

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT
RIIGI JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

NELE PARREST

MENETLUS- JA VORMIVIGADE
ÕIGUSLIKUD TAGAJÄRJED HALDUSMENETLUSES
MAGISTRITÖÖ

JUHENDAJA: PROF. KALLE MERUSK

2005

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	4
I MENETLUS- JA VORMIVIGADE KÄSITLUSE ÜLDISED ALUSED	9
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	9
1.1. Sissejuhatavad märkused	9
1.2. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise kui menetlusökonoomia väljendus ning seaduslikkuse printsiip	10
1.2.1. Tõhusus kui põhiseaduslik nõue	10
1.2.2. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise ning seaduslikkuse põhimõte	12
1.3. Menetlusökonoomia ja isikute õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks	15
1.3.1. Isikute õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks	15
1.3.2. Haldusmenetluse eesmärgid	16
1.3.3. Haldusmenetluse “kohaväärtuse” muutumine	18
1.3.4. Haldusmenetluse ja kohtumenetluse funktsionaalne seos	21
1.3.4.1. Funktsionaalse seose olemus	21
1.3.4.2. Kohtuliku kontrolli ulatus	22
1.3.4.3. Kaebõigus	26
1.3.4.4. Võimude lahusus	26
2. ÜLDISED MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE POOLT- JA VASTUARGUMENDID	29
3. LAHENDUSED TEISTES RIIKIDES JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSES	33
3.1. Sissejuhatavad märkused	33
3.2. Inglise õigus	34
3.3. Saksa õigus	37
3.4. Euroopa Liidu õigus	40
3.4.1. Menetlusõiguse allikad	40
3.4.2. Menetlus- ja vormivigade tagajärjed	42
II MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE REGULATSIOON EESTI ÕIGUSES	46
4. MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE EELDUSED	46
4.1. Sissejuhatavad märkused	46
4.2. Kehtiva haldusakti olemasolu	46
4.2.1. Haldusakt	46
4.2.2. Haldusakti kehtivus	51
4.3. Menetlus- ja vormiviga	55
4.3.1. Vigane haldusakt	55
4.3.2. Haldusakti õigusvastasus	55
4.3.2.1. Õigusvastasuse mõiste	55
4.3.2.2. Menetlus- ja vormivigad, mis ei too kaasa haldusakti õigusvastasust	57
4.3.2.2.1. Ebaõige haldusakt	57
4.3.2.2.2. Ilmne ebatäpsus	58
4.3.2.2.3. Vaidlustamisviide	60
4.3.3. Menetlus- ja vorminõuded	61
4.3.3.1. Vigane haldusmenetlus	61
4.3.3.2. Pädevusnõuded	62
4.3.3.3. Menetlusliigi valik	63
4.3.3.4. Tähtsajõuete järgimine	66
4.3.3.4.1. HMS § 58 kohaldatavus	66
4.3.3.4.2. Tähtsajõuete mittejärgimise eriregulatsioon – välistusreegel	67

4.3.3.4.3. Välistusreegel HMS kohaselt	69
4.3.3.5. Vorminõuded	72
4.3.3.5.1. Vorminõuete rikkumine	72
4.3.3.5.2. Kirjalikkusega seonduvad vormivead	75
4.3.3.5.3. Põhjendamisvead	77
4.3.3.6. Menetlusõiguste rikkumine ärakuulamisõiguse näitel	83
5. TULEMUSRELEVANTSUSE KRITERIUM	89
5.1. Sissejuhatavad märkused.....	89
5.2. Tulemusrelevantsuse kriteeriumi olemus	89
5.2.1. Tulemusrelevantsuse liigid ja kontrollimeetodid	89
5.2.2. Hüpotetiline haldusorgani tahte väljaselgitamine.....	92
5.3. Tulemusrelevantsuse kriteeriumile sarnased kriteeriumid	94
5.3.1. Alternatiivse otsuse tegemise võimaluse puudumise kriteerium	94
5.3.2. Menetluse eesmärgi saavutamise kriteerium	95
5.4. Absoluutsed menetlus- ja vormivead	97
5.4.1. Absoluutsete menetlus- ja vormivigade olemus	97
5.4.2. Seadusandja poolt sätestatud absoluutsed menetlus- ja vormivead.....	98
5.4.3. Normi kaitse-eesmärgist tõlgendamise teel tuletatav absoluutsus.....	101
5.4.4. Menetlusest sõltumatud absoluutsed menetlusõigused	104
5.5. Konkreetse tulemusrelevantsuse poolt- ja vastuargumendid.....	105
5.6. Tulemusrelevantsuse kriteeriumi diferentseeritud rakendamine	107
6. MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE ÕIGUSLIKUD TAGAJÄRJED	109
6.1. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise veatagajärjena.....	109
6.2. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise õiguslik tagajärg.....	110
6.3. Haldusorgani poolt menetlus- või vormiveaga haldusakti kehtetuks tunnistamine.....	112
KOKKUVÕTE	114
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	120
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	120
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALI LOETELU	125
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA LOETELU	126
KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU	130
SUMMARY.....	132

SISSEJUHATUS

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on tuginedes Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetele asunud seisukohale, et Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku põhiõigus heale haldusele.¹ Nimetatud õiguse põhiosaks olev kõikidele nõuetele vastav haldusmenetlus on ideaal, mis peaks õigusriigis olema haldustegevuses reegliks. Tegelikult kahjuks aga erineb sellest. Haldusmenetluses võib esineda kas haldusorgani tahtlusest, teadmatuses või lihtsalt tähelepanematuses mitmeid formaalseid eksimusi, mistõttu tõusetub küsimus nende võimalikest õiguslikest tagajärgedest.

Menetlus- ja vormivigade tagajärgede õpetus peab igas õiguskorras formuleerima kriteeriumid, nägemaks ette konkreetsel juhul rakendatavad õiglasel lähtekohad, mille alusel kohus saaks hinnata formaalsete rikkumiste tagajärgi ja rakendada kohaseid sanktsioone. Läbi selliste kriteeriumide loetelu tuleb saavutada kohane, funktsionaalselt orienteeritud tasakaal erinevate menetluse eesmärkide vahel. Konstitueerub menetlus- ja vormivigade tagajärgede õiguslik režiim.²

Erialakirjandusest võib leida hulgaliselt võimalikke kriteeriume ja lähenemisi, mis võivad olla aluseks menetlus- ja vormivigade tagajärgede hindamisel. Siinkohal võib ühe võimaliku näitena tuua G. Lübbe-Wolffi poolt esitatud neli erinevat menetlus- ja vormivigade tagajärgede käsitlemise võimalust:

1. puhas menetlustulemuskontroll: menetlus- ja vormivead on irrelevantid;
2. tulemuskontroll piiratud menetlus- ja vormivigade relevantsusega: viga viib üksnes teatud lisatingimuste (nt alternatiivide olemasolu, otsuse rajanemine veal) esinemise korral menetlustulemuse kehtetuks tunnistamiseni;
3. tulemuskontroll ulatusliku menetlus- ja vormivigade relevantsusega: piisab üksnes menetlus- või vormiveast menetlustulemuse kehtetuks tunnistamiseks;

¹ RKPKJ 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 16. Magistratöö põhitekstis viiteid Riigikohtu lahendite avaldamismärgetele Riigi Teatajas töö mahu ülepaisutamise vältimiseks esitatud ei ole. Need on lisatud üksnes kasutatud kohtupraktika loetelus.

² C. Ladenburger. Verfahrenfehlerfolgen im französischen und im deutschen Verwaltungsrecht. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, 1999, S 304-305.

4. iseseisev menetluskontroll: menetlus- ja vormiviga on iseseisvalt sanktsioneeritav.³

Vaatamata menetlus- ja vormivigade tagajärgede õpetuse olulisusele, ei ole seda valdkonda Eestis teoreetiliselt põhjalikult käsitletud ning seda nii kogu õiguskorda silmas pidades kui ka konkreetselt haldusõigusest ja haldusmenetlusest rääkides. Samas tuleb nentida, et ühiskondlike suhete muutumisega aina komplekssemaks ja keerukamaks omandab haldusorgani vastuvõetav otsus üha suuremat kaalu. Seejuures on materiaalsoiguslikud alused sageli pigem puudulikud, mis tähendab omakorda haldusmenetluse tähtsuse ja korrektsuse olulisuse, aga ka keerukuse ja sellest tulenevate võimalike menetlus- ja vormivigade tekkimise tõenäosuse suurenemist. Ainult menetluse kaudu on võimalik kaalutlusnorme ja määratlemata õigusmõisteid õigesti ja õiglaselt sisustada. Siinkohal võib näidetena tuua pea igäihte puudutavad planeerimismenetlused, ehitusload, samuti keskkonnamõju hindamise menetlused mitmete inimeste normaalset elutegevust ja -keskkonda oluliselt mõjutavate ettevõtmiste eeldustena. Asjakohaste õiguslike käsitluste puudumine Eestis ning ebaühtlane kohtupraktika, millest ilmnevad mitmed probleemid haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade tagajärgede hindamisel, näitavad küsimuse aktuaalsust, ajendades magistritöö autorit valima antud teemat käesoleva magistritöö kirjutamiseks.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede käsitluse teoreetilised alused, probleemidele leitud lahendused teistes riikides ning selle pinnalt analüüsida Eesti õiguses valitud lähenemisi. Ülesandeks on anda ülevaade menetlus- ja vormivigade tagajärgede hindamisega seoses tekkinud ja tulevikus tekkida võivatest küsimustest, samuti teadvustada võimalikke ohte ja kitsaskohti, mida ühe või teise lähenemise valimine on toonud või võib praktikas kaasa tuua.

Kuigi esmapilgul tundub, et seadusandja on menetlus- ja vormivigade tagajärgede hindamise küsimused ammendavalt haldusmenetluse seaduses (edaspidi *HMS*)⁴ reguleerinud, nähtub järgnevast magistritöös esitatud käsitlusest, et tegelikult on kohtutele jäetud eksimuste sanktsioneerimisel suhteliselt ulatuslik "mänguruum". Vastavasisulise teoreetilise käsitluse ja selgete lähtekohtade puudumise tõttu on senine kohtupraktika Eestis olnud aga pigem ebaühtlane,

³ *FS v. Simson* 1983, S 145 (viidatud: D. Bergner. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des deutschen und britischen Verwaltungsrechts. München: Vahlen, 1998, S 265).

⁴ Magistritöö põhitekstis ei ole esitatud normatiivaktide avaldamismärkeid Riigi Teatajas, kuna magistritöö kirjutamisel tugineti elektroonilisele Riigi Teatajale. Riigi Teataja seaduse § 1¹ lõike 2 kohaselt on paber kandjal väljaantavas ja elektroonilises Riigi Teatajas avaldatud õigusaktidel võrdne õiguslik jõud ning § 13 lõige 4 sätestab, et avaldamismärkel ei ole õiguslikku tähendust. Viited avaldamismärgetele on lisatud üksnes kasutatud normatiivmaterjali loetelus.

üritades otsida parimaid lahendusi konkreetset juhul ilma, et analüüsitaks, mida valitud tee analoogsetel juhtudel võiks kaasa tuua ning millised oleksid selle pikemaajalised tagajärjed. Selgete lähtekohtade puudumise tõttu võib tulevikus tekkida mitmeid probleeme ka silmas pidades Euroopa Liidu õigust. Kuigi liikmesriikidele kuulub “institutsiooniline ja protseduuriline autonoomia”, ei või siseriiklike menetlusnormide rakendamine kahjustada kohaldamisele kuuluva Euroopa Liidu õiguse toimet: muuta seda praktiliselt võimatuks, raskendada ebaproportsionaalselt ega ajutiselt takistada või piirata.⁵ Menetlus- ja vormivigade regulatsioon, eriti nende tähelepanuta jätmise, omab siinkohal kindlasti olulist tähendust.

Kuna Eesti õiguskirjanduses puudub teoreetiline käsitlus menetlus- ja vormivigade kohta, siis on magistr töö kirjutamisel tuginetud võrdlevalt teiste riikide kogemustele ja käsitlustele. Eelkõige on aluseks võetud Saksa õigus, kuna Saksamaa haldusmenetluse seaduse (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, edaspidi *VwVfG*) § 46 on mitmes aspektis sarnane Eesti HMS §-le 58. Seega on teoreetilised seisukohad asjakohased ka Eesti õiguse analüüsil (loomulikult teatud reservatsioonidega). Saamaks vahetut ülevaadet õiguslikust diskussioonist menetlus- ja vormivigade tagajärgede hindamisel teistes riikides ja Euroopa Liidu õiguses, on töö kirjutamisel tuginetud nii perioodikale kui ka monograafiatele, samuti valitseva arvamuse välja selgitamiseks menetlusseaduste kommentaaridele. Viidatud on küll Saksa Liiduhalduskohtu ja Liidukonstitutsioonikohtu lahenditele, kuid seda üksnes läbi kasutatud kirjanduse, kuna erinevalt Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu otsustest ei olnud need töö autorile originaalis kättesaadavad.

Magistr töö kirjutamisel on kasutatud ulatuslikult ka Eesti kohtupraktikat, et analüüsida senist kogemust haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. Peamiselt on tuginetud Riigikohtu lahenditele (nii enne kui pärast HMSi jõustumist), kuid kasutatud on ka mõningaid Tallinna Ringkonnakohtu lahendeid.

Seoses teema mahukusega on magistr töös piiratud analüüsitavaid küsimusi. Olulisima aspektina tuleb rõhutada, et magistr töö käsitlus on rõhuasetusega menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimalusele. Lähtekohaks on HMS § 58 “Menetlus- ja vorminõuete rikkumise tagajärjed”

⁵ Pikemalt, sh viiteid vastavale Euroopa Kohtu praktikale, vt: F. K. Schoch. Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts. – Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Hrsg. von E. Schmidt-Aßmann. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1999, lk 285 jj; S. Helgels. EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht. Europäisches Verwaltungsrecht für den direkten und den indirekten Gemeinschaftsrechtsvollzug. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2001, lk 58 jj; H. P. Nehl. Principles of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing, 1999, lk 2 jj; G. C. R. Iglesias. Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. – EuGRZ, 1997, H 24, lk 289 jj.

koos vastava kohtupraktikaga. Kehtetuks tunnistamist ja tühisust kui võimalikke õiguslikke tagajärgi menetlus- ja vorminõuete rikkumisel on teema raames käsitletud üksnes viiteliselt.

Töös keskendutakse eelkõige menetlus- ja vormivigadele haldusmenetluses haldusakti andmisel ning teisi võimalikke haldustegevusvorme käsitletakse vaid niivõrd, kuivõrd see on vajalik analüüsi terviklikkuse huvides. Ka jäävad töö piiratud mahu tõttu ulatuslikuma vaatluse alt välja haldusmenetluse menetlus- ja vormivigadega seonduvad probleemid halduskohtumenetluses – menetlustoimingute menetlustulemusest sõltumatu vaidlustamise võimalus, kaebeõiguse küsimused, samuti võimalik kahju hüvitamise problemaatika. Et haldusmenetluse seadus ei näe ette menetlus- ja vormivigade parandamise võimalust, ei ole antud teemat Eesti õiguse käsitluse juures analüüsitud.

Magistritöö koosneb kahest osast, mis sisaldavad kuute peatükki. Esimene osa tutvustab menetlus- ja vormivigade teoreetilisi lähtekohti, käsitledes põhimõtteid, mida vigade tagajärgede õpetus peab suutma tasakaalustada. Seejärel antakse ülevaade üldistest menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise poolt- ja vastuargumentidest ning tutvustatakse lahendusi teistes riikides ja Euroopa Liidu õiguses. Teiste riikide lähenemiste näidetena on toodud Inglismaa ja Saksamaa. Taolise valiku põhjuseks on asjaolu, et nimetatud riike võib pidada kahe vastandliku menetluse eesmärgi käsitluse kõige ilmekamateks näideteks.

Praktika seisukohalt on magistritöö olulisimaks osaks töö teine osa, kus analüüsitakse menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise regulatsiooni Eesti õiguse kohaselt. Seejuures järgib töö struktuur HMS §-i 58 elemente.

Esmalt käsitletakse sätte kohaldamise eelduseid, andmaks vastuse küsimusele, millal on võimalik üldse HMS §-i 58 rakendada: analüüsitakse kehtiva haldusakti ning menetlus- ja vormivea olemasolu nõudeid. Kuna sätte sõnastusest tuleneb, et menetlus- ja vormivea tähelepanuta jätmise eelduseks on haldusakti sisu mittemõjutamine, siis tähendab see, et vea tähelepanuta jätmisel kohaldatakse tulemusrelevantsuse kriteeriumi. Magistritöö viiendas peatükis käsitletaksegi nimetatud kriteeriumi olemust, liike ja kontrollimeetodeid, et teha asjakohaseid järeldusi selle rakendamise kohta kehtivas õiguses ja senises kohtupraktikas. Töö viimane osa käsitleb menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise õiguslikke tagajärgi. Nagu eelpool mainitud, ei analüüsita tulenevalt töö piiratud mahust antud problemaatika seoseid halduskohtumenetlusega.

Terminoloogiliselt on magistritöös kasutatud mõistet “diskretsiooni taandamine nullini”, kuigi senises õiguskirjanduses on valdavalt kasutatud mõistet “diskretsiooni redutseerumine nullini”.

Autori poolt kasutatava eestikeelse vaste pakkus välja K. Pikamäe oma magistritöös “Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll”⁶. Kaalutusõiguse alusel antavate haldusaktide vastandina viidatakse töös “jäigale” õigusele või kasutatakse mõisteid “seotud otsused”, “seotud haldusaktid”. Viimane ei tähenda siiski seda, et diskretsioonotsused oleksid autori arvates õiguslikult täiesti “vabad”. Samuti kasutatakse töös läbivalt mõistet “Euroopa Kohus”, mille all on peetud silmas nii Euroopa Kohut kui ka Esimese Astme Kohut; eristamise vajadusel on Esimese Astme Kohus eraldi välja toodud.

⁶ K. Pikamäe. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusinstituut, 2003.

I MENETLUS- JA VORMIVIGADE KÄSITLUSE ÜLDISED ALUSED

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1. Sissejuhatavad märkused

Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimaluse sätestamise peamine eesmärk on tagada menetluse ökonoomsus. Samas tuleb arvesta asjaoluga, et menetlusel on väga erinevaid eesmärke ja funktsioone ning et menetlusnormide kujundamisel ja menetluse läbiviimisel tuleb silmas pidada ka mitmeid teisi (põhiseaduslikke) põhimõtteid. Seetõttu on selge, et ökonoomsuse printsiibi maksimeerimine võib minna vastuollu teiste menetlust läbivate põhimõtetega. Peamiseks ja kõige olulisemaks konfliktiks peetakse vastuolu riigivõimu, sh haldust siduva seaduslikkuse põhimõttega,⁷ millega omakorda seondub tihedalt isikute õiguskaitse printsiip.⁸ Põhiküsimuseks on, kas igale halduse õigusvastasele toimingule peaks järgnema sanktsiooni kohaldamise kohustus ehk teisisõnu, kas õiguspärasuse põhimõte on absoluutne, millest kõrvale kaldumine ei ole lubatav. Või kui eitatakse selle absoluutset kehtivust, siis mil määral, tuginedes ökonoomsuse põhimõttele, on see lubatav ning millist rolli mängib seejuures vajadus tagada isikute õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks.

Õiguspärasuse ja menetluse ökonoomsuse põhimõtete konflikti lahendamine on olulisim, kuid samas ka keerulisim menetlusõiguse ja kohtukaitse dogmaatika (täpsemalt menetlus- ja vormivigade tagajärgede õpetuse) ülesanne.⁹ Probleem seisneb asjaolus, et kumbagi neist põhimõtetest ei saa isoleeritult maksimeerida ilma, et kahjustataks teise põhimõtte kehtivust.¹⁰ Ehk nagu A. Voßkuhle on märkinud, siis vigade tagajärgede (sh haldusmenetluse vigade tagajärgede) õpetus ei ole eesmärk iseeneses. Tema ülesandeks on tasakaalustada mitmed erinevad põhimõtteliselt samaväärtuslikud õigushüved – lisaks legaalsuse ja isikute õiguskaitse

⁷ Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nimetatud põhiseaduse sättest tulenevate põhiseaduse prioriteedi, üldise seaduse reservatsiooni ja seaduse prioriteedi ehk seaduslikkuse põhimõtete kohta pikemalt vt: K. Merusk jt teoses Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Toimetuskolleegium: E.-J. Truuväli, O. Kask, L. Lehis jt. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 54 jj.

⁸ Nt põhiseaduse § 13 lg 2 sätestab, et seadus kaitseb igatki omavoli eest; § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine muu hulgas ka seadusandliku, täidesaatva võimu ja kohtute kohustus; § 15 lõike 1 esimene lause sätestab subjektiivse menetlusõigusliku garantii, mille kohaselt peab igat subjektiivset õigust olema võimalik realiseerida kohtus. Pikemalt vt: M. Ernits teoses Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 124 jj.

⁹ H. P. Nehl. Wechselwirkungen zwischen verwaltungsverfahrensrechtlichem und gerichtlichem Individualrechtsschutz in der EG. – Individualrechtsschutz in der EG und der WTO. Hrsg. von C. Nowak, W. Cremer. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2002, S 143.

¹⁰ R. Wahl. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. – VVDStRL, 1983, H 41, S 157; F. Ossenbühl. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. – NVwZ, 1982, H 9, S 465.

põhimõtetele seotuna õiguskindluse ja selle osiseks oleva õiguspärase ootuse põhimõtetega¹¹ tuleb arvestada ka halduse tõhusa ja ökonoomse toimimise tagamise vajadusega. Dilemma “õiguspärasus *versus* ökonoomsus”¹² lahendamisel omistatakse seadusandjale “sanktsioneerimismänguruum”.¹³ Ta peaks leidma kesktee, mis ühest küljest “üleliigset formalismi” väldib, teisalt aga ei jäta formaalseid nõudeid ka täiesti tähelepanuta – saavutada tuleb “kohane ja intelligentne” või “loomulik formalism”.¹⁴ Seejuures peab seadusandja oma “mänguruumi” sisustamisel kinni pidama ka põhiseadusest tulenevatest nõuetest¹⁵ ning arvestama muutunud(-va) arusaamaga haldusmenetluse rollist õige otsuse tegemisel.

1.2. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmine kui menetlusökonoomia väljendus ning seaduslikkuse printsiip

1.2.1. Tõhusus kui põhiseaduslik nõue

Riigivõimu ja halduse tõhusat toimimist tunnustatakse põhiseadusliku põhimõttena.¹⁶ Põhiseadus ei nõua mitte üksnes kolme riigivõimu olemasolu, vaid ka seda, et need oleksid võimelised neile

¹¹ Õiguskindluse ja selle osiseks oleva õiguspärase ootuse põhimõtete kohta pikemalt vt: M. Ernits teoses Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 108-109.

¹² Nimetatud konflikti võib vaadelda ka teisest aspektist lähtuvalt. Silmas pidades seda, et õiguskaitse põhimõte tähendab eelkõige viidet kohtule ning et halduse toimimise tõhusus seondub üksnes täitevvõimuga, siis tõusetub siinkohal võimude lahususe küsimusega seonduv – probleemid funktsionaalse võimude lahususega, kohtuliku kontrolli ulatusega jms. Pikemalt vt: F. Ossenbühl (1982), lk 469.

¹³ A. Voßkuhle. Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns?: zu den Grenzen des Opportunitätsprinzips. – Die Verwaltung, 1996, Bd 4, S 530; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 5., neubearb. Aufl. München: Verlag C. H. Beck, 1998, § 45, Rn 12-13; toodud mõistet kasutavad ka F. Hufen. Fehler im Verwaltungsverfahren: Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis. 4., völlig neubearb. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2002, änr 588; H. Hill. Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag, 1986, lk 332; E. Schmidt-Aßmann. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, Berlin: Springer Verlag, 1998, lk 295; C. Ladenburger (1999), lk 239; H. J. Bonk. 25 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz. – NVwZ, 2001, H 6, lk 641. A.-T. Kliemann märgib: “Ainult seadusandja võib koostada teatava skaala vigu, järjestada viimased tähtsuse suuruse astmestikku. Ei ole aga kehtivas õiguses administratiivaktide vigade skaalat leida, tuleb üldpõhimõtteliselt tunnustada iga kehtetu [s.o õigusvastane – N. P.] akt vaieldavaks [s.o kohtu poolt tühistatavaks – N. P.] aktiks. Õigusriigis võib aga kodanik iga vigase administratiivakti tühistamist nõuda. Olgu akti vigasus tingitud ükskõik millistest asjaoludest, olgu ta kompetentsi-, protseduuri-, sisu- või vormivigasus [...]” Vt: A.-T. Kliemann. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1992, lk 257. Tuleb lisaks märkida, et nimetatud konflikt ei ole aktuaalne mitte üksnes seadusandjale, vaid ka haldus on selle probleemiga kohustatud tegelema – seda juhul, kui talle on jäetud materiaalõiguses või menetlusnormis kaalutusõigus. Vt: J. Pietzcker Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. – VVDStRL, 1983, H 41, lk 198.

¹⁴ C. Ladenburgeri poolt väljatoodud erinevate autorite väljendid. Pikemalt vt: C. Ladenburger (1999), lk 281.

¹⁵ H. J. Bonk on seda nimetanud “õigusriikliku ja põhiõigusi tagava haldusmenetluse põhiseadusliku miinimumi” küsimuse lahendamiseks. Ta toob ka loetelu õigusriikliku haldusmenetluse miinimumstandarditest, vt: H. J. Bonk. Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz. – NVwZ, 1997, H 4, lk 322.

¹⁶ R. Wahl rõhutab, et “tõhusus” on siiski üksnes õiguslikult tunnustatud hüve ja eesmärk, mida halduse ülesannete täitmisel tuleb silmas pidada. Ta ei ole aga õigusprintsiip, st ei ole mastaabiks, millest lähtuvalt hinnata halduse

püstitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikke ülesandeid kiirelt, tõhusalt ja ratsionaalselt täitma.¹⁷ Menetluse ökonoomsus on üks tõhususe väljendustest.¹⁸

Sageli võrdsustatakse mõiste “tõhusus” terminitega “efektiivsus”, “produktiivsus” või “funktsioonivõimelisus”. Erinevalt efektiivsusest, mida peetakse vaid eesmärgi saavutamist iseloomustavaks suuruseks, tegeleb tõhusus aga suhtega tehtud kulutuste (vahendid, allikad) ja saavutatud eesmärgi (kasu, tulemus) vahel.¹⁹ Iga ülesande täitmisega kaasnevad teatud minetused eesmärgi saavutamiseks: siia alla kuuluvad nii menetluse ajaline faktor, halduskulud personali, rahaliste ja materiaalsete vahendite aspektist lähtuvalt kui ka võimalikud menetluses osalevate ja menetlusväliste isikute kulud. Ehk nagu on märkinud R. Wahl, on halduse tõhusus halduse ülesannete parim võimalik teostamine ajalises, rahalises ja kvantitatiivses dimensioonis.²⁰ Minimaalprintsiiibina kohustab tõhusus seatud eesmärgi saavutama vähimate vahenditega; maksimaalprintsiiibina on eesmärgiks aga saavutada kasutatavate vahenditega suurim võimalik kasu. Seega toob tõhusus haldusesse kuluanalüüsi, mis on sageli hädavajalik vastukaal vaid eesmärgi saavutamisele suunatud mõtlemisele.²¹

Tõhusust ei või avalikus halduses mõista mitte üksnes kui tarvitusele võetavate abinõude majanduslikku äratasuvust – avaliku halduse üldist heaolu tagamise kohustust ei saa redutseerida üksnes finantsilistele kuludele ja tuludele. Olulised aspektid haldusorgani tegevuse tõhususe

tegevuse õiguspärasust või -vastasust. Vt: R. Wahl (1983), lk 163. Samas on kirjanduses väljendatud ka seisukohta, et tõhusus on konstitutsiooniline põhimõte, mis püüdleb parima õigusriiklike, sotsiaalsete ja demokraatlike printsiiptide rakendamise poole ning võib teisi menetlusõigusi ja -põhimõtteid piirata. Vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 9, änr 76; F. Ossenbühl (1982), lk 467. Seega võib ta põhimõtteliselt piirata ka õiguspärasuse printsiiibi kehtivust.

¹⁷ M. Niedobitek. Rechtsbindung der Verwaltung und Effizienz des Verwaltungsverfahrens. – DÖV, 2000, H 18, S 763. Põhiseaduse kommentaarides märgitakse, et põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe printsiiibi eesmärk on muu hulgas ka võimuorganite efektiivne tööjaotus. Vt: K. Merusk jt teoses Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 66.

¹⁸ Eesti keele sõnaraamat defineerib ökonoomset kui kokkuhoidlikku, säästlikku, säästu võimaldavat; tõhusat kui mõjuvat, tagajärjekat, efektiivset, tubli, tugevat; efektiivset kui mõjusat, tõhusat. Vt: Eesti keele sõnaraamat. Koost. T. Leemets jt. Toimetanud T. Erelt. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 1999, lk 118, 839, 952. Menetlusökonoomia põhimõttele on otseselt viidatud näiteks RKHK 14.05.2002 otsuses asjas nr 3-3-1-25-02, p 24: “Õigusi rikkuva ja õigusvastase haldusakti võib *menetlusökonoomia põhimõttest* tulenevalt jätta tühistamata juhul, kui pärast haldusakti tühistamist tuleks samasisuline akt igal juhul uuesti välja anda.” [autori rõhutused – N. P.]

¹⁹ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 284; R. Wahl (1983), S 163; J. Pietzcker (1983), S 196. Tõhusust peetakse juhtimisalaseks väärtuseks, mis põhiliselt seisneb kasutatavate ressursside ja saavutatud tulemuste võimalikult soodsa suhtarve säilitamises. Sellega lähedaseks mõisteks on mõjusust (*effectiveness*), mis peamiselt seisneb avaliku halduse tegevuse edukuse tagamises talle seatud eesmärkide saavutamisel ja avalike probleemide lahendamisel. Vt: Euroopa avaliku halduse printsiibid. Rahvusvahelise Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). - Sigma kogumik nr 27, Tallinn: Riigikantselei, 2000, lk 12 jj. Riigikontrolli seaduse § 6 lg 3 sätestab järgmised määratlused: säästlikkus – eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimine; tõhusus – kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhe; mõjusust – tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga.

²⁰ R. Wahl (1983), S 163.

²¹ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 284.

hindamiseks on materiaalse kaalutluse kõrval ka muud mittemateriaalsed kasu- ja kuludimensioonid.²²

Menetlusõigus omab haldustegevuse tõhususe põhimõtte realiseerimisel olulist tähendust. Kuna tõhususest räägitakse eelkõige seoses ülesande täitmise või elluviimisega,²³ siis menetlus kui materiaalsoiguse realiseerimise vahend peab olema kujundatud viisil, et ta muutuks ülesande tõhusat täitmist tagavaks vahendiks. Seetõttu räägitakse tänapäeval üha enam haldusmenetluse lihtsustamisest ja parendamisest (menetlusökonoomiast) ning seeläbi avaliku halduse tõhususe saavutamisest, mida peetakse oluliseks õigusriigi eesmärgiks.²⁴ Ka menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise ja nende parandamise võimaluse seadusandlik sätestamine kujutab endast otseselt halduse tõhusust suurendavat meetet ning on kantud menetluse ökonoomsuse ideest.²⁵

1.2.2. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise ning seaduslikkuse põhimõte

Põhiseaduse § 3 näeb ette riigivõimu kohustuse kinni pidada seadusest, eristamata seda, kas tegu on materiaalsoiguse või menetlusõigusega. Seadus peab kaitsma igähte riigivõimu omavoli eest (põhiseaduse § 13 lg 2) ning õiguste ja vabaduste tagamine on nii seadusandja, täitevvõimu kui ka kohtute kohustus (põhiseaduse § 14). Seega tuleneb põhiseadusest isiku õigus nõuda, et tema õigustesse sekkumisel peetaks kinni nii materiaalsest kui ka formaalsest õiguspärasuse printsiibist. Taoline õigus on tagatud läbi kohtukaebeõiguse (põhiseaduse § 15).

Eeltoodust tuleneb, et igasugune menetlusnormide järgimise kohustuslikkuse “relativeerimine” on sekkumine isiku põhiseaduslikesse õigustesse ning vajab seetõttu õigustust tagamaks põhiseaduskonformsus.²⁶

Küsimuse osas, kas menetlus- ja vormivigade sanktsioneerimata jätmise on vastuolus legaalsuspõhimõttega või mitte, on eri autorid eri seisukohtadel.

Erandid seaduslikkuse põhimõttest tähistatakse terminiga “oportuniteet” ning mõistepaari “oportuniteet-legaalsus” vastandlikkuse objektiks on seega riigi kohustuse tegutseda “olemasolu-

²² *Ibid.*, S 285.

²³ Vt: R. Wahl (1983), lk 162.

²⁴ P. Badura (1998), § 34 III, Rn 8; E. Schmidt-Aßmann (1998), S 287-288.

²⁵ Vt nt I. Pilving ja N. Parrest teoses: A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 38 jj, lk 332 jj; F. Ossenbühl (1982), S 471.

²⁶ F. Hufen (2002), Rn 588.

puudumine”. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise ja nende parandamise võimalus on üheks oportuuniteedi põhimõtte väljenduseks haldusõiguses.²⁷

Oportuuniteedi põhimõtte sissetoomist ja selle rakendusala laiendamist õigusriigis²⁸ on põhjendatud kui vahetut reaktsiooni praktilistele vajadustele. Väidetakse, et oportuuniteedi kaudu seadusandja “legaliseerib” õigusvastase tegevuse.²⁹ Seega, kuna seadusandja ise n.ö lubab teatud norme mingitel seaduses sätestatud tingimustel eirata, siis menetlusnormide rikkumine ja seejärel nende tähelepanuta jätmine on seadusandja kehtestatud tingimusi järgides õiguspärane ja vastuolu seaduslikkuse põhimõttega puudub.³⁰

M. Niedobitek on seisukohal, et konflikt halduse õiguspärasuse ja menetlusökoonomia (seega ka sellest põhimõttest lähtuva menetlus- ja vormivigade sanktsioneerimata jätmise) vahel puudub niivõrd, kuivõrd jutt käib õiguspärasuse formaalsest aspektist, st sellest, millisel määral seadusandja menetlusnormidest kõrvalekaldumist ise menetlust reguleerivate õigusnormide kujundamisel ette näeb. Haldus üksnes kasutab talle ette nähtud võimalusi menetlusökoonomia suurendamiseks ning seeläbi kinnitab seaduse järgimist. On vaid kaks võimalust – formaalset õiguspärasust järgitakse või ei järgita; tegu on õigusreegli, mitte õiguspriiibiga.³¹

Konflikt tekib aga siis, kui õiguspärasust vaadeldakse selle materiaalses tähenduses – priiibilist iseloomu omavat õiguse materiaalist siduvustoimet silmas pidades. Sel puhul saab rääkida “enam” või “tugevamast” ja “vähem” või “nõrgemast” õiguslikust seotusest ning kus õiguslik siduvus hõlmab teiste õiguspriiipide (sh halduse tõhususe) optimeerimist. Hindamaks õigusnormiga taotletavat materiaalist siduvustoimet, võib lähtekohaks olla nii normi enda sisu (normi konkretiseerituse aste – kas kasutatakse määratlemata õiguspriiipideid, kas tegu on kaalutusõigusega või hoopis “jäiga” õigusega; ehk küsimus sellest, kas tegu on konditsionaalsete

²⁷ A. Voßkuhle (1996), S 514, 519.

²⁸ Oportuuniteedi põhimõtet tuntakse eelkõige kriminaalõiguses, kus selle all peetakse silmas võimalust, et vaatamata asjaolule, et isik on toime pannud õigusrikkumise, teatud kaalukatel põhjustel “pigistab riik silma kinni” ning ei karista isikut. Rääkides oportuuniteedist haldusõiguses, tuleb silmas pidada, et seal on selle sisu hoopis teine – tähelepanuta ei jäeta mitte isiku õigusvastane käitumisakt, vaid haldusorgani õigusrikkumine. Seega konflikt põhiseaduse §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega on suurem. Kriminaalõiguses oportuuniteedi kohta pikemalt vt nt: T. Ploom. Oportuuniteedi- ehk otstarbekuse priiip. – *Juridica*, 2000, nr 6, lk 369 jj; E. Kergandberg. Kokkuleplus Saksa ja Eesti kriminaalhoolekandes. – *Juridica*, 1997, nr 8, lk 386 jj. Menetlusvigade tähelepanuta jätmist on sarnaselt kriminaalõigusega nimetatud bagatelliseerimiseks. Vt: F. Hufen (2002), änr 584.

²⁹ A. Voßkuhle (1996), S 517; sama väidab H. Hill, vt: H. Hill (1986), lk 203.

³⁰ Siinkohal võiks tuua otsese paralleeli reegel-erand normidega: nt ärakuulamisõiguse puhul on sätestatud reegel – isik tuleb ära kuulata; sellele järgneb aga loetelu juhtudes (eranditest), millal ärakuulamine ei ole kohustuslik. Ka menetlusvigade tähelepanuta jätmise puhul on situatsioon sama – reegliks on, et neid tuleb järgida, kuid teatud tingimuste täitmisel on nende vastu eksimine erandina lubatud. Selle kohta pikemalt vt: F. Ossenbühl (1982), lk 470; R. Wahl (1983), lk 172; C. Ladenburger (1999), lk 159, 160 (viited Prantsuse õigusele ja autoritele).

³¹ M. Niedobitek (2000), S 763. Priiibi ja -reegli erinevuse kohta pikemalt vt nt: R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica*, 2001, nr 1, lk 9–10.

või finaalse te normidega³²) või normi elluviimismehhanismid (tulenevalt sellest, millist liiki ja määra õigustagajärjed omistatakse normide rikkumisele, erineb normi siduvustoime määr ning seega seadusandja poolt kalkuleeritud tõenäosus, et norme tõepoolest ka järgitakse). Esimene annab teavet halduse mäguruumi või halduse õiguskuulekuse usalduse ulatuse kohta, mida haldus normikäsu raames omab; teine aga väljendab tõenäosust, et haldus õiguskuulekalt käitub, st normikäsu järgib. Seega, rääkides menetlus- ja vorminõuete õiguslikust siduvustoimest ja konfliktist menetlusökonomiaga, tuleks lähtuda üksnes materiaalsest õiguspärasusest.³³

Õiguskirjanduses on põhjendusena, miks otsene vastuolu legaalsuse põhimõttega puudub, toodud välja ka asjaolu, et põhiseaduses sätestatud seaduslikkuse põhimõttest tuleneb küll õigusrikkumise korrigeerimise ja lahendamise nõue, kuid kuidas see konkreetsel juhul peaks toimuma (nt kas alati haldusakti kehtetuks tunnistamise või muu sanktsiooni kohaldamise läbi), sellele põhiseadus vastust ei anna. See tähendab, et eristatakse käitumise õigusvastasust ja käitumise õigusvastasuse tagajärgi.³⁴ Ka ilma igasuguse õigusvastase käitumise tagajärjeta jääb haldus põhimõtteliselt ikkagi seotuks legaalsuspõhimõtte ja sellest tuleneva kohustusega õigusnorme järgida. Seadusandja poolt õigusvastase tegevuse tagajärgede diferentseeritud käsitlemine ei ole seega vastuolus seaduslikkuse printsiibiga.³⁵

Sarnasest käitumise ja selle tagajärgede eristusest lähtub nn primaar- ja sekundaarnormide eristamise teooria.³⁶ Menetlusõigusi sätestavaid norme (nt õigus saada selgitusi, õigus ärakuulamisele jne) nimetatakse toodud käsitluse kohaselt primaarnormideks; sätteid, mis võimaldavad jätta menetlus- ja vormivead tähelepanuta (nt Eesti õiguses HMS § 58), aga sekundaarnormideks. Seejuures sätteid, mis näevad ette võimaluse vabastada rikkumine sanktsioonist, ei kahjusta mitte mingil viisil primaarnormide järgimise kohustuslikkust ning sellest tulenevalt jääb haldusorgan põhimõtteliselt ikkagi seotuks põhiseadusest tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.³⁷

Siinkohal tehakse siiski üks reservatsioon – kuigi seaduslikkuse põhimõtte ei sätesta, milline peaks olema selle printsiibi mittejärgimise tagajärg, siis oleks see vastuolus põhiseaduse mõttega, kui kõik rikkumised jääksid ilma igasuguse tagajärjeta. See kahjustaks “õiguskorra efektiivsust”,

³² Pikemalt käesoleva töö ptk-s 1.3.3.

³³ M. Niedobitek (2000), S 763-764.

³⁴ A. Voßkuhle (1996), S 529-530.

³⁵ H. Hill (1986), S 308, 335.

³⁶ Nt kriminaalõiguses primaar- ja sekundaarnormide eristamise kohta pikemalt vt: J. Sootak. Õpetus karistusseadustikust. Tallinn: Juura, 2003, lk 18 jj.

³⁷ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 50; M. Niedobitek (2000), S 766.

“seaduste järgimise tõsidust”³⁸, “õiguskorra normatiivsust”³⁹, “menetlusnormide õiguslikku iseloomu ja siduvust”⁴⁰. Primaarnormid peaksid selgelt eristuma oma kohustuslikkusega teistest normidest ning nende kaalu ei või vähendada rikkumiste õiguslikke tagajärgi sätestavate normide toime läbi. Õigusnormide faktiline kehtivus sõltub suures osas küsimusest, milliseid sanktsioone rakendatakse nende rikkumise korral. Avalik õigusrikkumiste tolereerimine toob kaasa isikute usalduse languse õiguskorra vastu, kui ilmselgetele vigadele ei järgne mingeid tagajärgi. Sanktsioonide puudumisel muutuks seaduste põhiseadusest tulenev kohustuslikkus “sisutühjaks”. Normil peab olema vähemalt minimaalne kohustuslikkus, et üldse saaks rääkida õigusnormist.⁴¹ Ühtlasi väheneks õigusnormide “pedagoogiline funktsioon” ning menetlusnormidest saaksid käitumismastaabid, mis menetlusseaduste kehtivuse ja vajalikkuse üleüldiselt kahtluse alla seavad.⁴²

1.3. Menetlusökoonomia ja isikute õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks

1.3.1. Isikute õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks

Eelpool toodud erinevatest käsitlustest tuleneb, et menetlusökoonomia põhimõttest lähtuv menetlus- ja vormivigade sanktsioonitus ei ole otseselt vastuolus seaduslikkuse põhimõttega ning seda on võimalik õigustada läbi erinevate põhjenduste. Ka R. Wahl märgib, et probleem ei ole mitte tõhususe põhimõtte ja seaduslikkuse põhimõtte vastandlikkuses, vaid eelkõige tõhususe ja õiguskaitse (*Rechtswahrung*) ehk menetluse kui spetsiifilise kaitsemehhanismi konfliktis. Viimase all peab ta silmas isiku õiguste ja huvide kaitset ja tagamist juba esimeses haldusõiguse rakendamise protsessis (st haldusmenetluses, mitte kohtumenetluses) koos sellest tulenevate objektiiv-õiguslike halduse kohustuste ja subjektiiv-õiguslikult tagatud isiku õigusseisundiga

³⁸ Mõisteid kasutab E. Schmidt-Aßmann, vt: E. Schmidt-Aßmann (1998), lk 295. Õiguskorra efektiivsuse põhimõttest rääkides tuleb kindlasti silmas pidada ka Euroopa Kohtu poolt välja arendatud EL õiguse efektiivse elluviimise põhimõtet, vt käesoleva töö sissejuhatuses.

³⁹ A. Voßkuhle (1996), S 522.

⁴⁰ H. J. Bonk (2001), S 641.

⁴¹ F. K. Schoch. Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts. – Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Hrsg. von E. Schmidt-Aßmann. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S 291; A. Voßkuhle (1996), S 523, 530; M. Niedobitek (2000), S 768. Samas M. Niedobitek siiski nendib, et võib olla ka õigusnorme, mille rikkumisele ei kaasne sanktsioone – sellistel juhtudel tagatakse nende mittejärgimine läbi õiguse autoriteedi. See ei tohi muutuda aga reegliks ja pigem on tegu erandiga.

⁴² F. Hufen (2002), Rn 588; M. Niedobitek (2000), S 765; F. K. Schoch (1999), S 292. Ka H. J. Wolff, O. Bachof ja R. Stober viitavad, et menetlus- ja vormivigade mitesanktsioneerimine toob kaasa ohu, et hakkab levima tendents menetlus- ja vormivigu halduse poolt kuritarvitada. Vt: Verwaltungsrecht: ein Studienbuch. Begr. von H. J. Wolff. Fortgef. von O. Bachof. Neubearb. von R. Stober. 6., neubearb. Aufl. München: Beck, 2000, § 49 IV 3, änr 52.

menetluses.⁴³ Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmisel minimiseeritakse menetluse korra- ja kaitsefunktsioon.⁴⁴

Ka autor nõustub seisukohaga, et kuigi menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvat menetlus- ja vormivigade sanktsioneerimata jätmist on põhimõtteliselt võimalik õigustada, pidades silmas võimalikku vastuolu legaalsuse printsiibiga, siis võib see siiski kahjustada isikute õigust tõhusale menetlusele enda kaitseks. Kuigi Riigikohus on nimetatud õigust seostanud eelkõige üksnes kohtusse pöördumise õigusega,⁴⁵ siis autor peab selle all silmas nii haldusmenetluse õiguskaitse funktsiooni (haldusmenetlust, mis hõlmab erinevaid isikute menetlusõiguseid, ning haldusmenetlust kui menetlustulemuse sisulise õigsuse tagajat) kui ka laiemalt isikute võimalusi oma õiguste kaitseks. Haldusmenetluse õiguskaitse funktsioon on oluline nii arvestades asjaoluga, et traditsioonilised arusaamad haldusmenetluse eesmärkidest ja rollist isikute õiguste kaitsel võivad olla väga erinevad, kui ka silmas pidades muutuvat arusaama haldusmenetluse tähendusest õige otsuse tegemisel. Haldusmenetluse “kohaväärtuse” muutumine seondub omakorda isikute kohtuliku kaitse võimalustega – nii kohtu poolt teostatava kontrolli ulatuse kui ka kaebeõigusega. Järgnevalt analüüsibki autor nimetatud küsimusi

1.3.2. Haldusmenetluse eesmärgid

Teoreetilistes käsitlustes võib leida mitmeid erinevaid loendeid haldusmenetluse ülesannetest ja eesmärkidest,⁴⁶ kuid peamise kahe (vastandliku) eesmärgina võib välja tuua esiteks menetluse tulemuse õigsuse või ratsionaalsuse tagamine (menetluse regulatiivne ehk konflikti lahendav roll⁴⁷) ning teiseks menetluses osaleva isiku inimväärikuse austamine (menetluse sümboolne ehk väärtusi loov funktsioon⁴⁸). Esimest käsitlust menetlusreeglite tähendusest võib tähistada märksõnaga “instrumentalism”, kus menetlusnõuded on lihtsalt vahendid eesmärgi

⁴³ R. Wahl (1983), S 158-160.

⁴⁴ H. J. Bonk (1997), S 326.

⁴⁵ Selle põhimõtte olulisusele on viidatud ka näiteks RKÜK 22.12.2000 määruses asjas nr 3-3-1-38-00, p-d 15 ja 19; 17.03.2003 otsuses asjas nr 3-1-3-10-02, p-d 17 ja 18; 28.04.2003 määruses asjas nr 3-3-1-69-03, p 24.

⁴⁶ Vt nt: H. Hill (1986), lk 199-214; R. J. Pierce, S. A. Shapiro, P. R. Verkuil. Administrative Law and Process. 3rd Edition. New York: Foundation Press, 1999, lk 222-225. R. Wahl nimetab menetluse funktsioonide paljusust ja nende omavahelist optimeerimisprobleemi “maagiliseks mitmenurgaks”, millel on neli nurka: õiguspärasus, majanduslikkus, eesmärgipärasus, kodanikulähedus. Vt: R. Wahl (1983), lk 157.

⁴⁷ C. Harlow, R. Rawlings. Law and Administration. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1997, p 505.

⁴⁸ *Ibid.*, p 505.

saavutamiseks, teist märksõnaga “protseduraliseerimine”, kus protseduurilist õiglust peetakse omaette eesmärgiks.⁴⁹

Instrumentalistliku käsitluse aluseks peetakse J. Benthami utilitarismi, mille kohaselt menetlusreeglite, sh menetlusõiguste ainus eesmärk on tagada, et haldusorgan selgitaks välja kõik lahenduse leidmiseks vajalikud asjaolud, võtaks neid otsuse tegemisel ka tegelikult arvesse ning seeläbi suurendaks tulemuse ratsionaalsust.⁵⁰ Samuti on seda seostatud M. Weberi klassikalise bürokraatia ratsionaalse halduse mudeli eesmärk-vahend-suhtega.⁵¹ Menetlus on tegevuste võrgustik, mille erinevaid osasid ei tule käsitleda isoleeritult eraldi eesmärki kandvatena, vaid omavahel seotud ja üksteisest sõltuvate koostoimeliste toimingutena, millel on üks ja ainus ühine eesmärk – ratsionaalne menetluse tulemus. Menetlusõiguse peamiseks ülesandeks on materiaaõiguse konkretiseerimine ja elluviimine. Seeläbi tagatakse üksikisikule materiaaõigusest tulenevad õigused ja vabadused (halduse õiguspärasuse põhimõte) ning seadusandja tahte realiseerimine (demokraatia printsiip). Ehk teiste sõnadega on menetlusõigusel “materiaalne funktsioon” ja “materiaaõigust teeniv” ülesanne, tagades kõigi vajalike huvide kaasamise ja asjaolude väljaselgitamise. Menetlus vajab materiaaõigust kui oma toime eesmärki, olles samal ajal vahendiks materiaaõigusest tulenevate väärtuste realiseerimiseks.⁵²

Muid eesmäärke või väärtusi, mida protseduurireeglite järgimine kaitseks lisaks õige ja ratsionaalse otsuse tegemisele, instrumentalistid menetluses reeglina ei näe. Avalikes huvides olev õige menetlustulemuse saavutamine tagab *per se* piisavalt isikute vabaduse, võrdsuse ja väärrikuse.⁵³

Protseduraliseerimisidee lähtub seevastu arusaamast, et menetlusel ja menetlusõigusel on iseseisev isikut kaitsev funktsioon.⁵⁴ Käsitluse aluseks on I. Kanti eetika ja kaasaja autoritest

⁴⁹ Lord Millet. The Right to Good Administration in European Law. – Public Law, Sweet & Maxwell, 2002, summer, p 312. K. Kańska eristab lisaks instrumentalistlikule teooriale ja inimväärrikuse teooriale värava teooriat (*gateway theory*), mille kohaselt menetlusõigused (eriti ärakuulamise nõue ning kaebeõigust reguleerivad normid) on “väravaks” materiaalsetele õigustele; vt: K. Kańska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. – European Law Journal, Vol 10, N 3, May 2004, lk 301.

⁵⁰ P. P. Graig. Administrative Law. 3rd Edition. London: Sweet & Maxwell, 1994, p 299; H. P. Nehl (2002), S 138; D. J. Galligan. Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures. Oxford: Clarendon Press, 1996, pp 9-13.

⁵¹ F. Hufen (2002), Rn 587. Samas toob F. Hufen välja ka instrumentalistliku ja üksnes tulemusele orienteeritud haldusmenetluse käsitluse seosed moodsate juhtimis-(management) teooriatega.

⁵² Pikemalt vt: H. Hill (1986), lk 193 jj, kus on muuhulgas toodud kokkuvõtlik käsitlus erinevate autorite vastavatest seisukohtadest.

⁵³ H. P. Nehl (2002), S 141.

⁵⁴ “Protseduraliseerimise” puhul võib isikute kaitse aspekti kõrval nimetada ka muid funktsioone, nt informatsioonivahetuse elavdamine (silmas pidades uurimisprintsipi), otsuse legitiimsuse ja aktsepteeritavuse

nimetatakse sellega seoses eelkõige J. Rawlsi ja R. Dworkini teooriaid. Isikut ei tohi käsitleda mitte üksnes infoallikana õige otsuse tagamisel (isik kui riigivõimu tegutsemise “objekt”), vaid isik on õigussubjekt, kelle inimväärikust läbi tema kaasamise menetlusse tuleb austada. Konkreetset menetlusõigused kehastavad ja konkretiseerivad autonoomset menetluse kaitseeesmärki. Menetluse iseseisvat, menetlustulemusest sõltumatut funktsiooni väljendab ka arusaam, et “õiglust ei pea mitte ainult tegema, vaid selle tegemist peab ka näha olema” (“*Justice must not only be done, it must also be seen to be done*”), st menetlusõigus peab kindlustama õiglase vastandlike huvide tasakaalustatuse.⁵⁵

Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimaluse ulatus on autori arvates otseselt seotud küsimusega, millist rolli nähakse haldusmenetlusel õige otsuse tegemisel. Kui menetlusõigusele omistatakse täpselt samasugune roll kui materiaaõigusele (protseduraliseerimist toetav lähenemine), tähendab see, et menetlus- ja vormivead peaksid olema iseseisvalt vaidlustatavad ning iga eksimus peaks reeglina sanktsioonina kaasa tooma menetlustulemuse kehtetuks tunnistamise. Menetlus- ja vormivigade ulatuslik tähelepanuta jätmise võimalus on aga otsene märk menetlusõiguse “teenivast funktsioonist” ehk instrumentalismist lähtuvast arusaamast.

1.3.3. Haldusmenetluse “kohaväärtuse” muutumine

Tänapäeval räägitakse riiklike ülesannete ja otsuste muutumisest üha komplekssemaks⁵⁶ ja keerukamaks. Näitena võib tuua keskkonnavaldkonna komplekslubade andmise problemaatika, planeerimismenetlused, konkurentsiõigus. Taolise suundumusega kaasnevaid probleeme võib lahendada kahel teel – materiaaõiguse või menetlusõiguse kaudu.

Kui lähtekohaks võetakse esimene, st lahenduse otsimine läbi materiaaõiguse, püütakse läbi konditsionaalse normistruktuuri määrata õiguslikult kindlaks kõik nõuded isiku õigustesse sekkumise lubatavusele (halduse juhtimine läbi õiguse ja õiguse optimeerimisnõude).⁵⁷ Taoline

suurendamine (silmas pidades demokraatia printsiipi), kompensatsioonifunktsioon arvestades materiaaõiguslike juhtimisalgete nõrgenemist jne.

⁵⁵ P. P. Craig (1994), p 301; E. Schmidt-Aßmann (1998), S 290, 301; H. P. Nehl (2002), S 141-143.

⁵⁶ Seejuures rõhutatakse õiguskirjanduses, et tänapäeval tehtavad otsused on kompleksed mitte ulatuse, mitmekihilisuse või keerukuse tõttu, vaid eelkõige tingituna reguleerimisest: materiaaõiguslikud alused ja sellest tulenevad haldusülesanded peavad suutma ühendada suure hulga osaliselt paralleelseid, osaliselt vastuolulisi avalikke huve ühelt poolt ning üksikisikute, ettevõtjate ja võimalike kolmandate isikute õigusi ja huve teiselt poolt. Mingi tegevus saab lubatud olla üksnes juhul, kui otsuse tegemise aluseks on avalike ja erahuvide õiglaselt kaalutud kokkulepe. Vt: P. Badura. Das Verwaltungsverfahren. - Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg von H.-U. Erichsen. 11., neubearb. Aufl. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, § 34 III, änr 7.

⁵⁷ T. Würtenberger. Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Potsdam vom 7. bis 10.

lähenedamine on omane eelkõige instrumentalistliku käsitluse pooldajatele ja võimalik, kuid toob kaasa “regulatsioonitulva” ja “ülereguleerimise”⁵⁸, püüdluse materiaalõiguse perfektsionismile⁵⁹, mis lõppastmes viib siiski ummikuni. Kaasneb “usalduse kaotus materiaalõiguse juhtimisvõime suhtes”.⁶⁰

Seetõttu tuleb tunnustada, et halduse roll ja funktsioonid on tänapäeva ühiskonnas võrreldes klassikalise arusaamaga täidesaatvast võimust kui pelgalt seaduste rakendajast ja elluviijast muutunud. Haldusorganitele antakse üha suuremal määral võimalus teha ka “õigusväliseid” otsuseid, mis kujundavad sotsiaalset tegelikkust ja omavad halduspoliitilisi eesmärke. Läbi materiaalõigusliku seotuse toimiv parlamentaarne kontroll täitevvõimu üle väheneb.⁶¹ Õigusloomeliselt väljendub see finaalse normistruktuuri kasutamises: määratlemata õigusmõisted, laialdased diskretsioonivolitused, “lõpptulemusele programmeeritud” ülesanded ja eesmärgipüstited, mida kõike on iseloomustatud ka kui “generaalklauslite tulva”.⁶²

Samas, kui läbi finaalse normistruktuuri delegeeritakse normi konkretiseerimine õiguserakendajale, jättes talle seejuures laialdase mänguruumi, kompenseeritakse seda omakorda läbi rõhuasetuse nihkumise protseduurilistele juhtimisalgetele (optimeerimine läbi menetluse). Konstitutsiooniõiguslikult tähendab taoline suundumus ühest küljest küll seaduslikkuse printsiibi, põhiõiguste kaitse ja õiguskindluse lõdvendamist, kuid teisalt kompenseerib seda reaalse isikuvabaduse kasv, kus põhirõhk on asetatud administratsiooni optimeeritud kaalutusõigusele ja menetlusõiguslikele aspektidele teatud eesmärkide saavutamisel.⁶³ Suureneb protseduraliseerimist toetavate käsitluste olulisus.

Eeltoodu tähendab, et materiaalõiguse konkretiseerimise vahendile – menetlusele omistatakse iseseisev tähendus⁶⁴. Haldusmenetlusõiguse kui haldusõiguses spetsiifilise õigusriigi printsiibi kehastuse eesmärk on kompenseerida materiaalõiguse “defitsiiti” ja seadusandluse “etteprogrammeerimise” puudulikkust või puudumist, püüelda probleemi- ja situatsioonikeskse

Oktober 1998. – T. Würtenberger, R. Dolzer, H. Haller. Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat. Berlin: de Gruyter, 1999, S 143, 161.

⁵⁸ Mõisteid kasutab H. Schulze-Fielitz; vt: H. Schulze-Fielitz. Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie. – Kooperatives Recht. Hrsg. von N. Dose, R. Voigt. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1995, lk 228.

⁵⁹ Mõistet kasutab P. Badura; vt: P. Badura (1998), § 34 III, änr 8.

⁶⁰ J. Pietzcker (1983), S 202.

⁶¹ H. P. Nehl (2002), S 139.

⁶² H. Schulze-Fielitz (1995), S 227. Räägitakse ka seaduste kvaliteedi langusest (vt: P. Badura (1998), § 33 I 1, änr 4), parlamentaarse materiaalõiguse juhtimisvõime kaotusest (vt: H. P. Nehl (2002), lk 140), materiaalõiguse devalvatsioonist (vt: J. Pietzcker (1983), lk 203).

⁶³ T. Würtenberger (1998), S 143, 161.

⁶⁴ Sellist arengut tähistatakse ka kui haldusmenetluse valoseerimist; vt: H. Schulze-Fielitz (1995), lk 227.

otsuse tegemise menetluse poole. Organisatsioon ja menetlus on seetõttu olulised faktorid, mille “õiget” panust tunnustatakse õige otsustuse garandina.⁶⁵

Põhiõiguslikult nõutav isikute õiguskaitse optimaalse otsuse otsingul muutub võimalikuks üksnes läbi menetluse, kus tunnustatakse avatud diskurssi ja isiku aktiivset menetluslikku rolli: inkvisitoorne menetlus asendub võistleva (*adversatorische*) menetlusega, kus traditsiooniliselt mõistetud haldusmenetluse kõrvale tuleb protseduraal-kommunikatiivne õiguse otsimise menetlus.⁶⁶ Imperatiivsete meetmete kasutamise asemel nihkub rõhuasetus koostööle eraisikutega – isikust kui “käsusaajast” on saanud “vestluspartner”.⁶⁷

Eelkirjeldatud suundumusi tähistatakse kirjanduses märksõnadega “protseduraliseerimine”⁶⁸, “partitsipatsioon”⁶⁹, “kooperatiivne õigus”⁷⁰. Põhirõhk on asetatud halduse ja kodanike vahelisele kommunikatsiooniprotsessile ja infovahetusele⁷¹, kus nn koopereeriv õiguse tootmine läbi menetluse on eeltingimuseks materiaalõiguslikule õiguspärasusele, tagab otsuste aktsepteerimise ja legitimeerib need. Läbi koostöö haldusakti andmise menetluse käigus on võimalik redutseerida mitmed erinevad tõlgendusvõimalused üheks antud olukorras ainuõigeks ja õiglaseks tõlgenduseks ning selle ka mõlema osapoolle suhtes siduvalt määratleda.⁷² Taolist menetlust iseloomustatakse ka kui “dialoogi ja informatsioonivahetuse foorumit”.⁷³ Halduse ühepoolse otsuse asemele astub kommunikatsiooni- ja õppimisprotsessi tulemusel vastuvõetav otsustus, kus

⁶⁵ P. Badura (1998), § 33 I 1, Rn 1 Ff; H. P. Nehl (2002), S 140; F. Hufen (2002), Rn 588-589.

⁶⁶ T. Würtenberger (1998), S 166.

⁶⁷ W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann. Verwaltungsrecht in der Informatiogesellschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2000, S 365.

⁶⁸ Protseuraliseerimise kontseptsioonist lähtuvad ka erinevad diskursi-, süsteemi- ja institutsiooniteooriad. Lähemalt vt: T. Würtenberger (1998), lk 168 jj; A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996, lk 116 jj; R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997, lk 32 jj. Protseduuriõiguse loomuõiguse võimalikkuse kohta vt: P. Jõgi. Õigus ja eetika. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 53 jj.

⁶⁹ “Partitsipatsiooni” all tuleb mõista vaid sellist isikute halduses osalemist, mida ei teostata vahetult (kogu) rahva poolt, st osalemine ei seisne rahva poolt riigivõimu vahetus teostamises. Vt: D. Ehlers. Verwaltung und Verwaltungsrecht im Demokratischen und sozialen Rechtsstaat. - Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg von H.-U. Erichsen. 11., neubearb. Aufl. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, § 1 III 3, änr 22. Pigem on tegu nn enesehaldusega (*Selbstverwaltung*), milles väljendub traditsiooniliselt riigiõiguse sfääris tuntud põhimõtte laiendamine haldusõiguse sfääri. Haldusmenetluse õigusriikliku kujundamise oluline eesmärk on, et kõik puudutatud ja mingil viisil huvitatud isikud omaksid võimalust menetluses osaleda ning tulemuseks olevat otsust mõjutada. Vt: P. Badura (1998), § 35 IV, änr 11.

⁷⁰ Kooperatiivset õigust defineeritakse erinevalt, kuid eelkõige mõistetakse selle all kooskõlastuste ja kokkulepete tervikut või kogumit, mis väljendab konsensust kodanike ja halduse vahel. Edasisi määratlusi vt: H. Schulze-Fielitz (1995), lk 225 jj. Menetlusele suunatuna mõistetakse kooperatiivse õiguse all aga kõiki konsensuaalseid dialoogilisi interaktsioone, mille vorm ja viis tegevusprotsessina halduse ja kodanike vahel viivad otsuse tegemisele. Vt: H. Schulze-Fielitz (1995), lk 225.

⁷¹ Ka Saksa Liidukonstitutsioonikohus on märkinud: “Vaba diskussioon on vabale ja demokraatlikule ühiskonnale iseloomulik vundament”, põhimõte, mis peab ka haldusmenetluse kujunduse määrama. (BVerfGE 90, 1, 20 Ff. (viidatud: T. Würtenberger (1998), lk 168))

⁷² H. Schulze-Fielitz (1995), S 228.

⁷³ P. Badura (1998), § 33 I 1, Rn 2.

kõigi menetluses osalejate teadmised, initsiatiiv ja loovus saavad õiguse konkretiseerimisele mõju avaldada.⁷⁴

Eelpool kirjeldatud arengutest tulenevalt ei ole üllatuslik, et õiguskirjanduses on teravdunud kriitika instrumentalismi pooldajate ning instrumentalistlikest ideedest kantud regulatsioonide suhtes, sh selle ühe väljenduse – menetlus- ja vormivigade ulatusliku tähelepanuta jätmise ning parandamise võimaluse küsimustes. Kuna “menetlusõigsus tähendab sageli asjaõigsust”⁷⁵, siis formaalsete rikkumiste ebaoluliseks pidamine võib tähendada sisuliselt õigusvastase menetlustulemuse tunnustamist. See võib piirata omakorda isikute õigust õigele otsusele ning ohustada menetluse kui isikute õiguste peamise kaitsevahendi mõju.

1.3.4. Haldusmenetluse ja kohtumenetluse funktsionaalne seos

1.3.4.1. Funktsionaalse seose olemus

Muutunud arusaam materiaaõiguse rollist õige otsuse tegemisel (nn materiaaõiguslike juhtimisalgete vähenemine) ning sellest tulenev arusaam menetlusõiguse tähenduse suurenemisest omab otsest mõju ka kohtumenetlusele, kuna haldustegevuse materiaaõigusliku õiguspärasuse kohtulik kontrollitavus redutseerub.⁷⁶ Haldus- ja kohtumenetlus on funktsionaalset omavahel seotud.⁷⁷

Esiteks tähendab see, et kohtulik repressiivne *ex post* kontroll võib osutuda ebapiisavaks tagamaks põhiseaduslikult nõutav isikute õiguskaitse, kui juba eelnev *ex ante* õiguskaitse läbi haldusmenetluse ei ole garanteeritud. Haldusmenetlusel peab olema preventiivse kaitse ja kohtumenetlust kompenseeriv funktsioon.⁷⁸ Üksnes õigusrikkumisele reageerimisest lähtuv õigus (*reaktives Recht*), mille keskseks mõisteks on “vastutus“, peab asenduma “ennetava õigusega”

⁷⁴ W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann (2000), S 393.

⁷⁵ R. Pitchas. *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*. 1990, S 489 Ff (viidatud: H. P. Nehl (2002), lk 140). Samas toob H. P. Nehl välja ka J. Rawlsi äärmusliku käsitluse “puhtast menetluse õiglusest”. Sama väljendit kasutab ka W.-R. Schenke; vt: W.-R. Schenke. *Der verfahrensfehlerhafte Verwaltungsakt gemäß § 46 VwVfG*. – DÖV, 1986, H 8, lk 306.

⁷⁶ H. P. Nehl (2002), S 137, 139.

⁷⁷ Mõistet kasutatakse: H. Hill (1986), lk 217; F. Hufen (2002), änr 535; E Schmidt-Aßmann (1998), lk 305; F. K. Schoch (1999), lk 291 jj; H. P. Nehl (2002), lk 145; W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann (2000), lk 404. Lähtekohaks peaks olema arusaam, et haldusmenetlus ei tohiks olla ühest küljest kujundatud viisil, mis muudab juurdepääsu kohtumenetlusele võimatuks või raskendab seda ebakohaselt; teisalt ei või ka kohtumenetlus olla selline, et haldusmenetlus muutub üksnes selle n.ö eelmenetluseks. Vt: H. Schulze-Fielitz (1995), lk 306.

⁷⁸ H. Schulze-Fielitz (1995), S 228, 239; H. Hill (1986), S 218; R. Wahl (1983), S 156, 158-160, 169-170; E. Schmidt-Aßmann (1998), S 291. J. Pietzcker nimetab seda “kohtuliku kaitse devalvatsiooniks”; vt: J. Pietzcker (1983), lk 206-207.

(*prospektives Recht*), mis võimaldab ulatuslikku teabevahetust ning kontakti juba esimesel isiku kokkupuutel riigiga haldusmenetluses.⁷⁹

Teiseks, arvestades kohtu- ja haldusmenetluse funktsionaalset seotust, puudutavad eelviidatud suundumused kohtumenetluse põhialuseid – kaebeõigust ja kohtu poolt teostatava kontrolli ulatust. Tõusetub küsimus, mida eelistada: kas subjektiivsete õiguste kaitsele orienteeritud kontseptsiooni, kus lähtutakse ulatuslikust materiaalselt õige tulemuse tagamisele suunatud haldustegevuse kohtulikust kontrollist, või objektiivse õiguskaitse süsteemi, kus aluseks on haldusmenetluse õiguspärasuse kontseptsioon piiratud sisulise kohtuliku kontrolli võimalusega.⁸⁰ Seejuures eksisteerib problemaatikal ka oluline kokkupuutepunkt põhiseadusliku põhimõttega võimude lahususest.

1.3.4.2. Kohtuliku kontrolli ulatus

Nii kaua, kui kohus on kohustatud haldusotsuse sisuliselt (materiaalõiguslikult) täies ulatuses üle kontrollima ja sellest tulenevalt vastutuse tulemuse õigsuse eest üle võtma, jääb haldusmenetlusele tema “teeniv funktsioon”.⁸¹ Haldusmenetlus “pikendatakse” kohtumenetlusse, nii et kohus muutub sisuliselt ka ise üheks haldusmenetluse osaliseks.⁸²

Arvestades materiaaõiguse üha suurenevat “defitsiiti”, peaks kohtuliku kontrolli ulatuse kontseptsioon lähtuma pigem arusaamast, et *menetlusõigus* on haldusotsuse tegemise protsessi struktureerimise ja juhtimise keskne normatiivne instrument.⁸³ See tähendab, et kohtu poolt teostatava välise kontrolli rõhuasetus peab nihkuma materiaaõiguselt menetlusõigusele.⁸⁴ Vastasel juhul võib üksnes materiaaõigusest lähtuv kohtulik kontroll jääda vaatamata ulatuslikkusele olemuslikult sisutühjaks.⁸⁵ Seega peaks kohtulik kontroll keskenduma eelkõige menetlusnõuete järgimisele ning materiaaõiguse rakendamise kontrollil piirduma vaid

⁷⁹ W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann (2000), S 391-392.

⁸⁰ Saksa haldusõiguse ja EL õiguse nimetatud omavaheliste vastuolude kohta vt nt: J. Kokott. Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts. – Die Verwaltung 1998, Bd 31, lk 335 jj; F. K. Schoch (1999), lk 279 jj.

⁸¹ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 298.

⁸² F. K. Schoch (1999), S 300.

⁸³ H. P. Nehl (2002), S 140.

⁸⁴ M. Shapiro on tabavalt märkinud “[...] judges would generally prefer to fault actions of their fellow governors on procedural rather than substantive grounds. Although lawyers know no technological substance, they are themselves the experts on procedure. Procedural review puts the judge on the high ground of expertise.” Vt: M. Shapiro. Codification of Administrative Law: The US and the Union. – ELJ, 1996, lk 37 (viidatud: H. P. Nehl (2002), lk 153).

⁸⁵ W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann (2002), S 399.

küsimustega, kas otsuse tegemiseks vajalikud asjaolud on piisavalt välja selgitatud, kas ei esine ilmselgeid eksimusi asjaolude hindamisel ning kaalutlusvigu.⁸⁶

Et sageli ei ole enam võimalik rääkida halduse “õigest otsusest” selle traditsioonilises tähenduses, vaid sellest, et haldusorgan haldusmenetluse tulemusel jõuab “õige otsuseni”, siis tähendab see omakorda, et menetlusreeglite järgmine ja nende rikkumise tagajärjed omandavad olulise kaalu.⁸⁷

Arusaam haldusorgani poolt menetlusõiguslike nõuete järgimise rangest kohustuslikkusest on *conditio sine qua non* kohtuliku kontrolli ulatuse vähendamisele.⁸⁸ Läbi sisulise kontrolli vähendamise saavad ja peavad kohtud tunnustama halduse (ja ühiskonnaliikmete) ulatuslikku materiaaõiguse konkretiseerimismänguruumi, tugevdades samal ajal kontrolli menetlusnõuete järgimise üle.⁸⁹

Ka HKMS § 19 lg 6 sätestab, et “[k]ui asutus, ametnik või avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev muu isik on volitatud tegutsema diskretsiooni (suvaõiguse) alusel, kontrollib kohus ka seda, kas haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel on järgitud diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid.”⁹⁰ Viidatud HKMS säte kajastab eelnimetatud seisukohta, mille kohaselt kaalutlusõiguse (ja määratlemata õigusmõistete) kohtulik kontroll ei ole mitte menetlustulemuse kontroll, vaid menetluskontroll (kas menetluses välditi vigu).⁹¹

Kaalutlusõigus ehk diskretsioon on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või võimalus valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1). Saksa dogmaatika lähtub

⁸⁶ J. Kokott (1998), S 364.

⁸⁷ H. P. Nehl (2002), S 137. Räägitakse ka õiguslike otsuste “relatiivsest õigsusest” (vt: T. Würtenberg (1998), lk 168) ning otsuse õigsust on defineeritud kui õiguspärasuse, optimaalsuse ja aktsepteeritavuse tulemust (vt: W. Hoffmann-Riem. – DVBl, 1994, lk 1382, viidatud: T. Würtenberg (1998), lk 143).

⁸⁸ F. K. Schoch (2000), S 312.

⁸⁹ W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann (2000), S 400.

⁹⁰ Nt RKHK 18.02.2002 otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 6: “Planeerimisotsustused kui diskretsiooniotsustused on oma spetsiifilise olemuse tõttu vaid *piiratud ulatuses kohtulikult kontrollitavad*. Riigikohtu varasema praktika kohaselt [...] puudub kohtul pädevus planeerimisotsustuste otstarbekuse kontrollimiseks. Isikud, kelle õigusi ja vabadusi planeeringud riivavad, on oma õiguste kohtulikult kaitsmisel õigustatud nõudma eelkõige *õiguslike hüvede õiglase kaalumise kontrollimist*. Kohtulikult kontrollitav on ka planeerimisdiskretsiooni teostamisele (planeeringu kehtestamisele) *eelneva menetluse õiguspärasus*.” [autori rõhutus – N. P.] RKHK 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p 38: “Halduse kaalutlus- ehk diskretsiooniotsuste kohtulik kontroll on piiratud. Kohus ei hinda ümber kaalutlusotsuse poliitilist otstarbekust, vaid kontrollib üksnes seda, ega kaalutlusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsiooniotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele, ega ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning ega ei ole tehtud muud sisulist diskretsiooniviga.”

⁹¹ Vt ka RVastS § 6 lõikeid 4 ja 5, mis sätestavad juhtumid, millal võib kohus teha avaliku võimu kandjale ettekirjutuse haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ilma asjaolude täiendava kaalumiseteta. Nt kaalutlusõiguse alusel antavate haldusaktide puhul saab kohus kohustamiskaebuse haldusakti andmiseks rahuldada üksnes juhul, kui tegu on kaalutlusõiguse taandamisega. Vt nt RKHK 18.05.2000 otsus asjas nr 3-3-1-11-00, p 6; RKHK 26.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-64-02, p 12.

diskretsiooni (kui õigusliku tagajärje valiku) ja määratlemata õigusmõistete (kui faktiliste asjaolude subsumeerimise) rangest eristamisest. Mitmed teised Euroopa riigid ning EL õigus ja kohtupraktika lähtuvad suuremal või vähemal määral ühtsest diskretsiooni mõistest, kus ka määratlemata õigusmõistete puhul on kohtulik kontroll piiratud.⁹² Vaadates Riigikohtu praktikat, siis viimati öeldu kehtib ka Eesti kohta. Nii on Riigikohus märkinud, et “[s]eaduses määratlemata õigusmõistete kasutamisega kaasneb täitevvõimu asutuse kaalutusõigus (diskretsioon) nende sisustamiseks ja tõlgendamiseks. Kohtu volitused diskretsioonitsuste kontrollimisel on piiratud. (HKMS § 19 lg 6)”⁹³ [autori rõhutus – N. P.] Määratlemata õigusmõisteid “[...] on pädev sisustama seda sätet rakendav haldusorgan. Seejuures peab haldusorgan *juhinduma diskretsiooni teostamise põhimõtetest*.”⁹⁴ [autori rõhutus – N. P.] Seega kehtib kõik kaalutusõiguse teostamise ja selle kohtuliku kontrolli ulatuse kohta öeldu ka määratlemata õigusmõistete sisustamise kohta (haldusorgani prerogatiiv, piiratud kohtulik kontroll, kõrgendatud nõuded menetlusele, sh motivatsioonile jne).

Diskretsioonitsustes omab menetlus- ja vormiviga indiitsi ehk kaudse tõendi toimet, mis viitab kaalumiskehvadele, ning vastupidi – korrektne menetlus ja vorminõuete järgimine on viiteks sisuliselt õigele otsusele. Formaalne ja materiaalne õigusvastasus on omavahel lahutamatult seotud.⁹⁵ “Laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel.”⁹⁶ “Menetlusnormide tähendus [...] on seda suurem, mida avaram kaalutusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud.”⁹⁷

Siiski tuleb märkida, et kuigi üldiselt aktsepteeritakse asjaolu, et kaalutusõiguse alusel tehtud otsuste kohtupoolne kontroll on piiratud, siis praktikas see nii ühene ei ole. Kirjanduses

⁹² H. P. Nehl (2002), S 139; J. Kokott (1998), S 364; samale probleemile viitab ka F. K. Schoch; vt: F. K. Schoch (1999), lk 312. Vt ka: Y. Arai-Takahashi. Discretion in German Administrative Law: Special Features of Administrative Discretion in German Law. Doctrinal Discourse Revisited. – European Public Law, 2000, Vol 6, Issue 1, lk 69 jj; K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 7 jj, 67 jj; K. Pikamäe (2003); I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 277 jj.

⁹³ RKHK 18.12.2002 otsus asjas nr 3-3-1-66-02, p 25.

⁹⁴ RKHK 14.05.2002 otsus asjas nr 3-3-1-25-02, p 18. Põhimõtteliselt sama seisukoht RKHK 17.11.2003 otsuses asjas nr 3-3-1-74-03, p 9. Samas RKHK 6.11.2002 otsuses asjas nr 3-3-1-62-02 (p 12) kaalutusõigust ja määratlemata õigusmõisteid eristatakse: “Laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel ... “. Riigikohus on diskretsiooni alaliigina toonud välja planeerimisdiskretsiooni, millele on iseloomulik “laiaulatuslik diskretsiooniruum”, “ulatuslik diskretsioonilisus” nt järgmistes otsustes ja määrustes: 20.12.2001 asjas nr 3-3-1-15-01, p 32; 18.02.2002 asjas nr 3-3-1-8-02, p 6; 10.10.2002 asjas nr 3-3-1-42-02, p 10; 6.11.2002 asjas nr 3-3-1-62-02, p 11; 7.05.2003 asjas nr 3-3-1-31-03, p 36; 14.10.2003 asjas nr 3-3-1-54-03, p 34; 18.10.2004 asjas nr 3-3-1-37-04, p 9.

⁹⁵ F. Hufen (2002), Rn 509; J. Pietzcker (1983), S 202.

⁹⁶ RKHK 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02, p 12.

⁹⁷ RKHK 4.04.2003 määrus asjas nr 3-3-1-32-03, p 14; sama on rõhutatud ka mitmetes teistes otsustes, nt 18.02.2002 otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 6; 13.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-42-03, p 35; 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p 34.

räägitakse “varjatud” materiaalsest kaalutusõiguse kontrollist ja haldusakti sisulisest hindamisest menetlusgarantiide tagamise või menetlusnõuete järgimise kontrolli “sildi all”.⁹⁸ Nii on näiteks formaalprotsessuaalne nõue “piisavaks” haldusakti põhjenduseks väga lähedane materiaalselt korrektse põhjenduse, sisuliselt korrektse kaalutusõiguse teostamise ning isiku õigustesse sekkumise “põhjendatuse” nõuetele.⁹⁹ Kohtupraktikas väljendub taoline menetlusõigusliku ja materiaaõigusliku kontrolli “segunemine” eelkõige küsimuses, kas haldusakt tühistatakse näiteks formaalselt ebapiisava põhjenduse või uurimisprintsüübi ebakohase järgimise motiivil või materiaalselt ilmselge kaalutusõigusvea tõttu.¹⁰⁰

Formaalsete ja materiaaalsete vigade eristamine on aga vajalik, kuna menetlus- ja vormivigade hindamisel esitatakse küsimus nende mõjust menetlustulemusele ning rikkumine ei pea alati kaasa tooma haldusakti tühistamist. Samuti on see oluline lähtudes asjaolust, et mitmetes riikides lubatakse kohtuorganites menetlusõiguslikku kontrolli ka kohtu enese initsiatiivil, samal ajal kui materiaaõiguslikke aluseid kontrollib kohus üksnes kaebuse piirides. Lisaks on erinev ka tagajärg haldusorgani edasisele tegevusele – menetlus- ja vormivigade puhul võib piisata üksnes menetluse vigase osa kordamisest või parandamisest pärast otsuse tühistamist kohtu poolt (nt põhjenduse korrigeerimisest ilma, et otsuse sisu muutuks), materiaaõigusliku vea puhul tuleb aga menetlus otsast peale läbi viia (nt suurendamaks otsuse õigsuse tõenäosust kaalutusõiguse teostamisel, tuleb asjaolud uuesti välja selgitada).¹⁰¹

Kokkuvõtlikult võib nentida, et kuna kaalutusõigus on tänapäeval pigem reegel kui erand, siis ei saa kohus sageli otsustada selle üle, kas menetlustulemus on materiaaõiguslikult õige või mitte – ta saab üksnes kontrollida, kas kaalutusõiguse teostamisel järgiti menetlusreegleid. Menetlusõiguslikule kontrollile keskenduv kohtulik kontroll toob aga kaasa vajaduse menetlus- ja vorminõuete järgimist rangemalt sanktsioneerida ning menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise või parandamise võimalus peab olema välistatud või äärmiselt piiratud. Vastasel juhul võidakse kahjustada isikute õigust sisuliselt õigele otsusele.

⁹⁸ Mõisteid kasutab H. P. Nehl, vt: H. P. Nehl (2002), lk 156; H. P. Nehl (1999), lk 143, 155.

⁹⁹ Vt pikemalt käesoleva töö ptk-s 4.3.3.5.3.

¹⁰⁰ H. P. Nehl (2002), S 157; samas märgib H. P. Nehl, et Saksa õiguses ei ole nimetatud probleemile praktiliselt üldse tähelepanu pööratud, Prantsuse õiguses on aga probleemi ammu teadvustatud ning osaliselt käsitletakse uurimispõhimõtte rikkumist kui menetlusõiguslikku rikkumist, osalt aga eksimuseks õiguses; Inglise õigus peab taolisi rikkumisi menetlusvigadeks.

¹⁰¹ H. P. Nehl (2002), S 158, samas toob H. P. Nehl ka näiteid Euroopa Kohtu praktikast, kus menetlusvea tõttu otsuse tühistamisel on kord Komisjoni kohustatud üksnes menetlusvea parandamiseks ilma, et kogu menetlust tuleks uuesti läbi viia; kord on aga Euroopa Kohus otsuse tühistamisel menetlusvea (ärakuulamisõiguse) tõttu asunud seisukohale, et see muutis ka kogu otsuse ettevalmistava menetluse *ex tunc* kehtetuks. Sama seisukoht on toodud teoses: H. P. Nehl (1999), lk 146-147.

1.3.4.3. Kaabeõigus

Menetlusnormidest rangem kinnipidamise kohustus ning piiratud materiaalne kohtulik kontroll viib probleemini, millist mõju omab see isikute kaabeõigusele ning kas ja mil määral peaksid menetlusrikkumised olema iseseisvalt, sõltumata menetluse lõpptulemusest vaidlustatavad.

Intensiivsem menetlusõiguse järgimise kontrolli “kompensatoorne” mõju materiaalõiguslike kontrollivõimaluste vähenemisel on võimalik üksnes juhul, kui kaabeõigust laiendatakse viisil, mille kohaselt ei ole kaebuse esitamise eelduseks üksnes materiaalsete õiguste rikkumine (nagu subjektiivse õiguskaitse süsteemis). Pigem tuleks lähtuda kaabeõiguse ja menetlusõiguste “paralleelsusest” (ilma, et seejuures kaabeõigust (lisa) materiaalõiguslike kriteeriumite alusel *a priori* välistataks). Vastasel juhul muutuks rangem menetlus- ja vorminõuete järgimise kohustus sisutühjaks, kuna kohtu teostatav kontroll nendest kinnipidamise üle nurjuks juba isiku kaabeõiguse kontrollimise staadiumis ning haldusorganid saaksid menetlus- ja vorminõudeid sanktsioonitult eirata. Kaabeõiguse laiendamine sunniks haldusorganeid menetlusnormidest rangemalt kinni pidama, omades nii õiguskaitse (silmas pidades menetlusosalisi) kui ka instrumentaalset (silmas pidades menetluse tulemuse õigsust) positiivset mõju.¹⁰²

Eelõeldu tähendab kindlasti (subjektiivse õiguskaitse süsteemist lähtuvates riikides) kaabeõiguse laiendamist ja seeläbi kohtute töökoormuse suurendamist. Samas, arvestades kohtuliku kontrolli ulatuse vähendamist rõhuasetuse nihkumisega menetluslikele aspektidele, ei oleks see vastuolus kohtute funktsioonivõimelisusega (mida tuleb samuti põhiseadusliku põhimõttena kaitsta).¹⁰³ Ka tagataks kaabeõiguse laiendamise läbi EL õiguses tunnustatud efektiivse õiguskaitse põhimõtte realiseerumine ning EL õiguse efektiivse elluviimise printsiip, mida võidaks kasutada argumendina kohtuliku materiaalõigusliku kontrolli vähendamise vastu.¹⁰⁴

1.3.4.4. Võimude lahusus

Materiaalõiguse “defitsiidi”, haldusmenetluse rolli kasvu, kaabeõiguse laiendamise ning kohtuliku kontrolli ulatuse vähendamisega seotud suundumused omavad otseseid kokkupuutepunkte ka võimude lahuse põhimõttega, mille kohaselt riigivõimu kolm funktsiooni

¹⁰² H. P. Nehl (2002), S 149-150.

¹⁰³ F. K. Schoch (1999), S 311.

¹⁰⁴ W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann (2000), S 401. Vt pikemalt käesoleva töö sissejuhatuses.

(seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) peavad olema jaotatud üksteist tasakaalustavate ja kontrollivate erinevate organite vahel.¹⁰⁵

Eelviidatud arengutest lähtuvalt peab haldusmenetluse ja kohtumenetluse funktsionaalne seotus omandama uue aktsendi. Ehk nagu E. Schmidt-Aßmann on märkinud, siis mida enam rõhutada haldusmenetlusõiguse iseseisvat õigusi tagavat ülesannet, seda selgemini saab ja tuleb tunnustada halduse lõppotsuse tegemise kompetentsi – halduse funktsionaalset iseseisvust.¹⁰⁶ Kohtulik kontroll haldustegevuse üle peab olema piiratud – kohus peab tunnustama halduse asjatundlikkust ja hindamise prerogatiive (eesõigust), sest kohtumenetlus ja haldusmenetlus ei ole funktsionaalselt samaväärsed.¹⁰⁷ Haldusmenetlus on kvalitatiivselt midagi muud kui kohtumenetlus.¹⁰⁸ Seal, kus määratlemata õigusmõistete ja kaalutusnormide õiguslik determineerimisjõud suure kompleksuse või reguleeritava mateeria erilise dünaamilisuse tõttu lõppeb, algab “täidesaatva võimu omavastutuslik ala”, mida kohtuvõim peab respektseerima. Selle poolt räägivad nii põhiseaduslik täidesaatva võimu sõltumatus ja demokraatlik legitiimsus kui ka otsuse legitimeerimine läbi osalus-diskursiivset konflikti lahendamist võimaldava menetluse. Kuna halduse käsutuses on asjakohased menetluslikud ja organisatoorsed vahendid ning personal, omab haldus eesõigust õiguse situatsioonikohasel konkretiseerimisel.¹⁰⁹

Seega nõustub autor seisukohaga, et piiratud kohtulik kontroll, mis keskendub haldustegevuse kontrollil eelkõige menetlusõiguslikele mastaapidele, tagab paremini kooskõla võimude lahususe põhimõttega.

Lisaks tuleb märkida, et kohtute poolt teostatava haldustegevuse kontrolli ulatuse piiramine ei tähenda aga kindlasti mitte eesmärki saavutada võimude monism (absoluutne lahusus).¹¹⁰ Samuti ei tähenda materiaalõiguslike juhtimisalgete nõrkusest ning sellega seoses haldusmenetlusest kui

¹⁰⁵ Eesti põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kohta vt pikemalt: K. Merusk jt teoses Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 65-68.

¹⁰⁶ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 197. Sama järeldus vt: W. Hoffmann-Riem, E Schmidt-Aßmann (2000), lk 399; F. Hufen (2002), änr 592. Nt F. K. Schoch kritiseerib teravalt Saksa halduskohtute kohustust haldustegevuse täielikuks ja ulatuslikuks maksimumkontrolliks ja nimetab seda arusaamaks “kohtulikult kujundatud võimude lahususest”; samuti käsitleb ta probleeme seoses kohtu neutraalsusega tulenevalt Saksa õiguse käsitlusest kohtust kui “halduse abilise” ja kohtu “hoolduskohustusest” täitevvõimu suhtes. Vt: F. K. Schoch (1999), lk 294. C. Ladenburger väidab, et ka Prantsusmaal peetakse ulatuslikku kohtu kohustust asjaolude väljaselgitamiseks ühildamatuks võimude lahususe printsiibiga. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 309. T. Würtenberger on ulatuslikku kohtulikku kontrolli haldustegevuse üle nimetanud kohtu “materiaalseks haldustegevuseks” (*materiell verwaltende Tätigkeit*), “kohtulikuks kaashalduseks” (*gerichtliche Mitverwaltung*). Vt: T. Würtenberger (1998), lk 164.

¹⁰⁷ F. K. Schoch (1999), S 283, 299; F. Hufen (2002), Rn 535.

¹⁰⁸ H. Hill (1986), S 217.

¹⁰⁹ T. Würtenberger (1998), S 162-163.

¹¹⁰ F. K. Schoch (1999), S 316.

preventiivsest õiguskaitse vahendist rääkimine seda, et haldusmenetlus saaks asendada põhiseaduslikult nõutavat isiku kohtuliku õiguskaitse põhimõtet.¹¹¹

¹¹¹ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 306.

2. ÜLDISED MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE POOLT- JA VASTUARGUMENDID

Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimaluse *ratio* tuleneb asjaolust, et haldusakti kehtetuks tunnistamise mõttekus üksnes formaalsete rikkumiste tõttu on küsitav, kui pärast kehtetuks tunnistamist tuleks samasisuline haldusakt uuesti anda. Reeglina isikul, kelle menetlusõigusi rikuti, puudub tegelik huvi sellise “platoonilise” kehtetuks tunnistamise otsuse suhtes. Täpsemalt, puudub taolise huvi “õiguskaitse vajadus”. Menetlus- või vormivea tõttu haldusakti kehtetuks tunnistamata jätmise aluseks olevad menetlusökoonoomia kaalutlused puudutavad seejuures nii haldusmenetlust kui ka kohtumenetlust.¹¹²

Formaalsete vigade tähelepanuta jätmise võimalus seondub esiteks ajalise dimensiooniga. Siinkohal on peamine küsimus selles, kas seadusandja peab olulisemaks õiguspärasuse põhimõtte järgimist või ootab halduselt ka tegutsemise kiirust, sh aktsepteerides menetlus- ja vorminõuete mittejärgimise võimalust.¹¹³ Halduse tõhususe ajalist momenti rõhutab just eesmärgipärasuse põhimõte,¹¹⁴ mis on sätestatud ka HMS §-s 5.

Ajaressursi kokkuhoid puudutab ka halduskohtumenetlust, kus menetlus- või vormivea tähelepanuta jätmise võimalus võimaldab kohtul juba esimesel korral vaatamata menetlus- või vormiveale teha lõplik otsus halduse tegevuse sisulise õiguspärasuse või -vastasuse kohta, ilma et ta peaks haldusakti sisusse süüvimata asja tagasi saatma haldusorganile parandamiseks ning võimalik, et sama asja teistkordsel kohtusse jõudmisel seda uuesti lahendama hakkama.¹¹⁵ Jääb ära menetluse “tühikäik”.¹¹⁶

Lisaks ajaressursi kokkuhoiule on formaalsete rikkumiste range sanktsioneerimata jätmine kindlasti seotud ka muude (personali-, rahaliste jms) kulude küsimusega,¹¹⁷ kuna riigi ressursid

¹¹² C. Ladenburger (1999), S 183, 247.

¹¹³ M. Niedobitek (2000), S 767.

¹¹⁴ F. Hufen (2002), Rn 56; H. J. Bonk rõhutab, et eesmärgipäraselt tähendab kiirelt või nii kiiresti kui vajalik ja ilma kahjulike viivitusteta võimalik; vastandiks veniv, aeglane, pikaldane (mitte aga halb, õigusvastane, vale, pealispinnaline); vt: H. J. Bonk (1997), lk 323.

¹¹⁵ F. Hufen (2002), Rn 590; H. Sodan. Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern. – DVBl, 1999, H 11, S 734; C. Ladenburger (1999), S 247; R. Wahl (1983), S 176.

¹¹⁶ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 1.

¹¹⁷ Menetluskuludega seotud aspekte on käsitletud nt RKHK 6.11.2002 otsuses asjas nr 3-3-1-62-02 (p 19) ning RKHK otsuses asjas nr 3-3-1-54-03 (p 42): planeeringu kehtestamise otsustamisel tuleks muu hulgas arvestada ka planeeringu menetlemise kulusid, kuid kulutatud summad ei tohi kaalutusotsuse tegemisel takistada muude oluliste aspektide arvessevõtmist ning menetluse kuludel saab määrav tähtsus olla vaid siis, kui planeeringu kehtestamisele ei ole olulisi sisulisi vastuväiteid.

on alati piiratud. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmisel hoitakse kokku ka maksumaksja raha “vältitavate” haldus- ja kohtukulude arvelt.

Samuti on oluline nii halduse kui ka kohtuvõimu funktsioonivõimelisuse aspekt. Viimane seondub otseselt ka põhiseadusliku järku väärtustega.¹¹⁸ Selleks, et riik suudaks oma ülesandeid kodanike suhtes õigeaegselt ja kohaselt täita, peavad tema käsutuses olema sooritusvõimelised organid ja institutsioonid.¹¹⁹ Kohustus viia menetlus läbi mõistliku aja jooksul ning mõistlike kuludega tuleneb õigusriiklikust toimimiskohustusest.¹²⁰

Formaalsete rikkumiste vähetähtsaks lugemise positiivsete külgede ja seda põhjendavate argumentidena tuuakse lisaks välja ka muid asjaolusid peale kulude kokkuhoiu. Näiteks seoses õiguskorra muutumisega üha komplekssemaks ja keerukamaks suureneb õiguse rakendamisel vea, st õigusvastase tegevuse oht. Arvestades haldusorganite ulatuslikke ning sageli ka vastandlikke kohustusi tegutseda kiirelt, paindlikult, kodanikusõbralikult, samal ajal silmas pidades ka konkreetse menetluse asjaolusid ja üldsuse huve, peaks teatud eksimuste tähelepanuta jätmine olema lubatav.¹²¹

Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimalust õigustab ka õiguskindluse põhimõte: formaalselt kord vastuvõetud otsuseid võib muuta ja kehtetuks tunnistada üksnes menetlusreeglite ja sisuliste kriteeriumite rangel järgimisel. Kui sisuliselt õiguspärane haldusakt tunnistatakse siiski kehtetuks, võib see minna vastuollu nimetatud printsiibiga.¹²²

Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimalusel on ka stabiliseeriv funktsioon. Automaatne ja piiramatu iga õigusvea parandamine kahtlemata destabiliseerib haldusorganite poolt ülesannete täitmist, kuna nad peavad kogu aeg arvestama, milliseid tagajärgi üks või teine pisimgi viga otsuse tegemise protsessis võib kaasa tuua. Kahtlemata nõrgestab see halduse poolt otsuse tegemise julgust ja “vastutusrõõmu”. Selline piiramatu sanktsioneerimine kõigutaks ka üldsuse suhtumist ja usaldust haldustegevuse suhtes, eriti kui põhimõtteliselt on tegu siiski

¹¹⁸ RKÜK on 28.04.2004 määruses asjas nr 3-3-1-69-03 (p-d 29 ja 31) õiguskaitseüsteemi efektiivse toimimise eesmärgi pidanud legitiimseks põhiseaduslikuks väärtuseks, millega võib õigustada põhiõiguste piiramist. Administratiivse suutlikkuse kohta sama ka nt RKPJK 21.01.2004 otsuses asjas nr 3-4-1-7-03 (p-d 38-39). Viimati nimetatud otsuses Riigikohus tõsi küll märgib, et pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega näiteks ebavõrdset kohtlemist õigustada ei saa.

¹¹⁹ A. Voßkuhle (1996), S 519, 531; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 13.

¹²⁰ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 294.

¹²¹ A. Voßkuhle (1996), S 518-519.

¹²² *Ibid.*, S 532; C. Ladenburger (1999), S 240; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 13. Ka RKÜK on märkinud, et “[...] tuleb iseseisva väärtusena nimetada ka karistusotsuse seadusjõudu, mis on vajalik õigusemõistmise autoriteedi, õiguskindluse ja õigusrahu tagamiseks. Iga õigusvaidlus peab millalgi saama lõpliku lahendi. Eeskätt õiguskindluse põhimõtte nõuab piiri tõmbamist, pärast mida ei saa enam vaidluse esemeks olnud küsimusi tõstatada.” Vt: RKÜK 28.04.2004 määrus asjas nr 3-3-1-69-03, p 32.

sisuliselt õigete otsustega. Kehtiv menetlus- või vormiveaga haldusakt ei suudaks vaatamata oma sisulisele õigsusele enam teenida sel juhul üldsuse huve.¹²³

Lisaks tuleb märkida, et menetlusökoonomia ja tõhususe põhimõtte ei ole mitte alati vastandiks isikute õiguskaitse printsiibile, nagu sageli ekslikult arvatakse,¹²⁴ ning nimetatud põhimõtted võivad üksteist ka toetada ning tugevdada.¹²⁵ Ebatõhus menetlus takistab nii menetluse eesmärgi saavutamist kui ka ohustab isikute õiguskaitset.¹²⁶

Esiteks tuleb arvestada puudutatud isikute subjektiivsete õigustega – tegu oleks õiguse kuritarvitamisega, kui üks menetlusosalistest saavutab haldusakti kehtetuks tunnistamise, mille koormavat mõju ta peab niikuinii lõppkokkuvõttes taluma.¹²⁷

Teiseks suureneb üha enam ka ajamomendi õiguslik tähendus.¹²⁸ Seda väljendab hea halduse tava üks elemente – isikute õigus kiirele haldusele.¹²⁹ Muu hulgas tähendab see isiku jaoks huvi teda puudutava menetluse kiireks ja efektiivseks läbiviimiseks ning talle ilma ülemääraste kulutuste ja aega viitmiseta subjektiivse avaliku õiguse võimaldamiseks. Sellest tulenevalt ei saa autor täielikult nõustuda väitega, et menetlusvigade tähelepanuta jätmist võimaldavad normid on eranditult haldusekesksed (*verwaltungszentriert*), mitte orienteeritud kodanikule (*bürgerorientiert*).¹³⁰

Peamise negatiivse argumendina menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise vastu tuuakse välja asjaolu, et menetlus- ja vormivigade range sanktsioneerimine omab kahtlemata moraalselt ja haldust õpetavat või nn pedagoogilist iseloomu.¹³¹ Formaalsete rikkumiste rangel

¹²³ A. Voßkuhle (1996), S 522; haldusotsuste stabiilsuse aspekti toob välja ka C. Ladenburger; vt: C. Ladenburger (1999), lk 240.

¹²⁴ Kooperatiivse (st erasektoriga koostööle suunatud) õiguse ja menetlusökoonomia vahelise suhte kohta vt nt: E. Schmidt-Aßmann (1998), lk 240-246; tõhususe ja menetlusosaluse suhte kohta pikemalt vt: R. Wahl (1983), lk 164.

¹²⁵ F. Ossenbühl (1982), S 465.

¹²⁶ J. Pietzcker (1983), S 199. C. Ladenburger viitab eelkõige kolmandate isikute õiguskaitse vajadusele; vt: C. Ladenburger (1999), lk 240.

¹²⁷ C. Ladenburger (1999), S 247.

¹²⁸ W.-R. Schenke (1986), S 306.

¹²⁹ RKPJK 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 17: "Eestis on hea halduse põhimõtteid omaks võetud nii haldus- kui ka kohtupraktikas. [...] Nii sätestab HMS § 5 lg 2, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaeeldivusi isikutele." Vt: Põhiõiguste Harta art 41 lg 1; kohtujuristi arvamus kaasuses C-270/99 P, Z v. Parlament, [2001] ECR I-9197, § 40. Pikemalt, sh viiteid vastavale Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu praktikale, vt ka: K. Kańska (2004), lk 313-315; M. Lais. Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. – ZEuS, 2002, H 3, D III; Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek> (1.10.2004).

¹³⁰ Seda väidetakse teoses: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 IV 3, änr 52.

¹³¹ Mõistet kasutavad: A. Hatje. Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung. – DÖV, 1997, H 12, lk 480; H. Hill (1986), lk 213; F. Hufen (2002), änr 588; M.

sanktsioneerimisel on nii eri- kui üldpreventiivne tähendus, sundides nii konkreetset kehtetuks tunnistatud haldusakti vastuvõtnud, kuid võimalik, et ka teisi haldusorganeid järele mõtlema ning järgmisel korral viga vältima.¹³²

Samuti toob formaalse veaga haldusakti ulatuslik kontrollimise kohustus koheselt juba esimeses kohtumenetluses kaasa kohtu kohustuse asuda haldusorgani asemele ja sisuliselt ise hakata vajalikke asjaolusid kaaluma. See on aeganõudev ning arvestades haldusorganite suuremat kompetentsust, mis ühtlasi võib tähendada kiiremat tegutsemist, võib ajaline võit osutuda illusoorseks.¹³³

Silmas pidades üha suurenevat määratlemata õigusmõistete kasutamist ja kaalutlusõiguse jätmist seadusandja poolt, on suurenenud täidesaatva võimu otsustuspädevus. See omakorda suurendab kolmanda sektori (valitsusvälised organisatsioonid, ettevõtjad jne) tahet mõjutada haldusorganeid otsuste tegemisel, mis võib viia kiiresti “poliitilise kaalutlusõiguse taandamiseni nullini”. Kõikvõimalikest menetlus- ja vorminõuetest kinnipidamise range kohustus on siinkohal haldusorganile kaitseks, mis aitab vältida asjakohatuid kaalutlusi.¹³⁴

Tuginedes praktikute väidetele, tuuakse kirjanduses välja lisaks ka asjaolu, et formaalse vea tõttu haldusakti kehtetuks tunnistamine on isiku huvides seetõttu, et kehtetuks tunnistatud koormava haldusakti andmise menetluse uuesti läbiviimisel (isegi vastava õigusliku kohustuse eksisteerimisel) jääb koormav haldusakt sageli faktiliselt kas üldse andmata või selgitab haldusorgan asjaolud nii ulatuslikult välja, et haldusakt on lõppkokkuvõttes isegi pooleldi isiku huvides.¹³⁵

Niedobitek (2000), lk 767; F. K. Schoch (1999), lk 292; R. Wahl (1983), lk 177; H. P. Nehl (2002), lk 153; C. Ladenburger (1999), lk 184, 248, 319.

¹³² Formaalsete rikkumiste tolereerimine kahjustab kindlasti õigusaktide järgimise kohustuslikkust. Pikemalt selle kohta käesoleva töö ptk-s 1.2.2.

¹³³ F. Hufen (2002), Rn 591.

¹³⁴ A. Voßkuhle (1996), S 524. Tuleb märkida, et viimast on toodud välja ka õiguspärasuse põhimõttest kõrvalekaldumise võimalikkust toetava argumendina. Nt A. Voßkuhle viitab probleemile, et arvestades asjaoluga, et suurenenud määratlemata õigusmõistete kasutamine ja ulatuslik kaalutlusõigus ei võimalda alati hinnata halduse tegevust skaalal õiguspärane-õigusvastane, siis paindlikkus ja kohasus peaksid olema haldustegevuse eesmärgid, mis õigustavad oportuuniteeti. Vt: A. Voßkuhle (1996), lk 520-521.

¹³⁵ C. Ladenburger (1999), S 184.

3. LAHENDUSED TEISTES RIIKIDES JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSES

3.1. Sissejuhatavad märkused

Nii Inglise, Saksa kui ka EL haldusõiguses aktsepteeritakse asjaolu, et menetlus- ja vorminõuete osatähtsust ei tohiks absolutiseerida – nende järgimine on küll vajalik eeltingimus menetlustulemuse õigsuse tagamiseks ning oluline mastaap halduse käitumise seaduslikkuse hindamisel, kuid teatud juhtudel võib eksimise nende vastu jätta tähelepanuta. Seejuures aluse osas, millest tulenevalt taoline eristus tehakse, ning vastus küsimusele, kas ja millist rolli omab menetlus- või vorminõude rikkumise hindamisel põhjuslik seos rikkumise ja menetluse tulemuseks oleva otsuse vahel, on erinevatel riikidel erinev seisukoht.

Vastava riigi õiguspraktikas omaks võetud lähenemine menetlus- ja vormivigade võimaliku tagajärje suhtes sõltub eelkõige asjaolust, millist eesmärki nähakse haldusmenetluse õiguspärasel läbiviimises ning kui ulatuslik on kohtulik kontroll haldustegevuse õiguspärasuse hindamisel. Mida enam toetatakse instrumentalistlikku käsitlust, seda suurem on võimalus, et menetluslikud minetused jäävad tulenevalt menetlustulemuse sisulisele õigsusele sanktsioonita (rakendatakse vigade tähelepanuta jätmise ja/või parandamise võimalusi) ning haldusakt jäetakse vaatamata õigusrikkumisele kehtima. Kui lähtekohaks on aga arusaam menetlusest kui iseseisvast väärtusest, toob menetlus- või vormiviga kaasa otsuse kehtetuks tunnistamise sõltumata sellest, kas viga mõjutas selle sisu või mitte.¹³⁶

Eri riikide tegelik praktika menetlus- ja vormireeglite tähenduse hindamisel jääb instrumentalistliku ja protseduraliseerimist pooldavate vastandlike käsitluste vahele, kuid lähtuvalt sellest, mida õigusloomes ja kohtupraktikas peetakse olulisemaks, võib erinevad õiguskorrad jagada kaheks.

Suuri üldistusi tehes võib väita, et Mandri-Euroopa riigid kalduvad menetlus- ja vorminõuete kehtestamist õigustama eelkõige utilitaarsest seisukohast lähtuvalt, kus hea haldus tähendab eelkõige tõhusat haldust – menetlusosaliste õiguste tagamine (nt õigus menetlusse kaasamisele, õigus ära kuulamisele) tagab haldusele vajaliku informatsiooni, võimaldades vastu võtta sisuliselt õige otsustuse.¹³⁷

¹³⁶ H. P. Nehl (2002), S 144.

¹³⁷ Lord Millett. The Right to Good Administration in European Law. – Public Law, Sweet & Maxwell, 2002, summer, p 312.

Common law maad seevastu keskenduvad inimesele – millist mõju avaldab talle kogu haldustegevus. Isikut tuleb kaitsta mitte üksnes sisuliselt valede otsuste eest, vaid ka ebaõiglase menetluse eest. Menetluslik korrektsus ja õiglus ei ole mitte üksnes nn kõrvalprodukt tõhusale haldusele, vaid eesmärk omaette.¹³⁸ EL õigust ja kohtupraktikat võib pidada “seguks” kahest eelnimetatust.

3.2. Inglise õigus

Inglise õiguses on kohtu poolt halduse tegevuse üle teostatava kontrolli aluseks nn *ultra vires* põhimõte, mille kohaselt on kohtutel õigus sekkuda, kui otsusetegija käitub ebaseaduslikult, st ületab talle antud pädevust, rikub õiglase menetluse nõuet või tegutseb *Wednesbury* kaasuse mõistes ebamõistlikult.¹³⁹

Eristatakse sisulist ja menetluslikku *ultra vires*. Menetlus- ja vorminõuete aluseks võib olla kas *common law* doktriin *natural justice* või parlamendi poolt vastu võetud õigusakt (*statutory requirements*). Esmanimetatu sisaldab kahte menetlusõigust: õigust erapooletule otsuse tegemisele ja õigust ärakuulamisele (sisaldab ka isiku õigust teada tema suhtes läbiviidava menetluse algatamisest)¹⁴⁰. Seejuures kohaldatakse õigusaktist tulenevaid menetlus- ja vorminõudeid ning *natural justice* põhimõtteid kumulatiivselt, st haldusorgan ei pea isikut puudutava otsuse tegemisel lähtuma mitte üksnes õigusaktis sisalduvast, vaid alati tuleb järgida ka *natural justice* doktriini^{141 142}.

Küsimusele, kas ja millist tähtsust omistavad Inglise kohtud menetlus- või vormiveaga haldusakti kehtetuks tunnistamisel põhjuslikule seosele vea ja haldusakti sisu vahel (st kas menetlus- või

¹³⁸ *Ibid.*, p 312.

¹³⁹ „... exercises his powers outside the jurisdiction conferred, in a manner which is procedurally irregular or is *Wednesbury* unreasonable, ...“ (*R. v. Lord President of the Privy Council, ex parte Page* [1993] AC 682, artikkelis: O. Dawn. Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial Review? – Judicial Review and the Constitution. Ed. by C. Forsyth. Oxford: Portland Oregon, 2000, lk 30)

¹⁴⁰ Pikemalt vt nt: W. Wade. *Administrative Law*. 7th Edition by W. Wade and C. Forsyth. Oxford: Clarendon Press, 1994, lk 690 jj; H. W. R. Wade, C. F. Forsyth. *Administrative Law*. 8th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2000, lk 435 jj.

¹⁴¹ Lord Brown-Wilkinson on mitmetes kohtuotsustes märkinud, et kehtib eeldus, mille kohaselt parlament nõuab vaikumisi kõigi tema poolt välja antud õigusnormides nimetatud otsuste tegemist kooskõlas *natural justice* põhimõttega. Vt: W. R. Wade, C. F. Forsyth (2000), lk 439; sama F. Becker. Die Bedeutung der ultra-vires-Lehre als Maßstab richterlicher Kontrolle öffentlicher Gewalt in England. – *ZaöRV*, 2001, H 61, lk 93, 104.

¹⁴² W. Wade (1994), pp 689, 696.

vormiviga mõjutas või võis mõjutada haldusakti sisulist otsustamist) puudub ühene vastus ning kohtupraktika on selles osas erinev.

Kui teatud juhtudel on kohtud püstitanud küsimuse menetlus- või vormivea kausaalsusest menetlustulemuse sisu suhtes,¹⁴³ siis samas võib leida näiteid ka sellest, et kohtud ei ole loobunud otsuse kehtetuks tunnistamisest üksnes tulenevalt asjaolust, et kui isik isegi oleks näiteks ära kuulatud, ei oleks see omanud mingit mõju menetlustulemuse sisule. Viimati nimetatud juhtudel rõhutatakse asjaolu, et vastasel korral kahjustataks avalikkuse usaldust otsuse tegemise protsessi õiglusesse.¹⁴⁴

Eksimine *natural justice* doktriini vastu, sõltub otsust tegeva haldusorgani olemusest, otsuse iseloomust, mil määral sekkutakse isiku õigustesse, ning üldisest õiguslikust ja faktilisest olustikust.¹⁴⁵ Ehk teiste sõnadega on kohtud püüdnud säilitada n.ö manööverdamisruumi väites, et tegu on paindliku põhimõttega, mistõttu pole võimalik paika panna rangeid reegleid, millal tuleks *natural justice* printsiipi kohaldada ning mis ulatuses – kõik sõltub konkreetsest kaasusest.¹⁴⁶ Näiteks on riigi julgeolekut puudutavate otsuste puhul (nt välismaalaste väljasaatmine) nimetatud põhimõtete kehtivust täielikult eitatud.¹⁴⁷ Samuti ei too esialgses haldusmenetluses isiku ärakuulamata jätmine automaatselt kaasa otsuse tühistamist kohtu poolt, kui isikul avanes võimalus oma arvamuse avaldamiseks haldusmenetluse hilisemas staadiumis, nt apellatsiooniorganis. Kohtud kalduvad lähtuma arusaamast, kas lõppkokkuvõttes on saavutatud õiglane tulemus õiglase menetluse teel^{148, 149}.

Aegade jooksul on olnud erinev arusaam ka sellest, milliseid õiguslikke tagajärgi võib *natural justice* põhimõtete rikkumine kaasa tuua. Algselt loeti taolisi eksimusi “eksimuseks faktis” (*errors in fact*). Kuna käesolevaks ajaks loetakse nimetatud põhimõtteid siiski jurisdiktsiooni

¹⁴³ K.-H. Ladeur, R. Prelle. Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors – a European and Comparative Law Analysis. – Journal of Environmental Law, Oxford University Press, Vol 13, N 2, 2001, p 192.

¹⁴⁴ W. Wade (1994), p 700; S. A. de Smith. Judicial Review of Administrative Action. 4th Edition by J. M. Evans., London: Stevens & Sons Limited, 1980, pp 243-245; D. J. Galligan (1996), pp 413-417.

¹⁴⁵ W. Wade (1994), p 696; S. A. de Smith (1980), p 245.

¹⁴⁶ W. Wade (1994), p 519.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p 693.

¹⁴⁸ Siiski on väljendatud ka kahtlusi taolise lähenemise suhtes juhtudel, kui tegu on ühe ja sama organiga, kes pärast esimest korda otsuse tegemist vaatab uuesti sama asja läbi; sellisel juhul ei saa ta vältida eelarvamust, mis tal varem otsust tehes on tekkinud. Vt: W. R. Wade, C. F. Forsyth (2000), lk 549-550. Ka D. J. Galligan rõhutab, et kuigi üldiselt peaks olema lubatud apellatsiooniasemes menetlusvigade tagantjärele parandamine, siis teatud juhtudel – tagamaks otsustusmenetluse kvaliteet – tuleks parandamise lubatavust eitada. Vt: D. J. Galligan (1996), lk 417; sama ka D. Bergner (1998), lk 284 jj.

¹⁴⁹ W. Wade (1994), p 700; S. A. de Smith (1980), p 243; D. J. Galligan (1996), p 416; pretsedendiks on 1979. a pärinev kaasus *Calvin v. Carr*, mille kohta pikemalt vt nt: C. Harlow, R. Rawlings (1997), lk 506.

küsimusteks, siis omistatakse rikkumistele *ultra vires* tagajärjed.¹⁵⁰ Ehk teiste sõnadega lähtutakse põhimõttest, et taoline otsus on tühine (*void*), mitte kehtetuks tunnistatav (*voidable*), omades siiski teatud õiguslikku mõju kuni tühisuse tuvastamiseni (*declared void*)¹⁵¹ kohtu poolt.¹⁵²

Ka *statutory requirements* puhul on kohtud lähtunud arusaamast, mille kohaselt ei too iga menetlus- ja vorminõude rikkumine tingimata kaasa negatiivseid tagajärgi haldusakti kehtivusele. Eristatakse nimelt menetlus- ja vorminõudeid, mille järgimine on kohustuslik (*mandatory*) ja mille rikkumine toob kaasa vastu võetud otsuse tühisuse või kehtetuks tunnistamise (*void or voidable*), ning suunavaid (*directory*) menetlus- ja vorminõudeid, mille järgimata jätmine taolist ranget tagajärge ei evi.¹⁵³ Viimati nimetatud rikkumisi on peetud ka “väärhalduseks” (*irregularity*)¹⁵⁴ või “protseduuriliseks ebakorrektsuseks” (*procedural impropriety*)¹⁵⁵.

Kohustuslike ja suunavate menetlus- ja vorminõuete eristamine ei lähtu mitte üksnes sellest, kas menetlus- või vorminõudeid eirati täielikult või neid siiski sisuliselt järgiti. Samuti ei oma määravat tähtsust küsimus, kas menetlusnormi rikkumine võis osalevale isikule negatiivseid tagajärgi kaasa tuua või mitte. Kohustuslike ja suunavate menetlusnormide omavaheline eristus on täielikult kohtunike otsustada. Juba 1877. aastal asus Lordide Koda seisukohale, et lähtuda tuleb peamiselt menetlus- või vorminõude olemusest – millist tähtsust nõue omab ning milline on selle seos õigusakti üldeesmärgiga¹⁵⁶; väga palju võib sõltuda ka konkreetsest kaasusest.¹⁵⁷

Väärhalduseks peetakse näiteks selliseid juhte, kui õigusaktis sätestatud nõuetest kõrvale kaldumine on vaid triviaalse tähendusega; kui isikud, kelle õiguste ja huvide kaitse oli rikutud menetlusnormide eesmärgiks, ei ole kannatanud mingeid sisulisi kahjulikke tagajärgi; kui menetlusnormide kohustuslikuks lugemine tooks kaasa tõsiseid negatiivseid tagajärgi avalikele

¹⁵⁰ S. A. de Smith (1980), p 241; F. Becker (2001), S 93.

¹⁵¹ W. Wade on seisukohal, et tühisust tuleks käsitleda relatiivses tähenduses, mitte absoluutsena. Vt: W. Wade (1994), lk 492. *Ultra vires* põhimõtte arengu ning tagajärgede (tühisus või kehtetuks tunnistatavus) kohta pikemalt vt: F. Becker (2001), lk 85 jj; D. Ehlers. Die Lehre von der Teilrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts und die Ultra-vires-Doktrin des öffentlichen Rechts. Berlin: Duncker und Humblot, 2000, lk 37 jj.

¹⁵² W. Wade (1994), p 700; pikemalt vt ka nt: D. Bergner (1998), lk 273 jj.

¹⁵³ W. Wade (1994), p 689; S. A. de Smith (1980), p 142; D. Bergner (1998), S 266.

¹⁵⁴ S. A. de Smith (1980), p 142.

¹⁵⁵ U. Hübner, V. Constantinesco. Einführung in das französische Recht. 3., völlig neubearbeitete Auflage, München: V. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994, S 227.

¹⁵⁶ Kaasuses *Howard v. Boddington* (viidatud: D. Bergner (1998), lk 267). Näiteks juhul, kui õigusakti peamiseks eesmärgiks on kaitsta pigem avalikke huve kui üksikisiku õigusi, toovad pisemadki rikkumised õigusaktist tulenevate menetlusnõuete vastu kaasa vastuvõetud otsuse tühistamise. Samuti võib tähtsust omada see, milliseid praktilisi tagajärgi menetluse tulemus evib isikute õiguste suhtes. Vt: S. A. de Smith (1980), lk 143-145.

¹⁵⁷ W. Wade (1994), p 689; S. A. de Smith (1980), p 142; D. Bergner (1998), S 270; D. Foulkes. Administrative Law. 8th Edition. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1995, p 273 (samas lk 274-278 ka näited erinevate menetluste ja menetlusnõuete rikkumiste kohta).

huvidele või kui kohtul on mistahes muu põhjus, mis takistab teda sekkumast vastuvõetud otsuse tegemise protsessi.¹⁵⁸

Teatud menetlus- ja vorminõuded on siiski alati loetud kohustuslikeks. Näiteks õigusaktist tulenevad kohustused teatada menetluse algatamisest, tagada isiku õigus ära kuulamisele, konsulteerida õigusaktis nimetatud teiste haldusorganitega.¹⁵⁹

Erisusena kohtu poolt menetlus- ja vorminõuete rikkumise tagajärgede hindamisel õigusaktist tulenevate nõuete ja doktriini *natural justice* vahel tuleb välja tuua asjaolu, et esimeste puhul lähtuvad kohtud üldistatud abstraktsest *ex ante* hindamisest, teisel aga konkreetse juhtumi *ex post* vaatlusest.¹⁶⁰

Oluline on ka märkida, et teatud selgust tõi menetlus- ja vormivigade tagajärgede hindamise küsimusse Lordide Koja 2000. aasta keskkonnamõju hindamismenetlust puudutav otsus¹⁶¹, millele kirjanduses pannakse suuri lootusi kui menetlusnõuete olulisust suurendavale pretsedendile. Otsuses rõhutati haldusmenetluse iseseisvat väärtust ja menetlusnormide rikkumise tähtsust ning seda sõltumata sellest, kas ja millist mõju menetlusvead võisid avaldada lõppotsustuse sisule. Nimelt asus Lordide Koda seisukohale, et Euroopa Liidu keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgiks on anda üksikisikutele õiguseid, mille tagamise kohustus ei võimalda otsuseruumi küsimuses, kas menetlusnõuete rikkumine mõjutas või võis mõjutada menetlustulemuse sisu. Keskkonnamõju hindamise idee kui “inklusivne ja demokraatlik menetlus” peab prevaleerima võimaluse ees, et juba olemasolevad haldusorganile teadaolevad faktid (ilma et viidaks läbi keskkonnamõju hindamine) on piisavad otsuse tegemiseks.¹⁶²

3.3. Saksa õigus

Saksamaa on selgelt nn instrumentalistlikku lähenemist pooldavaks riigiks. Sarnaselt teiste Mandri-Euroopa riikidega on menetlus- ja vorminõuete peamiseks allikaks seadus (haldusmenetluse seadus – *VwVfG* ja eriseadused) ning konstitutsioonist tulenevad põhimõtted.

¹⁵⁸ S. A. de Smith (1980), p 143.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp 144-145.

¹⁶⁰ D. Bergner (1998), S 267.

¹⁶¹ *Berkley v. Secretary of State for the Environment* (2000) (viidatud: K.-H. Ladeur, R. Prella (2001), lk 192 jj).

¹⁶² K.-H. Ladeur, R. Prella (2001), p 193.

Traditsioonilises Saksa haldusõigusteoorias ei oma menetlusidee iseseisvat väärtust. Menetlusel puudub omaette eesmärk ning ta on vajalik üksnes materiaaõiguse realiseerimiseks.¹⁶³ Vaatamata sellele, et menetlusõigus on oluline isikute õiguskaitset silmas pidades,¹⁶⁴ räägitakse reeglina ikkagi menetluse “teenivast funktsioonist” (“*serving function*”, “*dienenden Funktion*”) – menetlus on vaid vahend, mis võimaldab isikutel oma subjektiivseid materiaalseid õigusi kasutada ja kaitsta.¹⁶⁵ Selline arusaam väljendab menetlusõiguse subordinatsiooni võrreldes materiaaõigusega.¹⁶⁶

Instrumentalistlik menetlusõiguse käsitlemine nähtub eriti selgelt menetlus- ja vormivigade tagajärgede regulatsioonist, kus erinevalt näiteks Inglise õigusest on menetlusnormide rikkumise tagajärjed seadusega otseselt reguleeritud ning kohtute “mänguruum” vigade sanktsioneerimisel tunduvalt väiksem.

Esiteks annab *VwVfG* § 45 võimaluse kõrvaldada menetlus- ja vormivead tagantjärele, sealhulgas ka hilisemas vaide- ja kohtumenetluses.¹⁶⁷ Lisaks sellele välistab sama seaduse § 46 isikute õiguse nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, kui on ilmselge, et menetlus- või vormiviga ei mõjutanud otsuse sisu. Erandiks on nimetatud normide suhtes vaid vead, mis viivad *VwVfG* § 44 kohaselt haldusakti automaatse tühisuseni.¹⁶⁸

Seejuures tuleb märkida, et menetluse kiirendamise huvides kahandati menetlus- ja vormivigade tähtsust 1996. a seaduse muudatustega¹⁶⁹ võrreldes varasema regulatsiooniga veelgi. Kui varem

¹⁶³ H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11., überarb. und erg. Aufl., München: Beck, 1997, S 457.

¹⁶⁴ Sh ka põhiõiguste kaitse menetluses ja läbi menetluse, mida on tunnustanud Saksa Liidukonstitutsioonikohus. Pikemalt viiteid kohtupraktika kohta vt: F. K. Schoch (1999), lk 282.

¹⁶⁵ H. Schulze-Fielitz (1995), S 240.

¹⁶⁶ F. K. Schoch (1999), S 282.

¹⁶⁷ Pikemalt vt nt: F. Hufen (2002), änr 597 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45.

¹⁶⁸ Erandeid võib siiski leida ka eriseadustest. Näiteks on tehtud erand sotsiaalõiguse valdkonnas (SGB-X § 42), kus *VwVfG* §-s 46 nimetatud põhimõtte ei kehti, kui seaduses ette nähtud isiku ärakuulamise nõuet ei ole järgitud. Samuti on kohus tunnistanud absoluutseteks menetlusvigadeks teatud piiratud juhtudel puudutatud isikute, sh tunnustatud keskkonnaorganisatsioonide ärakuulamata jätmise, kuna „... taoline menetlusõigus ei evi looduskaitseühingute materiaaõiguslike nõuete ja õiguste suhtes mingit teenivat funktsiooni. Taoline menetlusõigus on iseseisva tähendusega ning omab absoluutset iseloomu, mistõttu osalusõiguse rikkumisele peab alati järgnema sanktsioon.“ (*BVerwGE* 105, 348, 353 jj) Siiski väidetakse, et absoluutne menetlusviga on Saksa õiguses harva esinevaks erandiks. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 285; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), lk 113.

¹⁶⁹ 1996. a seadus loamenetluse kiirendamiseks (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz). Pikemalt vt: H. Schmitz, F. Wessendorf. Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland. – *NVwZ*, 1996, H 10, lk 955 jj; H. J. Bonk. Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz. – *NVwZ*, 1997, H 4, lk 320 jj; C.-D. Bracher. Nachholung der Anhörung bis zum Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens? – *DVB*, 1997, H 8, lk 534 jj; J. Berkemann. Verwaltungsprozeßrecht auf „neuen Wegen“? – *DVB* 1998, H 9, lk 446 jj; H. Sodan (1999), lk 729 jj; J. Bader. Die Ergänzung von Ermessenserwägungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. – *NVwZ*, 1999, H 2, lk 120 jj; M. Dolderer. Sie neu eingeführte “Ergänzung von Ermessenserwägungen” im Verwaltungsprozeß. – *DÖV*, 1999, H 3, lk 104 jj.

kehtinud VwVfG § 46 kohustas tähelepanuta jätma menetlus- ja vormivead üksnes seotud otsuste puhul, kus haldusorganil puudus kaalutlusõigus, ning juhtudel, kui diskretsioon oli taandanud nullini¹⁷⁰ (lähtuti otsuse õiguslike alternatiivide puudumise kriteeriumist), siis nüüdseks laieneb §-s 46 sätestatud põhimõtte lisaks ka kaalutlusõiguse alusel tehtavatele otsustele (lisandunud on konkreetse tulemusrelevantsuse ehk kausaalsuse kriteerium).¹⁷¹

Kuigi kirjanduses rõhutatakse, et uut VwVfG §-i 46 tuleb rakendada tagades normi konstitutsioonikonformne tõlgendus,¹⁷² siis samas tunnustatakse, et isegi rikkumised põhiõigusliku kaaluga menetlusnormide vastu (nt ärakuulamisõigus, menetlusse kaasamise kohustus) võivad jääda sanktsioneerimata. Seda põhjendatakse asjaoluga, et mitte igast menetlusnormist ei tulene põhiõigust ning mitte iga menetlus- ja vormiviga ei tuleks käsitleda põhiõiguste rikkumisena (isegi kui menetlustulemus omab materiaalõiguslikult põhiõiguslikku tähendust). Juhtudel, kui menetlus- või vormiviga siiski kujutab endast põhiõiguse rikkumist, ei pea see sellele vaatamata tingimata tooma kaasa menetlustulemuse tühistamise. Tulenevalt instrumentalistlikust käsitlusest, mille kohaselt ei ole menetlus omaette eesmärk, vaid ta peab tagama isiku materiaalsete õiguste realiseerumise, siis juhul, kui menetlustulemus isiku materiaalsete õiguste ei riku, on menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmine lubatav. Taolist käsitlust toetavate argumentidena viidatakse vajadusele tagada muude väärtuste kaitse – haldusotsuste stabiilsus ning sellega kaasnev õiguskindlus, haldustegevuse tõhusus, kolmandate isikute põhiõiguste tagamine.¹⁷³

VwVfG § 46 esitab ilmselguse nõude (*Offensichtlichkeitserfordernis*), mis peaks olema “kohaseks tasakaalustajaks ühelt poolt menetlusökonoomia ja teisalt menetlus- ja vorminõuete vahel, mille

¹⁷⁰ Määratlemata õigusmõistet puhul oli VwVfG § 46 samuti kohaldatav. Taoline seisukoht vt: H. J. Bonk (1997), lk 325; C. Ladenburger (1999), lk 246, 248 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, änr 69; P. Badura (1998), § 38 III 3, änr 34; H. Hill (1986), lk 110, 113. Vastupidine seisukoht vt: D. Grimm. Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ, 1985, H 12, lk 871; H.-W. Laubinger. Heilung und Folgen von Verfahrens- und Formfehlern – §§ 45 und 46 VwVfG sowie §§ 126 und 127 AO 1977 in der Rechtsprechung. – Verwaltungs Archiv, 1981, Bd 72, lk 346.

¹⁷¹ C. Ladenburger (1999), S 238; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 59-64; P. Badura (1998), § 38 III 3, Rn 35. Seejuures tuleb märkida, et oluliseks on saanud probleem, kas tulemusrelevantsus lisandus või asendas olemasoleva õiguslike alternatiivide kriteeriumi. Muutmise seaduse eelnõu seletuskiri rõhutas, et olemasolev praktika ja arusaamad peaksid jääma kehtima, st seadusandja tahe oli suunatud kriteeriumi lisandumisele, kuigi kehtiv seaduse tekst sellist lähenemist otseselt ei toeta. Pikemalt vt nt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, änr 50-55; C. Ladenburger (1999), lk 259-261, 280-282. Seejuures F. Hufen on seisukohal, et ka uus ilmselgest tulemusrelevantsusest lähtuv VwVfG § 46 on kohaldatav üksnes õigusliku alternatiivi puudumise korral. Silmas pidades “ilmselguse” nõuet, mis ei ole diskretsiooni ja määratlemata õigusmõistete osas kunagi kehtiv (sama märgib määratlemata õigusmõistete kohta ka C. Ladenburger (1999), lk 261), ei ole § 46 kohaldamine mitte üksnes õiguslikult, vaid ka meetodiliselt võimalik. Vt: F. Hufen (2002), änr 628-629.

¹⁷² H. J. Bonk (1997), S 324, 326; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 5-8; F. Hufen (2002), Rn 588.

¹⁷³ C. Ladenburger (1999), S 240. Sama seisukoht: D. Grimm (1985), lk 871; H. J. Bonk (1997), lk 325; F. Hufen (2002), änr 510 (kus ka loetelu vastavast kirjandusest), 544.

eesmärgiks on kaitsta puudutatud isikuid ja tagada efektiivne „korrastatud haldus“.¹⁷⁴ Ilmselge ei pea olema mitte menetlus- või vormiviga ise, vaid selle *mõju puudumine* menetlustulemusele. Viga avaldab mõju juhul, kui esineb *konkreetne võimalus*, et ilma selleta oleks tehtud teistsugune otsustus.¹⁷⁵ See tähendab, et vea tulemusrelevantsus peab olema üheselt välistatud ning seejuures peab see olema kergesti äratuntav.¹⁷⁶

Teoorias vaieldakse selle üle, kas evidentsuse teooriast lähtuva „ilmselguse“ väljaselgitamisel on määravaks „keskmise inimese“ tunnetusvõimed või selle, kes on tuttav konkreetse kaasuse faktiliste ja õiguslike asjaoludega. Kuna evidentsuse teooria püüab saavutada tasakaalu õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtete vahel, siis on valdavalt asutud seisukohale, et lähtuda tuleb keskmise inimese vaatekohast (otsusevõimeline isik, tähelepanelik ning mõistlik kodanik).¹⁷⁷

3.4. Euroopa Liidu õigus

3.4.1. Menetlusõiguse allikad

Euroopa Liidus peetakse „hea halduse“ all silmas reeglina menetlusõigust, mitte materiaalsoigust.¹⁷⁸ EÜ asutamislepingus puudus pikka aega viide hea halduse põhimõttele ning

¹⁷⁴ VwVfG § 46 muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (BT-Drucks. 13/3995, S 8 zu § 46; viidatud: H. J. Bonk (1997), lk 325; H. Sodan (1999), lk 734; C. Ladenburger (1999), lk 281; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, änr 8)

¹⁷⁵ H. Sodan (1999), S 734-735; H. J. Bonk (1997), S 326; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 85; P. Badura (1998), § 38 III 3, Rn 35-36; S. Hegels. EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht. Europäisches Verwaltungsrecht für den direkten und den indirekten Gemeinschaftsrechtsvollzug. 1. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, S 91.

¹⁷⁶ C. Ladenburger (1999), S 280. C. Ladenburger rõhutab, et uus VwVfG § 46 viitab justkui üksnes nn „negatiivsele tulemuskontrollile“, mille kohaselt tuleb haldusorganil tõendada vormi- ja menetlusvigade mõju puudumine menetlustulemusele. Samas võib senise kohtupraktika kohaselt eristada nelja liiki menetlusi – ehitusprojektide kinnitamine, aatomilubade andmine, eksamite läbiviimine ja „tavalised diskretsioonotsused“. Kahe esimese puhul on kohtud seni lähtunud arusaamast, mille kohaselt kehtib „positiivne tulemuskontroll“, st kaebuse esitaja peab tõendama, et vaidlustatav menetlus- või vormiviga oleks kaasa toonud teistsuguse otsuse. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 260 jj.

¹⁷⁷ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 I 3, Rn 12; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 85: määravaks on „objektiveeritud vaateleja seisukoht“. N. Achterberg päris sellega ei nõustu, väites, et kriteeriumina ei saa lähtuda ei igähe ega ka mitte juristi teadmistest. Õige kriteerium on nende vahepeal, st vaateleja peab faktilisi asjaolusid, mille evidentsust nõutakse, sisuliselt teadma. Vt: N. Achterberg. Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 2., völlig neubearb. und erweiterte Aufl. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1986, § 21, änr 193.

¹⁷⁸ Lord Millett (2002), p 310. Seejuures defineeritakse mõistet „hea haldus“ negatiivselt, st läbi mõiste „väärhaldus“ (*maladministration*), mille sisustas EL ombudsman J. Söderman oma 1997. a iga-aastases aruandes: „Väärhaldusega on tegu juhul, kui haldusorgan ei käitu talle kohustusliku reegli või printsiibi kohaselt.“ Toodud määratluse on heaks kiitnud nii Euroopa Parlament kui ka Komisjon. Pikemalt vt nt: K. Kaňska (2004), lk 303; Lord Millett (2002), lk 316; K. Kuusikko. Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects. – European Public Law, Vol 7, Issue 3, lk 460. Hea halduse mõiste kohta vt pikemalt ka: H. P. Nehl (1999), lk 15 jj.

üksnes mõningatest asutamislepingu sätetest võis leida viiteid menetlus- ja vorminõuetele, mida EL organid ja institutsioonid olid ja on kohustatud otsese halduse puhul järgima: artikkel 253 näeb ette põhjendamiskohustuse ja artikkel 255 viitab dokumentidele juurdepääsu õigusele. Menetlusega seondub ka artikli 21 lõikes 3 sätestatud nn keeleõigus. Lisaks näeb asutamislepingu artikli 88 lg 2 ette õiguse ärakuulamisele, kuid see piirdub üksnes riigiabi menetlusega. Mitmeid menetlusnorme võib leida EL sekundaarõigusest teatud kindlates valdkondades, nt konkurentsioiguses, dumpinguvastases regulatsioonis, samuti riigiabi, patentide ning EL avaliku teenistusega seonduvates õigusaktides.¹⁷⁹

Menetlusõigusliku hea halduse väljaarenemisel on suur roll olnud Euroopa Kohtul. Esimeseks kaasuseks, kus kohus tunnustas vajadust korrektse menetluse järele, oli 1957. aastal *Algera*¹⁸⁰. Sellel ajal printsiibina käsitletud hea halduse põhimõttest kui nn *soft-law*’st on aja jooksul kohtupraktika tulemusel välja arenenud õiguslikult siduv kategooria, mis paneb EL organitele ja institutsioonidele kindlaid kohustusi.¹⁸¹ Otseselt isikutele kuuluvaid subjektiivseid õiguseid sellest siiski ei tuletatud.¹⁸² Põhiõiguste Harta artikkel 41¹⁸³ läheb siinkohal aga samm edasi, sätestades õiguse heale haldusele isikule kuuluva subjektiivse avaliku õigusena, mis on muu hulgas ka kohtulikult kaitstav.¹⁸⁴

¹⁷⁹ K. Kańska (2004), p 304. Välja on töötatud ka erinevaid koodekseid, nt 2000. a Komisjoni poolt vastu võetud koodeks Komisjoni ametnikele ning Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud käitumiskoodeks oma ametnikele. Olulisim on siiski Euroopa Ombudsmani initsiatiivil 1999. a mudelkoodeks EL organite ja institutsioonide ametnikele, mille Euroopa Parlament võttis 2001. a oma resolutsiooniga vastu (*European Code of Good Administrative Behaviour*). Seejuures on Euroopa Parlament pöördunud ka Komisjoni poole üleskutsega esitada EÜ asutamislepingu artikli 308 alusel määruse eelnõu, mis sisaldaks eelviidatud koodeksit. Pikemalt vt: K. Kańska (2004), lk 306-307.

¹⁸⁰ Joined Cases 7/56, 3/57–7/57 *Algera v. Common Assembly* [1957] ECR 39, § 55.

¹⁸¹ Näiteks õigust ärakuulamisele tunnustati esmakordselt 1974. a kaasuses *Transocean Marine Paint Association v. Commission* (Case 17/74 [1974] ECR 1063). Heale haldusele kui kohtulikult kaitstavale õigusele viitas esmakordselt 1984. a kohtujurist Slynn kaasuses *Tradax Graanhandel BV v. Commission* (Case 64/82 [1984] ECR 1359). Pikemalt vt: K. Kańska (2004), lk 304; Lord Millett (2002), lk 311-313.

¹⁸² K. Kańska (2004), p 300.

¹⁸³ Põhiõiguste Harta moodustab Euroopa põhiseadusliku lepingu II osa “Liidu Põhiõiguste Harta”. Põhiseadusliku lepingu numeratsiooni kohaselt on õigus heale haldusele sätestatud artiklis II-101. (Euroopa Liidu põhiseaduslik leping. – Euroopa Liidu Teataja C 310, 16.12.2004) Vt loetelu Põhiõiguste Harta artiklis 41 sisalduvatest õigustest käesoleva töö ptk-s 4.3.3.6. Tegu ei ole ammendava loeteluga menetlusõigustest, mistõttu öeldakse, et tegu on “moodsa haldusõiguse miinimumnõuetega”, “hea halduse alusprintsipiidega” või “näitliku konkretiseeringuga”. Vt: M. Lais erinevate autorite põhjal (2002), B I. Kuigi Hartas sisalduv omandab juriidilise jõu Euroopa põhiseadusliku lepingu jõustumisest, on Esimese Astme Kohus oma praktikas juba otseselt viidanud õigusele heale halduse, millele vastab EL organite ja institutsioonide vastav kohustus, nt kaasus T-54/99 *max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Commission* [2002] ECR II-313, § 48 (viitab otseselt Põhiõiguste Harta artiklile 41); kaasus T-211/02 *Tideland Signal Ltd v. Commission* [2002] ECR II-3781, § 37.

¹⁸⁴ K. Kańska on selles osas väga kriitiline ning on seisukohal, et õigus heale haldusele peaks jääma printsiibiks, mitte olema subjektiivne õigus. Põhjendusena toob ta esiteks asjaolu, et tegu on väga laialivalguva üldise standardiga, mis tähendab, et suur roll jääb konkreetset juhul hea halduse sisustamisel ikkagi kohtule ja ombudsmanile. Teiseks leiab ta, et menetlusõiguse eesmärk peaks olema *bonum commune*, st avalikust huvist

3.4.2. Menetlus- ja vormivigade tagajärjed

EÜ asutamislepingu artikli 230 lg 2 kohaselt kuuluvad Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla muu hulgas EL organite ja institutsioonide õigusaktid, mille puhul on rikutud olulisi (*essential*) menetlusnorme¹⁸⁵. Tuginedes nimetatud artiklile, on kohus mitmetel juhtudel rõhutanud, et “*vice de forme*” muudab õigusakti kehtetuks tunnistatavaks, kusjuures kohus peab menetlus- ja vorminõuetest kinnipidamist kontrollima mitte üksnes juhtudel, kui pool menetlusnormi rikkumisele tähelepanu pöörab, vaid ka enda initsiatiivil.¹⁸⁶

Õiguskirjandusest võib leida erinevaid ja kohati isegi vastandlikke seisukohti selle kohta, kas EL õiguses ja kohtupraktikas domineerib haldusmenetluse instrumentalistlik või pigem inimväärikust kaitsev idee. K. Kańska on näiteks seisukohal, et isikut kaitsev lähenemine on domineeriv kohtumenetlustes, mis on algatatud isikute poolt liikmesriigi vastu; instrumentalismist lähtuvad aga menetlused EL enda organite või institutsioonide vastu.¹⁸⁷ Sellest tulenevalt ei ole võimalik üheselt määratleda, mida Euroopa Kohus on oma praktikas pidanud oluliseks menetlusnormide rikkumiseks, mis toob kaasa õigusakti kehtetuks tunnistamise, ning millist rolli mängib seejuures küsimus, kas viga võis mõjutada sisulist otsustamist või mitte. Ka H. P. Nehl märgib, et EL haldusõiguse suurimaks probleemiks, mis vajab kiiret lahendamist, on selge ja usaldusväärse doktriini puudumine, millest lähtuvalt hinnata menetlusnormide rikkumiste õiguslikke tagajärgi.¹⁸⁸

J. Schwarze väitel on oluliste menetlus- ja vormivigade määratlemisel lähtutud eelkõige menetlusökoonoomia põhimõttest ning vajadusest tagada administratsiooni funktsionaalne suutlikkus. Ta rõhutab, et kuigi EL aluspõhimõtteks on efektiivse õiguskaitse tagamine ning väga

lähtuva materiaalõiguse elluviimine; isiku subjektiivsete õiguste kaitse on küll oluline, kuid peaks olema alati teisejärguline. Ta ei nõustu Põhiõiguste Hartas aluseks võetud käsitlusega, mille kohaselt haldus on “hea”, kui ta kaitseb üksnes isikute õiguseid, samal ajal kui kordagi ei mainita Hartas halduse kohustust kaitsta ka avalikke huve ning ei räägita halduse tõhususest. Avaliku huvi kaitse eesmärgil tuleks pigem menetlus “avada” kolmandatele isikutele ja avalikes huvides tegutsevatele organisatsioonidele. Vt: K. Kańska (2004), lk 299, 323–326.

¹⁸⁵ Nimetatud artikkel reguleerib menetlusnormide rikkumist EL enda organite ja institutsioonide poolt ehk teiste sõnadega tuleb eristada menetlus- ja vormivigade tagajärgi EL enda haldusõiguses ning menetlus- ja vormivigade tagajärgi liikmesriikide poolt EL õiguse rakendamisel. Viimase kohta pikemalt nt: S. Hegels (2001), lk 88-94.

¹⁸⁶ J. Schwarze. *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 1992, p 1420; H. P. Nehl rõhutab, et Euroopa Kohtu oma initsiatiiv menetlusnõuete järgmise kontrollimisel on eriti märkimisväärne põhjendamiskohustuse puhul; nt kaasus C-166/95 *Commission v. Daffix* [1997] ECR I-983; kaasus T-95/94 *Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Valeurs and Brink's France SARL v. Commission* [1995] ECR II-2651. Vt pikemalt: H. P. Nehl (2002), lk 154.

¹⁸⁷ K. Kańska (2004), p 302. Ühtse lähenemise puudumine tuleneb muu hulgas ka asjaolust, et väidetavalt on EL haldusõiguse kõige olulisemateks mõjutajateks olnud just vastandlikke lähenemisi toetavad riigid Saksamaa kui eelkõige instrumentalismi pooldaja ning Inglismaa kui eelkõige protseduraliseerimisest lähtuv riik. Vt: J. Schwarze (1992), lk 1430. Euroopa Kohtu praktikas menetlus- ja vormivigade parandamise ja tähelepanuta jätmise võimaluste võrdlus EL oma haldusõiguses ja liikmesriikide poolt EL õiguse elluviimisel pikemalt S. Hegels (2001), lk 86-93.

¹⁸⁸ H. P. Nehl (1999), p 98.

olulist rolli mängivad menetlusnormide rikkumiste tagajärgede hindamisel asjaolud, kas menetlus- või vorminõude rikkumine on negatiivselt mõjutanud kaebuse esitaja õiguskaitse ja õiguste taastamise võimalusi, siis esitab kohus siiski eelkõige küsimuse, kas menetlusnormi rikkumine võis mõjutada tehtud otsuse sisu. Kui samasisuline otsus tuleks pärast kohtu poolt otsuse kehtetuks tunnistamist uuesti vastu võtta, jätab kohus õigusakti kehtetuks tunnistamata.¹⁸⁹ Ehk nagu märgib Lord Millett, näib Euroopa Kohtu praktikat vaadates, et hea halduse põhimõtet vaadeldakse eelkõige siiski vahendina eesmärgi saavutamiseks, mitte eesmärgina omaette. Otsuse kehtetuks tunnistamist peetakse efektiivseks sanktsiooniks menetlus- või vorminõude rikkumisele üksnes juhtudel, kui rikkumine mõjutas otsuse sisu.¹⁹⁰

Taoliste väidetega ei nõustu aga H. P. Nehl. Tema on seisukohal, et Euroopa Kohus ei lähtu oma viimase aja praktikas mitte instrumentaalsest haldusmenetluse ideest, vaid eelkõige indiviidi kaitsva menetluse põhimõttest. Isikut kaitsva sisuga menetlusgarantiide rikkumised toovad reeglina alati kaasa otsuse kehtetuks tunnistamise ning seda vaatamata küsimusele, kas rikkumine võis mõjutada otsustuse sisu või mitte.¹⁹¹

Kohtupraktika analüüsi põhjal on väljendatud seisukohta,¹⁹² mille kohaselt jätab Euroopa Kohus õigusakti kehtetuks tunnistamata juhul, kui puudub igasugune võimalus, et menetlus ilma menetlus- või vormiveata oleks viinud teisele tulemusele.¹⁹³ Alternatiivse otsuse tegemise võimalust on eitatud eelkõige seotud otsuste puhul, kus puudub kaalutusõigus¹⁹⁴, aga ka juhtudel, kui faktilistest asjaoludest nähtub, et teistsugust otsust ei oleks saanud teha¹⁹⁵, või kui menetlus- või vormiviga ei omanud “määravat tähendust”¹⁹⁶, st menetlusnormi rikkumine oli täielikult korraldava iseloomuga¹⁹⁷. Diskretsioonotsuste puhul on kohus oma kontrolli otsuste

¹⁸⁹ J. Schwarze (1992), pp 1421-1422, 1426.

¹⁹⁰ Lord Millett (2002), p 315; nt ühendatud kaasused T-10-12 & 15/92 *Cimenteries CBR and others v. Commission* [1992] ECR II-2667.

¹⁹¹ H. P. Nehl (2002), S 155. Põhimõtteliselt sama seisukoht: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, änr 178 jj, kus märgitakse, et menetlus- ja vormivea olulisuse selgitamisel lähtutakse rikutud normi tähendusest üldiselt; reeglina hinnatakse vea kausaalsust menetlustulemusele (seda tehakse konkreetset juhtumit silmas pidades), kuid isikut kaitsvate menetlusnormide rikkumist vaadeldakse sageli olulisena sõltumata vea relevantsusest (tegu on absoluutse kehtetuks tunnistamise alusega).

¹⁹² S. Hegelsi analüüs: S. Hegels (2001), lk 87-88.

¹⁹³ Nt kaasus 30/78 *Distillers Company Limited v. Commission* [1980] ECR 2229 (2264, § 26); kaasus 301/87 *France v. Commission* [1990] ECR I-307 (359, § 31).

¹⁹⁴ Nt kaasus 117/81 *Geist v. Commission* [1983] ECR 2191 (2207, § 7).

¹⁹⁵ Nt kaasus 9/76 *Morello v. Commission* [1976] ECR 1415 (1421 jj, § 10 jj); kaasus 234/84 *Belgium v. Commission* [1986] ECR 2263 (2289, § 30); kaasus 259/85 *France v. Commission* [1987] ECR 4393 (4415 jj, § 13); kaasus C-301/87 *France v. Commission* [1990] ECR I-307 (359, § 31); kaasus C-142/87 *Belgium v. Commission* [1990] ECR I-959 (1016, § 48).

¹⁹⁶ Nt kaasus 123/75 *Küster v. Parliament* [1976] ECR 1701 (1712, § 30 jj).

¹⁹⁷ Nt ühendatud kaasused 100-103/80 *Musique Diffusion française v. Commission* [1983] ECR 1985 (1885, § 30).

sisulise õiguspärasuse hindamisel siiski piiranud¹⁹⁸, mistõttu kaalutlusõiguse alusel tehtavaid otsuseid on kohus menetlus- ja vormivigade tõttu kehtetuks tunnistanud enam.¹⁹⁹

Tagamaks administratsiooni efektiivsus, on J. Schwarze väitel kohus jätnud õigusakte kehtetuks tunnistamata nii motiveerimise nõude, selgituskohustuse kui ka ärakuulamisõiguse rikkumise korral, samuti on nimetatud põhimõtet rakendatud juhtudel, kui menetlusnormide rikkumine mõjutas üksnes teatud osa õigusaktist. Viimasel juhul on kohus vigase osa n.ö asendanud iseenda otsusega.²⁰⁰ H. P. Nehl on aga seisukohal, et erinevatel menetlus- ja vorminõuetel on erinev kaal. Kui hoolitsus- ja motiveerimiskohustuse ning uurimispõhimõtte rikkumised toovad reeglina alati kaasa menetlustulemuse kehtetuks tunnistamise kohtu poolt, siis ärakuulamisnõude ning menetlusosalise esindaja õiguse asja materjalidega tutvumisele rikkumise korral ei ole kohtupraktika ühene ning kohus näib vahel eelistavat instrumentalistlikku lähenemist, vahel isikut kaitsvat lähenemist.²⁰¹

EL õiguses ja kohtupraktikas on ühene seisukoht selles osas, et menetlus- ja vorminõuete rikkumise parandamine on kindlasti võimalik kuni läbiviidava haldusmenetluse lõpuni, kuna menetlus kujutab endast ühte tervikut, mille õiguspärasust tuleb ka sellisena hinnata. Palju enam vaidlusi on tekitanud aga küsimus, kas rikkumise kõrvaldamine peaks olema lubatav ka veel kohtumenetluse jooksul. Kohtupraktika on selles osas vastuoluline. Kui mitmetes kaasustes on kohus rõhutanud, et meetme õiguspärasust tuleb hinnata selle vastuvõtmise ajal olemasolevate faktide ja kehtiva õiguse põhjal ning vigade parandamine pärast seda ei ole enam võimalik, siis võib leida kaasuseid, kus vigade parandamist hilisemas staadiumis pärast menetluse lõppu, sh ka juba kohtumenetluse käigus on Euroopa Kohtu poolt aktsepteeritud^{202, 203}. Viimast seisukohta on

¹⁹⁸ Euroopa Kohtu vastavaks pretsedentkaasuseks peetakse kaasust *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte*, kus kohus rõhutas tehnokraatlike ja majanduspoliitiliste otsuste tegemisel menetlusnõuete järgimise olulisust, kuna see on peamiseks mastaabiks kohtutele kaalutlusõiguse alusel tehtavate otsuste õiguspärasuse hindamisel (kaasus 269/90 [1991] ECR I-5469). Oluline on ka kaasus *Detlef Nölle v. Council*, T-167/94 [1995] ECR II-2589 (2618).

¹⁹⁹ Lord Millett (2002), p 313.

²⁰⁰ J. Schwarze (1992), pp 1426-1428.

²⁰¹ H. P. Nehl (2002), S 155-156; samas ka viited vastavale kohtupraktikale, mille alusel ta taolise järelduse on teinud. Kui kohus on lähtunud protseduraliseerimist pooldavast lähenemisest ja ei ole hakanud hindama, millist mõju võis viga omada lõppotsuse sisule, on menetlusõigustele omistatud "absoluutne" ja "puutumatu" iseloom, muudel juhtudel aga räägitakse "süütute vigade printsiipidest". Vt: H. P. Nehl (1999), lk 97; samas ka kirjeldus nt ärakuulamisõiguse "konstitutsionaliseerimisest".

²⁰² Olulisim on nt kaasus 85/76 *Hoffmann-La Roche v. Commission* [1979] ECR 461.

²⁰³ J. Schwarze (1992), pp 1423-1424; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 181 Ff (nii põhjendamiskohustuse kui ka ärakuulamisõiguse rikkumise kohta).

siiski teravalt kritiseeritud ning Esimese Astme Kohus on oma lahendites sellise võimaluse *expressis verbis* välistanud.²⁰⁴

²⁰⁴ Nt kaasus T-32/91 *Solvay v. Commission* [1995] ECR II-1825 (1845, § 53); pikemalt vt: S. Hegels (2001), lk 87.

II MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE REGULATSIOON EESTI ÕIGUSES

4. MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE EELDUSED

4.1. Sissejuhatavad märkused

HMS § 58 sätestab: “Haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.” Seega on sätte kohaldamise eelduseks järgmised tingimused:

1. välja on antud haldusakt – säte viitab “haldusakti andmisel”;
2. haldusakt peab kehtima – kehtetuks tunnistamisest saab rääkida üksnes kehtiva haldusakti puhul;
3. esineb menetlus- või vormiviga.²⁰⁵

4.2. Kehtiva haldusakti olemasolu

4.2.1. Haldusakt

HMS § 58 viitab üksnes haldusaktile, st säte on kohaldatav HMS § 51 tunnustele vastava haldusotsuse suhtes. Seega tekib küsimus, kas norm oleks rakendatav ka teiste võimalike halduse tegevusvormide puhul. Põhimõtteliselt võib seda arvestades teatud erandeid ja mööndusi jaatada, kuna tegu on üldpõhimõttega.²⁰⁶ Seda, et HMS §-s 58 sätestatu on õiguse üldpõhimõtteks, mis kehtivuseks ei vaja otseselt seaduses sätestamist, on ka Riigikohus tunnustanud, märkides, et “[s]isuliselt õiguspärast haldusakti ei saa kehtetuks tunnistada üksnes põhjusel, et selle andmisel rikuti menetlusnõudeid. Selline seisukoht on kooskõlas *haldusõiguse üldpõhimõtetega, mida seaduseandja on tunnustanud* ka 1. jaanuaril 2002 jõustuva Haldusmenetluse seaduse §-s 58.”²⁰⁷ [autori rõhutused – N. P.]

²⁰⁵ Menetlus- ja vormivea tähelepanuta jätmise eelduseks tuleb HMS §-st 58 tulenevalt põhimõtteliselt lugeda ka asja otsustamise mittemõjutamise, kuid tulemusrelevantsuse puudumist käsitleb autor teema olulisust silmas pidades (tulemusrelevantsuse puudumine kui HMS § 58 keskne probleem) iseseisvas peatükis. St siinkohal peab eeldustena autor silmas eelduseid selleks, et tulemusrelevantsust saaks üldse hakata HMS § 58 alusel hindama.

²⁰⁶ Ka Saksa õiguskirjandus toetab taolist seisukohta. Vt pikemalt nt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, änr 1; § 46, änr 19. Erinevate haldustegevusvormide (määrus, haldusakt, haldusleping, halduseeskirjad jne) ning nende menetlus- ja vormivigade tagajärgede kohta pikemalt vt: U. di Fabio. System der Handlungsformen und Fehlerfolgenlehre. – Wandel der Handlungsformen im öffentlichem Recht. 31. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung “Öffentliches Recht”, Bremen 1991. Hrsg. von K. Becker-Schwarze. Stuttgart u.a.: Boorberg, 1991, lk 47 jj.

²⁰⁷ RKKH 6.11.2001 otsus asjas nr 3-3-1-54-01, p 1.

Kuna menetlustoimingud, sh menetluse käigus tehtavad otsused (nt eksperdi määramiseks, tõendi kogumiseks vms) on vaidlustatavad reeglina koos lõpliku haldusaktiga,²⁰⁸ siis nende suhtes HMS § 58 ei kohaldu. Asjaolust, et haldusorgan peab korrektse haldusmenetluse tulemusel välja andma haldusakti, ei tulene, et menetlus- või vormivigade tähelepanuta jätmise võimalus oleks aluseks võimalike õigusvastaste menetlustoimingute iseseisavale kontrollile.²⁰⁹

Menetlus- ja vormivigade iseseisev vaidlustamine halduskohtus on enne lõpliku haldusakti andmist erandina siiski lubatav esiteks seaduses sätestatud juhtudel, teiseks lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlus- või vormiveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusel antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane, ning kolmandaks juhul, kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.²¹⁰ Sellisel juhul sõltub HMS § 58 võimalik kohaldatavus ja mõju konkreetsest situatsioonist (menetlustoimingu iseloomust jne).

Kuna vaideotsus on olemuselt haldusakt, siis vaatamata otsesele viite puudumisele HMSi vaidmenetluse peatükis on HMS § 58 kohaldatav ka vaideotsuse suhtes.²¹¹

Ka määruste osas ei tee HMS § 89 lg 2 viidet 4. peatükile, sh § 58 kohaldatavusele. Otseselt säte määruste suhtes kohaldamisele ei kuulu, mis tuleneb asjaolust, et HMS § 58 eesmärk on välistada isikute õigus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist. Kuna määrused on üldaktid, siis nende kehtetuks tunnistamist ei saa isikud nõuda – õigustloovate aktide õiguspärasust kontrollitakse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mille algatamise õigus on piiratud ringil subjektidel.

²⁰⁸ RKHK 18.02.2002 otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 5; 10.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-38-03, p 23; 18.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-53-03, p 18.

²⁰⁹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 20. Taolist põhimõtet on kirjeldatud ka kui “materiaalõigusliku kontrolli paremust”, “kohtuliku kontrolli repressiivsuse eelist preventiivse ees” ning “õiguskaitse ühtsuse põhimõtet”. Erinevate autorite põhjal vt: F. Hufen (2002), änr 633. Saksa õiguses on antud põhimõtte sätestatud otseselt seaduses (VwGO § 44a). Kriitiline sellise normi suhtes, sh seades küsimuse alla sätte kooskõla konstitutsiooniga, vt: P. Beuscher. Der Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen während des Verwaltungsverfahrens. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Tag der mündlichen Prüfung 22. Detz. 1988. *Sine loco, sine anno*, lk 86 jj. Pikemalt koos viidetega asjakohasele kirjandusele vt ka nt: F. Hufen (2002), änr 633 jj; F. Ossenbühl (1982), lk 470.

²¹⁰ RKHK 18.02.2002 otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 5; 10.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-38-03, p 23; 18.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-53-03, p 18.

²¹¹ Kuna vaidmenetluse haldusakti kontroll toimub haldusesiseselt, mitte iseseisva ja sõltumatu kolmanda institutsiooni poolt, siis vaideotsust käsitletakse haldusaktina nagu ka selle andmisele eelnevat vaidmenetlust haldusmenetlusena. Seda vaatamata asjaoludele, et põhimõtteliselt võib valet lahendava haldusorgani tegevust vaadelda jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamisena (vaidluse lahendamisena) ning et HMS § 85 lähtub kassatoorsuse põhimõttest, mille kohaselt valet lahendav haldusorgan ei või oma otsuse või toiminguga asendada kontrollitavat haldusakti või toimingut (vaideotsus võib sisalda vaid nendingut vaieldava haldusakti või toimingu õiguspärasuse ja otstarbekuse kohta ning teha ettekirjutusi vastavale pädevale organile). Sama seisukoht: E. Vene teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 391.

Erandiks on siiski juhtumid, kui haldusakt on ekslikult vormistatud määrusena²¹² või kui määrus sisaldab lisaks üldnormidele ka üksiknorme.²¹³ Sellistel juhtudel on HMS § 58 relevantne, kuna vastavas osas on määrused vaidlustatavad halduskohtus.

Põhimõttena, mille kohaselt formaalsed minetused ei peaks alati kaasa tooma määruse kehtetuks tunnistamise, kui õiguspärase ootuse, õigusselguse, menetlusökoonoomia jms põhiseaduslikud kaalutlused kaaluvad üles õiguspärasuse argumendi, peaks HMS § 58 olema siiski kohaldatav kõigi määruste suhtes.²¹⁴ Ehk nagu autori arvates väga tabavalt on märkinud R. Maruste, “[e]i saa eitada normi kehtestamise õigusteoreetilise, põhiseadusliku ja normitehnilise korrektsuse nõuet. [...] Kuid see ei või saada absoluutseks eesmärgiks, milleks tuleb ohverdada muud õiguse ja põhiseaduse väärtused. Põhiseadust tuleb tõlgendada terviklikult ja võimalikult selliselt, et säilitada konfliktis olevad väärtused. [...] Õigusaktide süstemaatika ei ole õige taotleda ainult n.ö ühemõõtmeliselt – formaalset legaalsust silmas pidades ning kõrvale jättes muud põhiseaduse printsiibid ja asja sisu. See oleks iganenud seaduseriigi ideoloogia kasutamine. Sellest lähenemisviisist on kaasaegne õiguskäsitlus ja konstitutsiooniline jurisdiktsioon ammu loobunud.”²¹⁵ Samas vaadates Riigikohtu praktikat põhiseaduslikkuse järelevalve asjades (tõsi küll eelkõige pädevuse ja volitusnormidega seoses, mitte menetlus- või vorminõuete järgimise küsimuses), siis lähtutakse autori arvates pigem põhimõttest, et ka pelgalt formaalselt õigusvastane õigustloov akt tuleb tunnistada põhiseadusevastaseks ning kehtetuks (kui akt Riigikohtu otsuse tegemise ajal kehtib). Nii mõneski kaasuses on antud seisukoht olnud autori arvates küsitav.²¹⁶

²¹² Näiteks RKHK 7.05.2003 määruses asjas nr 3-3-1-31-03 jõuti järeldusele, et Vabariigi Valitsuse 10.02.1999 määrusega nr 57 kehtestatud "Pirita jõeoru maastikukaitseala kaitse-eeskiri" oli olemuselt haldusakt, täpsemalt üldkorraldus. RKHK 28.10.2003 otsuses asjas nr 3-3-1-66-03 käsitleti Pärnu Linnavalitsuse 12.11.2001 määruse nr 16 "Turgude maa-alade määramine" p 1.1 (kinnitati turu maa-ala) ja Pärnu Linnavalitsuse 10.12.2001 määruse nr 18 "Müügikohtade ja müügiks lubatud kaubagruppide loetelu määramine Suur-Sepa 18 asuval turul" p 1 (määrati müügikohtade arv ja müügiks lubatud kaubagruppide loetelu ning müügikohtade paiknemise skeem vastavalt lisadele) õiguspärasust. Vt ka RKHK 29.01.2004 otsuse asjas nr 3-3-1-81-03 (p-d 19-20), kus analüüsitakse tegevuskava õiguslikku olemust: õigusakt (üld- või üksikakt) või toiming.

²¹³ Näiteks RKÜK 19.04.2004 otsuse asjas nr 3-3-1-46-03 p-s 31 märgitakse, et Vabariigi Valitsuse 5.02.2002 määruse nr 66 Lisa 1 kirjed, millega eraldati seaduse "2002. aasta riigieelarve" §-s 2 sätestatud korras valla- ja linnaeelarvete toetusfondi määratud vahenditest kindlaid summasid, reguleerivad üksikjuhtumeid ja on seega HKMS § 4 lg 1 järgi vaidlustatavad halduskohtus. RKHK 18.10.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-37-04 nenditi, et Pärnu Linnavalikogu 20.09.2001 määrusega nr 26 kehtestatud "Pärnu linna üldplaneering 2001-2025" riivab kaebuse esitajale kuuluva katastriüksuse kasutamistotstarbe määramise osas kaebuse esitaja põhiseadusest tulenevat ettevõtlusvabadust ja omandipuutumatust, mistõttu on võimalik selles osas ka üldplaneeringu vaidlustamine halduskohtus. Samas on seaduste kohta RKÜK 17.03.2000 otsuse asjas nr 3-4-1-1-00 p-s 12 leitud, et nii üld- kui ka üksikregulatsioonide sisaldavat seadust tuleb tervikuna käsitada õigustloova aktina.

²¹⁴ Saksa õiguses üldaktide menetlus- ja vormivigade tagajärgede kohta vt nt: H. Hill (1986), lk 16, 57 jj, 343; F. Hufen (2002), änr 446 jj.

²¹⁵ R. Maruste eriarvamus RKPJK 17.06.1998 otsusele asjas nr 3-4-1-5-98.

²¹⁶ Õiguslikult on kõige enam vaidlusi tekitanud ilmselt metsamaterjaliga sooritatavate tehingute eeskirjade kaasus (RKPJK 17.06.1998 otsus asjas nr 3-4-1-5-98) ja nn maksuintresside kaasus (RKPJK 5.11.2002 otsus asjas nr 3-4-1-8-02). Viimase kohta vt pikemalt ka: I. Pilving. Põhiseadusevastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica, 2002, nr 10, lk 702 jj.

Kuigi haldusesisesel tegevusel on halduse otsustusruum suurem, ei tähenda see, et tegu oleks õigusvaba ruumiga. Seaduslikkuse printsiip kehtib, mistõttu saab rääkida ka õiguspärasest ja õigusvastastest halduse siseaktidest. Eelpool määruste kohta öeldu kehtib põhimõtteliselt ka nn halduseeskirjade ehk üldise iseloomuga halduse siseaktide ning haldusesiseste üksikaktide (nt teenistuskorralduste) suhtes. Ka halduse siseaktid võivad olla vaidlustatavad halduskohtus, kui nende regulatsioon “muundub”, omandades haldusvälise mõju. Sellisel juhul on HMS § 58 otseselt kohaldatav. Muudel juhtudel kehtib HMS §-st 58 tulenev printsiibina.²¹⁷

Halduslepingute suhtes peaks HMS § 58 olema samuti põhimõttena kohaldatav, kuigi HMS § 100 sellele otseselt viidet ei tee.²¹⁸ Halduslepingute puhul saab rääkida aga isiku õigusest nõuda lepingu muutmist või lõpetamist, mitte õigusest nõuda halduslepingu kehtetuks tunnistamist.

Eelkõige sõltub HMS §-st 58 tuleneva põhimõtte kohaldamine küsimusest, kas tegu on üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepingu (kohaldatakse haldusakti kohta sätestatud) või piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks sõlmitava halduslepinguga (kohaldatakse määruse suhtes kehtivat).

Näiteks HMS § 103 lg 1 p 2 kohaselt on haldusleping tühine, kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse. TsÜS § 83 lg 1 kohaselt on tehingu seaduses sätestatud vormi järgimata jätmise korral tehing tühine, kui seadusest või vormi nõudmise eesmärgist ei tulene teisiti. Kuna HMS § 99 lg 3 kohaselt tuleb haldusleping sõlmida kirjalikult, siis sellest tulenevalt ei ole HMS § 58 kindlasti kohaldatav juhul, kui kirjalikku vormi ei järgita piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitavate halduslepingute puhul – taoline haldusleping on tühine (võrdlusena ei saa kehtida ning haldusvälistele isikutele õigusi ja kohustusi tekitada ka suuline määrus). Samas üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepingu puhul, mida sisuliselt saab võrdsustada haldusaktiga, oleks taolise range tagajärje kohaldamine ilmselt enamikel juhtudel ebaproportsionaalne. Pigem peaks tagajärjeks olema kehtetuks tunnistatavus, mistõttu võib kõne alla tulla ka HMS § 58 kohaldamine.²¹⁹

²¹⁷ Halduseeskirjade iseloomu ja võimalike probleemide kohta halduseeskirjade õiguspärasuse kontrollil vt: K. Merusk (1997), lk 62-64. Halduse siseaktide menetlus- ja vormivigade kohta Saksa õiguses vt: F. Hufen (2002), änr 490-491; U. di Fabio (1991), lk 55; H. Hill (1986), lk 17, 88 jj.

²¹⁸ Halduslepingute tühisuse ja vaidlustamise probleemide kohta vt nt: K. Merusk. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica, 1999, nr 9, lk 457 jj; M. Hirvoja. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. – Juridica, 1999, nr 7, lk 330 jj. Halduslepingute menetlus- ja vorminõuete rikkumise kohta Saksa õiguses vt: H. Hill (1986), lk 132 jj; F. Hufen (2002), änr 358 jj; U. di Fabio (1991), lk 52-53.

²¹⁹ Taolist seisukohta kinnitab põhimõtteliselt ka RKHK 29.10.2004 otsus asjas nr 3-3-1-35-04, p 14: “Sellise halduslepingu tunnustele vastava kokkuleppe olemasolu võib ilmned ka näiteks menetlusosaliste kirjavahetusest.” Sama seisukoht RKHK 6.12.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-53-04, p 13.

Küsimusi võib tekitada, kas HMS § 104 on erinormiks HMS § 58 suhtes. Viidatud sätte lõike 1 kohaselt halduslepingu õiguspärasuse nõuetele mittevastav (seega ka formaalsest õigusvastane) haldusleping kehtib ja seda tuleb täita, välja arvatud juhul, kui haldusleping on tühine (HMS § 103) või kui üksikisikust lepingupool oli halduslepingu sõlmimisel halduslepingu õigusvastasusest teadlik või kui haldusleping sõlmiti tema poolt esitatud vale- või mittetäielike andmete alusel või haldusorgani ähvardamise, petmise või muul viisil õigusvastase mõjutamise tulemusel.²²⁰ HMS § 104 lg 2 kohaselt on haldusorgan kohustatud halduslepingu muutma õiguspäraseks, samuti võib haldusorgan otsustada lepingu lõpetada. Erinevalt HMS §-st 58 võib lepingu teiseks pooleks olev üksikisik seega alati nõuda halduslepingu muutmist, kui ta tõendab, et ta lepingu sõlmimise ajal teadis formaalsest rikkumisest. Samas on §-de 58 ja 104 eesmärk veidi erinev, kuna § 58 käsitleb rikkumisi, mis sisulist otsustamist ei mõjutanud. Seega ei oleks reeglina põhjust lepingut ka muuta, v.a vormiliste eksimuste puhul. HMS § 104 käib eelkõige aga taoliste vigade kohta, mis puudutavad halduslepingu sisulisi materiaalõiguslikke tingimusi.

Toimingute osas ei ole HMS § 58 otseselt kohaldatav, kuna toimingute kehtetuks tunnistamine tulenevalt nende regulatsioonisisu puudumisest ei ole võimalik – toiminguid saab tunnistada üksnes õigusvastaseks. Lisaks tuleb silmas pidada, et toimingute eripärast tulenevalt ei ole nende sooritamisele reeglina ette nähtud konkreetseid menetlus- või vorminõudeid (vormivabaduse põhimõte – HMS § 107 lg 2), mistõttu ei ole võimalik rääkida ka nende rikkumisest.

Siiski on teatud hulk toiminguid, mille tagajärjeks on ulatuslik sekkumine isiku põhiõigustesse ning mille intensiivsus on seetõttu võrreldav õigusaktidega. Taoliste toimingute sooritamine on reguleeritud eriseadustes ning on selge, et sellistel juhtudel on võimalik rääkida ka menetlus- ja vorminõuete rikkumisest. Erinevalt haldusaktist ei ole sellises situatsioonis aga relevantne mitte küsimus toimingu kehtetuks tunnistamisest, vaid isiku õigusest nõuda toimingu sooritamata jätmist (või sooritamise lõpetamist), tagajärgede kõrvaldamist või kahju hüvitamist. Nende käsitlemisel võivad sisuliselt tõusetuda aga samad küsimused, mis HMS § 58 kohaselt haldusaktide puhul – kas rikkumise vältimine oleks viinud teistsugusele tulemusele.²²¹

²²⁰ Silmas pidades normi sõnastust võib siinkohal tekkida ka küsimus, kas sättes loetletud vea esinemisel halduslepingut ei tule lihtsalt täita või välistab viga ka halduslepingu kehtivuse.

²²¹ Menetlus- ja vormivigade kohta toimingute sooritamisel Saksa õiguses vt: H. Hill (1986), lk 150, 342; F. Hufen (2002), änr 483-487; U. di Fabio (1991), lk 53-54. Toimingute kohta Eesti õiguses vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 465 jj.

4.2.2. Haldusakti kehtivus

Kehtiva haldusakti olemasolu eelduseks on selle teatavakstegemine adressaadile (HMS § 61 lg 1). Lisaks ei tohi esineda haldusakti tühisuse aluseid (HMS § 63 lg 2) ning haldusakt ei tohi olla kaotanud oma kehtivust (HMS § 61 lg 2).²²²

Ühest küljest on haldusakti teatavakstegemine menetlustoiming, teisalt aga haldusakti kehtivuse konstitutiivne eeldus.²²³ Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas ja mil määral on teatavakstegemisel, õigemini kättetoimetamisel kui teatavakstegemise seadusega põhjalikumalt reguleeritud formaliseeritud viisi²²⁴ puhul (HMS § 25 jj) aset leidnud eksimused hinnatavad üldiste menetlus- ja vormivigade tagajärgede käsitlusest lähtuvalt.

Kui haldusakt on küll välja antud, kuid puudub “kehtiv teatavakstegemine” (*wirksam Bekanntgabe*), siis on Saksa õiguskirjanduses asutud seisukohale, et kehtiva kehtetuks tunnistamise vajadusega haldusakti puudumise tõttu ei ole *VwVfG* § 46 kohaldatav. Kohaldatav on ta üksnes juhul, kui rikutud on lihtseadusest tulenevaid menetlusõiguslikke lisareegleid, mis teatavakstegemise kehtivust ei mõjuta.²²⁵

Riigikohtu praktika ei ole veel andnud ühest vastust küsimusele, kas HMS § 58 on vigade puhul kättetoimetamisel kohaldatav või mitte. Ka eri autorid on eri meelt.

Pooldava argumendina, miks HMS § 58 peaks olema kohaldatav, räägib asjaolu, et kättetoimetamine on olemuslikult formaalne nõue nagu teisedki HMS §-s 58 nimetatud

²²² Pikemalt kehtivuse kohta vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 313 jj.

²²³ H. Hill nimetab teatavakstegemise nõuet sellest tulenevalt topelfunktsiooniga menetlustoiminguks. Pikemalt vt: H. Hill (1986), lk 329. Lisaks seondub teatavakstegemisega ka kaebeõiguse kulgema hakkamine (HKMS § 9), mistõttu omab teatavakstegemine otsest seost põhiõiguse (põhiseaduse § 15) realiseerimise küsimusega.

²²⁴ RKHK kättetoimetamise määratlus 3.03.2004 määruses asjas nr 3-3-1-10-04, p 10. Kuna vabas vormis teatavakstegemisele ei ole kehtestatud nõudeid, ei saa rääkida ka menetlusnõuete rikkumisest. Vabas vormis teatavakstegemist võib üksnes mitte olla toimunud. Kättetoimetamise mõiste, liikide ja funktsioonide kohta vt pikemalt: E. Lopman ja I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 98 jj, 308 jj; M. Ernits. Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses. – *Juridica*, 2004, nr 5, lk 322-323. Seejuures on huvitav märkida, et M. Ernits loeb kättetoimetamise dokumendi adressaadi suhtes koormavaks menetlustoiminguks (“piirab dokumendi adressaadi õigusi”): kättetoimetamisega loetakse isikule dokument teatavaks tehtuks, mis omakorda toob kaasa tema täidetavaks muutumise, hakkab kulgema vaidlustamistähtaeg või tuleneb sellest mõni muu kohustus; vt: M. Ernits (2004), lk 328. Kuna HMS § 62 lg 2 kohaselt tuleb haldusakt kätte toimetada isikutele, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse, kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi või kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt (st kättetoimetamine on iseloomulik eelkõige koormavatele haldusaktidele), siis tuleb taolise seisukohaga üldjoontes nõustuda. Kui kätte toimetatakse aga nt soodustav haldusakt, siis kättetoimetamise koormav (isiku õigusi piirav) iseloom siiski puudub.

²²⁵ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 36. Kehtivust ei omanda näiteks haldusakt, mis on teatavaks tehtud ilma haldusorgani tahteta haldusakt teatavaks teha (nt juhuse või kolmanda isiku tegevuse läbi). Vt pikemalt näiteid: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 43, änr 166; P. Badura (1998), § 38 II 6, änr 21. P. Badura käsitlusest võib teha järelduse, et peamine küsimus tundub seisnevat tõendatavuses ja haldusorgani tahtes haldusakt kätte toimetada: kui haldusakti kättetoimetamist ei ole võimalik tõendada või kui kättetoimetamine on toimunud vastuolus kohustuslike kättetoimetamismõistega, loetakse haldusakt kättetoimetatuks ajast, mil õigustatud isik selle tõendatavalt kätte on saanud ning eeldusel, et selle aluseks oli haldusorgani tahe kätte toimetada. Seejuures mängib rolli ka näiteks küsimus, kas isik on juba haldusakti vaidlustanud jms. Pikemalt vt: P. Badura (1998), § 38 II 6, änr 23.

nõuded. Samuti oleks ebamõistlik, kui iga viga kättetoimetamisel tooks kaasa haldusakti mitte kehtima hakkamise.²²⁶

Põhjendusena, miks HMS § 58 ei peaks olema kohaldatav, on toodud välja aga argumendid, et kuna kättetoimetamine on sisuliselt haldusakti kehtestamise menetlus, siis kannab ta erinevat eesmärki võrreldes õiguspärasuse saavutamise nõuetega (lähtub eristusest õiguspärasus (HMS eriosa 4. ptk 2. jagu) – kehtivus (HMS eriosa 4. ptk 3. jagu)). Samuti ei saa kättetoimetamine kunagi mõjutada asja sisulist otsustamist, millele viitab HMS § 58 eeldusena menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmiseks. Lisaks on kättetoimetamise puhul ette nähtud kättetoimetamise üldine veaparandamissäte (HMS § 30), mis kehtib kõigi kättetoimetamise liikide suhtes ja mis on seega erisätteks HMS § 58 suhtes. HMS § 58 kohaldamise vastu rääkivat ka süstemaatiline argument: HMS § 58 asub üksnes haldusakti kohta kehtivas HMSi eriosas, kättetoimetamist reguleerivad HMS § 25 jj aga üldosas, mistõttu on ebaselge, millised tagajärjed on menetlusveal selliste dokumentide kättetoimetamisel, mis ei kujuta endast haldusakti.²²⁷

Analüüsimate üksikasjalikult kõiki eeltoodud väiteid HMS § 58 mittekohaldavuse suhtes, võib autori arvates neile kergesti vastu vaielda.²²⁸ Näiteks HMS § 58 viitab otseselt vormivigadele, mis samuti reeglina sisulist otsustamist ei mõjuta, kuid nende suhtes on HMS § 58 kohaldatav. Ka on HMS § 30 lugemine ammendavaks erisätteks küsitav, kuna sätte esimene lause kehtib juhtude kohta, kui menetlusosaline ei täida oma kohustusi (“Kui menetlusosaline keeldub dokumenti vastu võtmast [...]”), mitte juhtude kohta, kui haldusorgan ei järgi talle kehtestatud reegleid. Sätte teise lause eesmärgiks on näha ette, et teatud kättetoimetamisvigade puhul (HMS § 29 lõiked 1–3) ei loeta dokumenti vastuvõetuks, kui isik on keeldunud selle vastuvõtmisest. Tekib küsimus, mis saab juhul, kui ta ei ole keeldunud vastuvõtmisest – kas alati loetakse haldusakt teatavaks tehtuks. Ka on muude dokumentide (nt kutsete, protokollide) kättetoimetamisvigade eraldi käsitlemise vajadus vähetähtis, kuna menetlustoimingud ei ole reeglina iseseisvalt vaidlustatavad ning nende õiguspärasusele antakse hinnang lõpliku haldusakti õiguspärasuse hindamisel.

Lisaks on HMS § 58 rakendamisel ka praktiline eesmärk – vältida situatsiooni, kus juhul, kui kättetoimetamisel küll rikuti menetlusnorme, kuid on tõendatud haldusakti teatavakstegemine isikule, saaks isik hakata nõudma haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes viitega kättetoimetamisveale. Automaatne kehtetuks tunnistamine tundub ebaõige eriti juhul, kui kättetoimetamisviga on aset leidnud koormava haldusakti kättetoimetamisel adressaadile, kuid

²²⁶ I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 311.

²²⁷ M. Ernits (2004), lk 328–329.

²²⁸ Vt ka: I. Pilving. Menetlus- ja vormivead haldusakti kättetoimetamisel. – Juridica, 2004, nr 8, lk 526 jj.

kolmanda isiku suhtes on tegu soodustava haldusaktiga (tõsi, siinkohal võib kehtetuks tunnistamine ära langeda ka usalduse kaitse motiivil).²²⁹

Siiski tuleb nõustuda, et vead kättetoimetamisel ei ole “tavalised” menetlus- ja vormivead, kuna nende tagajärjeks võib olla mitte üksnes kehtetuks tunnistatav haldusakt, vaid haldusakt, mille kehtivus puudub algusest peale. Sisuliselt on sanktsioon sarnane haldusakti tühisusele. Taolisel juhul tuleb kõne alla üksnes vea (tehnilises mõttes) parandamine, mitte tähelepanuta jätmine.²³⁰

Millised vead kättetoimetamisel peaksid kaasa tooma haldusakti kehtivuse puudumise ning milliste suhtes saab kohaldada HMS §-i 58, tuleb otsustada konkreetsetel juhtumil. Siinkohal ei ole autori hinnangul oluline mitte vea liik või olemus abstraktselt vaadeldes (kas viga seisneb vale kättetoimetamise viisi valikus (nt posti teel kättetoimetamise asemel kättetoimetamine haldusorgani poolt) või rikuti konkreetse kättetoimetamise viisi tingimusi (nt tähtkirja asemel kasutati lihtkirja)), vaid eelkõige küsimus, kas teave haldusakti olemasolust ja sisust²³¹ on jõudnud isikuni ning kas seda on võimalik tõendada. Siinkohal on küsimus üldisest tõendamiskoormusest menetlus- ja vormivigade hindamisel.²³² Senise Riigikohtu praktika kohaselt lasub juhul, kui õigusaktist tulenevalt on haldusorgan kohustatud haldusakti teatavaks tegema, tõendamiskohustus haldusorganil, et ta on omalt poolt teinud kõik võimaliku oma kohustuste täitmiseks.²³³ Kui õigusakt ei näe ette haldusorgani kohustust teatud isikutele haldusakt teatavaks teha, kuid isikul on piisavalt informatsiooni, et teda puudutada võib haldusakt on välja antud (ta teadis või oleks pidanud seda teadma), peab isik

²²⁹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 41, Rn 40; § 43, Rn 169; samas märgitakse, et vead ühele menetlusosalisele kättetoimetamisel teistele menetlusosalistele kättetoimetamise kehtivust siiski ei mõjuta.

²³⁰ F. Hufen (2002), Rn 281, 290. Sama seisukoht vt: H. Hill (1986), lk 329-330, 444; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 4, änr 23; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 43, änr 167. M. Ernits nendib, et viga kättetoimetamismenetluses toob endaga kaasa kättetoimetamise kehtetuse – kaebetähtaeg kulgema ei hakka ning teatavaks tegemata haldusakti ei saa täita; vt: M. Ernits (2004), lk 329. Kuna kättetoimetamine on siiski (menetlus)toiming, siis ei saa autori arvates rääkida otseselt tema kehtivusest, kehtetusest või kehtetuks tunnistatavusest, kuigi Saksa õiguses seda tõepoolest nimetatakse nii. Kättetoimetamine on üheks osaks terviklikust haldusakti andmise menetlusest. Sellest tulenevalt ka haldusakti andmisele kehtestatud aegumistähtaeg lõppeb mitte haldusakti vormistamise, vaid just teatavakstegemisega. Nt RKHK 20.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-49-03, p 17: “Nendel juhtudel, kui haldusakt tuleb *anda* teatud tähtaja jooksul, tuleb haldusakt ka *teatavaks teha* selle tähtaja kestel.” [autori rõhutus – N. P.]

²³¹ RKHK 3.03.2004 otsus asjas nr 3-3-1-10-04, p 13: “Haldusakti teatavakstegemise viis peab võimaldama haldusaktile igakülgse hinnangu andmist, otsustamaks, kas haldusaktiga rikutakse isiku õigusi või mitte.” Sama põhimõte RKHK 21.12.2000 määruses asjas nr 3-3-1-52-00, p 2

²³² Tõendamiskoormuse kohta pikemalt käesoleva töö ptk-s 5.2.1. M. Ernits on seisukohal, et HMS-s tuleks otseselt sätestada, et juhul, kui kättetoimetamise vormi- ja menetlusreeglitest kinnipidamist ei ole võimalik tõendada, loetakse dokument sellest hetkest kättetoimetatuks, kui adressaat tõendatavalt selle sisust teada sai. Vt: M. Ernits (2004), lk 330. Autori hinnangul otsene vajadus taolise sätte järele puudub.

²³³ Sellise järelduse saab teha eelkõige RKHK 18.12.2001 määruse asjas nr 3-3-1-60-01 alusel (p 3): “Kui õigusaktid ei sätesta kindlat teatavakstegemise vormi, võib haldusorgan vormi (lihtkiri, tähtitud kiri, faks, elektronpost jne) ise valida, kuid peab seejuures arvestama, et haldusakti saab lugeda teatavaks tehtuks vaid siis, kui haldusakti teatavakstegemist isikule on võimalik tõendada.” Haldusakti teatavakstegemisele kehtestatud täiendavate kohustuste rikkumise kohta vt ka RKHK 22.11.2001 otsust asjas nr 3-3-1-40-01, p-d 3-4.

tema õigusi riivavast haldusaktist teada saades ise astuma mõistliku aja jooksul kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks.²³⁴ Siiski tuleb rõhutada, et “[t]ulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.”²³⁵

Haldusakt kehtib HMS § 61 lg 2 kohaselt kuni kehtetuks tunnistamiseni haldusorgani enda, vaideorgani või halduskohtu poolt, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Seega kuna HMS § 58 eelduseks on kehtiva haldusakti olemasolu, tuleb sätte kohaldamine kõne alla enne nimetatud asjaolude saabumist. Siiski lõppeb § 58 otsene toime sageli varem, kuna sätte peamine eesmärk on välistada isiku õigus nõuda kehtetuks tunnistamist, kuid kaebeõigust saab isik teostada üksnes teatud tähtaja jooksul (HKMS § 9 lõikest 1 tulenev üldreegel tühistamiskaebuse esitamiseks on 30 päeva). Hilisemast HMS § 58 toimest saab rääkida üksnes siis, kui isiku kaebetähtaeg ennistatakse. Samuti on sättel kaudne mõju juhul, kui haldusorgan omal initsiatiivil soovib menetlus- või vormiveaga haldusakti kehtetuks tunnistada.²³⁶

Kuna tühine haldusakt (HMS § 63) on kehtetu algusest peale ning tühisuse alused toovad kaasa haldusakti automaatse kehtetuse, siis saab haldusakti tühisust üksnes tuvastada ning haldusakti kehtetuks tunnistamine kõne alla ei tule. Seega HMS § 58 ei kuulu § 63 lõikes 2 nimetatud asjaolude esinemisel kohaldamisele.

Riigikohtu praktika nõuab tühisuse tuvastamiseks lisaks HMS § 63 lõikes 2 nimetatud aluse esinemisele, et see oleks ka ilmselge (vähemalt eksimuses pädevuses).²³⁷ Juhul, kui tegu ei ole ilmselge § 63 lõikes 2 nimetatud eksimusega, on haldusakt kehtetuks tunnistatav. “Mitteilmselge” tühisuse aluse puhul ei ole autori hinnangul HMS § 58 üldjuhul siiski kohaldatav, kuna see oleks vastuolus HMS §-de 58 ja 63 eesmärkidega. Viimati nimetatud sätte sanktsioneerib rikkumised, mis peaksid *a priori* olema rangemalt käsitletud. Riigikohus on “pehmenanud” seda üksnes vajadusest tagada õiguskindlus. Minnes samm edasi ja võimaldades lisaks ka nende tähelepanuta jätmist HMS § 58 alusel, oleks see vastuolus seaduse mõtte ja eesmärgiga.

²³⁴ RKHK 21.12.2000 määrus asjas nr 3-3-1-52-00, p 2; 18.12.2001 määrus asjas nr 3-3-1-60-01, p 5; 8.10.2002 määrus asjas nr 3-3-1-56-02, p 9. Sama põhimõtet rõhutab F. Hufen; vt: F. Hufen (2002), änr 287.

²³⁵ RKHK 7.05.2003 määrus asjas nr 3-3-1-31-03, p 26; 8.04.2004 määrus asjas nr 3-3-1-13-04, p 15.

²³⁶ Vt pikemalt käesoleva töö ptk-s 6.3.

²³⁷ RKHK 7.03.2003 määrus asjas nr 3-3-1-21-03, p 13; 4.04.2003 määrus asjas 3-3-1-32-03, p 19; 9.06.2004 otsus asjas 3-3-1-28-04, p 24.

4.3. Menetlus- ja vormiviga

4.3.1. Vigane haldusakt

Vigasest haldusaktist²³⁸ saab rääkida kitsas ja laias mõttes. Kitsas mõttes võrdsustatakse vigane haldusakt õigusvastase haldusaktiga, laias mõttes vigane haldusakt hõlmab aga ka ebaotstarbekohaseid haldusakte ning haldusakte, milles sisalduvad vead haldusakti õiguspärasust või -vastasust mingil põhjusel ei mõjuta.²³⁹

Kitsas mõttes vigane haldusakt võib olla õigusvastane materiaalselt või formaalselt. Haldusakti formaalse õiguspärasuse tingimusteks on menetlus-, vormi- ja pädevusnõuete järgimine.²⁴⁰

Kuna HMS § 58 rakendamise eelduseks on üksnes menetlus- või vorminõuete rikkumine, siis ei ole säte kohaldatav materiaalse õiguspärasuse nõuete suhtes, samuti on välistatud selle rakendamine pädevusnormide mittejärgimisel, v.a sisepädevuse rikkumisel. HMS § 58 viitab lisaks isiku õigusele nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, mistõttu peab olema aset leidnud õigusvastane käitumine.

Ehk kokkuvõtlikult on säte kohaldatav üksnes menetlus- või vormivea tõttu õigusvastaste, st vigaste haldusaktide suhtes kitsas mõttes.

4.3.2. Haldusakti õigusvastasus

4.3.2.1. Õigusvastasuse mõiste

HMS §-le 58 tuginemine on välistatud, kui menetlus- või vorminõude rikkumine ei mõjutanud haldusakti õiguspärasust kui õigusvastasus on hiljem kõrvaldatud.²⁴¹ Viimasel

²³⁸ Eri autorid toovad erinevaid haldusakti vigade liigitusi. Nt A.-T. Kliimann nimetab sisu-, protseduuri-, kompetentsi- ja vormivigu; vt: A.-T. Kliimann (1932), lk 255. Samas toob ta ära ka W. Jellineki liigituse, kes kompetentsivigu ei erista, kuid kes lisab diskretsioonivead ning sisu ja faktide vastuolu. N. Achtenberg eristab lisaks A.-T. Kliimanni poolt väljatoodutele volitus-, diskretsiooni- ning adresseerimisvigu; vt: N. Achtenberg (1986), lk 475-475. Vea allika järgi on diferentseeritud haldusakti vigu ka järgmiselt: sisu-, pädevus-, vormi- ning menetlusvead kitsamas mõttes (menetlusvigade alla laiemas mõttes kuuluvad viidatud käsitluse kohaselt vead haldusorgani tahte kujundamisel); vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 I 2, änr 4.

²³⁹ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 I 1, Rn 1-2.

²⁴⁰ H.-W. Laubinger (1981), S 333; F. Hufen (2002), Rn 499; H. Hill (1986), S 398. K. Merusk eristab samuti materiaalseid ja formaalseid korralduste (nende all peab ta silmas halduse üksikakte) õiguspärasuse nõudeid, kusjuures viimase all eristab ta lisaks pädevuse, menetluse ja vorminõuetele eraldi motiveerimiskohustust; vt: K. Merusk. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 105-107.

²⁴¹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 23; § 45, Rn 132. Erinevalt Saksa õigusest Eesti HMS menetlus- ja vormivigade parandamist ette ei näe.

juhul ei saa küll rääkida haldusakti kehtetuks tunnistamisest, kuid võimalik on siiski tagantjärele tuvastada haldusakti õigusvastasus selle andmise hetkel.²⁴²

Haldusakti õigusvastasuse mõiste²⁴³ saab tuletada HMS §-s 54 sätestatud õiguspärasuse eeldustest: haldusakt on õigusvastane, kui see on antud ebapädeva haldusorgani poolt vastuolus ja mittekooskõlas andmise hetkel kehtiva õigusega, haldusakt on ebaproportsionaalne, kaalutlusvigadega või ei vasta vorminõuetele. Seega on HMS § 58 kohaldatav juhul, kui ei ole järgitud haldusakti andmise ajal kehtivas õiguses sätestatud menetlus- või vorminõudeid,²⁴⁴ esinevad menetluskaalutlusvead²⁴⁵ või haldusakti andmise menetluses on mindud vastuollu proportsionaalsuse põhimõttega.²⁴⁶

Seejuures on oluline märkida, et haldusakti õigusvastasusest saab rääkida vaid juhul, kui tegu on siduva välisõiguse rikkumisega – halduse siseaktid ei oma haldusakti õigusvastasusest rääkides reeglina “õigusnormi kvaliteeti”.²⁴⁷ Erandiks on siiski juhud, kui halduse siseaktid omandavad haldusvälise mõju; seda eriti siis, kui need piiravad halduse diskretsiooni või kui tekib küsimus võrdsest kohtlemisest.²⁴⁸

²⁴² Ka HKMS § 24 lg 1 p 3 sätestab, et halduskohus lõpetab asja menetlemise, kui kaevatav haldusakt on kehtetuks tunnistatud (sama peaks kehtima ka vaidlustatud osas haldusakti muutmise kohta) või välja andmata jätetud haldusakt välja antud, välja arvatud, kui kaebuse esitaja taotleb asja läbivaatamist.

²⁴³ Vt haldusakti õigusvastasuse mõiste kohta ka: H. Hill (1986), lk 394; samuti H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 I 1, änr 2: haldusakt on õigusvastane, kui haldusakti andmisel on ebaõigesti rakendatud seadust või on lähtutud asjaolust, mis osutub ebaõigeks. Sama: H.-U. Erichsen. Das Verwaltungshandeln. - Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg von H.-U. Erichsen. 11., Neubearb. Aufl. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, § 15 II 1, änr 22. RKHK 16.01.2003 määrus asjas nr 3-3-1-2-03, p 11: “Ebatäpne ja eksitav on ringkonnakohtu seisukoht, et kui tõendi kogumine on toimunud *õigusvastaselt, s.t vastavaid nõudeid ja korda rikkudes* [...]” [autori rõhutused – N. P.]

²⁴⁴ Silmas pidades HMS § 5 lõiget 5, oleks õigem ilmselt siiski viidata mitte haldusakti andmise hetkel kehtivatele menetlus- ja vorminõuetele, vaid *menetluse alguses kehtivas õiguses sätestatud menetlus- ja vorminõuetele*, kuna viidatud sätte kohaselt juhul, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, kohaldatakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme.

²⁴⁵ Näiteks on haldusorganid ekslikult arvanud, et ametniku suhtes distsiplinaarvastutuse kohaldamisel on neil töötaja distsiplinaarvastutuse seadusest tulenevalt kaalutlusõigus ametniku ärakuulamiseks. Sellise kaalutlusõiguse välistab Riigikohtu arvates aga HMS § 40, arvestades samast paragrahvist tulenevaid erandeid; vt: RKHK 25.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-70-03, 17.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-74-03. Saksa õiguse kohta vt: H. Hill (1986), lk 395, 427.

²⁴⁶ Näiteks on RKHK praktikas aktuaalne olnud küsimus menetluse kuludest – millises ulatuses kulude tegemist saab pidada proportsionaalseks silmas pidades eesmärgi saavutada õige menetlustulemus. Vt nt: RKHK 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02, p 19; 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p 42.

²⁴⁷ H. Hill (1986), S 394; H.-W. Laubinger (1981), S 334 (Fußn 8); C. Ladenburger (1999), S 242; H.-U. Erichsen. Verfassungsrechtsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozeß – ein dogmengeschichtlicher Beitrag zu Rechtsbindung, Rechtswidrigkeit und rechtsschutz im Bereich staatlicher Eingriffsverwaltung. Athenäum Verlag, 1971, S 185; H.-U. Erichsen (1998), § 15 II 2, Rn 22-22a. RKHK 18.02.2002 otsuses asjas nr 3-3-1-8-02 (p-s 7) on samuti kaudselt viidanud, et haldusesisese regulatsiooni mittejärgimine ei too kaasa õigusvastasust; RKHK 15.03.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-7-04 (p-s 14) on märgitud, et näiteks Maailma Tolliorganisatsiooni Harmoniseeritud süsteemi Komitee selgitavates märkustes toodud soovituslikud seisukohad (ilmselt võib neid käsitleda teatud mõttes halduseeskirjadena) ei ole kohustuslikud maksumaksjale.

²⁴⁸ Vt siseaktide haldusvälise mõju probleemide kohta nt: K. Merusk (1997), lk 62-64. Tuginedes võrdse kohtlemise põhimõttele, ei saa siiski nõuda ebaõige halduspraktika jätkamist või laiendamist, vt: RKHK 6.12.2004 otsus asjas nr 3-3-1-53-04, p 13; sama 6.05.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-19-04, p 18

Ka küsimus haldusakti või selle andmisel sooritatud menetlustoimingu otstarbe- või ebaotstarbekohasusest ei mõjuta nende õiguspärasust.²⁴⁹ Otstarbekohasus on vaidemenetluses siiski kontrollitav (HMS § 83 lg 1).

HMS § 58 reguleerimisalast on välistatud menetlus- ja vorminõuded, mille rikkumist peab seadusandja küll õigusvastaseks, kuid on omistanud neile teistsuguse tagajärje – tühisuse alused (haldusakti vorminõuetena juhtumid, kui haldusaktist ei selgu haldusakti andnud haldusorgan või haldusakti adressaat (HMS § 63 lg 2 p-d 1 ja 2)) ning absoluutsed kehtetuks tunnistamise alused.²⁵⁰

4.3.2.2. Menetlus- ja vormivead, mis ei too kaasa haldusakti õigusvastasust

4.3.2.2.1. Ebaõige haldusakt

Menetlus- ja vormivigadega haldusakte, mille puhul viga ei too kaasa haldusakti õigusvastasust, nimetatakse ebatäpseteks või ebaõigeteks (*unrichtig*) haldusaktideks.²⁵¹ Ebaõige on haldusakt, mis sellisena, nagu haldusakt anti, objektiivselt küll anda ei oleks tulnud, kuna ta ei vasta kõigile haldusaktidele kehtestatud nõuetele, kuid mis on siiski kooskõlas kõigi kohustuslike õigusnormidega.²⁵² Taolisi vigu tähistatakse kui tähtsusetuid (*geringfügig*)²⁵³ või kirjeldatakse eksimustena “pelgalt korrareeglite” (*reine Ordnungsvorschriften*)²⁵⁴ vastu.

“Pelgalt korrareeglite” puhul on tegu nõuetega, mille mittejärgimine ei saa juba abstraktselt vaadeldes avaldada mõju otsuse sisule (abstraktse tulemusrelevantsuse puudumine). Nende eesmärk on üksnes kujundada ratsionaalne haldusesisene otsustusprotsess. Siiski ei kuulu “pelgalt korrareeglite” alla normid, mis vaatamata sellele, et nad abstraktselt vaadeldes otsuse sisu ei mõjuta, on oma eesmärgilt nii olulised, et nende rikkumine on juba printsiibis sanktsioneerimisvääriline (nt põhjendamiskohustus, tähtaegade järgimise nõuded, teatavakstegemise kohustus).²⁵⁵

²⁴⁹ Ka kirjanduses rõhutatakse, et ebaotstarbekohasus ei mõjuta haldusakti õiguspärasust; vt: K. Merusk (1997), lk 46; F. Hufen (2002), änr 502; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 II 4, änr 17; VII 1-2, änr 75-77; H.-U. Erichsen (1998) § 15 II 2, änr 21. Otstarbekohasuse mõiste avab VVS § 100 lg 1. Riigikohus on oma praktikas otstarbekohasusele küll viidanud, kuid ei ole seda mõistet sisustanud, vt: RKHK 13.03.1998 määrus asjas nr 3-3-1-9-98; 18.02.2002 otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 6; 13.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-35-02, p 12; 10.10.2002 otsus asjas nr 3-3-1-42-02, p 10; 14.10.2003 otsus asjas 3-3-1-54-03, p 38. Viimati nimetatud lahendis viidatakse “poliitilisele otstarbekusele”.

²⁵⁰ Tühisuse ja absoluutsete kehtetuks tunnistamise aluste kohta pikemalt käesoleva töö ptk-s 5.4.

²⁵¹ H. Hill (1986), S 397; F. Hufen (2002), Rn 502; H.-U. Erichsen (1998), § 15 II 1, Rn 21.

²⁵² H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 VII 1, Rn 70.

²⁵³ H. Hill (1986), S 427.

²⁵⁴ *Ibid.*, S 395, 427; C. Ladenburger (1999), S 243.

²⁵⁵ C. Ladenburger (1999), S 243, 298, 305. Samas ta märgib, et Saksa õiguses on taoline normitasandil selgitatav ebaolulisus käsitlemist leidnud üksnes õigustloovate aktide, mitte haldusaktide puhul. Sama märgib H.

4.3.2.2.2. Ilmne ebatäpsus

HMS § 59 käsitleb kirja- ja muid taolisi ilmseid ebatäpsuseid, mis ei mõjuta haldusakti sisu. Viidatud sätte kohaselt võib haldusorgan ilmse ebatäpsuse parandada seadusega haldusakti muutmiseks ettenähtud menetluskorda järgimata.²⁵⁶

Ilmne ebatäpsus on põhimõtteliselt käsitletav nn tähtsusetu veana või eksimusena “pelgalt korrareegli” vastu, mis ei too kaasa haldusakti õigusvastasust. Ilmselt ebatäpne haldusakt on haldusorgani vigane tahteväljendus, kus eksikombel ei ühildu see, mida haldusorgan tahtis väljendada, sellega, mida ta tegelikult väljendas.²⁵⁷

Eelkõige on ilmse ebatäpsuse parandamine kantud menetlusökonoomia ideest, kus haldusorgan võib igal ajal²⁵⁸ *ex tunc* haldusakti muuta oma tahtele vastavaks. Samas tagab parandamine aga ka õigusselguse, mida haldusorgan tegelikult tahtis.²⁵⁹

HMS § 59 alla kvalifitseeruvad seega eelkõige kirjavead (nt keelelised ja grammatilised vead, eksimused nimede kirjutamisel), näpuvead haldusaktide vormistamisel (nt kuupäevade kirjutamisel, ebatäpne terminoloogia²⁶⁰), samuti arvutusvead. Oluline on siiski, et oleks täidetud kaks kriteeriumit: viga peab olema esiteks ilmselge, teiseks ei tohi see mõjutada haldusakti sisu.

Et ilmse ebatäpsuse puhul saab tegu olla reeglina üksnes vormiveaga, tuleneb HMS § 59 sõnastusest, mis viitab asjaolule, et viga peab kajastuma haldusaktis (“parandab ... haldusaktis”). Menetlusvigadest tulevad kõne alla üksnes vead, mis väljenduvad haldusaktis. Näiteks kui lugeda arvutustehte tegemist menetlustoiminguks ning eksimus arvutustehtes nähtub haldusaktist, siis oleks see erandlikuks menetlustoiminguks, mis HMS §-s 59 sätestatud korras on ilmsuse korral parandatav. Reeglina menetlustoimingud ei kajastu

Hill, kes tuletab normi tähenduse kogu menetluse raames normieesmärgi tõlgendamisest; vt: H. Hill (1986), lk 394-395. Ka P. Badura märgib, et teatud juhtudel võivad haldusakti vormireeglid omada üksnes korrafunktsiooni; vt: P. Badura (1998), § 38 II 2, änr 5. Vt näiteid ilmse ebatäpsuse kohta Saksa õiguses: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 VII 2, änr 71-73.

²⁵⁶ Tuleb märkida, et sarnaselt HMS §-ga 58 on sätte kohaldatav üksnes haldusaktide suhtes, mis ei välista selle põhimõttena kohaldamist ka muude halduse tegevusvormide suhtes. Sarnane seisukoht vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 5.

²⁵⁷ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 VII 1, Rn 70; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, Rn 1, 7; A. Musil. Die Berichtigung von Verwaltungsakten wegen offener Unrichtigkeiten gemäß § 42 VwVfG und § 129 AO. – DÖV, 2001, H 22, S 948; P. Badura (1998), § 38 V 2, Rn 51.

²⁵⁸ Erinevalt haldusakti muutmise ei saa parandamise puhul rääkida usalduse kaitsest (HMS § 67) – usaldus ilmse ebatäpsuse edasikestmise suhtes ei ole “kaitsmisväärne”; selle välistab ebatäpsuse ilmsuse nõue; vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 2, 22; P. Badura (1998), § 38 V 2, änr 51.

²⁵⁹ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 VII 3, Rn 74; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, Rn 30-31.

²⁶⁰ Nt RKHK 17.02.1995 otsuses asjas nr III-3/1-3/95 jäeti tähelepanuta ebatäpne haldusakti sõnastusviga, kus talupidajale maa andmine “põliseks kasutamiseks” asemel kasutati “tähtajatu kasutamine”.

haldusaktis ning haldusaktis tagantjärele mingi muudatuse tegemine ei saa parandada (olematuks muuta) aset leidnud sündmust (sooritatud vigast menetlustoimingut).²⁶¹

Eeltoodust tulenevalt ei saa haldusorgan vigu haldusakti aluseks olevate faktiliste asjaolude tuvastamisel, tõendite kogumisel ja hindamisel ning õiguse rakendamisel HMS §-s 59 sätestatud korras parandada.²⁶² Juba üksnes võimalus, et tegu ei ole puhtalt mehhaanilise, vaid õigusliku veaga, välistab parandamisvõimaluse.²⁶³

Ilmse ebatäpsuse alla ei kuulu ka menetlus- ja vorminõuded, mis evivad iseseisvat tähendust, st HMS §-s 59 sätestatud korras ei saa parandada näiteks viga haldusakti motiveerimisel. Juhtumitel, kui tagantjärele avastatakse, et põhjenduses toodud viide õiguslikule alusele on ebaõige või põhjendus on mittetäielik, ei ole parandamisvõimalus kohaldatav, kuna haldusaktis väljendatud haldusorgani tahe vastab esialgsele tegelikule haldusorgani tahtele.²⁶⁴

“Ilmsuse” nõue viitab sellele, et mõistlikult käituv keskmine inimene, kellele haldusakt on suunatud või kelle õigusi haldusakt puudutab, võib kohe pärast haldusaktiga tutvumist kahtluseta järeldada, et haldusorgan on oma tahte väljendamisel teinud vea. Haldusakti mittevastamine haldusorgani tegelikule tahtele on või peaks olema neile, kellele haldusakt tehakse teatavaks, arusaadav.²⁶⁵

Haldusakti sisu mittemõjutamine sõltub konkreetsetest asjaoludest. See, mis ühel juhul võib mitte mõjutada haldusakti sisu, võib teisel juhul omada olulist õiguslikku tähendust. Näiteks ka kuupäeva muutmine või koma asukoht võib teatud juhtudel omada olulist õiguslikku tähendust; sama kehtib haldusakti adressaati iseloomustavate andmete muutmise kohta. Eriti ettevaatlik tuleb olla arvutusvigade puhul. Parandamine on võimalik üksnes n.ö kahtlusevabas situatsioonis.

²⁶¹ Sama seisukoht vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 8, 13 jj, 22. Samuti rõhutab A. Musil, et ilmne ebatäpsus peab olema leidnud väljenduse haldusaktis. Erandina võib ilmne ebatäpsus olla tekkinud ka teatavakstegemise käigus. Samas toob ta võrdlusena välja ka Saksa maksukorralduse seaduses parandamist sätestava paragrahvi, mille sõnastus on laiem, võimaldades ka menetlusvigu parandada kui ilmseid ebatäpsusi (“[...] võib igal ajal parandada ilmse ebatäpsuse, mis on tekkinud haldusakti andmise käigus”); vt: A. Musil (2001), lk 948. P. Badura samas leiab, et tegu võib olla ka muu veaga, mis on aset leidnud haldusakti kehtestamisel, kui viga on nii haldusorganile kui menetlusosalisele üheselt ilmselge; vt: P. Badura (1998), § 38 V 2, änr 51.

²⁶² Sama rõhutavad: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 VII 1, änr 70; A. Musil (2001), lk 948; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 8.

²⁶³ A. Musil (2001), S 948, 951; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, Rn 8.

²⁶⁴ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, Rn 9.

²⁶⁵ “Ilmsuse” nõue on samastatav “ilmselguse” nõudega. Autori arvates on tegu lihtsalt keelelise nüansiga. “Ilmselguse” nõude ja evidentsusteooria kohta pikemalt käesoleva töö ptk-des 3.3, 5.1. On ka väidetud, et ebatäpsus peab ilmsuse kriteeriumi kohaselt “silma torkama”; vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 VII 1, änr 70; A. Musil (2001), lk 948; P. Badura (1998), § 38 V 2, änr 51; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 22. Rõhutatakse ka, et viga peab olema võimalik märgata üksnes haldusakti lugemisel; seejuures asjaolu, et haldusakti saaja ei märganud viga üksnes seetõttu, et ei järginud tavapärasest nõutavat hoolsuskohustust, ei välista vea lugemist ilmseks ebatäpsuseks; vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 22.

Ilmse ebatäpsuse parandamine on haldusakti muutmise lihtsustatud vorm. Seejuures ei ole parandamine erinevalt haldusakti muutmisest mitte haldusakt, vaid toiming.²⁶⁶ Parandamisest keeldumise võib vormistada haldusaktina, kuid see ei ole kohustuslik, kuna HMS seda ette ei näe.²⁶⁷

Kuigi sätte sõnastusest see ei nähtu, on isikutel õigus nõuda ilmse ebatäpsuse parandamist ning parandamist ja sellest keeldumist on võimalik ka vaidlustada.²⁶⁸ Haldusorgan on vea avastamisel reeglina kohustatud ebatäpsuse parandama; erandiks võib olla üksnes juhtum, kui mingil põhjusel oleks see seotud ebaproportsionaalselt suurte kulutustega või takistaks haldusorgani muude funktsioonide täitmist. Kohustust parandada haldusaktis ilmsed ebatäpsused toetab nii sätte konstateeriv sõnastust “parandab” kui ka hea halduse tavast lähtuv põhimõte dokumentide korrektsusest. Juhul, kui ebatäpsus esineb isikut iseloomustavates andmetes, võib isikul eksisteerida ka praktiline vajadus ebatäpsusest tingitud ebaselguse kõrvaldamiseks (eriti kui ebatäpne haldusakt on aluseks näiteks teistele haldusaktidele või eelduseks teatud hüvede saamisel), samuti võib eksimusi isikuandmetes pidada teatud juhtudel isikut alavääristavaks.

4.3.2.2.3. Vaidlustamisviide

Haldusakti õigusvastasust ei too kaasa ka sellise vorminõude vastu eksimine nagu kohustus tuua haldusaktis ära vaidlustamisviide. Selles mõttes saab vaidlustamisviite puudumist nimetada samuti ilmseks ebatäpsuseks.

HMS § 57 lg 1 sätestab üldreegli, et vaidlustamisviide peab haldusaktis olema. Samas täpsustab lõige 2, et selle puudumine “[...] ei mõjuta haldusakti kehtivust, vaidlustamise tähtaega ega too kaasa muid õiguslikke tagajärgi.” Õigusliku tagajärje mittekaasatoomise erandiks on üksnes lõikes 3 toodud kaebetähtaja võimalik ennistamine. Viimane on aga kohtu ja vaideorgani kaalutusõiguse alusel tehtav otsustus, st vaidlustamisviite puudumine ei

²⁶⁶ Sama H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 VII 3, änr 74; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 32. A. Musil toob välja ka käsitlusi, mille kohaselt parandamist peetakse haldusaktiks. Näiteks viitab ta Jachmanni seisukohtadele, kes eristab vigu “*falsa demonstratio*”, kus haldusakti saaja võib üksnes vigase haldusakti enda põhjal järeldada, et tegu on ilmse ebatäpsusega, ning “ilmset ebaselgust”, mille puhul haldusakti saaja küll saab aru, et esineb viga, kuid ei saa aru, mida haldusorgan tegelikult soovis haldusaktis väljendada. Esimese puhul parandamine ei ole haldusakt, teise puhul on. A. Musil ise taolise seisukohaga siiski ei nõustu. Pikemalt vt: A. Musil (2001), lk 950 jj.

²⁶⁷ Vt pikemalt menetluse lõppemise kohta toimingute sooritamise keeldumisel: E. Vene, I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 242, 475. Argumentatsiooni parandamisest keeldumisele haldusakti “kvaliteedi” omistamise kohta Saksa õiguses vt: A. Musil (2001), lk 951; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, änr 43.

²⁶⁸ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 II 4, Rn 16; VII 3, Rn 74; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 42, Rn 6 (samas änr 41 juures samas märgitakse, et ebatäpsuse parandamisele ei tule lisada vaidlustamisviidet, kuna parandamist ei saa vaidlustada); A. Musil (2001), S 951; vt ka N. Parrest teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 339 jj.

tähenda automaatselt kohustust kaebetähtaeg ennistada. Kuigi HMS § 57 viitab üksnes vaidlustamisviite puudumisele, siis on antud põhimõtte laiendatav ilmselt ka juhtumitele, kui vaidlustamisviide ei ole täielik või kui selles esineb vigu. Sellisel juhul tõusetub aga küsimus kaebuse esitaja võimalikust “eksitamisest”²⁶⁹ ning tähtaja ennistamisel tuleks kaaluda, kas selle möödalaskmise on tinginud vigane vaidlustamisviide.

Vaidlustamisviite olulisus ilmneb ka asjaolust, et see on lähtekohaks kohtu poolt haldusorgani tahte tõlgendamisel. Näiteks vaidlustamisviite olemasolu viitab asjaolule, et haldusorgan käsitleb dokumenti haldusaktina, mis omakorda võib tõendada, et haldusorgan uuendas haldusmenetluse, mitte ei jätnud taotlust läbi vaatamata.²⁷⁰

Kuigi vaidlustamisviite lugemine vähetähtsaks vorminõudeks või “pelgalt vormireegliks” tulenevalt tema seotusest kaebeõiguse kui ühe põhiõiguse teostamisega on küsitav,²⁷¹ siis kuna seaduse kohaselt ei too tema puudumine kaasa § 57 lõikes 3 sätestatud erandit arvestades õiguslikke tagajärgi, ei saa vaidlustamisviite puudumine või puudulikkus tuua kaasa ka haldusakti õigusvastasust.²⁷²

4.3.3. Menetlus- ja vorminõuded

4.3.3.1. Vigane haldusmenetlus

Vigasest haldusmenetlusest saab rääkida juhul, kui läbiviidavas haldusmenetluses eksitakse õigusnormatiivselt ettekirjutatud reeglite vastu.²⁷³ Menetlus- ja vorminõuded tulenevad haldusakti kehtestamist (*Zustandekommen*) reguleerivatest normidest.²⁷⁴ Kuigi esmapilgul näib lihtne määrata, mida pidada menetlus- ja vorminõueteks, mille rikkumisel saab rääkida vigasest haldusmenetlusest, siis tegelikult ei ole HMS § 58 regulatsiooniala piiritlemine sugugi üheselt selge. Seoses kehtiva haldusakti määratlemisega käsitleti eelpool probleemi

²⁶⁹ RKHK 28.11.2002 määrus asjas nr 3-3-1-71-02, p 13; sarnasele eksitamisvõimaluse viitab RKHK 3.03.2004 määrus asjas nr 3-3-1-10-04, p 8.

²⁷⁰ RKHK 16.12.2004 määrus asjas nr 3-3-1-80-04, p 11.

²⁷¹ Vaidlustamisviidet on loetud ka osaks põhjendamiskohustusest, mis samuti oma eesmärgi olulisuse tõttu ei kuulu “pelgalt korrareegli” alla; vt ka käesoleva töö pkt 4.3.3.5.3. H. J. Wolff, O. Bachof ja R. Stober märgivad, et sellist üldist põhiseaduslikku põhimõtet, mille kohaselt iga haldusakt vajaks vaidlustamisviidet, ei eksisteeri; vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 8, änr 45; sama seisukoht P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, änr 6.

²⁷² Arvestades haldusaktide erinevat iseloomu, on selline tagajärg põhjendatud, kuna näiteks kolmanda isiku õigusi mittepiirav soodustav haldusakt (nt sotsiaaltoetuse taotluse täies ulatuses rahuldamine) ei vaja tõepoolest vaidlustamisviidet ning selle õigusvastaseks lugemine viite puudumisel oleks mõttetu. Sama seisukoht vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, änr 7; F. Hufen (2002), änr 293; P. Badura (1998), § 38 II 5, änr 13.

²⁷³ H. Hill (1986), S 8. H. Hill nimetab menetlusveaks laias mõttes viga menetluseelduses. Nende allikaks võib olla põhiseadus, muud õigusaktid (seadused, määrused), haldusesisesed eeskirjad (kui need omavad haldusvälist mõju), samuti õiguse üldpõhimõtted (eriti võrdne kohtlemine) ja menetluse eesmärk. Menetlusveaks loeb ta ka menetluse kuritarvitamist. Pikemalt vt: H. Hill (1986), lk 301, 306-314.

²⁷⁴ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 3.

HMS § 58 kohaldatavusest haldusakti kättetoimetamisel tekkinud vigade suhtes. Taolisi näiteid haldustegevuse nõuete olemuse ebaselguse kohta on veel.

4.3.3.2. Pädevusnõuded

HMS § 58 mittekohaldatavust välispädevuse nõuete rikkumise suhtes kinnitab otseselt HMS § 63 lg 2 p 3, mille kohaselt pädevuse rikkumise sanktsiooniks on tühisus.²⁷⁵

Haldusorganisatsiooni pädevuse jaotamisel tekkinud vigade suhtes on HMS § 58 aga kohaldatav, st sisepädevuse jaotamise õiguspärasus on käsitletav menetlusnõudena.²⁷⁶ Taolise järelduse saab teha HMS § 8 ja § 63 lg 2 p 3 grammatilise tõlgendamise koosmõju tulemusel. Nimelt on haldusakt tühine, kui “seda ei ole andnud pädev haldusorgan”. Taoline formuleering viitab otseselt § 8 lõikest 1 tulenevale välispädevusele. Sisepädevuse korral räägib HMS “haldusorgani nimel tegutsevast isikust” (HMS § 8 lg 2, § 10 lg 1, § 44 lg 1 p 3) või “haldusorgani juhust või tema volitatud isikust” (HMS § 34 lg 4, § 55 lg 4). Ka praktiliselt ei oleks põhjendatud haldusakti kehtetuks tunnistamine üksnes põhjendusel, et nt asutusesiselt kindlaks määratud korras oleks haldusakti pidanud allkirjastama teine ametnik, kuigi sisuliselt oleks selleks olnud pädev (omades vajalikku kvalifikatsiooni) ka haldusakti tegelikult allkirjastanud ametnik.

Sisepädevuse olulisuse väiksemat kaalu näitab teatud mõttes ka HMS § 10, mille esimesed lõiked keelavad haldusorgani nimel tegutseda isikul, kes ei ole erapooletu, ning kohustavad teda taandama, kuid lõige 5 teeb mõõnduse, et kui isikut ei ole võimalik asendada, siis teda ei taandata.²⁷⁷ Arvestades Eesti väiksust, on säte ilmselt hädavajalik, kuid teoreetilises plaanis problemaatiline, kuna läheb vastuollu haldusmenetlusliku hea usus põhimõtte ja juba Rooma õigusest pärineva printsipiiga *nemo iudex in causa sua*.²⁷⁸

²⁷⁵ See kehtib nii esemelise (HMS § 9 lg 1), ruumilise (HMS § 9 lg 2) kui ka ajalise (HMS § 9 lg 3) pädevuse kohta; pikemalt käesolev töö ptk-s 5.4.2. Saksamaal lähtutakse pädevuse diferentseeritud käsitlest, mis tuleneb asjaolust, et tegu on föderaalse riigiga. Teatud pädevusnormide rikkumine toob kaasa VwVfG § 44 kohaselt tühisuse, teatud rikkumised on aga VwVfG § 46 kohaselt võimalik jätta tähelepanuta. Pikemalt vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 44, änr 131 jj; änr 154 jj; § 46, änr 41 jj. Pädevusnõuete rikkumise tagajärgede kohta (kehtetuks tunnistatavad haldusaktid, tühised haldusaktid (*nichtigen Akten*) või olematud haldusaktid (*Nichtakten*)), sh EL õiguses vt: D. Ehlers (2000).

²⁷⁶ Sama seisukoht: I. Pilving ja N. Parrest teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 53, 336.

²⁷⁷ Tuleb siiski nõustuda I. Pilvingu seisukohaga, mille kohaselt on sellisel juhul haldusorgani nimel tegutsev isik eriti rangelt kohustatud järgima kõiki menetlus- ja vorminõudeid, hajutamaks kahtlusi tema erapooletuse suhtes. Vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 60. Samuti tuleb rõhutada, et kui ametnik on ametiisik KVS § 4 mõttes, on ta siiski kohustatud keelduma haldusakti andmisest, kui tekib huvide konflikt KVS § 25 mõttes (KVS on käsitletav eriseadusena HMS suhtes). Seejuures ei sõltu huvide konflikti olemasolu sellest, kas see tegelikult otsuse tegemist võib mõjutada (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 1.07.2002 otsus asjas nr 2-3/101/2002, lk 7) ning see on karistatav kriminaalkorras.

²⁷⁸ Ka Põhiõiguste Harta art 41 lg 1 viitab muu hulgas isiku õigusele erapooletule ja õiglasele haldusmenetlusele. See on tagasiviidav EL õiguse üldpõhimõtte, mis näeb ette üldise diskrimineerimiskeelu. Pikemalt vt nt: K. Kański. (2004), lk 312–313; M. Lais (2002) D II; samuti T. Maier. Befangenheit im Verwaltungsverfahren: die

Samas võib esitada küsimuse, et kui õigusvastasusest räägitakse reeglina üksnes nn välisõiguse rikkumise korral, siis kas haldusorgani siseselt pädeva ametniku kindlaksmääramine kui sageli siseõiguse küsimus üldse saab muuta haldusakti õigusvastaseks ning seega HMS § 58 kohaldatavuse küsimus tõusetuda. Kuna HMS § 8 lg 2 *expressis verbis* taolise kohustuse sisepädevust jaotada ette näeb, siis ei saa seda lugeda puhtalt “siseõiguse” valdkonda kuuluvaks.²⁷⁹

Kui samast haldusmenetlusest võtavad osa mitu haldusorganit, st lisaks haldusakti andvale haldusorganile osaleb haldusmenetluses haldusorgan, kes peab esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse,²⁸⁰ siis haldusakti andmisel kooskõlastuse või arvamuse küsimise nõude rikkumist ei vaadelda pädevuse rikkumisena.²⁸¹ Taoline haldusakt ei ole tühine HMS § 63 lg 2 p 3 alusel. Kooskõlastuse või arvamuse küsimine ja andmine on menetlustoiming, mille rikkumine on hinnatav HMS §-st 58 lähtuvalt.²⁸²

4.3.3.3. Menetlusliigi valik

HMS § 58 tagajärg ei ole kohaldatav mitte üksnes juhtudel, kui haldusorgan on teinud vea menetlusnormide järgimisel haldusmenetluse käigus, vaid ka siis, kui ta eksib menetlusliigi

Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich. Berlin: Duncker und Humblot, 2001 (Saksa õiguses lk 77 jj, Prantsuse õiguses lk 134 jj). Ka Gerhard eristab vigu, mis puudutavad kogu otsust ja toob ühe selle näitena välja just erapooletuse puudumise. Erapoolikus mõjutab konkreetset menetlust juhtiva ja otsust vastuvõtva haldusorgani nimel tegutseva ametniku identiteeti. Taolistel juhtudel ei tuleks tema arvates hakata kausaalsuskontrolli üldse teostama, tulemusrelevantst tuleks tunnustada abstraktselt-tüüpiseerivalt ning haldusakt tuleks alati kehtetuks tunnistada, kuna printsiibis jääb alati võimalus, et teine ametnik oleks teinud teistsuguse sisuga otsus. (Schoch, Schmidt-Aßmann, Pietzner, VwGO § 113, änr 29, viidatud: C. Ladenburger (1999), lk 275) Ka F. Hufen märgib, et erapoolikuse vea tähelepanuta jätmine on väga problemaatiline ning tema arvates võimalik üksnes juhul, kui tegu on haldusaktiga, kus tegu on “õiguslikult seotud haldusega”; vt: F. Hufen (2002), änr 95 jj.

²⁷⁹ Nt H.-U. Erichsen väidab, et sisepädevuse jaotamisel on reeglina tegu siseõiguse reguleerimisalasse kuuluva küsimusega, mistõttu ei muuda siseõigusega reguleeritud sisepädevuse vastu eksimine ka haldusakti õigusvastaseks; vt: H.-U. Erichsen (1998), § 15 I 2, änr 7; II 1, änr 22a.

²⁸⁰ Selleks võib olla ka EL institutsioon või teine EL liikmesriik; vt ka: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 3, änr 18; F. Hufen (2002), änr 155. Silmas pidades EL õigust võib Euroopa Kohtu praktika pinnalt aga väita, et näiteks riigiabi andmise menetluses Komisjoni informeerimata jätmine vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 88 lõikele 3 toob alati kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise; informeerimata jätmine ei ole ka tagantjärele kohtumenetluse käigus parandatav. Pikemalt koos viidetega vastavale kohtupraktikale vt: S. Hegels (2001), lk 88-89.

²⁸¹ C. Ladenburger väidab, et ka Prantsuse õiguses on teise haldusorganiga kooskõlastamata jätmine peamiseks näiteks menetlusvigade tähelepanuta jätmisel. Seejuures sõltuvalt küsimusest, kas tegu on fakultatiivse või kohustusliku kooskõlastusega, erineb tulemusrelevantstuse hindamine: esimesel juhul on teostatakse positiivset, teisel negatiivset kontrolli; vt: C. Ladenburger (1999), lk 197.

²⁸² Sama seisukoht kehtib Saksa õiguses, vt: H. Hill (1986), lk 266-267; C. Ladenburger (1999), lk 365 jj, F. Hufen (2002), änr 157. Kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseloomu kohta vt nt: RKHK 21.12.2001 määrus asjas nr 3-3-1-67-01, p 4; 3.05.2004 määrus asjas nr 3-3-1-18-04, p-d 10-11; Tallinna Ringkonnakohtu 04.06.2003 otsus asjas nr 2-3/195/03, p 1; RKHK 18.11.2002 otsuses asjas nr 3-3-1-65-02 märgitakse otseselt (p 13), et kooskõlastuse puudumise puhul on tegemist niisuguse menetlusveaga, mis ei too endaga kaasa haldusakti tühisust ega pruugi kaasa tuua ka haldusakti tühistamist. Sama seisukoht RKHK 10.06.2003 otsuses asjas nr 3-3-1-38-03, p-d 22-23.

valikul – ka sellisel juhul tuleb menetlustulemuse kontrollimisel kaaluda, kas vale menetlusliigi valik võis kaasa tuua haldusakti sisulise õigusvastasuse.²⁸³

HMS puhul saab rääkida haldusmenetluse eriliigina eelkõige avatud menetlusest. Menetlusliigi valiku veana saab eristada kahte võimalust. Esiteks võib veana nimetada juhtumit, kui seadus näeb ette kohustusliku avatud menetluse läbiviimise, kuid seda ei tehta (HMS § 46 lg 1 lause 1, lg 2). Arvestades valdkonna spetsiifikat (avalikkuse kaasamine on omane eelkõige valdkondadele, millele on omane suur diskretsiooniruum), on avatud menetluse läbi viimata jätmisel väga suur tõenäosus, et vastuvõetav haldusakt oleks olnud teistsuguse sisuga, mistõttu HMS § 58 praktikas ilmselt kohaldamisele ei kuulu.

Teiseks, HMS § 46 lg 1 lause 2 näeb ette, et kui see on vajalik asja lahendamiseks ega kahjusta oluliselt menetlusosaliste huve, võib haldusorgan viia avatud menetluse läbi ka muudel juhtudel. Seega kui seadus avatud menetluse liiki kohustuslikuna ette ei näe, võib avatud menetluse liigi vigadena kõne alla tulla juhtumid, kui avatud menetlus jäetakse läbi viimata situatsioonis, kus see oleks vajalik asja lahendamiseks ega kahjustaks ka menetluseosaliste huve (kaalutlusõiguse taandamine), või kui viiakse läbi avatud menetlus tingimustes, kus see võib küll vajalik olla, kuid mingil põhjusel menetlusosaliste huve rikub.

Seoses avatud menetluse ja õige menetlusliigi valiku küsimusega tuleb kindlasti välja tuua ka keskkonnamõju hindamise läbiviimise või läbiviimata jätmise problemaatika.²⁸⁴ Siinkohal seisneb küsimus eelkõige selles, kas keskkonnamõju hindamise läbiviimata jätmist või vigasid selles käsitletakse “tavalise” menetlusveana, mida hinnatakse üldise menetlusvigade tagajärgede käsitlemise kohaselt, või nähakse selles midagi enamat, mistõttu eksimisi tuleks rangemalt sanktsioneerida.²⁸⁵ Riigikohus ei ole pidanud antud küsimust süvitsi veel analüüsima ning suuremad vaidlused ja probleemid on Eestis alles ees.²⁸⁶

²⁸³ Sama seisukoht vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, änr 20; H. Hill (1986), lk 101, 302 jj. H. Hill rõhutab ka, et Saksa Liidu Halduskohtu praktika kohaselt ei ole isikul subjektiivset õigust nõuda teatud kindla menetlusliigi läbiviimist. Sellist subjektiivset õigust tunnustatakse üksnes teatud eelduste olemasolul, mis seonduvad esmajoonelise materiaalsete põhiõigustega. Sama seisukoht vt: C. Ladenburger (1999), lk 369; F. Hufen (2002), änr 112, 541.

²⁸⁴ F. Hufen nimetab seda õigeks “osa” menetlusliigi valikuks; vt: F. Hufen (2002), änr 112.

²⁸⁵ Näiteks kirjanduses kritiseeritakse Saksa kohtupraktika lähenemist vigade puhul keskkonnamõju hindamise menetlustes. Kohtud on sidunud menetlusvea tulemusrelevantsuse ja materiaalõigusliku kaalutluskontrolli. Kui õigusvastaselt ei ole läbi viidud keskkonnamõju hindamist, toob see kaasa menetlustulemuse tühistamise kohtu poolt vaid juhul, kui (1) keskkonnakaalutlused on ebaõigesti välja selgitatud või neid on ebaõigesti hinnatud (st viga kaalumisprotsessis) ning (2) kaalumisviga on avaldanud mõju kaalumistulemusele. Seega keskkonnamõju hindamata jätmine peab põhjustama ka materiaalse kaalutlusvea kaalumistulemuses. Kui haldusmenetluse käigus tõstatatud keskkonnakaitselised argumendid tunduvad kohtu jaoks piisavad, siis üksnes keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimata jätmine ei ole aluseks haldusakti tühistamisele. Taoline “topeltkausaalsuse” nõue on praktikas viinud selleni, et mitte ühtegi haldusakti ei olnud 1999. aasta seisuga tühistatud põhjusel, et on rikutud keskkonnamõju hindamise nõuet. Kaebuse esitajatelt nõuti ka, et nad esitaksid põhjendatud tõendeid selle kohta, et rikkumise tõttu on konkreetsed keskkonnahuvivid vigaselt välja selgitatud või et see oleks viinud teistsuguse menetlustulemuseni – kaebuse esitajal lasus selgituskoormus ning kahtluse korral ka objektiivne

Menetlusliigi veana võib praktilist tähtsust omada ka näiteks juhtum, kui isik esitab taotluse haldusakti kehtetuks tunnistamiseks, kuid ei ole selge, kas on tegu vaidega, mida tuleks lahendada HMS §-des 71 jj sätestatud vaidemenetluse korras, või taotlusega HMS § 68 lg 1 mõttes, mida lahendatakse üldises haldusmenetluses.²⁸⁷ Taolisel juhul tuleb võrrelda sooritatud menetlustoiminguid ja tagatud menetlusõiguseid nendega, mida oleks õige menetlusliigi valikul tulnud sooritada ja tagada, ning kaaluda, kas tulemus oleks olnud teine.

Suuremate valdkondade näidetena, kus õige menetlusliigi küsimus on oluline, võib nimetada ka veel planeerimismenetluse, kus probleemiks võib olla, kas detailplaneering koostamine ja seega vastava menetluse läbiviimine on vajalik või mitte (PLS § 3 lg 2, § 9 lõiked 10 ja 11), sundvõõrandamismenetluse,²⁸⁸ samuti riigihangete²⁸⁹ või muu enampakkumise²⁹⁰ läbiviimise menetluse. Viimasel juhul tuleb era- ja avaliku õiguse eristamisest tulenevalt silmas pidada asjaolu, et haldusakti kehtetuks tunnistamine haldusorgani enda, vaideorgani või kohtu poolt ei oma automaatseid õiguslikke tagajärgi eraõigusliku lepingu kehtivusele. Uuel parimal pakkujal on võimalus esitada halduskohtule kohustamiskaebus ja taotleda kohtult ettekirjutust, et haldusorgan pöörduks tsiviilõigusliku vaidluse lahendamiseks pädevasse

tõendamiskoormus. Seega viga keskkonnamõju hindamata jätmisel ei oma Saksa kohtupraktika kohaselt mingit iseseisvat tähtsust materiaaõigusliku õigusvastasuse kõrval. Ta on lihtsalt kui üks täiendav menetlusnõue ilma, et tooks kaasa suurendatud sisulisi nõudeid keskkonnakaalutluste väljaselgitamiseks. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 265-267, 275-277. Ka F. Hufen rõhutab, et Saksa õiguses on viga keskkonnamõju hindamisel käsitletav üksnes veana kaalutusõiguse tulemus, kuna isikutel puudub subjektiivne õigus teatud kindla menetlusliigi läbiviimisele. Isikud ei oma subjektiivset õigust keskkonnamõju hindamise läbiviimiseks; tegu on üksnes avalikes (keskkonna-) huvides oleva menetlustoiminguga. Vt: F. Hufen (2002), änr 112. Kriitikat vastava lähenemise kohta, sh võrdlusena Euroopa Kohtu praktikaga vt: E. Hien. Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis. – NVwZ, 1997, H 5, lk 422 jj; S. Hegels (2001), lk 90-93; K.-H. Ladeur, R. Prella (2001), lk 185 jj. Vt ka: W. A. Tilleman. Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: A Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community. – Columbia Journal of Transnational Law, 1995, lk 337 jj.

²⁸⁶ Olulisemate lahenditena võib nimetada käesoleval hetkel RKHK 14.10.2003 otsust asjas nr 3-3-1-54-03, p 16; samuti 29.01.2004 otsust asjas nr 3-3-1-81-03, kus märgiti: “Vaidlustades Tegevuskava koostamise käigus keskkonnamõtjude hindamata jätmist, on MTÜ ERL seega vaidlustanud Tegevuskava koostamise *menetluslikku külge*. Menetlusnõuete rikkumisel *võib õigusvastaseks osutada ka menetluse lõpptulemus*. Menetluse lõpptulemus on käesoleval juhul Tegevuskava, mille on heaks kiitnud Vabariigi Valitsus. Seetõttu leiab kolleegium, et MTÜ ERL kaebust tuleb käsitleda mitte kaebusena tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamiseks, vaid kaebusena Tegevuskava õigusvastaseks tunnistamiseks.” (p 10) [autori rõhutused – N. P.]

²⁸⁷ Taolises situatsioonis haldusorgani käitumise kohta vt pikemalt: E. Vene teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 407-408.

²⁸⁸ RKHK 22.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-27-04, p 22: „Isiku vara sundvõõrandamine, sealhulgas erikonfiskeerimine, saab toimuda üksnes seaduses sätestatud alustel ja vastavas menetluskorras. Menetluskorra puudumine oleks määrava tähtsusega puudus, sest sätestamata oleks siis nii isiku kaitseõigus kui ka õigus olla ära kuulatud.“ Vt ka RKPJK 12.04.1995 otsus asjas nr III-4/A-1/95; 08.11.1996 otsus asjas nr 3-4-1-2-96; RKHK 20.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-51-03; RKEK 13.10.2004 määrus asjas nr 3-2-1-59-04. Viidatud lahendites on tõsi küll peamiseks küsimuseks olnud kohase hüvituse maksmine, mitte sundvõõrandamismenetluse läbiviimise probleem.

²⁸⁹ Riigihangete läbiviimata jätmise või vale menetlusliigi valiku sagedasele esinemisele on korduvalt juhtunud tähelepanu ka Riigikontroll, nt 2003. aastal sooritas Riigikontroll 25 auditit, milles riigihangete seaduse vastu eksimist tuvastati 19 asutuses kokku 26,1 miljoni krooni ulatuses. Vt: Riigikontrolli ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal. – RTL 2004, 141, 2152.

²⁹⁰ Nt RKEK 20.12.2001 otsus asjas nr 3-3-1-15-01.

kohtusse hagiga tunnistada eraõiguslik leping kehtetuks või tuvastada selle tühisus (olenevalt asjaoludest).²⁹¹

Menetlusliigiveaks loeb H. Hill ka juhtumid, kui haldusorgan valib vale haldustegevusvormi, st näiteks HMS § 51 mõttes haldusakti asemel annab määruse või sõlmitakse lubamatult haldusleping.²⁹² Silmas pidades HMS § 2 lõikes 1 toodud haldusmenetluse mõistet, mille kohaselt loetakse ka määruse andmise, halduslepingu sõlmimise ja toimingute sooritamise menetlus haldusmenetluseks ning et eri tegevusvormide menetlused on reguleeritud erinevalt (st neid võib tinglikult lugeda eri menetlusliikideks (HMS § 89 lg 2, § 99 lõiked 1 ja 2, § 105 lg 2, § 107 lg 2)), siis põhimõtteliselt võib sellega nõustuda.²⁹³

4.3.3.4. Tähtajanõuete järgimine

4.3.3.4.1. HMS § 58 kohaldatavus

Tähtaja nõuete rikkumist ei saa pidada “tavaliseks” menetlusnõude²⁹⁴ rikkumiseks. Seda mitmel põhjusel. Esiteks on viivitus erandina teistest menetlustoimingutest alati iseseisvalt vaidlustav (HMS § 72 lg 3 p 1; HKMS § 4 lg 2). Teiseks on selge, et tähtajanõuete mittejärgimine ei saa reeglina kunagi mõjutada asja sisulist otsustamist – st arvestades teatud erandeid²⁹⁵ puudub neil abstraktne tulemusrelevantsus. Lisaks ei ole tähtajanõuete mittejärgimisel erinevalt enamus teistest menetlus- ja vorminõuete rikkumistest viga pärast haldusakti (hilinenud) andmist tagantjärele enam parandatav.

Sellest tulenevalt võib leida kirjandusest seisukohti, et menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmist sätestavate normide kohaldamise küsimus ei oma tähtajanõuete puhul tegelikku praktilist tähtsust.²⁹⁶ Põhimõtteliselt võib taolise seisukohaga nõustuda, kuna nii haldusorgani kui ka menetlusosalise poolt tähtajanõuete mittejärgimise tagajärjed on eraldi reguleeritud (nt pikendamise ja ennistamise võimalus või võimatus ja viimasest tulenev välistus) ning vigade tähelepanuta jätmist sätestava normi kohaldamise järele vajadus puudub. Siiski on autor seisukohal, et näiteks juhul, kui haldusorgan õigusaktis sätestatud tähtajanõuete mittejärgimisel eriregulatsioonist tulenevat tagajärge mingil põhjusel ei kohalda, kuigi see oli

²⁹¹ RKHK on pidanud vajalikuks seda pikemalt selgitada nt 20.06.2002 otsuses asjas nr 3-3-1-30-02, p 67.

²⁹² H. Hill (1986), S 303.

²⁹³ Pikemalt HMS § 58 kohaldatavuse kohta erinevate halduse tegevusvormide puhul käesoleva töö ptk-s 4.2.1.

²⁹⁴ Samas võib kirjanduses leida ka seisukohti, et tähtajanõuded ei ole üldse menetlus- ega vorminõuded. Väidetakse, et kui vigade tähelepanuta jätmist võimaldavad norm oleks kohaldatav, tuleks tähtajanõuded selles otseselt ära nimetada nagu seda on tehtud vorminõuete puhul; vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, änr 37.

²⁹⁵ Vt nt RKHK 9.06.2004 otsust asjas nr 3-3-1-28-04 (p-d 19-21), kus märgiti, et kui eelmisest planeerimismenetlusest on möödunud pikk ajavahemik, tuleb planeeringu kehtestamiseks viia läbi uus planeerimismenetlus ning planeeringu kehtestamine ilma uut planeerimismenetlust läbi viimata on oluline menetlusviga, mis võis viia ebaõige lahenduseni.

²⁹⁶ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45 Rn 2, § 46, Rn 37.

kohustuslik (nt kui taotluse esitamiseks ette nähtud tähtaega ei ole lubatud ennistada, kuid haldusorgan seda teeb, või haldusorgan sooritab toimingu selleks kehtestatud kohustusliku aegumistähtaaja möödudes), samuti juhul, kui mingeid tähtaegu kehtestatud ei ole ning haldusorgan ei tegutse heast halduse tavast tulenevalt mõistliku aja jooksul,²⁹⁷ võib HMS § 58 tähendust omada. Ka sellistel juhtudel tuleb kaaluda, kas tähtajanõudeid rikkudes antud haldusakti kehtetuks tunnistamine on põhjendatud, sh haldusakti sisulist õiguspärasust silmas pidades. Kuna haldusakti kehtetuks tunnistamine üksnes tähtajanõuetest mittekinnipidamise motiivil ei ole sageli õigustatud, võib kõne alla tulla üksnes kahju hüvitamine.²⁹⁸

4.3.3.4.2. Tähtajanõuete mittejärgimise eriregulatsioon – välistusreegel

Kuigi tähtaegasid saab liigitada erinevatel alustel (nt haldusorganile ja menetlusosalistele kehtestatud tähtajad, haldusakti andmiseks ja haldusmenetluse sees erinevatele toimingutele kehtestatud tähtajad jne), siis silmas pidades liigitust olulisteks ja mitteolulisteks²⁹⁹ tähtajanõuete mittejärgimise tagajärgede eriregulatsiooni kohaselt, omab primaarset tähendust õigusaktidega (seadus, määrus) kehtestatud tähtaegade ehk nn seaduslike või materiaalõiguslike tähtaegade³⁰⁰ ja haldusorgani enda kehtestatud tähtaegade eristamine ning järgnevalt õigusaktidega kehtestatud tähtaegade puhul küsimus, kas tegu on n.ö absoluutse (möödalaskmisele järgneb kohustuslik sanktsioon) või relatiivse tähtajaga (tähtaega on võimalik pikendada või ennistada). Oluliseks menetlusveaks tuleb lugeda eelkõige absoluutse seadusliku tähtaja rikkumine.

²⁹⁷ RKHK on märkinud, et kui tähtaega ei ole määratud, peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingu *mõistliku aja jooksul*; vastupidine seisukoht tähendaks, et avalik-õigusliku asutuse viivitamine kohustuse täitmisel on õiguspärane. Viivitamine on sisult omavoli põhiseaduse § 13 lg 2 mõttes, mille eest on igal õigus riigi ja seaduse kaitsele. Vt: RKHK 13.06.1997 määrus asjas nr 3-3-1-18-97. Mõistliku tähtaja jooksul tegutsemise ja hea halduse tava seotuse kohta vt ka RKHK 25.10.2004 otsus asjas nr 3-3-1-47-04, p 18; RKHK 18.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-33-04, p 16. EL õiguses on kindlad menetlustähtajad pigem erand kui reegel ning need on ette nähtud vaid juhul, kui selleks on ülekaalukas vajadus õiguskindluse järele. Harilikult lähtutakse mõistliku aja kriteeriumist, mis määratakse lähtudes konkreetse kaasuse asjaoludest (tõlgenduse lähtekohaks on EÜ asutamislepingu artiklis 232 sätestatud 2-kuuline tähtaeg). Vt: Kohtujuristi arvamus kaasuses C-99/98 Austria v. Commission, [2001] ECR I-1101; Esimese Astme Kohtu otsus T-81/95 Interhotel v. Commission [1997] ECR II-02165, § 65. Pikemalt, sh viiteid vastavale Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu praktikale, vt: K. Kańska (2004), lk 313-315; M. Lais (2002), D III; H. P. Nehl (1999), lk 124.

²⁹⁸ Nt menetluse venimisega tekitatud moraalse kahju hüvitamist (vt: RKHK 6.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-27-02). Sama seisukoht valitseb ka Euroopa Kohtu praktikas: haldusakti kehtetuks tunnistamist peetakse õigustatuks üksnes juhtudel, kui viivitus tõi kaasa õiguspärase ootuse või õiguskindluse põhimõtte rikkumise või kui isikule ei olnud tagatud piisav õiguskaitse. Vt pikemalt, sh viiteid vastavale Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu praktikale: K. Kańska (2004), lk 314; M. Lais (2002), D III; sama ka P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 31, änr 10.

²⁹⁹ C. Ladenburger eristab Prantsuse kohtupraktika pinnalt olulisi (menetlusosalistele kehtestatud tähtajad, samuti koormavate haldusotsuste tegemiseks sätestatud tähtajad, mille möödumisel tekib isikutel usalduse kaitse, et koormavat haldusakti ei anta) ja mitteolulisi (eelkõige haldusorganile seatud tähtajad menetluse läbiviimiseks ja menetlustoimingute sooritamiseks) tähtajanõudeid. Samas ta mõnab, et viimasel ajal tähtajanõuete, sh mitteoluliste, tähendus silmas pidades rikkumise tagajärgi siiski kasvab. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 165.

³⁰⁰ Vt: E. Lopman teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 115, 119.

Õigusaktiga tähtaja sätestamine ilma otsese sanktsioonita selle ületamise eest kannab üksnes signaalfunktsiooni haldusorganitele ja menetlusosalistele, et tähtaegadest tuleb kinni pidada. Haldusmenetluse kiirendamise eesmärki kannab ta vaid juhul, kui iga rikkumise suhtes on määratletud ka selle tagajärg, et esitatud seisukohti ja kooskõlastusi ei võeta pärast tähtaja möödumist enam arvesse või et haldusakti ei saa enam anda.³⁰¹ Taoliselt sanktsioneeritud tähtaegasid nimetatakse õiguskirjanduses materiaalõiguslikeks välistustähtaegadeks (*Ausschlussfrist*).³⁰²

Välistustähtaegade eesmärk on haldusmenetluse kiirendamine ja kontsentratsioon ning vastuvõetud otsuse või tähtaja möödumise järgne õiguskindluse ja õigusrahu loomine.³⁰³

Sõltuvalt tagajärgedest eristatakse järgmisi välistuse liike:³⁰⁴

1) formaalne ehk ebaehtne välistus – sellega on tegu juhul, kui tähtaegselt taotlusi, vastuväiteid vms mitteesitanud isik või organ võib olla välistatud küll edasisest haldusmenetlusest, kuid mitte halduskohtumenetlusest. Formaalse välistuse tagajärjeks on asjaolu, et haldusorgan ei pea otsuse tegemisel hilinemisega esitatud asjaoludega arvestama, kuid ta võib seda teha, kui soovib. Formaalne välistus on seega välistusreegli n.ö pehmem vorm;

2) materiaalne ehk ehtne välistus – sellega on tegu juhul, kui vastuväited, taotlused, ettepanekud on välistatud ka hilisemast kohtulikust menetlusest ja õigusseisund kui selline kaob, st kaebeõigust ei teki. Aluseks välistusele on valitseva arvamuse kohaselt minetusidee (kui õigustatud isik või organ on tegevusetu situatsioonis, kus mõistlikult saab oodata temalt vajalike toimingute sooritamist, toob see kaasa õiguste kaotamise), uuema ja praegusel hetkel kehtiva seisukoha kohaselt aga arusaam välistusest kui sanktsioonist kaastöökohustuse rikkumise eest koostöös asjaolude väljaselgitamisel.³⁰⁵

³⁰¹ M. Bullinger. Beschleunigte Genehmigungs- und Planungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben. – Reform des Verwaltungsverfahrensrechts: Vorträge und Diskussionsbeiträge des Forschungsseminars am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 3. bis 5. März 1993. Hrsg. von Willi Blümel und Rainer Pitschas. Berlin: Duncker und Humblot, 1994, S 135-136.

³⁰² P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 31 Rn 8. Näidetena tuuakse siinkohal eelkõige avatud menetluses vastuväidete esitamist välistavad tähtjad (mida Saksa õiguskirjanduses tähistatakse terminiga "*Präklusionsfristen*"), samuti taotluste esitamiseks sätestatud tähtjad. Esimese kohta vaata pikemalt nt: D. Solveen. Zur materiellen Präklusion im Ferstraenplanungsrecht. – DVBl, 1997, H 13, lk 803 jj; M. Thiel. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der (materiellen) Präklusion im Fachplanungsrecht. – DÖV, 2001, H 19, lk 814 jj; K. Brandt. Präklusion im Verwaltungsverfahren. – NVwZ, 1997, H 3, lk 233 jj.

³⁰³ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 62 IV 6, Rn 84; D. Solveen (1997), S 805; M. Thiel (2001), S 814-815; K. Brandt (1997), S 233; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 31, Rn 9.

³⁰⁴ Kokkuvõtlik käsitlus järgmiste allikate põhjal: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 62 IV 6, änr 85 jj; M. Thiel (2001), lk 815-816; K. Brandt (1997), lk 233-235; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 73, änr 51, 79; H. Hill (1986), lk 271.

³⁰⁵ Osa teoreetikuist lähtub seisukohast, et materiaalsel välistusel on õigusi *tühistav* iseloom. See tähendab, et mitteõigeaegne asjaolude väljatoomine viib isiku subjektiivse õigusseisundi piiramiseni. Uuema aja autorid aga lähtuvad arusaamast, et materiaalne õigus kestab edasi ning tegu on üksnes isiku õiguseid *koormava* toimega:

Sõltuvalt sellest, kes on kohustatud ettenähtud tähtaja jooksul tegutsema ning on selle kohustuse rikkumise korral edasisest menetlusest välistatud, eristatakse esiteks haldusorgani välistust, mille kohaselt ei võeta pärast tähtaja möödumist teise haldusorgani poolt esitatud seisukohti otsuse tegemisel enam arvesse. Haldusorgani välistuse alla kuuluvad ka tähtajad, mis välistavad nende möödumisel haldusorgani poolt teatud (menetlus-)toimingute sooritamise või haldusaktide andmise. Teiseks eristatakse puudutatud isikute välistusreeglit, kus tegu on menetluses osalevale isikule kuuluvate menetlusõiguslike õiguste minetamisega, mida peetakse eriti “karmiks” menetlusosaliste kaastöökohustuse sanktsioneerimiseks.³⁰⁶

4.3.3.4.3. Välistusreegel HMS kohaselt

Kas tegu on formaalse või materiaalse välistusreegliga, peaks nähtuma õigusnormi sõnastusest. Samas ei ole see mitte alati üheselt selge, kas tähtajanõude ületamine on “sanktsioneeritud” või mitte, mistõttu tuleb see välja selgitada normi teleoloogilise tõlgendamise teel. Suur roll on siinkohal kindlasti ka vastaval kohtupraktikal.³⁰⁷

Kindlasti võib väita, et HMS-st tulenevalt on haldusorgani enda poolt määratud tähtaegade puhul tegu formaalse välistusega. Nimelt näeb HMS § 33 lg 5 ette, et haldusorgan võib enda poolt määratud tähtaegu pikendada. Taoliseid tähtaegu võib haldusorgan määrata tuginedes HMS § 5 lõikele 1 juhul, kui seaduslikke tähtaegu kehtestatud ei ole, nii menetlusosalistele toimingute sooritamiseks (nt HMS § 15 lg 2) kui ka endale menetlustoimingute sooritamiseks või haldusakti andmiseks (nt HMS § 41).

Kui tegu on menetlusosalisele kehtestatud seadusliku tähtajaga, siis tuleb selleks, et kindlaks teha, kas tegu on formaalse või materiaalse välistusega, esmajoones vaadata, kas võimalik on tähtaja ennistamine silmas pidades HMS § 34 lõiget 5, mille kohaselt seaduses võib ette näha juhud, millal ei saa menetlustähtaega ennistada. Kui seaduses on taoline keeld, on tegu materiaalse välistusega. Materiaalse välistuse iseloomu kannab ka HMS § 34 lõikes 3 sätestatu, mis keelab menetlustähtaja ennistamise, kui esialgsest menetlustoimingu teostamiseks ettenähtud tähtpäevast on möödunud rohkem kui üks aasta. Muudel juhtudel on

kuna isik ei saa menetluse käigus enam teatud asjaolusid välja tuua, ei saa ta ka kaabeõigust enam kasutada. Viimati nimetatud seisukoha aluseks on ülemäärasuse keeld: täielik õiguskadu, mis hõlmaks ka materiaalset õigust, pole vajalik, et viia ellu välistusega taotletavat eesmärki menetluse kiirendamiseks. Vastasel korral väljuks välistuse toime menetluse raamest. Vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 62 IV 6, änr 92. Sellest, kumba lähenemist toetatakse, sõltub ka küsimus, kas esitatud kohtukaebus on mittelubatav (*Unzulässigkeit*) või põhjendamatu (*Unbegründetheit*). Pikemalt vt: K. Brandt (1997), lk 235 jj; H. Hill (1986), lk 448.

³⁰⁶ P. Badura (1998), § 37 I 1, Rn 4. Isiku poolt vastuväidete esitamata jätmise kohta vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 234.

³⁰⁷ M. Thiel (2001), S 815; K. Brandt (1997), S 233. Vt samas ka näiteid seaduste vastavate sõnastuste kohta Saksamaal.

seaduslike tähtaegade puhul tegu formaalse välistusega. Viimane ei tähenda aga seda, et haldusorgan oleks alati kohustatud tähtaega ennistama, kui tema arvates ei ole see mööda lastud mõjuval põhjusel (HMS § 34 lg 1).³⁰⁸

Tuleb nentida, et autorile teadaolevalt ükski Eesti õigusakt ei sisalda hetkel selgesõnalist keeldu tähtaja ennistamiseks.³⁰⁹ Siiski ei tähenda see, et kõiki seaduslikke menetlusosalistele kehtestatud tähtaegu oleks võimalik ennistada. Nagu eelpool märgitud, tuleb ennistamise lubatavus selgitada välja tähtaega sätestava normi tõlgendamise teel.

Tõlgendamisel tuleb siinkohal kindlasti arvestada ka asjaoluga, et kui formaalse välistuse toime piirdub üksnes haldusmenetlusega, mistõttu põhiõiguslikult küsitavusi ei teki, siis materiaalne välistus riivab isiku kaebeõigust ning võimalik, et ka muid põhiõiguseid (nt planeerimismenetluses omandiõigust), mistõttu vajab ta oma riivava toime tõttu kaalukamat õigustust.³¹⁰ Otsustamisel, kas tegu on materiaalse välistusega või mitte, tuleks muu hulgas kaaluda, kumb on olulisem – riivatavad põhiõigused või välistusreegli poolt kaitstavad õigushüved ja eesmärgid (tagada menetluse efektiivne läbiviimine ja kontsentratsioon ning otsuse vastuvõtmise kiirendamine – hoida ära menetluse venimine ning vältida situatsiooni, kus asjas tähtsust omavad asjaolud esitatakse esmakordselt alles kohtumenetluses³¹¹).

Ka haldusorganitele õigusaktiga kehtestatud tähtaegade ületamisega kaasnevate tagajärgede puhul tuleb normi tõlgendamise teel selgitada, mis oli tähtaja sätestamise eesmärk, ning sellest tulenevalt teha otsus, mis on tähtajanõude rikkumise tagajärg.

Kuna haldusorgani välistus puudutab avalikke huve, siis tuleb silmas pidada, et võib tõusetuda probleem, kas ja milliseid piire peaks menetluse lihtsuse ja kiiruse põhimõtte omama suhtes halduse (materiaalse) seaduslikkuse printsiibiga.

³⁰⁸ Tähtaja pikendamise ja ennistamise kohta pikemalt vt: E. Lopman teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 115 jj; samuti P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 31, änr 10, kus viidatakse vajadusele tähtaeg ennistada eelkõige juhtudel, kui see on vajalik isiku usalduse kaitseks või kui tähtaja möödalaskmine oli tingitud vääramatust jõust või haldusorgani poolt isiku eksitamisest.

³⁰⁹ Sama seisukohta E. Lopman teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 121.

³¹⁰ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), S § 62 IV 6, Rn 97. Saksamaal oli materiaalsoiguselike välistustähtaegade kooskõla konstitutsiooniga pikka aega õiguskirjanduses diskussiooniobjektiks. Nüüdseks on läbi kohtupraktika välistustähtaegade kasutamise põhiseaduspärasust tunnustatud, kui juurdepääs kohtulikule õiguskaitsele ei ole menetluse kujundamise tõttu täiesti välistatud või ebamõistlikult raskendatud. Nimetatud põhimõtted on kujunenud kohtupraktika alusel (BVerfGE 61, 82, 109 ff; BVerwGE 60, 297; BVerwGE DVBl 1997, 51 (viidatud: P. Badura (1998), § 37 I 1, änr 4; K. Brandt (1997), lk 237; F. Ossenbühl (1982), lk 472)). Vt ka: D. Solveen (1997), lk 805 jj, kus tuuakse välja nõuded materiaalsele vastuväidete välistusele teede planeerimisõiguses, et seda saaks lugeda põhiseaduspäraseks: omanikke tuleb individuaalselt teavitada teehituse kavatsusest, teavitamisel tuleb selgitada, millised nõuded on vastuväidete sisule, ning lisaks tuleb selgesõnaliselt viidata, mis on vastuväite esitamata jätmise tagajärjeks (muu hulgas kaebeõiguse kaotus). Sama märgib H. Hill; vt: H. Hill (1986), lk 447.

³¹¹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 73, Rn 78-79. Legitimeeriva aspektina rõhutatakse lisaks ka asjaolu, et ametiasutus pole ükski alati võimeline välja selgitama kõik asjaolud ning välja on toodud ka halduse ja kohtute funktsioonivõimelisuse aspekt; vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 62 IV 6, änr 97.

Näiteks juhul, kui teine haldusorgan jätab tähtaegselt kooskõlastuse esitamata, võib haldusorgani välistus viia tulemuseni, et tema poolt esitamata jäetud või siis hilinemisega esitatud avalikest huvidest lähtuvate seisukohtadega ei saa otsuse tegemisel arvestada üksnes tulenevalt asjaolust, et vastav organ viivitas.³¹² Sellise välistuse vastu räägib ka haldusmenetlust läbiv uurimisprintsii, mis kohustab menetluse läbiviijat välja selgitama kõik asjas tähtsust omavad asjaolud.

HMS § 16 lg 2 näeb ette üldise haldusorgani välistusreegli, sätestades tegemata jätmise sanktsioonina, et kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtajaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks; määratud tähtajaks arvamuse andmata jätmise korral ning kui seda tähtaega pole ka pikendatud, võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusega.

Taolise menetlus kiirendamise puhul on autori arvates jäetud täiesti tähelepanuta aga probleem seoses võimaliku vastuoluga halduse (materiaalse) seaduslikkuse printsiibiga, mistõttu vajab HMS § 16 lg 2 põhiseaduskonformset tõlgendamist ja rakendamist. Paindlikku lähenemist võimaldab siiski asjaolu, et seadusest otseselt ei tulene, kas tegu oleks materiaalse või formaalse välistusega. HMS § 16 lg 2 kasutab ka mõistet “määratud tähtajaks”, mis viitab sellele, et kui eriseadusest konkreetset tähtaega ei tulene ja tegu on haldusorgani poolt antud tähtajaga, siis on see tema diskretsioonotsus, kuidas toimida teise haldusorgani poolt hilinemisega esitatud kooskõlastuste või arvamustega. Lisaks on arvamuste puhul otseselt kasutatud dispositiivset väljendit “võib lahendada”, mis annab menetlust läbiviivale organile täieliku vabaduse otsustada, kas hilinemisega esitatud seisukohti võtta arvesse või mitte.

Vaadates kohtupraktikat tundub, et materiaalsel välistustoimet omavad reeglina õigusaktides sätestatud taotluste esitamise tähtajad, kui sõnaselgelt ei ole ette nähtud nende ennistamise võimalust,³¹³ samuti haldusorganitele (koormavate) haldusaktide andmiseks kehtestatud aegumistähtajad (nt distsiplinaarkaristuse määramiseks,³¹⁴ maksuettekirjutuste tegemiseks³¹⁵).³¹⁶

³¹² P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 73, Rn 101. Konstitutsioonikonformse haldustegevuse tagamiseks on näiteks Saksa õiguses kavakinnitamise menetluses (*VwVfG* § 73 lg 3a), mis on üheks avatud menetluse liigiks, ette nähtud nn tinglik (*bedingter*) haldusorgani välistus, mitte aga absoluutne materiaalne välistus. Nimelt on välja toodud kolm erandit, millal hilinenu kooskõlastava haldusorgani seisukohtadega tuleb arvestada. Pikemalt vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 73, änr 102.

³¹³ Vt nt RKHK 29.09.1995 määrus asjas nr III-3/1-20/95; 17.02.1995 määrus asjas nr III-3/1-2/95. Taotluse esitamiseks kehtestatud tähtaegadesse ranget suhtumist peegeldab ka RKHK 7.12.2001 otsus asjas nr 3-3-1-51-01, p-d 4-5.

³¹⁴ Nt RKHK 11.04.1997 määrus asjas nr 3-3-1-11-97, p 1. Sama nt Esimese Astme Kohtu praktikas T-26/89 *De Compte v. Parliament* [1991] ECR II-781; T-12/94 *Daffix v. Commission* [1997] ECR-SC II-1197.

³¹⁵ Nt RKHK 3.05.1999 määrus asjas nr 3-3-1-18-99, p 1; 18.10.1999 määrus asjas nr 3-3-1-32-99, p 5.

³¹⁶ Välistusreegli seaduslikkuse printsiibi ja põhiõigusliku aspekti kõrval on lisaks küsitavusi tekitanud välistuse õigustatus EL õiguse puhul. Lähtekohaks on seejuures eelkõige juba ammu mitmetes teistes seostes

4.3.3.5. Vorminõuded

4.3.3.5.1. Vorminõuete rikkumine

Eristada saab haldusakti vorminõudeid ja vorminõudeid menetluse käigus sooritatavatele toimingutele³¹⁷ ja koostatavatele või kogutavatele dokumentidele (nt protokollile, taotlusele,³¹⁸ tõenditele,³¹⁹ ekspertiisiaktile jne). Kuigi HMS § 58 viitab üksnes haldusakti vorminõuetele, on viimased käsitletavad menetlusnõuetena ning rikkumiste mõju asja sisulisele otsustamisele hinnatakse lõpliku haldusakti õiguspärasuse kontrollimisel.

Haldusakti vormivigade puhul on tegu eksimustega vorminõuete vastu, st reeglite vastu, mis reguleerivad otsuse välist kuju või vormi.³²⁰ Erandina üldisest haldusmenetluse vormivabaduse põhimõttest (HMS § 5) kehtib haldusaktide vormistamisel nõue haldusakti kirjalikkusest.³²¹ Haldusakti kirjalikkus kaitseb nii haldusorganit kui ka isikut läbimõtlematute ja ebaselgete haldusaktide vastu (kaitsefunktsioon) ning tagab haldusakti kontrollitavuse ja õigusliku olukorra selguse (tõendamisfunktsioon).³²² Kirjalikkuse nõudes üksnes “pelgalt korrafunktsiooni” nägemine on erandjuhtum.³²³ Muude vormiliikidena lisaks kirjalikkusele

väljakujunenud postulaat EL õiguse efektiivselt ja ühetaoliselt elluviimisest. Lähtekohaks on välistusreegli puhul nn *Peterbroeck*-i kohtuasi (Case C-312/93 *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgium* [1995] ECR I-4599), kus Euroopa Kohus otsustas Belgia maksuõiguses sisalduvate välistusnormide õigustatuse üle. Euroopa Kohus käsitles oma otsuses üksnes õiguslike küsimuste välistust; faktiliste asjaolude väljatoomise välistuse osas on seisukoht veel ebaselge. Vt ka: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 62 IV 6, änr 98; M. Thiel (2001), lk 819.

³¹⁷ Vt: RKHK 8.05.2001 otsus asjas nr 3-3-1-27-01, p 8: vestluse asendamine kirjaliku seletuse nõudmisega; RKHK 22.11.2001 otsus asjas nr 3-3-1-40-01, p 4: teatamiskohustuse vorminõuete rikkumine.

³¹⁸ Vt nt RKHK 11.03.2004 otsus asjas nr 3-3-1-9-04: avaldusel puudusid õigusaktis ette nähtud isiku allkiri ja isikut tõendava dokumendi andmed ning andmed, et avalduse esitajal oli teise isiku eest avalduse esitamiseks volikiri; RKHK 6.03.2001 otsus asjas nr 3-3-1-2-01, p 8: omandireformi käigus vara kompenseerimise haldusakti andmine tagastamisotsuse tegemise asemel ilma isiku kirjaliku avalduseta loeti oluliseks menetlusveaks: “Kaitsmaks õigustatud subjekti, näeb tagastamise korra p. 10 ette, et kompenseerimise soov peab olema sõnaselgelt ja ühemõtteliselt väljendatud õigustatud subjekti kirjalikus avalduses. *Kuna vara kompenseerimise avalduse suhtes on ette nähtud kindel vorm, ei või kohus isiku faktilist käitumist võrdsustada kompenseerimise taotlusega.* Ringkonnakohus on tuvastanud, et kompenseerimise avaldust esitatud ei ole.” [autori rõhutused – N. P.]

³¹⁹ Vt nt RKHK 3.04.2002 otsus asjas nr 3-3-1-15-02, p 14; RKHK 19.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-26-02, p 13: “Ainuüksi vorminõude rikkumine ei tähenda, et tegemist ei ole raamatupidamisarvestuse algdokumendiga. Tõendiks ei saa lugeda vormiveaga raamatupidamisarvestuse algdokumenti siis, kui maksumaksja ei kõrvalda sellest veast tekkinud mõistlikku kahtlust, et tegemist on pettusega.” Põhimõtteliselt sama korraldakse ka RKHK 2.12.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-50-04, p 13; 2.12.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-51-04, p 12; 8.12.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-72-04, p 14.

³²⁰ H. Hill (1986), S 318.

³²¹ HMS § 55 lg 2 kohaselt on muu vorm võimalik, kui seadus või määrus seda otsesõnu lubab või kui on vaja anda mõni edasilükkamatu korraldus; ka neil kahel erandjuhul on isikul, kes omab selleks põhjendatud huvi, õigus nõuda, et haldusakt vormistataks tagantjärele kirjalikus vormis. Sellest tulenevalt märgib F. Hufen, et “normaalse” haldusmenetluse jaoks on vormivabadus haldusaktide vormi silmas pidades üha suuremaks erandiks. Vt: F. Hufen (2002), änr 291.

³²² F. Hufen (2002), Rn 291; P. Badura (1998), § 38 II 1, Rn 5; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, Rn 36; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 4, Rn 28.

³²³ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, Rn 36; P. Badura (1998), § 38 II 2, Rn 5.

tulevad kõne alla veel ka kirjaliku haldusakti eriliik elektrooniline haldusakt, suuline³²⁴ ning konkludentse tegevuse läbi antud haldusakt.³²⁵

Vorminõude rikkumisena HMS § 58 mõttes on käsitletavad vead eri vormiliikide valikus (nt puuduvad HMS § 55 lõikes 3 nimetatud elektroonilise haldusakti või lõikes 1 nimetatud suulise haldusakti andmise eeldused) ning vormiliigi sisesed vead (nt kirjalik haldusakt ei sisalda HMS § 55 lõikes 4 nimetatud või muust õigusaktist tulenevaid kohustuslikke andmeid).

Haldusaktis vaidlustamisviite ja põhjenduste äratoomise kohustus on samuti käsitletav vorminõudena. Tulenevalt aga asjaolust, et vaidlustamisviite puudumine või puudulikkus ei mõjuta haldusakti kehtivust ega õiguspärasust, on vea tähelepanuta jätmise küsimus seega relevantne üksnes motiveerimiskohustuse suhtes. Samas tuleb möönda, et küsimuse osas, kas põhjendamine on menetlus- või vorminõue, on eri autorid eri seisukohtadel.³²⁶ Silmas pidades HMS § 58, mis viitab nii menetlus- kui vorminõuetele, ei oma antud eristus otsest õiguslikku tähendust. Arvestades asjaoluga, et sarnaselt vorminõuetega ei mõjuta põhjenduskohustuse täitmine reeglina asja sisulist otsustamist,³²⁷ siis pigem tuleks seda siiski käsitleda vorminõudena.³²⁸

HMS § 55 lõike 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. Tegu on nn sisulise selguse nõudega, mis kohustab haldusorganit haldusakti regulatsioonisisu (HMS §-s

³²⁴ RKKHK 13.10.1995 määruses asjas nr III-3/1-22/95 märgiti: “MKS §-st 40 tuleneb, et see otsus peab olema kirjalik. MKS § 40 lg 1 loetleb kaebuse lahendamisel tehtud otsusele esitatavad vorminõuded. Nimetatud vorminõudeid on võimalik järgida üksnes otsuse kui õigusakti, mitte aga otsuse kui vaimse tegevuse resultaadi - otsustuse - puhul.”

³²⁵ Vt RKKHK 8.11.2004 otsust asjas nr 3-3-1-43-04, p 13. Saksa õiguse kohta vt nt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, änr 37 jj; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 4, änr 25.

³²⁶ Nii motiveerimis- kui ka vaidlustamisviite äratoomise kohustust kirjanduses sageli vorminõuete all siiski ei käsitleta (erandina vt: C. Ladenburger (1999), lk 166, 297). Näiteks F. Hufen peab vaidlustamisviidet küll vorminõudeks (vt: F. Hufen (2002), änr 293), kuid põhjendamiskohustust vorminõude alla ei paiguta ja käsitleb seda eraldi. Seejuures ta tõsi küll nendib, et nii kirjanduses kui kohtupraktikas on põhjendamiskohustust käsitletud kord menetlus-, kord vorminõudena; põhimõtteliselt ei oma see aga tema arvates õiguslikku tähendust; vt: F. Hufen (2002), änr 318. Ka H. Hill märgib, et vormi- ja menetlusvigade vahel piiri tõmbamine ei ole rikkumise tagajärgede hindamisel oluline; vt: H. Hill (1986), lk 318. H. J. Wolff, O. Bachof ja R. Stober ei paiguta ei põhjendamiskohustust ega ka vaidlustamisviidet vorminõuete alla; vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 6, änr 35 jj; 8, änr 45; § 49 IV 4, änr 56. Sama kehtib P. Badura kohta; vt P. Badura (1998), § 38 II 1, änr 5 jj. P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, änr 35 märgitakse, et *VwVfG* § 46 (mis viitab otseselt menetlus- ja vorminõuetele) on kohaldatav põhjendamisvigade suhtes.

³²⁷ RKKHK 7.06.2004 otsusest asjas nr 3-3-1-20-04 (p 17) siiski tuleneb justkui saaks põhjenduste esitamata jätmine mõjutada asja sisulist otsustamist: “Kuna Tallinna Linnavalitsus andis [...] korralduse välja [...] taotluse alusel ning korraldus ei puuduta kolmandate isikute õigusi, siis ei võinud korralduses selle andmisel silmas peetud kaalutluste märkimata jätmine mõjutada asja otsustamist ja järelikult ainuüksi sellel põhjusel korraldust tühistada ei saa.”

³²⁸ Ka Riigikohus ei ole otseselt öelnud, kas tegu on vormi- või menetlusnõudega; sellele on viidatud lihtsalt kui õiglase haldusmenetluse nõudele. Vt: RKKHK 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02, p 12: “Laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel. Kaalutlusotsustuse, sealhulgas planeeringu kehtestamisest keeldumise otsustuse põhjendamisel [...]”.

51 sätestatud haldusakti mõiste mõttes) kindlaks määrama selgelt ja ühemõtteliselt³²⁹ ning mille rikkumise tagajärjeks võib olla nii kehtetuks tunnistatavus kui ka teatud juhtudel tühisus (HMS § 63 lg 2 p 5: “[...] sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad [...]”).³³⁰

Kohustus haldusakti regulatsioonisisu kindlaks määrata on tihedalt seotud kohustusega haldusakti põhjendada.³³¹ Samas tuleb need teineteisest rangelt lahus hoida, kuna HMS § 58 on kohaldatav üksnes motiveerimise nõude rikkumise suhtes. Haldusakti sisulise selguse kui halduse seaduslikkuse põhimõtet konkretiseeriv, õigusselgust ja õiguskindlust tagav nõue on aga materiaalse õiguspärasuse eeldus.³³² Seega on autori arvates ekslik ka HMS § 55 pealkiri, mis viitab justkui käsitleks paragrahv üksnes vorminõudeid.

Tuleb nõustuda I. Pilvingu kriitikaga,³³³ et HMS § 58 ei ole võib-olla kõige õnnestunuma sõnastusega, lugedes vormivead asjaoluks, mis võiksid mõjutada haldusakti sisulist materiaalset õiguspärasust. Vorminõuded saavad olla üksnes kinnituseks selle kohta, kas läbi viidud menetlus vastas kõigile nõuetele (nt näitavad tähtajanõuete järgimist, annavad ülevaate tuvastatud asjaoludest jne) või mitte ning läbi vorminõuete järgimise muutub võimalikuks haldusakti materiaalse õiguspärasuse kontroll. Selles mõttes võib väita, et neil puudub abstraktne tulemusrelevantsus. Samas ei tähenda eelõeldu aga kindlasti mitte seda, et vorminõuete mittejärgimine peaks olema sanktsioonitu, kui see on õigustatav muude kaalutluste läbi.³³⁴ Näiteks juhul, kui motivatsiooni puudulikkus teeb võimatuks haldusakti

³²⁹ Haldusakti adressaadil peab olema võimalik üheselt ja täielikult aru saada, millised on haldusakti õiguslikud tagajärjed ilma, et ta peaks selle mõistmiseks kasutama kolmandate isikute või muude abivahendite abi. Kui ebaselgus on kõrvaldatav tõlgendamise läbi, loetakse haldusakt siiski sisuliselt selgeks; seejuures ebaselgused tõlgendatakse haldusorgani kahjuks. Vt: P. Badura (1998), § 38 II 5, änr 18; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 5, änr 34; F. Hufen (2002), änr 291; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, änr 11 jj (viimati nimetatud teoses kolmandate isikute abi kasutamist haldusakti sisu selgitamisel sõltuvalt valdkonna spetsiifikast täielikult siiski ei välistata).

³³⁰ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 44, änr 112 märgitakse, et reeglina on taoline haldusakt siiski üksnes kehtetuks tunnistatav, mitte tühine.

³³¹ Sellisele seosele on viidatud ka RKHK 24.11.2003 otsuses asjas nr 3-3-1-73-03: “Linnavalitsuse vaidlustatud korralduse p 3.1. pole selge ja üheselt mõistetav. Korralduses ei ole märgitud ja kohtumenetluses ei selgunud selle faktilised ja õiguslikud alused. Selgusetu on seegi, kas tegemist on põhimõtteliselt võimaliku kõrvaltingimusega. Vaidlustatud korraldus ei ole kontrollitav.” (p 15)

³³² H.-W. Laubinger (1981), S 344; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, Rn 1, 10; H. Meyer. Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens und die Sanktion für Verfahrensfehler. – NVwZ, 1986, H 7, S 517; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 5, Rn 33 Ff; H.-U. Erichsen (1998), § 15 I 3, Rn 11. Tuleb märkida, et F. Hufen peab sisulise selguse ja arusaadavuse nõuet siiski vormiveaks, mis on üksnes läbi haldusakti uue andmise parandatav; taoline haldusakt on adressaadile haldusakti ebaselges osas “kehtetult teatavaks tehtud”, st tühine; vt: F. Hufen (2002), änr 291-293. H. Hill aga eristab formaalset (eelkõige haldusaktis esitatavad andmed haldusorgani, adressaadi jms kohta) ja materiaalset ehk sisulist haldusakti selguse nõuet; vt: H. Hill (1986), lk 326.

³³³ Vt: I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica, 2002, nr 3, lk 142.

³³⁴ Ka näiteks Prantsuse õiguses tunnustatakse, et on kaks olulist vorminõuet, mis küll sisulist õigsust haldusaktil ei mõjuta, kuid mille sanktsioneerimine on õigustatav muude kaalutluste läbi: põhjendamiskohustuse mittejärgimise tõttu on haldusakti tühistamine õigustatav, kuna põhjendus on vajalik efektiivseks kaebeõiguse

sisulise õiguspärasuse kontrolli, ei ole kohtul võimalik hakata kausaalsust hindama ning tulemuseks on ikkagi haldusakti tühistamine.³³⁵ Vorminõuete mittejärgimine on esmane märk sellest, et võib esineda ka materiaalõiguslik viga.

4.3.3.5.2. Kirjalikkusega seonduvad vormivead

Haldusakti kirjaliku vormi järgimata jätmise võimalike tagajärgede hindamisel tuleb arvestades eelkõige kirjalikkuse nõude eesmärkidega, sh asjaoluga, et mitmed isikut kaitsvad nõuded on HMS-s seotud just kirjaliku haldusaktiga (nt põhjendamine, vaidlustamisviide).

Riigikohtu praktika pinnalt võib väita, et haldusakti kirjalikult vormistamata jätmise tagajärjed sõltuvad mitmete asjaolude koosmõjust. Kui kirjalikult vormistatud haldusakt puudub, siis pelgalt asjaolust, et esinevad haldusakti andmist võimaldavad faktilised alused, ei piisa. Kuna halduskohus ei saa haldusorgani asemel ise haldusakti anda, siis ei tõusetu ka küsimus HMS § 58 kohaldatavusest, st kas kirjalikult vormistamine oleks võinud mõjutada asja sisulist otsustamist või mitte.³³⁶ Eelöeldu kehtib aga eelkõige isikut koormavate haldusaktide andmise kohta. Nii on kohtupraktikas peetud võimalikuks avaliku võimu pikaajalist käitumist käsitleda isikule soodustava haldusakti andmisena ning asjaolu, et kirjalikult on haldusakt fikseerimata, on jäetud tähelepanuta.³³⁷

Juhul, kui haldusakt on jäetud kirjalikult vormistamata, kuid ta sisaldub mingis muus kirjalikus dokumendis (nt tsiviilõiguslikus lepingus,³³⁸ protokollilises otsuses,³³⁹ kirjas³⁴⁰),³⁴¹

teostamiseks, ministri kaasallkirja kohustus on aga oluline dokumenteerimaks kaasvastutust õigusaktide eest; vt: C. Ladenburger (1999), lk 166-167.

³³⁵ Menetlusõiguste (nt ärakuulamisõiguse) ja põhjendamiskohustuse tihedale seotusele (sh asjaolule, et menetlusõiguse rikkumine avaldub või ilmneb motiveerimiskohustuse rikkumises) viitavad ka mitmed autorid, vt nt: F. Hufen (2002), änr 192; C. Ladenburger (1999), lk 123; H. P. Nehl (1999), lk 119 jj.

³³⁶ RKHK 22.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-27-04, p-d 20 ja 22: “[...] käesolevas asjas puudub nõuetekohane otsus [...] kütuse erikonfiskeerimiseks. Erikonfiskeerimist ettenägevad Riigi Tolliameti otsused [...] tühistati Tallinna Halduskohtu poolt ning seega nad ei jõustunud. [...] Tallinna Ringkonnakohus on [...] kahjunõude jätnud läbi vaatamata põhjendusega, et *esinesid erikonfiskeerimise alused ning vastava otsuse (akti) puudumine on isiku õiguste näilik rikkumine*. Riigikohtu halduskolleegium selle seisukohaga *ei nõustu*. [...] Isiku vara sundvõrandamine, sealhulgas erikonfiskeerimine, saab toimuda üksnes seaduses sätestatud alustel ja vastavas menetluskorras. Menetluskorra puudumine oleks määrava tähtsusega puudus, sest sätestamata oleks siis nii isiku kaitseõigus kui ka õigus olla ära kuulatud. *Erikonfiskeerimise otsuse ja menetluskorra puudumine ei ole kõrvaldatav halduskohtumenetluses*.” [autori rõhutused – N. P.]

³³⁷ RKHK 8.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-43-04, p 13, kus asjaolust, et müügipaviljon-kioskit kasutati kaubandustegevuseks aastakümnete vältel avaliku võimu teadmisel, tuletati, et avalik võim on tunnustanud kioski olemasolu seaduslikkust.

³³⁸ Nt RKEK 20.12.2001 otsus asjas nr 3-3-1-15-01, p 37; RKEK 20.12.2001 määrus asjas nr 3-3-1-8-01, p 25; RKHK 18.06.2004 määrus asjas nr 3-3-1-26-04, p 15; RKHK 22.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-32-04, p 10.

³³⁹ Nt RKHK 20.02.1998 otsus asjas nr 3-3-1-4-98, p 1; 29.01.2001 määrus asjas nr 3-3-1-64-00, p 2; 29.01.2001 määrus asjas nr 3-3-1-65-00, p 2.

³⁴⁰ RKHK 23.04.2003 otsus asjas nr 3-3-1-33-03, p 15; 19.05.2003 otsus asjas nr 3-3-1-41-03, p 15; 23.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-57-03, p 23. Nt RKHK 30.05.1997 määruses asjas nr 3-3-1-14-97 on kohus asunud seisukohale, et kuna otsuse vorminõudeid õigusaktiga reguleeritud ei ole (sel ajal ka HMS üldseadusena ei kehtinud), siis otsustuse vormistamine nt loa annulleerimise kokkuvõttena ei tähenda iseenesest kokkuvõtte

on HMS § 58 kohaldatav. Viimasel juhul võib tekkida aga küsimus isiku kaitseõiguse kahjustamisest, st see võib võimalikku kaebuse esitajat "eksitada"³⁴² ning pärssida haldusakti vaidlustamisvõimalusi.³⁴³

Kirjalikus haldusaktis teatud andmete äratoomine on HMS § 63 lg 2 kohaselt väga rangelt sanktsioneeritud: kui haldusaktist ei nähtu seda andnud haldusorgan või haldusakti adressaat,³⁴⁴ on haldusakt tühine.³⁴⁵

Kohtupraktikas on olnud küsimuse alla ka probleem haldusakti andnud haldusorgani nimel tegutseva isiku allkirja puudumisest kirjalikus haldusaktis. Allkirjastamise nõue võimaldab adressaatidele selgust allkirjaõiguslike ametnike kohta (nn garantiifunktsioon, sh silmas pidades taandamise küsimust) ning tagab haldusaktiga tutvujale kindluse, et tegu ei ole üksnes haldusakti eelnõuga. Allkirjastamise eesmärgiks on ka tõendada, et haldusakt on antud haldusorgani nimel tegutseva isiku teadmisel ja tahtmisel.³⁴⁶ Juba enne HMSi jõustumist asus Riigikohus seisukohale, et ainuüksi haldusakti allkirjastamata jätmise kui vorminõude rikkumise tõttu ei saa haldusaktiga isikule antud soodustust pidada õigusvastaseks, kui sisuliselt õiguspärase haldusakti vormiveal oleks põhjendamatult negatiivne mõju otsustuse adressaadile.³⁴⁷

Samuti on kohtupraktikas vähetähtsaks vormiveaks, mis ei saanud mõjutada asja sisulist otsustamist, loetud asjaolu, et kirjalikus haldusaktis ei viidata varasemale eelhaldusaktile, vaid selle asemel korratakse eelhaldusaktis sisalduvat motivatsiooni.³⁴⁸

seadusevastasust. Kirja varasem kohtupraktika siiski ei lugenud haldusaktiks, nt RKHK 13.10.1995 määrus asjas nr III-3/1-22/95, sisuliselt sama seisukoht 9.02.1996 määruses asjas nr 3-3-1-4-96.

³⁴¹ Nn lubade probleemi kohta, kus haldusakti väljaandmise kohta väljastatakse tõend, mistõttu võib olla ebaselge, kas üks haldusakt sisaldub kahes dokumendis või on tegu kahe erineva haldusaktiga, vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 260.

³⁴² Sellest tulenevalt on RKHK rõhutanud, et haldusakti ei pruugi alati korralduse, otsuse vms haldusakti traditsioonilises vormis vormistada, kuid oluline on, et dokumendi, nt kirja, "[...] vormistamisel oleks järgitud HMS §-des 54-57 haldusaktile sätestatud nõudeid." Vt: RKHK 23.04.2003 otsus asjas nr 3-3-1-33-03, p 15; 19.05.2003 otsus asjas nr 3-3-1-41-03, p 15; 18.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-57-03, p 23.

³⁴³ Viited taolisele ohule: RKHK 18.06.2004 määrus asjas nr 3-3-1-26-04, p 15; 22.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-27-04, p 22.

³⁴⁴ Seejuures tuleb märkida, et erinevalt haldusorgani nimetamise kohustusest haldusakti adressaadi äratoomist HMS § 55 lg 4 millegipärast ei nõua.

³⁴⁵ Tühisuse kohta pikemalt käesoleva töö ptk-s 5.4.2.

³⁴⁶ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, Rn 49.

³⁴⁷ RKHK 6.02.2001 otsus asjas nr 3-3-1-60-00, p 2. Antud juhul oli tegu kollegiaalse organiga ning lisaks oli olemas protokoll, kus oli fikseeritud otsuse vastuvõtmise ühehäälsus ning nii otsusele kui protokollile oli alla kirjutanud protokollija ja sekretär; otsusel puudus üksnes kohustuslik täitevkomitee esimehe allkiri. Allkirjastamisnõude olulise kohta Prantsuse õiguses, kus nt ministri kaasallkirja kohustust õigusaktidel peetakse oluliseks vorminõudeks, kuid kollegiaalorgani otsusel ühe allkirja puudumist ebaoluliseks, vt: C. Ladenburger (1999), lk 167 jj.

³⁴⁸ RKHK 3.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-40-04, p 16.

4.3.3.5.3. Põhjendamisvead

Põhjendamiskohustusel eristatakse traditsiooniliselt, sh Riigikohtu praktikas peamiselt kolme eesmärgi. Esiteks võimaldab põhjendus isikul aru saada, kas tema õigusi ja vabadusi on piiratud õiguspäraselt ning vastavalt ette valmistada vaiet või kaebust; teiseks on põhjendus oluline haldusakti õiguspärasuse kontrolliks vaideorgani või kohtu poolt ning kolmandaks on motiveerimine vajalik halduse enese jaoks enesekontrolli vahendina.³⁴⁹

Haldusakt on vigane, kui põhjendus puudub täielikult või kui põhjenduses esinevad vead takistavad oluliselt puudutatud isikul faktilise ja õigusliku olukorra üle otsustamist.³⁵⁰

Vigade puhul põhjendamiskohustuse täitmisel tuleb eristada formaalset haldusakti põhjendamise kohustust, mille nõuded tulenevad HMS §-st 56, põhjendamiskohustuse materiaalsest aspektist, mis seondub haldustegevuse sisulise legaalsuse küsimusega.³⁵¹ Formaalne põhjendamise nõue vastab küsimusele, kas on esitatud piisavalt põhjendusi (*sufficient statement of reasons*), st kõik otsuse vastuvõtmisel otsustavat tähendust omanud faktilised ja õiguslikud alused. Materiaalne põhjendamisnõue esitab aga küsimuse, kas otsus on sisuliselt põhjendatud (*reasoning is well founded*), st kas põhjendused on piisavalt head ja sisuliselt õiged, et materiaalselt õigustada menetluse tulemust.³⁵² Seega kuna haldusakti põhjendamiskohustus on “topeltiseloomuga” menetlus-(vormi-)nõue ning et HMS § 58 on kohaldatav üksnes formaalsete rikkumiste suhtes, tuleb küsida vea “raskuspunkti” järele.³⁵³

Põhjenduse vigasusest rääkides võib eristada põhjenduse puudumist, mittetäielikkust ja ebaõigsust. Põhjenduse formaalse aspektiga seonduvad eelkõige kaks esimest. Seejuures on

³⁴⁹ Põhjendamiskohustuse funktsioonide ja olulise kohta pikemalt vt nt: P. Badura (1998), § 38 II 3, änr 9 jj; C. Ladenburger (1999), lk 114 jj; F. Hufen (2002), änr 294 jj; A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica, 2002, nr 8, lk 529 jj; N. Parrest teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 299 jj; K. Kańska (2004), lk 320.

³⁵⁰ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 6, Rn 37.

³⁵¹ Eristamise olulisusele viitavad: C. Ladenburger (1999), lk 114; H.-W. Laubinger (1981), lk 336; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 6, änr 38; P. Badura (1998), § 38 IV, änr 40; H. P. Nehl (1999), lk 120; H. Sodan. Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern. – Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Hrsg. von Jan Ziekow. Berlin: Duncker und Humblot, 1998, lk 115.

³⁵² H. P. Nehl (1999), pp 146-147. Samas H. P. Nehl ise on äärmiselt kriitiline EL Esimese Astme Kohtu praktika suhtes ning on seisukohal, et kohus ei ole alati suutnud põhjendamiskohustuse kahte aspekti eristada ning et kohus kontrollib halduse poolt diskretsioonotsuseid sisuliselt menetlusliku kontrolli “sildi all” (*judicial control of administrative discretion under the mask of procedural review*). H. P. Nehl on seisukohal, et kohus valib tema jaoks “sobiva” aluse haldusakti kehtetuks tunnistamiseks vastavalt sellele, kas põhimõtteliselt sobib akti sisu kokku kohtu enese poliitikaga (tühistamine “kahjutul” menetlusõiguslikul alusel) või mitte (tühistamine efektiivsema “relva”, st materiaaõiguslikul alusel). Vt pikemalt, sh viiteid vastavatele kohtulahenditele: H. P. Nehl (1999), lk 155, 160.

³⁵³ Viidatud mõisteid kasutab H. Hill; vt: H. Hill (1986), lk 325. Lisaks põhjendamiskohustuse formaalse ja materiaalse külje eristamise raskusele viitab H. P. Nehl ka põhjendamiskohustuse ja hoolitsuskohustuse (*duty of care*) eristamise raskusele, sh Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu praktikas; vt: H. P. Nehl (1999), lk 119-120.

range piiri tõmbamine formaalse ja materiaalse külje vahel sageli keeruline. Küll aga võib nentida, et kuna kaalutlusõiguse alusel tehtavate otsuste puhul, kus kohtulik kontroll on piiratud,³⁵⁴ on põhjenduse formaalne vigasus esmane viide sellele, et tegu võib olla ka sisulise veaga.³⁵⁵

Näiteks M. Lais eristab kvantitatiivses mõttes vigast põhjendust (mida saab autori arvates ilmselt võrdsustada formaalse motiveerimiskohustusega), kui põhjenduses on lüngad või olulised kaalutlused või haldusakti andmise alused puuduvad, ja kvalitatiivselt vigast põhjendust (mida saab ilmselt võrdsustada materiaalse motiveerimiskohustusega), kui põhjendus on sisuliselt vastuoluline, kui kaalutlused ei selgu üheselt või kui kaalutlused võimaldavad mitmeti mõistmist.³⁵⁶ H. Hill defineerib formaalset motiveerimisviga kui puuduvat, ebapiisavat või ebatäielikku põhjendust; materiaalne viga on tema arvates aga sisuliselt ebaõige põhjendus, mis eeldaks sisulist motivatsiooni muutmist.³⁵⁷ F. Hufeni kohaselt on põhjenduse formaalse õigusvastasusega tegu juhul, kui põhjendus puudub täielikult, ta ammendub üksnes seadus teksti taasesitamises või abstraktsete väljendite kasutamises seostamata haldusakti üksikjuhtumiga, põhjendus on mitteamusaadav või ei ole mingil viisil kooskõlas haldusmenetluse tulemusega. Materiaalselt on motivatsioon õigusvastane juhul, kui põhjendus on sisuliselt ebaõige või kui haldusorgan soovib formaalsetele nõuetele vastavat haldusakti täiendada.³⁵⁸

Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude läbivaatamisel omab põhjendamiskohustuse formaalse ja materiaalse külje eristamine olulist tähendust, silmas pidades küsimust, kas ja mil määral on põhjenduskohustuse rikkumine kohtumenetluses tähelepanuta jäetav ning läbi kohtule esitatavate täiendavate motiivide esitamise selles mõttes “parandatav”. Riigikohus on nentinud, et “[l]üngad haldusakti põhjenduses ei too aga veel kaasa haldusakti tühistamist, kui neid on kohtumenetluses täiendavate andmete esitamisega võimalik kõrvaldada ja haldusakt on seeläbi kontrollitav.”³⁵⁹ Seega seisneb küsimus selles, mida pidada formaalseks “lünkaks” motivatsioonis, mille kõrvaldamine on kohtumenetluse käigus võimalik.

Silmas pidades Riigikohtu “olulise menetlus- ja vormivea” määratlust, mille kohaselt on oluliseks sellised menetlus- ja vormivead, “[...] mis võisid tuua kaasa sisult väära haldusakti

³⁵⁴ Vt pikemalt käesoleva töö ptk-s 1.3.4.2.

³⁵⁵ Ka M. Dolderer märgib: “Formaalne põhjendusviga inditseerib materiaalse kaalutlusvea olemasolule.” Vt: M. Dolderer (1999), lk 106.

³⁵⁶ M. Lais (2002), D VI.

³⁵⁷ H. Hill (1986), S 99, 325, 327.

³⁵⁸ F. Hufen (2002), Rn 318.

³⁵⁹ RKHK 18.12.2002 otsus asjas nr 3-3-1-66-02, p 30. S. Hegels väidab Euroopa Kohtu praktika põhjal, et liikmesriigi haldusorgani poolt EL õigusest tuleneva põhjenduskohustuse vastu eksimise korral ei ole viga tagantjärele kohtumenetluse käigus parandatav. Vt: S. Hegels (2001), lk 89.

andmise või mille tõttu ei ole võimalik kontrollida haldusakti sisulist õiguspärasust”³⁶⁰, siis põhjendamiskohustus seondub just viimase lause poolega. Kuigi põhjenduskohustuse kui vorminõude rikkumisel puudub haldusakti sisu suhtes reeglina tulemusrelevantsus,³⁶¹ siis võib selle rikkumise sanktsioneerimine olla õigustatud, kui rikkumise tagajärjel ei ole haldusakti materiaalse õiguspärasuse kontroll võimalik.

Tõusetub küsimus, kuidas tõlgendada määratlust “ei ole võimalik kontrollida haldusakti sisulist õiguspärasust” – kas põhjenduskohustuse rikkumise tõttu peab haldusakti sisulise õiguspärasuse kontroll olema täiesti võimatu või kuuluvad siia alla ka juhtumid, kui kontroll oleks põhimõtteliselt küll võimalik, kuid on oluliselt raskendatud. Viimane on eriti aktuaalne seotud otsuste puhul, kus kohtulik kontroll ei ole piiratud. Arvestades asjaolu, et põhjendamiskohustusel on ka muud eesmärgid kui üksnes haldusakti sisuline kontroll, on autor seisukohal, et piisab ka sellest, kui kontroll oleks oluliselt raskendatud. Kuigi motiveerimiskohustuse “funktsionaalne raskuspunkt” lasub haldusakti sisu tagantjärele kontrollis,³⁶² ei tohiks see alati olla siiski määravaks.

Kui analüüsida Riigikohtu praktikat põhjendamiskohustuse rikkumise sanktsioneerimisel, on see autori arvates eri aegadel olnud ebaühtlane ning käesoleval hetkel on täheldatav püüe leida kohast tasakaalu käesoleva töö ptk-s 1.3.2. kirjeldatud instrumentalistliku ja protseduraliseeriva käsitluse vahel. Enne uue HKMSi jõustumist 2000. aastal, millega halduskohtud said lisaks haldusakti seadusevastaseks tunnistamise pädevusele õigusvastaseid haldusakte ka kehtetuks tunnistada, oli domineerivaks arusaam, et piisab puudulikkusest põhjendusest, tunnistamaks haldusakt seadusevastaseks. Haldusakti sisulise õiguspärasuse küsimusse ei hakatud pikalt süüvima. Seeläbi “õpetati” haldusorganeid oma haldusakte põhjendada. Iseenesest oli taoline lähenemine õige, kuna põhjendamisveaga haldusakt on formaalselt õigusvastane. Pärast uue HKMSi ning HMS § 58 jõustumist tundus aga, et kohtud hakkasid liiga kergekäeliselt põhjendamisvigasid tähelepanuta jätma, tuginedes muu hulgas ka Riigikohtu enda mitmetele lahenditele, kus taolist võimalust sõnaselgelt aktsepteeriti. Ilmselt läksid alamaastme kohtud Riigikohtu arvates aga liiga kaugele, mistõttu hakati arengut “tagasi keerama” ning taas rõhutama menetlusnormide järgimise olulisust, sh seda, et

³⁶⁰ RKHK 7.12.2001 otsus asjas nr 3-3-1-51-01, p 3.

³⁶¹ Tulemusrelevantsusest ehk haldusakti sisu mõjutamisest saab rääkida üksnes osas, mis puudutab motiveerimiskohustuse halduse enesekontrolli funktsiooni, mille kohaselt “[...] sunnib motiveerimise nõue haldusorganit oma kaalutusotsust põhjalikumalt läbi mõtlema.” Seeläbi võib ta mõjutada ka sisulist otsustamist. Vt: RKHK 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p 36; 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 18; 9.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-28-04, p 16.

³⁶² Seeläbi põhjendab A. Hatje põhjendamiskohustuse rikkumise tagantjärele parandamise võimaluse põhiseaduspärasust. Vt: A. Hatje (1997), lk 485.

põhjemdamiskohustusel on ka muid eesmäärke kui üksnes haldusakti sisuline kohtu poolt teostatav kontroll.

Riigikohtu praktika põhjal võib väita, et kohtumenetluse käigus on haldusorgani poolt haldusakti andmise aluste täiendamine võimalik üksnes juhul, kui haldusorgan suudab tõendada, et need on samad, millest haldusakti andmisel ka tegelikult lähtuti. See on võimalik eelkõige juhul, kui täiendavalt esitatud alused seonduvad haldusaktis esitatud asjaoludega või nähtuvad dokumentidest, millele haldusaktis on viidatud.³⁶³ Ehk teiste sõnadega, kui tegu on mitte haldusakti andmise aluste “täiendamise” (*Nachschieben von Gründen*)³⁶⁴, mis seondub haldusakti materiaalse õiguspärasuse küsimusega, vaid pigem nende “täpsustamisega”, st haldusakti “välispidise formaalse tehnilise parandamisega”³⁶⁵. Kui näiteks faktiline põhjendus ja kaalutlused või viited dokumentidele, kust põhjendused peaksid tulenema, puuduvad täielikult, ei ole haldusakt sisuliselt kontrollitav. Kuna ei ole võimalik välistada, et haldusorgan jättis erinevad huvid haldusakti andmisel tegelikult kaalumata ja kohtumenetluse käigus esitatud põhjendused on otsitud, saab tagajärjeks olla üksnes kohtu poolt haldusakti kehtetuks tunnistamine. “Kohtumenetluse käigus esitatud ning peaaesjalikult määratlemata mõistetel põhinev üldsõnaline motivatsioon ei ole piisav ega saa asendada haldusorgani seadusest tulenevat haldusakti motiveerimise kohustust.”³⁶⁶ Samuti tekitab haldusakti “täiendamine” kohtumenetluse käigus ulatusliku diskretsiooni puhul raskesti kõrvaldatava kahtluse haldusakti andja erapooletuses, mis omakorda on vastuolus põhimõttega, et menetlus

³⁶³ Taolise järelduse saab teha RKKHK 28.10.2003 otsuse asjas nr 3-3-1-66-03 (p 20) alusel.

³⁶⁴ P. Badura määratleb aluste täiendamist (*Nachschieben von Gründen*) kui motivatsioonis esitatud faktiliste ja õiguslike aluste täiendamist ja muutmist läbi uute, varem mitte esitatud aluste esile toomise; vt: P. Badura (1998), § 38 IV, änr 40. F. Hufen veidi täpsustab, eristades formaalselt vigasest põhjendusest “uute, varem mitte esitatud (üksikute) põhjenduselementide esitamist ja kaalutluste täiendamist”; vt: F. Hufen (2002), änr 318a. Saksa vaide- ja kohtumenetluses uute asjaolude esitamise võimaluse kohta tuleb märkida, et põhjendusi saab täiendada või parandada. Seda aga üksnes niivõrd, kuivõrd tagantjärele esitatud uued alused esinesid juba ka haldusakti andmise ajal, haldusakt oma põhiolemuselt ei muutu ja kaebuse esitaja õiguskaitset ei kahjustata. See kehtib ka tagantjärele esitatavale uuele õiguslikule alusele või õigusliku aluse muutmisele. Ka kaalutlusotsuseid saab samal viisil samade põhimõtete järgi tagantjärele “parandada”, v.a juhul kui esineb sisuline kaalutlusviga (nt kaalutlusõigust ei ole kasutatud). Kuna viimasel juhul ei ole sageli tegu enam pelgalt juba esitatud kaalutlusaluste täiendamise, vaid materiaalõigusliku kaalutlusõiguse teostamise parandamisega, on kaebuse esitaja kaitseks kohtumenetluses ette nähtud teatud garantiid. Pikemalt vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 48 II 6, änr 38 jj; P. Badura (1998), § 38 II 4, änr 12; IV, änr 41 jj; H. Hill (1986), lk 99, 325, 327; F. Hufen (2002), änr 318 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, änr 45 jj; M. Dolderer (1999), H 3, lk 104 jj; J. Bader (1999), lk 120 jj; W.-R. Schenke. “Reform” ohne Ende – Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGO-ÄndS). – NJW, 1997, H 1, lk 88 jj; K. Redeker. Neue Experimente mit der VwGO. – NVwZ, 1996, H 6, lk 522 jj; H. Sodan (1999), lk 736; K. Redeker. Die “Heilungsvorschriften” der 6. VwGO-Novelle. – NVwZ, 1997, H 7, lk 627 jj; K. Meier. Das VwGO-Änderungsgesetz und seine Folgen aus erstinstanzlicher Sicht. – NVwZ, 1998, H 7, lk 689 jj; P. Stelkens. Verwaltungsgerichtsbarkeit in Umbruch – eine reform ohne Ende? – NVwZ, 1995, H 4, lk 325 jj.

³⁶⁵ Mõistet kasutab M. Dolderer; vt: M. Dolderer (1999), lk 105. Ka M Lais väidab, et Euroopa Kohtu praktikas on haldusakti aluste täiendamine välistatud. Võimalik on üksnes olemasolevate aluste täpsustamine, samuti ortograafiline ja grammatiline parandamine; vt: M. Lais (2002), D VI.

³⁶⁶ RKKHK 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p-d 21 ja 23.

“[...] ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima aus ja õiglane.”³⁶⁷ Kui võimaldataks haldusakti andmise aluste täiendamist kohtumenetluse käigus, ei oleks tegu enam mitte “vana” haldusakti parandamisega, vaid tegelikult “uue” haldusakti andmisega.³⁶⁸

Põhjendamisvea puhul on haldusakt, sh diskretsioonotsused jäetud kohtu poolt tühistamata, kui haldusakt “[...] on selles toodud õiguslike aluste ja akti andmise põhjuse osas üheselt mõistetav”, kuigi põhjalikumad sisulised motiivid puuduvad.³⁶⁹ Kui haldusaktist “[...] ei nähtu, millistel sisulistel alustel ja millistest kaalutlustest lähtuvalt need otsustused tehakse”, ei ole haldusakt arusaadav.³⁷⁰ See kehtib ka juhul, “[k]ui haldusakti motiveerimiseks on esitatud üksnes asjasse mittepuutuvad või üksteist välistavad väited.”³⁷¹

Kuna üheselt mõistetavust hinnatakse korraga nii adressaadi kui ka kohtu seisukohast lähtudes, siis võib väita, et aluseks on n.ö objektiivse vaateleja arusaam. Subjektiivsest küljest lähtumine on pigem erand. Näiteks täpse õigusliku aluse märkimata jätmine võib erandlikel asjaoludel (nt arvestades haldusakti adressaati) olla siiski mitteoluliseks põhjendusveaks, kui on ilmselge, et õigusliku aluse äratoomata jätmine ei takistanud adressaadil haldusakti sisust arusaamist (kas tema õigusi on piiratud kooskõlas seadusega) ja oma õiguste kaitsmist.³⁷²

Haldusakti üheselt mõistetavust takistab põhjenduses määratlemata õigusmõistetele tuginemine, mis toob kaasa tavapärasest põhjalikuma sisulise motivatsiooni esitamise kohustuse, tagamaks haldusakti adressaadile võimaluse mõista akti sisu ning kohtule võimaluse kontrollida, kas määratlemata õigusmõisteid sisustati haldusakti andmisel mõistlikult.³⁷³ Sama kehtib umbmäärase kaalutusotsuse motivatsiooni kohta (nt “antud juhul ei ole piirid kooskõlastatud kõigi piirinaabrite poolt, mis ongi heade tavade rikkumine”), mis ei võimalda kohtul kontrollida, kas kaalutusõiguse alusel antav haldusakt põhineb asjakohasel ja diskretsioonireeglitele vastaval kaalutlusel.³⁷⁴

³⁶⁷ RKHK 17.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-74-03, p 14.

³⁶⁸ M. Dolderer (1999), S 106.

³⁶⁹ RKHK 8.05.2001 otsus asjas nr 3-3-1-27-01, p 7; 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 19. M. Lais on seisukohal, et haldusakti sisu ja eesmärk ei pea otsekoheselt esmapilgul olema adressaadile arusaadav, vaid võib Euroopa Kohtu praktika kohaselt puudutatud isikule arusaadavaks saada “läbi teatud jõupingutuste tõlgendamisel”. Samas toob ta tuginedes kohtupraktikale välja, et oluline on põhjenduse selgus ja üheselt mõistetavus (*klar und unzweideutig*), mistõttu ei pea ühest küljest viitama küll kõigile faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis olid otsuse tegemise aluseks, kuid samas ei või põhjendus olla ka “üldkehtiv ja kindlakskujunenud” (*allgemeingültig und formelhaft*). Vt: M. Lais (2002), D VI.

³⁷⁰ RKHK 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 19.

³⁷¹ RKHK 19.06.1998 määrus asjas nr 3-3-1-20-98, p 4.

³⁷² Nt endisel politseiametnikul, kes töötas politseiprefektuuri lubade üksuses, arusaamist milline oli “Tulirelva hoiuloa annulleerimise kokkuvõtte” õiguslik alus; vt: RKHK 30.05.1997 määrus asjas nr 3-3-1-14-97, p 2.

³⁷³ RKHK 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02, p 12; 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 22.

³⁷⁴ RKHK 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02, p 14.

“Mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ja keerukam õiguslik ning faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema motivatsioon.”³⁷⁵ Kui haldusakti põhjendus ei veena kohut, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning kaalumise on toimunud ratsionaalselt, ei ole kohtul võimalik haldusakti andmise õiguspärasust põhjendusvea tõttu kontrollida.³⁷⁶ Seega asjaolu, et isikule võis menetluse käigus saada teatavaks haldusakti andmise faktilised ja õiguslikud alused (halduse “sisemine” transparentsus läbi isiku kaasamise), ei ole põhjenduseks haldusakti motiveerimisnõude mittetäitmisele. St põhjendamiskohustuse isiku kaebeõiguse tagamisele suunatud funktsiooni kõrval omab iseseisvat tähendust ka motivatsiooni “välisele” transparentsusele suunatud eesmärk (kohtu ja ka avalikkuse veenmine otsuse õigsuses).³⁷⁷

Kuigi HMS § 56 lõike 4 kohaselt ei ole faktilise aluse äratoomine kohustuslik, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldatakse ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata, siis viidatud norm ei vabasta haldusorganit kohustusest kaalutlusõiguse alusel antavate haldusaktide puhul motivatsioonis ka kaalutlused ära nimetada. Kuna taolisel juhul haldusakti andmisel silmas peetud kaalutluste märkimata jätmise reeglina asja otsustamist ei saanud mõjutada, siis ainuüksi kaalutluste äratoomata jätmise põhjusel haldusakti tühistada siiski ei saa.³⁷⁸

Põhjendusveaks saab lugeda ka põhjendamise vormistamise ebakorrektsuse juhul, kui tuginedes HMS § 56 lõikele 1, mille kohaselt esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või haldusaktis viidatud menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, jäetakse ära toomata haldusakti andmise põhimotiivid. See takistab haldusakti üheselt mõistetavust. Viide muule dokumendile on õigustatud vaid juhul, kui vastasel juhul paisuks motivatsioon ülemääraseks, st oleks “[...] ebaoproportsionaalselt mahukas, võrreldes haldusaktis lahendatava küsimuse tähtsuse ja keerukusega.” Lisaks sellele, et haldusakt peab sisaldama peamiseid haldusakti andmise aluseid, peab viide muule dokumendile olema ka “[...] niivõrd täpne, et võimaldab

³⁷⁵ RKHK 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02, p 11; 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 19. Kaalutlusõiguse puhul motiveerimiskohustuse olulisuse kohta vt ka järgmiseid RKHK otsuseid: 10.10.2002 asjas nr 3-3-1-42-02, p 11; 14.10.2003 asjas nr 3-3-1-54-03, p 34 jj; 17.11.2003 asjas nr 3-3-1-74-03, p-d 10, 14-15; 7.06.2004 asjas nr 3-3-1-20-04, p-d 15 jj; 9.06.2004 asjas 3-3-1-28-04, p 16; 18.10.2004 asjas nr 3-3-1-37-04, p 11.

³⁷⁶ RKHK 10.10.2002 otsus asjas nr 3-3-1-42-02, p 38; 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02, p 11; 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 20.

³⁷⁷ RKHK 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p-d 35-36: “Kassaator leiab, et haldusakti teooria kohaselt on võimalik ka põhjenduste esitamisest loobuda, kui eelneva menetluse käigus on akti andmise aluseks olnud asjaolud menetlusosalistele teatavaks tehtud. Samuti ei pea haldusorgan põhjendama kõiki menetlusosaliste esitatud seisukohti, vaid piisab, kui on selge, millistest kaalutlustest haldusorgan otsuse tegemisel lähtus. Kassaatori väited ei anna alust ringkonnakohtu seisukoha kummutamiseks. Kassaator peab haldusakti teooria all silmas ilmselt haldusõiguse üldpõhimõtteid. Üheks haldusõiguse, täpsemalt haldusmenetluse põhimõtteks on menetluse efektiivsuse nõue (HMS § 5 lg 2), mis kahtlemata seab piirid ka haldusakti motivatsiooni põhjalikkusele. *Kuid efektiivsuse põhimõte ei saa õigustada täielikku loobumist motiveerimisest, nagu see on toimunud käesoleval juhul.*” [autori rõhutus – N. P.] “Sisemise” ja “välise” transparentsuse mõisteid kasutab H. P. Nehl; vt: H. P. Nehl (1999), lk 119.

³⁷⁸ Nt RKHK 7.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-20-04, p-d 15 ja 17.

isikul mõista, milline osa dokumendist kujutab endast haldusakti põhjendust.”³⁷⁹ Eraldi kõigile toimikus olevatele dokumentidele, mida haldusakti andmisel arvesse võeti, siiski viidata ei tule.³⁸⁰

4.3.3.6. Menetlusõiguste rikkumine ärakuulamisõiguse näitel

Põhiseaduse §-st 14 tulenev isiku õigus heale haldusele³⁸¹ tähendab isiku õigust õiglasele (*fair*) menetlusele. Tegu on “katusmõistega”, mis hõlmab erinevaid isikute subjektiivseid menetlusõiguseid.³⁸² Seejuures võib kirjandusest ja õigusaktidest leida erinevaid loetelusid menetlusõigustest. Näiteks Põhiõiguste Harta artikkel 41 näeb ette isiku õiguse tema küsimuse käsitlemisele erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul, mis kätkeb järgmiseid igäühe õiguseid: igäühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada; igäühe õigust tutvuda teda puudutavate andmetega, võttes samal ajal arvesse konfidentsiaalsuse ning ameti- ja ärisaladusega seotud õigustatud huve; ametiasutuste kohustust põhjendada oma otsuseid. Lisaks on isikul õigus kahju hüvitamisele ja õigus pöörduda EL institutsioonide poole ühes põhiseaduse keeltest ning talle tuleb vastata samas keeles.³⁸³ Prof. K. Merusk toob HMSi põhjal esile õiguse olla ärakuulatud, tutvuda dokumentidega, saada selgitusi ning õiguse äri- ja isikuandmete saladusele ning õiguse esindusele.³⁸⁴ H. P. Nehl nimetab õiguse heale haldusele alla kuuluvateks õiguse juurdepääsule informatsioonile, õiguse ärakuulamisele ning hoolitsuskohustuse (*principle of care (diligence)*).³⁸⁵

Vaatamata eri loeteludele võib väita, et sisuliselt hõlmavad need enamasti kõik siiski sarnaseid menetlusõiguseid ning erinevused on lihtsalt küsimuses, kas lugeda teatud õigust iseseisvaks menetlusõiguseks või mingi teise menetlusõiguse alaprintsiibiks (nt õigus teada menetluse alustamisest kui iseseisev menetlusõigus või osa hoolitsuskohustusest; õigus dokumentidega tutvumisele kui õiguse ärakuulamisele alapõhimõtte või iseseisev printsiip jne). Seetõttu võivad vead ühe menetlusõiguse rikkumisel olla “kompenseeritavad” teise menetlusõiguse ulatuslikuma tagamise läbi. Lisaks sellele, et eri menetlusõigused on

³⁷⁹ RKHK 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p-d 21 ja 36; 9.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-28-04, p-d 16-17.

³⁸⁰ RKHK 14.01.2004 otsus asjas nr 3-3-1-82-03, p 19.

³⁸¹ RKPJK 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 16.

³⁸² Seetõttu on õigust heale haldusele kirjeldatud kui “kogumõistet kõigile või teatud haldusõiguspõhimõtetele” või kui “sünonüümi põhimõtetele, mis on riigis õigusriiklike menetluste printsiipideks” – M. Lais erinevate autorite põhjal; vt: M. Lais (2002), B II.

³⁸³ Pikemalt vt: M. Lais (2002), D; K. Kańska (2004), lk 312 jj.

³⁸⁴ K. Merusk. Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica*, 2001, nr 8, lk 522 jj; K. Merusk. Administrative Law Reform in Estonia. – *Juridica International*, 2004, N 9, pp 58 ff.

³⁸⁵ H. P. Nehl (1999), pp 27 ff.

omavahel tihedalt seotud ja läbipõimunud, on menetlusõigused seotud ka vorminõuete, eriti põhjendamiskohustusega.³⁸⁶

Silmas pidades ära kuulamisoiguse eesmärke, võib väita, et teatud mõttes on ära kuulamisoiguse rikkumiste kui menetlusvigade käsitus kõige näitlikum, kajastades ilmekalt instrumentalistliku ja protseduraliseeriva lähenemise vastuolu.³⁸⁷ Sellest, milline roll omistatakse ära kuulamisoigusele haldusmenetluses, sõltub otseselt ära kuulamata jätmise tõttu tekkinud vea tagajärgede hindamine. Samuti seondub ära kuulamisoigus vahetult isiku teavitamisega menetluse algatamisest ning ära kuulamisoigus on isiku kaasamise kõige otsesem väljund.³⁸⁸ Lisaks seostatakse ära kuulamiskohustust kaebeõigusega (sh menetlus- ja vormivigade vaidlustamise võimalusega), rääkides nende paralleelsusest: neile, keda haldusorgan on kohustatud haldusmenetluses ära kuulama, kuulub ka kaebeõigus otsuse vaidlustamiseks, mistõttu omab ära kuulatavate isikute ringi määratlemine ja nende kaasamine läbi ära kuulamise menetluse äärmiselt olulist tähendust (silmas pidades just kolmandaid isikuid).³⁸⁹ Lähtudes eeltoodust ja arvestades magistritöö piiratud mahtu, keskendub autor järgnevalt pikemalt üksnes vigadele ära kuulamisoiguse tagamisel.

³⁸⁶ Näiteks viitab H. Sodan, et ära kuulamisviga on parandatav vaidemenetluses, kui põhjendus on nii ulatuslik, et võimaldab isikul kõigi asjas tähtsust omada võivate asjaolude kohta vaidemenetluses oma arvamust avaldada; vt: H. Sodan (1999), lk 733. Lisaks on aktuaalne küsimus, kas põhjendamine peaks olema "dialoogiline nõue". St kas motivatsioon peaks kujutama endast "dialoogi" menetluses osalejaga, pöörates tähelepanu kõigile menetlusosaliste poolt menetluse käigus tõstatatud faktilistele ja õiguslikele küsimustele või peaks motivatsioonis esitama üksnes asjakohased olulised ("*essential*", "*principal*") faktilised ja õiguslikud asjaolud. Pikemalt antud probleemi kohta vt: H. P. Nehl (1999), lk 121 jj; C. Ladenburger (1999), lk 123, kes viitab, et Saksa õiguses kehtib lisaks ära kuulamiskohustusele haldusorgani kohustus reageerida sellele – võtta esitatud seisukohad teadmiseks ning manifesteerida seda kaalutlustes (*Zur-Kennntnis-Nahmen und In-Erwägung-Ziehen*). Sama seisukoht P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 28, änr 16, 34. RKHK 14.01.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-82-03 (p-d 17 ja 19) viidatakse asjaolule, et menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ja üksnes võtta tema poolt esitatud teavet haldusakti andmisel arvesse ning et põhjenduses ei tule viidata kõigile toimikus olevatele dokumentidele, mida haldusakti andmisel arvestati. Seega võib väita, et otsest "dialoogilist nõuet" põhjenduskohustus endast Riigikohtu arvates ei kujuta. Lisaks, 14.10.2003 otsuses asjas nr 3-3-1-54-03 (p 21) viidatakse, et oluline on dialoog menetluse kestel ning et seda "[...] ei saa asendada ettepaneku arvestamata jätmise hilisema motiveerimisega, sest siis ei saa põhjendus täita oma funktsiooni planeerimismenetluse kestel."

³⁸⁷ F. Hufen (2002), Rn 206; sellest tulenevalt väidab F. Hufen, et ära kuulamisvigade käsitus on vigade tagajärje õpetuse "keskseks" küsimuseks. Sellest annavad tunnistust ka mitmed teised menetlusvigade tagajärgede analüüsid, kus näitena keskendutakse just nimelt ära kuulamisvigadele kui vigadele, mis kõige selgemalt toovad esile menetlusvigade tähelepanuta jätmisega kaasnevad probleemid. Vt nt: M. Niedobitek (2000), lk 764-765; A. Hatje (1997), lk 483 jj.

³⁸⁸ Ka Riigikohus on neid vahetult seostanud. Nt RKHK 14.05.2002 otsus asjas nr 3-3-1-25-02, p 22: "Kollegium peab vajalikuks rõhutada, et laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigustumõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel, iseäranis puudutatud isikute menetlusse kaasamisel. Demokraatliku õigusriigi põhimõttest (PS § 10) ning õiguste ja vabaduste kaitse kohustusest (PS § 14) tuleneb, et enne isiku õigusi riivava haldusakti andmist tuleb teda teavitada käimasolevast menetlusest ja anda talle võimalus avaldada kavandatava haldusakti suhtes oma arvamust." [autori rõhutus – N. P.] Sama järgmistes otsustes ja määrustes: 18.02.2002 asjas nr 3-3-1-8-02, p 6; 8.10.2002 asjas nr 3-3-1-56-02, p 9; 13.06.2003 asjas nr 3-3-1-42-03, p 37; 17.11.2003 asjas nr 3-3-1-74-03, p 20; 23.02.2004 asjas nr 3-3-1-1-04, p 20.

³⁸⁹ Nt C. Ladenburger (1999), S 122; M. Lais (2002), D IV; K. Kańska (2004), p 317.

Ära kuulamise õiguse (*audi alteram partem*)³⁹⁰ peamiste eesmärkidena tuuakse kirjanduses välja esiteks üksikisiku (subjektiivsete) õiguste kaitse vajadus. Ära kuulamine väldib “üllatusotsuseid”, annab isikule võimaluse avaldada mõju otsuse sisule ning tagab isiku võrdse kohtlemise võrreldes haldusorganiga. Viidatud asjaolud väljendavad ära kuulamise “iseseisvat protseduurilist väärtust” kohelda isikut subjekti ehk “õigusvõimelise kodanikuna”, mitte menetluse objektina, ning vajadust tagada isiku inimväärikas kohtlemine.³⁹¹ Vastasel juhul ei ole haldusmenetlus mitte õiglane, vaid hoolimatu.³⁹² Teiseks on ära kuulamise õigusel ka instrumentalistlik objektiivne eesmärk aidata kaasa asja otsustamiseks tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisele ja seeläbi tagada õiguse “õige” rakendamine. Lisaks suurendab ära kuulamine otsuse transparentsust ja aktsepteerimist nii menetlusosaliste kui ka avalikkuse poolt üldisemalt.³⁹³

Põhiõiguslikult puudutatud isikute ära kuulamine on põhiõigusliku menetluskujundamise põhiseaduslikuks miinimumiks.³⁹⁴ Kuigi ära kuulamise õigus on põhiseaduslikul tasandil ette nähtud otseselt üksnes kohtumenetlusele, on tema tähendus laiem, olles lahutamatuks osaks “õigusriiklikult kujundatud menetlusest” ning väljendades “inimeste protsessuaalset loomuõigust”.³⁹⁵ Silmas pidades asjaolu, et haldusmenetluses on isik reeglina

³⁹⁰ Ära kuulamise õiguse kohta pikemalt (ära kuulamise eesmärk, kohustuslikkus, aeg ja vorm, sisu, erandid) Saksa õiguses vt: F. Hufen (2002), änr 177 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 28; Saksa ja Prantsuse õiguses vt: C. Ladenburger (1999), lk 121 jj; EL õiguses, kus seda nimetatakse ka “kaitseõiguse üheks aluspõhimõtteks” (*cornerstone of the rights of the defence*), vt: H. P. Nehl (1999), lk 70 jj; K. Kańska (2004), lk 315 jj; M. Lais (2002), D IV; Eesti õiguses vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 215 jj (samas viiteid ka asjakohasele kirjandusele); K. Merusk (2001), lk 522 jj. Ära kuulamise õiguse kohta üldiselt M. Albertini. Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates. Eine Untersuchung über Sinn und Gehalt der Garantie unter besonderer Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Stämpfli Verlag AG Bern, 2000, 513 lk.

³⁹¹ RKHK 8.10.2002 määrus asjas nr 3-3-1-56-02, p 9. M. Albertini rõhutab, et inimväärikuse aspekti ei tohiks absolutiseerida, vaid olulisemaks tuleb pidada nn subjektina käsitlemise ideed, kuna ära kuulamise õigus laieneb ka juriidilistele isikutele, kelle puhul inimväärikusest rääkida ei saa; vt: M. Albertini (2000), lk 72.

³⁹² RKHK 13.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-42-03, p 37.

³⁹³ Kaasamise ja ära kuulamise kohta avatud menetluses vt pikemalt: N. Siitam. Avalikkus avatud menetluses osalejana. – Juridica, 2001, nr 5, lk 296 jj. Ära kuulamise nii protseduurilised kui ka instrumentalistlikud eesmärgid on ilmekalt esitatud RKHK 8.10.2002 otsuses asjas nr 3-3-1-56-02, p 9: “[...] tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusesse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. Puudutatud isiku ära kuulamisel on ka iseseisev protseduuriline väärtus, sest tagaselja otsuseid tegev asutus käsitleb isikut kui vaid menetluse objekti ja mitte kui õigusvõimelist kodanikku.” Õiglase haldusmenetluse ja hea halduse seotusele ära kuulamise õigusega viitavad ka nt RKHK järgmised otsused: 14.05.2002 asjas nr 3-3-1-25-02, p 27; 13.06.2003 asjas nr 3-3-1-42-03, p 37; 25.11.2003 asjas nr 3-3-1-70-03, p 19; 17.11.2003 asjas nr 3-3-1-74-03, p-d 20 ja 24; 23.02.2004 asjas nr 3-3-1-1-04, p 20; menetlusõiguse üldise põhimõttena valimiskomisjoni tegevuse kohtueelsel vaidlustamisel RKPJK 19.10.2004 otsus asjas nr 3-4-1-26-04, p 14.

³⁹⁴ F. Hufen (2002), Rn 178; A. Hatje (1997), S 483; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 28, Rn 3.

³⁹⁵ Mõisteid kasutab H. Sodan Saksa Liidukonstitutsioonikohtu lahendite põhjal; vt: H. Sodan (1999), lk 737; H. Sodan (1998), lk 125. Õigusriigi idee ja loomuõigusliku aspekti toob välja ka M. Albertini; vt: M. Albertini (2000), lk 70.

subordinatsioonisuhetes haldusega, on ära kuulamisõigusel haldusmenetluses samasugune roll nagu kohtumenetluseski.³⁹⁶

Erinevalt näiteks põhjendamiskohustusest, mille vead on kohtumenetluse käigus parandatavad, kui kohtumenetluse käigus kogutavad tõendid võimaldavad tagantjärele otsuse sisu siiski kontrollida ja ka teisi motivatsiooni eesmäärke ei ole oluliselt kahjustatud, ei ole ära kuulamisviga kohtumenetluse käigus parandatav.

Ära kuulamine on oma olemuselt aja- ja situatsioonikeskne,³⁹⁷ st tagantjärele kohtumenetluse käigus ära kuulamine ei võimalda täita selle eesmärki haldusakti andmiseks vajalike asjaolude eelnevaks väljaselgitamiseks. Kuna haldusmenetlus ja kohtumenetlus ei ole “samaväärsed”, ei saa kohtu poolt isiku ära kuulamine asendada tema ära kuulamist haldusmenetluses ning seeläbi ära kuulamise protseduraliseerimisideest tulenevat inimvääriskuse ja isiku subjektina käsitlemise põhimõtet kompenseerida.

“Reaalsest vea parandamisest” saaks rääkida üksnes juhul, kui tagatud on “kvalitatiivselt samaväärne kompensatsioon selle rikkumise eest” ja “võimalik on saavutada rikutud normi kaitse-eesmärk”. Tagantjärele ära kuulamine aga “ei võimalda täita tema õigusriiklikult nõutavat funktsiooni”.³⁹⁸

Ära kuulamise puhul võib võimalike vigadena nimetada esiteks vales vormis ära kuulamise, näiteks õigusaktis nõutud suulise vestluse asendamine kirjaliku seisukoha esitamise võimalusega.³⁹⁹ Põhimõtteliselt võib taoline vormiline eksimus olla ebaoluline ning selle võib jätta tähelepanuta, kuid siinkohal tuleb lisaks arvestada asjaoluga, et isiku ära kuulamist ei tohi võrdsustada pelgalt (kirjaliku) tõendusmaterjaliga (HMS § 38 lg 2: “Tõendiks võib olla menetlusosalise seletus ...”).⁴⁰⁰ Kui ära kuulamine toimub viisil, kus isikule ei selgitata, mille kohta tema arvamust nõutakse, mistõttu ei ole tal võimalik tegelikult oma seisukohta kõigi

³⁹⁶ C.-D. Bracher (1997), S 535; H. Sodan (1999), S 737; H. Sodan (1998), S 125. Ära kuulamisnõuet kõigis menetlustes, mis võivad isikule kaasa tuua koormisi, peetakse ka EL õiguse üheks fundamentaalsemaks printsiibiks, mistõttu tuleb isikule tagada võimalus ära kuulamiseks ka juhul, kui eriregulatsioon selle kohta otseselt puudub. Vt: F. K. Schoch (1999), lk 297; sama seisukoht H. P. Nehl (1999), lk 80; S. Hegels (2001), lk 80. Pikemalt ära kuulamisõiguse põhimõtte väljaarendamise kohta Euroopa Kohtu praktikas, kus algselt hõlmas ära kuulamisõigus üksnes sanktsioonide rakendamise menetlusi, seejärel kõiki koormavaid meetmeid ning selle rakendusala on kohtupraktika järgnevalt veelgi laiendanud, vt nt: H. P. Nehl (1999), lk 70 jj; S. Hegels (2001), lk 80.

³⁹⁷ A. Hatje (1997), S 484.

³⁹⁸ Mõisteid kasutatakse: F. Hufen (2002), änr 599 jj; A. Hatje (1997), lk 483-484; H. Sodan (1999), lk 737; C.-D. Bracher (1997), lk 536; H. Hill (1986), lk 100.

³⁹⁹ RKHK 8.05.2001 otsus asjas nr 3-3-1-27-01, p 8. Ära kuulamise viisi valiku kohta pikemalt vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 225 jj.

⁴⁰⁰ Sama seisukoht vt: I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 217.

vajalike aspektide kohta esitada, on tegu ärakuulamisõiguse rikkumisega.⁴⁰¹ Ära kuulamine ei eelda küll haldusakti projekti tutvustamist isikule, kuid isikul peab olema “[...] piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada [...] omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. Menetlusosalisele peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused.”⁴⁰²

Oma arvamuse avaldamiseks peab isikule olema jäetud mõistlik aeg, sest liiga lühike tähtaeg või takistada ärakuulamisõiguse tegelikku realiseerimist – sisuliste vastuväidete ja ettepanekute esitamiseks vajalikku küsimuse analüüsi ja selle esitamist.⁴⁰³

Ära kuulamisveaks on ka liiga hilises menetlusstaadiumis ärakuulamine, kui ärakuulamisest kujuneb puhtalt formaalsus, mis ei täida otsuse sisu mõjutamise eesmärki. Samuti on ärakuulamisõiguse rikkumiseks ärakuulamine liiga vara, kui pärast ärakuulamist oluliselt muudetakse kavandatavat haldusorgani seisukohta, jättes uus ärakuulamine läbiviimata.⁴⁰⁴ Selles mõttes on ärakuulamise aja küsimus tihedalt seotud eelviidatud probleemiga isiku teadmisest, mille kohta ta peab oma arvamuse avaldama. Antud asjaolust tulenevalt ei saa ka uues hilisemas haldusmenetluses ärakuulamisest loobuda põhjendusega, et varasemalt teise haldusakti andmiseks läbiviidud haldusmenetluses ärakuulamine juba toimus. Näiteks “[e]hitusloa andmisele eelnevat arvamuse ärakuulamist ei saa asendada ettepanekute ja vastuväidete tegemise õigus planeerimismenetluses, sest detailplaneeringu väljapaneku staadiumis ei ole veel teada, kas ja milline hoone krundile ehitatakse.”⁴⁰⁵ Samuti juhul, kui haldusakti andmise ja menetluse käigus läbiviidud ärakuulamise vahele jääb pikk ajavahemik (eriti avatud menetluses, nt planeerimismenetluses), võib haldusorgan olla kohustatud läbi viima uue menetluse, kuna “[...] vahepeal möödunud aja tõttu võis olla tekkinud uusi huvitatud isikuid, kes ei osalenud algses planeerimismenetluses, kuid kes soovisid avaldada

⁴⁰¹ Nt F. Hufen rõhutab ka, et ärakuulamine ei tohiks kujuneda üksnes formulari täitmiseks – ärakuulamise skematiseerimine ja formaliseerimine on võimalik, kuid üksnes teatud määral ja spontaansust ei tohiks täielikult välistada; vt: F. Hufen (2002), änr 187.

⁴⁰² RKHK 14.01.2004 otsus asjas nr 3-3-1-82-03, p 17. Silmas pidades ärakuulamise sisu, on küsimuse all ka see, kas isik tuleb ära kuulata kõigis tulevast haldusakti puudutavates või üksnes olulistes küsimustes ning kas ärakuulamine hõlmab üksnes faktilisi asjaolusid või ka antava haldusakti õiguslikku alust. Pikemalt vt nt: F. Hufen (2002), änr 190-191; C. Ladenburger (1999), lk 123; I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 232; K. Merusk (2001), lk 524. M. Albertini rõhutab, et isikule tuleb tutvustada kavandatava otsuse sisu või selle olulisi elemente, kuid otsest haldusakti eelnõu esitamise kohustust ei ole; vt: M. Albertini (2000), lk 208.

⁴⁰³ K. Merusk (2001), lk 524.

⁴⁰⁴ Ehk teiste sõnadega, silmas pidades ajalist dimensiooni, peab ärakuulamine toimuma enne otsuse tegemist ja tuleb alati läbi viia uuesti, kui hilisema menetluse käigus tulenevalt asjaolude muutumisest isiku õiguslik seisund oluliselt muutub; samas tuleb ärakuulamisaja määramisel arvestada ka sellega, et isikul peab jääma piisavalt aega oma seisukohta ette valmistada. Vt: F. Hufen (2002), änr 185; sama seisukoht M. Albertini (2000), lk 212-213, 216.

⁴⁰⁵ RKHK 13.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-42-03, p 37.

nüüd oma seisukohti ja vastuväiteid kavandatava planeeringu suhtes. Samuti võivad vahepeal olla muutunud ka teised asjaolud.”⁴⁰⁶

Ärakuulamisõiguse rikkumisena võib kindlasti välja tuua ka erandite, kui isikut ei tule ära kuulata, eksliku käsitlemise. Silmas pidades ärakuulamise olulisust, tuleb neid tõlgendada alati kitsendavalt.⁴⁰⁷

Kuigi erinevaid ärakuulamisvigu võib eristada veelgi,⁴⁰⁸ siis ilmselt kõige tüüpilisemaks ärakuulamisveaks on siiski lihtsalt isiku ärakuulamata jätmine.⁴⁰⁹

Sarnaselt põhjendamiskohustusega on ärajäänud või vigane ärakuulamine diskretsioonotsuste tegemisel ja määratlemata õigusmõistete rakendamisel alati viiteks võimalikule materiaalõiguslikule veale.⁴¹⁰ Selleks, et mitte vähendada ärakuulamisõiguse protseduurilist olulisust, tuleb ärakuulamisviga seetõttu pidada (eriti avatud menetluses ja isiku õigusi piiravate koormavate haldusaktide andmisel, nt distsiplinaarkaristuse määramisel) oluliseks menetlusveaks, mis suure tõenäosusega võis takistada konkreetse juhtumi ja isikuga seonduvate asjaolude igakülgset väljaselgitamist, nende asjakohast kaalumist ning seega mõjutada haldusakti andmisel asja sisulist otsustamist.⁴¹¹

⁴⁰⁶ RKHK 9.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-28-04, p 20.

⁴⁰⁷ F. Hufen (2002), Rn 193; C. Ladenburger (1999), S 125; I. Pilving teoses Haldusmenetluse käsiraamat (2004), lk 221; K. Merusk (2001), lk 524.

⁴⁰⁸ Pikk loetelu võimalike ärakuulamisvigade kohta vt: F. Hufen (2002), änr 205.

⁴⁰⁹ Taolisel seisukohal on C. Ladenburger; vt: C. Ladenburger (1999), lk 126.

⁴¹⁰ F. Hufen (2002), Rn 185, 206.

⁴¹¹ RKHK 25.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-70-03, p 19.

5. TULEMUSRELEVANTSUSE KRITEERIUM

5.1. Sissejuhatavad märkused

HMS § 58 sõnastusest tuleneb üheselt, et menetlus- ja vormivea tähelepanuta jätmine on võimalik tulemusrelevantsuse puudumisel. Tulemusrelevantsuse kriteeriumi rakendamine tähendab, et tuleb hinnata, millist mõju võis menetlus- või vormiviga avaldada menetluse lõpptulemuseks oleva otsuse sisule. Sellest tulenevalt on kohtupraktika⁴¹² hakanud eristama olulisi menetlus- ja vormivigu ning ebaolulisi või vähetähtsaid menetlus- ja vormivigu.⁴¹³ Olulised on need eksimused, mis võisid mõjutada asja sisulist otsustamist või mille tõttu ei ole võimalik kontrollida (eelkõige kaalutusõiguse alusel antava) haldusakti sisulist õiguspärasust. Tulemusrelevantsuse kriteeriumiga lähedalt seotud on alternatiivse otsuse tegemise võimaluse puudumise kriteerium ja menetluse eesmärgi saavutamise ehk finaalsuskriteerium, mis aga teatud aspektides erinevad esmanimetatust.

5.2. Tulemusrelevantsuse kriteeriumi olemus

5.2.1. Tulemusrelevantsuse liigid ja kontrollimeetodid

Tulemusrelevantsusest saab rääkida abstraktses ja konkreetse mõttes ning on võimalik eristada erinevaid tulemusrelevantsuse hindamise meetodeid.

Abstraktse tulemusrelevantsuse puhul hinnatakse abstraktselt, millist mõju mingi menetlusnormi rikkumine menetlustulemusele võib omada. Lähtekohaks võetakse konkreetne õigusnorm ning tema olulisus. Oluline menetlusnorm, mis peaks alati kaasa tooma haldusakti kehtetuks tunnistamise, on see, mille mittejärgimine võib printsiibis, st vaadeldes abstraktselt, sõltumata konkreetsest üksikjuhust, otsuse sisule mõju avaldada.⁴¹⁴ Tuleb leida vastus

⁴¹² Sh ka juba enne HMSi jõustumist nt: RKHK 8.05.2001 otsus asjas nr 3-3-1-27-01, p 8; 7.12.2001 otsus asjas nr 3-3-1-51-01, p 4. Pärast HMS jõustumist vt nt: 16.01.2003 määrus asjas nr 3-3-1-2-03, p 11; 27.02.2003 otsus asjas nr 3-3-1-9-03, p 8; 25.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-70-03, p 19; 17.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-74-03, p 24; 9.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-28-04, p 21; 3.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-40-04, p 16.

⁴¹³ Menetlus- ja vormivigu on liigitatud olulisteks ja ebaolulisteks väga erinevatel alustel. Osalt on olulisus võrdsustatud vea võimaliku mõjuga haldusakti sisule (puhas tulemusrelevantsuse kriteeriumist lähtuv käsitlus), osalt nõutakse lisaks eeltoodule täiendavate eelduste olemasolu; samuti on olulisust seotud sõltuvusse menetlus- või vorminõude kaalukusest või rikkumise raskusest; vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, änr 133. H. Hill nimetab vea tagajärgede peamiste kriteeriumitena, mis peaks olema aluseks oluliste ja ebaoluliste eksimuste eristamisel, rikkumise raskuse, ilmselguse ja kausaalsuse. Vt: H. Hill (1986), lk 369 jj. N. Achterberg toob välja kaks teooriat vea tagajärgede käsitlemiseks: raskusteooria (*Schwertheorie*) ja evidentsusteooria (*Evidenztheorie*). Vt pikemalt: N. Achtenberg (1986), § 21, änr 190 jj. Põhimõtteliselt sama ka: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 I 3, änr 5 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 44, änr 99.

⁴¹⁴ C. Ladenburger (1999), S 243, 306. Puhtast tulemusrelevantsusest õigusnormi abstraktse olulisuse puhul reeglina siiski ei räägita ning menetlusnormi peetakse oluliseks ka siis, kui tema sanktsioneerimisväärilisus tuleneb nt olulisest menetlustulemusvälisest menetluse eesmärgist. Seda rõhutavad nii C. Ladenburger (1999), lk 243, 306, kui ka H. Hill (1986), lk 368.

küsimusele, kas tegu on menetluse põhinormiga (kuulub menetluse põhistruktuuri) või üksnes korraldusnormiga (evib üksnes täiendavat või kõrvalist mõju menetlusele). Olulisus võib tuleneda otseselt seadusest, samuti normi õiguslikust iseloomust (nt kas norm sisaldub seaduses või määruses) või siduvusest (“peab” või “võib”); lisaks tuleb normi olulisuse väljaselgitamiseks rakendada traditsioonilisi normi tõlgendusmeetodeid.⁴¹⁵ Abstraktse tulemusrelevantsuse alla kuuluvaid menetlus- või vorminõuete rikkumisi võib üldjuhtudel nimetada ka absoluutseteks menetlus- ja vormivigadeks.

Konkreetne tulemusrelevantsus viitab, et lähtuda tuleb sellest, millist mõju võis eksimus konkreetsel juhtumil menetlustulemusele omada. Kui mõju puudus, ei kohaldata kehtetuks tunnistamise sanktsiooni.⁴¹⁶ Kuna hinnatakse konkreetset kaasust, siis ei ole võimalik lähtuda õiguslike mastaapide alusel objekteeritud haldusorgani tahtest.⁴¹⁷

Tulemusrelevantsuse hindamisel on võimalik kahesugune kontrollimeetod: positiivne ja negatiivne kontroll. Positiivse kontrolli puhul toob menetlusrikkumine vaid siis kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise, kui rikkumise mõju otsuse sisule on kindlaks tehtav või tuginedes konkreetsetele asjaoludele näib võimalik. Eelduseks on, et viga otsuse sisu ei mõjutanud, ning mõju olemasolu väitev isik peab selle ära tõendama (kausaalsuse olemasolu positiivne kontroll⁴¹⁸). Seevastu negatiivne kontroll lähtub eeldusest, et viga avaldas lõpptulemusele mõju ning otsuse kehtetuks tunnistamine on vaid siis välistatud, kui mõju puudumine suudetakse *in concreto* ära tõendada; tõendamiskoormus lasub haldusorganil (kausaalsuse puudumise negatiivne kontroll⁴¹⁹).⁴²⁰

Esimesel juhul on tegu seega konkreetse tegeliku või potentsiaalse kausaalsusega, teisel aga abstraktse tegeliku või potentsiaalse kausaalsusega, st lähtutakse abstraktselt-tüüpiseerivast vea mõju olemasolust menetlustulemusele.⁴²¹

⁴¹⁵ H. Hill (1986), S 365-368; samas H. Hill mõönab, et seadusandja saab üksnes piiratud ulatuses abstraktselt hinnata menetlusnormi olulisust, mistõttu tuleks tema arvates menetlusnormi tähtsuse üle otsustada kontekstis teiste võimalike kriteeriumitega ning lähtudes konkreetsest valdkonnast ja kaasusest. Sama märgib C. Ladenburger (1999), lk 318: küsitav on, millised kriteeriumid tuleks aluseks võtta – kas menetlusõiguse tähtsus (silmas pidades materiaalsoiguslikku defitsiiti), kaalul olevate õigushüvede olulisus, vajalikkus teatud menetluseesmärkide saavutamiseks vms.

⁴¹⁶ C. Ladenburger (1999), S 164, 193.

⁴¹⁷ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 83.

⁴¹⁸ H. Hill (1986), S 370.

⁴¹⁹ H. Hill (1986), S 370.

⁴²⁰ C. Ladenburger (1999), S 195. Tulemusrelevantsuse hindamise ja sellest tuleneva tõendamiskoormuse jaotamise kohta Saksa õiguses käesoleva töö pkt-s 3.3.

⁴²¹ H. Hill (1986), S 370-371. Kausaalsuse all peetakse reeglina silmas *conditio sine qua non* põhimõtet. Tulemusrelevantsusest rääkides peetakse silmas aga nii tegelikku kui ka potentsiaalset kausaalsust. Vt: H. Hill (1986), lk 122, 370; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, änr 24-25; edaspidi töös kasutatakse üksnes mõistet “kausaalsus”.

Positiivse ja negatiivse tõendamiskoormuse jaotamise reeglist lähtub ka nn soodustusnormiprintsiip (*Normbegünstigungsprinzip*), mille kohaselt lasuvad mingi asjaolu teadmatusega kaasnevad tagajärjed sellel, kelle jaoks tuleneksid vastavast asjaolust soodustavad õiguslikud tagajärjed. Seega, kui näiteks lähtutakse negatiivsest kontrollist, siis kuna menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmist võimaldav norm on eelkõige haldusorgani huvides olev “kaitsevahend” tema eksimuste tähelepanuta jätmiseks, siis toob see kaasa haldusorgani materiaalse ehk objektiivse tõendamiskoormuse – kui hoolimata kõigist jõupingutustest ei ole õnnestunud tõendamiseseme asjaolu olemasolu või puudumist kindlaks teha, lasuvad sellest tulenevad tagajärjed haldusorganil.⁴²²

HMS § 58 vastust küsimusele, milline lähenemine tuleks Eestis aluseks võtta, ei anna: kas lähtekohaks peaks olema abstraktne või konkreetne tulemusrelevantsus, kas kontroll on positiivne või negatiivne ning kellel lasub sellest tulenevalt tõendamiskoormus. Samuti ei sisalda § 58 otseseid juhtnööre selleks, kas menetlus- või vormivea mõju olemasolu või puudumise hindamine peaks olema erinev sõltuvalt sellest, kas tegu on “jäiga” õigusega või kaalutlusõiguse alusel tehtava otsusega.

Vaadates Eesti kohtupraktikat, toetab see autori arvates pigem⁴²³ konkreetset tulemusrelevantsust; st hinnatakse konkreetse kaasuse asjaolusid, nt kas tõendi kogumise nõude rikkumine tõepoolest ei võimaldanud vaidlustatud haldusmenetluses antud asjaolu välja selgitada,⁴²⁴ kas kooskõlastuse puudumine konkreetset juhul mõjutas haldusakti sisu⁴²⁵ jne.

⁴²² P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 24, Rn 55; § 46, Rn 2. Kui tegu on mitmepoolsete haldusõigussuhetega, siis kasutatakse lisaks soodustusnormipõhimõttele selliseid tõendamiskoormuse jaotamise abinõusid nagu reegel-erand-suhe (*Regel-Ausnahme-Verhältnis*), suurim tõendi lähedus (*grosse Beweisnähe*) ning korraldus- ja vastutussfäär (sfääriteooria - *Sphärentheorie*). Pikemalt vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 24, änr 55.

⁴²³ “Pigem” seetõttu, et autori arvates on RKHK soovinud ära kuulamisõiguse rikkumisele omistada teatud juhtudel rangemad tagajärjed ning käsitleda seda absoluutse menetlusveana (absoluutse kehtetuks tunnistamise alusena). St ära kuulamiskohustust sätestavat normi võib teatud valdkondades pidada abstraktselt hinnates oluliseks menetlusnormiks. Taolise järelduse võib teha RKHK 25.11.2003 otsuse asjas nr 3-3-1-70-03 ja 17.11.2003 otsuse asjas nr 3-3-1-74-03 pinnalt, kus kõne all oli distsiplinaarmenetluses isiku ära kuulamata jätmine. Nimelt ei näe töötaja distsiplinaarvastutuse seadus *expressis verbis* taolist ära kuulamiskohustust ette, jättes otsustajale diskretsiooni. Tõusetub küsimus, kas tegu on erinormiga HMS kui üldseaduse suhtes. Käsitledes seda erinormina HMS § 40 suhtes, ei saaks ära kuulamiskohustust HMS §-st 40 tuletada. RKHK viitab neis lahendites ära kuulamisele kui heale haldustavale ja õiglase haldusmenetluse põhimõtetele tuginevale administratsiooni kohustusele. Ära kuulamata jätmist on peetud oluliseks isiku menetlusõiguste rikkumiseks ka mitmetes teistes RKHK lahendites. Pikemalt käesoleva töö ptk-s 4.3.3.6. Võib-olla on autori poolt RKHK otsustele omistatud tähendus omavoliline ning RKHK eesmärk on olnud üksnes nihutada tõendamiskoormust, st eelduseks oleks, et rikkumine mõjutas asja otsustamist. Vastuse antud küsimusele annab loodetavasti tuleviku kohtupraktika.

⁴²⁴ Näiteks suulise vestluse asendamist kirjaliku aruande esitamisega ei loetud oluliseks menetlusnormi rikkumiseks, kuna sealäbi oli isikul võimalik oma seisukoht esitada; vt: RKHK 8.05.2001 otsus asjas nr 3-3-1-27-01, p 8. Sarnaselt märgitakse RKHK 16.01.2003 määruses asjas nr 3-3-1-2-03, p 13: “Viga tõendi kogumisel mõjutab sisulist otsustamist eeskätt siis, kui seadust rikkumata ei oleks saanud haldusakti andmisel olulist tõendit koguda ja vastavat asjaolu ei ole võimalik tõendada mõne teise, seaduslikult kogutud tõendiga.”

Kausaalsuse hindamisel aga tundub, et vea mõju olemasolu eeldatakse ning vastavalt lasub tõendamiskoormus haldusorganil.⁴²⁶

5.2.2. Hüpoteetiline haldusorgani tahte väljaselgitamine

HMS § 58 kohaselt tuleb kindlaks teha, et menetlus- või vormiviga “ei võinud mõjutada asja otsustamist”. Seega, kui lähtuda praktikas valdaval osal juhtudest kehtivast konkreetsest tulemusrelevantsusest, siis tõusetub küsimus, millise tõenäosusastmega tuleb konkreetsel juhul vea mõju olemaolu haldusaktis väljendatud haldusorgani tahte kindlaks teha. Kindlasti võib väita, et nõutav ei ole saajaprotsendiline tõenäosus, kuna sellisel juhul oleks norm tulnud sõnastada “ei mõjutanud”. Samas on selge, et tõenäosuse aste ei või olla ka liiga madal.

Saksa õiguses esitatakse nõue, et rikkumise mõju puudumine haldusakti sisu suhtes peab olema “ilmselgelt” välistatud. See tähendab, et haldusorgani tahe (millise sisuga haldusakti ta soovis anda) peab olema kahtluse puudumiseta kindlaks tehtav, vastasel juhul küsimustes, mis on jäänud lahtiseks või ebakindlaks, oleks kohus sunnitud haldusorgani kaalutlused asendama iseenda omadega.⁴²⁷ See tooks kaasa kohtu sekkumise haldusorgani pädevusse.

“Ilmselgusest” tulenevalt sõltub menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise eelkõige haldusorgani hüpoteetilise tahte väljaselgitamise lihtsusest või keerukusest. Kui haldusorgani tahte kindlakstegemine eeldab aeganõudvat ja sügavat uurimist, ei saa seda enam pidada õigustatuks ning haldusakt tuleb tühistada. Vastasel juhul ei oleks menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimaluse eesmärk – protsessiökoonoomia – enam saavutatav.⁴²⁸

Kuigi HMS § 58 ei sisalda selgesõnalist viidet nn ilmselguse kriteeriumile, siis tuginedes eeltoodud argumentidele, et kohtult nõutav ulatuslik vea mõju väljaselgitamise kohustus oleks vastuolus HMS § 58 eesmärgiga ning et vastasel juhul peaks kohus võimude lahususe printsiipi rikkudes haldusorgani asemel ise otsuse tegema, võib väita, et põhimõtteliselt oleks see rakendatav ka Eestis. Autori hinnangul ongi kohtupraktika seda teed läinud, sõnaselgelt

⁴²⁵ Nt RKHK 18.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-65-02, p 13.

⁴²⁶ Nt RKHK 1.10.2002 määrus asjas nr 3-3-1-57-02, p 14: “Asudes maad enampakkumisel erastama, peab pädev haldusorgan kontrollima, kas kolmandatel isikutel võib olla enampakkumise suhtes vastuväiteid ning kahtluse korral puudutatud isikuid informeerima, võimaldades neil esitada nii vastuväiteid haldusmenetluses kui ka vajadusel pöörduda kohtusse. Kui mõni isik on jäänud õigeaegselt informeerimata, *peab kahjulike tagajärgede tekkimise riski kandma haldusorgan.*” [autori rõhutus – N. P.] RKHK 6.06.1997 määrus asjas nr 3-3-1-16-97, p 1: “Kui pädev riigiasutus viivitab [...] taotluse lahendamise, siis ei saa seda viivitust tõlgendada [isiku] [autori asendus – N. P.] kahjuks.” Tõendamiskoormuse kohta haldusmenetluse eriliigis – maksumenetluses – vt: M. Kähri. Tõendamiskoormus maksumenetluses. – Juridica, 2004, nr 1, lk 53 jj.

⁴²⁷ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 86.

⁴²⁸ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 89. Samas märgitakse, et kohtu kohustus ise põhjalikult välja uurida, kas mõju võis olla või mitte, toob kaasa illusoorse ajavõidu.

ilmselguse nõudele siiski viitamata. Eelkõige lähtutakse taolisest lähenemisest diskretsioonotsuste õiguspärasuse hindamisel.⁴²⁹

Otsus, millist mõju võis avaldada menetlus- või vormiviga haldusaktis väljendatud haldusorgani tahtele, ning hüpoteetiline haldusorgani käitumise tagantjärele rekonstruktsioon ei tohi lähtuda üksnes subjektiivsetest oletuslikest hinnangutest ja spekulatsioonidest.⁴³⁰ Konkreetset kaasust lahendav kohus ei tohi otsusetegija sisemist tahtekujundamist oletada ning saab vea relevantsust eitada üksnes objektiivsete asja materjalidest nähtuvate tõendatud asjaoludele tuginedes. Vea mõju välistamine *ex post* kohtu poolt menetluse käigus väljaselgitatud asjaolude alusel ei tohiks olla normatiiv-tüpiseeriv.⁴³¹ Lähtuda tuleb konkreetsest haldusorganist konkreetses otsustussituatsioonis. Aluseks ei saa olla nn objektiviseeritud haldusorgani tahe.

Haldusakti andmisel eksisteerinud haldusorgani hüpoteetilise tahte väljaselgitamisel haldusorgani enda tagantjärele esitatavatel väidetel, et ta oleks ka menetlus- ja vorminõuete järgimisel teinud samasuguse otsuse, puudub otsustav tähendus. St neid tuleb hinnata koosmõjus teiste võimalike tõenditega. Ka Riigikohus on märkinud, et “[...] käesoleval juhul polnud kohtul võimalik kontrollida, kas haldusorgan on haldusaktide andmisel kõiki asjaolusid ja huve arvestanud ja teostanud ratsionaalset kaalumist. Samuti *pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti akti andmisel*, kuna aktides puudub igasugune faktiline põhjendus ning need ei sisalda ka viiteid dokumentidele, kust sellised põhjendused tuleneda võiksid. Käesolevas haldusasjas *ei saa välistada, et linnavalitsus jättis erinevad huvid tegelikult kaalumata ja kohtumenetluse käigus esitatud põhjendused on otsitud.*”⁴³² [autori rõhutused – N. P.]

Tähendust võib omada siiski samasugune “vigane” halduspraktika paralleeljuhtudel, kuna sellisel juhul võib haldus olla end sidunud, mistõttu tagamaks näiteks võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise, võiks seda põhimõtteliselt kirjeldada kui õigusliku alternatiivi puudumist.⁴³³ Riigikohus on siiski seisukohal, et „[...] kuigi haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, ei saa usalduse kaitset kohaldada eesmärgil jätkata ebaõiget halduspraktikat. Ebaõige halduspraktika jätkamist või laiendamist ei saa nõuda ka toetudes võrdse kohtlemise põhimõttele.”⁴³⁴

⁴²⁹ Vt diskretsioonotsuste kohtuliku kontrolli kohta pikemalt käesoleva töö ptk-s 1.3.4.2.

⁴³⁰ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 84.

⁴³¹ C. Ladenburger (1999), S 261, 281.

⁴³² RKHK 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 20.

⁴³³ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 88.

⁴³⁴ RKHK 6.12.2004 otsus asjas nr 3-3-1-53-04, p 13; sama 6.05.2004 otsuses asjas nr 3-3-1-19-04, p 18.

5.3. Tulemusrelevantsuse kriteeriumile sarnased kriteeriumid

5.3.1. Alternatiivse otsuse tegemise võimaluse puudumise kriteerium

Tulemusrelevantsuse kriteeriumiga on väga sarnane alternatiivse otsuse tegemise võimaluse puudumise kriteerium, mida tuleb aga õigusdogmaatiliselt esimesest rangelt eristada.⁴³⁵ Seejuures käsitletakse alternatiivse otsuse tegemise võimaluse puudumise kriteeriumi eelkõige õigusliku alternatiivitusena. Kui HMS § 58 lähtuks alternatiivide puudumise kriteeriumist, oleks norm olnud sõnastatud näiteks "... kui asjas ei oleks saanud teha teistsugust otsust".

Peamised erinevused tulemusrelevantsuse ja õigusliku alternatiivituse kriteeriumide vahel tulenevad vaatlusviisist – sellest, et viimase puhul võetakse lähtekohaks peamiselt üksnes abstraktne hinnang teistsuguse otsuse tegemise võimaluse suhtes. Menetlus- või vormivea või rikutud normi iseloom ega küsimus kausaalsusest reeglina mingit tähtsust ei oma.

Sisuliselt tähendab eelöeldu seda, et kui juba abstraktselt õiguslikult vaadeldes on näha, et teistsugune otsus oleks võimalik olnud, kuna materiaalõiguslikult oli võimalik mitu alternatiivi (jätud on kaalutlusõigus⁴³⁶), on menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise automaatselt välistatud ja menetlus- või vormiveaga haldusakt tuleb kehtetuks tunnistada. Kausaalsuskontrolli ette ei võeta.⁴³⁷ Seotud otsuste puhul tähendab õigusliku alternatiivituse abstraktne vaatlus aga seda, et kui *ex post* on võimalik öelda, et materiaalõiguslikult oli võimalik üksnes ühe otsuse tegemine ja see on antud juhul tehtud, jääb haldusakt vaatamata menetlusrikkumisele alati kehtima. Kohtul jääb üle üksnes möönda, et viga ei mõjutanud otsuse sisu. Tegu on menetlus- või vormiveale "tüpiseerivalt omistatava irrelevantatsusega".⁴³⁸ Seega ei ole erinevalt tulemusrelevantsuse kriteeriumist õigusliku alternatiivituse kriteeriumi puhul oluline küsimus tegelikust kausaalsusest menetlus- või vormivea ja menetlustulemuse sisu vahel ning hüpoteetiline tagantjärele hinnatav haldusorgani tahe konkreetsel juhul (st küsimus, millise sisuga haldusakti ta oleks vea vältimisel tahtnud anda), vaid üksnes objektiivne õiguslik olukord.⁴³⁹

Õiguslike alternatiivide puudumise kriteerium seob menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimalused vaid juhtudega, kui haldusorganil on õiguslikult võimalik ühe otsuse tegemine. Seega erinevalt tulemusrelevantsusest, kus kriteeriumi kohaldatakse nii "jäiga"

⁴³⁵ C. Ladenburger (1999), S 260.

⁴³⁶ Viiteid kirjanduse kohta, kus on esitatud erinevaid, sh vastandlikke seisukohti õigusliku alternatiivituse kriteeriumi rakendamise kohta määratlemata õigusmõistete kasutamisel Saksamaal, käesoleva töö ptk-s 3.3.

⁴³⁷ C. Ladenburger (1999), S 245; H. Hill (1986), S 121 ff; H.-W. Laubinger (1981), S 347.

⁴³⁸ C. Ladenburger (1999), S 260.

⁴³⁹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 61-63, 81.

õiguse kui ka kaalutusõiguse alusel antavate haldusaktide suhtes, on õiguslikku alternatiivtust võimalik hinnata üksnes seotud otsuste puhul ning diskretsiooni taandamisel nullini.

Kui võrrelda tulemusrelevantsuse kriteeriumi ja õiguslike alternatiivide puudumise kriteeriumi omavahel, siis võib väita, et menetlus- ja vormivigade sanktsioneerimine kaalutusõiguse alusel antavate haldusaktide puhul on õigusliku alternatiivtuse kriteeriumi alusel rangem kui tulemusrelevantsuse kriteeriumi alusel, sest rikkumisele järgneb alati sanktsioon – haldusakti kehtetuks tunnistamine. Samas seotud otsuste puhul on olukord vastupidine: kui õigusliku alternatiivse otsuse tegemise võimaluse puudumise kriteeriumi puhul saab menetlus- või vormivea mõju välistada normatiiv-tüpiiseerivalt ja haldusakt jääb alati kehtetuks tunnistamata, siis sõltuvalt tõenäosusastmest, millises ulatuses peab menetlus- või vormivea tegelik mõju mitteavaldamine menetlustulemusele olema tulemusrelevantsuse kriteeriumi alusel kindlaks tehtav, on viimati nimetatud kriteerium rangem. Eriti selgelt ilmneb erinevus nt määratlemata õigusmõistete puhul.⁴⁴⁰

Kuigi tulemusrelevantsuse kriteeriumi võib kritiseerida selles osas, et tema rakendusala laieneb ka kaalutusõiguse alusel antavatele haldusaktidele, on autor seisukohal, et ka seotud otsuste puhul võib menetlus- ja vormiviga äärmiselt oluline olla, kuna materiaaloigus ei suuda määrata haldusakti sisu täies ulatuses üheselt kindlaks. Seega tulemusrelevantsus, mis annab võimaluse ka “jäiga” õiguse puhul menetlus- ja vormivigade tõttu haldusakte kehtetuks tunnistada, on sellest aspektist lähtudes kohasem kui õigusliku alternatiivtuse kriteerium.⁴⁴¹

5.3.2. Menetluse eesmärgi saavutamise kriteerium

Menetluse eesmärgi saavutamist ehk finaalsuskriteeriumi kui lähtealust menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmiseks tuleks mõnede autorite arvates käsitleda kui iseseisvat ja tulemusrelevantsusest sõltumatut kriteeriumi,⁴⁴² mõnede autorite arvates on see aga osaks tulemusrelevantsusest.⁴⁴³ Eelkõige sõltub lähenemine sellest, kas tegu on instrumentalistliku lähenemise või protseduraliseerimise pooldajaga.

⁴⁴⁰ Vt viiteid kirjandusest Saksamaa kohta, kus õiguslike alternatiivide kriteerium asendati tulemusrelevantsuse kriteeriumiga ning sellega kaasnenud diskussioonide kohta, käesoleva töö ptk-s 3.3.

⁴⁴¹ Sama nendib P. Badura (1998), § 38 III 3, änr 36.

⁴⁴² H. Hill (1986), S 434; P. Badura (1999), § 38 III 3, Rn 35.

⁴⁴³ Näiteks on Prantsuse õiguses menetluse eesmärgi saavutamine peamiseks lähtekohaks menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmisel. Aluseks on kaks kategooriat: eesmärgi saavutamine läbi “ekvivalentse menetluse” ja puudutatud isikute menetlusõiguste kaitse. Seejuures tuleb eraldi rõhutada, et just finaalsuskriteerium on see, mille läbi põhjendatakse motiveerimise kui olulise vorminõude sanktsioneerimisväärsust. Pikemalt vt: C. Ladenburger (1999), lk 198-206, 313 jj.

Finaalsuskriteeriumi puhul hinnatakse konkreetsel juhul, kas arvestades kõiki asjaolusid saavutati sõltumata menetlus- või vorminõude rikkumisest menetluse eesmärk.⁴⁴⁴

Instrumentalistlikku lähenemist mittetoetavate käsitluste kohaselt tähendab see küsimust, kas lisaks õigele menetluse tulemusele saavutati ka muud menetluse tulemusest sõltumatud eesmärgid. Näiteks mil määral kahjustas avalikustamisnõuete rikkumine avalikkuse informeerimise eesmärki ning sellest tulenevat üldist vastuväidete esitamise ja asjaolude väljaselgitamise võimalust tervikuna. Seejuures antakse hinnang vaadeldes *kogu* menetlust ja *kõikide* menetluses osalejate õiguste kaitstust. Instrumentalistide lähtekohaks on aga eelkõige konkreetse menetluse tulemus. St finaalsuskriteeriumi rakendamine lisakriteeriumina tulemusrelevantsusele tähendab hinnangut, kas menetlus- või vormiviga tegelikult mõjutas üksnes *konkreetses* kaebuse esitaja võimalusi menetluses osaleda. Aluseks võetakse konkreetse isiku tegelik teadmine ja käitumine (isiku subjektiivne seos).⁴⁴⁵ Näiteks, kas puudused haldusakti või muude menetlusdokumentide teatavakstegemisel või avatud menetluse käigus väljapaneku läbiviimisel tegelikult takistasid konkreetset kaebuse esitajat oma õiguste realiseerimisel ning kas esinesid mingid muud asjaolud, mis rikkumise n.ö kompenseerisid (nt haldusorgan sai konkreetse isiku poolt esitamata jäänud andmed mingist muust allikast).⁴⁴⁶

HMS § 58 viitab üksnes otsuse sisule mõju avaldamisele. Seega esmapilgul muud menetluse eesmärgid, mida finaalsuskriteeriumi kohaldamine rõhutab, otseselt iseseisvat tähendust ei oma, kuigi mõningaid selle elemente võib kahtlemata leida ka Eesti kohtupraktikas. Autori arvates puudub tulemusrelevantsuse ja finaalsuskriteeriumi rangel teoreetilisel eristamisel tegelik praktiline tähtsus, kuna vaatamata teatud erisustele, on nende kohaldamise tagajärjeks põhimõtteliselt sageli sama tulemus. Näiteks abstraktse tulemusrelevantsuse kriteeriumi rakendamisel, kus tulenevalt rikutava menetlusnormi või -õiguse olulisusest eeldatakse eksimuse mõju menetluse tulemusele vaatamata tegeliku mõju olemasolule, oleks tulemus ilmselt üldjuhtudel sama, mis finaalsuskriteeriumi kohaldamisel (vaatlusviis abstraktne-konkreetne, on tõsi küll erinev). Taoliste oluliste õiguste rikkumise sanktsioneerimise läbi kaitstakse ka menetlustulemusest sõltumatuid menetluse eesmäärke. Ka konkreetse tulemusrelevantsuse kriteeriumi kohaldamine omab finaalsuskriteeriumiga sarnasusi. Näiteks viga tõendi kogumisel mõjutab menetlustulemust reeglina eeskätt juhul, kui õigusakti rikkumata ei oleks saanud haldusakti andmisel olulist tõendit koguda ja vastavat asjaolu ei ole

⁴⁴⁴ C. Ladenburger (1999), S 198.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, S 283, 315.

⁴⁴⁶ H. Hill (1986), S 434. Erisused nimetatud kriteeriumi rakendamisel eri käsitlusi pooldavates riikides ilmnevadki kõige teravamalt avatud menetluse puhul – kas mingit avalikustamise nõuet vaadeldakse kogu avalikkuse huve kaitsva nõudena ning selle rikkumine kahjustab kõiki avatud menetluse eesmäärke (nt otsuse legitimeerimine läbi avalikkuse osaluse, transparentsus jms) või hinnatakse üksnes konkreetne kaebuse esitaja subjektiivsete õiguste rikkumist. Pikemalt vt: C. Ladenburger (1999), lk 315.

võimalik tõendada ka mõne teise, õiguspäraselt kogutud tõendiga. Seega ei ole ühtlasi võimalik saavutada sama eesmärki – haldusmenetluses tähtsust omava asjaolu väljaselgitamist.

5.4. Absoluutsed menetlus- ja vormivead

5.4.1. Absoluutsete menetlus- ja vormivigade olemus

Absoluutsed menetlus- ja vormivead tulenevad eksimisest menetlusnormide vastu, millel on oma, menetlusest sõltumatu eesmärk või mille rikkumist peetakse mingil põhjusel nii oluliseks, et see muudab kogu õigussuhte, sh menetlustulemuse, milles õigussuhte põhialused väljenduvad, “kaaskannatajaks”. Absoluutsed menetlus- ja vormivead toovad kaasa menetlustulemuse tühisuse või kehtetuks tunnistatavuse sõltumata sellest, kas viga on tegelikult avaldanud mõju menetluse tulemusele või mitte ning kas materiaaõiguslikult oleks see vajalik või mitte.⁴⁴⁷ Tegu on selliste raskete rikkumistega, mille tulemusel “[m]uutub haldusakt ühildamatuks kandvate põhiseaduslike printsiipide või õiguskorrale immanentselt oluliste ettekujutustega”, sh juhul, kui haldusakt on vastuolus Euroopa Liidu primaarõiguse aluspõhimõtetega.⁴⁴⁸ Rikkumise raskuse tõttu selle mõju menetlustulemusele eeldatakse. St tegu on harilikult abstraktse tulemusrelevantsusega. Absoluutsete menetlus- ja vormivigade tunnustamisel tuuakse tulemusrelevantsuse kriteeriumi käsitlusse sisse “menetlustulemuse välised” menetluseesmärgid ning eemaldatakse puhtast instrumentalismist. Sõltuvalt absoluutsete menetlus- ja vormivigade tunnustamise ulatusest lähenetakse teistele võimalikele menetlus- ja vormivigade käsitlustele.

⁴⁴⁷ C. Ladenburger (1999), S 285; H. Hill (1986), S 372 (nimetatud asjaolust lähtuvalt eristab H. Hill absoluutseid ja relatiivseid menetlus- ja vormivigu). Absoluutseid menetlus- ja vormivigu on käsitletud aga ka laiemalt, pidades silmas nende all kõiki vigu, mis toovad kaasa haldusakti õigusvastasuse – st nii tühisuse alused, absoluutsed kehtetuks tunnistamise alused, vead, mis mõjutasid sisulist otsustamist kui ka muud menetlus- ja vormivead, mille tõttu võib haldusakti vaadelda kui õigusvastast. Vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, änr 135 jj. Lisaks on absoluutseid ja relatiivseid menetlusvigu eristatud lähtuvalt asjaolust, kas viga on oluline igäihe jaoks, st avaldab mõju üldsusele, või üksnes teatud isikute jaoks. Vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, joonealune märkus nr 255.

⁴⁴⁸ Taoline määratlus antakse tuginedes kohtupraktikale teoses: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 I 3, änr 9. Seejuures rõhutatakse, et absoluutsete menetlus- ja vormivigade rikkumise tagajärg vastab EL õigusele, täpsemalt *effet utile* põhimõttele, kuna ei takista EL õiguse elluviimist. Vt: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 III 3, änr 42a. Samas on kirjanduses ka väidetud, et Euroopa Kohus ei ole reeglina (mõnede eranditega) vigasid haldusakti andmisel vaadelnud piisavatenä haldusakti tühisuse tunnustamiseks – vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 44, änr 95 ja joonealune märkus nr 246, kus on toodud näiteid vastavast kohtupraktikast; samuti änr 116.

Absoluutsed menetlus- ja vormivead on harva esinevateks eranditeks⁴⁴⁹ ning neid võib liigitada kaheks suuremaks grupiks:

1. juhud, mille seadusandja on *expressis verbis* sellisena sätestanud;
2. juhud, kui see on rikutud normi kaitse-eesmärgist tõlgendamise teel tuletatav.⁴⁵⁰

Mingi menetlus- või vorminõude rikkumise tunnistamine absoluutseks veaks, mille mõju olemasolu abstraktselt eeldatakse, tähendab omakorda seda, et taoline rikkumine peab olema sõltumata menetlustulemuse vaidlustamise võimalustest vaidlustatav halduskohus. St tõusetub küsimus menetlustoimingute iseseisvast vaidlustamisest ning menetlusõiguste ja kaebeõiguse paralleelsusest⁴⁵¹. Menetlusnormi absoluutne iseloom asendab reeglina nii kehtetuks tunnistamise eelduseks oleva õigusvastasuse materiaalse komponendi kui ka kaebeõiguse eelduseks oleva materiaalse subjektiivse õiguse rikkumise.⁴⁵² Arvestades töö piiratud mahtu, ei analüüsi autor nimetatud probleeme seoses kohtumenetlusega järgnevalt süvitsi.⁴⁵³

5.4.2. Seadusandja poolt sätestatud absoluutsed menetlus- ja vormivead

Seadusandja poolt sätestatud absoluutsete menetlus- ja vormivigade alla kuuluvad nii haldusakti tühisuse alused, mis on eriti rangeks menetlusrikkumise tagajärjeks, kuna tühine haldusakt on kehtetu algusest peale,⁴⁵⁴ kui ka eriseadustes ette nähtud absoluutsed kehtetuks tunnistamise alused⁴⁵⁵. Rikkumiste olulisuse tõttu on seadusandja neid mingil põhjusel

⁴⁴⁹ C. Ladenburger toob järgmise loetelu absoluutseteks menetlus- ja vormivigadeks tunnistamise alustest: abstraktne tüpiseeriv tulemusrelevantsus, menetlustulemusevälised menetlusfunktsioonid, ühe menetlusnormi esiletõstatud olulisus kogu menetluses, eriti raske õigusrikkumine, edukatiivne eesmärk. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 218. H. Hill kohaselt on absoluutsete menetlusvigade aluseks järgmised põhimõtted: põhiõigused (materiaalse põhiõiguse tingimatu sõltuvus menetlusest), õigusriigi printsiip (elementaarsete õigusriiklike miinimumnõuete vastasus ehk õigusriiklikult "võimatu" menetlus) ja halduse eesõigus (funktsionaalsetel-õiguslikel põhjustel haldusmenetluse asendatamatus kohtumenetlusega). Pikemalt vt: H. Hill (1986), lk 377-381.

⁴⁵⁰ H. Hill (1986), S 114, 373; C. Ladenburger (1999), S 285. Prantsuse õiguse absoluutsete menetlusvigade kohta pikemalt vt: C. Ladenburger (1999), lk 206 jj.

⁴⁵¹ Siinkohal tuleb siiski lisada, et täielikust paralleelsusest kaebeõiguse ja absoluutsete menetlusvigade vahel siiski rääkida ei saa – kaebeõigus võib olla tagatud laiemale ringile isikutele, näiteks kui subjektiivsete õiguste rikkumine ei ole kaebeõiguse olemasolu tunnistamise eelduseks (nt teatud juhtudel keskkonnaorganisatsioonide puhul (RKHK 29.01.2004 otsus asjas nr 3-3-1-81-03, p 24), samuti planeerimismenetluses (RKHK 9.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-28-04, p 14)) või kui isik saab oma menetlusõiguste rikkumist küll vaidlustada, kuid ülekaalukad avalikud või teiste isikute huvid välistavad haldusakti kehtetuks tunnistamise (nt oluline keskkonnaprojekt on tegevusloa andmise menetluse õigusvastasusele vaatamata juba elluviidud).

⁴⁵² H. Hill (1986), S 407.

⁴⁵³ Menetlustoimingute iseseisva vaidlustamise küsimust, on riivamisi käsitletud käesoleva töö ptk-s 4.2.1.

⁴⁵⁴ A.-T. Kliimann on märkinud: "Tühine on selline akt, mis ei evi ei materiaalset ega formaalset jõusust. Selline akt on ainult faktiliselt olemas. Juriidiliselt aga ei ole teda üldse võimalik kvalifitseerida. Olgu siis vahest niivõrt, kui võrd võidakse konstateerida, et selline akt, kui ta on toimetatud avaliku organi poolt, ei ole viimasele mitte omistatav." Vt: A.-T. Kliimann (1932), lk 256. Saksa õiguses tühisuse kohta vt nt: C. Ladenburger (1999), lk 284; H. Hill (1986), lk 374; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 III; P. Badura (1998), § 38 III 3, änr 33 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 44; F. Hufen (2002), änr 506 jj.

⁴⁵⁵ Selliseid absoluutseid kehtetuks tunnistamise aluseid haldusmenetluses võib võrrelda olulise protsessinormide rikkumisega kohtumenetluses: TsMS § 333 ja § 363 p 2; HKMS § 45 lg 2; KrMS § 339; VäMS § 150, § 152 ja § 175 p 2.

abstraktselt-tüpileerivalt määratlenud menetlustulemust mõjutavatena ning kausaalsuskontrolli ei hakata konkreetsel juhul teostama.⁴⁵⁶

Eesti õiguses on haldusakti tühisuse aluste ammendav loetelu sätestatud HMS §-s 63. Formaalseste õiguspärasuse aspektidega seonduvad viidatud paragrahvi lõike 2 p-d 1–3: haldusaktist ei selgu selle andnud haldusorgan või haldusakti adressaat või haldusakti ei ole andnud pädev haldusorgan. Viimane on küll eelduseks formaalsele õiguspärasusele, kuid ei ole siiski menetlus- ega vorminõue.

Kaks esmanimetatut on reeglina ilmselged hõlpsasti tuvastatavad haldusakti vorminõuete (HMS § 55) rikkumised, mille lugemist haldusakti tühisuse aluseks ei saa kahtluse alla seada. Kui haldusaktis ei ole märgitud selle adressaati, ei ole haldusakt teatavaks tehtav ning seega ta ei saa ka jõustuda ja kehtivust omandada (HMS § 61 lg 1); samuti ei ole taoline haldusakt täidetav, kuna puudub teave, kes on kohustatud või õigustatud isikuks.⁴⁵⁷ Haldusorgani nimetamata jätmine ei võimalda aga hinnata, kas kohustuse kehtestajaks või soodustuse andjaks olev isik, asutus või organ on selleks üldse õigustatud ning selles mõttes seonduv nimetatud kriteerium ka eelviidatud kolmanda – pädevuse kriteeriumiga. Samuti ei ole sellisel juhul teada, kelle vastu esitada vaie või kaebus, kui isik peab haldusakti õiguspärasust küsitavaks.⁴⁵⁸

HMS § 63 lg 2 p 3 kehtib välise pädevuse nõude rikkumise kohta (HMS § 8 lg 1). Kui rikutakse haldusorgani sisepädevust (HMS § 8 lg 2), on HMS § 58 kohaldatav.⁴⁵⁹

Väliselt ebapädeva haldusorgani kriteerium ei ole aga alati ilma vaevata väljaselgitatav ning eeldab sageli õiguslikke teadmisi ja analüüsi. Vastus küsimusele, kas pädevusnõudeid on järgitud, ei ole alati üheselt selge. Arvestades tühisuse kui äärmiselt range sanktsiooni tagajärge õigusrikkumisele, on Riigikohus just seoses pädevusnõuete rikkumisega märkinud,

⁴⁵⁶ C. Ladenburger (1999), S 275. Gerhard toob näidetena erapooletuse ja kohaliku pädevusnormide rikkumise. Kuna erapooletus ja pädevusvead mõjutavad otsustava haldusorgani või tema nimel tegutseva ametniku identiteeti, kes konkreetset menetlust juhib ja otsuse vastu võtab, siis sellisel juhul jääb alati võimalus, et oleks tehtud teistsuguse sisuga otsus. On selge, et taolisel juhul ei ole mõtet hakata kausaalsuskontrolli teostama ning tulemusrelevantsust on võimalik tunnustada abstraktselt-tüpileerivalt. Teoses: F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner. *Verwaltungsgerichtsordnung. – Kommentar*, München 1997, § 113, änr 29; viidatud: C. Ladenburger (1999), lk 275.

⁴⁵⁷ Saksa kohtupraktikas on tühiseks loetud haldusakte, kus adressaadi kirjelduse ebaselgus ei võimalda tema identiteedi kahtlusevaba kindlakstegemist. Samas on aga ilma nime ja aadressita haldusakti tühisust eitatud, kui läbi haldusakti teatavakstelemise on isik identifitseeritav. Vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 44, änr 109; § 37, änr 15 jj on pikemalt käsitletud nimede ebatäpse äratoomise, pseudonüümide kasutamise jms tagajärgede küsimust.

⁴⁵⁸ Saksa kohtupraktikas ei ole tühiseks loetud näiteks haldusakte, kui haldusakti andnud haldusorgan on tuvastatav läbi haldusorgani nimel tegutseva isiku allkirja või tõendava pealdise haldusaktil. Vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 37, änr 47; § 44, änr 127.

⁴⁵⁹ Pikemalt käesoleva töö ptk-s 4.3.3.2.

et HMS § 63 lõikes 2 nimetatud aluse esinemine peab olema ka ilmselge.⁴⁶⁰ Ehk teiste sõnadega on Riigikohus seadusandja poolt abstraktselt-tüpiseerivalt määratletud üksnes vea raskuse kriteeriumist lähtuvalt käsitlusele liitnud evidentsuskriteeriumi.⁴⁶¹ Riigikohus on märkinud, et muu hulgas võib ilmselguses kahtlema sundida näiteks asjaolu, et pooled on asunud tühisuse alust sisaldavat haldusakti täitma – seega vaikimisi aktsepteerinud taolise haldusakti võimet tuua kaasa õiguslikke tagajärgi; samuti kui vaide- ja kohtumenetluses ei ole tõstatatud küsimust pädevuse puudumisest ning ka õigusaktid on pädevust reguleerivates sätetes mõnevõrra ebaselged. Kuulutades taoline pädevust ilmselgelt mitte rikkunud haldusakt tühiseks, oleks see vastuolus õiguskindluse põhimõttega.⁴⁶²

Sellest tulenevalt võib väita, et kuigi *de lege lata* on HMS § 63 lõikes 2 sätestatud aluste puhul tegu “absoluutsete ehk evidentsusest sõltumatute” tühisuse alustega, siis vähemalt pädevusnõude rikkumise kohta võib kohtupraktika pinnalt teha järelduse, et see on “relatiivne ehk evidentsusest sõltuv” tühisuse alus.⁴⁶³ Kas taoline kohtupraktikast tulenev ilmselguse kriteerium laieneb ka haldusorgani või haldusakti adressaadi mittesulgumisele haldusaktist kui vorminõuete rikkumisele, peab vastuse andma praktika. Autor on seisukohal, et õiguskindluse huvides tuleks seda laiendada kõigile HMS § 63 lõikes 2 nimetatud alustele.

Eelviidatud probleem tühisuse kooskõla kohta õiguskindluse põhimõttega on aktuaalne ka õigusaktis sätestatud absoluutsete kehtetuks tunnistamise aluste puhul. Kui õigusakt kohustab teatud rikkumiste korral haldusakti igal juhul kehtetuks tunnistama, siis võib see konkreetsel juhul rakendamisel olla ebaproportsionaalselt raske tagajärg ning seega vastuolus põhiseadusega. Kuigi õiguspärane haldusmenetluse läbiviimine on menetlustulemuse õiguspärasuse eeltingimuseks ning õiguspärasel haldusmenetlusel on ka iseseisev protseduuriline väärtus, siis menetlusnormide rikkumise range sanktsioneerimine seadusandja poolt ilma, et õiguse rakendajale jäetaks võimalust valida võimalike tagajärgede vahel (kas tunnistada haldusakt kehtetuks või mitte) lähtuvalt menetlusnormi rikkumise kaalukusest, ei ole alati proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes kaitsta isiku õigust õiguspärasele menetlusele ja menetlustulemusele (rikutud menetlusnorm võis ka mitte mõjutada asja sisulist otsustamist).⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ RKHK 7.03.2003 määrus asjas nr 3-3-1-21-03, p 13; 4.04.2003 määrus asjas nr 3-3-1-32-03, p 19; 9.06.2004 otsus asjas 3-3-1-28-04, p 24. Ilmselguse kriteeriumi hindamise kohta Saksa õiguses käesoleva töö ptk-s 3.3.

⁴⁶¹ Erinevaid kriteeriume vea olulisuse kohta käesolevas töö ptk-s 5.1.

⁴⁶² Tühisuse kui äärmiselt range õigusliku tagajärje probleemide kohta Inglise õiguses, kus räägitakse ka “relatiivsest tühisusest”, vt: D. Bergner (1998), lk 273-280; samas ka sarnaste probleemide kohta Saksa õiguses.

⁴⁶³ Taolisi mõisteid kasutatakse: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 III 1, änr 24. Seejuures loetakse samas nt pädevusnõude rikkumine relatiivseks tühisuse aluseks, kuid juhtumid, kui haldusaktist ei nähtu seda andnud organ, absoluutseks tühisuse aluseks (vt: § 49 III 2, änr 25 jj).

⁴⁶⁴ Vt nt ka RKPJK 17.02.2003 otsust asjas nr 3-4-1-1-03, millega tunnistati „Maa enampakkumisega erastamise korra“ p 47 kolmas lause kehtetuks osas, milles see kohustas korraldama igal juhul uus enampakkumine, kui

5.4.3. Normi kaitse-eesmärgist tõlgendamise teel tuletatav absoluutsus

Teise eelpool toodud liigiga – absoluutsus on rikutud normi kaitse-eesmärgist tõlgendamise teel tuletatav – on tegu juhul, kui rikkumine kahjustab isiku menetlusseisundit, menetlusseisundil on iseseisev tähendus ning rikkumine avaldab mõju isiku subjektiivsetele menetlusõigustele sõltumata menetlustulemuse õigsusest.⁴⁶⁵ Menetlusseisundi iseseisva tähenduse väljaselgitamisel ei ole määravaks mitte materiaaloigus, mida menetlusnormide abil rakendatakse, vaid üksnes vastava menetlusnormi suunitlus ja kaitse-eesmärk (*Zielrichtung und Schutzzweck*). Ta peab regulatsioonisult olema “oma kaitsefunktsiooniga”; tal peab olema eriline “funktsionaalne omaväärtus”, mis on sõltumatu õigest materiaaloiguslikust otsusest.⁴⁶⁶

Kirjanduses tähistatakse taolisi menetlusõiguseid reeglina terminiga “menetlusgarantii”.⁴⁶⁷ Näiteks võib menetlusnormist tuleneda isiku ärakuulamis- või osalusõiguse iseseisev väärtustamine, mis ei lähtu üksnes materiaaloiguse õige kohaldamise ideest. Taolise absoluutse menetlusnormiga võib olla tegu ka juhul, kui menetlusnormist tulenev menetlusõigus teenib avalikke huve (“avalike huvide subjektiveerimine”), mistõttu on haldusakti tühisus või kehtetuks tunnistatavus üksnes menetlusnormide rikkumise tõttu eelkõige avalikes huvides.⁴⁶⁸ Sellest tulenevalt on absoluutseks menetlusveaks tunnistatud Saksamaal näiteks aatomiõiguses sätestatud kolmandate isikute, samuti tunnustatud keskkonnaorganisatsioonide ärakuulamata jätmine.⁴⁶⁹

enampakkumise tulemused jäeti kinnitamata põhjusel, et rikuti enampakkumise korda või erastamise korraldaja rahuldada erastamise kohta esitatud protesti. Absoluutsete kehtetuks tunnistamise aluste kohta Saksa õiguses vt: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, änr 138; § 46, änr 32.

⁴⁶⁵ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 143; § 46, Rn 31; H. Hill (1986), S 114. H. Hill hinnangul tuleneb seotud otsuste puhul absoluutne vea iseloom *veast enesest*, kaalutusõiguse alusel tehtavate otsuste puhul aga mitte veast enesest, vaid *kaalutusõiguse struktuuralsest või funktsionaal-õiguslikust omapärasest*. Vt: H. Hill (1986), lk 373.

⁴⁶⁶ C. Ladenburger (1999), S 287-288.

⁴⁶⁷ H. P. Nehl (2002), S 136. Ka C. D. Classen nimetab taolisi absoluutset sanktsioneerimist vajavaid isiku menetlusõiguseid menetlusgarantiideks – menetlusvigade tähelepanuta jätmise finaalsuskriteeriumi alusel või lähtudes puuduvast tulemusrelevantsusest on tema hinnangul võimalik üksnes menetlusnormide puhul, millel on objektiivne eesmärk. Vt: C. D. Classen. Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit: eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozeßrecht. Tübingen: Mohr, 1996, lk 160 jj.

⁴⁶⁸ H. Hill (1986), S 114.

⁴⁶⁹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 143; P. Badura (1998), § 38 III 1, Rn 31; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 IV 3, Rn 51; C. Ladenburger (1999), S 285. Samas toob C. Ladenburger välja, et kirjanduses siiski väidetakse ka, et keskkonnaorganisatsioonide kaasamine menetlusse ei oma mingit iseseisvat omaväärtust: ka sellisel juhul ei ole menetlusõigus lahutatud materiaaloigusest, vaid teenib pigem selle realiseerumist õiguspärasel, sh keskkonnaorganisatsiooni õiguseid kaitsval kujul. Menetlusõigused on suunatud õiguspärase otsuse saavutamisele; laiemat väljapoole ulatuvat menetluseesmärki sellest ei tulene. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 288, 303.

Menetlusgarantiide olemuse suhtes on eri autorid erinevat meelt ning kindlad selged kriteeriumid puuduvad. Näiteks H. P. Nehl võrdsustab menetlusgarantii osalemisõigusega haldusmenetlusest. Samas, silmas pidades asjaolu, et absoluutse menetlus- või vormivea olemasolu tunnistamine peaks omakorda tähendama selle vaidlustamisvõimaluse olemasolu, teeb ta Euroopa Kohtu praktikast analüüsides järelduse, et menetlusgarantii ja kaebeõiguse “paralleelsusest” saab rääkida üksnes nn konstitutsiooniliste menetlusgarantiide puhul. Millised menetlusõigused sinna alla kuuluvad – milliseid materiaalseid huve või milliseid subjektiivseid õiguseid tuleb vaadelda piisavalt kaitsmisväärtetena, et menetlusgarantii kaitseesmärki ja sellest tulenevat kaebeõigust EÜ asutamislepingu artikli 230 lõike 4 mõttes tunnistada ning kas lihtsast õigusrikkumisest piisab või peab esinema ka (vähemalt võimalik) materiaalõiguslik põhiõiguste puutumus – on aga äärmiselt ebaselge. H. P. Nehl on ise seisukohal, et kuna menetlusgarantiidel on individuaalkaitseline olemuslik väärtus, mis on iseseisev menetlusõiguste instrumentaalsest materiaalõiguste kaitse ülesandest, siis peaks menetlusgarantii rikkumisest piisama kaebeõiguse olemasolu ning seega absoluutseks menetlus- või vormiveaks tunnistamiseks.⁴⁷⁰

Konstitutsiooniliste menetlusgarantiide sisustamise küsimuse seondub Saksa õiguskirjanduses käsitletud problemaatikaga nn põhiõigusrelevantsetest menetlusõigustest⁴⁷¹ ja -vigadest (*grundrechtsrelevanter Verfahrensfehler*), mille puhul menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise ei tohiks mitmete autorite arvates olla võimalik, kuna tegu ei ole “tavaliste” menetlus- ja vormivigadega. Nende erilisus tuletatakse asjaolust, et kuna taoliste menetlusnormide

⁴⁷⁰ H. P. Nehl (2002), S 146, 150-152; samas on esitatud ka loetelu vastavast Euroopa Kohtu praktikast ning kirjandusest. H. P. Nehl, analüüsides kaebeõigust EÜ asutamislepingust ja Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt, eristab kolme gruppi menetlusosalisi: haldusakti formaalsed adressaadid, kolmandad isikud ning huvitatud isikud, keda ta nimetab “tõelisteks” kolmandateks isikuteks (nt huviorganisatsioonid, konkurendid jms). Viimase grupi osas eitatakse H. P. Nehli arvates Euroopa Kohtu praktikas kaebeõigust nii juhtudel, kui vaatamata menetluses osalemisele õigusakt neile tegelikult menetlusõiguseid ette ei näe, kui ka sageli juhtudel, kui EL sekundaarõigus neile otseselt menetlusõigused tagab. Viimasel juhul jookseb kaebeõiguse tunnustamise piir sealt, kus menetluses osalemine on vajalik n.ö konstitutsiooniliste põhimõtete tõttu (valdaval osal juhtudest materiaalselt puudutatud isiku (adressaadi) huvides). Vt: H. P. Nehl (2002), lk 148-149; H. P. Nehl (1999), lk 94 jj. Kolmandate isikute kaebeõiguse kohta menetlus- ja vormivigade vaidlustamisel Saksa õiguses vt nt: C. Ladenburger (1999), lk 357 jj; F. Hufen (2002), änr 538-539. F. Hufen käsitleb kaebeõiguse seisukohalt ka nelja võimalikku kombinatsiooni silmas pidades isiku materiaalsete ja menetlusõiguste võimalikke rikkumisi; vt: F. Hufen (2002), änr 546 jj, änr 557 jj.

⁴⁷¹ H. Hilli kohaselt on sellega tegu juhul, kui menetlusnorm teenib materiaalse põhiõigusseisundi kaitse eesmärki, st materiaalsed põhiõigused on tingimatult sõltuvuses menetlusest (nn absoluutsed menetlusvead). Vt: H. Hill (1986), lk 114, 378. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu määratluse kohaselt on põhiõigusrelevantsetes sellised menetlusnormid, mida seadusandja on põhiõiguslike õigushüvede kaitseks sätestanud (BVerfGE 53, 65 jj; viidatud: D. Bergner (1998), lk 290). Pikemalt vt nt: D. Grimm (1985), lk 863 jj; J. Pietzcker (1983), lk 219 jj; R. Wahl (1983), lk 166 jj; H.-W. Laubinger. Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens. – Verwaltungs Archiv, 1982, Bd 73, lk 60 jj. Euroopa Põhiõiguste Harta artiklis 41 sätestatud õiguse heale haldusele subjektiveerimise ja põhiõigusena käsitlemise kohta pikemalt käesoleva töö ptk-s 3.4.1.

rikkumine tähendab ühtlasi põhiõiguste rikkumist, siis saab ka menetlustulemust kui põhiõigusi rikkuvat vaadelda.⁴⁷²

Taolist põhiõigusrelevantsete menetlus- ja vormivigade käsitlemist on palju kritiseeritud. Vastuväited põhinevad eelkõige asjaolul, et põhiõigusrelevantsuse mõiste ja selle õiguslik tähendus on äärmiselt ebaselged. Asjaolu, et haldusotsus puudutab põhiõiguseid, ei vii mitmete autorite arvates tingimata järeldusele, et iga haldusotsuse tegemisele eelnenud menetlusreegel omaks automaatselt kaebeõiguseks vajalikku subjektiivõiguslikku kvaliteeti.⁴⁷³ Õigus menetluses osalemisele võib küll olla põhiõigusrelevantne, kuid ta kujutab endast üksnes komplementaarõigust – põhiõigusi kaitsev funktsioon kaob, kui materiaalsete põhiõiguste rikkumine või oluline ohustamine on ette kindlasti välistatud.⁴⁷⁴ Menetlus- ja vormiveal on ei rohkem ega vähem kui üksnes inditseeriv toime materiaalõiguslikule põhiõiguste rikkumisele (suurendab selle tõenäosust), ta ei asenda materiaalsete põhiõiguste rikkumise nõuet, mis on eelduseks kaebeõiguse olemasolu tunnustamisele ning sellele järgnevalt menetlustulemuse kehtetuks tunnistamisele.⁴⁷⁵ Mitte iga põhiõigusrelevantne menetlus- ja vormiviga ei muuda lõppotsust *per se* põhiseadusevastaseks ning materiaalõiguslik ja protseduuriline põhiõiguste rikkumine ei ole sanktsioneerimist silmas pidades lahutamatu seotud.⁴⁷⁶ Ka Saksa kohtupraktika kinnitab, et menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmine on siiski võimalik, kui materiaalseid põhiõiguseid lõppastmes ei rikutud.⁴⁷⁷

Üldjuhul siiski mõeldakse, et põhiõigusrelevantsete menetlus- ja vormivigade eraldi vaidlustamine ja absoluutne sanktsioneerimine on võimalik juhul, kui menetlus- või vormiveas endas sisaldub põhiõiguste rikkumine⁴⁷⁸ (põhiõigused kujundavad menetlust⁴⁷⁹) või kui on tegu “menetlusõigusliku tähendusega materiaalsete põhiõigustega” (*verfahrensbezogene Bedeutungsgehalte materieller Grundrechte*), st menetlusnormid teenivad ning nende tõlgendamine ja rakendamine mõjutab olulisel osal põhiõiguseid⁴⁸⁰.

⁴⁷² D. Bergner (1998), S 290.

⁴⁷³ E. Schmidt-Aßmann (1998), S 293.

⁴⁷⁴ D. Bergner (1998), S 290; H. Hill (1986), S 378, 403. H. Hill siiski mõnab, et põhiõigusrelevantse menetluse puhul on vajalik diferentseeritud lähenemine – mida enam sõltub põhiõiguse realiseerimine või selle kaitse menetlusest ja mida suuremat toimet, tagajärgi ja kaasmõju menetlus omab põhiõiguste elluviimisele, seda olulisem on asjakohane menetlus- ja vormivigade õiguslik regulatsioon. Pikemalt vt: H. Hill (1986), lk 381-385; samas toob ta välja ka alused, kuidas liigitada menetlusnormide ja põhiõiguste omavahelisi seoseid, ning tingimused, mida tuleks arvestada põhiõigusrelevantsete menetlusrikkumiste sanktsioneerimisel.

⁴⁷⁵ F. Hufen (2002), Rn 554; põhimõtteliselt sama seisukoht J. Pietzcker (1983), lk 220, 224.

⁴⁷⁶ D. Grimm (1985), S 870; C. Ladenburger (1999), S 240.

⁴⁷⁷ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 12; § 46, Rn 5.

⁴⁷⁸ F. Hufen (2002), Rn 554.

⁴⁷⁹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 145.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, § 46, Rn 5; § 45, Rn 145.

Esimese näitena saab tuua põhiseadusest tuleneva õiguse tutvuda isiku kohta asutustes hoitavate andmetega, teise juhtumi võimalikuks näiteks on omandi sundvõõrandamine.

Küsimusi on tekitanud ka asjaolu, et kui räägitakse põhiõigusrelevantsetest menetlusõigustest, siis kas lihtseadusega on üldse võimalik ette näha, et nende rikkumised jäävad sanktsioonita. Vastusena rõhutab F. Ossenbühl, et kuna põhisõigusrelevantsete või põhiõigusi kaitsvad menetlusõigused on konkretiseeritud lihtseaduses konkreetsete menetlusõigustena, siis eksimised nende vastu kujutavad endast samuti lihtseaduse rikkumist. Seega on lihtseadusega võimalik sätestada ka võimalikud vigade tagajärjed ning põhiõigusrelevantsete menetlusnormide rikkumine ei pea tähendama automaatset tühisuse või kehtetuks tunnistamise alust.⁴⁸¹

Ka Eesti põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus korraldusele ja menetlusele, mis seob nii seadusandjat õigusloome kujundamisel, täidesaatvat võimu seaduste rakendamisel kui ka kohtuvõimu; nimetatud põhiõigus peab olema tagatud läbi põhiseaduse §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse.⁴⁸² Milline roll on antud sättel menetlus- ja vormivigade (absoluutsuse) hindamisel ning kaebeõiguse tagamisel, ei ole Eesti õiguskirjanduses eriti aktiivset diskussiooni tekitanud. Silmas pidades Riigikohtu senist praktikat, on autor seisukohal, et mitmeid menetlusõiguseid seostatakse põhiõigustega, näiteks põhjendamiskohustust ja ärakuulamisõigust. Nende rikkumise sanktsioneerimisele on Riigikohus erinevates õiguslikes seostes omistanud ka absoluutse iseloomu.⁴⁸³

5.4.4. Menetlusest sõltumatud absoluutsed menetlusõigused

Absoluutseteks menetlus- ja vormivigadeks saab nimetada ka menetlusest sõltumatute absoluutsete menetlusõiguste rikkumised. Nagu eelpool märgitud, siis absoluutsed vead on üksnes reeglina käsitletavad abstraktse tulemusrelevantsuse kriteeriumist lähtuvalt. "Reeglina" seetõttu, et menetluse raames võib aset leida ka selliseid rikkumisi, mis on iseseisvalt, sõltumata konkreetsest läbiviidavast haldusmenetlusest vaidlustatavad, millel otsene seos läbiviidava menetluse tulemusega puudub ning mida on võimalik iseseisvalt sanktsioneerida. Seetõttu ei tõusetu ka vajadust küsida vea mõju järgi menetlustulemusele ning ühtlasi sanktsioneerida rikkumist läbi haldusakti tühisuse või kehtetuks tunnistamise.

⁴⁸¹ F. Ossenbühl (1982), S 471; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 45, Rn 147.

⁴⁸² Pikemalt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001, lk 12-13, 73 jj; M. Ernits. teoses Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 128 jj; E. Kergandberg. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. – Juridica, 2003, nr 1, lk 8 jj; põhiseaduse §-st 14 tulenevat põhiõigust korraldusele ja menetlusele on käsitletud nt järgmistes RKPJK otsustes: 28.10.2002 otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 35; 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 12.

⁴⁸³ Pikemalt käesoleva töö ptk-s 4.3.3.5.3, 4.3.3.6.

Sellisteks rikkumisteks võivad olla näiteks juhud, kui ei võimaldata juurdepääsu teabele või rikutakse isikuandmete kaitse või ärisaladuse hoidmise kohustust. Riigikohus on taolise rikkumisena käsitlenud ka viivitust ja tegevusetust.⁴⁸⁴ Silmas pidades HMS § 72 lõike 3 punkte 1-2 ja HKMS § 4 lõiget 2 võib viivitust ja tegevusetust paigutada põhimõtteliselt ka seadusandja poolt sätestatud absoluutsete menetlusvigade alla.

5.5. Konkreetse tulemusrelevantsuse poolt- ja vastuargumendid

Lisaks üldistele menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise kriitikas toodud argumentidele, mida käsitleti pikemalt käesoleva töö ptk-s 2, tuuakse peamise negatiivse asjaoluna tulemusrelevantsuse kriteeriumi kasutamise vastu välja küsimus ühe ja õige otsuse tegemise võimalikkusest tulenevalt materiaaloigusliku determineerituse puudulikkusest. Menetluse käigus alles “jõutakse” õige otsuseni. Seetõttu väidab F. Hufen, et menetlus ja tulemus tuleks tagantjärele seda enam üksteisest eristada, mida enam menetlus omab võimalust mõjutada tulemuse sisu. See võib lõppastmes viia isegi nende omavahelisele isoleerimisele, mitte tingimatult vajaliku üksteisega seostamiseni, mis on tulemusrelevantsuse kriteeriumi lähtekohaks.⁴⁸⁵

Konkreetselt tulemusrelevantsuse kriteeriumi kritiseeritakse ka tulenevalt asjaolust, et tagantjärele kohtute poolt teostatav haldusmenetluse kulgemise rekonstruktsioon ning selgitamine, millist mõju menetlus otsustusele omas, on sageli raske, spekulatiivne ja suvaline, mistõttu kokkuvõtlikult väga küsitav. See seab ka potentsiaalsed kaebuse esitajad õiguslikult ebakindlasse positsiooni.⁴⁸⁶

Lisaks võib hüpoteetiline kaalutusotsuste haldusmenetluse õiguspärasuse hindamine ohustada halduse ja kohtuvõimu tasakaalustatust ja funktsioonide omavahelist piiritlemist, kui kohus ei soovi otsuse tegemisel just “loteriimängu”⁴⁸⁷ mängida. Näiteks R. Wahl'i arvates tungib kohus mõttelise operatsiooni teostamisel, millega võidakse välistada menetlus- või vormivea mõju menetlusotsuse sisule, reeglina halduse kompetentsi asjaolude väljaselgitamisel ja hindamisel.⁴⁸⁸ Silmas pidades ebakindlust, millistest mastaapidest lähtuvalt üksikjuhtudel potentsiaalset kausaalsust hinnata, väidab H. Hill, et see viib ohuni,

⁴⁸⁴ RKHK 18.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-53-03, p 18.

⁴⁸⁵ F. Hufen (2002), Rn 589.

⁴⁸⁶ C. Ladenburger (1999), S 193, 271; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 83 Ff; F. Hufen (2002), Rn 627; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober (2000), § 49 IV 3, Rn 52.

⁴⁸⁷ Taolise võrdluse toob F. Hufen (2002), änr 629.

⁴⁸⁸ R. Wahl. Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrollsdichte – Auswirkungen auf das Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren. – NVwZ, 1991, H 5, S 416; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 83.

mille kohaselt tuleb faktiliselt kohtu poolt ise otsustada, milline oleks konkreetsetes asjas sisuliselt õige, sh otstarbekohane otsus.⁴⁸⁹

Lisaks, korrektsel kohtu poolt teostataval kontrollil ulatuslik menetlus- või vorminõude rikkumise mõju väljaselgitamise kohustus pigem takistab kohtumenetluse kulgu, kui aitab kaasa menetluse kiirendamisele, mis on üks peamisi menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise eesmärgi.⁴⁹⁰

Konkreetses tulemusrelevantsust pooldava argumendina tuuakse aga välja eelpool käsitletud protsessiökonomia ja haldustõhusus, mis omandavad erilise koha just komplekssete ja aeganõudvate menetluste puhul. Ühest küljest on taolistes menetlustes küll menetlusõigusel väga suur roll võrreldes materiaaõigusega, kuid teisalt tuleb arvestada sellega, et just taolised menetlused on väga veaaltid. See pärsiks oluliselt halduse funktsioonivõimelisust, kui iga pisimgi rikkumine vaatamata menetlustulemuse sisu mittemõjutamisele tooks kaasa otsuse kehtetuks tunnistamise.⁴⁹¹

M. Schmidt-Preuß on tulemusrelevantsuse kriteeriumi õigustanud kui “tasakaalustatud konfliktilahenduse väljendust multipolaarsetes haldusõigussuhetes”: just äärmiselt komplekssetes ja keerukates haldusmenetlustes, kus on palju potentsiaalselt puudutatud isikuid ja seega ühtlasi võimalikke vaidlustamisest huvitatuid, kahjustataks puudutatud isikute materiaaõiguslikku positsiooni (*Sachposition*) ebakohaselt, kui eranditult iga menetlus- ja vormivea tõttu tunnistataks menetlustulemus kehtetuks.⁴⁹²

Tulemusrelevantsust pooldavaks argumendiks on loomulikult ka asjaolu, et reeglina üksnes menetluse tulemus on see, mis puudutab isiku materiaalist vabadussfääri.⁴⁹³

E. Hien rõhutab, et konkreetne tulemusrelevantsus on kohtute jaoks kindel ja usaldatav vahend “sõklaste eraldamiseks teradest”, st mõistlikuks kriteeriumiks tegeliku üksikasjalikku analüüsi vajava probleemi piiritlemisel, samal ajal kui muud vaidlusküsimused võib ilma aeganõudva ja põhjaliku kontrollita jätta kõrvale tulenevalt nende piisavast ebaolulisusest otsuse sisu mõjutamise suhtes.⁴⁹⁴

⁴⁸⁹ H. Hill (1986), S 125.

⁴⁹⁰ F. Hufen (2002), Rn 629.

⁴⁹¹ C. Ladenburger (1999), S 272, 278.

⁴⁹² M. Schmidt-Preuß. Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht – Das subjektive öffentliche Recht im multipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis. Berlin 1992, S 528 Ff (viidatud: C. Ladenburger (1999), lk 272, 278). Samas C. Ladenburger mõnab, et ei saa väita, et “lihtsate” otsuste puhul taolised aspektid täielikult puuduvad – ka seal koormab iga haldusakti tühistamine lihtsalt menetlusvea tõttu halduse ressursse ning suur hulk “lihtsaid” otsuseid (nt ametisse nimetamine, toetuste andmine) sisaldavad endas mitmepoolseid suhteid. Siiski omavad selliste otsuste puhul antud argumendid väiksemat kaalu. Vt: C. Ladenburger (1999), lk 278.

⁴⁹³ C. Ladenburger (1999), S 240.

⁴⁹⁴ E. Hien (1997), S 424.

Seoses kohtumenetlusega tuuakse kirjanduses välja ka asjaolu, et juhul, kui nõustuda konstateeringuga, et isikut kaitsva menetlusnormi rikkumine on õigusrikkumine põhiõiguseks oleva kaebeõiguse mõttes ja mida peaks seega olema võimalik kohtus kaitsta, siis juhul, kui seda rikkumist koos otsuse sisulise kontrolliga kohtus ei kontrollitaks, siis tähendaks see võimaluse avamist kohtus menetlusrikkumiste iseseisvaks vaidlustamiseks.⁴⁹⁵ See tooks kindlasti kaasa menetlusõiguste kuritarvitamise ohu.

5.6. Tulemusrelevantsuse kriteeriumi diferentseeritud rakendamine⁴⁹⁶

Nagu eelpool märgitud, on võimalik eristada abstraktset ja konkreetset tulemusrelevantsust ning hinnata tulemusrelevantsust positiivse ja negatiivse kontrolli läbi. Seega on autori arvates tulemusrelevantsuse kriteeriumi üheks positiivseks jooneks kindlasti asjaolu, et võimalik on selle diferentseeritud rakendamine ning kohandamine konkreetse valdkonna ja menetlusnormi eripäradele.

Näiteks läbi absoluutsete menetlus- ja vormivigade ja seega abstraktse tulemusrelevantsuse on seadusandjal võimalik sanktsioneerida menetlusnormide rikkumised, mille järgimise olulisust ta soovib eriti rõhutada, sätestades abstraktselt-tüpiseerivalt vea mõju menetlustulemusele ning kaasates sellega ka tema poolt oluliseks peetavad menetlustulemuse välised kaalutlused. Positiivse ja negatiivse kausaalsuskontrolli kaudu on võimalik diferentseerida tulemusrelevantsuse kriteeriumi kohaldamist sõltuvalt rakendatava materiaalõiguse eripärast (ulatuslik diskretsioon või seotud otsused) ja seotusest põhiõigustega ning sellest tulenevalt reguleerida menetlustulemusele mõju avaldamise eeldust (kas eeldatakse mõju olemasolu või puudumist) ja tõendamiskoormust (kas tõendamiskohustus lasub isikul või haldusorganil). Seeläbi on mitmed eelviidatud tulemusrelevantsuse kriteeriumi negatiivsed küljed välditavad või minimiseeritavad.

Tulemusrelevantsuse kriteeriumi on Eestis rakendatud arvestades eelnimetatud võimalusi. Sellest annavad autori arvates tunnistust nii haldusmenetluse seadus (nt seadusandja poolt

⁴⁹⁵ W.-R. Schencke (1986), S 309.

⁴⁹⁶ Sõltumata sellest, milline kriteerium on konkreetsetes riigis menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmisel enam tunnustatud, on ka mitmed õigusteadlased seisukohal, et kui seadusandja lähtuks diferentseeritud käsitlest, millal menetlusvigade sanktsioonitus on lubatav, siis vigade tähelepanuta jätmisega seonduvad probleemid puuduksid. Sellele viitavad nt F. Ossenbühl (1982), lk 469; J. Pietzcker (1983), lk 209-210 (samas: *“Due process is flexible and calls for such procedural protection as the particular situation demands.” Mathews v. Eldridge*, 424 US 319 (335) (1976)); C. Ladenburger väidab, et Prantsuse õiguses ongi lähtekohaks diferentseeritud käsitlus: *“formalités substantielles”* ja *“accessoires”* eristamisel vaadeldakse ka konkreetset valdkonda (nt rangemalt sanktsioneeritakse menetlusnormide mittejärgimist distsiplinaar-, ehitus ja aatomiõiguses) ning kas rikutud menetlusnorm kujutas endast menetlusgarantiid. Pikemalt vt: C. Ladenburger (1999), lk 226 jj.

sätestatud tühisuse alused) kui ka kohtupraktika (nt ärakuulamisõiguse rikkumise rangem sanktsioneerimine).⁴⁹⁷ Taoline lähenemine on autori arvates igati tervitatav.

⁴⁹⁷ RKHK on 16.01.2003 määruses asjas nr 3-3-1-2-03 märkinud: “Üksnes tõendite kogumise nõuete ja korra oluline rikkumine toob kaasa tõendi lubamatuse. 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.*” (p 11) [autori rõhutused – N. P.]

6. MENETLUS- JA VORMIVIGADE TÄHELEPANUTA JÄTMISE ÕIGUSLIKUD TAGAJÄRJED

6.1. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise veatagajärjena

Mõiste “veatagajärg” (*Fehlerfolge*) on abstraktne üldmõiste kirjeldamaks selliste avaliku võimu aktide õigusliku staatuse küsimusi, mis on vastuolus formaalse või materiaalse õigusega. Veatagajärg kirjeldab otseses mõttes üksnes *eo ipso* veaga kaasnevat õiguslikku või faktilist toimet, veast automaatset nähtuvat järelmit. See tähendab, et veatagajärg tuleneb vahetult õigusnormi rikkumisest ning on sõltumatu edasistest otsustest, kontrollist, sanktsioneerimisest vms. Veatagajärje toime on vaid n.ö kindlaks tehtav, mitte aga “loodav”, nt õigusvastasus (*Rechtswidrigkeit*).⁴⁹⁸ Neid võib nimetada ka vahetuteks või primaarseteks veatagajärgedeks.⁴⁹⁹

Seevastu mõiste “sanktsioon” kirjeldab järelmit, mis ei tulene vahetult veast endast, vaid mida ta toob endaga kaasa (põhjustab või omistatakse), nt kehtetuks tunnistatavus. Sanktsiooni rakendatakse tagantjärele kontrolli teostava kohtu või haldusorgani poolt.⁵⁰⁰ Selles mõttes võib sanktsiooni nimetada ka sekundaarseks tagajärjeks.⁵⁰¹

Menetlus- ja vormivigade sanktsioneerimisel saab eristada subjektiivset ja objektiivset külge. Esimene kirjeldab isiku subjektiivset õigust “vabadusele menetlusveaga kehtivuse omandamise sunnist” (*Freiheit vor verfahrenswidrig zustandekommenem Zwang*) ning sellest tulenevat isikule kuuluvat sanktsiooninõuet; teine tagab õigusriikliku ja seadusega seotud haldusmenetluse ning rõhutab korrektse haldusmenetluse legitimeerivat toimet.⁵⁰² Isikule kuuluva sanktsiooninõude puhul võib omakorda eristada primaarset sanktsiooni, nt isiku õigust nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, ning sekundaarset sanktsiooni, nt kahju hüvitamise nõuet.⁵⁰³

HMS § 58 kohaselt välistab menetlus- või vormiviga juhul, kui viga ei võinud mõjutada sisulist otsustamist ja ei olnud selles mõttes oluline, isikule kuuluva haldusakti kehtetuks tunnistamise kui võimaliku sanktsiooni kohaldamise nõude. Seega tõusetub küsimus, kas normi mõju piirdub üksnes nimetatud sanktsiooni kohaldamise nõude välistamisega.

⁴⁹⁸ U. di Fabio (1991), S 51; F. Hufen (2002), Rn 494; H. Hill (1986), S 8. Terminoloogia (mõisted “vigasus”, sh õigusvastasus, seadusevastasus; “veatagajärg” jne) kujunemise kohta Saksa õiguses vt pikemalt: H.-U. Erichsen (1971), lk 179 jj, 186 jj.

⁴⁹⁹ Pikemalt vt: F. Hufen (2002), änr 499 jj; H. Hill (1986), lk 427 jj.

⁵⁰⁰ F. Hufen (2002), Rn 495 Ff; H. Hill (1986), S 8.

⁵⁰¹ H. Hill (1986), S 445 Ff.

⁵⁰² F. Hufen (2002), Rn 514 Ff.

⁵⁰³ H. Hill (1986), S 9.

6.2. Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise õiguslik tagajärg

HMS § 58 sõnastus “ei saa nõuda kehtetuks tunnistamist” teeb võimalikuks kolm erinevat käsitlust:

1. koos kehtetuks tunnistamise nõude välistamisega on välistatud ka menetlus- või vormiveaga haldusakti õigusvastasus;
2. menetlus- või vormiveaga haldusakt jääb küll objektiivselt õigusvastaseks, kuid lisaks isiku õigusele nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist on välistatud ka subjektiivne õigusvastasus;
3. säte ei reguleeri seda, kas ja millisel määral menetlus- või vormiviga muudab haldusakti õigusvastaseks – see jääb nii objektiivselt kui ka subjektiivselt õigusvastaseks; sätte eesmärk on välistada üksnes isiku õigus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist.⁵⁰⁴

Sellest, milline lähtekoht võetakse aluseks, tulenevad olulised õigusdogmaatilised järeldused. Eelkõige sõltub sellest küsimus, millisel määral säte välistab muud õiguskaitse võimalused menetlus- või vormiveaga haldusakti suhtes. Kui aluseks võetakse kaks esimest käsitlust, siis on tulemuseks, et välistatud on igasugune õiguskaitse haldusakti suhtes, mille menetlus- või vormiviga on tähelepanuta jäetav, sh võimalik kahju hüvitamise nõue (RVastS § 7 lõike 1 kohaselt on kahju hüvitamise eelduseks subjektiivne õigusvastasus: “Isik, kelle õigusi on [...] rikkunud [...]”).⁵⁰⁵ Kui lähtutakse aga kolmandast käsitlusest, siis võimalus nõuda õigusvastasuse tuvastamist jääb ning välistatud on üksnes kehtetuks tunnistamise nõude esitamine. Õigusvastasuse tuvastamine võib omakorda olla aluseks täiendavate õiguskaitsevahendite rakendamisele.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ W.-R. Schenke (1986), S 306.

⁵⁰⁵ Loetelu võimalikest menetlusnormide rikkumisest, mis võivad kaasa tuua kahju hüvitamise kohustuse, vt: F. Hufen (2002), änr 580; H. Hill (1986), lk 453. Menetlus- ja vorminõuete rikkumise tagajärjel kahju hüvitamise kohustuse kohta pikemalt Saksa õiguses vt: F. Hufen (2002), änr 575 jj; H. Hill (1986), lk 448 jj. Ilmselt kõige sagedamateks juhtumiteks, kui menetlusviga võib kaasa tuua kahju tekkimise ning sellele järgneva võimaliku kahju hüvise väljamõistmise, on tähtajanõuete mittejärgimine; vt pikemalt nt: K. Kańska (2004), lk 314; H. J. Bonk (1997), lk 323. Õiguse nõuda kahju hüvitamist võib kaasa tuua ka nõustamiskohustuse rikkumine, kui näiteks ebakorreksete selgituste tagajärjel isik ei soorita menetluse käigus mingeid toiminguid või ei tee seda piisavalt kiiresti, mistõttu ta kaotab õiguse teatud soodustusele (nt pensionile, toetusele), või kaasnevad isikule mingid täiendavad kulud, mida oleks korrektse nõustamise läbi saanud vältida. Vt pikemalt nt: K. Kuusikko (2001), lk 467 jj. Lisaks materiaalsele kahjule, tuleb kindlasti kõne alla ka moraalse kahju hüvitamise võimalus. Silmas pidades menetlusõiguste “omaväärtust” oleks mitmete menetlusõiguste rikkumisel kohaseks tagajärjeks mitte haldusakti kehtetuks tunnistamine, vaid just kahju hüvitamine. Kaudselt on Riigikohus seda ka juba tunnustanud, viidates menetluse venimisega tekitatud moraalse kahju hüvitamise võimalusele; vt RKHK 6.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-27-02.

⁵⁰⁶ W.-R. Schenke (1986), S 307.

Valdavalt on Saksa õiguskirjanduses asunud toetama seisukohta, mille kohaselt *VwVfG* § 46 eesmärk on välistada üksnes isikute õigus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, kui haldusakt on vaatamata menetlus- või vormiveale sisuliselt õiguspärane. Samas menetlus- või vormiveaga haldusakt on ja jääb formaalselt õigusvastaseks – subjektiivne ja objektiivne õigusvastasus säilib.⁵⁰⁷ Autor on seisukohal, et samasugusest seisukohast tuleb lähtuda ka HMS § 58 tõlgendamisel ja kohaldamisel.

Järelduse, et menetlus- või vormiveaga haldusakt jääb vaatamata vea tähelepanuta jätmisele õigusvastaseks, saab teha eelkõige grammatilise tõlgenduse alusel, mis viitab üksnes kehtetuks tunnistamise nõude välistamisele. Kui eesmärk oleks olnud välistada ka objektiivne ja/või subjektiivne õigusvastasus, tulnuks norm sõnastada teisiti, näiteks “Haldusakt ei ole üksnes seetõttu õigusvastane, et ...” või “Haldusakt ei riku üksnes seetõttu isiku õigusi või piira tema vabadusi, et ...”.⁵⁰⁸

Arusaama, et menetlus- või vormivea tähelepanuta jätmise võimalust sätestav norm ei välista subjektiivset õigusvastasust, toetab ka asjaolu, et menetlusnormid, mis selle rakendusalasle jäävad, annavad kindlasti isikutele subjektiivseid õiguseid.⁵⁰⁹ Seega on loogiliseks järelduseks, et menetluse, mille käigus rikutakse menetlusõiguseid, tulemusel vastuvõetav haldusakt on subjektiivselt õigusvastane.⁵¹⁰

Põhjendusena, miks peaks menetlus- või vormivea tähelepanuta jätmine välistama haldusakti õigusvastasuse, on toodud argument, et mõisted “õigusvastasus” ja “kehtetuks tunnistatavus” või “kehtetuks tunnistamise vääriline” tuleks samastada. Nende samastamine ei ole aga õige, kuna sellisel juhul samastataks põhjus tagajärgega. Õiguskorra reaktsiooniks haldusakti õigusvastasusele ei ole ja ei pea olema alati haldusakti kehtetuks tunnistamine.⁵¹¹

Seisukohta, et mitte iga menetlusnormi rikkumine ei too kaasa otsuse objektiivset õigusvastasust, on üritatud põhjendada ka viidates asjaolule, et võimalik on eristada olulisi

⁵⁰⁷ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 1; P. Badura (1998), § 38, Rn 31; C. Ladenburger (1999), S 241, 245; F. Hufen (2002), Rn 499-501, Rn 631; H. Hill (1986), S 102 Ff; H.-W. Laubinger (1981), S 334, 350; H.-U. Erichsen (1971), S 179. Vt teistsuguste arvamuste kohta pikemalt: W.-R. Schenke (1986), lk 307 jj.

⁵⁰⁸ Saksa õiguse kohta vt: W.-R. Schenke (1986), lk 307.

⁵⁰⁹ Näiteks F. Hufen nimetab subjektiivsete õigustena neid menetlusõiguseid, mille eesmärk on isik menetlusse kaasata, st taotluse esitamise õigus, õigus menetlusosalisusele, ärakuulamisõigus, põhjendamiskohustus ning õigused haldusakti teatavakstegemisele, selgituste saamisele, toimikuga tutvumisele ja erapooletule menetlust läbiviivale ametnikule; samuti üldised menetluspõhimõtted. Õigus kindlale menetlusliigile ning asjaolude väljaselgitamiskohustus on üksnes teatud osas subjektiveeritavad. Ta rõhutab, et loomulikult mitte kõik menetlusnormid ei oma subjektiivse õiguse kvaliteeti, vaid üksnes need, mille sõnastusest või süstemaatilistest seostest tuleneb isiku kaitse eesmärk. Vt: F. Hufen (2002), änr 540-542. Subjektiivse iseloomuga menetlusõiguste kohta vt ka nt: P. Beuscher (1988), lk 68; C. Ladenburger (1999), lk 359. W.-R. Schenke nendib, viidates näidetena ärakuulamisõigusele ja õigusele toimikuga tutvumisele, et mitmed menetlusnormid kaitsevad vaieldamatult isikute huve ning täidavad seega kriteeriumi subjektiivse avaliku õiguse olemasolu põhjendamiseks. Vt: W.-R. Schenke (1986), lk 308.

⁵¹⁰ W.-R. Schenke (1986), S 308-309.

⁵¹¹ *Ibid.*, S 307-308.

menetlusnorme ja “pelgalt korrareegleid”. Seejuures ei too viimaste rikkumine kaasa menetluse tulemuseks oleva haldusakti õigusvastasust. Tuleb siiski märkida, et haldusakti õigusvastasust mittekaasatoovate menetlus- ja vorminõuete tunnustamine on suur erand (ilmselge ebatäpsus, vaidlustamisviite puudumine)⁵¹² ning valdav osa autoritest kaldub eitama üldistatud lähenemist, et menetlus- ja vormivead ei too kaasa mitte kunagi haldusakti õigusvastasust.⁵¹³

6.3. Haldusorgani poolt menetlus- või vormiveaga haldusakti kehtetuks tunnistamine

HMS § 58 välistab isiku õiguse nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, kuid menetlus- ja vormiveaga haldusakt on ja jääb õigusvastaseks. Sellest tulenevalt võib esitada küsimuse, kas HMS § 58 omab mõju ka HMS §-de 64 jj suhtes, mis sätestavad reeglid ajaliste piiranguteta⁵¹⁴ õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamiseks haldusorgani enda poolt.

HMS § 64 lg 2 sätestab, et haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada. Seega tuleks lahendada küsimus, kas HMS § 58 saaks käsitleda keeluna.

Saksa õiguses on menetlus- või vormiveaga haldusakti haldusorgani enda initsiatiivil kehtetuks tunnistamise õiguse olemasolu nii pooldajaid kui ka vastaseid. Esimesed viitavad eelkõige asjaolule, et taoline haldusakt on õigusvastane, teised aga apelleerivad menetlustulemuse sisulisele õigsusele.⁵¹⁵ Valdavalt on siiski asutud seisukohale, et menetlus- või vormiveaga haldusakti kehtetuks tunnistamist haldusorgani enda poolt menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimalust sätestav norm ei piira.⁵¹⁶ Kindlasti tuleb aga kaalutusõiguse teostamisel, kas tunnistada haldusakt kehtetuks või mitte, arvestada VwVfG §-st 46 tulenevat arusaama, mis sätestab haldusakti materiaalõigusliku õiguspärasuse “primaarsuse”.⁵¹⁷ Ka F. Hufen märgib, et seotud haldusaktide puhul haldusorgani enese initsiatiivil haldusakti kehtetuks tunnistamise õigus reeglina kõne alla ei tule, kuna tulenevalt kohustusest pärast haldusakti kehtetuks tunnistamist samasisuline haldusakt uuesti välja anda,

⁵¹² Taoliste “pelgalt korrareeglite” kohta pikemalt käesoleva töö ptk-s 4.3.2.2.

⁵¹³ C. Ladenburger (1999), S 244; vt samas ka joonealune viide nr 23, kus on toodud loetelu autoritest, kes toetavad absoluutset menetlus- ja vormivigade õigusvastasuse tagajärge või kes nendivad, et tagajärjeks on õigusvastasus ilma, et mainiksid erandi võimalust.

⁵¹⁴ RKHK 16.10.2002 otsus asjas nr 3-3-1-41-02, p 11: “Haldusorgan võib HMS §-des 64-70 sätestatud tingimustel tunnistada haldusakti kehtetuks määramata aja jooksul.”

⁵¹⁵ Vt pikemalt selle kohta nt: H. Hill (1986), lk 106, kus on toodud ka ajaloolisi põhjendusi ja ülevaade eri autorite käsitlustest.

⁵¹⁶ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 13; H.-W. Laubinger (1981), S 348 Ff.

⁵¹⁷ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 13.

oleks menetlus- või vormiveaga haldusakti kehtetuks tunnistamisel tegu kaalutusõiguse veaga.⁵¹⁸ Sellest tulenevalt peaks menetlusõiguslikel kaalutlustel haldusakti kehtetuks tunnistamine toimuma üksnes juhul, kui ülekaalukad avalikud huvid nõuavad menetlusnormide järgimise kohustust. Selliste näidetena on toodud juhtumeid, kui haldusorgan konkreetsel juhul jätab tähelepanuta järelevalveorgani kooskõlastuse või teise haldusorgani kooskõlastus puudub (eriti juhul kui see on eriliselt vajalik materiaalse õiguste tagamiseks). Kui haldusorgan kahtleb haldusakti materiaalõiguslikus õiguspärasuses, võib haldusakti kehtetuks tunnistamine menetlus- või vormivea tõttu olla õigustatud. Menetluslikel kaalutlustel haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kasuks võib vajalik olla ka juhul, kui rikutud menetlusnorm kujutab endast isiku põhiõigust.⁵¹⁹

HMS § 58 enda sõnastuse pinnalt ei saa teha järeldust, et tegu oleks keeluga haldusakti kehtetuks tunnistamiseks HMS § 64 lõike 2 mõttes. HMS § 65 lg 2 näeb ette kehtetuks tunnistamise piirangu juhul, kui sama sisuga haldusakt tuleks uuesti välja anda, üksnes õiguspärase koormava haldusakti isiku kasuks kehtetuks tunnistamisele. Menetlus- või vormiveaga haldusakt on aga õigusvastane, mistõttu nimetatud reegel otseselt kohaldamisele ei kuulu.⁵²⁰ Seega nõustub autor Saksa õiguskirjanduses väljendatud seisukohaga, et HMS § 58 haldusorgani enda poolt formaalse veaga haldusakti kehtetuks tunnistamist otseselt ei piira. Samas on säte kindlasti üheks oluliseks asjaoluks, mida haldusorgan on kohustatud kaalutusõiguse alusel kehtetuks tunnistamise otsustamisel arvestama, eriti silmas pidades küsimust, milliseid tagajärgi kehtetuks tunnistamine võib isikule (nii adressaadile kui ka kolmandale isikule) kaasa tuua (HMS § 64 lg 3, § 67 lg 2). Seotud otsuste puhul, kus on võimalik vaid üks õiguslik lahendus, peaks kehtetuks tunnistamine olema reeglina välistatud.

⁵¹⁸ F. Hufen (2002), Rn 632, 521. Nt W.-R. Schenke viitab, et VwVfG § 46 tuleks tõlgendada normi objektiivsest eesmärgist lähtuvalt, milleks on jätta menetlus- või vormiveaga haldusakt kehtima ning vältida edasist menetluse vajadust. Seega, kui tunnistada haldusorgani õigust taolisi haldusakte kehtetuks tunnistada, siis tekiks vastuolu normi eesmärgiga, sest pärast kehtetuks tunnistamist tuleks tal uuesti samasisuline haldusakt anda. Vt: W.-R. Schenke (1986), lk 311.

⁵¹⁹ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (1998), § 46, Rn 14-16.

⁵²⁰ Põhimõttena aga kindlasti. Ka Riigikohus on nimetatud põhimõtet laiendanud õigusvastastele haldusaktidele, märkides, et kohtumenetluses võib "[õ]igusi rikkuva ja õigusvastase haldusakti menetlusökoonoomia põhimõttest tulenevalt jätta tühistamata juhul, kui pärast haldusakti tühistamist tuleks samasisuline akt igal juhul uuesti välja anda." (RKHK 14.05.2002 otsus asjas nr 3-3-1-25-02, p 24)

KOKKUVÕTE

Korrektne haldusmenetlus on menetluse lõpptulemuse õiguspärasuse lahutamatu eeltingimus. Kuna haldusmenetluse käigus võib aset leida mitmeid formaalseid eksimusi, siis tõusetub küsimus nende võimalikest õiguslikest tagajärgedest. Põhimõtteliselt võib haldusmenetluse menetlus- ja vormivigadel olla kolm erinevat mõju haldusakti kehtivusele: tühisus ehk automaatne kehtetus, vaieldavus ehk õigus või kohustus tunnistada haldusakt kehtetuks ning mõju puudumine haldusakti kehtivusele. Millised tagajärjed, millise menetlus- või vorminõude rikkumisega kaasnevad, on eri riikides reguleeritud erinevalt ning sõltub mitmete asjaolude koostoimest. Esmatähtis on küsimus, milles nähakse haldusmenetluse eesmärki või ideed: kas toetatakse instrumentalistlikku käsitlust, mille kohaselt on menetlus vajalik üksnes menetlustulemuse sisulise õigsuse või ratsionaalsuse tagamiseks (näiteks Saksamaa), või peetakse olulisemaks protseduraliseerivat lähenemist, mis näeb korrektset haldusmenetlust ka iseseisvaid, menetlustulemuse väliseid väärtuseid (näiteks Inglismaa).

Menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise võimalus haldusakti peale esitatud vaide või tühistamiskaebuse läbivaatamisel on instrumentalistliku käsitluse üheks väljenduseks. Konflikti “õiguspärasus *versus* ökonoomsus” lahendamisel peetakse rikkumiste tähelepanuta jätmisel tähtsamaks menetlusökonoomiat ning tõhusat haldust. Sel viisil menetlusökonoomia põhimõtte maksimeerimine toob aga kaasa küsimuse selle kooskõlast seaduslikkuse põhimõttega. Samuti võib see olla problemaatiline arvestades isikute õigust tõhusale menetlusele enda kaitseks.

Silmas pidades legaalsuse põhimõtet, on kohustuslike menetlusnormide mittejärgimise tähelepanuta jätmise õigustatav läbi erinevate käsitluste. Näiteks kui lähtuda asjaolust, et seadusandja on ise taolise võimaluse õigusaktis ette näinud (Eestis HMS §-s 58), võib tõepoolest nõustuda, et seaduslikkuse põhimõttega vähemalt formaalselt vastuolu puudub. Küsimus negatiivsetest järeldustest isiku õigusele tõhusale menetlusele enda kaitseks on aga keerulisem. Nimetatud põhimõtte all peab autor silmas nii haldusmenetluse õiguskaitse funktsiooni (haldusmenetlust, mis hõlmab erinevaid isikute menetlusõiguseid, ning haldusmenetlust kui menetlustulemuse sisulise õigsuse tagajat) kui ka laiemalt isikute võimalusi oma õiguste kaitseks.

Mitmetes õigusvaldkondades räägitakse tänapäeval materiaalõiguse “devalvatsioonist” – kaalutlusõigus ja määratlemata õigusmõisted on sageli pigem reeglilik kui erandlik. Sellest tulenevalt menetlusõiguse osatähtsus sisuliselt õige ja ratsionaalse haldusotsuse tegemisel

suureneb. Ainult menetluse kaudu on võimalik kaalutlusnorme ja määratlemata õigusmõisteid õigesti ja õiglaselt sisustada.

Kuna haldusmenetlus ja halduskohtumenetlus on omavahel funktsionaalselt seotud, peab materiaalõiguslike juhtimisalgete nõrgenemisega kaasnema omakorda kohtuliku kontrolli ulatuse piiramine (kohus peab aktsepteerima halduse diskretsioonotsuste tegemise kompetentsi) ning keskendumine eelkõige menetluse õigsuse kontrollile. Kui menetlus- ja vormivead tuleb sellistes tingimustes jätta tähelepanuta (näiteks isiku ärakuulamata jätmine või ebapiisav põhjendus), võivad isikute võimalused end tegelikult kaitsta oluliselt väheneda.

Intensiivsem menetlusõiguse järgimise kontrolli “kompensatoorne” mõju materiaalõiguslike kontrollivõimaluste vähenemisel on lisaks võimalik üksnes juhul, kui kaebeõigust laiendatakse viisil, mille kohaselt ei ole kaebuse esitamise eelduseks üksnes materiaalsete õiguste rikkumine, vaid lähtutakse kaebeõiguse ja menetlusõiguste “parallelsusest”.

Kohtuliku kontrolli ümberorienteerumine, menetlus- ja vormivigade rangem sanktsioneerimine ning kaebeõiguse laiendamine sunniks haldusorganeid menetlusnormidest rangemalt kinni pidama. See omaks positiivset mõju silmas pidades nii menetluse protseduraliseerivat (arvestades menetlusosalisi) kui ka instrumentaalset (arvestades menetlustulemuse õigsust) funktsiooni.

HMS § 58 kohaselt ei saa isik nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Seega on sätte kohaldamise eelduseks esiteks kehtiva haldusakti olemasolu ning teiseks asjaolu, et rikutud on menetlus- või vorminõudeid.

Kuigi HMS § 58 on otseselt kohaldatav üksnes haldusaktide suhtes HMS § 51 mõistes, on sättes sisalduv põhimõte teatud reservatsioonidega kohaldatav ka teiste haldustegevusvormide puhul (nt haldusleping, toiming, määrus). Kuna haldusakti teatavastegemine on ühest küljest menetlustoiming, teisalt aga haldusakti kehtivuse konstitutiivne eeldus, on HMS § 58 kohaldamine vigade suhtes haldusaktide kättetoimetamisel, mis kujutab endast teatavastegemise formaliseeritud viisi, vaidlusi tekitav. Tuleb nõustuda, et vead haldusaktide kättetoimetamisel ei ole “tavalised” menetlus- ja vormivead, kuna nende tagajärjeks võib olla mitte üksnes kehtetuks tunnistatav haldusakt, vaid haldusakt, mille kehtivus puudub algusest peale (tagajärg sarnaneb tühisusele). Siiski tuleks autori arvates HMS §-s 58 sätestatud kohaldada ka nimetatud vigade suhtes. Seejuures ei ole autori hinnangul oluline mitte vea liik või olemus abstraktselt vaadeldes, vaid eelkõige küsimus, kas konkreetsel juhul teave haldusakti olemasolust ja sisust on jõudnud isikuni ning kas seda on võimalik tõendada.

HMS § 58 on kohaldatav üksnes õigusvastaste haldusaktide suhtes, kui õigusvastasuse on põhjustanud menetlus- või vormiviga. Tuginedes HMS §-le 54 ning § 5 lõikele 5, võib seega väita, et sätte kohaldamise eelduseks on juhtumid, kui haldusorgan ei ole järginud haldusakti andmise menetluse alguses kehtinud menetlus- või vorminõudeid, esinevad menetluskaalutlusvead või haldusakti andmise menetluses on mindud vastuollu proportsionaalsuse põhimõttega. Seejuures on oluline märkida, et haldusakti õigusvastasusest saab rääkida vaid juhul, kui tegu on siduva välisõiguse rikkumisega. Samuti ei mõjuta haldusakti õiguspärasust küsimus haldusakti või selle andmisel sooritatud menetlustoimingute otstarbe- või ebaotstarbekohasusest ning eksimused “pelgalt korrareeglite” vastu. Viimase alla kuuluvad ilmselge ebatäpsus (HMS § 59) ning haldusaktis vaidlustamisviite esitamata jätmine (HMS § 57).

HMS § 58 reguleerimisalast on välistatud ka menetlus- ja vorminõuded, mille rikkumist peab seadusandja küll õigusvastaseks, kuid mille vastu eksimistele ta on omistanud teistsuguse tagajärje – tühisuse alused ning absoluutsed kehtetuks tunnistamise alused.

Kuigi esmapilgul näib lihtne otsustada, mida pidada menetlus- ja vorminõueteks, siis tegelikult ei ole HMS § 58 regulatsiooniala piiritlemine sugugi üheselt selge.

Nii nagu haldusakti teatavakstegemise, nii ka tähtajanõude rikkumist ei saa pidada “tavaliseks” menetlusveaks, sest viivitus on erandina teistest menetlustoimingutest alati iseseisvalt vaidlustav. Samuti ei saa tähtajanõuete mittejärgimine arvestades teatud erandeid reeglina kunagi mõjutada asja sisulist otsustamist. Ka on nii haldusorgani kui ka menetlusosalise poolt tähtajanõuete rikkumise tagajärjed eraldi reguleeritud (nt pikendamise ja ennistamise võimalus või võimatus ja viimasest tulenev välistus) ning vigade tähelepanuta jätmist sätestava normi kohaldamise järele vajadus reeglina puudub. Siiski on autor seisukohal, et näiteks juhul, kui haldusorgan õigusaktis sätestatud tähtajanõuete mittejärgimisel eriregulatsioonist tulenevat tagajärge mingil põhjusel ei kohalda, kuigi see on kohustuslik, samuti juhul, kui mingeid tähtaegu kehtestatud ei ole ning haldusorgan ei tegutse heast halduse tavast tulenevalt mõistliku aja jooksul, võib HMS § 58 kohaldamise võimalus siiski oluline olla.

HMS § 58 mittekohaldatavust välispädevuse nõuete rikkumise suhtes kinnitab otseselt HMS § 63 lg 2 p 3, mis näeb sanktsioonina ette tühisuse. Haldusorganisese pädevuse jaotamisel tekkinud vigade suhtes on HMS § 58 aga rakendatav, st sisepädevuse jaotamise õiguspärasus on käsitletav menetlusnõudena. Lisaks ei ole HMS §-s 58 sätestatud tagajärg kohaldatav mitte üksnes juhtudel, kui haldusorgan on teinud vea menetlusnormide järgimisel haldusmenetluse käigus, vaid ka siis, kui ta eksib menetlusliigi valikul (nt keskkonnamõju hindamise

läbiviimise kohustuslikkus) – ka sellisel juhul tuleb menetlustulemuse kontrollimisel kaaluda, kas vale menetlusliigi valik võis kaasa tuua haldusakti sisulise õigusvastasuse.

Erandina üldisest haldusmenetluse vormivabaduse põhimõttest (HMS § 5 lg 1) kehtib haldusaktide vormistamisel nõue haldusakti kirjalikkusest. Haldusakti kirjalikult vormistamata jätmise tagajärjed sõltuvad mitmete asjaolude koosmõjust, nt kas haldusakt on jäetud kirjalikult vormistamata, kuid sisaldub mingis muus kirjalikus dokumendis, või puudub kirjalik vormistatus üldse. Ka kirjalikus haldusaktis andmete äratoomata jätmise tagajärjed on erinevad, sõltudes esitamata jäetud informatsiooni olemusest. Ekslik on HMS § 55 pealkiri “Vorminõuded”, kuna sätte lõikes 1 ette nähtud kohustus haldusakti regulatsioonisisu kindlaks määrata selgelt ja üheselt mõistetavalt on haldusakti materiaalse õiguspärasuse eeldus.

Küsimuse osas, kas põhjendamine on menetlus- või vorminõue, on eri autorid eri seisukohtadel. Silmas pidades HMS § 58, mis viitab nii menetlus- kui vorminõuetele, ei oma antud eristus siiski otsest õiguslikku tähendust. Arvestades asjaoluga, et sarnaselt vorminõuetega ei mõjuta põhjenduskohustuse täitmine reeglina asja sisulist otsustamist (küll on ta esmaseks viiteks, et esineda võib materiaalõiguslik viga), siis autori arvates tuleks seda pigem siiski käsitleda vorminõudena.

Põhjendamiskohustuse rikkumisel tuleb eristada materiaalet (kas otsus on sisuliselt põhjendatud) ja formaalset (kas on esitatud piisavalt põhjendusi) külge. HMS § 58 on kohaldatav üksnes viimase suhtes. Põhjendamiskohustuse rikkumine on kindlasti üks enim Riigikohtu praktikas käsitlemist leidnud formaalne nõue. Seejuures on autori arvates kohtupraktika seisukohad põhjendamiskohustuse rikkumiste tagajärgede hindamisel olnud eri aegadel erinevad ning käesoleval hetkel on täheldatav püüe leida kohast tasakaalu instrumentalistliku ja protseduraliseeriva käsitluse vahel.

Silmas pidades ärakuulamisõiguse eesmärke, võib väita, et ärakuulamisõiguse rikkumiste kui menetlusvigade tagajärgede käsitlus on kõige näitlikum, kajastades ilmekalt instrumentalistliku ja protseduraliseeriva lähenemise vastuolu. Ärakuulamisõiguse rikkumiste võimalike näidetena võib nimetada vales vormis ärakuulamise, liiga varajases või liiga hilises menetlusstaadiumis ärakuulamise, erandite, kui isikut ei tule ära kuulata, eksliku käsitlemise jne. Kõige tüüpilisemaks ärakuulamisveaks on ilmselt siiski lihtsalt isiku ärakuulamata jätmine.

HMS § 58 sõnastusest tuleneb üheselt, et menetlus- ja vormivea tähelepanuta jätmise eelduseks on tulemusrelevantsuse puudumine, st tuleb hinnata, millist mõju võis menetlus- või vormiviga avaldada menetluse lõpptulemuseks oleva otsuse sisule. Tulemusrelevantsuse

kriteeriumiga on lähedalt seotud alternatiivse otsuse tegemise võimaluse puudumise kriteerium ja menetluse eesmärgi saavutamise ehk finaalsuskriteerium, mis aga teatud aspektides erinevad esmanimetatust.

Autori arvates on tulemusrelevantsuse kriteeriumi üheks positiivseks jooneks kindlasti asjaolu, et võimalik on selle diferentseeritud rakendamine ning kohandamine konkreetse valdkonna või menetlusnormi eripäradele. Selle võimaluse annavad tulemusrelevantsuse liigid (abstraktne ja konkreetne) ning erinevad kontrollimeetodid (positiivne ja negatiivne). Näiteks läbi absoluutsete menetlus- ja vormivigade ja seega abstraktse tulemusrelevantsuse on seadusandjal võimalik sanktsioneerida menetlusnormide rikkumised, mille järgimise olulisust ta soovib eriti rõhutada. Positiivse ja negatiivse kausaalsuskontrolli kaudu on võimalik diferentseerida tulemusrelevantsuse kriteeriumi kohaldamist sõltuvalt rakendatava materiaalõiguse eripärast ja seotusest põhiõigustega ning sellest tulenevalt reguleerida menetlustulemusele mõju avaldamise eeldust ja tõendamiskoormust. Seeläbi on mitmed magistritöös viidatud tulemusrelevantsuse kriteeriumi negatiivsed küljed välditavad või minimeeritavad.

Tulemusrelevantsuse kriteeriumi on Eestis rakendatud arvestades eelnimetatud võimalusi. Sellest annavad autori arvates tunnistust nii haldusmenetluse seadus (nt seadusandja poolt sätestatud tühisuse alused) kui ka kohtupraktika (nt ärakuulamisõiguse rikkumise rangem sanktsioneerimine).

HMS § 58 kohaselt välistab menetlus- või vormiviga juhul, kui viga ei võinud mõjutada sisulist otsustamist, isikule kuuluva haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude. Seega tõusetub küsimus, kas normi mõju piirdub üksnes nimetatud sanktsiooni kohaldamise nõude välistamisega või on selle mõju ulatuslikum.

HMS § 58 sõnastus “ei saa nõuda kehtetuks tunnistamist” teeb võimalikuks kolm erinevat käsitlust: (1) koos kehtetuks tunnistamise nõude välistamisega on välistatud ka menetlus- või vormiveaga haldusakti õigusvastasus; (2) menetlus- või vormiveaga haldusakt jääb küll objektiivselt õigusvastaseks, kuid puudub kehtetuks tunnistamise nõudeõigus ja subjektiivne õigusvastasus; (3) menetlus- või vormiviga muudab haldusakti nii objektiivselt kui ka subjektiivselt õigusvastaseks ning sätte eesmärk on välistada üksnes isiku õigus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist. Õige on viimane käsitlus. See tähendab, et isikule jääb näiteks võimalus nõuda haldusakti õigusvastasuse tuvastamist ning õigusvastasuse tuvastamine võib omakorda olla aluseks täiendavate õiguskaitsevahendite rakendamisele (näiteks kahju hüvitamisele).

Ka ei piira HMS § 58 otseselt haldusorgani enda poolt formaalse veaga haldusakti kehtetuks tunnistamist. Samas on säte oluliseks asjaoluks, mida haldusorgan on kohustatud kaalutlusõiguse alusel kehtetuks tunnistamise otsustamisel arvestama, eriti silmas pidades küsimust, milliseid tagajärgi kehtetuks tunnistamine võib isikule kaasa tuua (HMS § 64 lg 3, § 67 lg 2). Seotud otsuste puhul, kus on võimalik vaid üks õiguslik lahendus, peaks kehtetuks tunnistamine olema reeglina välistatud.

Magistritöö kirjutamisel läbi viidud analüüs näitas, et menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamine on mitmeid erinevaid aspekte ja probleeme hõlmav protsess. Seejuures ei ole antud temaatika oluline mitte üksnes tagantjärele haldustegevuse õiguspärasuse üle kontrolli teostavatele kohtutele, vaid ka seadusi rakendavate haldusorganite ja seadusandja enda jaoks. Autor loodab, et magistritöös menetlus- ja vormivigade teoreetilise käsitluse, teiste riikide lähenemiste ning Eesti seadusandluse ja kohtupraktika analüüsi pinnalt tehtud järeldused menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede, eriti nende tähelepanuta jätmise võimaluse eelduste ning tähenduse kohta on abiks praktikas võimalike küsimuste lahendamisel.

Nele Parrest /...../

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. *Aarnio, A.* Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996, 242 lk.
2. *Achterberg, N.* Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 2., völlig neubearb. und erweiterte Aufl. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1986, 789 S.
3. *Aedmaa, A.* Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica*, 2002, nr 8, lk 529 jj.
4. *Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E.* Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, 511 lk.
5. *Albertini, M.* Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates. Eine Untersuchung über Sinn und Gehalt der Garantie unter besonderer Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Bern: Stämpfli, 2000, 513 S.
6. *Alexy, R.* Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica*, 2001, nr 1, lk 5 jj.
7. *Alexy, R.* Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* eriväljaanne, 2001, 100 lk.
8. *Arai-Takahashi, Y.* Discretion in German Administrative Law: Special Features of Administrative Discretion in German Law. Doctrinal Discourse Revisited. – *European Public Law*, 2000, Vol 6, Issue 1, pp 69 ff.
9. *Bader, J.* Die Ergänzung von Ermessenserwägungen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren. – *NVwZ*, 1999, Heft 2, S 120 Ff.
10. *Badura, P.* Das Verwaltungsverfahren. - Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen. 11., neubearb. Aufl. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, S 463 Ff.
11. *Becker, F.* Die Bedeutung der ultra-vires-Lehre als Maßstab richterlicher Kontrolle öffentlicher Gewalt in England. – *ZaöRV*, 2001, Heft 61, S 85 Ff.
12. *Bergner, D.* Eine rechtsvergleichende Untersuchung des deutschen und britischen Verwaltungsrechts. München: Vahlen, 1998, 299 S.
13. *Berkemann, J.* Verwaltungsprozeßrecht auf „neuen Wegen“? – *DVB1*, 1998, Heft 9, S 446 Ff.
14. *Beuscher, P.* Der Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen während des Verwaltungsverfahrens. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Tag der mündlichen Prüfung 22. Detz.1988. *Sine loco, sine anno*.
15. *Bonk, H. J.* 25 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz. – *NVwZ*, 2001, Heft 6, S 636 Ff.
16. *Bonk, H. J.* Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz. – *NVwZ*, 1997, Heft 4, S 320 Ff.
17. *Bracher, C.-D.* Nachholung der Anhörung bis zum Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens? – *DVB1*, 1997, Heft 8, S 534 Ff.
18. *Brandt, K.* Präklusion im Verwaltungsverfahren. – *NVwZ*, 1997, Heft 3, S 233 Ff.

19. *Bullinger, M.* Beschleunigte Genehmigungs- und Planungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben. – Reform des Verwaltungsverfahrensrechts: Vorträge und Diskussionsbeiträge des Forschungsseminars am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 3. bis 5. März 1993. Hrsg. von Willi Blümel und Rainer Pitschas. Berlin: Duncker und Humblot, 1994, S 127 Ff.
20. *Classen, C. D.* Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit: eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozeßrecht. Tübingen: Mohr, 1996, 211 S.
21. *Dawn, O.* Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial Review? – Judicial Review and the Constitution. Ed. by C. Forsyth. Oxford: Hart, 2000, pp 3 ff.
22. *Dolderer, M.* Die neu eingeführte “Ergänzung von Ermessenserwägungen” in Verwaltungsprozeß. – DÖV, 1999, Heft 3, S 104 Ff.
23. Eesti keele sõnaraamat. Koostanud T. Leemets jt. Toimetanud T. Erelt. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 1999, 1040 lk.
24. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Toimetuskolleegium: E.-J. Truuväli jt. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, 757 lk.
25. *Ehlers, D.* Die Lehre von der Teilrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts und die Ultra-vires-Doktrin des öffentlichen Rechts. Berlin: Duncker und Humblot, 2000, 88 S.
26. *Ehlers, D.* Verwaltung und Verwaltungsrecht im Demokratischen und sozialen Rechtsstaat. - Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen. 11., neubearb. Aufl. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, S 1 Ff.
27. *Erichsen, H.-U.* Das Verwaltungshandeln. - Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen. 11., neubearb. Aufl. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, S 223 Ff.
28. *Erichsen, H.-U.* Verfassungsrechtsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozeß – ein dogmengeschichtlicher Beitrag zu Rechtsbindung, Rechtswidrigkeit und rechtsschutz im Bereich staatlicher Eingriffsverwaltung. Frankfurt a.M.: Athenäum Verlag, 1971, 311 S.
29. *Ernits, M.* Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses. – Juridica, 2004, nr 5, lk 321 jj.
30. Euroopa avaliku halduse printsiibid. Rahvusvahelise Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). – Sigma kogumik nr 27, Tallinn: Riigikantselei, 2000, 27 lk.
31. Euroopa Liidu põhiseaduslik leping. – Euroopa Liidu Teataja C 310, 16.12.2004.
32. *di Fabio, U.* System der Handlungsformen und Fehlerfolgenlehre. – Wandel der Handlungsformen im öffentlichem Recht. 31. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung “Öffentliches Recht”, Bremen 1991. Hrsg. von K. Becker-Schwarze. Stuttgart u.a.: Boorberg, 1991, S 47 Ff
33. *Foulkes, D.* Administrative Law. 8th Edition. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1995, 583 pp.
34. *Galligan, D. J.* Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures. Oxford: Clarendon Press, 1996, 537 pp.
35. *Craig, P.* Administrative Law. 3rd Edition. London: Sweet & Maxwell, 1994, 749 pp.

36. *Grimm, D.* Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße. – NVwZ, 1985, Heft 12, S 865 Ff.
37. *Harlow, C., Rawlings, R.* Law and Administration. London, Edinburgh, Dublin: Butterworths, 1997, 655 pp.
38. *Hatje, A.* Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung. – DÖV, 1997, Heft 12, S 477 Ff.
39. *Hegels, S.* EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht. Europäisches Verwaltungsrecht für den direkten und den indirekten Gemeinschaftsvollzug. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2001, 237 S.
40. *Hien, E.* Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis. – NVwZ, 1997, Heft 5, S 422 Ff.
41. *Hill, H.* Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag, 1986, 526 S.
42. *Hirvoja, M.* Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. – Juridica, 1999, nr 7, lk 330 jj.
43. *Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Aßmann, E.* Verwaltungsrecht in der Informatiogesellschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2000, 442 S.
44. *Hufen, F.* Fehler im Verwaltungsvfahren: Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis. 4., völlig neubearb. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2002, 442 S.
45. *Hübner, U., Constantinesco, V.* Einführung in das französische Recht. 3., völlig neubearb. Aufl. München: V. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994, 252 S.
46. *Iglesias, G. C. R.* Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. – EuGRZ, 1997, H 24, S 289 Ff.
47. *Jõgi, P.* Õigus ja eetika. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, 224 lk.
48. *Kaňska, K.* Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. – European Law Journal, Vol 10, N 3, May 2004, pp 296 ff.
49. *Kergandberg, E.* Kokkuleplus Saksa ja Eesti kriminaalhoolekandes. – Juridica, 1997, nr 8, lk 386 jj.
50. *Kergandberg, E.* Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. – Juridica, 2003, nr 1, lk 8 jj.
51. *Kliimann, A.-T.* Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1932, 327 lk.
52. *Kokott, J.* Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts. – Die Verwaltung, 1998, Band 31, S 335 Ff.
53. *Kuusikko, K.* Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects. – European Public Law, 2001, Vol 7, Issue 3, pp 455 ff.
54. *Kähri, M.* Tõendamiskoormus maksumenetluses. – Juridica, 2004, nr 1, lk 53 jj.
55. *Ladenburger, C.* Verfahrenfehlerfolgen im französischen und im deutschen Verwaltungsrecht. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, 1999, 535 S.
56. *Ladeur, K.-H., Prelle, R.* Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors – a European and Comparative Law Analysis. – Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 2001, Vol 13, N 2, pp 185 ff.

57. *Lais, M.* Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. – ZEuS, 2002, Heft 3. Erreichbar: <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek> (1.10.2004)
58. *Laubinger, H.-W.* Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens. – Verwaltungs Archiv, 1982, Band 73, S 60 Ff.
59. *Laubinger, H.-W.* Heilung und Folgen von Verfahrens- und Formfehlern – §§ 45 und 46 VwVfG sowie §§ 126 und 127 AO 1977 in der Rechtsprechung. – Verwaltungs Archiv, 1981, Band 72, S 333 Ff.
60. *Maier, T.* Befangenheit im Verwaltungsverfahren: die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich. Berlin: Duncker und Humblot, 2001, 326 S.
61. *Maurer, H.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 11., überarb. und erg. Aufl., München: Beck, 1997, 825 S.
62. *Meier, K.* Das VwGO-Änderungsgesetz und seine Folgen aus erstinstanzlicher Sicht. – NVwZ, 1998, Heft 7, S 689 Ff
63. *Merusk, K.* Administrative Law Reform in Estonia. – Juridica International, 2004, N 9, pp 52 ff.
64. *Merusk, K.* Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, 126 lk.
65. *Merusk, K.* Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica, 1999, nr 9, lk 457 jj.
66. *Merusk, K.* Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, 189 lk.
67. *Merusk, K.* Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica, 2001, nr 8, lk 519 jj.
68. *Meyer, H.* Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrens und die Sanktion für Verfahrensfehler. – NVwZ, 1986, Heft 7, S 511 Ff.
69. *Lord Millett.* The Right to Good Administration in European Law. – Public Law, Sweet & Maxwell, 2002, summer, pp 309 ff.
70. *Musil, A.* Die Berichtigung von Verwaltungsakten wegen offenkundiger Unrichtigkeiten gemäß § 42 VwVfG und § 129 AO. – DÖV, 2001, Heft 22, S 947 Ff.
71. *Narits, R.* Õigusteaduse metodoloogia. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997, 112 lk.
72. *Nehl, H. P.* Principles of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing, 1999, 214 pp.
73. *Nehl, H. P.* Wechselwirkungen zwischen verwaltungsverfahrenrechtlichem und gerichtlichem Individualrechtsschutz in der EG. – Individualrechtsschutz in der EG und der WTO. Hrsg. von C. Nowak, W. Cremer. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2002, S 135 Ff.
74. *Niedobitek, M.* Rechtsbindung der Verwaltung und Effizienz des Verwaltungsverfahrens. – DÖV, 2000, Heft 18, S 761 Ff.
75. *Ossenbühl, F.* Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. – NVwZ, 1982, Heft 9, S 465 Ff.
76. *Pierce, R. J., Shapiro, S. A., Verkuil, P. R.* Administrative Law and Process. 3rd Edition. New York: Foundation Press, 1999, 607 pp.

77. *Pietzcker, J.* Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. – VVDStRL, 1983, Heft 41, S 193 Ff.
78. *Pikamäe, K.* Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusinstituut, 2003, 111 lk.
79. *Pilving, I.* Menetlus- ja vormivead haldusakti kättetoimetamisel. – Juridica, 2004, nr 8, lk 526 jj.
80. *Pilving, I.* Põhiseadusevastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica, 2002, nr 10, lk 702 jj.
81. *Pilving, I.* Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica, 2002, nr 2, lk 106 jj; nr 3, lk 139 jj.
82. *Ploom, T.* Oportuuniteedi- ehk otstarbekuse printsiip. – Juridica, 2000, nr 6, lk 369 jj.
83. *Redeker, K.* Die “Heilungsvorschriften” der 6. VwGO-Novelle. – NVwZ, 1997, Heft 7, S 625 Ff.
84. *Redeker, K.* Neue Experimente mit der VwGO. – NVwZ, 1996, Heft 6, S 521 Ff.
85. Riigikontrolli ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal. – RTL 2004, 141, 2152.
86. *Schencke, W.-R.* Der verfahrensfehlerhafte Verwaltungsakt gemäß § 46 VwVfG. – DÖV, 1986, Heft 8, S 305 Ff.
87. *Schencke, W.-R.* “Reform” ohne Ende – Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndS). – NJW, 1997, Heft 1, S 88 Ff.
88. *Schmidt-Aßmann, E.* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, Berlin: Springer Verlag, 1998, 382 S.
89. *Schmitz, H., Wessendorf, F.* Das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland. – NVwZ, 1996, Heft 10, S 955 Ff.
90. *Schoch, F. K.* Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts. – Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Hrsg. von E. Schmidt-Aßmann. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1999, S 279 Ff.
91. *Schulze-Fielitz, H.* Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie. – Kooperatives Recht. Hrsg. von N. Dose, R. Voigt. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1995, S 225 Ff.
92. *Schwarze, J.* European Administrative Law. Oxford: Sweet and Maxwell, 1992, 1547 pp.
93. *Siitam, N.* Avalikkus avatud menetluses osalejana. – Juridica, 2001, 5, lk 296 jj.
94. *de Smith, S. A.* Judicial Review of Administrative Action. 4th Edition by J. M. Evans. London: Stevens & Sons Limited, 1980, 826 pp.
95. *Sodan, H.* Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern. – Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Hrsg. von Jan Ziekow. Berlin: Duncker und Humblot, 1998, 296 S.
96. *Sodan, H.* Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern. – DVBl, 1999, Heft 11, S 736 Ff.

97. *Solveen, D.* Zur materiellen Präklusion im Fernstraßenplanungsrecht. – DVBl, 1997, Heft 13, S 803 Ff.
98. *Sootak, J.* Õpetus karistusseadustikust. Tallinn: Juura, 2003, 100 lk.
99. *Stelkens, P.* Verwaltungsgerichtsbarkeit in Umbruch – eine reform ohne Ende? – NVwZ, 1995, Heft 4, S 325 Ff.
100. *Stelkens, P., Bonk, H. J., Sachs, M.* Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 5., neubearb. Aufl. München: Verlag C. H. Beck, 1998, 2332 S.
101. *Thiel, M.* Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der (materiellen) Präklusion im Fachplanungsrecht. – DÖV, 2001, Heft 19, S 814 Ff.
102. *Tillemans, W. A.* Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: A Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community. – Columbia Journal of Transnational Law, 1995, pp 337 ff.
103. Verwaltungsrecht: ein Studienbuch. Begr. von H. J. Wolff. Fortgef. von O. Bachof. Neubearb. von R. Stober. 6., neubearb. Aufl. München: Beck, 2000, 773 S.
104. *Voßkuhle, A.* Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns?: zu den Grenzen des Opportunitätsprinzips. – Die Verwaltung, 1996, Band 4, S 511 Ff.
105. *Wade, W.* Administrative Law. 7th Edition by W. Wade and C. Forsyth. Oxford: Clarendon Press, 1994, 1039 pp.
106. *Wade, H. W. R., Forsyth, C. F.* Administrative Law. 8th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2000, 1027 pp.
107. *Wahl, R.* Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrollpflicht – Auswirkungen auf das Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren. – NVwZ, 1991, Heft 5, S 409 Ff.
108. *Wahl, R.* Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. – VVDStRL, 1983, Heft 41, S 151 Ff.
109. *Würtenberger, T.* Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Potsdam vom 7. bis 10. Oktober 1998. – T. Würtenberger, R. Dolzer, H. Haller. Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat. Berlin: de Gruyter, 1999, S 141 Ff.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALI LOETELU

110. Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 64, 429.
111. Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995. – RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361 ja 1362; 87, 1468; 1998, 28, 356; 36/37, 552; 40, 614; 107, 1762; 111, 1833; 1999, 10, 155; 16, 271 ja 274; 27, 391; 29, 398 ja 401; 58, 608; 95, 843 ja 845; 2000, 49, 302; 51, 319 ja 320; 54, 352; 58, 378; 95, 613; 102, 677; 2001, 7, 16; 53, 305; 59, 358; 94, 578; 100, 646; 102, 677; 2002, 57, 354; 87, 505; 90, 520; 96, 563; 2003, 4, 22; 21, 122; 51, 349; 81, 542; 88, 590; 2004, 22, 148.
112. Tsiviilkohtumenetluse seadustik, 22.04.1998. – RT I 1998, 43/45, 666; 108/109, 1783; RT I 1999, 16, 271; 31, 425; RT I 2000, 51, 319; 55, 365; RT I 2001, 21, 113; 34, 186;

- 53, 313; 93, 565; RT I 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 64, 390; 92, 529; RT I 2003, 13, 64; 67; 23, 140; RT I 2004, 30, 208; 46, 329; 56, 403.
113. Riigi Teataja seadus, 20.01.1999. – RT I 1999, 10, 155; 2001, 24, 133; 93, 565; 2002, 44, 283; 102, 600; 2003, 4, 19; 22.
114. Korruptsioonivastane seadus, 27.01.1999. – RT I 1999, 16, 276; 87, 791; 2000, 25, 145; 2001, 58, 357; 2002, 53, 336; 63, 387; RT III 2003, 2, 16; RT I 2003, 18, 108; 51, 349; 88, 591; 2004, 46, 329; 71, 504.
115. Halduskohtumenetluse seadustik, 25.12.1999. – RT I 1999, 31, 425; 33, õiend; 40, õiend; 96, 846; 2000, 51, 321; 2001, 53, 313; 58, 355; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 62, 376; 2003, 13, 67; 23, 140; 2004, 46, 329.
116. Riigivastutuse seadus, 2.05.2001. – RT I 2001, 47, 260; 2002, 62, 377; 2003, 15, 86; 2004, 56, 405.
117. Haldusmenetluse seadus, 6.06.2001. – RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375; 2003, 20, 117; 78, 527.
118. Väärteomenetluse seadustik, 22.05.2002. – RT I 2002, 50, 313; 110, 654; 2003, 26, 156; 83, 557; 88, 590; 2004, 46, 329; 54, 387; 54, 390.
119. Riigikontrolli seadus, 29.10.2002. – RT I 2002, 21, 117; 57, 356; 2003, 21, 121; 88, 588.
120. Planeerimisseadus, 13.11.2002. – RT I 2002, 99, 579; 2004, 22, 148; 38, 258.
121. Kriminaalmenetluse seadustik, 12.02.2003. – RT I 2003, 27, 166; 83, 558; 88, 590; 2004, 46, 329; 54, 387.
122. Nice'i leping. – Euroopa Liit. Nice'i leping. Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Eesti Õigustölke Keskus, 2002.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA LOETELU

Eesti Vabariigi Riigikohus

123. RKÜK 22.12.2000 määrus asjas nr 3-3-1-38-00. – RT III 2001, 2, 14.
124. RKÜK 17.03.2003 otsus asjas nr 3-1-3-10-02. – RT III 2003, 10, 95.
125. RKÜK 19.04.2004 otsus asjas nr 3-3-1-46-03. – RT III 2004, 11, 128.
126. RKÜK 28.04.2004 määrus asjas nr 3-3-1-69-03. – RT III 2004, 12, 143.
127. RKPJK 12.04.1995 otsus asjas nr III-4/A-1/95. – RT I 1995, 42, 655.
128. RKPJK 8.11.1996 otsus asjas nr 3-4-1-2-96. – RT I 1996, 87, 1558.
129. RKPJK 17.06.1998 otsus asjas nr 3-4-1-5-98. – RT I 1998, 58, 939.
130. RKPJK 17.03.2000 otsus asjas nr 3-4-1-1-00. – RT III 2000, 8, 77.
131. RKPJK 28.10.2002 otsus asjas nr 3-4-1-5-02. – RT III 2002, 28, 308.
132. RKPJK 5.11.2002 otsus asjas nr 3-4-1-8-02. – RT III 2002, 30, 326.
133. RKPJK 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03. – RT III 2003, 5, 48.

134. RKPJK 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03. – RT III 2004, 5, 45.
135. RKPJK 19.10.2004 otsus asjas nr 3-4-1-26-04. – RT III 2004, 26, 278.

136. RKEK 20.12.2001 määrus asjas nr 3-3-1-8-01. – RT III 2002, 4, 33.
137. RKEK 20.12.2001 otsus asjas nr 3-3-1-15-01. – RT III 2002, 4, 34.
138. RKEK 13.10.2004 määrus asjas nr 3-2-1-59-04. – RT III 2004, 32, 337.

139. RKHK 17.02.1995 määrus asjas nr III-3/1-2/95. – RT III 1995, 3, 40.
140. RKHK 17.02.1995 otsus asjas nr III-3/1-3/95. – RT III 1995, 3, 41.
141. RKHK 29.09.1995 määrus asjas nr III-3/1-20/95. – RT III 1995, 14, 174.
142. RKHK 13.10.1995 otsus asjas nr III-3/1-22/95. – RT III 1995, 16, 202.
143. RKHK 9.02.1996 määrus asjas nr 3-3-1-4-96. – RT III 1996, 10, 147.
144. RKHK 11.04.1997 määrus asjas nr 3-3-1-11-97. – RT III 1997, 17, 180.
145. RKHK 30.05.1997 määrus asjas nr 3-3-1-14-97. – RT III 1997, 21/22, 234.
146. RKHK 6.06.1997 määrus asjas nr 3-3-1-16-97. – RT III 1997, 21/22, 236.
147. RKHK 13.06.1997 määrus asjas nr 3-3-1-18-97. – RT III 1997, 24, 251.
148. RKHK 20.02.1998 otsus asjas nr 3-3-1-4-98. – RT III 1998, 8, 90.
149. RKHK 13.03.1998 määrus asjas nr 3-3-1-9-98. – RT III 1998, 11, 125.
150. RKHK 19.06.1998 määrus asjas nr 3-3-1-20-98. – RT III 1998, 24, 239.
151. RKHK 3.05.1999 määrus asjas nr 3-3-1-18-99. – RT III 1999, 14, 137.
152. RKHK 18.10.1999 määrus asjas nr 3-3-1-32-99. – RT III 1999, 27, 251.
153. RKHK 18.05.2000 otsus asjas nr 3-3-1-11-00. – RT III 2000, 14, 149.
154. RKHK 21.12.2000 määrus asjas nr 3-3-1-52-00. – RT III 2001, 1, 4.
155. RKHK 29.01.2001 määrus asjas nr 3-3-1-64-00. – RT III 2001, 5, 50.
156. RKHK 29.01.2001 määrus asjas nr 3-3-1-65-00. – RT III 2001, 5, 51.
157. RKHK 6.02.2001 otsus asjas nr 3-3-1-60-00. – RT III 2001, 5, 52.
158. RKHK 6.03.2001 otsus asjas nr 3-3-1-2-01. – RT III 2001, 8, 87.
159. RKHK 8.05.2001 otsus asjas nr 3-3-1-27-01. – RT III 2001, 16, 168.
160. RKHK 22.11.2001 otsus asjas nr 3-3-1-40-01. – RT III 2001, 31, 330.
161. RKHK 7.12.2001 otsus asjas nr 3-3-1-51-01. – RT III 2002, 1, 1.
162. RKHK 18.12.2001 määrus asjas nr 3-3-1-60-01. – RT III 2002, 2, 11.
163. RKHK 21.12.2001 määrus asjas nr 3-3-1-67-01. – RT III 2002, 4, 37.
164. RKHK 18.02.2002 otsus asjas nr 3-3-1-8-02. – RT III 2002, 7, 61.
165. RKHK 3.04.2002 otsus asjas nr 3-3-1-15-02. – RT III 2002, 12, 125.
166. RKHK 14.05.2002 otsus asjas nr 3-3-1-25-02. – RT III 2002, 15, 172.
167. RKHK 6.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-27-02. – RT III 2002, 18, 204.
168. RKHK 19.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-26-02. – RT III 2002, 20, 236.

169. RKHK 13.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-35-02. – RT III 2002, 20, 231.
170. RKHK 20.06.2002 otsus asjas nr 3-3-1-30-02. – RT III 2002, 21, 242.
171. RKHK 1.10.2002 määrus asjas nr 3-3-1-57-02. – RT III 2002, 24, 269.
172. RKHK 8.10.2002 määrus asjas nr 3-3-1-56-02. – RT III 2002, 25, 283.
173. RKHK 10.10.2002 otsus asjas nr 3-3-1-42-02. – RT III 2002, 25, 284.
174. RKHK 6.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-62-02. – RT III 2002, 30, 330.
175. RKHK 18.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-65-02. – RT III 2002, 33, 355.
176. RKHK 26.11.2002 otsus asjas nr 3-3-1-64-02. – RT III 2002, 35, 377.
177. RKHK 18.12.2002 otsus asjas nr 3-3-1-66-02. – RT III 2003, 2, 17.
178. RKHK 16.01.2003 määrus asjas 3-3-1-2-03. – RT III 2003, 3, 26.
179. RKHK 27.02.2003 otsus asjas nr 3-3-1-9-03. – RT III 2003, 6, 61.
180. RKHK 7.03.2003 määrus asjas nr 3-3-1-21-03. – RT III 2003, 7, 72.
181. RKHK 4.04.2003 määrus asjas nr 3-3-1-32-03. – RT III 2003, 11, 111.
182. RKHK 23.04.2003 otsus asjas nr 3-3-1-33-03. – RT III 2003, 15, 143.
183. RKHK 7.05.2003 määrus asjas nr 3-3-1-31-03. – RT III 2003, 18, 167.
184. RKHK 19.05.2003 otsus asjas nr 3-3-1-41-03. – RT III 2003, 20, 182.
185. RKHK 10.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-38-03. – RT III 2003, 22, 213.
186. RKHK 13.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-42-03. – RT III 2003, 23, 229.
187. RKHK 18.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-53-03. – RT III 2003, 24, 236.
188. RKHK 20.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-49-03. – RT III 2003, 24, 238.
189. RKHK 20.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-51-03. – RT III 2003, 24, 239.
190. RKHK 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03. – RT III 2003, 31, 317.
191. RKHK 23.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-57-03. – RT III 2003, 32, 324.
192. RKHK 28.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-66-03. – RT III 2003, 32, 325.
193. RKHK 17.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-74-03. – RT III 2003, 35, 360.
194. RKHK 24.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-73-03. – RT III 2003, 36, 371.
195. RKHK 25.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-70-03. – RT III 2003, 36, 372.
196. RKHK 14.01.2004 otsus asjas nr 3-3-1-82-03. – RT III 2004, 4, 39.
197. RKHK 29.01.2004 otsus asjas nr 3-3-1-81-03. – RT III 2004, 5, 47.
198. RKHK 23.02.2004 otsus asjas nr 3-3-1-1-04. – RT III 2004, 7, 73.
199. RKHK 3.03.2004 määrus asjas nr 3-3-1-10-04. – RT III 2004, 8, 83.
200. RKHK 11.03.2004 otsus asjas nr 3-3-1-9-04. – RT III 2004, 9, 101.
201. RKHK 8.04.2004 määrus asjas nr 3-3-1-13-04. – RT III 2004, 11, 130.
202. RKHK 3.05.2004 määrus asjas nr 3-3-1-18-04. – RT III 2004, 13, 162.
203. RKHK 6.05.2004 otsus asjas nr 3-3-1-19-04. – RT III 2004, 13, 164.
204. RKHK 7.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-20-04. – RT III 2004, 17, 203.
205. RKHK 9.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-28-04. – RT III 2004, 17, 204.

- 206. RKHK 18.06.2004 määrus asjas nr 3-3-1-26-04. – RT III 2004, 18, 214.
- 207. RKHK 22.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-27-04. – RT III 2004, 20, 225.
- 208. RKHK 22.06.2004 otsus asjas nr 3-3-1-32-04. – RT III 2004, 20, 226.
- 209. RKHK 14.10.2004 otsus asjas nr 3-3-1-39-04. – RT III 2004, 26, 279.
- 210. RKHK 18.10.2004 otsus asjas nr 3-3-1-37-04. – RT III 2004, 27, 285.
- 211. RKHK 25.10.2004 otsus asjas nr 3-3-1-47-04. – RT III 2004, 28, 299.
- 212. RKHK 29.10.2004 otsus asjas nr 3-3-1-35-04. – RT III 2004, 28, 304.
- 213. RKHK 3.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-40-04. – RT III 2004, 29, 313.
- 214. RKHK 8.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-43-04. – RT III 2004, 29, 315.
- 215. RKHK 18.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-33-04. – RT III 2004, 32, 335.
- 216. RKHK 2.12.2004 otsus asjas nr 3-3-1-50-04. – RT III 2004, 36, 365.
- 217. RKHK 2.12.2004 otsus asjas nr 3-3-1-51-04. – RT III 2004, 36, 366.
- 218. RKHK 6.12.2004 otsus asjas nr 3-3-1-53-04. – RT III 2004, 36, 368.
- 219. RKHK 8.12.2004 otsus asjas nr 3-3-1-72-04. – RT III 2004, 37, 377.
- 220. RKHK 16.12.2004 määrus asjas nr 3-3-1-80-04. – RT III 2005, 1, 5.

Tallinna Ringkonnakohus

- 221. Tallinna Ringkonnakohtu 1.07.2002 otsus asjas nr 2-3/101/2002.
- 222. Tallinna Ringkonnakohtu 04.06.2003 otsus asjas nr 2-3/195/03.

Euroopa Kohus

- 223. Joined Cases 7/56, 3/57–7/57 *Algera v. Common Assembly* [1957] ECR 39.
- 224. Case 17/74 *Transocean Marine Paint Association v. Commission* [1974] ECR 1063.
- 225. Case 123/75 *Küster v. Parliament* [1976] ECR 1701.
- 226. Case 9/76 *Morello v. Commission* [1976] ECR 1415.
- 227. Case 85/76 *Hoffmann-La Roche v. Commission* [1979] ECR 461.
- 228. Case 30/78 *Distillers Company Limited v. Commission* [1980] ECR 2229.
- 229. Joined Cases 100-103/80 *Musique Diffusion française v. Commission* [1983] ECR 1985.
- 230. Case 117/81 *Geist v. Commission* [1983] ECR 2191.
- 231. Case 64/82 *Tradax Graanhandel BV v. Commission* [1984] ECR 1359.
- 232. Case 234/84 *Belgium v. Commission* [1986] ECR 2263.
- 233. Case 259/85 *France v. Commission* [1987] ECR 4393.
- 234. Case C-142/87 *Belgium v. Commission* [1990] ECR I-959.
- 235. Case C-301/87 *France v. Commission* [1990] ECR I-307.

236. Case C-269/90 *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte* [1991] ECR I-5469.
237. Case C-270/99 P, Z v. Parliament, [2001] ECR I-9197.
238. Case C-312/93 *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgium* [1995] ECR I-4599.
239. Case C-166/95 *Commission v. Daffix* [1997] ECR I-983.
240. Case C-99/98 *Austria v. Commission*, [2001] ECR I-1101.

Esimese Astme Kohus

241. Case T-26/89 *De Compte v. Parliament* [1991] ECR II-781.
242. Case T-32/91 *Solvay v. Commission* [1995] ECR II-1825.
243. Joined Cases T-10-12 & 15/92 *Cimenteries CBR and others v. Commission* [1992] ECR II-2667.
244. Case T-12/94 *Daffix v. Commission* [1997] ECR-SC II-1197.
245. Case T-95/94 *Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Case Valeurs and Brink's France SARL v. Commission* [1995] ECR II-2651.
246. Case T-167/94 *Detlef Nölle v. Council* [1995] ECR II-2589.
247. Case T-81/95 *Interhotel v. Commission* [1997] ECR II-02165.
248. Case T-54/99 *max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Commission* [2002] ECR II-313.
249. Case T-211/02 *Tideland Signal Ltd v. Commission* [2002] ECR II-3781.

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

BVerwGE – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

BVerfGE – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

EL – Euroopa Liit

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HMS – haldusmenetluse seadus

KrMS – kriminaalmenetluse seadustik

KVS – korruptsioonivastane seadus

PIS – planeerimiseseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKEK – Riigikohtu erikogu

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohtu erikogu

RT – Riigi Teataja

RVastS – riigivastutuse seadus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

VäMS – väärteomenetluse seadustik

VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung

LEGAL CONSEQUENCES OF VIOLATIONS OF PROCEDURAL REQUIREMENTS AND REQUIREMENTS FOR FORMAL VALIDITY OF AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

SUMMARY

The analysis of the principles recognised in the European legal space has lead the Supreme Court of Estonia to the conclusion that § 14 of the Constitution of the Republic of Estonia gives rise to a person's right to good administration, which is one of the fundamental rights.⁵²¹ Administrative procedure that follows also the rules is an essential element of the right to good administration and the principle of the rule of law. However, the reality is often different and in the course of administrative procedure many violations may occur. Because of that the question of their legal consequences arises.

Violations of procedural requirements and requirements for formal validity may have three different impacts on the validity of an administrative act: (1) the annulled administrative act that is void from inception, (2) right or obligation to repeal the administrative act and (3) the absence of any impact on the validity. What kind of consequences are assigned to what kind of formal violations are regulated differently in different states. Mostly it depends on the question what is considered to be the function or aim of an administrative procedure. One can distinguish between two different approaches: instrumental that considers administrative procedure to be only a mean to achieve lawful and rational decision (e.g. Germany), and procedural that attaches to administrative procedure also independent values (e.g. expresses respect for human dignity, increases legitimacy of the decision etc.) that are not related to the content of the result of the procedure (e.g. England).

The possibility to disregard violations of procedural requirements and requirements for formal validity is an expression of instrumental approach. In resolving the conflict "legality *versus* efficiency" efficient administration and the principle of procedural economy is considered to be more important. However, this brings with it the question of the compatibility of disregard of violations of legal provisions with the principle of legality and the question of possible negative impact it may have on the protective function of the administrative procedure (administrative procedure as an effective remedy).

⁵²¹ Judgment of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court of 17 February 2003 in case No 3-4-1-1-03, clause 16.

With regard to the principle of legality, disregard of violations of procedural requirements and requirements for formal validity can be justified on the basis of different grounds. For example, taking account the fact that the legislator has himself foreseen and consequently allowed this possibility (in Estonia § 58 of the Administrative Procedure Act; hereinafter referred to as APA), it can be argued that there is no conflict with the principle of legality.

The question of compatibility of disregard of violations of procedural requirements and requirements for formal validity with the protective function of an administrative procedure is more complex. It must be borne in mind that discretion and undefined legal norms are today rather regular and normal part of legislation not an exemption. This is also called “devaluation” of substantive law. Because of these developments the importance of observance of procedural law as a guarantee for the right, fair and rational decision and a mean to protect the rights of persons increases.

As administrative and judicial procedure are functionally related and courts cannot interfere with the exercise of discretion by an administrative authority, they must concentrate to the control of observance of formal aspects by the administration – to procedural requirements and to requirements for formal validity. If in these circumstances those requirements can and must be disregarded by courts (e.g. the violation of the right to be heard or the right to receive a reasoned decision), the protective function of an administrative procedure is essentially diminished and a person’s right to an effective remedy can be jeopardized.

In addition, more intensive control of observance of procedural law for “compensation” of decreased substantive control is possible only if the right of action is extended and the violation of subjective substantive rights is no more an indispensable precondition for a complaint seeking annulment of an administrative act. The right of action should also be acknowledged if procedural rights of a person have been violated. It means that one should talk about “parallelism” between the right of action and the procedural rights of an administrative procedure.

Changes in the scope of judicial control and the extension of the right of action would oblige administrative authorities to follow more strictly procedural rules. As a result it would have positive impact on the protective as well as on the instrumental function of an administrative procedure.

Pursuant to § 58 of APA repeal of an administrative act cannot be demanded solely for the reason that procedural requirements are violated upon issue of the administrative act or the administrative act does not comply with the requirements for formal validity if the above-mentioned violations cannot affect the resolution of the matter. Consequently preconditions

for disregard of violations mentioned in § 58 of APA are the existence of a valid administrative act and the violation of procedural requirements or requirements for formal validity.

Although § 58 of APA is applicable only to an administrative act in the meaning of § 51 of APA, the principle contained in the provision is with some reservations also applicable to other forms of administrative activities (e.g. contracts under public law, regulations, measures).

Notification of an administrative act is on the one hand procedural act, on the other constitutive precondition for the validity of an administrative act. Because of that, the applicability of § 58 of APA to violations of the requirements of notification of an administrative act, or more precisely to violations of the requirements of delivery of an act, is questionable. The author agrees that violations in the course of delivery of an administrative act are not “normal” formal violations as the consequence is similar to an annulled administrative act – the act does not come into force. However, the author is of the opinion that § 58 of APA is and should be applicable also to violations of the requirements of delivery of an administrative act. The deciding factor whether they can be disregarded or not should be the question whether the information concerning the existence and of the content of an administrative act has reached the addressee and whether it can be proven.

Section 58 of APA is applicable only in case violations of procedural requirements and requirements for formal validity has caused unlawfulness of an administrative act. Consequently, taking account § 54 and § 5 (5) of APA, one can say that § 58 of APA is applicable in cases an administrative authority has not observed procedural requirements or requirements for formal validity that were in force during the commencement of the procedure or the authority has in course of the procedure abused discretion or violated the principle of proportionality. It is important to mention that an administrative act is unlawful only in cases external legislative provisions have been violated; violation of internal administrative rule does not influence lawfulness of the result of the procedure. Lawfulness of an administrative act is also not affected by the question of purposefulness of an administrative act or of procedural acts performed in the course of the procedure. The same applies to violations against “mere rules of order” – to obvious inaccuracies in an administrative act (§ 59 of APA) and to the absence of a reference to challenge (§ 57 of APA).

Section 58 of APA is also not applicable to violations of procedural requirements and requirements for formal validity to which the legislator has attached special legal

consequences – in cases grounds of annulled administrative acts or absolute bases for the repeal of administrative acts occur..

At first sight it may seem easy to decide what are the procedural requirements and requirements for formal validity to which § 58 of APA is applicable. However, in practise it is not always so clear.

Violations of terms for procedure are like violations of the requirements of delivery of an administrative act “unusual” violations of procedural requirements as delay can as an exception to other procedural acts performed in the course of an administrative procedure always be challenged separately. Violations of terms can also almost never have an impact on the content of an administrative act (to the resolution of the matter). In addition, consequences of violations of terms by an administrative authority or by participants in an administrative procedure are regulated separately and there is usually no need to apply § 58 of APA (e.g. possibilities to extend or restore the terms for procedure designated). However, if an administrative authority does not apply obligatory consequence enacted in law or if it does not handle the affairs within reasonable time, the possibility to apply § 58 of APA may be of importance.

Pursuant to § 63 (2) 3) of APA the consequence of violation of external jurisdiction of an administrative authority is an annulled administrative act. However, § 58 of APA is applicable to violation of internal jurisdiction of an administrative authority according to what persons who in administrative procedure act on behalf of an administrative authority shall be appointed within the administrative authority unless otherwise provided. Section 58 of APA is also applicable in cases the form of an administrative procedure has been violated (e.g. violation of the obligation to conduct an environmental impact assessment) – it must be assessed whether choosing the wrong form of the procedure could have had impact on the content of the result of the procedure.

Despite the principle of choice of form (§ 5 of APA) administrative acts shall usually be issued in writing, unless otherwise provided by law. Legal consequences of violations of that rule depend on different aspects, e.g. whether the act has not been issued in writing at all or it has not been issued in writing but contains in other written document. Also the consequences for not setting out all necessary data in a written administrative act differ and depend on the importance of missing information. The heading of § 55 of APA “Form of administrative act” is misleading as the requirement pursuant to which an administrative act shall be clear and unambiguous (§ 55 (1)) is precondition of substantive, not formal legality.

The question whether the obligation of reasoning of an administrative act is a procedural requirement or a requirement for formal validity is not clear. As § 58 of APA refers to both of them, the distinction is not of big significance. Taking account the fact that reasoning of an administrative act cannot usually affect the resolution of the matter the author is of the opinion that it is rather the requirement for formal validity. However, violations of the obligation of reasoning of an administrative act is definitely the first indication that substantive mistake may have occurred.

There can be distinguished between substantive and formal violations of the obligation of reasoning of an administrative act. The first one answers to the question whether reasoning is well founded, the latter indicates whether there has been sufficient statement of reasons. Section 58 of APA is applicable only to the last one. The obligation of reasoning of an administrative act is definitely the most analysed formal requirement in the practise of the Supreme Court. The author is of the opinion that the attitude of judicial practise towards violations of the obligation of reasoning has significantly changed over times and at the moment tries to find appropriate balance between the above-mentioned procedural and instrumental approaches towards the aim of procedural requirements.

Taking account the aim of the right to be heard one can say that consequences attribute to violations of that right is the best example of the conflict between instrumental and procedural approaches. Possible examples of violations of the right to be heard can be choosing the wrong form for hearing (e.g. written instead of oral), hearing the person in a wrong time (in a too early or in a too late stadium of the procedure), misapplication of exceptional cases of the right to be heard (§ 40 (3) of APA) etc. Still the most common violation is probably not guaranteeing the right to be heard at all.

From the wording of § 58 of APA derives that precondition for disregard of procedural requirements and requirements for formal validity is the absence of the relevance to the resolution of the matter (to the content of the decision) – the criteria of the relevance to the result. The absence of the possibility to make alternative decision and the criteria of achieving the aim of the procedure are quite similar to the above-mentioned criteria, however in some aspects they differ from it.

The author is of the opinion that the criteria of the relevance to the result has many positive aspects the most important of which is the possibility to differentiate its applicability according to the specialities of the procedural requirement and to the issue at stake. This possibility stems from different types of the criteria of the relevance to the result (abstract and concrete) and from different methods of control (positive and negative). For example, through

abstract relevance to the result (absolute procedural requirements) procedural requirements and requirements for formal validity to what the legislator wishes the administration to pay more attention to can be sanctioned by him more strictly. Through positive and negative control of causality disregard of violations can be differentiated according to the nature of substantive law and relevance to fundamental rights. Depending on the question which control is used, the burden of proof and the question who bares the risk if something cannot be proven can be differentiated.

The criteria of the relevance to the result has been applied in Estonia taking account aforementioned possibilities. This conclusion can be made on the basis of the regulation of APA (e.g. grounds of annulled administrative acts as an expression of abstract relevance) and judicial practise (e.g. the right to be heard has been sanctioned more strictly).

Pursuant to § 58 of APA repeal of an administrative act cannot be demanded solely for the reason of violation of procedural requirements and requirements for formal validity if the violation cannot affect the resolution of the matter. Consequently the question is whether the effect of the provision is related only to a person's right to apply for the repeal of an administrative act or is its impact broader.

The wording "repeal of an administrative act cannot be demanded" makes possible three different approaches: (1) with the exclusion of the right to apply for the repeal of an administrative act also the objective and subjective unlawfulness of an administrative act is excluded; (2) the provision excludes the right to apply for the repeal of an administrative and subjective unlawfulness – the administrative act remains objectively unlawful; (3) only the right to apply for the repeal of an administrative is excluded.

The last approach is the right one. Consequently the possibility to apply for the establishment of unlawfulness of an administrative act remains and this can in turn lead for example to the right to compensation for damage caused by an administrative authority to the person.

Section 58 of APA does not *expressis verbis* restrict the right of an administrative authority to repeal on its own initiative an administrative act which has been issued violating procedural requirements and requirements for formal validity. However, the provision is definitely something the authority must bear in mind while resolving the repeal of an administrative act according to the right of discretion. In cases there was no discretion in adopting the administrative act (which was issued with violations of procedural requirements or requirements for formal validity), the authority cannot repeal the act solely because of formal mistakes.

The analysis of M.A. thesis showed that the assessment of legal consequences of violations of procedural requirements and requirements for formal validity embraces many different aspects and complex problems. The issue is important not only to courts who during their control have to decide on the legality of administrative activities and on the validity of the contested administrative acts. The question of possible legal consequences of formal mistakes is relevant also to administrative authorities and to the legislator. The author hopes that the conclusions made in M.A. thesis on the basis of legal theory, experience of other countries and Estonian legislation and judicial practise will help to resolve problems that have occurred or will occur in practise in deciding on the consequences of violations of procedural requirements and requirements for formal validity, more precisely on the applicability of § 58 of APA.

Nele Parrest /...../