

**Tartu Ülikool
Õigusteaduskond
Riigi- ja haldusõiguse õppetool**

Einar Vene

Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel

Magistritöö

Juhendaja: prof K. Merusk

2005

SISUKORD

Sisukord	2
Sissejuhatus	5
1. Vaidemenetluse olemus	8
1.1. Vaidemenetluse mõiste	8
1.1.1. Mõiste keeleline määratlus ja selle areng	8
1.1.2. Sisuline tähendus	9
1.1.3. Vaidemenetluse tunnused	10
1.2. Vaidemenetlus erinevates maades	12
1.3. Euroopa Liidu õiguse mõju vaidemenetlusele	13
1.4. Vaidemenetluse mudelid	15
1.4.1. Vaide lahendamine nii haldusakti andnud või toimingut sooritanud organi kui sellest kõrgemalseisva organi poolt	15
1.4.2. Vaide lahendamine üksnes kõrgemalseisva organi poolt või üksnes lähteorgani poolt	17
1.4.3. Vaide lahendamine selleks spetsiaalselt ette nähtud organi poolt	17
1.5. Vaidemenetluse võimalikkus põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste konventsiooni prismas	19
1.5.1. Vaidemenetluse põhiseaduslikud alused	19
1.5.2. Kooskõla põhiseadusega	20
1.5.2.1. PS § 15	20
1.5.2.2. PS § 146	24
1.5.3. Euroopa inimõiguste konventsioon ja vaidemenetlus	28
1.5.3.1. Artikkel 6 lg 1 esimese lause kaitseala	28
1.5.3.2. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukoht	29
1.6. Kokkuvõte	29
2. Vaidemenetluse funktsioonid	31
2.1. Õiguskaitsefunktsioon	31
2.1.1. Otstarbekuse kontrollist tulenev lisakaitse	31
2.1.2. Parem kättesaadavus	32
2.1.3. Väiksem psühholoogiline tõrge	32
2.1.4. Lihtsus ja odavus	32
2.1.5. Kiirus	33
2.1.6. Kriitika	34
2.2. Halduse enesekontrolli funktsioon	34
2.2.1. Täiendava kontrolli vallandamine isiku poolt	35
2.2.2. Enesekontroll isiku kaasabil	35
2.2.3. Võimalus kõrvaldada eksimuste põhjuseid	35
2.2.4. Kriitika	35
2.3. Halduskohtute koormuse vähendamise funktsioon	36
2.3.1. Kohtute poolt lahendatavate asjade arvu vähenemine	36
2.3.2. Kohtu töö kvaliteedi paranemine	37
2.3.3. Mõju haldusele	37
2.3.4. Praktilised tulemused ja kriitika	37

2.4. Funktsioonide järjekord	39
2.5. Kokkuvõte ja praktika Eestis	40
3. Vaide esitamine	41
3.1. Vaide esitamise lubatavus	41
3.1.1. Füüsilised isikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud	41
3.1.2. Avalik-õiguslik juriidiline isik	42
3.1.3. Vaide tagastamine selle esitamise mittelubatavuse tõttu	44
3.2. Vaideõigus	45
3.2.1. Haldusaktiga või haldusmenetluse käigus	45
3.2.2. Õigused ja vabadused	45
3.2.3. Piiramine ja rikkumine	46
3.2.4. Vaideõiguse kontrollimine	46
3.2.5. Vaideõiguse ebaotstarbekuse motiividel esitatud vaide puhul	47
3.3. Vaidehuvi	48
3.4. Vaide liigid	49
3.4.1. Haldusakti kehtetuks tunnistamise vaie	50
3.4.2. Haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks kohustamise vaie	50
3.4.3. Menetlustoimingute vaidlustamine	51
3.4.4. Muud vaide liigid	51
3.5. Kokkuvõte	52
4. Menetlus lähteorganis	54
4.1. Lähteorgani poolt teostatava menetluse olemus ja eesmärk	54
4.2. Lähteorgani kohustused	55
4.2.1. Vaide lubatavuse kontroll	55
4.2.2. Vaide põhjendatuse kontroll	58
4.2.2.1. Õigus või kohustus?	58
4.2.2.2. Kontrolli teostamine	59
4.2.2.3. Vaide osaline rahuldamine eelmenetluses	60
4.3. Vaide rahuldamine eelmenetluses	61
4.3.1. Lähteorgani volitused	61
4.3.2. Vaide rahuldamise eeldused	62
4.3.3. Haldusakti või toimingute muutmine hoolimata vaide lubatavusest ja põhjendatusest	63
4.4. Lähteorgani võimalus vaide rahuldamiseks pärast selle edasisaatmist vaideorganile	64
4.5. Eelmenetlus lähte- ja vaideorgani identsuse puhul	67
4.7. Kokkuvõte	68
5. Menetlus vaideorganis	70
5.1. Vaideorgani määratlemine	70
5.1.1. Erandid	72
5.1.2. Lähteorgani pädevus vaide lahendamiseks	73
5.2. Vaide läbivaatamine	74
5.2.1. Menetlusosalised	74
5.2.2. Tähtsamad menetluspõhimõtted	74

5.3. Vaide põhjendatus	76
5.3.1. Haldusakti õigusvastasus	76
5.3.1.1. Määrav ajamoment	76
5.3.2. Vaide esitaja õiguste rikkumine või piiramine	81
5.3.3. Haldusakti või toimingu otstarbekus	82
5.4. Volitused vaide lahendamisel	84
5.4.1. Vaide rahuldamata jätmine ja osaline rahuldamine	84
5.4.2. Vaide rahuldamine	85
5.5. Vaidemenetluse lõppemine kokkuleppega	89
5.7. Vaideotsuse vorminõuded	90
5.8. Kokkuvõte	92
6. Üksikküsimused	93
6.1. Õiguspärane ootus	93
6.2. Vaidlustatud haldusakti täitmise peatamine	93
6.3. Vaidemenetluses kantud kulutused	96
6.3. <i>Reformatio in peius</i>	98
6.3.1. <i>Reformatio in peius</i> 'e mõiste ja eeldused	98
6.3.2. <i>Reformatio in peius</i> 'e lubatavus ja kooskõla vaidemenetluse funktsioonidega	99
6.3.3. <i>Reformatio in peius</i> 'e rakendamise võimalikkus vaidemenetluses HMS-i järgi	101
6.3.4. <i>Reformatio in peius</i> teistes õigustloovates aktides sätestatud vaidemenetluste puhul	102
6.3.5. Haldusakti kehtetuks tunnistamine <i>reformatio in peius</i> 'e asemel	103
6.4. Kohustuslik vaidemenetlus versus vabatahtlik vaidemenetlus	104
6.5. Kokkuvõte	105
Kokkuvõte	107
Zusammenfassung	110
Kasutatud allikate loetelu	114
Kasutatud kirjandus	114
Kasutatud normatiivaktid	119
Eesti normatiivaktid	119
Muud aktid	121
Õigusaktidega seotud materjalid arvutivõrgus	122
Kasutatud kohtupraktika	122

SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö käsitleb vaidemenetlust. Täpsemalt on töö suunatud vaidemenetluse kolme põhifunktsiooni - halduskohtute koormuse vähendamise funktsiooni, õiguskaitsefunktsiooni ning halduse enesekontrollifunktsiooni - tähtsuse uurimisele vaidemenetluses. Keskendutakse eelkõige haldusmenetluse seaduses¹ (edaspidi HMS) sätestatud vaidemenetluse uurimisele, kuna see seadus on Eesti haldusmenetlusõiguse üldseaduseks ja omab seetõttu ka vaidemenetluse juures kesksel tähtsust.

Autor valis vaidemenetluse oma magistritöö teemaks eelkõige just seetõttu, et autorile teadaolevalt ei ole vaidemenetlust seni Eestis lähemalt, eriti just akadeemilise uurimuse raames, käsitletud. Kuna vaidemenetlusega ei ole varem lähemalt tegeldud, ning eriti arvestades seda, et vaidemenetlus haldusõiguse üldosa seaduse regulatsiooniesemena on alles suhteliselt uus nähtus (HMS jõustus 1. jaanuaril 2002), siis on tegemist küllaltki aktuaalse teemaga.

Kuna vaidemenetlus on aga üsna nüansirikas temaatika, siis pidi autor töö uurimiseset paratamatult kitsendama, mahtumaks ära magistritööle seatud pikkuse raamidesse. Valik langes, nagu eelpool märgitud, vaidemenetluse funktsioonidele ja nende tähtsusele menetluse läbiviimisel. Selline otsus sündis peaaesjalikult seetõttu, et vaidemenetluse funktsioonid - eesmärgid, mida see õigusinstituut püüab sotsiaalse elu reguleerimisega saavutada - on esmatähtsad vaidemenetluses kasutatud lahenduste põhjendatuse hindamisel. Samuti on need abiks vaidemenetluse normide teleoloogilisel tõlgendamisel. Põhjendatud on selline vaidemenetluse ülesehitus, mis teenib maksimaalselt vaidemenetluse funktsioonide elluviimist. Nende funktsioonide võimalikult suuremahulisel elluviimisel on ka vaidemenetlusega kaasnev positiivne efekt ühiskonnale kõige suurem.

Töö täpsemaks eesmärgiks ongi uurimine, milline oleks vaidemenetluse funktsioonide seisukohast kõige põhjendatum vaidemenetluse mudel ja regulatsioon ning kas Eesti HMS-s valitud menetluslikud lahendused ja muu vaidemenetluse regulatsioon on nende funktsioonide valguses põhjendatud. Keskendutud on seega just vaidemenetluse funktsioonide seisukohast olulisele temaatikale. Käsitlemist ei leia need küsimused, millel töö autori arvates on seos funktsioonidega vähene või puudub üldse (vaide esitamise tähtaeg, vaideotsuse vaidlustamine jmt teemad). Kuna vaidemenetlust ei ole varem Eestis põhjalikumalt uuritud, siis oli

magistritöö autori arvates just vaidemenetluse funktsioonidega seonduv probleematika kõige olulisem teemadering, millest vaidemenetluse uurimist alustada.

Eesti haldusmenetluse regulatsioon tervikuna ning seega ka vaidemenetluse normistik on küllaltki sarnased Saksa haldus- ja vaidemenetluse regulatsiooniga. Ka Eesti senistes haldusmenetlusõigust käsitlevates uurimustes on valdavalt võetud paralleelina kõrvale Saksa õiguse analoogilised käsitlused. Magistritöö autor ei näinud põhjust kalduda sellest lähenemisest kõrvale ka käesoleva töö kirjutamisel. Seetõttu on töö käigus lisaks HMS-le ning muule asjakohasele eestikeelsele õiguskirjandusele kasutatud eelkõige saksakeelseid materjale Saksamaa vaidemenetlust puudutavates küsimustes. Saksa kirjanduse kasuks langes valik ka seetõttu, et seal on vastav probleematika kõige põhjalikumalt läbi kirjutatud ja uuritud ning saksakeelset õiguskirjandust oli magistritöö autori arvates vaidemenetluse küsimuses kõige rohkem. Vähemal määral on kasutatud ka inglisekeelset õiguskirjandust üksikute vaidemenetlusega seotud küsimuste kohta.

Kuna vaidemenetlus üldseaduse tasandil ja praeguse regulatsiooni üksikasjalikkuse poolest on Eesti õiguskorras uus nähtus, siis puuduvad valdavalt ka arvestatavad empiirilised andmed, eelkõige statistika vaidemenetluse kohta. Seni on napp ka vaidemenetlusega seotud kohtupraktika. Ilmselt ei olnuks ka mõistlik kirjutada üht esimest tööd vaidemenetlusest peaaesjalikult empiiriliste andmete kogumisele ja analüüsimisele tuginedes. Töö pidi baseeruma seega esmajoonel teoreetilisel lähenemisel.

Magistritöö on jaotatud kuueks peatükiks. Vaidemenetluse uudsuse tõttu, samuti ka nii mitmeigi vaidemenetlusega seotud segase küsimuse enesele selgestegemiseks pidas töö autor vajalikuks esimeses, sissejuhatavas peatükis käsitleda vaidemenetluse olemust. Selles peatükis püütakse täpsustada vaidemenetluse mõistet ja selle tunnuseid, samuti käsitletakse vaidemenetlust erinevates maades ning selle seost Euroopa Liidu õigusega. Vaieldavatest küsimustes püüdis töö autor selles peatükis määratleda enda jaoks selgemaks vaidemenetluse võimalikke mudeleid ning küsimust, kuidas on vaidemenetlus kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega ning Euroopa inimõiguste konventsiooniga.

Teises peatükis määratletakse vaidemenetluse kolme põhifunktsiooni täpsem olemus ja nende väiksemad osised. Samuti tuuakse välja nende funktsioonide suhtes esitatud kriitika,

¹ RT I 2001, 58, 354; 2003 78, 527.

puudutakse lühidalt ka nende funktsioonide järjekorda ning esitatakse mõningaid andmeid ka Eesti vaidemenetluse statistika kohta.

Kolmes järgmises peatükis on vaidemenetlus jagatud põhimõtteliselt kolmeks eraldiseisvaks menetlusetapiks. Esimene neist seondub vaide esitamisega. Vaidemenetluse funktsioonide, eelkõige õiguskaitsefunktsiooni seisukohalt on olulise tähtsusega järgmised küsimused: kellel on lubatud vaiet esitada, kellel on vaide esitamise õigus, millal on välistatud isiku huvi vaidemenetluse läbimiseks ning millised on vaide täpsemad liigid ehk mida võib vaidega taotleda. Kõiki neid küsimusi käsitletakse magistritöö kolmandas peatükis.

Neljas peatükk käsitleb vaidemenetluse järgmist etappi ehk menetlust haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorganis. Käsitletakse selle menetlusetapi eesmärki, haldusorgani kohustusi selles ning tema võimalusi vaide rahuldamiseks. Viimasena puudutatakse selle haldusorgani poolt läbiviidava menetluse vajalikkust juhtumil, kui sama organ on ühtlasi ka vaideorganiks.

Viies peatükk käsitleb vaidemenetluse viimast etappi ehk menetlust kõrgemaseisvas haldusorganis vaide lahendamisel. Vaidemenetluse funktsioonide seisukohast omab selles menetlusetapis töö autori arvates tähtsust vaideorgani määratlemise küsimus, samuti vaide läbivaatamisega, selle põhjendatuse hindamisega ja selle rahuldamisega seonduv. Eriti olulised on küsimused sellest, millise ajahetke seisuga peab haldusorgan akti või toimingut õiguspärasust hindama ning millised on tema täpsed volitused vaide lahendamisel. Käsitletakse ka kokkulepluse võimalust vaidemenetluses ning vaideotsuse vorminõudeid.

Kuuendas peatükis käsitletakse vaidemenetlusega seonduvaid üksikküsimusi, mis otseselt mõne teise peatüki alla ei sobinud, kuid mille käsitlemine vaidemenetluse funktsioonide seisukohast oli siiski vajalik. Selles peatükis puudutatakse õiguspärase ootuse küsimust vaidemenetluses, haldusakti täitmise peatamist, vaidemenetluses kantud kulude hüvitamise võimalust ning samuti nn *reformatio in peius*'ega seonduvat problemaatikat. Viimasena puudutatakse kohustusliku vaidemenetluse vajalikkust ja võimalikkust.

1. VAIDEMENETLUSE OLEMUS

1.1. Vaidemenetluse mõiste

1.1.1. Mõiste keeleline määratlus ja selle areng

Termin "vaidemenetlus" tuli Eesti taasiseseisvumisjärgsesse õiguskorda esmakordselt HMS-i jõustumisega 1. jaanuaril 2002. Enamikule inimestest seondub sõna "vaie" tõenäoliselt verbiga "vaidlustama" või nimisõnaga "vaidlus". Selline assotsiatsioon peaks võimaldama ka sõna "vaidemenetlus" mitteteadval isikul üldjuhul sõna tähenduse enda jaoks suhteliselt lihtsalt ja õigesti määratleda. Keeleliselt on vait selgitatud kui "vastuväidet" või "vastuvaidlust".²

II Maailmasõja eelses Eesti õiguskirjanduses vaidemenetluse mõistet siiski juba tunti. Nimelt kasutas seda mõistet ja käsitas sellega seotud probleeme tolleaegne Eesti üks tuntum haldusõigusteadlase Artur-Tõeleid Kliimann.³ Mõiste tundus olevat kasutusel siiski vaid kirjanduses - vähemalt sel ajal kehtinud administratiivmenetluse seaduses (edaspidi AMS)⁴ ei mainitud vaidemenetlust, vaid kasutati väljendit "kaebamine ametiastmelises korras".

Pärast taasiseseisvumist hakkas ajal, mil HMS oli veel väljatöötamisjärgus, mõiste "vaie" levima ka teistesse õigusaktidesse. 1. aprillil 2001 (seega enne HMS-i jõustumist) jõustunud riigihangete seaduses (edaspidi RHS)⁵ võeti kasutusele vaidega olemuselt sarnane instituut, mille kohta seaduses küll reeglina kasutatakse mõistet "vaidlustus". Vaid §-s 61 ja 25 kasutatakse sõna "vaie".⁶ Haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega⁷ üritati vaide mõistet laiemalt juurutada ning asendati muude muudatuste hulgas eriseadustes ka olemuselt vaidele vastavat instituuti tähistavad terminid (kaebus, nõue, vmt) sõnaga "vaie".

² T. Leemets, jt. Eesti keele sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 1999, lk 872.

³ Vt. A.-T. Kliimann. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1939, lk 138, 291; A.-T. Kliimann. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937, lk 32 jj, lk 111 jj, lk 285 jj, 303 jj; V. Lang, E. Kruus; (koostajad), autoriseerinud A.-T. Kliimann. Kehtiv haldusõigus: konspekt. Tartu: 1939, lk 71.

⁴ RT 1936, 4, 25.

⁵ RT I 2000, 84, 534; 2004, 56, 402.

⁶ Huvitav on siinjuures märkida, et algselt oli Riigi Teatajas avaldatud RHS-s (RT I 2000, 84, 534) kasutatud ainult sõna "vaie". Vahetult enne seaduse sellisel kujul jõustumist asendati aga riigihangete seaduse muutmise seadusega (RT I 2001, 34, 189) teiste seadusemuudatuste hulgas sõna "vaie" sõnaga "vaidlustus." Ilmselt jäi §-s 25 ja 61 "vaie" terminiga "vaidlustus" asendamata hooletusvea tõttu. Eelnõu seletuskirjas (kättesaadav arvutivõrgus

<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=010470001&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>) põhjendati "vaide" asendamist "vaidlustusega" sellega, et mõistet "vaie" kasutab ka sel ajal eelnõu staadiumis olnud HMS, ning et kuna mõiste vaie RHS-s erineb HMS-i eelnõus toodud vaide mõistest, siis on otstarbekas, arvestades, et HMS on üldseadus, muuta riigihangete seaduses kasutatud sõna "vaie" samasisuliseks "vaidlustuseks".

⁷ RT I 2002, 61, 375.

1.1.2. Sisuline tähendus

Haldusmenetluse seadus ei sisalda endas vaidemenetluse legaldefiniitsiooni. Vaadates HMS-i 5. peatükis, st §-des 71-87 sätestatud regulatsiooni lähemalt, võib väita, et vaidemenetluse näol on tegemist isiku taotluse alusel algatatava menetlusega, milles kontrollitakse isiku õigusi rikkuva või tema vabadusi piirava haldusakti või toimingute (sh teatud menetlustoimingute) õiguspärasust ja otstarbekust. Seega on vaidemenetluse näol sisuliselt tegemist vaidluse lahendamise haldusorganiga. Sealjuures tuleb vaidemenetlust eristada muudest kohtuvälistest vaidluse lahendamise viisidest, näiteks lepitusmenetlusest, arbitraazist, vahendusmenetlusest vmt.

Et vaide esitamisele on ette nähtud kindlad vormi- ja tähtjanoõuded, siis on vaide näol tegemist ühtlasi formaalse õiguskaitsevahendiga (*förmliche Rechtsbehelf*)⁸ kuid mitte kohtuliku õiguskaitsevahendiga.⁹ Küll aga jagab vaidemenetlus kohtumenetlusega sarnaseid eesmärgi.¹⁰ Rootsis minnakse erandlikult koguni nii kaugele, et loetakse kaebust kõrgemalseisvale haldusorganile ja kaebust halduskohtusse lausa ühtseks institutsiooniks ning leitakse, et nende kaebuste lahendamine üksteisest põhimõtteliselt ei erine.¹¹ Üldreeglina on siiski rõhutatud, et vaidemenetlusega ei tohi hakata asendama kohtulikku kontrolli, st vaidemenetluse võimalikkusest hoolimata peab alati säilima kohtusse pöördumise õigus. Vaidemenetluse tähtsust peetakse aga ajapikku kasvavaks ning leitakse, et mida enam on piiratud (haldus)kohtute volitused haldusaktide ja toimingute kontrollimisel, seda suurem tähtsus on vaidemenetlusel.¹²

Kuna Eestis on vaidemenetlus reguleeritud HMS-s ning nii, nagu algne haldusmenetlus lõpeb haldusakti andmisega, lõpeb ka vaidemenetlus reeglina haldusakti andmisega,¹³ siis on Eesti vaidemenetluse regulatsiooni puhul raske kahelda selles, et vaidemenetlus on samuti haldusmenetlus. Sealjuures võib seda määratleda kui uut, algse haldusmenetlusega seotud

⁸ E. Allesch. Die Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze auf das Widerspruchsverfahren nach der VwGO. Berlin: Duncker & Humblot, 1984, S 26.

⁹ A-T. Kliimann, Haldusprotsess, lk 33.

¹⁰ M. Ibler. Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht: zur Kontrollpflicht bei wertenden Behördenentscheidung; vom Preussischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, S 135.

¹¹ H. Ragnemalm. Administrative Justice in Sweden. Teoses: Administrative Law. The problem of Justice. Vol I. Anglo-American and Nordic Systems. Milan, 1991, p 436-437.

¹² The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996, p 43

¹³ W. Hess. Reformatio in peius: die Verschlechterung im Widerspruchsverfahren. Baden-Baden: Nomos, 1990, S 20.

menetlust või kui algse haldusmenetlusega tervikut moodustavat menetlust (kuna seal vaieldakse juba antud haldusakti üle).¹⁴

Saksamaal on vaidemenetlus seevastu reguleeritud halduskohtumenetluse seaduses (*Verwaltungsgerichtsordnung*,¹⁵ edaspidi *VwGO*) ning seal ei olnud, eriti *VwGO* jõustumise algusaastail, üksmeelt küsimuses, kas vaidemenetlus tuleks paigutada haldusmenetluse või halduskohtumenetluse alla.¹⁶ Viimasel ajal ollakse siiski valdavalt seisukohal, et tegemist on haldusmenetlusega.¹⁷ Seal on vaidemenetluse läbimine kohustuslik enne halduskohtusse haldusakti tühistamise või haldusakti väljaandmiseks kohustamise kaebuse esitamist. Tegemist on seega kohustusliku kaebuse lubatavuse eeldusega.¹⁸ Sellest tulenevalt on sealset vaidemenetlust määratletud ka kui kohtulikku menetlust ette valmistavat haldusmenetlust.¹⁹

Eestis ei ole vaidemenetlus HMS-i järgi enne kohtusse pöördumist kohustuslik, vaid on vabatahtlik. Seega on Eestis vaidemenetlus kohtumenetlusele alternatiivne konflikti lahendamise viis, samaaegselt selles küsimuses toimuva kohtumenetluse või juba läbitud kohtumenetluse korral ei ole HMS § 79 lg 1 p-de 4-5 järgi vaidemenetlus võimalik.²⁰ Magistritöö autorile teadaolevalt Eestis hetkel ühtegi kohustuslikku kohtueelset korda ettenägevat seadust ei kehti (vt ka alaptk 1.5.2.1).

1.1.3. Vaidemenetluse tunnused

¹⁴ Samas, lk 19.

¹⁵ Bundesgesetzblatt (BGBI) 1960, I, 17; 2004, I, 3302.

¹⁶ M. Oerder. *Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1989, S 15.

¹⁷ F. Hufen. *Verwaltungsprozessrecht*. 4. Auflage. München: C. H. Beck, 2000, S 69; M. Oerder, lk 15-16; E. Allesch, lk 26.

¹⁸ P. Weides. *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*. München: C. H. Beck, 1993, S 217.

¹⁹ Samas, lk 220.

²⁰ Huvitava kombel tundub, et selles küsimuses on oldud erinevatel seisukohtadel enne II Maailmasõda Eestis kehtinud administratiivmenetluse seaduse järgi toimuva vaidemenetluse suhtes. Nii on J. Klesment leidnud, et kui "isik on valinud ühe kaebekorra, siis ei saa ta samal ajal ja samas asjas kaevata teises korras. See selgub sellest, et mõlema, nii kohtuliku kui ametiasemelise, kaebekorra eeskirjad näevad ette kogu materjali kaebasutisele edasisaatmise, mida pole võimalik saata kahele kaebasutisele. Sellele seisukohale on asunud ka Riigikohtu Administratiivosakond." Vt. J. Klesment. *Administratiivmenetluse seadusest*. Linnad ja Alevid, 1936, nr 4, lk 52. Samasugust järeldust tundus pooldavast E. Maddison. Vt tema *Administratiiv-kohtukord ja kaebamine administratiiv- või alluvas korras*. Eesti Politseileht, 1928, nr 32, lk 458-459. Seega olid nii J. Klesment kui E. Maddison samasugusel seisukohal, mis tuleneb ka praegu kehtivast HMS-st.

Teist seisukohta võib aga järeldada R. Kännu kirjutisest: "Mõnelt poolt on esitatud väide, et asjaosalisel on õigus valida kaebekorda ja kui asjaosaline on valinud ühe kaebekorra (kuigi ekslikult), siis ei saa ta samal ajal ja samas asjas kaevata teises korras. - See väide ei pea paika. Iga otsuse puhul on võimalik määrata selle kaebekorda. Ebaõiges korras, s. o alluvuse alal mittevõimkondsele asutisele esitatud kaebus jäetakse läbivaatamata (mitte rahuldamata!). Sellega aga ei saa võtta asjaosaliselt võimalust esitada kaebust samal ajal seaduspärasest korras. Ka on Riigikohus seletanud: Kui vallavalitsuse teatava otsuse vastu (AMS korras) antud kaebus allub vallavolikogule, siis puudus volikogul alus kaebuse läbivaatamata jätmiseks, põhjusel, et kaebusega vallavalitsuse otsuse vastu oli esinetud ka AKK korras." Vt. R. Känd. *Administratiivmenetlusest*. Maaomavalitsus, 1938, nr 3, lk 39-40.

Vaidemenetluse olemuslikke tunnuseid ei ole õiguskirjanduses eriti välja toodud, kuid erinevatest definitsioonidest ning muudest vaidemenetluse tingimustest saab magistritöö autori arvates tuletada järgmised vaidemenetluse põhitunnused:

- 1) vaidemenetlus on subjektiivne õiguskaitsevahend (kontrolli vallandab isiku esitatav taotlus ehk vaie, viimane rahuldatakse vaid juhul, kui vaidlustatud haldusmeede vaide esitajat tõepoolest kahjustab);
- 2) vaidemenetluses võib vaidlustada vaid haldusmenetlusega seonduvaid nähtusi, eelkõige haldusakti või -toimingut;
- 3) vaide lahendab täitevvõimu hulka kuuluv organ (või organ, kelle pädevuses on teostada materiaalses mõttes täitevvõimu);
- 4) vaiet saab esitada vaid kindla tähtaja jooksul (HMS-i järgi 30 päeva jooksul, kuid erandjuhtudel kindlast tähtajast rääkida ei saa).

Nimetatud tunnused on omased eelkõige HMS-s reguleeritud vaidemenetlusele. Kuid ka sellisel juhul ei ole need tunnused absoluutsena käsitletavad. Eelviimane tunnus - vaide lahendab täitevvõimu hulka kuuluv organ - on tinglik seetõttu, et mõningatel juhtudel võib vaidemenetlust läbi viia ka seadusandlikku või kohtuvõimu teostav organ, kui ta on teostanud haldusfunktsiooni (näiteks on ametist vabastanud ametniku, kes esitab selle peale vaide). Viimase tunnuse tinglikkus seisneb selles, et alati ei ole võimalik vaide esitamise tähtaega selgepiirilisel kindlaks määrata (näiteks tegevusetuse või viivituse korral²¹). Samas on vaide tähtaegsuse nõue vägagi oluline, sest ilma selle tunnusega saaks vaidena käsitleda põhimõtteliselt ka igasuguseid muid avaldusi, kus soovitakse, et haldusorgan muudaks juba kord tehtud otsustusi (näiteks isiku taotlus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks).

Lisaks eeltoodud tunnustele võib vaidemenetluse puhul põhimõtteliselt märgata ka teisi tunnuseid - näiteks menetluse formaalsuse nõuet. Magistritöö autor ei pea seda isiklikult siiski väga oluliseks, kuna iga avalduse menetlemine peab toimuma vastavalt selleks ettenähtud menetlusnõuetele. Samuti võiks tähtsaks pidada näiteks kontrolliulatuse eripära - kontrollitakse nii õiguspärasust kui otstarbekust. Viimast ei saa jällegi pidada määravaks seetõttu, et eriseadusega võidakse teatud vaiete puhul ette näha vaid õiguspärasuse kontrolliga piirdumise (näiteks kui vaide kontrollimine allutatakse teatud spetsiifilisele või muidu algsest haldusorganist märksa kaugemalseisvale vaideorganile).

²¹ Seda põhjusel, et viivituse või tegevusetuse puhul on raske välja tuua päeva, millal pidi isik viivitusest või tegevusetusest teada saama ja millal seega vaidlustamistähtaeg kulgema hakkas. Kohtuliku kaebetähtaja suhtes on Riigikohus märkinud, et see peab toimuma mõistliku aja jooksul (Riigikohtu halduskolleegiumi 31. jaanuari 2000. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-49-99). Ilmselt tuleb sarnastest juhistest lähtuda ka vaidetähtaja puhul.

Vaidemenetluse tunnused võivad osutada vajalikuks lahendamaks küsimust, kas eriseaduse alusel esitatavale vaidele on võimalik laiendada HMS-i vaidemenetluse regulatsiooni.²² Sealjuures ei tohi lasta end eksitada eriseaduses vaide tähistamiseks kasutatud terminist, see võib olla ka näiteks "kaebus" vmt väljend. Ning vastupidi, üksnes termin "vaie" ei tähenda veel, et tegemist oleks vaidega HMS-i tähenduses. Näiteks tähistavad avaliku teabe seaduse²³ §-d 46-47 mõistega "vaie" avaldust, mis oma olemuselt on pigem taotlus riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks,²⁴ samuti on seal sätestamata vaide esitamise tähtaeg.

1.2. Vaidemenetlus erinevates maades

Saksa keeles tähistatakse vaidemenetlust terminiga *das Widerspruchsverfahren*. Inglise keeles võib vaidemenetluse tähistamiseks pidada mõisteid *review*, *internal review* või *internal administrative review*, *challenge procedure* ning *objection procedure*. Eraldi vaidele vastavaks võib pidada mõisteid *objection* ja *challenge*, samuti *internal appeal*, *administrative appeal* või *internal administrative appeal*. Selline mõistete paljusus ja nende erinev kasutamine raskendab oluliselt ingliskeelsest õiguskirjandusest vaidemenetluse kohta vajaliku informatsiooni leidmist.

Vaidemenetlus (*internal administrative review*) on seadusandlikul tasandil ette nähtud näiteks Andorras, Belgias, Bulgaarias, Horvaatias, Tšehhi Vabariigis, Soomes, Gruusias, Kreekas, Ungaris, Itaalias, Moldovas, Norras, Poolas, Portugalis, Rumeenias, Vene Föderatsioonis, Sveitsis, Ühendkuningriikides,²⁵ Prantsusmaal ja Hispaanias.²⁶ Mõnel maal, näiteks Bulgaarias, Rumeenias ja Türgis on selline vaidemenetlus kohustuslik enne kohtusse pöördumist,²⁷ mõnel pool, näiteks Soomes on see kohustuslik aga vaid teatud liiki vaidluste

²² Lisaks on muidugi HMS-i kohaldamise eelduseks see, et tegemist ei oleks sellise erimenetlusega, millele HMS regulatsioon ei laiene (need on nimetatud HMS § 2 lg-s 2) ja et eriseaduse regulatsioon võimaldaks HMS-i kohaldamist vastavalt HMS § 112 lg-le 2. Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha järgi HMS § 112 lg 2 tõlgendamisel ei saa HMS-i eriseaduses reguleeritud haldusmenetlusele kohaldada vaid juhul, kui eriseaduse regulatsioon on sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, et on võrreldav HMS-i enda regulatsiooniga. Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 4. aprilli 2003. a määrus haldusajand nr 3-3-1-32-03 ja 10. novembri 2004. a otsus haldusajand nr 3-3-1-36-04. Vt ka I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica*, 2002, nr 2, lk 107.

²³ RT I 2000, 92, 597; 2004, 81, 542.

²⁴ Samal seisukohal Riigikohtu halduskolleegium, vt 20. oktoobri 2004. a määrust haldusajand nr 3-3-1-38-04.

²⁵ Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties (kättesaadav arvutivõrgus <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>), explanatory memorandum, par 150.

²⁶ J. A.-C. Suarez. Appeals against administrative acts: procedural questions. Non judicial appeal. Spanish experiences. Teoses: *Judicial control of administrative acts*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, p 61-62.

²⁷ Rec nr 9, 2001, explanatory memorandum, par 151.

puhul.²⁸ Mõnes riigis tuleb aga jällegi, vastupidiselt, vaidemenetlus peatada, kuni kohtulik kontroll on lõpule viidud. Aga igal juhul ei tohi vaidemenetluse võimalus välistada kohtuliku kontrolli võimalust.²⁹

Seega on vaidemenetluse võimalikkus levinud erinevates riikides vägagi laialdaselt. Erisused võivad seisneda selles, kas vaidemenetlus on enne kohtusse pöördumist kohustuslik (nagu näiteks Saksamaal) või mitte (Eestis) ning milline organ vaiet lahendab (kas sama organ, kes vaidlustatud haldusakti andis või temast kõrgemalseisev) jne. Vaidemenetlust on aga igal juhul peetud väga oluliseks alternatiiviks halduskohtule. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee võttis 2001. aastal vastu soovitusel Rec(2001) 9, kus rõhutati muuhulgas seda, et haldusvaidlusi lahendavad kohtud on tihtipeale ülekoormatud; samuti ei ole kohtumenetlus kõikide vaidluste lahendamiseks sobiv. Kohtu menetlus jääb liiga formaalseks ning selles puudub tihtipeale paindlikus. Nende probleemide lahendamiseks pidas ministrite komitee kohaseks lahenduseks just kohtuväliste vaidluste lahendamise võimaluste, sealhulgas vaidemenetluse, laiemat kasutuselevõttu.³⁰

Samuti omab vaidemenetlus seda suuremat tähtsust, mida enam on piiratud halduskohtute poolt haldustegevuse üle teostatav kontroll. Kui näiteks kohtutel ei ole õigust kontrollida asja sisuliselt või asendada haldusorgani diskretsiooni enda diskretsiooniga, siis omab sellisel juhtumil tähtsust just haldusorgani enda kontroll.³¹ Samamoodi on ka halduskohtutelt reeglina ära võetud võimalus haldustegevuse kontrolli teostamiseks, kuid vaidemenetluses on see võimalus reeglina säilitatud. Nii on otstarbekuse kontroll võimalik Bulgaarias,³² Ungaris,³³ Kreekas,³⁴ Rootsis,³⁵ Saksamaal³⁶ jm.

1.3. Euroopa Liidu õiguse mõju vaidemenetlusele

Seoses Euroopa Liiduga on käesoleva magistritöö kontekstis vajalik käsitleda ka seda, kas Euroopa Liidu õigusest tuleneb vaidemenetluse jaoks mingeid täiendavaid nõudeid või kriteeriume. Üldreeglina ei näe Euroopa Liidu õigus ette õiguskaitsevahendeid EL-i õigusest tulenevate õiguste kaitsmiseks, see on jäetud siseriikliku õiguse otsustada. Liikmesriik ei ole

²⁸ Towards a Unified Judicial Protection of Citizens in Europe (?). E. Spiliotopoulos (editor). European Public Law Series, vol XIII. London: Esperia Publications Ltd, 2000, p 261.

²⁹ The administration and you, p 43.

³⁰ Rec nr 9, 2001, explanatory memorandum, par 3, 7-8.

³¹ The administration and you, p 43.

³² Samas, lk 279.

³³ Samas, lk 280.

³⁴ E. Spiliotopoulos, lk 403-404.

³⁵ E. Spiliotopoulos, lk 688.

kohustatud looma EL-i eesmärkidel uusi õiguskaitsevahendeid, kuid EL-i õigusega seonduvates küsimustes peab isik saama oma õigusi kaitsta samadel alustel, mis siseriikliku õigusesse puutuvates küsimustes.³⁷ Seega vaidemenetluse jaoks üldises tähenduses ei tohiks EL-i õigusest täiendavaid kriteeriume tuleneda, seda mitte ka juhtumitel, kui vaidlusalune küsimus puudutab EL-i õigust. Isik saab oma õigusi kaitsta sellisel juhul tavapäraste, siseriiklike õiguskaitsemenetluste (sh vaidemenetluse) abil. Loomulikult võib vaidlusküsimustes tulla kõne alla juhendumine üldisematest EL-i õiguse normidest. Nii võib ka vaidemenetluse jaoks olulisi seisukohti leida EL-i põhiõiguste hartast,³⁸ mis tulevikus muutub Euroopa põhiseaduse lepingu teiseks osaks.³⁹ Näiteks sätestab põhiõiguste harta art 41 õiguse heale haldusele, mille kohaselt on igal inimesel õigus sellele, et tema küsimusi käsitletak erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. See hõlmab ka isiku õigust ärakuulamisele, ametiasutuse põhjendamiskohustust jmt.

Konkreetsemalt võib vaidemenetluse jaoks siduvaid norme olla üksikutes konkreetsetes valdkondades. Nii on olemas EÜ Nõukogu direktiiv nr 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise valdkonnas kaebuste lahendamise korra kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta,⁴⁰ mis põhimõtteliselt on laiendatav ka vaidemenetlusele riigihankemenetluses. Direktiivis on näiteks vaidemenetluse puhul oluliseks peetud vaideotsuse põhjendamist ja selle edasise vaidlustamise võimalust kohtus (art 2 alap 8). Samuti on seal rõhutatud vaide kiire läbivaatamise vajadust, samuti vaidlustatud menetluse peatamise võimalust (art-d 1-2). EÜ Nõukogu määruses nr 2913/92/EMÜ, millega kehtestati EL-i tolliseadustik,⁴¹ reguleeritakse õiguskaitsemenetlust (seega ka vaidemenetlust) tolliasjus samuti üksnes kõige põhilisemates küsimustes. Nii sätestatakse kriteeriumid kaebeõigusele; nähakse ette, et kaebuse võib esitada esmalt tolliasutusele (st vaidemenetluse korras), kuid peab olema võimalus pöörduda pärast seda ka kohtusse; võimalik peab olema otsuse täitmise peatamine (art-d 243-244). Täpsema õiguskaitsemenetluse regulatsiooni peavad jällegi kehtestama liikmesriigid (art 245).

Seega EL-i õigus vaidemenetlust haldusmenetlusõiguse üldosa raames ei reguleeri. Vaid konkreetsetes erivaldkondades võib olla sätestatud selgepiirilisi kriteeriume

³⁶ E. Eyermann u. a. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. München: C. H. Beck, 1998, S 492.

³⁷ T. C. Hartley. *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*. Oxford: University Press, 2003, p 229.

³⁸ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.legaltext.ee/text/et/T50335.htm>.

³⁹ R. Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus. *Juridica*, 2004, nr 10, lk 655.

⁴⁰ Vastu võetud 21. detsembril 1989. EÜT L 395, 30.12.1989.

⁴¹ Vastu võetud 12. oktoobril 1992. EÜT L 302, 19.10.1992.

õiguskaitsemenetlustele, sh vaidemenetlusele. Viimaste puhul on rõhutatud eelkõige kohustust tagada pärast vaidemenetlust kohtusse pöördumise võimalus, samuti on peetud oluliseks võimaldada vajalikel juhtudel ka haldusakti täitmise peatamist.

1.4. Vaidemenetluse mudelid

Lähtudes vaidemenetlust läbi viivast organist võib vaidemenetlust jagada kolmeks, olenevalt sellest, kas vaide lahendajaks on:

- 1) seesama haldusorgan, kes oli välja andnud vaidlustatud haldusakti (lähteorgan);
- 2) lähteorganist kõrgemalseisev haldusorgan (vaideorgan);
- 3) spetsiaalne selleks ette nähtud organ (*special apellate authority*).⁴²

Samasuguse jaotuse on välja toonud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee oma 2001. a soovitus nr 9.⁴³

Selline liigitus pole magistritöö autori arvates siiski kõige täpsem. Problemaatilised on eelkõige kaks esimest määratlust. Nimelt võib vaide lahendajaks põhimõtteliselt olla nii lähteorgan kui sellest kõrgemalseisev organ ühe menetluse raames, kui ka ainult kõrgemalseisev haldusorgan üksinda või ainult lähteorgan üksinda. Magistritöö autor pakub järgnevate alapealkirjade all omapoolsed liigitused vaidemenetluse mudelitele:

- 1) vaide lahendajaks võib olla nii vaidlustatud akti andnud või toimingu sooritanud organ kui ka sellest kõrgemalseisev organ;
- 2) vaide lahendajaks on üksnes kõrgemalseisev haldusorgan;
- 3) vaide lahendajaks on üksnes vaidlustatud akti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan;
- 4) vaide lahendajaks on spetsiaalne selleks ette nähtud organ.

1.4.1. Vaide lahendamine nii haldusakti andnud või toimingu sooritanud organi kui sellest kõrgemalseisva organi poolt

Kõigepealt tuleb märkida, et magistritöö autori arvates võiks mõiste konkreetsuse ja lühiduse huvides kasutada "haldusakti andnud või toimingu sooritanud organi" (HMS § 74) asemel sellise organi tähistamiseks ka mõistet "lähteorgan". Pidevalt täispikkuses mõiste kasutamine võib olla väga kohmakas, mis nähtub ka käesoleva alapeatüki pealkirjast. Samamoodi peab autor mõistlikuks kasutada lähteorganist kõrgemalseisva organi tähistamiseks mõistet "vaideorgan". Saksakeelses õiguskirjanduses vastaksid neile mõisted *Ausgangsbehörde* ja

⁴² The administration and you, p 43.

⁴³ Rec nr 9, 2001, explanatory memorandum, par 39, 86.

Widerspruchsbehörde. Eesti õigusosalases kirjanduses on lähteorgani ja vaideorgani mõisteid ka juba kasutatud.⁴⁴

Mudelit, kus vaide lahendamiseks võib pädevust omada nii lähteorgan kui vaideorgan, võib omakorda nimetada lihtsustatult "segapädevusega mudeliks." Sellise mudeli kohaselt esitatakse vaie lähteorgani kaudu kõrgemalseisvale organile, kusjuures enne vaideorganile esitamist on lähteorganil endal võimalik vaie rahuldada. Kui ta aga vaiet põhjendatuks ei pea (jätab selle rahuldamata), edastab ta vaide lahendamiseks vaideorganile. Seega on vaide üle otsustamise pädevus nii lähteorganil kui vaideorganil, lisaks sooritab osa menetlustoiminguid lähteorgan ja osa jällegi vaideorgan. Sellist lahendust kasutatakse Saksamaal,⁴⁵ aga samuti ka Bulgaarias,⁴⁶ Tšehhis,⁴⁷ Ungaris,⁴⁸ Poolas,⁴⁹ Serbias,⁵⁰ Slovakkias.⁵¹ Nähtuvalt HMS § 73 lg-test 1 ja 2, on sellest lahendusest lähtunud ka Eestis.⁵²

Võimalus, et vaide lahendajaks on nii lähteorgan kui vaideorgan, tähendab lisaks eeltoodule nimetatud maades üldjuhul ka seda, et kõrgemalseisva haldusorgani puudumisel või mõnel muul põhjusel on vaide lõplikuks lahendajaks üksnes lähteorgan. Seega üldreegel on küll selline, et vaide lõplikuks lahendajaks (kui lähteorgan seda ei rahulda) on kõrgemalseisev organ, kuid juhul, kui viimast ei ole või esinevad mõned muud seaduses sätestatud alused, on vaide lahendajaks ainult lähteorgan.

Seega kokkuvõtvalt selgituseks võib selle mudeli puhul tuua välja kaks alajaotust:

- a) vaidemenetlust viib läbi ka lähteorgan, kuid vaideotsuse teeb kõrgemalseisev organ;
- b) seaduses sätestatud erandite puhul on nii menetluse läbiviijaks kui vaideotsuse tegijaks ainult lähteorgan.⁵³

⁴⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 392 jj; samuti E. Vene. *Reformatio in peius* - võimalikkus Eesti vaidemenetluses. Riigikohus 2003. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2003, lk 1581-1591.

⁴⁵ F. Hufen, lk 99; P. Weides, lk 257.

⁴⁶ The administration and you, p 279.

⁴⁷ D. J. Galligan. D. M. Smilov. Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996-1998. Budapest: Central European University Press, 1999, p 53.

⁴⁸ Administration and you, p 280.

⁴⁹ D. J. Galligan. D. M. Smilov, lk 218.

⁵⁰ Samas, lk 310.

⁵¹ Samas, lk 335.

⁵² HMS § 73 lg 1 sätestab: "Kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet." HMS § 73 lg 2 sätestab: "Kui haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan."

⁵³ Näiteks on Saksamaa *VwGO* § 73 p 2 ja 3 kohaselt vaideotsuse tegijaks lähteorgan juhul, kui temast kõrgemalseisev organ on kõrgeim liidu- või liidumaa organ või kui lähteorgan on omavalitsusorgan. Eesti HMS

Ehkki vaide lahendajaks ja vaideotsuse tegijaks võib seega osutada nii kõrgemalseisev organ kui lähteorgan, tundub et õigusosalases kirjanduses kvalifitseeritakse see lahendus eelkõige mudeliks, kus vaide lahendajaks on kõrgemalseisev haldusorgan.

Huvitav seisukoht sellise vaidemenetluse mudeli suhtes on esitatud 1939. aastal A.-T. Kliimanni poolt autoriseeritud haldusõiguse konspektis. Nimelt eristati seal vaide- ja kaebemenetlust. Vaide all mõisteti "kodaniku nõuet võtta antud korraldis ümberotsustamisele, milline nõue esitatakse samale haldusinstantsile, kes küsimuse kord juba lahendanud." See menetlus kuulus "primaarse eksekutiivfunktsiooni valdkonda." Vaidlusalune toiming "oli tunnustatud nagu provisoorseks", ta "ei evinud veel õiguslikku toimivust". Samuti polnud täidetud kohtumenetlusele oluline tunnus, et õigusemõistjaks oleks pooltest erinev kolmas isik. Kaebust peeti aga teooria seisukohalt juba jurisdiktsiooniliseks menetluseks. Kaebuse all "mõisteti kodaniku nõuet võtta asi ümberotsustamisele, milline nõue esitatakse kaebust põhjustanud instantsist kõrgemale instantsile". Sel ajal kehtinud AMS-i mudeli suhtes, mis oli põhimõtteliselt samasugune segapädevusega vaidemenetlus nagu kehtivas HMS-s, leidis Kliimann, et selles on ühendatud vaide- ja kaebemenetlus. Seda põhjusel, et võimalus vaiet lahendada oli nii lähteorganil enne vaide edastamist, kui ka vaideorganil.⁵⁴

1.4.2. Vaide lahendamine üksnes kõrgemalseisva organi poolt või üksnes lähteorgani poolt

Võimalik on, et vaide lahendamine on antud eranditult vaid ühe organi pädevusse. Nii võib vaide lahendajaks olla vaid lähteorganist kõrgemalseisev organ (Horvaatias⁵⁵) või üksnes lähteorgan ise (Rumeenias⁵⁶ ja Soomes⁵⁷). Märkida tuleb, et näidetes toodud maades puhul ei saa kindlalt väita, et neis maades tunnustatakse eranditult vaid sellist vaidemenetluse mudelit. Võimalik, et selline mudel on ette nähtud vaid teatud kindlate eriliigiliste vaidluste lahendamiseks ning selle kõrval on koht ka teistele vaidemenetluse mudelitele.

1.4.3. Vaide lahendamine selleks spetsiaalselt ette nähtud organi poolt

Spetsiaalsed vaideid läbivaatavad organid on samuti küllaltki levinud. Selliste organite tähistamiseks sobib ilmselt kasutada ka mõistet "kvaasikohtulikud organid", kuna tegemist on

§ 73 lg-te 2 ja 3 kohaselt on lähteorgan vaideotsuse tegijaks juhul, kui tema üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole või kui teenistusliku järelevalve teostajaks on minister. Kõrgemalseisva haldusorgani puudumisel on vaideotsuse tegemise pädevus lähteorganil ka näiteks Tšehhis (vt D. J. Galligan. D. M. Smilov, p 53) ja Poolas (samas, lk 218).

⁵⁴ V. Lang, E. Kruus, A.-T. Kliimann, lk 71.

⁵⁵ D. J. Galligan. D. M. Smilov, lk 28.

⁵⁶ Samas, lk 254.

⁵⁷ E. Spiliotopoulos, lk 261,

reeglina üksnes vaidluste lahendamisele spetsialiseerunud organitega. Kvaasikohtulikke organeid kohtab näiteks Leedus,⁵⁸ Rumeenias,⁵⁹ Venemaal,⁶⁰ Slovakkias,⁶¹ Kreekas,⁶² samuti Suurbritannias. Viimasena mainitud riigis on nad ilmselt kõige laialdasemalt kasutusel, tegemist on nn tribunaliididega (*tribunals*).

Eestis saab kvaasikohtulikuks organiks pidada näiteks Patendiameti peale esitatud kaebusi lahendavat tööstusomandi apellatsioonikomisjoni⁶³, samuti näiteks Sotsiaalkindlustusameti juures asuvat vaidluskomisjoni, kes lahendab töövõimetuse kindlakstegemisel ning puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramisel ja rehabilitatsiooniga seoses tekkivaid vaidlusi.⁶⁴ Nagu eelnevalt märgitud, on spetsiaalse organi poolt läbiviidava menetluse erinevus võrreldes tavalise vaidemenetlusega see, et selliste organite põhifunktsiooniks ongi üldreeglina vaid täitevvõimu kaebuste ja vaiete lahendamine, muud täitevvõimu funktsiooni nad ei teosta (kui enesekorralduslikeks küsimusteks vajalik võimuteostamine välja arvata). Selles mõttes ei saagi selliste organite puhul enam rääkida ranges mõttes vaidemenetlusest. Kvaasikohtuliku organi poolt vaide või kaebuse lahendamine võib vastata küll vaidemenetluse tunnustele (kui see organ on paigutatav täitevvõimu alla), kuid samas vaidemenetluse funktsioonide täitmisest, eriti enesekontrollifunktsiooni teostamisest (vt alaptk 2.2) enam sellises tähenduses rääkida reeglina ei saa.

Küll võib aga kvaasikohtulike organite puhul täheldada kohtumõistmisele iseloomulike tunnuste suuremat rõhutamist. Näiteks on kvaasikohtulike organite puhul üritatud tagada vaidlust lahendava organi sõltumatust ja erapooletust vaidluse pooltest, eelkõige täitevvõimust. Suurbritannias peetaksegi erapooletust tavapärasest vaidemenetlust (*internal review*) ja tribunaliimenetlust eristavaks tingimuseks - isegi kui vaidemenetluse viib läbi kogenum ametnik, ei ole tegemist asja erapooletu lahendamisega.⁶⁵ Ka Eesti tööstusomandi õiguskorralduse aluste seaduse § 38 lg-s 1 deklareeritakse, et tööstusomandi apellatsioonikomisjon on kohtueelne sõltumatu organ. Samuti võib kvaasikohtulike organite moodustamine ja nendes toimuv menetlus olla reguleeritud väga sarnaselt analoogiliste

⁵⁸ D. J. Galligan. D. M. Smilov, lk 186.

⁵⁹ Samas, lk 253.

⁶⁰ Samas, lk 282.

⁶¹ Samas, lk 334.

⁶² E. Spiliotopoulos, lk 403.

⁶³ Tööstusomandi apellatsioonikomisjoni õiguslikku staatust reguleerib tööstusomandi õiguskorralduse aluste seadus, RT I 2003, 18, 98; 2004, 20, 141.

⁶⁴ Sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a määruse nr 160 (RTL 2002, 8, 80) "Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord" § 2.

⁶⁵ D. Foulkes. Administrative Law. 8th ed. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1995, p 155.

kohtuid puudutavate normidega.⁶⁶ Erinevust tavapärasest vaidemenetlusest näitab seegi, et mõnikord võib enne kvaasikohtulikku organisse pöördumist olla võimalik ka tavapärase vaidemenetluse läbimine. Suurbritannias võib see olla vahel isegi kohustuslik enne tribunali poole pöördumist.⁶⁷ Kuid sarnaselt vaidemenetlusega on ka tribunalide puhul eesmärgiks vähendada kohtute koormust ja pakkuda lihtsamat, kiiremat, odavamast ja kättesaadavamast õigusemõistmist kui see oleks võimalik kohtus.⁶⁸

Käesolevas magistritöös kvaasikohtulike organite õigusemõistmise problemaatikasse siiski rohkem ei süveneta. Seda ei võimalda käesoleva töö maht ega ka töö eesmärk, milleks on eelkõige HMS-s kasutusele võetud vaidemenetluse mudeli lähem uurimine.

1.5. Vaidemenetluse võimalikkus põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste konventsiooni prismas

1.5.1. Vaidemenetluse põhiseaduslikud alused

Ühelt poolt võib vaidemenetlust pidada esmajoones Eesti Vabariigi põhiseaduse⁶⁹ (edaspidi PS) §-s 46⁷⁰ sätestatud petitsiooniõiguse väljundiks. Samal seisukohal tundub olevat ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kes on leidnud, et "Põhiseaduse § 46 ei välista vaidluse lahendamise kohtueelset halduskorda, andes igapähele õiguse pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole".⁷¹ Ajalooliselt ongi §-st 46 kasvanud välja erinevad õigused haldusmenetluses. Lisaks pöördumise õiguse andmisele on sätte eesmärk tagada neile vastuste saamine, mis annab pöördumisele mõtte.⁷² Haldusmenetluse puhul tuleb kõne alla avalduse vormis pöördumine, s.o pöördumine oma konkreetsete õiguste ja huvide teostamiseks.⁷³ Magistritöö autori arvates saab konkreetsemalt vaidemenetluse kontekstis PS §-s 46 mainitud "avalduse" alla kuuluvaks pidada ka vaiet ning "vastamise korraks" pidada vaide sisulist lahendamist reguleerivat korda.

⁶⁶ A. Fliflet. Appeals against administrative acts: procedural questions. Non judicial appeal. Teoses: Judicial control of administrative acts. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, p 57.

⁶⁷ M. Partington. Resolving citizens' grievances - alternatives to litigation: The common law perspective. Teoses: Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: Conciliation, Mediation and Arbitration. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000, p 70. Sama ka D. Foulkes, p 154.

⁶⁸ W. Wade. C. Forsyth, Administrative Law. 8th ed, Oxford: Oxford University Press 2000, p 884-885.

⁶⁹ RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174.

⁷⁰ PS § 46 sätestab: "Igapähele on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus."

⁷¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1993. a otsus asjas nr III-4/A-4.

⁷² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 318.

⁷³ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2004, lk 560.

M. Ernits on leidnud ka, et vaidemenetluse, mille eesmärk on halduse enesekontrolli teostamine, põhiseaduslik alus on PS § 86. Nimetatud norm sätestab, et täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele. Põhjenduseks tuuakse see, et täidesaatva riigivõimu teostamine on mahukas ülesanne ja selle täitmiseks on enesekontrolli mehhanism hädavajalik.⁷⁴ Nõustudes küll seisukohaga, et täidesaatva riigivõimu olemuslikuks osaks on ka enesekontroll ja selle realiseerimine, ei saa jätta tähelepanu juhtimata sellele, et nimetatud paragrahv puudutab üksnes Vabariigi Valitsust. Selline määratlus on väga konkreetne. Tekib küsimus, kas selle sättega saab põhjendada vaidemenetluse vajalikkust ka teiste haldusorganite puhul, mis organisatsiooniliselt Vabariigi Valitsuse alla ei kuulu, veelgi enam, ka kohalike omavalitsuste puhul? Magistritöö autori arvates oleks selline põhjendus küllaltki keeruline ja kunstlik, mistõttu PS § 86 vaidemenetluse esmaseks ja ainsaks põhiseaduslikuks toeks pidada on küllaltki raske.

Lisaks §-le 46 ja 86 tuleneb magistritöö autori arvates vaidemenetlus ka PS §-s 3 sätestatud seaduse reservatsiooni põhimõttest⁷⁵ ja §-s 14 avalikule võimule pandud kohustusest põhiõiguste tagamiseks. Neist sätetest tulenevalt peab avalik võim käituma seaduslikult, kontrollima enda tegevust ning looma isikule ka võimaluse halduse ebaseadusliku tegevuse vaidlustamiseks haldusorgani siseselt. Vaidemenetluse käigus tuleb loomulikult arvestada ka teiste põhiõigustega (proportsionaalsus, võrdne kohtlemine jne).

1.5.2. Kooskõla põhiseadusega

Mõistetavalt tõusetub, käsitledes vaidemenetluse kooskõla põhiseadusega, küsimus eelkõige kooskõlast nende põhiseaduse sätetega, mis seonduvad kohtumenetlusega. Eelkõige võib küsimus tekkida PS § 15 ja § 146 puhul.

1.5.2.1. PS § 15

Põhiseaduse § 15 lg 1 esimese lause kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See säte kujutab endast kohtutee garantiid.⁷⁶ Küsimus on, kas vaidemenetlust võib pidada nimetatud põhiõigust rikkuvaks. Eriti tõusetuks see probleem juhul, kui vaidemenetlus oleks kehtestatud kohustuslikuna enne kohtusse pöördumist. Ka Eesti õiguskirjanduses on väidetud, et kuna PS § 15 ei ole piiratud seaduse

⁷⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 139.

⁷⁵ Seaduse reservatsiooni printsiibi aluseks on peetud lisaks PS §-le 3 ka PS §-i 87, § 94 lg-t 2, §-e 1 ja 10. Vt K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 101.

⁷⁶ R. Alexy. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 14.

reservatsiooniga, ei ole Eesti õiguskorras kehtestatud ka kohustuslikku kohtueelset vaidluste lahendamise korda.⁷⁷

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on ühes oma varasemas lahendis analüüsinud regulatsiooni, mis nägi ette vaidluste kohustusliku kohtueelse lahendamise, mida läbimata ei saanud pöörduda halduskohtusse. Kolleegium märkis selles küsimuses järgmist: "Põhiseaduse § 15 lg. 1 kohaselt on igäühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Maksukorralduse seaduse VII. peatükis kehtestatakse vaidluste kohtueelse lahendamise kord. Tegemist on vaidluste kohtueelse lahendamisega halduskorras, mida läbimata ei saa pöörduda kaebusega halduskohtusse. Põhiseaduse § 46 ei välista vaidluse lahendamise kohtueelset halduskorda, andes igäühele õiguse pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Põhiseaduse § 13 lg. 2 kohaselt peab seadus kaitsma igäüht riigivõimu omavoli eest. Maksukorralduse seaduse VII. peatükiga ettenähtud vaidluse lahendamise kohtueelne kord ei vasta sellele nõudele, sest vaidluse lahendamine on antud haldusorganile, kelle tegevuse peale kaebus esitati. Ka vaidluse lahendamise kord ja maksumaksjale antud garantiid on sätestatud puudulikult."⁷⁸ Sellest otsusest ei ole võimalik üheselt järeldada, kas kolleegium pidas kohustuslikku kohtueelset vaidmenetlust põhiseadusega vastuolus olevaks või mitte, kuna PS § 46 juures räägiti mitte kohustuslikust vaidmenetlusest, vaid lihtsalt vaidluse kohtueelsest lahendamisest. Pigem jääb mulje, et kolleegium pidas põhiseadusevastaseks seda, et vaidluse lahendajaks on sama organ, kelle tegevuse peale kaevati. Hilisemas lahendis on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mainitud lahendile andnud oma selgituse, kus märkis järgmist: "Põhiseaduse § 15 annab isikule õiguse pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, kuid ei välista vaidluse lahendamiseks kohustusliku kohtueelse korra kehtestamist. Kolleegium on seisukohal, et kohustuslik kohtueelne vaidmenetlus ei riku kohtusse pöördumise garantiid, kui see menetlus ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse⁷⁹ vaidlustamine kohtus on tagatud. Kohustusliku kohtueelse menetluse lubatavust on kolleegium möönnud juba 4. novembri 1993. a otsuses."⁸⁰ Ehkki arusaamatuks jääb, kuidas 1993. aasta otsuses kohustusliku kohtueelse menetluse lubatavust mööndi, võib

⁷⁷ K. Merusk. R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk 204.

⁷⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1993. a otsus asjas nr III-4/A-4.

⁷⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuse suhtes tuleb kriitikana märkida seda, et seal on oluliseks peetud üksnes vaideotsuse vaidlustamist kohtus. Probleem on nimelt selles, et vaideotsus iseseisvalt võetuna ei pruugi isiku õigusi määravana rikkuda. Kui isik on vaidlustanud koormava haldusakti vaidmenetluses ja tema vaie jääb rahuldamata, siis edasiselt peaks ta kohtus vaidlustama eelkõige algset haldusakti, mitte eraldivõetuna vaideotsust. Üksnes vaideotsuse tühistamine ei tooks isiku jaoks veel soovitud tagajärge. Sellest loogikast lähtub ka vaidmenetluse järgset edasikaebekorda reguleeriv HMS § 87.

⁸⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. märtsi 2004. a määrus asjas nr 3-4-1-5-04.

viimatitsiteeritust järeldada, et kohustuslik vaidemenetlus on kohtukolleegiumi arvates lubatav. Kuid samas tuleb juhtida tähelepanu sellele, et selles lahendis öeldi see seisukoht kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS)⁸¹ § 64-66 põhiseaduspärasuse kontrollimisel, mis näevad ette, et valla või linna valimiskomisjoni otsuste vaidlustamiseks tuleb kõigepealt pöörduda maakonna valimiskomisjoni ja Vabariigi Valimiskomisjoni ning alles seejärel Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumisse. Seega ei olnud tegemist haldusajades ette nähtud kohustusliku vaidemenetlusega, mida oleksid hiljem lahendanud halduskohtud. Sel põhjusel ei saa ka kindlalt väita, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi eeltoodud seisukoht on automaatselt laiendatav kohustuslikule vaidemenetlusele haldusajades.

Ka PS § 15 kommentaarides on leitud, analoogiliselt viimati käsitletud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusega, et kui obligatoorne vaidemenetlus ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud, ei riku see kohtusse pöördumise garantiid.⁸² Seega on põhiseaduse kommenteerijate arvates teatud tingimustel kohustusliku vaidemenetluse läbimine kohtusse pöördumisel PS-ga kooskõlas. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on märkinud, et vaidemenetluse läbimine võib olla kehtestatud kohustuslikuna enne kohtusse pöördumist.⁸³ Kindel seisukoht on aga, et kohtulikku kontrolli ei tohi asendada vaidemenetlusega, st vaidemenetluse võimalikkusest hoolimata peab alati säilima kohtusse pöördumise õigus.⁸⁴ Nagu eespool märgitud, on vaidemenetluse läbimine enne halduskohtusse pöördumist kohustuslik näiteks Bulgaarias, Rumeenias, Türgis,⁸⁵ samuti Saksamaal⁸⁶ ja Austrias.⁸⁷

Meie põhiseaduse § 15 lg 1 esimese lausega analoogiline säte on olemas ka Saksamaa põhiseaduses (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*,⁸⁸ edaspidi GG) art 19 lg 4 esimene lause näol.⁸⁹ Kuna Saksamaal on vaidemenetluse läbimine enne halduskohtusse pöördumist üldreeglina kohustuslik, siis on ka seal vaieldud küsimuse üle, kas lisatakistus halduskohtusse pöördumisel - vaidemenetluse kohustuslik läbimine - on PS § 19 lg 4 esimese lausega kooskõlas või mitte. Saksamaa põhiseaduskohus (*Bundesverfassungsgericht*) on siiski

⁸¹ RT I 1993, 37, 558; 2004, 81, 542.

⁸² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 608 - 612.

⁸³ Rec nr 9, 2001, appendix, par II.i; III.1.ii.

⁸⁴ The administration and you, p 43

⁸⁵ Rec 9, 2001, explanatory memorandum, par 151.

⁸⁶ P. Weides, lk 217.

⁸⁷ The administration and you, p 237.

⁸⁸ BGBl 1949, I, 1; 2002, I, 2863.

leidnud, et kohustuslikku vaidemenetlust ei saa käsitleda art 19 lg-s 4 sätestatud põhiõigust rikkuvana, kuid seda olulise lisatingimusega - vaidemenetlus peab olema läbi viidud kiiresti, kaitsmaks isikut liigse viivituse eest. Ollakse kindlal seisukohal, et haldusesisene kontroll ei asenda halduskohtu kontrolli ja seetõttu ei ole PS art 19 lg 4 tõttu võimalik reformida halduskohtusüsteemi selliselt, et esimese astme halduskohtu kontroll asendataks haldusesisese kontrolliga.⁹⁰ Sellegipoolest ei takista GG art 19 lg 4 seadusandjal kehtestamast teatavaid protsessieeldusi kohtusse pääsemisel. Need ei tohi aga viia selleni, et kohtusse pöördumise piirangud muutuksid faktiliselt kohtusse pöördumist välistavaks.⁹¹ Eelmenetluse ettenägemine haldusõiguses ei raskenda kohtusse pöördumist ülemääraselt⁹² ja GG art 19 lg 4 seda ei keela.⁹³ Eelmenetluse läbimisel tekkivat ajalist viivitust aitab neutraliseerida vaide esitamisel tekkiv suspensiovefekt.⁹⁴ Seadusandja võib kohtuliku kaitse kättesaadavuse muuta sõltuvaks eelmenetluse läbimisest, kuid mitte sellest, et eelmenetlus oleks ka edukalt lõppenud. Vastasel juhul antaks vaidlust lahendavale haldusorganile võimalus takistada isiku kohtusse pöördumist sellega, et ta lihtsalt ei võta vaide suhtes seisukohta.⁹⁵

A. v Mutius on leidnud, et art 19 lg 4 garanteerib kohtusse pöördumise võimaluse üksnes igal juhtumil kehtiva menetluskorra raames. Viimane konkretiseerib kohtusse pöördumise õigust üksikjuhtumil.⁹⁶ Vaidemenetlus ei ole GG art 19 lg-ga 4 vastuolus ka seepärast, et viimane säte ei näe ette kohest kohtusse pöördumise õigust.⁹⁷

Eeltoodud põhiseaduse kommenteerijate kui ka saksa autorite seisukohtadega nõustub põhimõtteliselt ka magistritöö autor. Eelkõige jagab autor A. v Mutiuse seisukohta - kohustusliku vaidemenetluse läbimist nõudev säte ei keela ka magistritöö autori arvates kellelegi oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumist, selline säte üksnes täpsustaks, kuidas peab isik oma kohtusse pöördumise õigust kasutama. Kohtusse pöördumise õigus jääb talle alles. Seega kohustuslik vaidemenetlus vaid piiraks kohtusse pöördumise õigust ning ei pruugi tähendada selle õiguse rikkumist.

⁸⁹ Nimetatud norm sätestab: wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.

⁹⁰ F. Hufen, lk 66.

⁹¹ J. Isensee. P. Kirchhof (Hrsg). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1989, S 1255-1256.

⁹² W. Hess, lk 35.

⁹³ I. v Münch. P. Kunig (Hrsg). Grundgesetz-Kommentar. Band 1. München: C. H. Beck, 1992, S 1032.

⁹⁴ W. Hess, lk 35.

⁹⁵ J. Isensee. P. Kirchhof, lk 1256-1257.

⁹⁶ A. v Mutius. Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung. Berlin: Duncker & Humblot, 1969, S 142.

Isegi kui nõustuda sellega, et PS § 15 kui reservatsioonita põhiõiguse⁹⁸ valguses on kohustusliku vaidemenetluse näol tegemist selle põhiõiguse kitsendamisega, mis on õigustatav vaid mõne põhiõiguse tagamise vajadusega, siis tuleb ka sellisel juhul kohustuslikku vaidemenetlust magistritöö autori arvates lubatavaks pidada. Tagamist vajav põhiõigus tuleneb antud juhul sellest samast § 15 lg 1 lausest 1. Nimelt tuleneb sellest sättest töö autori arvates ka nõue, et põhiõiguste adressaat - riik - tagaks kohtusse pöördumise õiguse efektiivse realiseerumise, mis ei piirdu üksnes kohtusse pöördumise võimaluse tagamisega, vaid tagatud peab olema mõistlikus ulatuses ka kohtumenetluse efektiivsus ja kiirus. Kohustuslik vaidemenetlus võib küll näilikult piirata kellegi õigust kohe kohtusse pöörduda, kuid teiselt poolt aitab vaidemenetlus kergendada halduskohtute koormust, ning viimased saavad kohtuasju vabaneva ressursi arvel lahendada kiiremini ja tõhusamalt (vt alaptk 2.3). Seega kohese kohtusse pöördumise õiguse piiramine antud kontekstis aitaks kaasa kohtuasjade kiiremale ja tõhusamale lahendamisele, mis on samuti isikute huvides. Lisaks õigustab kohustuslikku vaidemenetlust ka PS §-dest 3, 14 ja 87 tulenev seaduse reservatsiooni põhimõte, mis nõuab ka enesekontrolli võimaluse tagamist (vt alaptk 2.2). Nii on näiteks P. Stelkens jt käsitlenud halduse enesekontrolli ka lausa avalikes huvides toimivaks.⁹⁹

Magistritöö autorile teadaolevalt hetkel Eestis seadusandlikul tasandil ühtegi sellist sätet pole, mis kohustaks isikut enne halduskohtusse pöördumist läbima kohustuslikus korras vaidemenetluse (ei ole aga võimatu, et see on ette nähtud teistes õigustloovates aktides).¹⁰⁰

1.5.2.2. PS § 146

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 146 esimese lause järgi mõistab õigust ainult kohus. Sama korratakse kohtute seaduse¹⁰¹ § 2 lg-s 1. Seda põhiseaduse sätet on võimalik mõista selliselt, et peale kohtu on välistatud õigusemõistmine ükskõik millise organi poolt (nn õigusemõistmise monopoolsuse printsiip). Õigusemõistmise monopoolsuse printsiip avaldub ühelt poolt selles, et õigust mõistma on volitatud üksnes sellised asutused ja organid, mida

⁹⁷ Samas, lk 144.

⁹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. lk 39; K. Merusk. R. Narits, lk 204.

⁹⁹ P. Stelkens u a. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Kommentar. 5. Aufl. München: C. H. Beck, 1998, S 1995.

¹⁰⁰ Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et kohustuslik vaidemenetlus peab olema sätestatud *expressis verbis*. Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et RHS § 66 ei sätesta selgesõnaliselt, et enne halduskohtusse pöördumist tuleb vaidluse lahendamiseks esitada vaidlustus Riigihangete Ametile. Kolleegiumi arvates peab selleks, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saaks endast kujutada kaebeõiguse piirangut, olema seaduses selgesõnaliselt sätestatud, et halduskohtusse saab kaebusega pöörduda alles pärast kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist. Riigikohtu halduskolleegiumi 15. oktoobri 2002. a määrus haldusaj nr 3-3-1-63-02.

¹⁰¹ RT I 2002, 64, 390; 2004, 46, 329.

põhiseadus kvalifitseerib kohtuna ning teiselt poolt selles, et õigusemõistmisega ei või teiste võimude organid tegeleda samade õigustega nagu kohtud.¹⁰²

Mõiste "kohtu" sisustamisel PS § 146 tähenduses saab lähtuda PS §-st 148, mille kohaselt kohtusüsteem koosneb maa-, linna-, haldus- ja ringkonnakohtutest ning Riigikohtust.¹⁰³ Samuti jätab PS § 148 võimaluse luua mõnda liiki kohtuasjade jaoks seaduse alusel erikohtuid.

On selge, et vaidemenetlust läbiviivad haldusorganid ei ole kohtud PS § 148 ning seega ka mitte PS § 146 tähenduses. Samas on aga vaidluse lahendamine nende poolt käsitletav õigusemõistmisena. Seega tekib küsimus, kas vaidemenetluses haldusorgani poolt õigusemõistmine on kooskõlas PS § 146 esimese lausega? Sellele ohule on ka varem tähelepanu juhitud. Nii on R. Maruste nentinud, et PS §-st 146 järeldeb, et muud institutsioonid Eestis õigusemõistmise funktsioone täita ei saa. Selle probleemi lahendamiseks pakkus ta 1996. aastal välja, et pärast Euroopa inimõiguste konventsiooni jõustumist tuleb aluseks võtta selles konventsioonis kasutatava interpretatsioon, mis võimaldab õigusemõistmist ka muude organite poolt.¹⁰⁴ PS § 146 ja vaidemenetluse võimalikku vastuolu ületamiseks käsitletakse alljärgnevalt ka teisi vaatenurki sellele küsimusele.

- õigusemõistmine vaideorgani poolt on lubatav

Nii põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuandest¹⁰⁵ kui ka põhiseaduse kommentaarides PS §-i 146 kommenteerinud U. Lõhmuse¹⁰⁶ arvamustest nähtub, et lubatavaks peetakse ka õigusemõistmist sellise organi poolt, kes ei ole kohus PS § 148 tähenduses. U. Lõhmus on seda põhjendanud sellega, et PS § 146 esimest lauset tuleb mõista selliselt, et lõpliku otsuse langetab kohus.¹⁰⁷ Samasugusel seisukohal on ka mõned Saksa õigusteadlased.¹⁰⁸ Ka H. Schneider on leidnud, et õigusemõistmise monopoolsuse printsiibi eitav ehk negatiivne pool, mis keelab teistel organitel õigusemõistmise materiaalses tähenduses, ei muuda seda printsiipi absoluutselt kinniseks, so keelavaks põhimõtteks. Õigusemõistmise monopoolne omistamine kohtule ei takista teatavate kohtulike eelinstantside olemasolu ja kaebuste ning avalduste

¹⁰² H. Schneider. Kohus lahusvõimude süsteemis. Juridica, 1999, nr 9, lk 420.

¹⁰³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 608

¹⁰⁴ R. Maruste. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti siseriiklik õigus. Juridica, 1996, nr 3, lk 120.

¹⁰⁵ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.just.ee/index.php3?cath=1610>.

¹⁰⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 608 - 612.

¹⁰⁷ Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Koostaja U. Lõhmus. Tartu, 2003, lk 154; Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 608.

lahendamist halduskorras, mis jätab kohtusse pöördumise võimaluse.¹⁰⁹ Nende seisukohtade järgi saab seega õigusemõistmist vaideorgani poolt pidada lubatavaks juhul, kui on tagatud hilisem võimalus pöörduda PS § 148 mõttes määratletavasse kohtusse. Vaidemenetluse puhul on see tingimus täidetud, seega saab vaidemenetlust selle käsitlese järgi pidada põhiseadusepäraseks.

Õigusemõistmist kohtuks mitteoleva organi poolt on peetud ka otsesõnu lubatavaks. K. Merusk on märkinud, et Eesti õiguskorras täidab täidesaatev võim osaliselt jurisdiktsioonilist funktsiooni. Nii on ta leidnud, et PS § 46 alusel esitatud avalduste ja märgukirjade lahendamise ning teatud liiki vaidluste lahendamiseks eriseadustes sätestatud kohtueelse menetluse puhul on tegemist õigusliku vaidlusega, mis lahendatakse täidesaatva võimu poolt.¹¹⁰ Ilmselt saaks siia alla käesoleval ajal liigitada üheselt ka HMS-s reguleeritud vaidemenetluse.

-tegemist ei ole õigusemõistmisega PS § 146 mõttes

Saksa õigusteadlane W. Meyer on Eesti PS § 146 esimese lausega sarnase Saksamaa põhiseaduse sätte (*GG* art 92, mis algab järgmiselt: "Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; ...") kommenteerimisel leidnud, et see sätte annab õigustmõistva võimu kasutamise üksnes kohtunikele ja seetõttu ei ole teiste riigorganite tegevus, mis võib küll olla õigusemõistmisega sarnane, siiski õigusemõistmine *GG* art 92 tähenduses.¹¹¹ Samal seisukohal tundub olevat A. v. Mutius, kes on märkinud, et õigusemõistmisest saab rääkida siis, kui vaidluse lahendajaks on asjas osaliseks mitteolev kolmas isik (*unbeteiligte Dritte*), st kõikidest teistest riiklikest organitest sõltumatu riigorgan. Kuna vaidemenetlus sellele tingimusele ei vasta, siis ei ole siin tegemist kohtumenetlusega.¹¹² Vaidemenetlus ei ole seega õigusemõistmine *GG* art 92 mõttes, kuid nagu pole keelatud arbitraaži ja vaidlusi lahendavate komisjonide asutamine, nii on võimalik ka vaidemenetluse läbiviimine. Oluline on aga, et neid otsuseid oleks võimalik vaidlustada kohtus.¹¹³

¹⁰⁸ T. Maunz, R. Zippelius. Deutsches Staatsrecht, 26. Aufl., München: 1985, S 296, viidatud teoses Hess, lk 31.

¹⁰⁹ H. Schneider, lk 420.

¹¹⁰ K. Merusk. I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 13-14.

¹¹¹ I. v Münch. P. Kunig, lk 607.

¹¹² A. v Mutius, lk 148. Erapooletu õigusemõistja olemasolu on oluliseks pidanud ka K. Merusk. Vt K. Merusk. I. Koolmeister, lk 13.

¹¹³ E. Spiliotopoulos, lk 201-203.

Eeltoodud lähenemine ei pea seega vaidemenetlust õigusemõistmiseks PS § 146 mõttes ja seega vaidemenetluse puhul vastuolust selle sättega rääkida ei saa. Rõhutatud on aga jällegi vajadust tagada vaidemenetluse järel kohtusse pöördumise võimalus.

-erinevus õigusemõistmisest tuleneb erinevatest eesmärkidest

Lisaks eeltoodule on A. v Mutius üritanud kohtumenetlust ja vaidemenetlust eristada ka seeläbi, et kohtuotsuse eesmärgiks on õigluse jaluleseadmine ning õigusrahu saavutamine, vaidemenetluses tehtavad otsused (lähteotsus ja vaideotsus) on aga kergendusfunktsioonist tulenevalt suunatud juhtumi lõpetamisele (*Erledigung des Falles*). Lisaks omandab kohtuotsus seadusjõu (*Rechtskraftwirkung*) ning kohus oma otsust enam muuta ei saa. Vaideotsus omandab aga õigusjõu (*Bestandskraft*) ning selle muutmine on haldusorgani jaoks, ehkki teatavate piirangutega, võimalik.¹¹⁴ Menetlusi on eesmärkide järgi püütud eristada ka teisel viisil. Nii on leitud, et halduse ja õigusemõistmise põhiliseks erinevuseks on see, et õigusemõistmisele on objektiivse õiguse rakendamine omaette eesmärgiks, haldusele aga vahendiks ja piiriks õigusväliste eesmärkide saavutamisel.¹¹⁵

Selliste seisukohtadega on sisuliselt jällegi püütud eristada kohtute poolt teostatavat õigusemõistmist ja haldusorgani poolt teostatavat õigusemõistmisega sarnanevat tegevust, mis ei ole aga siiski päris õigusemõistmine.

- õigusemõistmine materiaalses ja formaalses mõttes

Ka magistr töö autor jagab seisukohta, et PS § 146 ei ole vaidemenetluse teostamisel takistuseks. Lisaks eelnevale saaks töö autori arvates üheks võimalikuks argumendiks pidada ka seda, kui eristada materiaalselt ja formaalselt õigusemõistmist ning tõlgendada PS §-i 146 selliselt, et õigusemõistmine selle sätte tähenduses on olemas üksnes siis, kui vastavas menetluses viiakse läbi õigusemõistmist nii materiaalses mõttes (lahendatakse vaidlust) kui ka formaalses mõttes (vaidluse lahendajaks on kohus). Seega saab õigusemõistmisest § 146 mõttes rääkida alles siis, kui on täidetud mõlemad tingimused. Vaidemenetluse puhul on aga tegemist üksnes õigusemõistmisega materiaalses mõttes (st lahendatakse küll vaidlust), kuid mitte formaalses mõttes (vaidluse lahendajaks ei ole kohus). Kuna mõlemad tingimused ei ole täidetud, siis ei ole tegemist ka õigusemõistmisega PS § 146 esimese lause tähenduses.

¹¹⁴ A. v Mutius, lk 149.

¹¹⁵ J. Schwarze. Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Band I. 1. Aufl. Baden-Baden, 1988, S 15; J. Ipsen. Staatsorganisationsrecht. 3., neubearb. Aufl. Neuwied; Berlin, 1991, S. 238. Osundatud teoses: K. Merusk. I. Koolmeister, lk 12.

Rääkides aga vaidemenetluse formaalsest küljest, siis on formaalses mõttes vaidemenetluse näol tegemist haldusfunktsiooni teostamisega, kuna seda teostatakse haldusorgani poolt.

Eelneva selgituse puhul ei saaks vaidemenetluse puhul näha vastuolu PS §-ga 146, kuid samas arvestaks selline seisukoht ka vaidemenetluse sisulist külge, sest oma olemuselt on vaidemenetlus ju siiski vaidluse lahendamine ehk õigusemõistmine. Ka A.-T. Kliimann on leidnud, et halduse kohtuliku tuvastusmenetluse (kehtivas HMS-s sätestatud vaidemenetlust saab selleks pidada) resultaadiks on haldusakt ainult formaalses mõttes ning kohtuakt materiaalses mõttes.¹¹⁶ Tuleb küll tunnistada, et sellist seisukohta on võimalik kergesti kritiseerida näiteks ka põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuandes võetud seisukoha abil, mille kohaselt "Õigusemõistmine materiaalses mõttes on defineeritav kui õigusnormide rakendamise kaudu lõplikult siduvate otsuste langetamine seadusega reguleeritud menetluse käigus erapooletu riikliku organi poolt."¹¹⁷ Nimelt jääb lahtiseks küsimus, kas vaideorgan on ikka "erapooletu riiklik organ". Samas on aga ka selge, et materiaalses mõttes õigusemõistmise sisustamisel ei saa nii suurt kaalu omistada sellele, milline organ seda õigusemõistmist teostab.

1.5.3. Euroopa inimõiguste konventsioon ja vaidemenetlus

Peatuda tuleb ka vaidemenetluse kooskõlal Euroopa inimõiguste konventsiooniga, millega Eesti on ühinenud.¹¹⁸ Eelkõige vajab selgitamist vaidemenetluse kooskõla konventsiooni artikkel 6 lg 1 esimese lausega, mis näeb ette, et igapähele on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.

1.5.3.1. Artikkel 6 lg 1 esimese lause kaitseala

Artikkel 6 lg 1 esimese lause kaitseala on keelelise määratluse järgi suunatud tsiviilõigustele ja -kohustustele või kriminaalsüüdistuse üle otsustamisele. Kui jääda sellise kaitseala juurde, siis selle sätte ja vaidemenetluse puhul vastuolu näha ei saaks, sest vaidemenetluses on reeglina kaalul isiku avalikust õigusest tulenevad õigused ja kohustused. Euroopa Inimõiguste Kohus on aga siiski seda sätet tõlgendanud laiendavalt. Kuigi selle artikli kaitseala selge piir senini puudub, on kõige üldisemad tingimused artikli 6 kohaldamiseks järgmised:

¹¹⁶ V. Lang, E. Kruus, A.-T. Kliimann, lk 70.

¹¹⁷ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.

¹¹⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10, ja 11 ratifitseerimise seadus. RT II 1996, 11/12, 34; RT II 2000, 11, 57.

- 1) peab olema tõelina ja tõsine vaidlus õiguste ja kohustuste üle, mida siseriiklik õigus kasvõi ainult vaieldavatel alustel tunnustab;
- 2) vaidluse tulemus peab vaidlusaluste õiguste ja kohustuste suhtes olema määrava tähtsusega ning
- 3) need õigused või kohustused peavad oma olemuselt olema tsiviilõiguslikud.¹¹⁹

Seega on artikli 6 lg 1 esimese lause kaitseala võimalik laiendada ka väga paljudele vaidlustele, mis võivad kerkida haldusaktist või -toimingust ning mida saab Eestis lahendada ka vaidmenetluse korras.

1.5.3.2. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukoht

Küsimus vaidmenetluse ja konventsiooni kooskõlast tekib eelkõige seoses sellega, et halduse tegevuse peale esitatud vaide lahendab endiselt haldusvõimu esindaja, kes vaidlustatud akti andis või toimingut sooritas. Veelgi enam, mõningatel juhtudel jääb isegi haldusorgan muutumatuks. Kas selline organ on "sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmise volitustega institutsioon"? Samuti võib küsida, kas vaidmenetlus ei pikenda kokkuvõttes asja lahendamiseks kuluvat aega üle mõistlikkuse piiri? Mõlemad küsimused tõusetuksid eriti teravalt sellisel juhtumil, kus vaidmenetlus oleks kohustuslik enne kohtusse pöördumist.

Euroopa Inimõiguste Kohus on siiski leidnud, et vaidlused ei pea kõikides staadiumites vastama art 6 nõuetele. Paindlikkuse ja tõhususe nõuded õigustavad seda, et vaidlusi lahendavad esmases staadiumis ka haldusorganid või muud organid, kes ei vasta art 6 nõuetele. Artikkel 6 võimaldab nimelt nii seda, et vaidlus lahendatakse algusest peale art 6 lg 1 nõuetele vastava organi poolt, kui ka seda, et vaidlust esmases staadiumis lahendab nende nõuetele mittevastav organ, kuid selle organi otsuse peale saab edasi kaevata kohtulikule organile, kes vastab art 6 lg 1 tingimustele.¹²⁰ Seega on kohustuslik vaidmenetlus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga kooskõlas, kui on tagatud edasine kohtusse pöördumise võimalus.

1.6. Kokkuvõte

Mõiste "vaie" ja vaidmenetlus õigusinstituudina olid Eestis tuntud juba enne II Maailmasõda ning on nüüd HMS-s taas kasutusele võetud. Vaidmenetlust saab pidada isiku taotlusega alustatavaks menetluseks, milles kontrollitakse isiku õigusi rikkuva või tema vabadusi piirava

¹¹⁹ Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 143. Viimast seisukohta on esitanud ka R. Pekkanen. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamise põhimõtted. *Juridica*, 2000, nr 3, lk 173.

¹²⁰ P. van Dijk. G. J. H. van Hoof. *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. 3rd ed. Kluwer Law International, 1998, p 424-425.

haldusakti või toimingu õiguspärasust ja otstarbekust. Tegemist on haldusmenetluse osaga, mis täidab ka õiguskaitsemenetluse ülesannet. Vaidemenetlus on tunnustatud ka teistes maades. EL-i õigus vaidemenetlust haldusoõiguse üldosa raames ei reguleeri. Vaid kindlates erivaldkondades võib leida mõningaid üksiknorme, muud küsimused on jäetud liikmesriigi otsustada. Vaidemenetluse puhul saab eristada nelja mudelit. Eesti HMS lähtub segapädevusega vaidemenetluse mudelist, kus vaiet kontrollivad nii lähteorgan kui vaideorgan. Vaidemenetlust tuleb pidada Eesti põhiseaduse §-dega 15 ja 146 kooskõlas olevaks, seda isegi juhul, kui vaidemenetlus on kehtestatud kohustuslikuna. Vastuolu ei ole ka Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 6.

2. VAIDEMENETLUSE FUNKTSIOONID

Vaidemenetlusega funktsioonide all tuleb mõista neid eesmäärke, mille saavutamiseks vaidemenetlus kui õigusinstituut laiemas plaanis loodud on. Samuti hõlbustab see vaidemenetlust reguleerivate sätete teleoloogilist tõlgendamist¹²¹ ja vaidlusalusele küsimusele kohase lahenduse leidmist.¹²² Alljärgnevalt vaadeldakse neid funktsioone lähemalt.

2.1. Õiguskaitsefunktsioon

Vaideorgan ei ole küll kohus, kuid ta teostab haldusinstantsina õiguskaitsefunktsiooni. Õiguskaitsefunktsiooni all peetakse silmas eelkõige seda, et see annab isikutele täiendava võimaluse oma õiguste kaitsmiseks lisaks kohtumenetlusele. Vaie on seega käsitletav õiguskaitsevahendina ja vastav menetlus õiguskaitsemenetlusena.¹²³ Vaidemenetlus ei ole samastatav "väiksema" kohtuliku kontrolliga, vaid tegemist on veelkordse haldusotsustuse kõikehõlmava kontrolliga nii otstarbekuse kui õiguspärasuse seisukohalt. Samuti ei ole vaidemenetlus asenduseks kohtulikule kontrollile, vaid on isikule lisavõimaluseks kaitsta end õigusvastase või ebaotstarbeka halduse tegevuse eest.¹²⁴ Eesmärk on lahendada konflikt ära ilma kohut sellesse segamata.¹²⁵ On ka leitud, et kuivõrd (kohustuslik) eelmenetlus pikendab õiguskaitsemenetluse pikkust tervikuna (st koos kohtumenetlusega) ja on seega vaadeldav osaliselt õiguskaitset takistavana, siis peab eelmenetlus olema selline, mis võtaks õiguskaitsefunktsiooni samaaegselt ka enda kanda.¹²⁶

2.1.1. Otstarbekuse kontrollist tulenev lisakaitse

Lisaks on vaidemenetluses erinevalt halduskohtumenetlusest võimalik ka otstarbekuse kontroll ja seega saab isik oma õigusi kaitsta ka sellest seisukohast.¹²⁷ Isiku õiguskaitsevõimalused on seega laiemad kui halduskohtus. Selline laiendatud kontrolliulatus võib praktikas tähendada ka seda, et juba ainuüksi ebaotstarbekuse tõttu peab haldusorgan vajalikuks tehtud otsustust muuta ja vaidlus haldusakti või toimingu õiguspärasuse üle ei ole enam vajalik.¹²⁸

¹²¹ M. Oerder, lk 52.

¹²² D. Oppermann. Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht. Baden-Baden: Nomos, 1997, S 47.

¹²³ C. Trzaskalik. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung im Lichte der allgemeinen Prozessrechtslehre. Königstein: Markus Verlag, 1972, S 29.

¹²⁴ F. Hufen, lk 73-74.

¹²⁵ C. Trzaskalik, lk 78-79.

¹²⁶ C. Huxholl. Die Erledigung eines Verwaltungsakts im Widerspruchsverfahren. Berlin: Duncker & Humblot, 1995, S 419.

¹²⁷ M. Oerder, lk 55.

¹²⁸ A. v Mutius, lk 118.

2.1.2. Parema kättesaadavus

Samuti on ka märgitud, et lisaks täiendavale ja laiemale õiguskaitsevõimalusele lihtsustab vaidemenetlus isikute jaoks juurdepääsu õiguskaitsele.¹²⁹ Sellise väitega tuleb nõustuda, ja seda eriti Eesti oludes. Teatavasti on Eestis vaid neli halduskohut - Jõhvis, Pärnus, Tallinnas ja Tartus.¹³⁰ Arvestades aga Eesti infrastruktuuride ja transpordisüsteemi ning küllaltki suure osa maapiirkondades elava rahvastiku tänast olukorda, on kindlasti tõetera väidetes, et pikad vahemaad halduskohtu ja inimese vahel võivad mõnikord kujutada endast takistust kohtusse pöördumisel. Vaidemenetlust saab pidada teatud määral selle olukorra leevendajaks, sest haldusakti või toimingut vaidlustades peab isik paljudel juhtudel suhtlema vaid sellesama lähteorgani endaga, kes viis läbi algse menetluse.

2.1.3. Väiksem psühholoogiline tõrge

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on alternatiivsete vaidluse lahendamise meetodite, sealhulgas vaidemenetluse puhul positiivsena välja toonud ka selle väiksemat formaalsust, samuti menetluse diskreetsust ja sõbralikkust.¹³¹ Ilmselt võib neil põhjustel väita ka seda, et valdavalt (kuigi mitte alati) on isikutel psühholoogiliselt lihtsam suhelda haldusorganiga kui kohtuga. Kohtumenetlus ja sellega seonduv asjaajamine ning sellega seonduvad kujuteldavad ohud (aeganõudev ja kallis menetlus jne) tekitavad üldjuhul inimestele negatiivseid emotsioone ja stressi ning on seega asjad, mida tavainimene tõenäoliselt pigem väldiks. Vaidemenetluse puhul sellist tõrget üldjuhul olla ei tohiks, kuna isikul on kogemus haldusorganiga suhtlemisest juba olemas (vastupidine on olukord loomulikult juhtudel, kui senine menetlus haldusorganis oli konfliktne). Teiselt poolt võib muidugi jällegi väita, et tõrke vaidemenetluse laskumiseks võib tekitada kartus kaotada senine haldusorgani pealtnäha normaalne suhtumine endasse, mis võib asendada hilisemates kokkupuudetes juba ette tõrjuva suhtumisega. Selline oht on aga olemas igasuguse haldusorgani seisukohaga mittenõustumise korral ning on üsna tõenäoline, et see oht oleks veelgi tõenäolisem juhul, kui isik tõmbab haldusorgani vaidemenetluse asemel kohtumenetluse.

2.1.4. Lihtsus ja odavus

Riigikohtu halduskolleegium on õigesti märkinud, et kohtueelne menetlus oma õiguste kaitseks (seega ka vaidemenetlus), on lihtsam ja odavam kui kohtumenetlus.¹³² Võrreldes

¹²⁹ Samas, lk 114-115.

¹³⁰ Kohtute seaduse § 18 lg 2.

¹³¹ Rec nr 9, 2001, explanatory memorandum, par 17.

¹³² Riigikohtu halduskolleegiumi 25. jaanuari 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-58-00.

kohtumenetlusega on vaidemenetlus kindlasti märksa informaalsem, vähesemate menetluslike nüanssidega ning seega ka lihtsam. Vaidemenetlus on väga suure tõenäosusega ka alati odavam kui kohtumenetlus - nii puudub seal riigilõivu maksmise kohustus, samuti eeldab menetluse lihtsus seda, et isik suudab seal enda õigusi ise kaitsta ning ei pea palkama omale esindajat. Erinevalt halduskohtumenetlusest puudub ka oht, et vaidluse kaotamise korral mõistetakse haldusorgani kasuks välja tema poolt kantud kohtukulud. Kindlasti on vajalik seda menetluse lihtsust ja odavust ka säilitada, mistõttu tuleb nõustuda A. v Mutiusega, kelle arvates ei tohi isikute õiguskaitsevõimalust hakata kitsendama sellega, et vaide esitamine lõivustatakse.¹³³ Eriseadustes võib siiski märgata vastupidist regulatsiooni - nii tuleb näiteks Patendiameti otsuste vaidlustamisel tööstusomandi apellatsioonikomisjonis, mis on vaadeldav põhimõtteliselt eriregulatsiooniga vaidemenetlusena (täpsemalt küll kvaasikohtuliku menetlusena, vt alaptk 1.4.3), tasuda riigilõivu 2500 krooni.¹³⁴

Absoluutsena vaidemenetluse odavust siiski esile tõsta ei saa - ei ole välistatud, et isik võtab kõigest hoolimata endale kuluka esindaja, nõuab eksperdi või tunnistaja kaasamist ja peab kandma selle kaasamisega seotud kulud (HMS § 39 lg 6). Nii on põhimõtteliselt ka vaidemenetlust võimalik kulukalt ajada.

2.1.5. Kiirus

Lisaks lihtsusele ja odavusele tuleb märkida ka vaidemenetluse kiirust - üldjuhul peaks vaide olema lahendatud 17 päeva jooksul arvates selle esitamisest (HMS § 80 lg 1 ja § 84 lg 1). Puudustega ja täiendavat uurimist vajava vaide puhul võib vaide lahenemine pikeneda 57-le päevale.¹³⁵ Maksimaalset vaidemenetluse võimalikku pikkust ei ole siiski võimalik vaidemenetluse regulatsiooni põhjal täpselt välja arvutada, kuna on võimalik, et tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks antakse mitu korda (isik ei ole esimese korraga suutnud puudusi kõrvaldada või ilmnevad täiendavad puudused alles hiljem).¹³⁶ Selge on aga, et haldusorgani seadusliku käitumise korral (vaide lahendamise mitteviivitamine) see tähtaeg oluliselt pikeneda ei tohiks.

¹³³ A v Mutius, lk 124.

¹³⁴ Riigilõivuseaduse (RT I 1997, 80, 1344; 2004, 89, 611) § 147.

¹³⁵ Lisatähtaeg vaides puuduste kõrvaldamiseks on HMS § 78 järgi 10 päeva; vaide täiendavaks uurimiseks HMS § 84 lg 2 järgi on lisatähtaeg kuni 30 päeva.

¹³⁶ Saksamaal oli 1979. aastal vaidemenetluse keskmine pikkus 9,3 kuud, 1988. aastaks oli see aeg lühenenud 6,5 kuuni (Vt. S. Vetter. Mediation und Vorverfahren. Ein Beitrag zur Reform des verwaltungsgerichtliches Vorverfahrens. Berlin: Duncker & Humblot, 2004, S 112). Need arvud annavad alust kahtluseks, et HMS-s seatud vaide lahendamise tähtajad võivad osutada praktikas vaidemenetluse põhjalikuks läbiviimiseks liiga lühikeseks.

Halduskohtumenetluse seadustiku¹³⁷ (edaspidi HKMS) § 13 lg 1 kohaselt tuleb halduskohtus kaebus lahendada seevastu 2 kuu jooksul, asja erilise keerukuse korral 3 kuu jooksul. Seega võimaldab juba seadusega ettenähtud tähtaeg lahendada kaebust ca kaks korda kauem kui vait vaidemenetluses. Praktikast lahendas aga 2003. aastal näiteks Jõhvi Halduskohus haldusasja keskmiselt 80 päeva jooksul, Tallinna Halduskohus keskmiselt koguni 148 päeva jooksul.¹³⁸ Lisaks võib edasikaebe korral tavalise haldusasja menetlemine ringkonnakohtus kesta 3-4 kuud,¹³⁹ Riigikohtus kuni 6 kuud.¹⁴⁰ Seega nagu eelnevast näha, on vaidemenetlus oluliselt kiirem kui kohtumenetlus ja isikul on võimalik saada vastavat õiguskaitset kiiremini.

2.1.6. Kriitika

Õiguskaitsefunktsiooni olemasolus tundub aga samas teatud määral kahtleval seisukohal olevat C. Trzaskalik, kes väidab, et õiguskaitsetaotlus, millega vastav õiguskaitsevahend esitatakse, on suunatud üksnes kohtule ja ainult kohus saab seda täielikult rahuldada. Haldusel ei ole enam õiguskaitsefunktsiooni. Kui ta isiku nõude rahuldab, siis täidab ta endal lasuvat materiaalõiguslikku kohustust, mitte ei taga isiku õiguskaitset.¹⁴¹ Ka D. Oppermann on märkinud, et õiguskaitsefunktsioon on ainuke vaidemenetluse funktsioonidest, mida vahetevahel on vaieldavaks peetud. Nimelt käsitletakse vaidemenetlust vahel ka kui õiguskaitsele ligipääsu takistavat eelmenetlust.¹⁴² Valdavalt on aga erinevad autorid õiguskaitsefunktsiooni siiski tähtsaks pidanud. Magistritöö autor jagab kindlalt nende autorite seisukohta.

2.2. Halduse enesekontrolli funktsioon

Vaidemenetluses toimub täiendav ja kõikehõlmav haldusakti kontrollimine enne halduskohtumenetlust. See kontroll on selle võrra efektiivsem, et seda ei vii läbi ainult haldusakti andnud või toimingut sooritanud organ, vaid reeglina kõrgemalseisev organ. Samuti

¹³⁷ RT I 1999, 31, 425; 2004, 56, 403.

¹³⁸ Tõnu Antoni, Riigikohtu halduskolleegiumi esimehe Riigikohtu esimehe ülesannetes 2004. a kõne Riigikogus kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.nc.ee/rkis/uudised/2004/06/#i2602>.

¹³⁹ Apellatsioonitähataeg 30 päeva (HKMS § 31 lg 5); asja läbivaatamine üldjuhul 2 kuu jooksul, võimalik pikendada kolme kuuni (HKMS § 41 lg 1). Kui apellatsioonikaebus ei ole nõuetekohane, võib asja lahendamine apellatsiooni nõuetekohaseks muutmise aja võrra veelgi venida, samuti võib olla eelnevalt vajalik lahendada apellatsiooni tähtaegsuse küsimus (§ 33 lg-d 2 ja 3, samuti § 35 lg 1).

¹⁴⁰ Kassatsioonitähataeg on 30 päeva (HKMS § 53 lg 1), kaebuse menetlusse võtmine otsustatakse 2 kuu jooksul (HKMS § 60 lg 4), asi vaadatakse istungil läbi kahe kuu jooksul sellest alates (HKMS § 62 lg 1), otsus tehakse 30 päeva jooksul istungist arvates (§ 66 lg 2). Võimalik on selle tähtaja pikenedamine kassatsioonikaebuses puuduste kõrvaldamiseks antava tähtaja võrra (§ 57 lg 2). Riigikohtus on lisaks menetlusvõimalusi, millele tähtaegu ette nähtud pole, nt asja andmine kolleegiumi kogu koosseisule, erikogule või üldkogule.

¹⁴¹ C. Trzaskalik, lk 29-30.

¹⁴² D. Oppermann, lk 47.

kontrollitakse vaidemenetluses, erinevalt halduskohtumenetlusest, nii õiguspärasust kui otstarbekust.¹⁴³

2.2.1. Täiendava kontrolli vallandamine isiku poolt

Enesekontroll tähendab, et nii lähte- kui vaideorganil on võimalus otsustuse õiguslikud ja faktilised asjaolud uuesti üle kontrollida ja vigasid või ebaotstarbekaid lahendusi korrigeerida. Individuaalselt puudutatud isik päästab oma vaidega valla halduse kontrollimenetluse.¹⁴⁴ Ilma isiku vaideta ei pruugitaks sellist täiendavat kontrolli haldusorgani poolt läbi viima hakatagi. Vastavalt on ka vähetõenäoline, et läbi lastud viga oleks muidu parandama hakatud.

2.2.2. Enesekontroll isiku kaasabil

Vaidemenetlus aitab halduse enesekontrolli paremini realiseerida ka seetõttu, et isiku vaide alusel algatatud kontrolli käigus võib haldus avastada seda, mida ta ise oma initsiatiivil tegutsedes ei oleks tähele pannud.¹⁴⁵ Isik võib oma vaides juhtida tähelepanu asjaoludele, mis haldusorganile enda positsioonilt kontrolli teostades oleks võibolla kahe silma vahele jäänud. Seega aitab isiku vaie haldusel oma tegevust paremini kontrollida.

2.2.3. Võimalus kõrvaldada eksimuste põhjuseid

Lisaks on olukord, kus mingis valdkonnas toimuva haldusmenetluse suhtes esitatakse hulgaliselt vaideid, omamoodi märguanne sellest, et vastav regulatsioon õigustloovates aktides on ebakohane või puudulik või et seda menetlust läbi viiv haldusaparaat ei tööta mingil põhjusel hästi.¹⁴⁶ Selliste signaalide põhjal saab haldusorgan juhtida vastavatele puudustele tähelepanu või võtta ette muid kohaseid samme olukorra parandamiseks, mis aitaksid tulevikus vaiete hulka vähendada.

2.2.4. Kriitika

F. Hufen väidab aga, et praktikas kasutatakse enesekontrolli võimalust vähe. Kaasaegses "masshalduses" tehakse tähtsust omavad asjaolud kindlaks standardiseeritult, ning sellisena "võetakse" need tihtipeale üle ka vaidemenetlusse. Samuti võivad eelarvelised kaalutlused otsuse puhul, mille muutmine oleks kulukas; kartus riikliku järelevalve ees; ning ka vale arusaam haldusorganite vahelisest solidaarsusest viia mõnikord lausa selleni, et kahtlast otsustust püütakse vaidemenetluses pigem toetada. Vastavalt ei ole ka isiku ootused sellisele

¹⁴³ M. Oerder, lk 54.

¹⁴⁴ F. Hufen, lk 74.

¹⁴⁵ S. Vetter, lk 13.

enesekontrollile kuigi kõrged - vaideorganit peetakse pigem lihtsalt kõrgemaks instantsiks sellest samast aparaadist, ning leitakse, et seda saab tõhusalt kontrollida vaid halduskohus.¹⁴⁷ Magistritöö autor möönab selliste ohtude olemasolu, kuid ei pea neid sellisteks, mis täielikult pärsiks vaidemenetluse enesekontrollifunktsiooni võimaliku positiivse efekti. Eeldused enesekontrolliks põhjalikuks teostamiseks vaidemenetlus kahtlematult loob ning sõltub haldusest, kui efektiivselt ta seda võimalust kasutab. Vajadusel tuleb püüda haldus suunata enesekontrollifunktsiooni tõhusamale täitmisele.

2.3. Halduskohtute koormuse vähendamise funktsioon

Halduskohtute koormuse vähendamise funktsiooni, nn "kergendamise funktsiooni", peetakse Saksamaal ja Hollandis seadusandja üheks peaeesmärgiks kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse reguleerimise kehtestamisel.¹⁴⁸ Seetõttu on Saksamaal vaidemenetlust nimetatud lausa "filtreerimismenetluseks"¹⁴⁹ Nagu teistegi funktsioonide puhul, on halduskohtute koormuse vähendamine funktsiooni tõhusaks realiseerumiseks vajalik, et lähteorgan ja kõrgemal seisel organ kontrolliks vaidluse objekti võimalikult kõikehõlmavalt.¹⁵⁰

Kergendusfunktsioon on olemas olenemata sellest, milline organ on vaideorganiks. Leitud on siiski, et tunduvalt kõrgem kergendusefekt ilmneb siis, kui vaideorgan ja lähteorgan on erinevad.¹⁵¹ Ilmselt saab selle põhjuseks pidada seda, et kui vaideorganiks on lähteorganist erinev organ, siis on teostatav kontroll objektiivsem ning ei püüta enda tehtud vigasid varjata.

2.3.1. Kohtute poolt lahendatavate asjade arvu vähenemine

Kohtute koormuse vähendamine seisneb ühelt poolt selles, et kohus on vaidemenetluse tulemusega leppinud isiku kaebuse lahendamise vabastatud.¹⁵² Lisaks võib vaide kohtusse mittejõudmise põhjus olla selles, et vaideotsuses selgitatakse isikule piisavalt selgelt ära, et tema pretensioonid ei ole põhjendatud.¹⁵³ Vaideotsuse põhjendamise peab võimaldama isikul kaaluda oma kaebuse rahuldamise šansse kohtus,¹⁵⁴ selle abil võib isik veenduda oma vaide

¹⁴⁶ J. G. Brouwer. A. E. Schilder. A Survey of Dutch Administrative Law, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998, p 60.

¹⁴⁷ F. Hufen, lk 74-75.

¹⁴⁸ J. G. Brouwer. A. E. Schilder, lk 56; D. Oppermann, lk 43.

¹⁴⁹ A. v Mutius, lk 114.

¹⁵⁰ M. Oerder, lk 57.

¹⁵¹ S. Vetter, lk 93.

¹⁵² Samas, lk 16.

¹⁵³ M. Oerder, lk 56, Mutius, lk 121.

¹⁵⁴ P. Weides, lk 219.

perspektiivitus ja seetõttu loobuda kaebuse esitamisest.¹⁵⁵ Sellega on konflikt isiku ja halduse vahel lahenenud juba vaidemenetluse staadiumis.¹⁵⁶

2.3.2. Kohtu töö kvaliteedi paranemine

On ilmne, et kui kohtutel on väga palju tööd, siis avaldab see mingil hetkel paratamatult negatiivset mõju ka nende töö kvaliteedile. Kui läbi vaidemenetluse "filtri" jõuab halduskohtusse vähem kaebusi, saab kohus selle võrra paremini kontsentreeruda nende asjade lahendamisele, mille puhul oli kohtumenetlus vältimatu. Seega aitab vaidemenetlus kaasa kohtumenetluse kvaliteedile, mis muidu võiks kohtute ülekoormuse puhul halveneda.¹⁵⁷

Isegi juhul, kui isik ikkagi kohtusse pöördub, on põhjendatud vaideotsus kohtunikule abiks, sest ta saab sealt kiiremini ülevaate vaidluse sisu kohta. Seega jääb ka sellisel juhul kergendusfunktsioon teataval määral alles.¹⁵⁸ Sellisel juhul on eriti oluline jällegi vaideotsuse põhjalik motivatsioon. Vaide lahendamisel on haldusorgan halduskohtu eest teatud määral "osa tööd juba ära teinud", see hõlbustab kohtul asjast ülevaate saamist ning võimaldab laiemalt kontrollida haldusotsustuse põhjendatust.

2.3.3. Mõju haldusele

Kergendusfunktsioon ei piirdu sealjuures mitte üksnes halduskohtute koormuse vähendamisega. Vaidemenetlus omab kergendavat mõju ka haldusele endale - kuna konflikt lahendatakse halduse tasandil, siis pääseb haldusorgan edasisest aeganõudvast, rahalisi ja muid ressursse nõudvast kohtumenetlusest ning saab paremini keskenduda oma täidesaatva võimu ülesannete täitmisele.¹⁵⁹ See nähtus ei kuulu küll päris otseselt kohtute koormuse vähendamise alla, kuid tuleb nõustuda, et see on kohtumenetluse ärajäämisega saavutatav positiivne kõrvalmõju haldusele endale.

2.3.4. Praktilised tulemused ja kriitika

Kohtute koormuse vähendamise funktsiooni praktilises tähtsuses ei ole aga kõik autorid ühel meelel. M. Oerderi andmetel lõppevad Saksamaal vaidemenetluses 80% kõikidest haldusaktiga seotud vaidlustest, seega saaks kergendusfunktsiooni pidada väga tõhusalt toimivaks. Praktikas jõuti selles selgusele siis, kui Baieri liidumaal ehitusõigusega seotud asjades kohustuslikust vaidemenetlusest loobuti ning selle tagajärjel halduskohtud suisa

¹⁵⁵ D. Oppermann, lk 41.

¹⁵⁶ S. Vetter, lk 14.

¹⁵⁷ Samas, lk 16.

¹⁵⁸ A. v Mutius, lk 121; D. Oppermann, lk 41.

ehitusasjadega seonduvate kaebuste laviini uppusid.¹⁶⁰ Täheldada võis kuni neljakordset kaebuste kasvu. Seejuures aga soovitud haldusmenetluse kiirenemist ei saavutatud.¹⁶¹ Lisaks kohtute koormuse märgatavale suurenemisele oli sellel teisigi negatiivseid kõrvalmõjusid: kohtumenetluste kestvuse pikenemine, kodanike koormamine tülika kohtumenetlusega, õiguskaitse kallinemine.¹⁶² Neil põhjustel tuli vaidemenetlus selles valdkonnas uuesti sisse viia.¹⁶³ Ka S. Vetteri seisukoha järgi näitavad arvukad statistilised andmed seda, et vaidemenetlus mõjub kohtute tööle kergendavalt. Enne eelpoolmainitud vaidemenetlusest loobumist 1970-dal aastal Baieri liidumaal oli teada, et vaid 25% vaide esitanud isikutest ei jäänud vaidemenetluse tulemusega rahule ja pöördusid kaebusega kohtusse.¹⁶⁴

Baieri siseministeeriumi 1994. aasta andmete järgi pöördus üksnes 24% vaide esitanud isikutest kohtusse. Sealjuures ei võetud statistikas arvesse vaideid, mis rahuldati lähteorgani enda poolt vaideorganile edasisaatmise asemel. Koos nendega oleks rahuldatud vaiete hulk veelgi suurem.¹⁶⁵ Ka Hollandi autorid on sealse vaidemenetluse osas märkinud, et vaid 15-20% kõikidest vaietest jõuab edasi kohtusse.¹⁶⁶

Eelmainitud ehitusasjades vaidemenetlusest loobumise eksperiment tõendas ka kergendusfunktsiooni teise poole funktsioneerimist - vaideotsus aitab hinnata isikul oma eduväljavaateid kohtus. Nimelt loobusid ilma kohustusliku vaidemenetluseta kohtusse pöördunud isikud pärast asja kohtulikku arutamist oma kaebusest märksa enamatel juhtudel kui varem. See osutas sellele, et kohus oli üle võtnud halduse ülesande.¹⁶⁷

Eelnevatega vastupidisel arvamusel on jällegi F. Hufen, kelle arvates mängib kergendamiskõrgendusfunktsioon praktikas väikest rolli. Põhjuseks peab ta seda, et isikud on altimad usaldama pigem halduskohtust saabuvat lahendit.¹⁶⁸ Erinevalt eelnevatest autoritest, kes vaidemenetluse kergendusfunktsiooni oluliseks pidasid, ei ole aga F. Hufen pidanud vajalikuks oma väidet statistiliste andmetega tõendada ning ka mitte ümber lükata teiste

¹⁵⁹ S. Vetter, lk 14.

¹⁶⁰ M. Oerder, lk 56.

¹⁶¹ S. Vetter, lk 91-92.

¹⁶² D. Oppermann, lk 72.

¹⁶³ M. Oerder, lk 56.

¹⁶⁴ S. Vetter, lk 94.

¹⁶⁵ S. Vetter, lk 95.

¹⁶⁶ J. G. Brouwer. A. E. Schilder, lk 60. Analoogilisi andmeid Saksamaa erinevate liidumaade kohta on esitanud ka D. Oppermann, lk 69-70.

¹⁶⁷ S. Vetter, lk 96.

¹⁶⁸ F. Hufen, lk 75.

autorite esitatud andmeid. Seetõttu kaldub magistritöö autor pidama rohkem põhjendatuks nende õigusteadlaste seisukohti, kes on kergendamisfunktsiooni tähtsust pidanud oluliseks.

2.4. Funktsioonide järjekord

Saksa õigusteadlased ei ole jõudnud konsensusele küsimuses, millist eelpoolnimetatud funktsioonidest pidada vaidemenetluse puhul primaarseks. Esineb käsitlusi, kus tuuakse need funktsioonid välja segiläbi, ilma omavahelise järjestuseta. On aga ka käsitlusi, kus püütakse funktsioone paigutada omavahelisse järjekorda. Valdavalt omistatakse primaarfunktsiooni roll kergendusfunktsioonile, põhjendades seda eelkõige sellega, et see oli põhieesmärk vastava regulatsiooni sisseviimisel.¹⁶⁹

Magistritöö autori arvates on aga S. Vetter põhjendatult märkinud, et vaidemenetluse põhilisest "funktsioonidekolmikust" on kaks funktsiooni - kergendus- ja õiguskaitsefunktsioon - realiseeritavad üksnes läbi esimese, enesekontrollifunktsiooni. Sellest tulenevalt leiab ta, et põhirõhk peaks langema enesekontrollifunktsioonile, kuid see ei tähenda teiste funktsioonide tähelepanuta jätmist.¹⁷⁰ Käesolevale töö autor nõustub selle seisukohaga. Kui haldus enesekontrolli teostamata jätab ja vaidesse pealiskaudselt suhtudes selle rahuldamata jätab, ei saa isik esiteks soovitud õiguskaitset ning teiseks peab oma kaebusega pöörduma kohtusse. Seega jäävad ka vaidemenetluse ülejäänud eesmärgid saavutamata.

Magistritöö autor ei pea lisaks nende funktsioonide järjekorda panemist esmatähtsaks ega mõnes mõttes võimalikukski. Seda paljuski seetõttu, et nagu sellest funktsioonidekolmikust ilmnes, on iga funktsiooni realiseerimisel saadav hüve suunatud suuremal või vähemal määral vaid ühele kindlale nõ "grupile" - haldusmenetluses osalevatele isikutele, haldusorganitele või kohtutele. Otsustamaks, milline funktsioon on esmatähtis, tuleks kõigepealt määratleda, millise "grupi" huvisid tuleks pidada esmasteks. Kui vaadata aga nende funktsioonide põhihüvega kaasnevaid lisaboonuseid, siis ei saa märkimata jätta jällegi enesekontrollifunktsiooniga kaasnevaid võimalusi: tehes vaidemenetluse käigus ilmnenu vigadest õigeid järeldusi, võimaldab see haldusel astuda samme oma tegevuse kvaliteedi parandamiseks ja anda vajaduse korral sobivaid märguandeid ka seadusandjale. Tulevikuperspektiivis võimaldaks see areneda haldusvõimu teostamisel tehtavate vigade vähendamise suunas, mis omakorda vähendaks üldse vajadust kohtute koormamiseks. Enesekontrolli õigest realiseerimisest saadav kasu oleks tulevikuplaanis seega tõenäoliselt

¹⁶⁹ D. Oppermann, lk 43.

¹⁷⁰ S. Vetter, lk 15-16.

kõige suurem. Kuid õigesti on märgitud, et need kolm põhifunktsiooni seisavad võrdväärselt teineteise kõrval ning vaidemenetluse regulatsiooni rakendamisel ja tõlgendamisel tuleb neid samaväärselt arvesse võtta. Need funktsioonid oma koostoimes seisavad õiguskaitse efektiivsuse huvides.¹⁷¹

2.5. Kokkuvõte ja praktika Eestis

Vaidemenetluse põhilised funktsioonid on seega õiguskaitsefunktsioon, enesekontrollifunktsioon ja kergendamiskontrollifunktsioon. Igaüks neist sisaldab endas omakorda väiksemaid osiseid. Kuigi neid funktsioone on ka kritiseeritud, ei ole siiski veenvalt tõendatud, et need funktsioonid ei oleks realiseeritavad.

Töö autoril ei õnnestunud küll hankida põhjalikumaid statistikat selle kohta, milline on Eesti vaidemenetluste puhul pärast vaidemenetlust edasi kohtusse pöördunud isikute protsent vaide esitanud isikute arvust tervikuna (kergendusfunktsiooni kontrollimiseks), kuid mingit statistikat saab esitada sellegipoolest. Nimelt on maksukorralduse seaduses¹⁷² (edaspidi MKS) ette nähtud põhimõtteliselt HMS-ga analoogiline regulatsioon vaidemenetluse jaoks. Selle vaidemenetluse tulemuste kohta on Maksu- ja Tolliamet koostanud ka statistikat.¹⁷³ Statistikast ilmneb, et 2001. aastal rahuldati maksuasjades 41% vaietest, 2002. aastal 37,2% vaietest ning 2003. aastal 45,6% vaietest. Kui võtta rahuldatud vaiete hulgas arvesse ka osaliselt rahuldatud (jaotis "osaliselt tühistatud") vaided, siis suureneb rahuldatud vaiete osakaal 2003. aasta puhul koguni 55,8%-ni. Töö autori arvates näitab see täiesti veenvalt vaidemenetluse õiguskaitsefunktsiooni olulisust ka Eesti vaidemenetluse puhul ja viitab ühtlasi ka enesekontrollifunktsiooni realiseerumisele. Samuti saab hoolimata Eesti vaidemenetluse vabatahtlikkusest selliste näitajate juures rääkida ka kohtute koormuse kergendamisest. 2004. aasta puhul on täielikult rahuldatud vaiete osakaal küll langenud, ulatudes 28,7 %-dini (koos osaliselt rahuldatud vaietega 38,6%), kuid loodetavasti on selle põhjus hoopiski algsete haldusaktide paremas kvaliteedis.

¹⁷¹ Samas, lk 16.

¹⁷² RT I 2002, 26, 150; 2004, 84, 568; 569.

¹⁷³ Kättesaadav Maksu- ja Tolliametis.

3. VAIDE ESITAMINE

Seoses vaidemenetluse õiguskaitsefunktsiooniga tekib küsimus, kellele on see õiguskaitsevõimalus avatud ja kellele mitte? Samuti, millist õiguskaitset on võimalik vaidemenetluses saavutada? Neile küsimustele vastuse leidmiseks käsitletakse alljärgnevalt vaide esitamise lubatavust, vaideõigust, vaidehuvi ning võimalikke vaides esitatavate taotluste liike.

3.1. Vaide esitamise lubatavus

Vaide esitamise õigust reguleeriva HMS § 71 lg-s 1 kohaselt võib vaide esitada isik. Seoses mõistega "isik" tekib küsimus, kas vaide esitamine on lubatav igasuguse isiku poolt? Vaide esitamise lubatavus on suhteliselt sarnane vaideõiguse mõistega, kuid on viimasest siiski erinev. Vaideõigust tähistab vaide esitamise õigust - HMS § 71 lg-st 1 tulenevalt on selle eelduseks vaide esitaja õiguste rikkumine või vabaduste piiramine (vt alaptk 3.2).

Vaide esitamise lubatavus¹⁷⁴ tähistab aga küsimust, kas antud isiku osalemine vaidemenetluses vaide esitajana on üldse lubatav või mitte. See ei olene enam konkreetsest situatsioonist ega sellest, kas tal võiks selles situatsioonis olla põhimõtteliselt vaideõigus või mitte. Küsimus on selle isiku osalemise võimalikkusest vaidemenetluses vaide esitajana.

3.1.1. Füüsilised isikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud

Mõiste "isik" määratlemisel tuleb lähtuvalt tsiviilseadustiku üldosa seadusest (edaspidi TsÜS)¹⁷⁵ eristada füüsilisi ja juriidilisi isikuid. Viimane jaguneb omakorda eraõiguslikuks ja avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks (TsÜS § 24). Vaide esitamise eelduseks on isikul haldusmenetlusõigusvõime ja -teovõime olemasolu (HMS § 12). Haldusmenetlusõigusvõime ja -teovõimega seonduvalt ei tohiks vaide esitamisel probleeme tekkida. Teovõimelised on kõik täisealised¹⁷⁶ füüsilised isikud (TsÜS § 8 lg 2). Juriidilise isiku õigusvõime tekib eraõigusliku isiku puhul registrisse kandmisest ja avalik-õigusliku isiku puhul seaduses sätestatud ajast (TsÜS § 26 lg-d 2-3). Juriidilise isiku õigusvõimet realiseerivad teovõimelised füüsilised isikud, kes omavad juriidilise isiku esindusõigust.

¹⁷⁴ Põhimõtteliselt tuleb eristada ka vaide eseme lubatavust. Viimase all tuleb mõista seda, kas tegemist on üldse vaidemenetluse korras vaidlustatava objektiga – haldusakti, toiminguga või muu HMS §-s 72 nimetatud menetlustoiminguga (HMS § 72). Vaide eseme määratlemine on seega küsimus haldusakti, toiminguga ja menetlustoiminguga kui sellise määratlemisest, mida on korduvalt käsitletud erinevates uurimustes ja millel seetõttu käesolevas töös rohkem e peatuta.

¹⁷⁵ RT I 2002, 35, 216; 2003, 78, 523.

¹⁷⁶ Eriseadusest tulenevalt või teovõime olla loomulikult ka nooremal isikul (tuleneb ka HMS § 12 lg-st 2).

Vaide esitamise lubatavuse seisukohalt ei ole probleemi füüsilise ja eraõigusliku isikuga - on selge, et neil on halduse meetmega mitte nõustudes võimalik selle peale vaie esitada.

3.1.2. Avalik-õiguslik juriidiline isik

Problemaatilisem võib olla avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt vaidmenetluse algatamise lubatavus. Kui üks vaiet esitav avalik-õiguslik juriidiline isik ja vaiet lahendav avalik õiguslik juriidiline isik on erinevad, saab vaidmenetlust pidada iseenesest mõeldavaks. Seda eriti juhtumil, kui vaide esitajaks on kohalik omavalitsus - näiteks soovib omavalitsus vaidlustada riikliku järelevalveameti ettekirjutust või teise kohaliku omavalitsuse haldusakti. Ka kohaliku omavalitsuse poolt kaebuse esitamist teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute haldusaktide või toimingute peale on kohtupraktikas tunnustatud.¹⁷⁷

Kaheldav on aga see, kas vaiet saab esitada riik. Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohtadest on võimalik järeldada seda, et kohaliku omavalitsuse haldusaktiga mittenõustumisel ei saa riik pöörduda tavalise isiku kombel halduskohtusse, vaid peab kasutama talle seadusega antud teisi võimalusi vaidluse lahendamiseks. Näiteks saab riik teostada kohaliku omavalitsuse üle järelevalvet maavanema ja kohtu kaudu Vabariigi Valitsuse seaduse¹⁷⁸ (edaspidi VVS) § 84 p-des 1, 4 ja 10 ning § 85 lg-tes 1-4 sätestatud viisil - maavanem teeb kohalikule omavalitsusele ettepaneku haldusakti muutmiseks, selle ettepaneku mitteametlusele pöördub ta protestiga halduskohtusse.¹⁷⁹ Samuti saab riik näiteks maa erastamisega mittenõustumisel VVS § 94 lg-te 1 ja 2 järgi teenistusliku järelevalve korras kehtetuks tunnistada maavanema antud maa erastamise korralduse, mitte aga pöörduda kohaliku omavalitsuse maa erastamise eeltoimingute vaidlustamiseks halduskohtusse.¹⁸⁰

Samas on need seisukohad antud halduskohtuliku kaebuse lubatavuse suhtes. Saksamaal on vaidmenetluse läbimine halduskohtusse pöördumise eelduseks ja seetõttu on üks vaide lubatavuse tingimusi see, et vaidele vastav kaebus oleks lahendatav ka halduskohtus.¹⁸¹ Kuna vaidmenetlus on seal sisuliselt eelmenetlus kohtumenetlusele, on selline lähenemine mõistatav. Eestis teatavasti vaidmenetlus enne kohtusse pöördumist kohustuslik ei ole.

¹⁷⁷ Kahe omavalitsusüksuse omavahelise vaidluse kohta koolituskulude tasumise üle vt näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrust haldusajand nr 3-3-1-24-01 ja 18. juuni 2002. a otsust haldusajand nr 3-3-1-37-02. Kohaliku omavalitsusüksuse kaebust riigi õigusaktide peale lahendas Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2004. a otsuses haldusajand nr 3-3-1-46-03 (asi oli antud üldkogule halduskolleegiumi poolt).

¹⁷⁸ RT I 1995, 94, 1628; 2004, 22, 148.

¹⁷⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 17. oktoobri 1997. a määrus haldusajand nr 3-3-1-28-97.

¹⁸⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 20. märtsi 2001. a otsus haldusajand nr 3-3-1-6-01.

¹⁸¹ F. Hufen, lk 77.

Seetõttu kerkib küsimus, kas halduskohtuliku kaebuse lubatavuse tingimusi saab laiendada ka vaide lubatavuse tingimustele? Magistritöö autori arvates sisaldub vastus HMS § 71 lg-s 1. Seal antud kolm kriteeriumit vaidemenetluse algatamiseks - algataja peab olema isik; algataja õigusi peab olema rikutud või vabadusi piiratud; rikkumine või piiramine peavad olema toimunud haldusaktiga või haldusmenetluse käigus - on analoogilised HKMS-s ette nähtud halduskohtumenetluse algatamise tingimustega. Seetõttu on ainuvõimalik järeldus, et isik, kes võib esitada kaebuse halduskohtusse, võib esitada ka vaide vaidemenetluses.

Loogiline oleks ka ümberpööratud järeldus - et isik, kes ei saa esitada kaebust halduskohtusse, ei saa esitada ka vaidet vaidemenetluses. Selle järeldusega tuleb olla siiski pisut ettevaatlikum. Nimelt näeb HKMS § 3 lg 2 ette, et halduskohtu pädevusse ei kuulu avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, milleks seadus näeb ette teistsuguse menetluskorra. Seega võiks mõeldavaks pidada ka seisukohta, et kui vaidluse lahendamiseks on sätestatud eraldi menetlus, siis see välistab HKMS § 3 lg 2 järgi küll halduskohtumenetluse, kuid kuna vaidemenetluse regulatsioonis HKMS § 3 lg-ga 2 sarnane säte puudub, siis ei ole vaidemenetlus sellisel juhul siiski välistatud. Magistritöö autor isiklikult sellist lähenemist ei pooldaks. Esiteks on autori arvates asjaolust, et HMS on haldusmenetluse valdkonda reguleeriv üldseadus ja põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* tuletatav seisukoht, et kui eriseadus näeb ette teistsuguse vaidluste lahendamise korra, siis kuulub kohaldamisele erikord ja HMS-i vaidemenetluse võimalust kasutada ei saa. Teiseks ei oleks ka õiguselguse põhimõttega kooskõlas olukord, kus mõningaid vaidlusi võiks lahendada nii vaidemenetluse korras kui erikorras, kuid oleks välistatud võimalus pöörduda halduskohtusse; samuti tekiks küsimus, kas on võimalik sellisel juhul vaidemenetluse läbimisega "tekitada" omale halduskohtumenetlustee läbi HMS § 87 lg 1, mis võimaldab vaidemenetluse läbimisel pöörduda halduskohtusse jne. Lisaks on vähetõenäoline ka võimalus, et õigele tulemusele jõutaks sellises vaidemenetluses, millele on välistatud kohtuliku kontrolli järgnemine.

Eelneva põhjal pooldab autor vaidemenetluse algatamise lubatavuse suhtes nende seisukohtade kohaldamist, mis on kujundatud kohtupraktikas halduskohtusse kaebuse esitamise lubatavuse suhtes. Järelduvalt eelviidatud Riigikohtu lahenditest saab seega väita, et kui riigil on oma õiguste ja huvide kaitsmiseks olemas muid võimalusi (maavanema järelevalve või muu järelevalve), siis ta vaidemenetlust algatada ei saa. Mis puudutab riigiasutuste omavahelisi vaidlusi, siis on Riigikohus võtnud seisukoha, et need vaidlused tuleb lahendada alluvuskorras VVS § 101 järgi ning sellised vaidlused ei allu

halduskohtule.¹⁸² Autori arvates peaks riigiasutuste vaidluse puhul samasugusele seisukohale asuma ka vaidemenetluse võimalikkuse suhtes. Riigikohus keeldus antud asjas selles küsimuses oma seisukoha väljaütlemisest.¹⁸³

Väljastatud ei ole aga ilmselt täielikult ka juhtum, kus riigi õigusi¹⁸⁴ rikutakse mõne muu avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt ning tal puuduvad muud meetmed selle erimeelsuse lahendamiseks. Senine kohtupraktika ei välista järeldust, et sellisel juhul saab riik siiski kohtusse pöörduda. Seega saaks riik sellisel juhul esitada ka vaide.

Erisused ülalvõetud positsiooni suhtes võivad tekkida eriseaduste puhul. Kui eriseadus peaks mingil juhul selgesõnaliselt võimaldama HMS-i järgi vaidemenetluse läbimist, siis tuleb järgida eriseadust olenemata sellest, kas halduskohtumenetlustee oleks selles küsimuses avatud või mitte.¹⁸⁵

3.1.3. Vaide tagastamine selle esitamise mittelubatusel tõttu

HMS ei kasuta mõistet "vaide esitamise lubatus" ega ka muud mõistet selle nähtuse tähistamiseks. Probleem seoses sellega tekib eelkõige põhjusel, et kui haldusorgan tuvastab, et vaide on esitanud isik, kelle poolt vaide esitamine ei ole lubatud, siis millisel alusel ta selle menetlemisest keelduda võib? Kui vaide on esitanud alaealine või muu piiratud teovõimega isik ning seadusjärgne esindaja ei nõustu selle taotlusega, siis sellise vaide saab ilmselt tagastada HMS § 12 lg 2 alusel. Ülejäänud juhtudel tuleb ilmselt vaide tagastada HMS § 79 lg 1 p 1 alusel, mille kohaselt vaide tagastatakse, kui isikul puudub õigus vaidet esitada. Parema võimaluse puudumisel tuleb ilmselt sätet tõlgendada laiendavalt ning lugeda, et "õigus vaidet esitada" hõlmab ka "vaide esitamise lubatavuse".

Vaide tagastamise näol (HMS § 79 lg 3), olgu siis põhjusel, et vastav isik ei saa vaidet esitada või siis muudel HMS §-s 79 loetletud põhjustel, ei ole tegemist haldusaktiga. Vaide tagastamine on sisuliselt selle menetlemisest keeldumine. See on analoogiline haldusmenetluses avalduse menetlemisest keeldumisega. Viimast ei ole kohtupraktikas peetud haldusaktiks, vaid menetlust lõpetavaks toiminguks, millega haldusorgan ei otsusta isiku

¹⁸² Riigikohtu halduskolleegiumi 20. oktoobri 2004. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-38-04.

¹⁸³ Samas, p 10. Nimetatud asjas oli sealjuures üks riigiasutus teise asutuse haldusakti vaidemenetluse korras isegi vaidlustanud ning asjas oli tehtud ka vaideotsus.

¹⁸⁴ Ilmselt ei saa sellisel juhul rääkida küll riigi põhiõigustest, sest riigi põhiõigusvõimet on pigem eitatud. Vt R. Alexy, lk 82; samuti Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 101-103. Samas ei saa aga see välistada seda, et riik oma õigusi, näiteks omandiõigust, siiski õiguskaitsemenetluse abil kaitseb.

¹⁸⁵ Magistratitöö autorile ei ole teada, et käesoleval ajal näeks mõni eriseadus ette vaidemenetlust olukorras, kus halduskohtumenetlus oleks võimatu.

õiguste ega kohustuste üle.¹⁸⁶ Ka Saksamaal leitakse, et vaide tagastamise näol ei ole tegemist haldusaktiga, tagastamine omab üksnes menetluslikku tähendust.¹⁸⁷

3.2. Vaideõigus

HMS § 71 lg 1 sätestab järgmist: "Isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide." Vaideõiguse täpsemaks käsitlemiseks puudutakse järgnevalt selle normi elemente lähemalt.

3.2.1. Haldusaktiga või haldusmenetluse käigus

Kõigepealt tuleb käsitleda fraasi "haldusaktiga või haldusmenetluse käigus" mõningast puudulikkust. Neist sõnadest jääb nimelt arusaam, et hõlmatud ei ole toiminguga õiguste rikkumine. Fraas "haldusmenetluse käigus" on ilmselt mõeldud eelkõige katma juhtumit, kus isiku õigusi rikutakse haldusmenetluse lõpptulemusest sõltumata, st mingi menetlustoiminguga, aga samuti ka viivituse või tegevusetusega (HMS § 72 lg-s 3 sätestatud vaide eseme puhul). Sätte sõnastusest ei saa siiski teha järeldust, et toimingut võib vaidlustama asuda ükskõik kes, ilma igasuguse puutumuseta vaidlustatavasse toimingusse. Nagu lünk ikka, tuleb see ületada analoogia abil¹⁸⁸ ning järeldada, et ka analoogiliselt haldusaktiga saab toimingut vaidlustada vaid isik, kelle õigusi see rikub või vabadusi piirab. Soovitav oleks siiski see sõnastuslik puudujääk HMS-st kõrvaldada.

3.2.2. Õigused ja vabadused

Puutumus haldusakti, toimingu või haldusmenetluse toiminguga peab HMS-i järgi olema selline, mis kvalifitseerub isiku õiguste rikkumiseks või vabaduste piiramiseks. Tekib küsimus, millise vaheteo järgi saab eristada õiguste rikkumist ja vabaduste piiramist? Õiguste ja vabaduste vahel ilmselt seda vahetegu eristada ei saagi. Seal, kus saab rääkida isiku õigusest, saab rääkida ka tema vabadusest ning vastupidi. Üks determineerib teise. Ka R. Alexy on Eesti põhiseaduse puhul põhiõiguste ja -vabaduste olemuslikku erinevust käsitledes nentunud, et vabaduseformuleering erineb õiguse sõnastuse põhitüübist "igauhel on õigus" ainult selle poolest, et klausel "õigus" on asendatud klausliga "vabadus" ja leidnud, et vabadusest kui iseseisvast kategooriast võiks loobuda. On selge, et vabaduste mainimine

¹⁸⁶ Riigikohtu halduskollegiumi 11. märtsi 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-8-04, Tallinna Ringkonnakohtu 10. veebruari 2003. a määrus haldusasjas nr 2-3/185/03.

¹⁸⁷ M. Oerder, lk 136.

¹⁸⁸ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2. trükk. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2004, lk 163.

õiguste kõrval on dogmaatiliselt üleliigne.¹⁸⁹ Ilmselt on põhiõiguste ja -vabaduste samasuse selgitus üle kantav ka HMS §-s 71 kasutatud "õigustele ja vabadustele".

3.2.3. Piiramine ja rikkumine

Isegi peale arusaamisele jõudmist, et "vabadused" on samastatavad "õigustega", jääb alles küsimus, kuidas eristada õiguste rikkumist ja õiguste (vabaduste) piiramist HMS § 71 lg 1 tähenduses? Üldiselt tunnustatud on lähenemine, et õiguste piiramine (riive), on olukord, kus isiku õigusi küll kitsendatakse, kuid see toimub õiguspäraselt. Õiguste rikkumisega on tegemist siis, kui õigusi kitsendatakse õigusvastaselt. Seega õiguspärane, kuid ebaotstarbekas haldusakt ei saa küll rikkuda (*verletzen*) vaide esitaja õigusi, kuid ta võib neid riivata (*beschweren*).¹⁹⁰ Vaide esitamise õiguse puhul "rikkumise" ja "piiramise" eristamine on magistritöö autori arvates isegi põhjendatud. Seda põhjusel, et vait võidakse esitada nii põhjusel, et vaidlustatav haldusmeede on õigusvastane - sellisel juhul toimub õiguste rikkumine, kui ka põhjusel, et see on ebaotstarbekas - sellisel juhul toimub õiguste piiramine.

Nii õiguste piiramine kui rikkumine on tegelikkuses vaide esitamise staadiumis veel alles väited. Küsimus, kas ka tegelikult õigusi või vabadusi piiratakse, selgub alles vaide lahendamise käigus. Vaide esitamisel peab isik nn "võimalikkuseteooria" (*Möglichkeitstheorie*) järgi alles ära näitama asjaolud, millede puhul on võimalik tema õiguste riive, mis tuleneb võimalikust õigusvastasest või ebaotstarbekast haldusaktist.¹⁹¹

3.2.4. Vaideõiguse kontrollimine

HMS § 71 lg-s 1 kasutatud väljend "õiguste rikkumine või vabaduste piiramine" kasutusel ka halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamise kriteeriumina (HKMS § 7 lg 1).¹⁹² Seega on nii vaideõigus kui kaebeõigus oma sisult kokkulangevad. Erisus võib vaide esitamise puhul tekkida vaid tõigast, et vaidega on võimalik vaidlustada ka akti või toimingut otstarbekust (vt alaptk 3.2.5).

Vaideõiguse kaebeõigusega kattuvasse osasse - st sellesse, millistel juhtudel võib haldusakt või toiming isiku õigusi rikkuda, mida mõista kaitstava õiguse ning huvi all, kuidas seda

¹⁸⁹ R. Alexy, lk 25.

¹⁹⁰ R. Pietzner. M. Ronellenfisch. Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht: Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess. 10. Aufl. Düsseldorf: Werner, 2000, S 391.

¹⁹¹ P. Weides, lk 281-282; A. Günther. Das Widerspruchsverfahren. 2. Aufl. Siegburg: Verlag Reckinger & Co, 1983, S 35.

¹⁹² Eelnevas alapeatükis toodud seisukoha valguses tekib küsimus, kas halduskohtumenetluses õiguste rikkumise ja piiramise eristamine on ikka vajalik, kuna halduskohtumenetluses kontrollitakse vaid haldusmeetme õiguspärasust/õigusvastasust. Õigusvastasuse tuvastamisel on tegemist õiguse rikkumisega, mitte piiramisega.

kindlaks teha jne - käesoleva magistritöö raames pikemalt ei süveneta. Seda põhjusel, et tegemist on niivõrd mahuka teemaga, mis väärrib käsitlemist omaette uurimustöö raames. Märkida võib vaid, et vastavalt Riigikohtu erikogu lahenditele¹⁹³ tuleb ka Eesti õiguses lähtuda adressaaditeooria põhimõttest, mille kohaselt võib koormava haldusakti sisuks olev keeld või käsk alati isiku õigusi rikkuda ja seega on sellisel isikul alati kaebeõigus.¹⁹⁴ Samades lahendites on võetud ka seisukoht, et topeltnõjuga haldusaktide puhul saab kaitsenormiteooriast tulenevalt isiku subjektiivsest õigusest rääkida siis, kui vaidlusalune norm on peale avalike huvide sihitud muuhulgas kaitsma ka kaebuse esitaja kui üksikisiku huve.¹⁹⁵ Adressaaditeooriast ja kaitsenormiteooriast lähtumine on tunnustatud ka teistes Kontinentaal-Euroopa maades.

3.2.5. Vaideõigus ebaotstarbekuse motiividel esitatud vaide puhul

Kuna vaidemenetluse käigus on erinevalt kohtumenetlusest võimalik kontrollida ka haldusakti või toiminguga otstarbekust, siis tekib küsimus, kas see omab laiendavat mõju ka vaideõigusele? Saksa õiguskirjanduses on üldiselt võetud seisukoht, et vaideõigus on seetõttu laiem kui kaebeõigus halduskohtumenetluses. See on põhjendatav ka sellega, et vaide on iseseisev, kaebusest sõltumatu õiguskaitsevahend, millega on võimalik saavutada rohkem kui halduskohtuliku kaebusega.¹⁹⁶

Seega võib vaide esitada ka see isik, kes leiab, et vaidlustatav haldusakt ei ole otstarbekas. Leitakse, et rolli võib see mängida vaid diskretsiooniotsuste puhul. F. Hufeni arvates on sellise juhtumi võimalikkus aga suhteliselt vähetõenäoline, kuna ebaotstarbekas sekkumine on enamasti ka ebaoproportsionaalne. Eksimus diskretsiooni järgimisel tähendab diskretsiooniviga ja seega mitte üksnes halduse ebaotstarbekat, vaid ka õigusvastast käitumist. Sellisel juhul on vaide esitamine põhjendatud võimaliku õiguste rikkumisega, mitte üksnes ebaotstarbeka sekkumisega.¹⁹⁷

Kuidas aga neil vähestel juhtudel, kui ainus vaide esitamise ajend on akti või toiminguga ebaotstarbekus, siiski kindlaks teha, kas vaide esitaja omab akti või toiminguga sellist puutumust, et tal oleks vaideõigus? R. Pietzner ja M. Ronellenfitsch on märkinud, et ka

¹⁹³ Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu 20. detsembri 2001. a määrus nr 3-3-1-8-01 ja otsus nr 3-3-1-15-01.

¹⁹⁴ F. Hufen, lk 275.

¹⁹⁵ E. Eyermann u a, lk 268.

¹⁹⁶ P. Weides, lk 281.

¹⁹⁷ F. Hufen, lk 86.

sellisel juhul peab diskretsiooninorm kaitsema vähemalt vaide esitaja huvisid.¹⁹⁸ Magistritöö autor järeldeb sellest väitest teatud määral mugandatud kaitsenormiteooria kohaldamise nõuet - tuleb kontrollida, kas haldusakti andmise aluseks olnud diskretsioonilise õigusnormi eesmärk oli muuhulgas ka vaide esitaja kaitsmine. Selline kontroll ei pruugi olla kerge, kuid selge on see, et ebaotstarbekuse motiiv ei tohi saada selleks võimaluseks, millele tuginedes saaks hakata esitama "populaarvaideid". Alles peab jääma vaidemenetluse subjektiivse õiguskaitse iseloom.

3.3. Vaidehuvi

Lisaks vaideõigusele eristatakse Saksa õiguskirjanduses ka nn "vaidehuvi". Haldusmenetluses on vajalik huvi taotluse esitamiseks või asjas otsustuse saamiseks.¹⁹⁹ Vaide puhul tuleb kontrollida, kas vaideotsus üldse vaide esitaja poolt soovitud eesmärgi saavutamist soodustab.²⁰⁰ See seisukoht tuleneb haldusmenetluse ökonoomsuse põhimõttest ja haldusmenetluse eesmärgist tagada haldusülesannete lihtne, otstarbekas ja tõhus täitmine. Vaideorgan võib vaide tagastada kui lubamatu juhul, kui vaide lahendamine ei aita vaide esitajal oma huvi realiseerida. Vaideõigus võib puududa, kui:

- 1) vaide esitaja ei vaja oma õiguste teostamiseks haldusakti (näiteks isiku poolt kavandatud ehitamiseks ei ole vaja ehitusluba, vaid piisab üksnes ehitamiskavatsusest teatamisest);
- 2) taotletud haldusakt on isiku jaoks ilmselgelt kasutu, kuna ta ei saa sellega kaasnevaid õiguslikke tagajärgi nagunii realiseerida, sest seda takistavad õiguslikud või faktilised asjaolud, mida ei ole võimalik kõrvaldada (ehitusloa taotlemine, kuigi isikul ei ole eraõiguslikul tasandil õigusi selle realiseerimiseks, ja neid ei ole võimalik ka saada);
- 3) vaide esitajal sellel hetkel kas enam ei ole või veel ei ole huvi asja otsustamise vastu (tulevikus saabuda võiva õiguse kindlakstegemine või akti õigusvastasuse kindlastegemine ilma, et tal oleks selleks põhjendatud huvi).
- 4) vaide esitaja kuritarvitab oma avalduse esitamise õigust haldusorganile (ülemäärane, eriti mittevajalik või mõttetu teabenõue oma majanduslike huvide läbisurumiseks; korduv ühe ja sama avalduse esitamine, ilma et vahepeal õiguslikus ja faktilises olukorras midagi muutunud oleks).²⁰¹ Eeltoodule lisaks on A. Günther pidanud vaidehuvi puudevaks ka olukorras, kus isikul oleks võimalik oma eesmärk saavutada mõnel teisel, kiiremal, paremal ja odavamal moel.²⁰²

¹⁹⁸ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 391.

¹⁹⁹ Samas, lk 392.

²⁰⁰ P. Weides, lk 282-283.

²⁰¹ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 393-394.

F. Hufeni andmetel on olukord, kus vaide esitajal vaidehuvi puudub, siiski harv erand.²⁰³ Samal seisukohal on A. Günther, kes on ka märkinud, et üldreeglina tuleb isikul vaidehuvi olemasolu eeldada.²⁰⁴

Vaidehuvi eristamine on vajalik ilmselt ka Eesti HMS-s sätestatud vaidemenetluse puhul. Vaidehuvi ei saa samastada vaideõigusega, sest eeltoodud näidete puhul võib isikul vaideõigus olemas olla - tema õigusi võidakse formaalselt võttes piirata, kuid vaideotsuse tegemine ei aita tal saavutada seda eesmärki, mida ta tegelikult saavutada tahaks. Tuleb mõnda, et sellised juhtumid võivad olla väga harvad ning ajendatuna peamiselt isiku sügavast ebakompetentsusest või pahatahtlikkusest. Mõnda tuleb ka seda, et haldusorgan ei pruugi alati olla kõige pädevam otsustama selle üle, milline võib olla isiku tegelik eesmärk ja kas selle eesmärgi saavutamisele aitab kaasa vaidemenetluse läbimine või mitte. Seetõttu tuleks vaidehuvi puudumise tõttu vaide menetlemisest keeldumist rakendada väga harvadel juhtudel, kui vaidehuvi puudumine on ilmne.

Problemaatiline on küsimus, millisele õiguslikule alusele saaks Eesti HMS-i puhul viidata, kui sellisel juhul vaide menetlemisest keeldutakse. Ilmselt tuleb jällegi tõlgendada laiendavalt HMS § 79 lg 1 p-i 1, mille kohaselt vaie tagastatakse, kui isikul puudub õigus vaiet esitada (vt ka alap 3.1.3). Saksa õiguskirjanduse kohaselt viidatakse seal vaidehuvi puudumise tõttu vaide menetlemata jätmisel taotluse esitamise huvi puudumisele haldusmenetluses.²⁰⁵ Eesti HMS-s on taotluse menetlemata jätmise alused paraku puudulikud ning ei näe ette võimalust taotluse tagastamiseks taotlushuvi või taotlusõiguse puudumise tõttu.²⁰⁶

3.4. Vaide liigid

HMS-st ei selgu otseselt, milliseid taotlusi võib vaidemenetluse korras esitada. Selge on, et võimalik on esitada kehtetuks tunnistamise vaiet (HMS § 72 lg 1 ja 2) ning haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks kohustamise vaiet (HMS § 72 lg 1 p 3). Sellised vaided on oma olemuselt analoogilised halduskohtusse esitatavate tühistamiskaebusega ja kohustamiskaebusega (HKMS § 6 lg 2 p-d 1-2). Sellise võrdluse pinnalt tekib küsimus, kas võimalik on esitada ka teiste halduskohtumenetluses tunnustatud kaebustega sarnaseid vaideid, nimelt siis vaiet akti või toimingute õigusvastasuse kindlakstegemiseks, kahju hüvitamiseks jne

²⁰² A. Günther, lk 35.

²⁰³ F. Hufen, lk 96.

²⁰⁴ A. Günther, lk 35.

²⁰⁵ P. Weides, lk 283.

²⁰⁶ Taotluse läbi vaatamata jätmise kohta haldusmenetluses, sh võimaluse kohta tagastada taotlus taotlushuvi puudumise tõttu vt ka A. Aedmaa jt. lk 237-240.

(HKMS § 6 lg 3 p-d 1-3)? Sellise küsimuse esitamine on võimalik seetõttu, et HMS § 72 lg-d 2-3 ei räägi enam vaidemenetluse korras "taotlemisest", vaid "vaidlustamisest". Samuti vajab käsitlemist kehtetuks tunnistamise vaide ja kohustamisvaide täpsem olemus.

3.4.1. Haldusakti kehtetuks tunnistamise vaie

Haldusakti kehtetuks tunnistamise vaie saab kasutada eelkõige koormavast haldusaktist vabanemiseks. Saksa õiguskirjanduses peetakse lubamatuks kehtetuks tunnistamise vaide esitamist olukorras, kus haldusakti veel tegelikult antud ei ole. Lubatavaks on peetud aga vaie tühise või teatavaks tegemata haldusakti peale - selline haldusakt ei ole küll kehtiv, kuid nimetatud kehtetust tingiv asjaolu võib ilmnedas alles vaidemenetluse käigus.²⁰⁷

Koos kehtetuks tunnistamise vaidega võib taotleda ka haldusakti tagajärgede kõrvaldamist, sõltumata sellest, kas selleks on vajalik faktiline tegevus või haldusakti andmine. Kuna haldusakti kehtetuks tunnistamine ja selle tagajärgede kõrvaldamine on omavahel olemuslikult seotud, ei pea ka juhul, kui tagajärgede kõrvaldamine eeldab haldusakti andmist, selle jaoks läbi viima eraldi haldus- ega vaidemenetlust. R. Pietzneri ja M. Ronellenfitschi seisukoha järgi ei pea vaides olema isegi selgesõnaliselt eraldi taotlust kehtetuks tunnistatava haldusakti tagajärgede kõrvaldamiseks. See võib olla tuletatav sealt tõlgendamise teel, samuti saab üldjuhul ka muidu eeldada, et vaide esitaja soovib tagajärgede kõrvaldamist, kuna üksnes akti kehtetuks tunnistamine ilma selle tagajärgede likvideerimiseta ei taga talle piisavat õiguskaitset.²⁰⁸ Haldusmenetluses valitseva uurimisprintsipiiga, samuti vaidemenetluse õiguskaitsefunktsiooniga saab sellist väidet iseenesest kokkusobivaks pidada. Kui aga siiski tekib kahtlus, mida isik täpselt soovib, siis tuleb tal lasta taotlust täpsustada.

3.4.2. Haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks kohustamise vaie

HMS § 72 lg 1 p 3 järgi saab isik taotleda ka ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. HMS § 72 ei näe otsesõnu ette võimalust, et isik saaks taotleda otseselt haldusakti andmist või toimingu sooritamist. Nagu järgnevalt, magistratöö alapeatükis 5.4 käsitletakse, ilmneb sama puudus ka HMS § 85 puhul, mis sätestab vaide lahendamise volitused ja ei näe samuti ette otseselt haldusakti andmist või toimingu sooritamist, vaid üksnes selleks ettekirjutuse tegemist. Puudus seisneb selles, et juhtudel, kus kõrgemalseisvat vaideorganit ei ole ning vaide peab lahendama lähteorgan (HMS § 73 lg 2-3), siis peab lähteorgan saama vaide rahuldamise korral ise taotletud

²⁰⁷ F. Hufen, lk 81-82.

²⁰⁸ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 354-355.

haldusakti anda või toimingu sooritada. Lisaks võib mõningatel juhtudel taotletud akti anda ka vaideorgan ise, ning nagu järgnevalt alapeatükis 5.4.2, leitakse, on see paremini kooskõlas vaidemenetluse funktsioonidega ja muude haldusmenetluse põhimõtetega. Viidatud alapeatükis toodud põhjendustel, mida siinkohal ruumi kokkuhoidmise eesmärgil ei korrata, peaks töö autori arvates ka HMS § 73 ette nägema võimaluse otseselt haldusakti andmise või toimingu sooritamise taotlemiseks.

3.4.3. Menetlustoimingute vaidlustamine

Täpselt ei ole võimalik määratleda, millise taotluse korras on võimalik vaidlustada HMS § 72 lg-s 2 ja 3 loetletud toiminguid - menetlustoimingut, viivitust, tegevusetust, ametiisiku taandamisest keeldumist ja haldusakti andmise taotluse tagastamist.²⁰⁹ Arvestades nende vaidlustamise võimalikkust, peab tegemist olema seega vaide esitaja suhtes koormavate või muul viisil ebasoodsate toimingutega.

Vaidemenetluse õiguskaitsefunktsioon peab tagama ka selle, et pakutav õiguskaitse oleks efektiivne. Sellega on kooskõlas magistriltöö autori arvates vaid see, et isikul oleks võimalik sellisel juhul taotleda positiivse menetlustoimingu sooritamist või selle sooritamiseks kohustamist. Näiteks viivituse või tegevusetuse puhul saaks isik taotleda aktiivse toimingu sooritamist või selleks kohustamist jne. Selle kasuks räägib ka see, et haldusel mõni õiguskaitsevahendi nõ "pehmem vorm", näiteks toimingu õigusvastaseks tunnistamine, üldreeglina kehtivas õiguses puudub.

3.4.4. Muud vaide liigid

Saksa käsitlustes on mõeldavaks peetud ka õigusvastasust tuvastava vaideotsuse tegemist. Seda juhtumil, kui haldusakti kehtivus on mingil põhjusel vaidemenetluse käigus lõppenud (näiteks kehtivustähtaja möödumise tõttu) ja vaide esitajal on olemas õigustatud huvi (rehabiliteerimine, õigusvastase tegevuse kordumise oht) sellise kindlakstegemise vastu.²¹⁰ Üldjuhul peab aga vaide eseme äralangemisel menetluse käigus isik siiski vaide tagasi võtma.²¹¹ Kuivõrd Eesti õiguses on alanud vaidemenetluse lõppemine võimalik ainult vaideotsusega (va HMS §-s 79 sätestatud juhud; lisaks ka ilmselt juhtum, kui isik vaide tagasi võtab), siis ei saa välistada, et ka Eestis võiks vaideorgan teha tuvastava vaideotsuse vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks, kui isik seda endiselt soovib ja tal on selleks põhjendatud huvi. Ka halduskohtumenetluses on võimalik jätkata menetlust kaebuse

²⁰⁹ Loetelusse oleks pidanud kuuluma ka toimingu sooritamise taotluse tagastamine.

²¹⁰ P. Weides, lk 280; F. Hufen, lk 127.

esitaja soovi korral hoolimata kaebuse eseme äralangemisest (HKMS § 24 lg 1 p 3). Selgesõnaliselt seda võimalust aga sätestatud ei ole.

Muudel juhtudel õigusvastasuse tuvastamise vaiet ega üldse muid liiki vaideid Saksamaal mõeldavaks ei peeta. Kuid erinevusena Eestist saab seal vaidega taotleda üksnes haldusakti kehtetuks tunnistamist või haldusakti andmist (tühistamis- ja kohustamisvaie), puudub võimalus vaidlustada reaalakti ehk toimingut.²¹² Eesti HMS-i järgi on teatavasti võimalik aga vaidlustada ka menetlustoiminguid ning halduse toiminguid. Seega ei ole paralleel saksa õigusega küsimuses, kas HMS-i järgi saab vaidega esitada ka teistsuguseid taotlusi, väga kaalukas argument. Näiteks võib HMS-i puhul tõstatada küsimuse, kas vaidega saab taotleda ka kahju hüvitamist? Kahju hüvitamine on teatavasti halduse toiming (sellele võib eelneeda ka haldusakt) ning HMS § 72 lg 1 p 3 järgi saab vaidega taotleda ka haldusakti andmist või toimingu sooritamist (täpsemalt siiski ettekirjutust selleks). Seega põhimõtteliselt ei saaks seda välistada. Ka riigivastutuse seaduse²¹³ (edaspidi RVS) §-d 17-18 ei keela seda, et haldusorganile esitatud kahju hüvitamise taotluse rahuldamata jätmisel esitab isik selle peale vaide kõrgemalseisvale haldusorganile. Kõik kolm vaidmenetluse põhifunktsiooni räägivad magistritöö autori arvates igatahes selle võimaluse kasuks.

Eelnevast nähtuvalt on vaidega esitatavate võimalike nõuete liigid reguleeritud HMS-s pisut ebapiisavalt ning neid tuleks täpsustada. Magistritöö autor ise pooldab vaidmenetluse funktsioonide tagamise vajadusest lähtuvalt suhteliselt laia nõuete skaalat. Kuid kindlasti ei tohi see viia selleni, et avaneks võimalus halduse ülekoormamiseks erinevate vaietega, samuti ei tohiks see muuta menetlust keerulisemaks ja ebaselgemaks (näiteks erinevate vaidetähtaegade loomisega). See tähendab, et kohtumenetluses tuntud kaebuste liikide automaatne ülevõtmine ei ole vajalik. Säilima peab vaidmenetluse subjektiivse õiguskaitse olemus ning vaidmenetluses saavutatu peab isikule pakkuma reaalselt ja arvestatavat õiguskaitset.

3.5. Kokkuvõte

Vaidmenetluse näol pakutav õiguskaitse on avatud neile isikutele, kelle poolt on vaide esitamine lubatav, kellel on vaideõigus ja ka vaidehuvi. Vaide esitamise lubatavuse puhul, kui eriseadused ei sätesta teistmoodi, maksab lähtuda halduskohtumenetluses kaebuse esitamise lubatavuse kohta välja toodud seisukohtadest. Nii võivad vaiet esitada füüsilised ja

²¹¹ P. Weides, lk 279.

²¹² F. Hufen, lk 81.

eraõiguslikud juriidilised isikud ning ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud peale riigi (vähemalt üldjuhul mitte kohaliku omavalitsusüksuse või teise riigiorgani tegevuse vastu). Vaideõiguse määratlemisel tuleb lähtuda halduskohtuliku kaebeõiguse suhtes kujundatud seisukohtadest. Otstarbekuse kontrolli võimalusest tulenevalt võib vaidemenetluses vaideõigus siiski laiemaks osutada, kui kohtulik kaebeõigus, kuid seda vaid harvadel juhtudel. Vaide esitamiseks on vajalik ka vaidehuvi olemasolu – vaie peab aitama isikul tema eesmärki saavutada. Vaidega peab isikul olema õigus taotleda ka otseselt haldusakti andmist või toimingut sooritamist (mitte ainult ettekirjutust selleks). Õiguskaitsefunktsioonist tulenevalt tuleb lubada vaides esitada võimalikult efektiivseid ja mitmekesiseid taotlusi, sealhulgas vaiet kahju hüvitamiseks, aktiivse toimingut või menetlustoimingut sooritamist jne.

²¹³ RT I 2001, 47, 260; 2004, 56, 405.

4. MENETLUS LÄHTEORGANIS

4.1. Lähteorgani poolt teostatava menetluse olemus ja eesmärk

HMS § 73 lg 1 tulenevalt esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu vaideorganile. Lähteorganiks on seega "haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan".²¹⁴ Nagu eespool mainitud, toimub segapädevusega vaidemenetluse puhul vaidemenetlus sisuliselt kahes organis, tegemist on kaheastmelise vaidemenetluse süsteemiga.²¹⁵ Lähteorgani funktsioon HMS-i järgi on vaide nõuetekohasuse kontrollimine ja vaide edastamine lahendamiseks vaideorganile. Samuti on lähteorgani ülesandeks kontrollida vaide põhjendatust. Kui ta vaiet põhjendatuks peab, võib ta selle ise rahuldada (HMS § 80 lg 2).

Menetlust lähteorganis on nimetatud ka "vahemenetluseks" (*Zwischenverfahren*), kuna see on vahelülis haldusakti andmise ja "tegeliku" vaidemenetluse vahel.²¹⁶ Selline vahemenetlus on vormivaba, tema eesmärgiks on vaidemenetluse ettevalmistamine ja ühtlasi täidab see ka nn "puhastavat" funktsiooni.²¹⁷ Kuid kokkuvõetuna moodustavad nad siiski ühtse formaalse õiguskaitsemenetluse, tegemist ei ole kahe eraldi menetlusega.²¹⁸ Seega jagab eelmenetlus kui osa vaidemenetlusest neidsamu eesmäärke, mis on vaidemenetlusel tervikuna (vt ptk 2).

Konstruktsioon, kus vaie esitatakse lähteorgani kaudu ja sealjuures antakse lähteorganile õigus vaide rahuldamiseks, lähtub ilmselt eelkõige soovist anda haldusorganile võimalus iseenda tegevuse täiendavaks kontrollimiseks ja võimaliku vea parandamiseks. See on vaidemenetlusega taotletava enesekontrollifunktsiooni väljundiks.²¹⁹ Nii nagu vaidemenetlus peab toimima filtrina kohtumenetluse jaoks, peab menetlus lähteorganis funktsioneerima filtrina vaideorganis toimuva menetluse jaoks.²²⁰ Seega on selle menetlusetapi lisaeesmärgiks ka vaideorgani koormuse vähendamine.

²¹⁴ Selline definitsioon ei hõlma juhtumeid, kui isik soovib vaidlustada haldusakti andmisest või toimingu sooritamist keeldumist (on vaid aktist või toimingust keeldunud organ), samuti on see määratlus problemaatiline ka viivituse või tegevusetuse vaidlustamisel. Tõlgendamise abil jõuab siiski järeldusele, et vaie tuleb esitada organile, kelle tegevust vaidlustatakse, st aktist või toimingust keeldunud organile või viivitavale organile. Soovitav oleks siiski HMS § 73 lg 1 määratlust "haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan" muuta. Töö autori arvates oleks üks lühemaid ja arusaadavamaid määratlusi näiteks "algse haldusmenetluse läbi viinud haldusorgan."

²¹⁵ M. Oerder, lk 105.

²¹⁶ P. Weides, lk 228.

²¹⁷ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 323.

²¹⁸ Samas, lk 324.

²¹⁹ F. Hufen, lk 117.

²²⁰ P. Weides, lk 229.

Samuti on selline lahendus ka vaide esitaja huvides, sest ta saab esitada vaide otse organile, kes oli menetluse läbiviijaks ja kellega ta senise haldusmenetluse käigus ilmselt ka kokku puutus. Nii ei pea isik eelnevalt kindlaks tegema, kes täpselt lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostab ega esitama vaiet otse talle. Isiku jaoks on selline lahendus vähem koormavam seetõttu, et kehtivas õiguses ei pruugi teenistuslikku järelevalvet teostava organi kindlakstegemine olla alati just kerge ülesanne (vt alaptk 5.1). Seda efekti nõrgestab aga HMS § 76 lg 2 p-st 1 tulenev nõue, et vaides märgitaks haldusorgani nimetus, kellele vaie on esitatud, so vaideorgani nimetus.²²¹

Saksamaa õigusmõtlemises tähistatakse menetlust, mis toimub lähteorganis enne vaide edastamist vaideorganile, terminiga *Abhilfverfahren*. Eesti keeles sellele menetlusosale eraldi nimetust käibel ei ole, ning saksakeelse termini otsetõlge võiks osutada väga veidraks. Alljärgnevalt kasutatakse selle menetlusfaasi tähistamiseks sõnu "menetlus lähteorganis", kuid kuna tegemist on vaideorganis toimuvale vaidemenetlusele eelneva ja ka selle ettevalmistamisele suunatud menetlusega, siis ei näe magistritöö autor takistust, miks mitte kasutada vaidemenetluse kontekstis selle menetlusfaasi tähistamiseks ka terminit "eelmenetlus".

4.2. Lähteorgani kohustused

HMS-i järgi saab lähteorgani kohustusi vaidemenetluse staadiumis jagada põhimõtteliselt kaheks - vaide lubatavuse kontrolliks ja vaide sisulise põhjendatuse kontrolliks.

4.2.1. Vaide lubatavuse kontroll

Vaidele esitatavad nõuded on määratletud eelkõige HMS §-st 76, kuid neid võib järeldada ka näiteks HMS §-dest 72 ja 79. Vaidele esitatavad nõuded (mitte üksnes vorminõuded, vaid ka näiteks tähtaegsus, vaide esitamise õigus, vaide ese jmt) moodustavad kokku vaide lubatavuse eeldused. Menetleda saab ainult vaiet, mis neile nõuetele vastab, st mis on lubatav.

²²¹ Fraasi "haldusorgani nimetus, kellele vaie on esitatud" võiks iseenesest tõlgendada ka nii, et peetakse silmas lähteorganit, kuna see on organ, kes vaide esimesena kätte saab. Kuid vaadates HMS § 73 lg 1 sõnastust "... esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet." ilmneb siiski, et vaie esitatakse küll lähteorgani kaudu, kuid siiski vaideorganile. Seega tuleb ka HMS § 76 lg 2 p-s 1 märgitud haldusorganina, kellele vaie on esitatud, mõista vaideorganit. Nagu ülal märgitud, võib tavainimesele olla vaideorgani kindlakstegemine mõnikord küllaltki koormav. Kasu on sellisel juhul põhjalikust vaidlustamisviitest. Võiks aga kaaluda ka vaideorgani nime märkimise nõudest loobumist või selle asendamist üksnes lähteorgani nimega. See oleks kooskõlas ka vaidemenetluse õiguskaitsefunktsiooni osiseks oleva menetluse lihtsuse nõudega.

Vaide vorminõuete kontrollimisel ei tohi haldusorgan muutuda liialt formalistlikuks ega nõuda vorminõuete täitmist liiga jäigalt. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et "Taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsipiibist lähtudes arvestada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vaiet, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud Haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida."²²²

HMS ei sätesta selgesõnaliselt, milline haldusorgan peaks vaide nõuetekohasust kontrollima. HMS § 80 lg 1 seab vaide vaideorganile edasisaatmise eelduseks selle, et vaie vastaks käesolevas seaduses sätestatud nõuetele. Sätte sõnastusest ja asukohast saab teha ainuvõimaliku järelduse, et vaide nõuetekohasust peab kontrollima lähteorgan, kuna tema on vaiet edasisaatvaks organiks (HMS § 80 lg 1) ja seega peab ta eelnevalt olema veendunud vaide nõuetekohasuses. Kui valdavalt on tegemist vorminõuete kontrolliga, siis tuleb esile tõsta siiski seda, et lähteorgan peab kontrollima ka mõningaid sisulisemaid küsimusi - näiteks isiku õigust vaide esitamiseks (järeldeb HMS § 79 lg 1 p-st 1); vaide tähtaegsust ja selle ennistamise võimalikkust (järeldeb HMS §-st 77 ja § 79 lg 1 p-st 3); samuti ilmselt ka küsimust, kas vaide ese on lubatav muudel põhjustel (nt kas vaide ese on üldse vaidemenetluses vaidlustatav). Kui lähteorgan leiab, et vaie ei ole vorminõuete või muude rikkumiste tõttu lubatav, siis ta tagastab selle (HMS § 79).

Siinkohal tuleb märkida, et Saksamaal toimub lähteorgani poolt vaide lubatavuse eelduste kontrollimine veidi teistmoodi. Lähteorgan peab seal samamoodi vaide lubatavust kontrollima, see eelneb vaide põhjendatuse kontrollile.²²³ Valet rahuldava otsuse saab lähteorgan teha vaid siis, kui vaie on lubatav.²²⁴ Juhtumil aga, kui lähteorgan ei pea valet põhjendatuks ja seega seda ei rahulda, peab ta selle vaideorganile edastama ka siis, kui ta leiab, et vaie on lubamatu. See on põhjendatav sellega, et lähteorgan võib vaide lubatavuse

²²² Riigikohtu halduskolleegiumi 4. aprilli 2003. a määrus haldusajand nr 3-3-1-32-03. Põhimõtteliselt sama seisukohta oli kohtupraktikas rõhutatud ka varem, vt Tallinna Ringkonnakohtu 2. aprilli 2002. a määrus haldusajand nr 2-3/353/2002.

²²³ R. Pietzner. M. Ronellenfitsh, lk 317; C. Huxholl, lk 14; P. Weides lk 228.

eelduste hindamisel eksida.²²⁵ Seega on lähteorganil õigus vaid positiivseks soorituseks vaide esitaja suhtes - st üksnes vaide osaliseks või täielikuks rahuldamiseks. Keelatud on vaide läbivaatamatult tagastamine selle lubamatuse või põhjendamatusse tõttu, samuti vaide esitaja suhtes halvendava vaideotsuse tegemine (*reformatio in peius*).²²⁶

Erinevus vaide lubatavuse kontrolli juures seisneb seega selles, et Saksamaal ei ole lähteorganil õigust vaiet selle lubamatuse tõttu läbivaatamatult tagastada. See õigus on vaid vaideorganil endal. Eestis on aga vaide lubamatuse tõttu tagastamise õigus just lähteorganil.

Esmapilgul tundub põhjendatum olevat Eesti HMS-s võetud lähenemine, kuna lisaks selle mudeli loogilisusele saab vaideorgan tegeleda üksnes vaide põhjendatuse küsimusega ning ei pea tagasi pöörduma selle lubatavuse (vorminõuded, vaideõigus, vaidetähtaeg, vaide ese jne) kontrollimise juurde. Samas peidab selline lähenemine endas ka mõningaid ohtusid. Nimelt ei ole haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan, st lähteorgan, eeldatavasti huvitatud sellest, et isikute rahulolematuse teema tegevuse suhtes saaks teatavaks kõrgemalseisvale instantsile. Nagu eelpool mainitud, on ju ka vaide sisulist lahendamist püütud anda kõrgemalseisva organi pädevusse eelkõige sellepärast, et saavutada suuremat objektiivsust vaide lahendamisel. Andes aga lähteorganile võimaluse otsustada vaide lubatavuse üle, on tehtud mingil määral samm tagasi, sest lähteorganil avaneb võimalus varjata enda tegevuse peale esitatud vaiet sel teel, et ta väidab vaide olevat nõuetele mittevastava või muul põhjusel lubamatu ja tagastab selle HMS § 79 lg 1 alusel. Eeldatavasti ei saa ohtu, et lähteorgan tõepoolest nii käitub, pidada väga suureks. Kuid siiski on selline võimalus HMS-s valitud regulatsiooni puhul olemas. Sellisel juhul vaide läbivaatamatult tagastamise vaidlustamine on aga omakorda problemaatiline - tõenäoliselt on mõttetu hakata eraldi vaidemenetluse korras vaidlustama lähteorgani toimingut, st vaide tagastamist. Isik peaks pöörduma otse halduskohtusse ja vaidlustama seal vaide tagastamise. Veelgi mõistlikum oleks vaidlustada halduskohtus kohe algset haldusakti või toimingut ennast. Viimasel juhul võib aga tekkida probleem kohtusse pöördumise tähtajaga - HKMS § 9 lg-s 1 ja 2 sätestatud 30-päevane tähtaeg on poolelijäänud vaidemenetluse tõttu tõenäoliselt möödunud, kuid HKMS § 9 lg 3 kohaldamine on küsitav, kuna kohtueelses menetluses ei ole vaide suhtes sisulist otsust tehtud ega seda seega ka rahuldamata jäetud. Sellisel juhul peaks

²²⁴ C. Huxholl, lk 14.

²²⁵ M. Oerder, lk 109.

²²⁶ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 318.

kohus probleemi ületama HKMS § 9 lg 3 laiendava tõlgendamise ja kaebuse tähtaegseks lugemise või siis mõjuval põhjusel tähtaja ennistamise teel.²²⁷

Ka juhtum, kus lähteorgan vaide lubatavuse eelduste hindamisel eksib, võib kaasa tuua ebasoovitavaid tagajärgi. Näiteks võib ta ekslikult vait nõuetekohaseks pidades edastada selle vaideorganile lahendamiseks - siis tekib küsimus, kas vaideorgan saab hiljem tagasi tulla vaide nõuetekohasuse juurde ja jätta vaie nõuetele mittevastavuse tõttu rahuldamata (lähemalt vt alaptk 5.4.1). Samuti on problemaatiline see, kas mõningate küsimuste - näiteks vaideõiguse olemasolu, vaide eseme võimalikkuse, vaide tähtaegsuse - lõplik hindamine lähteorgani poolt on üldse õigustatud. Esiteks võivad need küsimused olla mõningatel juhtudel väga keerulised, ja seda peaks täiendavalt saama hinnata ka vaideorgan. Teiseks on näiteks vaideõiguse olemasolu selline küsimus, mille lõplik vastus võibki selguda alles vaide sisulisel lahendamisel. Nii lahendatakse ka halduskohtumenetluses kaebeõiguse küsimus alles asja sisulisel läbivaatamisel, mitte eelmenetluses.²²⁸

Eeltoodu sunnib magistritöö autorit kahtlema selles, kas Eesti HMS-s valitud konstruktsioon, kus vaide mittelubatavuse korral on vaide läbivaatamatult tagastamise õigus lähteorganil, on siiski kõige mõistlikum. Tuleks kaaluda, kas mitte anda seda õigust siiski ainult vaideorgani pädevusse. Sellisel juhul saaks lähteorgan vaide saamisel kas selle ise rahuldada või siis edastada vaideorganile, olenemata selle nõuetekohasusest. Ainult tõlgendamisega käesoleval ajal seda probleemi kahjuks võimalik ületada ei ole, HMS § 79 ja § 80 lg 1 omavaheline paiknemine, samuti HMS § 80 lg 1 sõnastus määratlevad vaide tagastamise pädevuse ja selle toimingute sooritamise aja piisavalt üheseltmõistetavalt.

4.2.2. Vaide põhjendatuse kontroll

4.2.2.1. Õigus või kohustus?

HMS § 80 lg 2 sätestab, et kui haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud, võib ta selle ise rahuldada. Muid sätteid, mis reguleeriksid vaide põhjendatuse kontrolli lähteorgani poolt, HMS-st ei leia. HMS § 80 lg 2 sõnastus ei soosi otseselt järeldust, et vaide põhjendatuse kontroll oleks lähteorgani jaoks kohustus. Sellegipoolest tuleb enesekontrollifunktsioonist lähtuvalt pidada seda lähteorgani kohustuseks. Lähteorgani kaudu vaide edastamise ja lähteorganile vaide rahuldamise võimaluse andmise eesmärk on, nagu eespool mainitud, eelkõige just see, et lähteorgan saaks

²²⁷ A. Aedmaa jt, lk 413.

enda tehtud vigu parandada ja vabastada vaideorgani vaide lahendamise koormast. Rääkides vaid lähteorgani õigusest vaide põhjendatuse kontrolliks, ei saa pidada enesekontrollifunktsiooni teostamist enam maksimaalseks.

Ka Saksamaa dogmaatikas käsitletakse vaide põhjendatuse kontrollimist vaideorgani kohustusena.²²⁹ Lähteorgan peab kontrollima vaide põhjendatust samamoodi nagu vaideorgan, st nii vaidlustatud akti või toimigu õiguspärasust kui ka otstarbekust.²³⁰ Tagamaks vaidemenetluse funktsioonide ning vaideorgani koormuse kergendamise funktsiooni võimalikult efektiivset realiseerumist, peab lähteorgan vaidlustatud akti või toimingut kontrollima võimalikult põhjalikult.²³¹

Eelmenetluse puuduliku teostamise tagajärjeks on see, et lähteorgan kaotab võimaluse oma otsustuse kontrolliks ja kohtute koormuse kergendamiseks.²³² Kui vaide esitatakse otse vaideorganile, siis peab sellegipoolest andma lähteorganile võimaluse otsustada vaide põhjendatuse üle.²³³ Kui seda ei tehta ja kohe tehakse vaideotsus, siis Saksamaa käsitluse kohaselt on tegemist tõsise menetlusveaga, mis viib vaideotsuse tühistamiseni.²³⁴

4.2.2.2. *Kontrolli teostamine*

Eelmenetluses ei toimu enam esmakontroll, vaid toimub kontroll tagantjärele. Õiguspärasus ja otstarbekus ei ole enam esmakordse sisulise otsuse kontrolliulatus, vaid haldusesisese kontrolli objekt.²³⁵

Lähtemenetluses vaide põhjendatuse kontrollimisel tuleb akti või toiminguga õiguspärasuse hindamisel arvesse võetava ajamomendi määramisel, samuti muude menetlusküsimuste lahendamisel lähtuda põhimõtteliselt samasugustest nõuetest nagu vaide lahendamisel vaideorgani poolt. Neid käsitletakse põhjalikumalt järgnevalt peatükis 5, mistõttu siinkohal neil küsimustel põhjalikumalt ei peatuta.

²²⁸ vt Riigikohtu halduskolleegiumi 25. mai 1999. a määrust haldusajanduses nr. 3-3-1-25-99; 07. juuni 1999. a määrust haldusajanduses nr 3-3-1-26-99; 29. jaanuari 2001 määruseid haldusajanduses nr. 3-3-1-64-00 ja 3-3-1-65-00.

²²⁹ M. Oerder, lk 105; P. Weides, lk 228.

²³⁰ P. Weides, lk 228; M. Oerder lk 105.

²³¹ M. Oerder, lk 106.

²³² Samas.

²³³ A. Günther, lk 14.

²³⁴ P. Weides, lk 229.

²³⁵ M. Oerder, lk 105.

Eelmenetluse juures on aga rõhutatud, et juba seal peaks vait kontrollima vaid erapooletu ametnik. Seega ametnik, kes oli läbi viinud vaidlustatud haldusakti andmise menetluse, ei peaks otsustama küsimust, kas vaie rahuldada või vaideorganile lahendamiseks edasi saata.²³⁶ Sellise seisukohaga tuleb iseenesest nõustuda. Paraku võib selle seisukoha järgimine kardetavasti väga kitsa tegevusvaldkonna puhul, kus vastavaid küsimusi lahendab väga väike arv ametnikke, praktikas raskeks osutada.

4.2.2.3. Vaide osaline rahuldamine eelmenetluses

R. Pietzner ja M. Ronellenfitsch leiavad, et eelmenetluses vaide rahuldamise õigus on samaaegselt ka lähteorgani kohustus.²³⁷ Seevastu kui lähteorgan peab vait põhjendatuks vaid osaliselt, siis ei ole osaliselt vait rahuldava otsuse tegemine ilmtingimata vajalik. Seda põhjendatakse sellega, et vaide täieliku rahuldamise korral vaidemenetlus lõppeb, vaide osalise rahuldamise korral jätkub aga vaidemenetlus nagunii vaideorganis ja seetõttu ei ole üksnes osaline vaide rahuldamine ilmtingimata nõutav.²³⁸

Selle lähenemisega nõustuvad valdavalt ka teised Saksa autorid. P. Weidesi arvates võib lähteorgan vaide osaliseks rahuldamiseks näiteks vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistada ja anda välja uue haldusakti, mille saadab vaideorganile edasiseks läbivaatamiseks.²³⁹ R. Pietzneri ja M. Ronellenfitschi seisukoht tundub aga P. Weidesi sellest käsitlusest pisut erinevat. Kuna vaie saadetakse vaideorganile edasi, jääb nende arvates ka kogu menetluse ese endiselt lahtiseks ning vaideorganil on veel võimalus tühistada lähteorgani otsus, millega vaie osaliselt rahuldati ja vaide rahuldamata jätmise või selle tagasilükkamisega taastada vaidlustatud haldusakti kehtivus.²⁴⁰ Sellele lisaks on A. Günther viidanud ka sellele, et sellise taktika puhul ei saa lähteorgan otsustada vaidemenetluses kantud kulude hüvitamise üle.²⁴¹ Ühest poolehoidu on leidnud aga P. Weidesi väljapakutud teine alternatiiv, mille kohaselt on võimalik ka haldusakt muutmata jätta, kuid edastada vaideorganile koos muude materjalidega ka seisukoht, kus nõustutakse vaidega osaliselt.²⁴²

Kuna Eestis ei ole vaidemenetluses kantud kulutuste väljamõistmise võimalust nagunii ette nähtud, siis ei oma autori arvates A. Güntheri motiiv Eestis selle küsimuse lahendamisel

²³⁶ P. Weides, lk 229.

²³⁷ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 318.

²³⁸ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 319; E. Allesch, lk 149.

²³⁹ P. Weides, lk 229-230.

²⁴⁰ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 319.

²⁴¹ A. Günther, lk 15.

²⁴² P. Weides, lk 229-230; R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 319.

tähtsust. Magistritöö autori arvates sõltub lahendus, mille kasuks lähteorgan konkreetsel juhtumil vaide osalisel rahuldamisel otsustab, väga suurel määral konkreetse juhtumi asjaoludest. Esimest varianti ilmselt täielikult välistada ei saa, kuid sellegipoolest tuleb nõustuda, et see lahendus võib tekitada rohkem segadust ja arusaamatusi kui teine.

4.3. Vaide rahuldamine eelmenetluses

Kui lähteorgan otsustab vaide rahuldada ning seda vaideorganile edasi mitte saata, on vaidemenetlus sellega lõppenud.²⁴³ Saksamaal on eelmenetluses vaide rahuldamise tõenäosuse suhtes kahesuguseid arvamusi. Osad autorid väidavad, et juhtumeid, kus lähteorgan enda initsiatiivil leiab vaide põhjendatud olevat ja selle ise rahuldab ilma vaideorganile edasi saatmata, on kaduvväike hulk. Tihti juhtub hoopis nii, et vaideorgan, leides vaide põhjendatud olevat, annab lähteorganile uue võimaluse vaide rahuldamiseks eelmenetluses (vt alaptk 4.4).²⁴⁴ Teiselt poolt näitavad aga uuringud, et näiteks pensionikindlustuse asjades rahuldatakse eelmenetluses 40% vaietest.²⁴⁵ Nendega võrreldes on keskteel D. Oppermann, kellele teadaolevalt lõppesid ehitusasjades eelmenetluses positiivselt ca 10% vaietest.²⁴⁶ Kummad seisukohad õigemad on, on siinkohal raske öelda. Püüelda tuleks kindlasti selleni, et võimalikult palju vaideid leiaks oma lahenduse eelmenetluses.

4.3.1. Lähteorgani volitused

HMS ei sätesta täpsemalt, millised on lähteorgani volitused vaide rahuldamisel. Reguleerimata on ka küsimus, kuidas tuleks eelmenetluses vaide rahuldamine vormistada. Lähtuda tuleb seega üldistest haldusmenetluse nõuetest - st vaiet tuleb käsitada analoogilisena taotlusega haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Taotluse rahuldamine seisneb haldusakti andmises või toimingu sooritamises. Seega kui vaidluse objekt oli haldusakt, siis tuleb vastavalt haldusakt välja anda või see eraldi haldusaktiga muuta või kehtetuks tunnistada.²⁴⁷ Kui vaidluse objektiks oli halduse toiming, tuleb vastav toiming sooritada. Kuna lähteorgan on organ, kelle pädevuses on vastava toimingu sooritamine või akti andmine esmases menetluses, siis pädevuseprobleeme selle juures ei teki. Haldusakti kehtetuks tunnistamise vaide puhul on vaide rahuldamine lähteorgani poolt materiaalses mõttes haldusakti kehtetuks tunnistamine. Ka juhtumil, kui taotleti haldusakti andmist, ei pääse haldusakti kehtetuks tunnistamisest mööda: kuna haldusakti andmisest keeldumine on samuti

²⁴³ M. Oerder, lk 107.

²⁴⁴ D. Oppermann, lk 291; F. Hufen, lk 117; 125-126.

²⁴⁵ S. Vetter, lk 110.

²⁴⁶ D. Oppermann, lk 110.

haldusakt, siis tähendab soovitud haldusakti andmine vähemalt keelduva haldusakti konkludentset kehtetuks tunnistamist.²⁴⁸

Kuna eelmenetluses tehtav otsus on haldusakt, kehtivad selle andmisele põhimõtteliselt kõik need sätted, mis haldusakti andmiselgi.²⁴⁹ Kui vaie rahuldatakse, kehtivad eelmenetluses tehtava otsuse vormi kohta needsamad nõuded nagu teistelegi haldusorgani otsustele²⁵⁰ - näiteks motiveerimise kohustus,²⁵¹ kättetoimetamise regulatsioon²⁵² jne. Mis puutub eraldi vaide rahuldamise otsuse tegemisse paber kandjal (st lisaks haldusakti andmisele või toimingu sooritamisele, mis oli vaide esitaja otsene eesmärk), siis otseselt selle vajalikkus HMS § 80 lg-st 2 ei ilmne. Et vaide esitaja üheselt mõistaks, et tema vaie on rahuldatud ja vaidemenetlus sellega lõppenud, on selline selgitav otsus ilmselt siiski vajalik.

4.3.2. Vaide rahuldamise eeldused

HMS-st ei tulene selgesõnaliselt ka see, millised kriteeriumid võiksid olla aluseks vaide põhjendatuse hindamisel lähteorgani poolt. Lähtudes aga sellest, kes võib vaiet esitada (isik, kelle õigusi rikutakse või vabadusi piiratakse), mida vaideorgan kontrollib (õiguspärasust ja otstarbekust), ning millised on vaideorgani volitused vaideotsuse tegemisel, võib järeldada, et ka lähteorgan peab kontrollima vaidlustatud akti või toimingu õiguspärasust ja otstarbekust. Kui akt või toiming on ebaotstarbekas või õigusvastane ja rikub isiku õigusi, siis on vaie põhjendatud ja kuulub rahuldamisele. Seega on vaide rahuldamise eelduseks järelikult selle lubatavus ja põhjendatus.²⁵³ Sellele viitavad ka HMS § 80 lg-s 2 kasutatud sõnad "põhjendatud" ja "rahuldatakse".

Vaide rahuldamise eelduseks oleva vaide lubatavuse all, nagu eelpool märgitud, tuleb mõista nii vaide vorminõuetele vastavust kui ka selle sisulisi lubatavuse eeldusi (vaideõiguse olemasolu, vaide tähtaegsus jne). Rahuldada on võimalik vaid neile nõuetele vastavat vaiet. Samuti peab vaie olema põhjendatud, st vaidlustatud halduse tegevus peab olema kas õigusvastane või ebaotstarbekas.

²⁴⁷ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 470; Oerder, lk 108.

²⁴⁸ M. Oerder, lk 108.

²⁴⁹ A. Günther, lk 15.

²⁵⁰ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 470-471.

²⁵¹ E. Allesch, lk 159.

²⁵² Samas, lk 164.

²⁵³ M. Oerder, lk 152-153, 154.

Töö autori arvates ei saa vaide põhjendatust samastada vaides esitatud motiivide paikapidavusega. Vaide põhjendatuse kontrollimist võib lähteorgan kindlasti alustada vaides väidetud motiividest, kuid vaidemenetluse enesekontrollifunktsioonist ja haldusmenetluse uurimisprintsibiist tulenevalt peab lähteorgan vaidlustatud akti või toimingut kontrollima laiemalt ning mitte lähtuma ainult vaides väidetust. Ning kui lähteorgan leiab, et akt või toiming rikub vaide esitaja õigusi ning on õigusvastane või ebaotstarbekas, siis peab ta vaide rahuldama. Sealjuures ei oma tähtsust see, kas need motiivid, millele tuginedes peab lähteorgan akti või toimingut õigusvastaseks või ebaotstarbekaks, langevad kokku vaides toodud motiividega või mitte. Uurimisprintsibiist ning enesekontrollifunktsioonist tulenevalt võib lähteorgan vaide rahuldada ka muudel põhjustel, kui neil, mis olid esitatud vaides. Ka M. Oerder on märkinud, et oluline ei ole see, millisele normile tuginedes lähteorgan vaide rahuldab ja vaidemenetluse sellega lõpetab. Vaide esitaja õiguslikku positsiooni see ei muuda.²⁵⁴

4.3.3. Haldusakti või toimingu muutmine hoolimata vaide lubatavusest ja põhjendatusest

Nagu eelnevalt märgitud, on lähteorgani poolt vaide rahuldamise eelduseks see, et vaide oleks lubatav ja põhjendatud. HMS ei reguleeri küsimust, kas olukorras, kus lähteorgan ei pea vaiet põhjendatuks või lubatavaks, võib ta sellegipoolest vaidlustatud haldusakti või toimingut muuta? Tegemist oleks juhtumiga, kus vaide esitamine käivitab haldusorgani poolse kontrolli vaidlustatud haldusakti või toimingu üle ning selle käigus avastab haldusorgan näiteks, et haldusakt või toiming ei riku isiku õigusi ja ei piira tema vabadusi (ei ole seega põhjendatud), kuid on sellegipoolest õigusvastane või ebaotstarbekas. Selle juhtumi näiteks võib kujutleda olukorda, kus naabri esitatud vaide kõrvalasuva kinnistu ehitusloa suhtes jäetakse küll rahuldamata, kuna väidetud naabrusõiguste rikkumisi ei esine ja seega ei riku ehitusluba isiku õigusi, kuid kontrolli käigus avastab haldusorgan, et ehitusluba tuleb sellisel kujul siiski kehtetuks tunnistada, kuna projektis tehtud vea tõttu võib ehitus osutada ohtlikuks majaelanikele endile.

Saksa õiguskirjanduses peetakse sellist käitumist lubatavaks. Lisaks lähteorgani poolt vaide rahuldamisele eelmenetluses eristatakse seda, kui lähteorgan, kas omal algatusel või järelevalveorgani juhise põhjal, tunnistab vaidlustatud haldusakti kehtetuks vaidega mitteseotud kaalutlustest lähtudes.²⁵⁵ Eristamine põhineb eeldusel, et vaide on käsitletav õiguskaitsevahendina, seega on ka vaide lahendamiseks tehtav otsus õiguskaitstva olemusega

²⁵⁴ Samas, lk 146.

²⁵⁵ R. Pietzner. M. Ronellenfitch, lk 326; E. Allesch, lk 148; M. Oerder, lk 156.

ning seotud vaidega. Haldusakti tavapärase kehtetuks tunnistamine või muutmine ei ole suunatud õiguste kaitsele, vaid kantud üksnes objektiivse õiguspärasuse tagamise eesmärgist, see ei ole seotud vaidega. Sealjuures on erinevate õiguslike tagajärgede tõttu vajalik ka välja tuua, kas kehtetuks tunnistamine toimub vaide rahuldamise korras või väljaspool vaidmenetlust haldusakti kehtetuks tunnistamise korras. Reeglina on soovitatav, et kõigepealt tuleb langetada vaideotsus (lähteorgani ja vaideorgani identsuse puhul) või vaideotsus ära oodata (kui vaideorganiks on kõrgemalseisev haldusorgan) ning alles siis vaidmenetluse esemeks olnud haldusakti või toimingut muuta.²⁵⁶ Tegemist on seega tavapärase haldusakti kehtetuks tunnistamise või muutmisega, mille puhul tuleb järgida HMS §-de 64-70 regulatsiooni.

Magistritöö autori arvates tuleks sarnastest juhistest, arvestades regulatsiooni eripärasid, lähtuda ka Eestis. Kui lähteorgan peab vait põhjendamatuks, kuid soovib sellest hoolimata vaidlustatud akti või toimingut muuta, siis peaks ta vaide vaideorganile edasi saatma ja vaideotsuse ära ootama, enne kui võib akti või toimingut muuta. Kui aga tegemist on lubamatu vaidega (näiteks ei ole vaide esitamine selle isiku poolt lubatav), siis peab lähteorgan HMS § 79 lg-st 1 tulenevalt vaide läbivaatamatult tagastama. Sellega on vaidmenetlus lõppenud ning pärast seda on haldusorganil võimalik vaidlustatud halduse tegevust muuta, kuid peab jällegi silmas pidama selleks ettenähtud regulatsiooni (haldusakti puhul HMS §-d 64-70).²⁵⁷

Sisuliselt oleks tegemist seega akti andnud või toimingu sooritanud organi poolt haldusakti või toimingu muutmisega tema enda initsiatiivil. Selline käitumine on omal viisil ka vaidmenetluse enesekontrollifunktsiooni väljenduseks. Hoolimata sellest, et isiku vaie ei ole lubatav või põhjendatud ja seega langeb ära vaidmenetluse õiguskaitsefunktsioon ja kergendusfunktsioon, on haldus vaide kontrollimisel siiski oma enesekontrollifunktsiooni teostanud ja saab oma käitumist, ehkki teatavate piirangutega, korrigeerida.

4.4. Lähteorgani võimalus vaide rahuldamiseks pärast selle edasisaatmist vaideorganile

Käsitleda tuleb ka küsimust, kas lähteorganile jääb õigus vaide rahuldamiseks alles ka pärast seda, kui ta on vaide rahuldamata jätnud ja selle vaideorganile juba edasi saatnud? Meelemuutuse põhjuseid võib sellises olukorras olla mitmeid - kaadrimuudatus lähteorganis, sarnases asjas tuleb vaidmenetluses või kohtumenetluses lähteorgani poolt võetud

²⁵⁶ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 326-330.

²⁵⁷ Sama ka Saksas, vt R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 327.

seisukohaga vastupidine lahend jne. Kas sellisel juhul võib lähteorgan oma varasemat otsustust muuta ja vaide siiski rahuldada?

Esmapilgul tundub HMS § 80 lg 2 sõnastusest ja paiknemisest järelduvat, et vaide rahuldamise õigus on lähteorganil vaid kuni selle hetkeni, kuni ta pole vaiet lähteorganile edasi saatnud (HMS § 80 lg 1). Vaide edasisaatmisega minetab lähteorgan asja lahendamise õiguse ja see läheb üle vaideorganile (devolutiivefekt).

Saksamaal ollakse siiski seisukohal, et devolutiivefekt ei lõpeta lähteorgani pädevust vaidlusaluses küsimuses täielikult. Lähte- ja vaideorgani vahel tekib pädevuskonkurents ning lähteorgan on ka hiljem pädev vaide rahuldamiseks. Saksa õiguses ei ole lähteorgani poolne vaide rahuldamine ajaliste ega muude piiridega ahendatud, mistõttu lähteorgan võib ise igal ajal vaide rahuldada,²⁵⁸ seda ka siis, kui vaideorgan ise juba vaiet lahendama on asunud²⁵⁹ või kui vaidest välja kasvanud kaebus on kohtumenetluses. Leitakse, et menetluse algselt läbi viinud organina jääb talle pädevus menetluse lõpptulemuse muutmiseks ka hiljem.²⁶⁰ Vaieldavaks peetakse ainult seda, kas tegemist on Eesti HMS § 80 lg-s 2 sätestatud lähteorgani poolse vaide rahuldamisega vaidemenetluse raames või on sellisel juhul tegemist juba eraldiseisva, lähteorgani poolse teistkordse otsusega vastavas küsimuses, millele kohaldub tavapärane haldusakti kehtetuks tunnistamise ja muutmise regulatsioon (HMS § 64-70).²⁶¹ Valdavalt pooldatakse siiski esimest lähenemist. Seda juba eelmainitud põhjusel, et lähteorgani poolt vaide rahuldamisele ei ole seatud ajalisi piire, ning lisaks on see paremini kooskõlas haldusmenetluse võimalikult lihtsa ja otstarbeka läbiviimise põhimõttega. Samuti on see soodsam isikule, kuna see võimaldab isikul vaidemenetluses kantud kulutuste hüvitamist (Saksamaal on selline võimalus erinevalt Eestist ette nähtud). Tegemist on seega vaide rahuldamisega, mitte juhtumiga, kus lähteorgan otsustab vaidlustatud haldusakti või toimingut muuta enda initsiatiivil, sõltumata vaide lubatavusest ja põhjendatusest (vt alaptk 4.3.3). Esineb siiski ka lähenemisi, mis pooldavat viimast käsitlust.²⁶² Saksamaa autorid on välja toonud ka selle, et selline vaide rahuldamine pärast eelmenetlust toimub tihti niimoodi, et kõrgemalseisev vaideorgan, avastades, et vaide on põhjendatud, ei rahulda seda ise vaideotsusega, vaid teeb lähteorganile ettepaneku vaide rahuldamiseks oma juhiste jagamise õiguse raames.²⁶³

²⁵⁸ S. Vetter, lk 20.

²⁵⁹ F. Hufen, lk 115; M. Oerder, lk 156; E. Allesch, lk 149.

²⁶⁰ P. Weides, lk 230; R. Pietzner. M. Ronellenfitch, lk 318.

²⁶¹ A. Günther, lk 13; E. Allesch, lk 150.

²⁶² R. Pietzner. M. Ronellenfitch, lk 314.

²⁶³ F. Hufen, lk 125-126; D. Oppermann, lk 265-266.

Märkida tuleb, et nii Saksamaa kui Eesti vaidemenetluse sätted, mis puudutavad vaide rahuldamist lähteorgani poolt enne vaideorganile edastamist, on nii süstemaatiliselt kui sõnastuslikult suhteliselt sarnased. Seega võiks ka Eestis väita, et lähteorganil ei ole seatud ajalisi piire, millal ta võiks vaide rahuldada ja seega võiks ta vaide rahuldamise kasuks otsustada ka pärast seda, kui on vaide edastanud vaideorganile. Iseenesest räägib selle kasuks ka vaidemenetluse funktsioonidekolmik tervikuna (laieneb õiguskaitsevõimalus, väheneb kohtute koormus, teostatakse enesekontrolli). Lisaks, tuues sisse analoogia halduskohtumenetlusega, nähtub ju sealtki, et kohtumenetluse käimasoleku ajal ei ole haldusorgani jaoks keelatud vaidlustatud haldusakti tühistamine või andmata jäänud haldusakti väljaandmine või muul viisil kaebaja taotluse rahuldamine. Sellisel juhul kohtumenetlus üldjuhul lihtsalt lõppeb (HKMS § 24 lg 1). Pädevus enda antud haldusakti ümbervaatamiseks ja selle muutmiseks jääb ju ka pärast vaide edastamist vaideorganile lähteorgani jaoks alles. Seevastu A.-T. Kliimann oli jäigal seisukohal, et kui lähteorgan jääb oma otsustusele kindlaks ning saadab vaide edasi vaideorganile, "annulleerib ta ühtlasi oma kompetentsi antud küsimuses lõplikult."²⁶⁴ Jääb selgusetuks, mis põhjusel A.-T. Kliimann nii täpselt arvas, kuna AMS-s igatahes sellist reeglit selgesõnaliselt sätestatud ei olnud.²⁶⁵

Kui nõustuda sellega, et ka Eesti vaidemenetlus võimaldab lähteorganil vait rahuldada pärast seda, kui ta on vaide taasläbivaatamise käigus rahuldamata jätnud ja selle vastavalt HMS § 80 lg-le 2 vaideorganile edastanud, siis tuleb ilmselt nõustuda ka sellega, et tegemist ei ole uue iseseisva otsustusega vaidluse eseme suhtes, vaid vaide rahuldamisega. HMS §-des 64-70 sätestatud regulatsiooni, eelkõige siis usalduse kaitset ja teiste kehtetuks tunnistamist takistavate sätete järgimiseks puudub vajadus, sest vaidemenetlus ei ole veel lõppenud (vt ka alaptk 6.1). Vaidemenetluse käigus haldusakti kehtetuks tunnistamisel ei pea aga HMS-s sätestatud haldusakti kehtetuks tunnistamise üldregulatsiooni järgima. Seega puudub igasugune vajadus seada sellises olukorras lähteorganile haldusakti kehtetuks tunnistamiseks piiranguid, kui on teada, et samal ajal võib vaideorgan vaide lahendamisel selle igal ajal ilma piiranguteta kehtetuks tunnistada. Kui aga lähteorgan soovib pärast meelemuutmist langetada vaidega mittekattuvat otsust, siis ei ole tegemist vaide rahuldamisega eelmenetluse raames, vaid akti või toiminguga muutmise haldusorgani enese initsiatiivil (vt alaptk 4.3.3).

²⁶⁴ V. Lang, E. Kruus, A.-T. Kliimann, lk 71.

²⁶⁵ Pigem võib märgata AMS vastavas regulatsioonis suurt sarnasust kehtiva HMS-ga, mille põhjal, nagu mainitud, võib asuda sarnasele seisukohale Saksa valitseva arvamusega, et lähteorgan võib vaide rahuldada ka

Selle teema kokkuvõtteks ei saa siiski märkimata jätta, et olukord, kus vaide vaideorganile edastanud lähteorgan hiljem ringi mõtleb ja vaide siiski rahuldab, kuigi viimast menetletakse samal ajal vaideorganis, ei pruugi olla kõige paremini kooskõlas lihtsa haldusmenetluse nõudega (HMS § 5 lg 2), samuti ka hea halduse põhimõttega. Selline käitumine võib tekitada tarbetut segadust ja arusaamatusi nii haldusorganite endi kui ka menetlusosaliste jaoks (probleemid vaidlustamistähtaegadega; küsimus, kuidas peab vaideorgan käituma, kui ta lähteorgani otsusega ei nõustu jne). Võimaluse korral peaks püüdma selliseid segadusi vältida - näiteks saaks lähteorgan vaideorganit oma meelemuutusest teavitada ning viimane saaks muudetud kaalutlusi vaideotsuse tegemisel arvestada.

4.5. Eelmenetlus lähte- ja vaideorgani identsuse puhul

HMS § 73 lg-st 2 tuleneb, et kui lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide lähteorgan ise. HMS ei sätesta sellise juhtumi jaoks eriregulatsiooni, sealhulgas ka mitte küsimuses, kas ja kuidas toimub sellisel juhul vaide edastamine lähteorganile ning enne seda lähteorgani poolne otsustamine, kas vaide on põhjendatud või mitte.

R. Pietzner ja M. Ronellenfitsch on seisukohal, et kui lähte- ja vaideorgan on identsed, siis eelmenetlust läbi ei viida. Nad leiavad, et eelmenetluse läbiviimine kuulub olemuslikult siiski vaid kaheastmelise vaidemenetluse juurde, kus vaide kontrollimine läheb üle lähteorganilt vaideorganile, millega kaasneb devolutiiviefekt.²⁶⁶ Nendega vastupidist seisukohta esindab P. Weides, kelle arvates tuleb ka sellisel juhul siiski eelmenetlus läbi viia. Kui eelmenetlust läbi ei viida, on tegemist olulise menetlusveaga. Seda seisukohta põhjendab ta arvamusega, mille kohaselt samamoodi nagu toimib vaidemenetlus filtrina kohtumenetluse jaoks, peab menetlus lähteorganis toimima filtrina vaideorganis jätkuva menetluse jaoks. Sellepärast peab eelmenetlus vormivabal kujul aset leidma ka siis, kui lähteorgan on samaaegselt ka vaideorgan. Viimasel juhul peaks eelmenetlust ja vaidemenetlust läbi viivad ametnikud olema võimaluse korral erinevad.²⁶⁷

Magistritöö autor kaldub sellegipoolest pooldama pigem esimest seisukohta. Olukorras, kus lähteorgan on samaaegselt ka vaideorgan, st tema on nii eelmenetluse läbiviijaks kui ka vaide lõplikuks lahendajaks, oleks liigselt formalistlik eristada menetlust lähteorganis ja

pärast vaideorganile edasisaatmist. AMS § 84 sätestas: "Kui otsuse teinud ametiasutis leiab, et kaebus väärrib rahuldamist, siis võib ta ise asja umber otsustada."

²⁶⁶ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 320.

²⁶⁷ P. Weides, lk 229.

vaideorganis. Lausa veidraks võiks pidada seda, kui üks organ hakkaks vaiet endale edasi saatma HMS § 80 lg 1 järgi. Lisaks oleks autori arvates raske, kui mitte võimatu kohtu poolt kontrollida seda, kas eelmenetlus sellisel juhul läbi viidi või mitte. Seda põhjusel, et selline menetlus saaks olla vaid vormivaba, samuti ei nõua HMS lähteorgani poolt vaide põhjendatuse kohta eraldi otsustuse vormistamist enne seda, kui ta asja vaideorganile edasi annab. Seega, ehkki P. Weidesi seisukoha põhjendused on igati õiged, on praktikas kardetavasti selle seisukoha järgimine raske ja selle seisukoha järgimist kontrollida veelgi raskem.

Küll leiab magistritöö autor aga, et kui üheaegselt nii lähte- kui vaideorganiks olev haldusorgan peab vaiet põhjendatuks, on tal võimalik vaie rahuldada koheselt, st selles menetlusfaasis, milles võiks vaide rahuldada lähteorgan - kohe peale seda, kui ta on veendunud vaide vastavuses HMS nõuetele (HMS § 80 lg 1). Sellisel juhul puudub vajadus täiendavate menetlustoimingute läbiviimiseks (välja arvatud need, mis tulenevad otseselt tehtava otsuse iseloomust - näiteks kolmanda isiku ärakuulamine, kui otsus teda kahjustab) ja vaidemenetluseks tervikuna ette nähtud tähtaja ärakasutamiseks.

Pietzner ja Ronellenfitsch leiavad, et lähte- ja vaideorgani identsuse puhul tuleb alati välja anda vaideotsus ning seda tuleb teha ka siis, kui vaie rahuldatakse täielikult või osaliselt eelmenetluses.²⁶⁸ Nad leiavad, et ka lähteorgani poolt vaide rahuldamise otsus tehakse vaidemenetluses ja seega on tegemist samuti vaideotsusega, ehkki *VwGO* käsitleb vaidotsusena vaid vaideorgani poolt langetatavat otsust.²⁶⁹ Sellega kinnitavad nad oma seisukohta, et eraldi eelmenetlust lähteorgani ja vaideorgani identsuse puhul läbi ei viida ning et kohe tehakse vaideotsus.

4.7. Kokkuvõte

Menetlust lähteorganis tuleb pidada vaidemenetluse enesekontrollifunktsiooni üheks tähtsamaks väljenduseks, see on konkreetsele, algse menetluse juba läbi viinud organile suunatud võimalus oma otsustuse veelkordseks kontrollimiseks. Ühtlasi omab see kergendavat iseloomu ka vaideorgani suhtes. Vaide põhjendatuse kontrollimist lähteorgani poolt tuleb käsitleda tema kohustusena, mitte tema õigusena. Küsitav on, kas vaide mittelubataavuse tõttu läbivaatamatult tagastamise õigus on HMS antud lähteorganile põhjendatult. Vaide põhjendatuse kontrollimisel tuleb lähtuda samasugustest põhimõtetest

²⁶⁸ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 321.

²⁶⁹ Samas, lk 323.

nagu on vaideorganil vaide kontrollimisel. Kui lähteorgan ei pea vaiet lubatavaks, kuid leiab, et vaidlustatud akti või toimingut tuleks siiski muuta, siis võib ta seda küll teha, kuid seda väljaspool vaidemenetlust, enda initsiatiivil akti või toimingu muutmisena. Lähteorganil on õigus vaide rahuldamiseks ka pärast vaide edasisaatmist vaideorganile, kuid ta peab sealjuures hoiduma arusaamatuste tekitamistest. Kui lähteorgan ja vaideorgan on identsed, siis lähtemenetluse läbiviimine eraldi menetlusetapina ei ole otseselt vajalik.

5. MENETLUS VAIDEORGANIS

5.1. Vaideorgani määratlemine

Nn "segapädevusega" vaidemenetluse mudeli puhul, milleks on ka vaidemenetlus HMS-s, järgneb teatavasti pärast lähteorgani poolt vaide edastamist selle lahendamise kõrgemalseisvas haldusorganis.

Õiguskirjanduses ei ole segapädevusega vaidemenetluse puhul peetud alati vajalikuks täpsemalt selgitada, mida erinevates maades "kõrgemalseisva" haldusorgani all mõistetakse. Saksamaal on vaide lahendamise pädevust omavaks "kõrgemalseisvaks" haldusorganiks see organ, kes teostab vastavalt liidu või liidumaa organisatsiooniõigusele vahetatud kontrolli algse haldusmenetluse läbi viinud haldusorgani ametiülesannete teostamise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle.²⁷⁰ Vaideorganiks on kõrgemalseisev organ valitud just tema järelevalvepädevusest tulenevalt.²⁷¹ Selline lahendus järgib haldusorganisatsioonilise kontrolli põhireeglit, mille järgi on kontrolli teostajaks vahetult kõrgemalseisev instants.²⁷² Niisuguse vaide lahendamise pädevuse valikul on lähtutud kaalutlustest, et kõrgemalseisev haldusorgan on kontrolli teostades faktilistes küsimustes nii kvalifitseeritum kui objektiivsem kui lähteorgan.²⁷³ Samuti on väidetud, et vaidemenetluse funktsioone on võimalik täita vaid siis, kui vaideotsuse tegijaks on kõrgemalseisev organ.²⁷⁴ Lähteorgan täidab segapädevusega vaidemenetluse mudelis põhimõtteliselt veelkordselt seda ülesannet, mis tal haldusõigussuhte raamides nagunii on, vaideorgani pädevus tuleneb aga peamiselt tema järelevalveülesannetest.²⁷⁵

Ka haldusmenetluse seaduse § 73 lg-st 1 nähtuvalt lähtutakse Eestis samasugusest põhimõttest, et vaiet lahendab eriregulatsiooni puudumisel kõrgemalseisev haldusorgan. Kõrgemalseisva haldusorgani määratlemisel on Eestis lähtutud teenistusliku järelevalve abil moodustatud hierarhilisest struktuurist. Selle tulemusena on vaideorganiks üldreeglina lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostav organ.

²⁷⁰ P. Weides, lk 257.

²⁷¹ C. Trzaskalik, lk 47.

²⁷² F. Hufen, lk 99.

²⁷³ D. Oppermann, lk 41.

²⁷⁴ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 403.

²⁷⁵ C. Trzaskalik, lk 47.

Teenistusliku järelevalve näol tegemist tsentralisatsioonisüsteemiga, kus kõrgemalseisval organil on tavaliselt interventsiiooniõigus alluvate organite tegevuse suhtes.²⁷⁶ Nii on VVS § 93 lg-st 2 ja KOKS § 66¹ lg-st 2 tulenevalt järelevalveorganil õigus teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus või tunnistada akt kehtetuks.²⁷⁷ Vaidemenetluses teenistusliku järelevalve organile kui vaideorganile lisanduv pädevus avardab tema interventsiioonivõimalusi veelgi - tal on lisavõimalus otsustada haldusakti või toimingu õiguspärasuse ja otstarbekuse üle ning vajadusel akt kehtetuks tunnistada või kohustada muuks tegevuseks. Sellises olukorras teenistuslikku järelevalvet teostava organi pädevus piltlikult öeldes kahekordistub. Ka D. Oppermann on Saksamaal ehitusasjades toimuva vaidemenetluse puhul leidnud, et vaideorgan teostab sellisel juhul samaaegselt lähteorgani üle ka järelevalvet, tegutsedes seega üheaegselt nii vaideorganina kui ka järelevalveorganina.²⁷⁸

Teenistusliku järelevalve süsteemi üldregulatsioon riiklikul tasandil on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses ning kohaliku omavalitsuse tasandil kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses. Alljärgnev tabel²⁷⁹ iseloomustab täpsemalt, millised organid on neist seadusest tulenevalt reeglipärase vaidealluvuse puhul lähte- ja millised vaideorganiks.

Lähteorgan	Vaideorgan	Õiguslik alus
Ametite või inspeksioonide kohalikud asutused ja nende ametiisikud	Ministeeriumi ameti või inspeksiooni peadirektor	VVS § 96 lg 1
Riigikantselei ametiisikud ja Riigikantselei hallatavad asutused ning nende juhid	Riigisekretär	VVS § 97
Maavalitsuste ametiisikud ning maavalitsuse hallatavad riigiasutused ja nende juhid	Maavanem	VVS § 98 lg 1

²⁷⁶ K. Merusk. I. Koolmeister, lk 76.

²⁷⁷ Sõltuvalt organist ja konkreetsest interventsioonitoimingust on seda pädevust täpsustatud VVS § 94 lg-s 2-3, § 95 lg-s 2-3, § 98 lg 2-3, § 99-100; KOKS § 66¹ lg-s 6-8.

²⁷⁸ D. Oppermann, lk 79.

²⁷⁹ A. Aedmaa jt, lk 400-402.

Valla- või linna ametiasutused ja nende ametiisikud ning ametiasutuste hallatavad asutused ja nende juhid	Valla- või linnavalitsus	KOKS § 66 ¹ lg 1
---	--------------------------	-----------------------------

5.1.1. Erandid

Eelnevalt toodud teenistusliku järelevalve süsteemist ei ole paraku Eestis kõikidel juhtudel võimalik lähtuda, kuna eriseadused võivad sellest ette näha erandeid. Nii on näiteks arhiiviseaduse²⁸⁰ § 18 lg 1 kohaselt Rahvusarhiiv Riigikantselei halduses olev valitsusasutus. Seega peaks eelneva tabeli järgi VVS §-st 97 tulenevalt Rahvusarhiivi üle teenistuslikku järelevalvet teostama riigisekretär. Kuid arhiiviseaduse § 18 lg 3 kohaselt teostab Rahvusarhiivi teenistujate üle teenistuslikku järelevalvet riigiarhivaar, kes on ka Rahvusarhiivi juhiks (arhiiviseaduse § 18 lg 2). Järelikult tuleb *lex speciali derogat legi generali* põhimõttest lähtuvalt pidada siin vaideorganiks riigiarhivaari.

Problemaatiline on ka küsimus, kes peaks lahendama eraõigusliku võimuteostaja (*Beliehene*) haldusakti või toimingu peale esitatud vaideid, kuna teenistusliku järelevalve teostamist ei ole nende üle HMS § 73 tähenduses üldjuhul ette nähtud. Ka halduskoostöö seaduses²⁸¹ ei ole eraõiguslike võimuteostajatega seonduvat vaidealluvust reguleeritud. Mõistlik ei ole ilmselt ka seisukoht, et vaideid peaks HMS § 73 lg-st 2 tulenevalt lahendama võimuteostaja kui lähteorgan ise. Vaidemenetluse funktsioone peetakse teatavasti efektiivsemalt realiseeruvaks just siis, kui vait lahendab teistsugune organ. Üks võimalus on tõlgendada HMS §-s 73 sätestatud mõistet "teenistuslik järelevalve" sellisel juhul laiendavalt, ning lugeda selle alla kuuluvaks ka järelevalve, mida teostatakse eraõigusliku võimuteostaja üle. Nimelt näeb halduskoostöö seaduse § 10 lg 5 ette, et halduslepingus määratakse kindlaks ka haldusülesande täitmise üle järelevalvet teostav valitsusasutus või kohaliku omavalitsuse ametiasutus või organ. Ka Saksamaal on valitsev seisukoht, et eraõiguslike võimuteostajate haldusaktide suhtes esitatud vaideid lahendavad nende võimuteostajate üle järelevalvet teostavad organid.²⁸² See lahendus sobib aga vaid juhtudele, kui haldusülesannete teostamine anti võimuteostajale üle halduslepinguga. Kui ülesanded anti üle seadusega või haldusaktiga, siis sõltub juba konkreetsest regulatsioonist, kas selles on ette nähtud ka järelevalve

²⁸⁰ RT I 1998, 36/37, 552; 2004, 28, 188.

²⁸¹ RT I 2003, 20, 117; 2004, 89, 603.

²⁸² P. Weides, lk 258; R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 404; H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2004, lk 404.

teostamine. Võimalik, et siis peab ikkagi vaide lahendama võimuteostaja ise. Ka Saksamaal lahendab eraõigusliku võimuteostaja tegevuse peale esitatud vaideid sama võimuteostaja ise, kui *VwGO* järgi peab vaide lahendama lähteorgan ise (juhtum, kus lähteorganist kõrgemalseisvaks organiks on kõrgeim liidumaa- või föderatiivorgan).²⁸³

5.1.2. Lähteorgani pädevus vaide lahendamiseks

Segapädevusega vaidemenetluse üheks iseloomulikuks jooneks on see, et vaitet võis teatud juhtudel lõplikult lahendada ka lähteorgan üksinda. HMS-i järgi on lähteorganiks vaideorgan siis, kui lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet ei teostata (HMS § 73 lg 2) või kui teenistusliku järelevalve teostajaks on minister (HMS § 73 lg 3).

Teenistusliku järelevalve puudumise tõttu peavad enda antud aktide või toimingute peale esitatavaid vaideid lahendama esmajoones kohalike omavalitsusüksuste volikogud ja -valitsused.²⁸⁴ Samuti peavad vaideid lähteorganina lõplikult lahendama ministeeriumi struktuuriüksused, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutused ja nende ametiisikud, samuti muud ministeeriumi hallatavad riigiasutused, kuna nende organite üle teostab VVS § 95 lg 1 järgi teenistuslikku järelevalvet minister. Kõrgeimate haldusorganite vabastamist vaide läbivaatamisest põhjendatakse vajadusega kergendada haldusorganisatsiooni tipu koormust ning vabastada nad üksikjuhtumite lahendamisest.²⁸⁵ Juhtumitel aga, kus teenistusliku järelevalve teostamine on antud mitte ministrile, vaid ministeeriumile,²⁸⁶ toimib järelikult siiski kõrgemalseisva vaideorganina ministeerium.

Lähteorgani poolt asja lahendamisel tõusetuva erinüansina on välja toodud seda, et seal võib vaide lahendajaks sattuda sama ametnik, kes langetas algse haldusotsustuse. Võimalusel soovitatakse seda olukorda vältida, kuna see seaks ohtu vaidemenetluse eesmärgid.²⁸⁷ Määravaks menetlusveaks seda Saksa õiguses siiski ei peeta.²⁸⁸ Eesti õiguses võiks selles näha iseenesest taandamise alust HMS § 10 lg 1 p 4 järgi - haldusorgani nimel tegutsev isik ei või haldusmenetlusest osa võtta kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses.

²⁸³ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 404.

²⁸⁴ Kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste aktide suhtes esitatuid vaideid ei lahenda maavanem, nagu on mõnikord ekslikult arvatud. Maavanema poolt kohalike omavalitsuste üle teostatav järelevalve ei ole samastatav teenistusliku järelevalvega. Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 9. juuni 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-28-04.

²⁸⁵ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 405.

²⁸⁶ Spordiseaduse (RT I 1998, 61, 982; 2002, 90, 521) § 7 p 6 kohaselt on Kultuuriministeeriumi ülesanne spordialase teenistusliku järelevalve korraldamine oma valitsemisalas. Rakenduskõrgkooli seaduse (RT I 1998, 61, 980; 2004, 56, 404) § 30 kohaselt teostab rakenduskõrgkooli tegevuse üle teenistuslikku järelevalvet ministeerium, kelle valitsemisalasse rakenduskõrgkool kuulub.

²⁸⁷ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 408; P. Weides, lk 229.

Kuid ka HMS võimaldab jätta ametniku taandamata, kui teda ei ole võimalik asendada (HMS § 10 lg 5).

5.2. Vaide läbivaatamine

Vaide läbivaatamisega seonduvat reguleerib HMS-s § 83²⁸⁹ (tinglikult ka HMS § 82). Küsimuste lahendamisel, mida need sätted ei reguleeri, tuleb lisaks lähtuda üldistest haldusmenetluse põhimõtetest ja HMS-i regulatsioonist tervikuna, kuna vaidemenetlus on haldusmenetluse üks osa. Seega peab vaideorgan lähtuma vaide läbivaatamisel samadest menetlusprintsippiidest, mida kohaldati ka esmases haldusmenetluses.²⁹⁰

5.2.1. Menetlusosalised

Menetlusosalisteks vaidemenetluses on vaide esitaja ja vastustaja, st vaide esitaja ja lähteorgan. Topeltnõjuga haldusakti puhul lisandub menetlusosaliste hulka ka kolmas isik, kuid ta ei muutu vastustajaks, sest vaidemenetlust ei toimu kunagi kahe isiku vahel. Vaideorgan võib ka ise kaasata selliseid kolmandaid isikuid, keda vaidemenetluse lõpptulemus võib kahjustada.²⁹¹ Menetlusosaliste kaasamisel tuleb lähtuda HMS §-st 11.

Isiku menetluses osalemise nõuded, samuti nõuded esindusele jne, on samad, mis alguses haldusmenetluses. Juhtumil, kui vaide esitaja pärast vaide esitamist sureb või lõpeb, sõltub vaidemenetluse jätkamine sellest, kas vaidlus käib rangelt isiklikku laadi õiguste või kohustuste üle või mitte. Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, siis isiku surmaga vaidemenetlus lõpeb.

Vaideorgan peab juhul, kui ta kavatseb alguses haldusmenetluses tehtud otsustust muuta, kaasama ka kõik need haldusorganid, kes vastavalt materiaalõigusele alguses haldusmenetluses osalema pidid. Eelkõige käib see erinevate kooskõlastust ja nõusolekut andvate haldusorganite kohta. Vajalikuks võib osutada ka ekspertide kaasamine.²⁹²

5.2.2. Tähtsamad menetluspõhimõtted

²⁸⁸ R. Pietzner. M. Ronellenfitsh, lk 408-409.

²⁸⁹ Sõnastuslikku puudujääki võib märgata HMS § 83 lg 1 puhul, mille järgi kontrollitakse valet läbi vaadates vaid haldusakti andmise õiguspärasust ja otstarbekust. Välja toomata on toimingute või menetlustoimingute kontrollimise kriteeriumid. Ilmselt ei tähenda see siiski seda, et toimingute või menetlustoimingute puhul kontrollitakse midagi muud, eeldada tuleb ikkagi nii õiguspärasuse kui otstarbekuse kontrollimise kohustust. Selle kasuks räägib nii vaidemenetluse funktsioonidest tulenev teleoloogiline tõlgendamine kui ka analoogia haldusakti kontrollimisega.

²⁹⁰ P. Weides, lk 269; F. Hufen, lk 119; A. Günther, lk 17.

²⁹¹ F. Hufen, lk 120-121.

Vaidemenetlus on küll formaalne õiguskaitsemenetlus, kuid ei ole siiski samastatav kohtumenetlusega.²⁹³ Ka A.-T. Kliimann on märkinud, et nii lähteorgan kui vaideorgan ei ole oma tegevuses seotud kohtulike menetluspõhimõtetega, vaid nad peavad lähtuma tavalise haldusmenetluse põhimõtetest.²⁹⁴

Menetluse läbiviijaks on loomulikult vaideorgan. Tagamaks õigusriiklikku kontrollifunktsiooni, peab vaideorgan lähteorgani suhtes üles näitama teatud neutraalsust ja distantsti. Ei tohi lähtuda ainuüksi ühe poole argumentidest, vaid esindatud huvide ja vaatepunktide pluraliteedist.²⁹⁵ Kui vaideorganit peab asendama lähteorgan (HMS § 73 lg 2 ja 3), siis muutub viimane justkui kaksikrolliks olevaks - ta on üheaegselt vaideorgan ning menetlusosaline. Sellisel juhul, nagu eelpool märgitud, on erapooletuse tagamiseks soovitatud vältida vaidemenetluse läbiviimist sellesama ametniku poolt, kes viis läbi algse menetluse.

HMS § 83 lg 2 järgi uuritakse vait läbi vaadates dokumentaalseid tõendeid, kuulatakse ära asjast huvitatud isikute seletused ja ekspertide arvamused ning tunnistajate ütlused, vaadeldakse asitõendeid ja teostatakse paikvaatlusi. See säte vihjab selgelt haldusmenetluses kehtivale uurimisprintsibile. Vaideorgan peab otsustuse tegemiseks tähtsad asjaolud välja selgitama juba ametikohustustest tulenevalt. Kui vait ei lahenda lähteorgan, siis on ta kohustatud esitama vaideorganile kõik otsuse tegemiseks vajalikud dokumendid ja andma muud teavet.²⁹⁶

Teiselt poolt vihjab HMS § 83 lg 2 selgelt ka ärakuulamise nõudele (see tuleneb juba ka HMS § 40 lg-test 1 ja 2). Eelkõige tuleb ära kuulata isik, keda vaideotsus kahjustada võib.²⁹⁷ Nagu tavalises haldusmenetluses, ei ole ka vaidemenetluses ilmingimata nõutav, et oleks toimunud suuline ärakuulamine. Ärakuulamiseks piisab, kui vaide esitajale ja teistele menetlusosalistele antakse võimalus enne vaideotsuse tegemist esitada vaideorganile asjas kirjalik seisukoht.²⁹⁸

Lisaks eeltooduile tuleb vaidemenetluses läbi viidavale menetlusele rakendada ka teisi HMS-st tulenevaid norme ja põhimõtteid. Näiteks tuleb vaidemenetlus viia läbi lihtsalt, kiirelt, eesmärgipäraselt ja efektiivselt (HMS § 5 lg 2), menetlusosalisel on õigus saada selgitusi ja

²⁹² P. Weides, lk 272- 274.

²⁹³ F. Hufen, lk 120.

²⁹⁴ A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, lk 285-287.

²⁹⁵ F. Hufen, lk 120.

²⁹⁶ P. Weides, lk 276.

²⁹⁷ F. Hufen, lk 122.

²⁹⁸ P. Weides, lk 276.

tutvuda dokumentidega (HMS §-d 36-37), vaideotsuse suhtes tuleb kohaldada haldusaktile esitatavaid nõudeid jne.²⁹⁹ Arvestades vaidemenetluse enesekontrolli- ja õiguskaitsefunktsiooni tuleb eriti oluliseks pidada uurimispõhimõtte realiseerimist. Kuid konkreetselt vaidemenetluse raames ei tohi see viia konkreetsel juhul isiku õiguskaitseks vajalikest sammudest kaugemale.

5.3. Vaide põhjendatus

Vaide põhjendatuse hindamiseks tuleb kontrollida vaidlustatud akti või toimingut nii õiguspärasuse kui otstarbekuse seisukohast ja seda võimalikult täielikult. Vaideorgani täielik kontroll tähendab seda, et ta ei ole kammitsetud üksnes algotsustuse kandvate motiividega, vaid ta kontrollib nii õiguse rakendamise õigsust lähteorgani poolt kui ka tema diskretsioonikaalutlusi. Vaideorganil on õigus tugineda vaideotsuses teistsugustele õiguslikele ja faktilistele motiividele, samuti teistsugustele kaalutlustele kui lähteorgan.³⁰⁰ Vaide on põhjendatud siis, kui haldusakt või selle andmisest keeldumine (Eesti puhul ka toiming või menetlustoiming) on õigusvastane ja rikub vaide esitaja õigusi; samuti ka siis, kui haldusakt on küll õiguspärane, aga ebaotstarbekas ja vaide esitaja õigusi riivav.³⁰¹

Vaide põhjendatust tuleb P. Weidesi arvates kontrollida sellises järjekorras:

- 1) kõigepealt kontrollida vaidlustatud akti või toimingu õigusvastasust;
- 2) seejärel, kas õigusvastane akt või toiming rikub vaide esitaja õigusi;
- 3) viimasena, kui riive on õiguspärane, tuleb kontrollida akti või toimingu otstarbekust.

5.3.1. Haldusakti õigusvastasus

Haldusakt (Eesti puhul ka menetlustoiming või toiming) on õigusvastane, kui lähteorgan on lähtunud valedest faktilistest eeldustest või on rakendanud õigust valesti.³⁰² Haldusotsustuse õiguspärasuse uurimiseks tuleb seda kontrollida võimalikult täielikult, st kontrollida nii vaidlustatud akti või toimingu menetlusõiguslikku kui materiaalõiguslikku külge. Samamoodi tuleb kontrollida ka diskretsiooniotsuseid ja määratlemata õiguspärasuse sisustamisega seotud otsuseid.³⁰³ Haldusakti ja toimingu õigusvastasuse kindlakstegemisel tuleb seega lähtuda üldiselt tunnustatud õigusvastasuse määratlemise kriteeriumitest.

5.3.1.1. Määrav ajamoment

²⁹⁹ Vt F. O. Kopp. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 6. Aufl. München: C. H. Beck, 1996, S 1652-1657.

³⁰⁰ A. Günther, lk 18.

³⁰¹ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 437.

³⁰² A. Günther, lk 19; R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 421.

³⁰³ P. Weides, lk 284.

HMS ei sätesta otseselt, millise ajahetke seisuga peaks haldusorgan vaidlustatud akti või toimingu õiguspärasust ja otstarbekust hindama. HMS § 54 seab haldusakti õiguspärasuse eelduseks selle, et see oleks kooskõlas haldusakti andmise ajal kehtiva õigusega. Seega on esmapilgul alust väita, et haldusakti õiguspärasuse ning seega ka otstarbekuse hindamisel tuleb lähtuda akti andmise ajal kehtinud õiguslikust ja faktilisest olukorrast. HMS § 107 esimesele lausele ning üldisele halduse seaduslikkuse põhimõttele tuginedes tuleb ilmselt samale seisukohale asuda ka toimingute ning menetlustoimingute õiguspärasuse ja otstarbekuse hindamisel.

Probleem võib aga tekkida juhtumil, kui vaidlustatud haldusakti või toimingute aluseks olnud õiguslikud või faktilised asjaolud on vaideotsuse tegemise ajaks muutunud. Arvestades vaide esitamise üldtähtaega - 30 päeva; samuti vaide lahendamiseks kuluda võivad aega - 17-57 päeva või rohkem (vt alaptk 2.1.5) - ei saa sellise juhtumi võimalikkust välistada.

Saksamaal valitseva seisukoha järgi tuleb sellisel juhul, kui vaidlusaluse küsimuse olemus ei tingi teistsugust lähenemist või puudub teistsugune regulatsioon, haldusakti õiguspärasust hinnata selle õigusliku ja faktilise olustiku kontekstis, mis kehtib vaideotsuse tegemise ajal. Seega tuleb vaidlustatud otsuse ja vaideotsuse vahepeal toimunud muudatusi õiguslikus või faktilises olustikus arvesse võtta.³⁰⁴ Selle seisukoha alusepanijaks olnud liidu halduskohtu (*Bundesverwaltungsgericht*) otsuses leiti, et olukorras, kus asja ei ole veel lõplikult lahendatud, tuleneb haldusele selline kohustus üldistest õigusriiklikest printsiipidest ja see kohustus laieneb ka vaidemenetlusele.³⁰⁵ Seega näiteks kui tehaseomanik vaidlustab talle antud tegevusloa ning enne vaideotsuse tegemist jõustuvad karmivad saastennormid, siis tuleb vahepealseid muudatusi vaide esitaja kahjuks arvesse võtta, kuna tehaseomanik oli ise loa peale vaide esitanud (muudatuste arvessevõtmine on võimalik siiski vaid siis, kui jõustunud seadus seda ei keela). Vahepealsete muudatuste arvessevõtmine on võimalik ka siis, kui topeltmõjuga haldusakti peale on vaide esitanud kolmas isik, keda see haldusakt koormab.³⁰⁶

Erandina on teistsugune lähenemine Saksamaa kohtupraktikas võetud aga ehitusõigusega seotud juhtudel, kui vaide on esitanud ehitise omaniku naaber ning õiguslik olukord on vahepeal muutunud ehitise omaniku kahjuks. BVerwG on seda põhjendanud sellega, et ehitise omanikku tohib teda soodustavast olukorrast tagantjärele ilma jätta vaid sellekohase seadusliku

³⁰⁴ F. Hufen, lk 105; A. Günther, lk 22;

³⁰⁵ R. Pietzner. M. Ronellenfisch, lk 433.

³⁰⁶ P. Weides, lk 286.

aluse olemasolul, vastupidisel juhul tuleb talle hüvitist maksta,³⁰⁷ samuti on selle põhjenduseks toodud omandipõhiõigust.³⁰⁸ Leitakse, et ei ole mõistlik pärast ehitusloa väljaandmist ehitise omanikul tekkinud õiguslikku seisundit, mida naaber taluma pidi, tagantjärgi ilma selgesõnalise õigusliku aluseta muuta.³⁰⁹ Seetõttu tuleb sellise vaide puhul hinnata ehitusloa õiguspärasust loa andmise ajal kehtinud õiguslikku olukorda arvestades, hoolimata tagantjärgi toimunud muutustest ehitise omaniku kahjuks.³¹⁰ Kuid ehitise omaniku kasuks toimunud muudatusi tuleb naabri esitatud vaide lahendamisel aga arvesse võtta. Seevastu keskkonnaõiguses on olemas vastav eriregulatsioon, mis soodustatud isiku usalduse kaitset piirab ning ehitusõiguses välja arendatud põhimõtted seal ei kehti.³¹¹

Esmapilgul võib selline Saksamaal kujundatud lähenemine tunduda arusaamatu ja põhjendamatu. Eesti senisele, õiguskaitset kohtuga seostavale lähenemisele omaselt mõistetakse meil õiguskaitsemenetlust pigem kui menetlust, mille käigus antakse hinnang sellele, kas akt või toiming oli õiguspärane selle andmise või sooritamise ajal ja kas selle andmise või sooritamisega piirati isiku õigusi sel hetkel, tegemist on nõ kontrolliga "tagantjärgi". Saksamaa lähenemisest saab töö autor aru selliselt, et vaidemenetluses ei toimu kontroll "tagantjärele" juba möödunud ajahetke silmas pidades, vaid kontrollitakse sisuliselt hoopis seda, kas sellist haldusakti saaks anda ka vaideotsuse tegemise ajal. Oma olemuselt võib vaide olla seega samaaegselt justkui ka taotlus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks HMS § 65 lg 3 ja § 66 lg 2 p 2 järgi - st olukorras, kus akt oli küll andmise ajal õiguspärane, kuid ei ole enam kooskõlas hiljem muutunud faktiliste või õiguslike asjaoludega. Erinevalt HMS § 65 lg 3 ja § 66 lg 2 p 2 järgi esitatud taotluse lahendamisest puudub vaideorganil vaide lahendamisel aga kaalutusõigus - kui vaideotsuse ajal ei saaks enam sellist haldusakti välja anda, siis tuleb antud haldusakt kehtetuks tunnistada ja vaide rahuldada.

Magistritöö autori arvates vajaks põhjalikku kaalumist, kuidas Eesti õigus- ja halduspraktikas õiguslike või faktiliste asjaolude vahepealse muutumise korral käituda. Nagu eelpool märgitud, paistab Eestis üldiselt levinud arusaam pidavat vaidemenetlust pigem kohtuliku kontrolli analoogiks - kontrollitakse seda, kas omal ajal tegutses haldus õiguspäraselt. Ka enne II Maailmasõda leiti Eestis, et vaide lahendamisel ei saa kohaldada neid norme, mis omandasid kehtivuse pärast vaidlustatud otsuse tegemist, "sest kaevatud otsuse seaduspärasus

³⁰⁷ A. Günther, lk 22.

³⁰⁸ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 434.

³⁰⁹ P. Weides, lk 286.

³¹⁰ A. Günther, lk 22.

³¹¹ P. Weides, lk 286.

oleneb sellest, kas ta on kooskõlas otsuse tegemise ajal kehtivusel olnud seaduse normidega või mitte."³¹²

Paraku tuleb märkida, et viimatinimetatud arusaamast lähtuv kontroll võib mõningatel juhtudel viia ebamõistlike lahendusteni. Näiteks juhul, kui haldusorgan keeldus õigusvastaselt haldusakti andmisest, kuid vaideotsuse tegemise ajal sellist haldusakti enam muutunud õiguslike või faktiliste asjaolude tõttu sellegipoolest anda ei saa. Kas haldusorgan peaks sellisel juhul siiski selle haldusakti andma või lähteorganit selleks kohustama? Ilmselt üldjuhul seda nõuda ei saaks, sest sellisel juhul oleks selline haldusakt vastuolus kehtiva õigusega.³¹³ Samuti võib näiteks tuua juhtumi, kus koormav haldusakt anti õigusvastaselt, kuid vaideotsuse tegemise ajal oleks muutunud õiguslike või faktiliste asjaolude tõttu see haldusakt õiguspärane ja tuleks seega nangunii välja anda. Kas sellisel juhul tuleks vaidlustatud haldusakt vaideotsusega kehtetuks tunnistada ja uuesti analoogiline haldusakt välja anda? Ilmselt ka sellisel juhtumil ei oleks varasema haldusakti kehtetuks tunnistamine mõistlik. Küll võib aga mõlemal juhtumil tulla kõne alla kahju hüvitamine, kui isik haldusorgani algse õigusvastase käitumise tõttu kahju kannatas.

Kumma lähenemise kasuks otsustada, sõltub paljuski ka sellest, millised on vaiet lahendava organi volitused - kas lähtutakse meritoorsuse või kassatoorsuse printsiibist. Meritoorsuse printsiibi järgi asendaks vaideotsus vaidlustatud haldusakti täielikult, st lahendatakse sellega vaidlusalune küsimus uuesti. Kassatoorsuse printsiibi puhul saaks vaideotsusega vaidlustatud otsustuse seaduslikkusele hinnangu anda, seda vajadusel ka tühistada, kuid vaidlustatud otsustust vaideotsusega ei asendaks ja küsimust sisuliselt uuesti ei lahendaks.³¹⁴ Vaideotsuse ajal kehtivast õiguslikust ja faktilisest olukorrast lähtumine oleks võimalik eelkõige meritoorsuse põhimõttest lähtumise korral. Ka kassatoorsuse põhimõtte ei välistaks vaideotsuse tegemise ajal kehtivast õiguslikust ja faktilisest olukorrast lähtumist iseenesest ilmselt täielikult, kuid oleks võrdlemisi problemaatiline - kui organil ei ole pädevust küsimust ise otsustada, kuidas saab ta siis teostada haldusakti või toimingu sobivust muutunud

³¹² R. Känd, lk 41.

³¹³ Erandina on Riigikohtu halduskolleegium omandireformi asjas pidanud võimalikuks, et isiku taotlus õigusvastaselt võõrandatud vara lahendamiseks tuleb lahendada tagantjärgi taotluse esitamise ajal kehtinud õiguse järgi, mitte hilisema regulatsiooni järgi, mis oli jõustunud avalduse lahendamise ajaks. Halduskolleegiumi arvates tuleb õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt varem kehtinud õigust kohaldada siis, kui see oleks isiku suhtes soodsam, kui hiljem kehtima hakanud õigus. Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2000. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-30-00.

³¹⁴ Meritoorsuse ja kassatoorsuse printsiipi on käsitletud A.-T. Kliimann. Haldusprotsess. lk 292-297; K. Merusk. Otsustusmenetlus. Juridica. 1994. nr 2, lk 54-55.

faktilisse või õiguslikku olustikku? Täpsemalt käsitletakse vaiet lahendava organi volitusi vaide rahuldamisel alapeatükis 5.4.2.

Magistritöö autor isiklikult leiab, et vaidemenetluse eesmärke arvestades on põhjendatum lähtuda vaideotsuse tegemise ajal valitsevast õiguslikust ja faktilisest olukorrast. Esiteks on see paremini kooskõlas vaideorgani enesekontrollifunktsiooniga. Kontrollitakse sisuliselt seda, kas langetatud otsustus on endiselt õigusega kooskõlas - tegemist on nagu teistkordse haldusakti andmisega, mis vormistatakse vaideotsusega. Teiseks tagab see ka isikule parema õiguskaitse - sisuliselt saab isik vaidega esitada ka HMS § 65 lg-s 3 ja § 66 lg 2 p-s 2 sätestatud taotluse õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamiseks ja kaitsta end olukorra vastu, kus haldusakt või toiming hakkaks tema õigusi piirama tulevikus (kui akt oli õiguspärane küll selle andmise ajal, kuid ei ole seda enam vaideotsuse ajal). Kohustamisvaide puhul hõlmab vaie endas sellisel juhul ka taotlust haldusakti väljaandmiseks (kui sellest keeldumine oli omal ajal küll õiguspärane, kuid ei ole seda enam vaideotsuse ajal). Esmapilgul näida võib oht, et vaide esitaja olukorda võib vaideotsuse tegemise aja õiguslikku faktilist olustikku arvestades ka halvendada, ei ole siiski tõsine. Kui akt või selle andmisest keeldumine oli omal ajal küll õigusvastane, kuid ei ole seda enam vaideotsuse tegemise ajal ja vaie jääb seetõttu rahuldamata, siis jääb isikule alles kahju hüvitamise nõue (kui algse õigusvastase käitumisega oli talle tekitatud kahju). Enesekontrollifunktsiooni ja õiguskaitsefunktsiooni parema realiseerimisega saavutatakse ka kohtute kergendamise funktsiooni efektiivsem realiseerumine. Lisaks on selline käitumine paremini kooskõlas ka vaidemenetluse olemusega - vaidemenetlus on ju ka haldusmenetlus (mitte kohtumenetlus), mille eesmärk on täidesaatva võimu teostamine.

Problemaatiline olukord võib tekkida aga juhul, kui vahepealsed muudatused on küll vaide esitaja kasuks, kuid kolmanda isiku kahjuks, st topeltmõjuga haldusaktide puhul. Nagu eelpool märgitud, on Saksa kohtupraktikas kujundatud põhimõte, et sellisel juhul ei tohi ehitusõigusega seotud asjade puhul ehitise omaniku kahjuks toimunud muudatusi arvesse võtta, kuid teiste topeltmõjuga haldusaktide puhul on see võimalik. Magistritöö autorile jääb sellise vaheteo vajalikkus arusaamatuks. Töö autori arvates tuleks Eestis võtta selge seisukoht, kas vaideotsuse tegemise aja õiguslikku olukorda kohaldada kõikidel topeltmõjuga haldusaktide vaidlustamise juhtudel või mitte. Erandite loomine sellest reeglist oleks võimalik vaid seadusega. Mis puutub määravasse ajamomenti topeltmõjuga haldusaktide puhul, siis leiab töö autor, et kui algne haldusakt oli selle andmise ajal õiguspärane ja isikut soodustav, siis ei tohi seda üldjuhul kolmanda isiku vaide alusel niisama lihtsalt kehtetuks tunnistada

hoolimata sellest, et vaide lahendamise ajal sellist akti enam anda ei saaks. Vastupidisel juhul saaks vaide esitaja sisuliselt lükata edasi haldusakti andmise küsimuse edasi sellisesse aega, kus tuleks teha temale soodsam lahendus. Vaidemenetluses õiguspärase ootuse põhimõtte välistamine (vt ptk 6.1) ei tohi siiski viia selleni, et soodustatud isikul ei või tekkida õigust selles suhtes, et teda soodustanud haldusakti andmise küsimus lahendamisel jäädakse lõplikult selle faktilise ja õigusliku olukorra juurde, mis kehtisid soodustava akti esmakordse andmise ajal.

Eelneva põhjal tuleb möönda, et toodud nüansse igakülgset arvestava mudeli loomine määrava ajamomendi arvessevõtmisel ei pruugi olla kerge. Võimalikud on erinevad lahendused. Rõhutada tuleb veelkord, et seda küsimust tuleb põhjalikult kaaluda. Eelnevalt olid ära toodud mõningad olulisemad seisukohad ja töö autori isiklikud arvamused selles küsimuses.

5.3.2. Vaide esitaja õiguste rikkumine või püüamine

Kui haldusakt või toiming on õigusvastane, siis tuleb kontrollida, kas see tegelikult ka vaide esitaja õigusi riivab. Kui see on nii, siis vaide esitaja õigusi rikutakse (st riivatakse õigusvastaselt) ja vaie on seega põhjendatud. Otstarbekuse kontrolli ei ole sellisel juhul enam vaja, sest vaie kuulub juba akti või toimingu õigusvastasuse tõttu rahuldamisele.³¹⁵ Kui aga vaidlustatud haldusakt on selgesti märgatavalt ebaotstarbekas ja on karta, et selle välja andnud haldusorgan asja uuel otsustamisel võib jälle samamoodi käituda, siis on haldusorgani ülesanne juhtida preventiivses mõttes tähelepanu ka otsustuse ebaotstarbekusele.³¹⁶

Koormava õigusvastase haldusaktiga rikutakse alati selle adressaadi õigusi. Teistel juhtudel (topeltnõjuga haldusakti puhul) tuleb kindlaks teha, kas objektiivselt õigusvastane haldusakt konkreetselt ka vaide esitaja kui kolmanda isiku õigusi rikub. Vaideorgan tohib lähteotsuse vaid siis kehtetuks tunnistada, kui rikutakse kaebajat kaitsvat õigusnormi (kaitsenormiteooria); õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamise käsku või kaebaja põhiõigust. Kui vaide esitaja õigusi ei rikota, siis on vaie haldusakti objektiivselt õigusvastasusest hoolimata põhjendamatu ja tuleb seetõttu rahuldamata jätta.³¹⁷

³¹⁵ P. Weides, lk 286.

³¹⁶ A. Günther, lk 21.

³¹⁷ F. Hufen, lk 108.

Kui vaide esitaja õigusi otsusega ei riivata, siis ei saa ta nõuda ka kaitset ebaotstarbeka otsuse vastu.³¹⁸ Üksnes akti või toimingu ebaotstarbekuse tuvastamisest ei piisa veel vaide rahuldamiseks. Vaie kuulub rahuldamisele vaid siis, kui otsuse diskretsioonilisus, mida ei teostatud õigesti, oli ette nähtud vaide esitaja huvides.³¹⁹

Eelmainitud lähenemine viitab üheselt seda, et vaidemenetluses pakutav õiguskaitse on subjektiivse iseloomuga - st vaie kuulub rahuldamisele vaid siis, kui see on vajalik vaide esitaja õiguste kaitseks. Selles mõttes prevaleerib õiguskaitsefunktsioon enesekontrollifunktsiooni üle - vaid enesekontrolli õigustusel ei saa haldus vaideotsusega õigusvastast või ebaotstarbekat lahendust muuta, kui see ei ole isiku õiguste kaitseks vajalik. Enesekontrollifunktsiooni on sellisel juhul vaidemenetluse käigus avastatud vea suhtes võimalik realiseerida jällegi vaid sel teel, et haldusorgan parandab vea väljaspool vaidemenetlust vastavat regulatsiooni järgides (näiteks haldusakti kehtetuks tunnistamise või muutmiselega vastavalt HMS § 64-70 järgi).

5.3.3. Haldusakti või toimingu otstarbekus

Kui haldusakt või toiming osutub õiguspäraseks, siis võib vaideorgan kontrollida selle otstarbekust vaid siis, kui ta on kindlaks teinud, et see vaide esitaja õigusi riivab. Kui riive puudub, tuleb vaie rahuldamata jätta ilma otstarbekuse kontrollita. Otstarbekuse kontrolli on vaja teostada vaid diskretsiooniotsustuste puhul, kuna erinevalt seotud otsustest, tuleb nende otsustuste puhul arvesse võtta ka otstarbekust. Jutt on otsustuse soodsusest eesmärgi suhtes (*Erfolgswirksamkeit*), st selle sisulisest õigsusest (*Sachgerechtigkeit*) soovitud eesmärgi suhtes.³²⁰ Kontrollida tuleb, kas haldustegevus ja selle tulemus on seoses soovitud halduseesmärgiga ja asjakohased selle saavutamiseks.³²¹ Haldusakti ebaotstarbekus võib viia ka nii kaugele, et muudab selle õigusvastaseks - näiteks juhul, kui sisuline õigusvastasus (*Sachwidrigkeit*) on lausa ilmne või kui on rikutud proportsionaalsuse printsiipi. Sellisel juhul ei kontrollitagi enam otsustuse otstarbekust, vaid õiguspärasust.³²²

Haldusotsustus on ebaotstarbekas, kui see on küll õiguslikult võimalik, kuid mitte hädavajalik või sobiv või kui haldusõigusliku vahendi oleks saanud kasutamata jätta,³²³ samuti siis, kui

³¹⁸ Samas, lk 109.

³¹⁹ A. Günther, lk 22.

³²⁰ P. Weides, lk 287.

³²¹ A. Günther, lk 21.

³²² P. Weides, lk 287.

³²³ P. Weides, lk 288; A. Günther, lk 21.

halduse eesmärk oleks olnud saavutatav ka isikut vähem koormava ja sobivama vahendiga.³²⁴ Kontrollida tuleb seega seda, kas haldusotsustus vastab soovitud eesmärkidele. Ebaotstarbekusega on tegemist juhul, kui eesmärgi oleks saavutatav kohasema vahendiga või kui on muid paremaid võimalusi diskretsiooni kasutamiseks.³²⁵ HMS-i eelnõu seletuskirjas³²⁶ märgitakse, et "otstarbekus on õigusväline realiteet" ning et "otstarbekus tähendab eelkõige seda, mis on üksikjuhtumil kõige sobivam toimimisviis." Riigikohtu halduskolleegium on otstarbekuse olulisust rõhutanud eelkõige erinevate planeerimisotsustuste puhul,³²⁷ samuti kriminaalmenetlustoimingute puhul³²⁸ ning distsiplinaarkaristuse määramise puhul.³²⁹

F. Hufen väidab, et praktikas valmistab siiski otstarbekuse kontroll palju arusaamatusi. Ei ole olemas otstarbekuse objektiivset mõõdupuud, igal konkreetsel juhul tuleb eraldi küsida "otstarbekas mille suhtes?". See sõltub igakordsetest eesmärkidest, huvidest ja eelistustest paljude erinevate alternatiivide hulgast.³³⁰ D. Oppermanni andmetel praktikas ehitusajades Saksamaal otstarbekuse kontrolli peaaegu ei teostatud, piirduti üldreeglina vaid õiguspärasuse kontrolliga.³³¹ Lisaks on Saksamaa õiguskirjanduses koguni väidetud, otstarbekus ei saagi olla õiguspärasuse kõrval iseseisev kriteerium, vaid et neid tuleb diskretsiooniotsuse kontrollimisel üheskoos hinnata.³³² Nõustuda tuleb, et otstarbeka/ebaotstarbeka lahenduse vahele piiri tõmbamine ei pruugi olla lihtne ning et seos õiguspärasuse küsimusega on sellisel juhtumil tihe. Samas ei tähenda see magistritöö autori arvates siiski seda, et otstarbekuse kontrolli võimalusest vaidemenetluses tasuks loobuda. See on valdkond, kus vaidemenetluse kergendusfunktsioon enam tähtsust ei oma (kuna otstarbekuse kontrolli kohus nagunii ei teostaks), kuid nii õiguskaitsefunktsioon kui enesekontrollifunktsioon nõuavad otstarbekuse kontrolli. Oluline on just see, et vaidemenetluses kui haldusmenetluse osas säiluks võimalus samasuguseks kontrolliks, mida tuli viia läbi alguses haldusmenetluses. Vastupidisel juhul võibki see nüanss haldusmenetluses kontrollita jääda.

³²⁴ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 420.

³²⁵ A. Günther, lk 21.

³²⁶ Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672870&login=prov&password=&system=ems&server=ragne1>.

³²⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 14. oktoobri 2003. a otsus haldusajanduse nr 3-3-1-54-03; 24. jaanuari 2003. a otsus haldusajanduse nr 3-3-1-5-03; 13. märtsi 1998. a määrus haldusajanduse nr 3-3-1-9-98; 10. oktoobri 2002 a otsus haldusajanduse nr 3-3-1-42-02; 18. veebruari 2002. a otsus haldusajanduse nr 3-3-1-8-02.

³²⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. veebruari 2003. a otsus haldusajanduse nr 3-3-1-9-03; Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruari 2002. a määrus haldusajanduse nr 3-3-1-2-02; ka Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus haldusajanduse nr 3-3-1-38-00.

³²⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 13. juuni 2002. a otsus haldusajanduse nr 3-3-1-35-02.

³³⁰ F. Hufen, lk 109.

³³¹ D. Oppermann, lk 228; S. Vetter, lk 114.

³³² R. Klüsener. Die Bedeutung der Zweckmäßigkeit neben der Rechtmäßigkeit in § 68 I 1 VwGO. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2002, Heft 7, S 816-821.

5.4. Volitused vaide lahendamisel

Võimalikud otsuste liigid vaide suhtes on sätestatud HMS §-s 85. Laias laastus saab nimetatud volitusi jagada kolmeks. Vaide lahendamisel võib haldusorgan nimelt:

- 1) vaie rahuldamata jätta (HMS § 85 p 4);
- 2) vaie osaliselt rahuldada ja osaliselt rahuldamata jätta (HMS § 85 p-de 1-4 kombinatsioon);
- 3) vaide rahuldada (HMS § 85 p-d 1-3).³³³

5.4.1. Vaide rahuldamata jätmise ja osaline rahuldamine

Vaie jäetakse rahuldamata juhul, kui vaidlustatud akti puhul õigusvastasust või ebaotstarbekust ei tuvastata. Samuti tuleb vaidmenetluse subjektiivse õiguskaitse olemusest tulenevalt vaie rahuldamata jätta ka siis, kui vaidlustatud haldusmeede vaide esitaja õigusi ei riku ega piira. Vastupidistel juhtudel tuleb seega vaie rahuldada.

Kuigi HMS § 85 ei räägi selgesõnaliselt vaide osalise rahuldamise võimalikkusest, tuleb ka seda kindlasti lubatavaks pidada. Näiteks võib isik olla korraga vaidlustanud kahte haldusakti, kuid vaid üks on õigusvastane jne.

Ei HMS § 85 ega ka muu HMS-i säte ei reguleeri küsimust, kuidas peab lähteorgan käituma juhul, kui ta avastab, et lähteorgan on oma kontrollkohustust teostanud ebapiisavalt ja edastanud vaideorganile vaide, mis ei ole lubatav. Nagu eelpool (alaptk 4.2.1) mainitud, saab HMS §-dest 79 ja 80 järeldada, et vaide lubatavuse kontrollimise kohustus ning vaide läbivaatamatult tagastamise õigus on üksnes lähteorganil. Seega vaideorganil iseenesest vaide läbivaatamatult tagastamise õigus puudub. Magistritöö autori arvates ei saa aga siiski järeldada seda, et kui lähteorgan on läbi lasknud mittelubatava vaide (näiteks mittetähtaegse vaide), siis peabki vaideorgan seda kindlasti sisuliselt menetlema ja vaide põhjendatuse korral selle rahuldama. Selline käitumine võiks mittetähtaegse vaide puhul seada ohtu kolmandate isikute õiguspärase ootuse, vaideõiguseta vaide puhul vaidmenetluse subjektiivse õiguskaitse eesmärgi jne. Seetõttu tuleb ilmselt asuda seisukohale, et mittelubatav vaie tuleb vaideorganil HMS § p 4 alusel rahuldamata jätta, olenemata selle põhjendatusest (seda siiski vaid siis, kui rikutud lubatavuse eeldused seda nõuavad).³³⁴ Kui vaideorgan vaidest siiski mingit teavet sai,

³³³ A. Günther, lk 58.

³³⁴ Rahuldamata jätmise nõue puudutab siiski ilmselt eelkõige rangemaid lubatavuse eeldusi (vaidetähtaeg, vaideõigus, jõustunud kohtuotsuse olemasolu jne). Pehmimate lubatavuse eelduste mittejärgimine, eelkõige vaide vorminõuete puhul, rahuldamata jätmise aluseks vaideorgani poolt pigem siiski olla ei tohiks. Ebaproportsionaalne oleks ju jätta rahuldamata vaied, mida lähteorgan pidas nõuetekohaseks, kuid vaideorgan leiab, et selles ei ole järgitud vorminõudeid (näiteks ei ole seal märgitud vaidele lisatud dokumentide loetelu vastavalt HMS § 76 lg 2 p-le 7).

mis sundis teda vaidlustatud haldusmeedet muutma, siis saab ta teha seda väljaspool vaidmenetluse raame (analoogiliselt lähteorganiga, vt alaptk 4.3.3). Kirjeldatud probleem juhib aga veelkord tähelepanu sellele, et HMS-s valitud lahendus, kus vaide lubatavuse kontrollimine on üksnes lähteorgani ülesanne, ei ole kõige parem.

5.4.2. Vaide rahuldamine

Enne II Maailmasõda kehtinud AMS § 85 sätestas, et "kaebeaste otsustab asja sisuliselt ise". See säte viitas üheselt sellele, et vaideorganile läks täielikult üle vaidlusaluse küsimuse sisuline lahendamine, st ta lahendas ise asja ilma seda lähteorganile tagasi saatmata. Vaideotsuses pidi uus otsustus vaidlusaluses küsimuses, mis võis olla kas "täiesti uuesisuline või endist osaliselt muutev või vana kordamine".³³⁵ Vaideorgan tegutses meritoorsuse printsiibil - ta astus lähteorgani asemele, omandades sellega kõik lähteorgani õigused ja kohustused ja asendas teda vaidlusaluse küsimuse lahendamisel täielikult. Vaideotsus astus vaidlustatud otsuse asemele, teda täielikult asendades.³³⁶

Ka Saksamaa vaidmenetluse puhul leitakse valdavalt samamoodi, et vaideorgan omandab täieliku pädevuse vaidlusaluse küsimuse lahendamiseks (ehkki *VwGO* § 73 lg 1 sätestab vaid, et tehakse vaideotsus ega reguleeri volitusi täpsemalt). Täiesti ühesel seisukohal ollakse selles, et kui vaideorgan on samaaegselt ka lähteorgan, siis on tal täielik otsustuspädevus, sealhulgas taotletud haldusakti väljaandmise otsustamine. Kõrgemalseisva vaideorgani puhul nii ühesel seisukohal ei olda. A. Günther toob välja kaks seisukohta. Esimese seisukoha järgi tohib vaideorgan taotletud haldusakti vaid siis välja anda, kui ta on selleks ka spetsiaalselt pädev (*fachlich zuständig*). Kui sellise juhtumiga tegemist ei ole, siis saab ta lähteorganile vaid ülesandeks teha taotletud haldusakti väljaandmise või asja uue otsustamise, mille juures järgitaks vaideorgani seisukohti. Teise seisukoha järgi (mida pooldab ka kohtupraktika ja ka A. Günther ise) on vaideorganil põhimõtteliselt valikuõigus, kas kohustada lähteorganit haldusakti andmiseks või asja uueks lahendamiseks või lahendada haldusakti väljaandmise taotlus ise.³³⁷ Ka R. Pietzner ja M. Ronellenfitsch väidavad, et devolutiivefektist tulenevalt läheb vaideorganile üle lähteorgani otsustamispädevus täies ulatuses. Ta võib seega algse haldusakti põhimõtteliselt kas kehtima jätta, tühistada, muuta või uue aktiga asendada või taotletud haldusakti ise välja anda. Ta võib arvesse võtta ka varasemas otsustuses kaalumata asjaolusid ja selliselt uue diskretsiooniotsustuse langetada.³³⁸ F. Hufen on siiski esitanud

³³⁵ A.-T. Kliemann, Haldusprotsess, lk 113.

³³⁶ Samas, lk 112-113.

³³⁷ A. Günther, lk 27.

³³⁸ R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 436.

lisanduse, et õigus uut haldusakti anda on vaid siis, kui see on õiguslikult ja faktiliselt võimalik.³³⁹ Ka P. Weides on märkinud, et kõrgemalseisev vaideorgan on seotud oma institutsionaalse pädevusega.³⁴⁰ Vaide lahendamine võib seisneda asja uues otsustamises või asja tagasisaatmises lähteorganile uueks otsustamiseks. Kui haldusakt kehtetuks tunnistatakse ja uueks otsustamiseks tagasi saadetakse, siis märgitakse otsuses ka tühistamise põhjused ja lähteorgan on asja uuel läbivaatamisel nende seisukohtadega seotud.³⁴¹ Kui tegemist on eksamite või sellega võrreldavate hindamisruumiga otsustega, ei või vaideorgan reeglina oma hinnanguid lähteorgani omadega asendada ja näiteks eksamit sooritatuks lugeda. Asja uueks lahendamiseks tagasisaatmine toimub ka juhul, kui isiku taotluse rahuldamiseks on võimalus vaid lähteorganil (näiteks sissekande tegemine lähteorgani poolt peetavasse registrisse), samuti ka juhtumil, kui asja lahendamiseks on lähteorganina ette nähtud spetsiaalne organ (komisjon, nõukogu vmt) või kui asja lahendamine sõltub muudest vaideorgani jaoks puudevatest asjaoludest.³⁴² Teiselt poolt minnakse aga nii kaugele, et leitakse, et vaideorgan võib asja sisuliselt lahendada isegi siis, kui küsimuse lahendamises peaks osalema teine haldusorgan ja talle on selleks ka võimalus antud, kuid viimane oma kaasaráäkimisõigust ei kasuta.³⁴³ Lisaks Saksamaale ei ole meritoorsuse printsiip vaidemenetluses võõras ka teistes maades. Nii on kõrgemalseisval organil pädevus uue otsuse tegemiseks ka näiteks Rootsis,³⁴⁴ samuti Bulgaarias (kui juhtumi asjaolud on selged).³⁴⁵

Vaadeldes Eesti HMS-i §-s 85 toodud volituste loetelu, võib esmapilgul tunduda, et Eesti vaidemenetluses peab vaideorgan lähtuma kassatoorsuse põhimõttest ning tal on õigus võtta vaid seisukoht, kas vaidlusalune küsimus oli lahendatud õigesti või valesti, ise ta uut otsust teha ei saaks. HMS § 85 järgi võib vaideorgan nimelt:

1) rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;

³³⁹ F. Hufen, lk 142.

³⁴⁰ Saksa õiguses lähtub institutsionaalne pädevus ametasutuse mitmeastmelisest ülesehitusest ja sätestab küsimuse, kas ja millistel eeldustel on kõrgemalseisev ametiasutus pädev otsuseid langetama. Vt. H. Maurer, lk 352.

³⁴¹ P. Weides, lk 289.

³⁴² F. Hufen, lk 142-143.

³⁴³ Viimane kehtib siiski vaid "nõrkade osalemisvormide" puhul (näiteks seisukoha andmine). Kui tegemist on "tugeva osalemisvormiga" (nõusolek, kooskõlastus), siis on menetluses osalema pidanud haldusorgani mitteosalemine võimalik tähelepanuta jätta vaid siis, kui nad kuuluvad ühte haldusekandjasse. Kui kooskõlastav organ on kohaliku omavalitsuse organ ja vaideorgan riiklik organ, siis vaideorgan asja siiski ise otsustada ei saa. Vt. P. Weides, lk 290-293.

³⁴⁴ H. Ragnemalm, lk 436.

³⁴⁵ The administration and you, p 279.

- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;
- 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitäitmiseks;
- 4) jätta vaie rahuldamata.

Volituste loetelus puudub seega võimalus, et vaideorgan võib ise haldusakti välja anda, toimingu sooritada, asja uuesti otsustada või toimingu tagasi täita. Selleks võib HMS § 85 p-de 2-3 järgi teha vaid ettekirjutuse. Teisest küljest tõusetub aga probleem, millele oli tähelepanu juhitud ka alapeatükis 3.4. - millised on vaiet lahendava organi volitused siis, kui eraldi vaideorganit ei ole ning vaideorganina peab tegutsema lähteorgan (HMS § 73 lg 2 ja 3)? Ei ole ju võimalik, et lähteorgan hakkaks HMS § 85 järgi endale ise ettekirjutust tegema akti andmiseks, toimingu sooritamiseks jne. Loogiline on, et vaiet põhjendatuks pidades annab ta sellisel juhul ise haldusakti välja, sooritab toimingu vmt, st ta rahuldab ise vaide ja otsustab vaidlusaluse küsimuse ise lõplikult, ta ei saa selleks kellelegi ettekirjutust teha. Tundub, et seadusandja on lähteorgani poolt vaide lahendamise võimaluse kahe silma vahele jätnud ning reguleerinud vaid juhtumit, kus vaide lahendajaks on kõrgemalseisev organ. Tõlgendamisega on see probleem küll ületatav, kuid selline puudus regulatsioonis seab omakorda kahtluse alla selle, kas kõrgemalseisva organi puhul on valitud ikka kindlasti ja teadlikult kassatoorsuse printsiip ning kas see on mõistlik?

Magistritöö autor isiklikult leiab, et vaidemenetluse puhul tuleks seal, kus võimalik, lähtuda pigem meritoorsuse põhimõttest. Töö autori arvates aitab meritoorsuse põhimõttel toimiv vaidemenetlus paremini kaasa vaidemenetluse funktsioonide realiseerumisele. Eelkõige on tagatud isikute parem õiguskaitse - lõpplahendus saabub kiiremini, kuna vaideotsusega otsustatakse asi sisuliselt ning puudub vajadus asja sisulist menetlust hiljem lähteorganis jätkata. Sisuliselt toimuks sellisel juhul vaide lahendamise raames üheaegselt kaks menetlust - vaide lahendamine ning esialgse menetluse uuesti läbiviimine. Samuti on meritoorsuse printsiibi rakendamisega paremini ühildatav vaideotsuse tegemise ajal kehtivast õigusest lähtumise reegel (vt alaptk 5.3.1.1), mis samuti pakuks isikutele suuremat õiguskaitset. Ka enesekontrollifunktsiooni rakendumine oleks ilmselt efektiivsem, sest vaideorgan saaks kohe asja sisuliselt õigesti ära lahendada, asja koos juhustega lähteorganile tagasisaatmise puhul on aga seevastu alati oht, et lähteorgan ei saa neist juhustest aru või ignoreerib neid. Lisaks oleks see teatud mõttes vähem koormavam ka haldusele endale, kuna asja lahendatakse vaid üks kord. Tagasisaatmise puhul toimuksid aga eraldi otsustuse kontrollimine ja selle hilisem sisuline lahendamine, samuti eeldaks tagasisaatmine ka hilisemat järelevalvet asja

lahendamise kontrollimiseks, iseotsustamise puhul see vajadus puuduks. Lisaks on selline lahendus kindlasti paremini kooskõlas ka haldusmenetluse lihtsuse ja efektiivsuse nõudega.

Meritoorsuse printsiipi ei saaks, vähemalt mitte praeguse haldusorganisatsioonilise ülesehituse juures, kehtestada loomulikult absoluutsena. Selge on aga see, et kui lähteorgan on vaide lahendajaks, siis on tal absoluutne otsustusõigus vaidlusaluse küsimuse üle. Lähteorgan on ju akti andjaks või toimingute sooritajaks ka esialgses haldusmenetluses. Samamoodi on magistratöö autori arvates mõnikord võimalik ka lähteorganilt taotletud akti andmine vaideorgani enda poolt. Nimelt võimaldab teenistusliku järelevalve hierarhiale baseeruv lähte- ja vaideorgani vaheline ning mõningates eriseadustes antud pädeva haldusorgani lai määratlus mõnikord seda, et vaideorgan võiks ise soovitud haldusakti anda. Näiteks näeb ehitusseaduse³⁴⁶ § 23 lg 1 ette, et ehitusloa väljastab ja tunnustab kehtetuks kohalik omavalitsus. Selline välispädevuse lai määratlus võimaldab seda, et kohalik omavalitsus määratleb oma sisepädevuse järgi täpsemalt selle organi, kes ehitusloa väljastama peab.³⁴⁷ KOKS § 66¹ lg 1 kohaselt teostab valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute üle teenistuslikku järelevalvet valitsus. Seega juhtumil, kui sisepädevuse raames on kohalik omavalitsus volitanud ehitusloa väljastama konkreetse ametniku või organi (näiteks valla ehitusnõuniku või ehitusosakonna), ning viimane keeldub ehitusloa andmisest, siis tuleb KOKS § 66¹ lg-st 1 tulenevalt sellise keeldumise peale vaide esitada linna- või vallavalitsusele. Nõ "algnormist", ehitusseaduse § 23 lg-st 1 tulenevalt on aga ehitusloa väljaandmiseks pädev eeskätt linna- või vallavalitsus ise. Seega puuduks sellisel juhul vajadus selle küsimuse tagasisaatmiseks konkreetsele ametnikule uueks lahendamiseks ning valla või linnavalitsus saaks keeldumist põhjendamatuks pidades ehitusloa ise välja anda. Asjaolu, et sealjuures väljutakse sisepädevust jaotatud volituse piiresse, ei oma autori arvates sellises olukorras tähtsust, kuna välispädevust ei rikuta. Kui on alust arvata, et seni ehituslubasid väljastanud ametiisik on siiski loa väljastamiseks kompetentsem, siis ei ole muidugi tagasisaatmine välistatud.

Magistratöö autori arvates võib eeltoodud näitega analoogiline võimalus avaneda mõnikord ka teiste VVS § 96-98 ning KOKS § 66¹ lg-s 1 sätestatud teenistusliku järelevalve mudelite puhul, kus teenistuslikku järelevalvet teostava organi ehk siis vaideorgani pädevusega ei oleks vastuolus lähteorganilt taotletud haldusakti andmine. Nagu eelpool mainitud, peab töö autor sellisel juhul õigemaks, kui vaideorgan sellise võimaluse ära kasutab ja küsimuse sisuliselt ära

³⁴⁶ RT I 2002, 47, 297; 2004, 18, 131.

³⁴⁷ Haldusorgani pädevuse, sh sise- ja välispädevuse omavahelise vahekorra kohta A. Aedmaa jt, lk 41-54.

lahendab ilma lähteorganile tagasi saatmata.³⁴⁸ Küsitav on aga, kas HMS § 85 praegune redaktsioon seda siiski võimaldab. Kui vaideorganina tegutseva lähteorgani puhul oleks vaidlusaluse küsimuse sisuline lahendamine vältimatu ja HMS § 85 seesugune tõlgendus paratamatu, siis lähte- ja vaideorgani erinevuse puhul seda väita ei saaks. HMS § 85 praegune sõnastus kallutaks sellisel juhul ikkagi kassatoorsuse printsiibi kasuks vastava tõlgenduse poole, isegi kui asja sisuline lahendamine vaideorgani poolt oleks võimalik. Töö autori arvates tuleks seadusandjal HMS § 85 kriitilise pilguga üle vaadata ja eelnevalt tõstatatud küsimus selgelt reguleerida (seda tuleks teha juba sellepärast, et lähteorgani volitusi nimetatud säte ei reguleeri). Nagu eelpool märgitud, pooldab magistritöö autor ise meritoorsuse printsiibist lähtuvat lahendust. Lõpetuseks tuleb siiski märkida, et nimetatud probleem ei pruugi praktikas siiski väga suurt tähtsust omada. Nimelt väidab A. Günther Saksamaa kogemusele tuginedes, et praktikas saadab vaideorgan üldreeglina asja ikkagi lähteorganile tagasi - "otsustamisküpse" taotluse puhul haldusakti väljaandmiseks, muul juhtumil uueks lahendamiseks vastavalt vaideorgani seisukohtadele.³⁴⁹

5.5. Vaidemenetluse lõppemine kokkuleppega

HMS ei käsitle küsimust, kas vaidemenetlus võiks vaideotsuse asemel lõppeda ka kokkuleppega. HMS § 98 lg 1 järgi võib haldusorgan haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist. Ka vaideotsus on teatavasti haldusakt, mistõttu võiks põhimõtteliselt tulla kõne alla selle asemel kokkuleppe sõlmimine ja selle vormistamine halduslepingu vormis. Ilmselt ei saa väita, et HMS § 85 ja 86 oleksid nii jäigalt just haldusakti andmist nõudvad normid, et halduslepingu sõlmimine oleks välistatud.³⁵⁰ Töö autori arvates on oluline eelkõige haldusaktiks oleva vaideotsuse olemus. Vaideotsus on ju suunatud vaidluse lahendamisele. Vaidluse lahendamiseks kokkulepete kasutamine on aga tänapäeval levinud isegi kohtumenetluses. Näiteks võivad halduskohtumenetluses pooled vaidluse lahendamiseks kokkuleppe, kui see kokkulepe ei ole vastuolus seadusega (HKMS § 21 lg 2 ja 4). Kokkuleppemenetlus on võimalik ka

³⁴⁸ Selline võimalus tundub olevat näiteks MKS-s. MKS § 148 võimaldab maksuhalduril lisaks haldusakti kehtetuks tunnistamisele ning ettekirjutuste tegemisele ka haldusakti andmist, toimingut sooritamist või asjas uue sisulise otsuse tegemist (lg 1 p 2). Ei saa küll väita, et see tähendaks täielikult meritoorsuse põhimõttest lähtumist, kuna ka maksumenetluses võib vaide lahendajaks olla lähteorgan ning § 148 lg 1 p-s 2 peeti silmas just lähteorgani volitusi. Samas ei nähtu ka, et miski välistaks selle, et kõrgemalseisva vaideorganina tegutsev Maksu- ja Tolliamet selle volituse alusel asja ise uuesti sisuliselt lahendaks. Samuti saab meritoorsuse põhimõttest lähtuvaid volitusi pidada võimalikuks nende eriseaduste puhul, kus vaideorganile on antud õigus vaidlustatud akti või toimingut muuta (vt viide 402).

³⁴⁹ A. Günther, lk 27.

³⁵⁰ HMS § 98 lg-le 1 on pakutud ka tõlgendust, mille järgi eriseaduses kasutatud termin "otsus" nõuaks rangelt haldusakti andmist. Vt A. Aedmaa, jt, lk 433.

kriminaalmenetluses.³⁵¹ Magistritöö autori arvates tuleb vaidemenetluse õiguskaitsefunktsiooni arvestades vaidemenetluse lõppemist kokkuleppega pidada ka täiesti mõistlikuks. Selliselt saabuv lahendus on isiku jaoks tõenäoliselt soodsam ja ka kiiremini saabuv. Vaideotsusega asja lahendamine oleks isiku jaoks tõenäoliselt negatiivsem ning tingiks edasise kohtusse pöördumise - seega on kokkuleppega lõppev lahendus mõistlik ka kohtute kergendusfunktsiooni silmas pidades.

Vaidemenetluse lõpetamist halduslepinguna vormistatud kokkuleppena peetakse võimalikuks ka Saksamaal. Põhjendusena tuuakse välja ka see, et kui halduslepingut oleks võimalik sõlmida haldusakti andmise asemel juba esimeses haldusmenetluses, siis peab see olema võimalik ka vaidemenetluses, kui see võimaldab õigusrahu saavutamist vaidlusaluses küsimuses. Seal on halduslepingu eriliigina ette nähtud ka otseselt kompromissleping (*Vergleichsvertrag*), mis on lubatud sõlmida mõlemapoolsete erimeelsuste kõrvaldamiseks Saksa haldusmenetluse seaduse (*Verwaltungsverfahrensgesetz*³⁵² edaspidi *VwVfG*) § 55 järgi. Vaide esitajaga halduslepingu sõlmimiseks on *VwVfG* §-dest 54 ja 55 tulenevalt pädev vaid see haldusorgan, kes on pädev ka haldusakti andmiseks. Kui vaideorgan on kõrgemalseisev haldusorgan, siis võib ta vaid oma instantsipädevuse ulatuses kokkuleppe sõlmida - nii on tal kokkuleppe sõlmimisel õigus haldusakti osaliseks või täielikuks kehtetuks tunnistamiseks. Kui aga soovitakse kokkuleppe raames ka uue haldusakti väljaandmist, siis väljub selline kokkulepe tavaliselt kõrgemalseisva vaideorgani pädevusest. Sellisel juhul tuleks pädevale alamalseisvale haldusorganile soovitada kokkuleppe sõlmimist või tegema selleks ettepaneku teenistusliku järelevalve raamides. Kompromisskokkuleppe sõlmimise vajaduse hindamisel peab lepingu pooleks olev haldusorgan lähtuma oma diskretsiooniõigusest. Kui kompromissleping riivab kolmanda isiku huve või õigusi, siis on lepingu kehtivuse eelduseks kirjalik heakskiit kolmandalt isikult. Kui kompromissleping asendab haldusakti, mille puhul on vajalik kooskõlastus või heakskiit teiselt haldusorganilt, siis on lepingu kehtimahakkamiseks vajalik, et see oleks kirjalikult vastava haldusorganiga kooskõlastatud.³⁵³

5.7. Vaideotsuse vorminõuded

Vaideotsuse vorminõuetest tuleb eriti oluliseks pidada vaideotsuse põhjendamist, kuna see aitab isikul vaideotsust mõista ja seda aktsepteerida ning lisaks, nagu on eespool (alaptk-s 2.3) märgitud, on vaideotsuse põhjendamine eriti oluline vaidemenetluse kergendusfunktsiooni

³⁵¹ Kriminaalmenetluse seadustiku (RT I 2003, 27, 166; 2004, 65, 456) §-d 239-250.

³⁵² BGBI 1976, I, 1235; 2004, I, 718.

maksimaalseks realiseerumiseks.³⁵⁴ Saksa õiguses peab *VwGO* § 73 lg-st 3 tulenevalt vaideotsus olema alati põhjendatud. Põhjendamisel tuleb lähtuda samasugusest regulatsioonist, mis kehtivad haldusakti põhjendamisele. Üldistavalt öelduna peavad olema esitatud haldusorgani kontrolli tulemused ning sellest tulenev õiguslikku olukorda ja otstarbekust puudutav hinnang. Vajalik on vaideotsusesse märkida ka vaidlustamisviide, seda ka siis, kui vaie rahuldatakse ja keegi kolmas seda vaidlustada ei saa. Vaidlustamisviite puudumise tagajärg on tavapärase ühekuulise vaidlustamistähtaja asemel üheaastase kaebetähtaja kohaldamine (*VwGO* § 58 lg 2).³⁵⁵

Kuna vaideotsus on haldusakt, siis kohalduvad sellele põhimõtteliselt ka haldusaktile ette nähtud vorminõuete (*HMS* § 55-57) ning teatavakstegemise regulatsioon (*HMS* § 62). *HMS* §-s 86 nähakse siiski ette täiendav regulatsioon kättetoimetamise ja vorminõuete osas. *HMS* § 86 lg 1 esimese lause järgi vormistatakse vaideotsus kirjalikult ja selles märgitakse resolutsioon vaide lahendamise kohta. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus lisaks lõikes 1 sätestatud nõuetele olema põhjendatud ja sisaldama selgituse halduskohtule kaebuse esitamise kohta.

HMS § 86 eeltoodud kahest lõikest võib jääda mulje, et kui vaie rahuldatakse, siis vaideotsust põhjendama ei pea ning selles ei pea esitama ka vaidlustamisviidet. Magistritöö autori arvates sellisele seisukohale siiski asuda ei tohi. Nimelt on võimalik, et ka positiivse vaideotsusega piiratakse kellegi õigusi - eelkõige siis kolmandate isikute õigusi, kui on tegemist topeltnõuete haldusaktiga (ilmselt võimalik ka toimingu puhul). Haldusmenetluse üldiste põhimõtetega ja haldusaktile *HMS*-s ette nähtud normidega oleks sügavas vastuolus, kui sellisel juhul vaideotsus põhjendatud ei oleks. Sama kehtib ka vaidlustamisviite kohta - kolmandat isikut peab sellisel juhul teavitama, kuidas ta saab sellist vaideotsust vaidlustada. Seetõttu tuleb *HMS* § 86 lg-t 1 ja 2 tõlgendada selliselt, et haldusaktile esitatavatest nõuetest tulenevalt (*HMS* § 56 ja 57) peab vaideotsus olema alati põhjendatud ja vaidlustamisviitega varustatud. *HMS* § 86 lg 2 rõhutab seda eriliselt vaid negatiivse vaideotsuse osas ning selline rõhutamine ei tähenda, et positiivse vaideotsuse puhul neid nõudeid järgida ei tuleks.³⁵⁶

³⁵³ P. Weides, lk 302-305.

³⁵⁴ S. Vetter, lk 85; M. Oerder, lk 112-113.

³⁵⁵ P. Weides, lk 307-308.

³⁵⁶ Kardetavasti oli aga seadusandja topeltnõuete haldusaktide problemaatika kahe silma vahele jätnud ning ei pidanudki ilmselt positiivse vaideotsuse puhul põhjendamist ja vaidlustamisviidet vajalikuks. Praegune sätete sõnastus võib hoolimata ülaltoodud tõlgendusvõimalusest praktikas probleeme põhjustades ning seetõttu oleks soovitatav *HMS* §-i 86 muuta ja näha ette samasugune põhjendamiskohustus nagu haldusaktigi puhul (*HMS* § 56).

5.8. Kokkuvõte

Vaideorgani määratlemine võib olla mõnikord problemaatiline, seda eriti eraõiguslike võimuteostajate aktide või toimingute vaidlustamisel. Vaidemenetluse funktsioonide parem realiseerumine saavutatakse siis, kui valet lahendab lähteorganist erinev organ. Vaide läbivaatamisel lähtutakse üldistest haldusmenetluse põhimõtetest ja normidest. Problemaatiline on ajamomendi määratlemine, millega peab vaidlustatud haldusakt kooskõlas olema. Vaidemenetluse funktsioonidega on paremini kooskõlas, kui arvestatakse vaideotsuse tegemise aja faktilist ja õiguslikku olustikku, kuid see võib olla ebaõiglane topeltnõjuga haldusakti puhul aktiga soodustatud isiku suhtes. Üheselt selge ei ole, kas HMS-i järgi toimub vaide lahendamine kassatoorsuse või meritoorsuse printsiibil. Vaidemenetluse funktsioone arvestades oleks mõistlikum meritoorsuse printsiip. Võimalikuks tuleb pidada vaideotsuse tegemise asemel ka kokkuleppe sõlmimist halduslepinguna. Samuti tuleb mõistlikuks pidada, et vaideotsus oleks alati põhjendatud.

6. ÜSIKKÜSIMUSED

6.1. Õiguspärane ootus

Vaidemenetluse õiguskaitsefunktsioon nõuab ka seda, et vaidemenetluses pakutaks isikule efektiivset õiguskaitset. Muuhulgas tähendab see seda, et põhjendatud vaide alusel haldusakti kehtetuks tunnistamist või muutmist ei tohi takistada kolmandate isikute õiguspärane ootus selle akti kehtimajäämise suhtes. Sellepärast ei lasegi vaide esitamine haldusakti formaalsel õigusjõul tekkida, soodustatud isik peab arvestama vaidlustatava või vaidlustatud haldusakti tõenäolise kehtetuks tunnistamisega.³⁵⁷ Ka Saksa õiguses ei kohaldata vaideotsusele *VwVfG* §-e 48-49, mis reguleerivad haldusakti kehtetuks tunnistamist ja näevad ette ka kolmanda isiku usalduse kaitse kohustuse.³⁵⁸ Selgesõnaliselt seda HMS-s sätestatud ei ole. Lähedalseisev norm on HMS § 67 lg 4 p-s 1, mis sätestab, et isikul ei teki kaitstavat usaldust halduskohtule tühistamiskaebuse esitamise ajal ega selle läbivaatamise ajal, kuid viimane on pigem Saksa *VwVfG* §-ga 50 sarnanev norm, mis näeb ette võimaluse haldusakti andnud organile endale haldusakti kehtetuks tunnistamiseks, kui seda on vaidlustatud.³⁵⁹ Sellest hoolimata tuleb seisukohta, et vaide esitamine ja vaidemenetluse kestmine on usalduse kaitset välistavad asjaolud, lugeda ainuvõimalikuks. Lisaks õiguskaitsefunktsioonist tulenevale üldpõhimõttele on see järeldatav ka mitmetest HMS-i normidest, mis vastasel juhul muutuks mõttetuks (näiteks saab isik vaide mitterahuldamise korral uuesti esialgset haldusakti vaidlustada halduskohtus, mis HMS § 67 lg 4 p 1 järgi usalduse nagunii välistab; vaie muutuks sisuliselt tavaliseks taotluseks haldusakti kehtetuks tunnistamiseks jne).

Sellest üldreeglist on siiski tehtud ka mõningad erandid. Nii loetakse Saksamaal, et eriti kauakestva menetluse puhul; samuti kui vaide esitamise tähtaega on ületatud, kuid see on ennistatud, võib kolmanda isiku usaldus muutuda siiski kaitsmisväärseks.³⁶⁰ Samasuguse põhimõtte on Riigikohtu halduskolleegium loonud ka halduskohtumenetluse puhul.³⁶¹ Ilmselt tuleb nõustuda, et selle põhimõtte järgimine on mõistlik ka vaidemenetluses.

6.2. Vaidlustatud haldusakti täitmise peatamine

Rääkides vaidemenetluse õiguskaitsefunktsioonist, ei ole võimalik mööda minna ka vaidlustatud haldusakti täitmise peatamise küsimusest. See kaitseb isikut haldusmeetme pöördumatute tagajärgede eest ja annab võimaluse haldusakti kontrollimiseks enne selle

³⁵⁷ H. Maurer, lk 212.

³⁵⁸ F. Kopp, lk 1658.

³⁵⁹ P. Stelkens. *Verwaltungsverfahren*. München: C. H. Beck, 1991, S 210.

³⁶⁰ M. Oerder, lk 149.

täitmist. A. Günther on nimetanud haldusakti peatamist *GG* art 19 lg-st 4 (meie PS § 15 lg 1 esimese lause analoog) tuleneva põhiseadusliku õiguskaitsegarantii (*Rechtsschutzgarantie*) väljenduseks.³⁶² Ilmselt võib väita, et õiguskaitsefunktsiooni täielikuks realiseerumiseks peab olema võimalus ka haldusakti täitmise peatamiseks, kuna täidetud haldusakti tagasitäitmine ei pruugi olla alati mõistlik või võimalik.

Haldusakti täitmise peatamise küsimuses on Eesti ja Saksamaa lähenemised erinevad. Nimelt Eestis võib vaideorgan haldusakti täitmise peatada (HMS § 81). Saksamaal on vaide esitamisel *VwGO* § 80 lg 1 järgi üldjuhul alati haldusakti täitmist peatav mõju, vaide esitamisega kaasneb nn suspensiivefekt (*Suspensiveeffekt*). Sellest üldreeglit on siiski mõningad erandid, nii ei peata vaide esitamine maksude sissenõudmist, samuti politsei edasilükkamatuid korraldusi jne. Kuid ka neil juhtudel võib haldusorgani ise haldusakti täitmise peatada (*VwGO* § 80 lg 2 ja 4). Kui topeltmõjuga haldusakti vaidlustab kolmas isik, keda see akt koormab, siis võib haldusorgan soodustatud isiku taotlusel määrata haldusakt kohesele täitmisele (*VwGO* § 80 a p 1, lg 2).

F. Hufenile teadaolevalt ei ole ühtset seisukohta küsimuses, kas peatub haldusakti kehtivus kui selline (kehtivusteooria; *Wirksamkeitstheorie*) või muutub ainult selle täitmine võimatuks (täidetavusteooria; *Vollziehbarkeitstheorie*).³⁶³ P. Weides ja A. Günther peavad ülekaalukamalt tunnustatumaks siiski täidetavusteooriat.³⁶⁴ Ka haldusaktidele, mille puhul ei saa rääkida täitmisest selle tegelikus mõttes, st õigustkujundavad ja tuvastavad haldusaktid, laieneb vaide esitamise peatav toime.³⁶⁵ Peatav mõju tekib ka siis, kui esitatakse lubamatu vaie. Vaide lubatavuse küsimus selgitatakse välja alles vaidemenetluse käigus ning seni on haldusakti täitmine peatatud. Erandit sellest reeglist tunnustatakse siiski siis, kui vaide lubamatus on ilmne (evidentne). Sellest võib rääkida kahel juhtumil - kui vaide esitaja ei oma ilmselgelt vaideõigust või kui vaidetähtaeg on ilmselgelt möödunud.³⁶⁶ Haldusakti täitmise peatumine ei olene ka sellest, kas vaie on põhjendatud.³⁶⁷

Enne II Maailmasõda Eestis kehtinud AMS haldusakti täitmise peatamise küsimust ei reguleerinud. A.-T. Kliimann oli aga siiski seisukohal, et kui lähteorgan on kaebuse (vaide)

³⁶¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 16. oktoobri 2002. a otsus haldusajans nr 3-3-1-41-02.

³⁶² A. Günther, lk 10-11.

³⁶³ F. Hufen, lk 115-116.

³⁶⁴ P. Weides, lk 231; A. Günther, lk 11.

³⁶⁵ A. Günther, lk 11.

³⁶⁶ F. Hufen, lk 116; P. Weides, lk 234.

³⁶⁷ W. Scheerbarth. Die verwaltungsbehördliche reformatio in peius und ihre prozessuale Problematik. Frankfurt am Main: 1996, lk 26.

edastanud vaideorganile, siis üldreeglina kaebus "suspenseerib kaevatud akti kehtejõu". "Kodanik pole kohustatud kaevatud akti täitma, vaid võib jääda ootama uut, kui eriseadused seda expressis verbis teisiti ei sätesta."³⁶⁸ Veelgi enam, A.-T. Kliimann oli koguni märkinud, et kui vaide esitamine on võimalik, siis "neil korral loetakse vaidealune toiming ses mõttes provisoorseks ja ebaküpseks, et see ei evi veel mingit tegelikku toimivust. /.../ Vaide esitamine annuleerib sellise provisoorse akti, tehes paratamatuks samas asjas uue haldusakti andmise."³⁶⁹

Nagu eelpool mainitud, HMS-i järgi vaidel selline mõju puudub. Haldusakt on endiselt kehtiv ja täitmiseks kohustuslik, selle täitmise võib vaideorgan peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adressaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks (HMS § 81). Teatud määral võib see olla põhjendatud halduskohtumenetluses varem juba valitud teega - ka Eesti halduskohtumenetluses ei peata kaebuse esitamine üldjuhul haldusakti täitmist, see on võimalik vaid halduskohtu enda initsiatiivil või kaebaja põhjendatud taotluse alusel (HKMS § 12¹ lg 2). Saksamaa halduskohtumenetluses peatab kaebuse esitamine haldusakti täitmise põhimõtteliselt samamoodi nagu vaide esitaminegi (*VwGO* § 80 ja § 80a). Õigeks tuleb pidada seda, et vaidemenetluses on see küsimus lahendatud analoogiliselt halduskohtumenetlusega ning ei ole mindud akti absoluutse peatamise reegli peale üle. Ka Euroopa Liidu õigusaktides, mis puudutavad õiguskaitsemenetlust erivaldkondades, ei ole nõutud automaatse suspensiiiefekti kehtestamist, vaid jäetud haldusakti täitmise peatamine vaiet lahendava organi otsustada, arvestades peatamise või mittepeatamise tagajärgede kahjulikkust ja nende pöördumatust.³⁷⁰ Samuti on haldusakti täitmine analoogiliselt Eestiga valikuline näiteks Hollandis.³⁷¹ Automaatne suspensiiivne mõju on vaide esitamisel lisaks Saksamaale ka näiteks Tšehhis,³⁷² Ungaris³⁷³ Haldusakti absoluutse peatamise reegel on küll ilmselt õigustatum õiguskaitsefunktsiooni seisukohalt, kuid samas seaks see teatud määral ohtu täitevvõimu efektiivse tegutsemise - võiks tekkida oht, et vaideid hakatakse esitama üksnes suspensiiiefekti saavutamiseks (ehkki kasutatud Saksa õiguskirjandusest siiski ei nähtu, et seal selline oht probleemiks oleks).

Samas peab magistritöö autor vajalikuks juhtida tähelepanu kahele asjaolule. Esiteks võib automaatne akti täitmise peatamine muutuda vajalikuks sellise regulatsiooni puhul, kus

³⁶⁸ V. Lang, E. Kruus, A.-T. Kliimann, lk 71.

³⁶⁹ A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, lk 32; A.-T. Kliimann, Õiguskord, lk 291.

³⁷⁰ EÜ Nõukogu direktiiv nr 89/665/EMÜ; EÜ Nõukogu määrus 2913/92/EMÜ.

³⁷¹ The administration and you, p 283.

³⁷² D. J. Galligan. D. M. Smilov, lk 53.

³⁷³ The administration and you, p 280.

vaidemenetlus muudetakse enne halduskohtusse pöördumist kohustuslikuks. Vastasel juhul võib haldusorgan saavutada enda soovitud lahenduse läbisurumise mõnikord sel teel, et ta ei peata vaidlustatud haldusakti, kuid samas menetleb kohtusse pöörduda soovinud isiku vait nii kaua, kuni haldusakt on täidetud. Sellisel juhul isik enam kohtust efektiivset õiguskaitset ei saavutaks, samuti oleks selline lahendus kulukam võimalike aktide tagasitaitmiste tõttu. Teiseks leiab töö autor, et tuleks mõelda selliste esialgsete õiguskaitsevahendite laiendamise peale. Ka halduskohtumenetluses on esialgse õiguskaitsevahendite ring märgatavalt laiem. Samas ei tohi nendega jällegi liialdada, sest säilitada tuleb vaidemenetlus võimalikult lihtsana. Eelkõige võiks aga, kuna HMS-i järgi on võimalik vaidlustada ka toimingut, mõelda ka toimingu vaidlustamise puhuks kohase esialgse õiguskaitse abinõu peale - näiteks näha ette esialgse abinõuna toimingu sooritamiseks kohustamine. Toiminguks on teatavasti ka tegevusetus,³⁷⁴ seega võimaldaks selline abinõu kohustamist nii positiivseks soorituseks kui ka sellest hoidumiseks.

6.3. Vaidemenetluses kantud kulutused

Samastades vaidemenetluse õiguskaitsemenetlusega, tekib koheselt ka küsimus, kas isikul on õigus vaidemenetluses kantud kulutuste hüvitamisele, sh õigusabile tehtud kulude hüvitamisele analoogiliselt halduskohtumenetlusega? Ehkki esindaja võtmine vaidemenetluses on HMS § 13 lg-st 1 tulenevalt küll lubatud, ei näe ei HMS-i üldsätted ega ka vaidemenetlust reguleerivad erinormid ette võimalust vaidemenetluses kantud kulutuste, sh õigusabikulude, hüvitamiseks.

Saksamaal seevastu on vaidemenetluses õigusabile tehtud kulutuste väljamõistmine võimalik. Tegemist on üsnagi kompleksse ja keerulise problemaatikaga, millesse siinkohal magistritöö mahu piiratus tõttu põhjalikult ei süveneta.³⁷⁵ Edasi olgu antud vaid mõningad põhijooned. Kulude jagamise küsimus tuleb lahendada kas lähteorgani poolt eelmenetluses (kui lähteorgan vaide rahuldab) või siis vaideorgani poolt vaideotsuse tegemisel (*VwGO* § 72; § 73 lg 3). Täpsemalt on kulude jaotamine reguleeritud *VwVfG* §-s 80. Põhireegel kulude jagamisel on, et eduka vaide korral peab lähteorgan hüvitama kulutused, mida pidi vaide esitaja oma õiguste kaitsmiseks tegema. Ja ümberpööratult peab edutu vaide korral isik hüvitama lähteorgani poolt kantud eesmärgipärased kulutused. Kulude väljamõistmine vaide esitaja kasuks on seotud just vaide edukusega, mitte haldusakti õigusvastasusega või vaide põhjendatusega.

³⁷⁴ A.-T. Kliimann, *Õiguskord*, lk 209.

³⁷⁵ Vaidemenetluse kuludega seotud üldregulatsioon on sätestatud *VwGO* §-s 72 ja 73 lg-s 3, samuti *VwVfG* §-s 80. Põhjalikumalt vaidemenetluses kantud kulutuste problemaatika kohta vt näiteks C. Huxholl, lk 250-409; R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 494-538.

Vaide osalise rahuldamise korral tuleb ka kulutused jagada proportsionaalselt. Erandina tuleb kulutused hüvitada ka siis, kui vaie oli üksnes seetõttu edutu, et rikutud menetlus- või vorminõuded olid *VwVfG* § 45 järgi tähtsusetud või ei mõjutanud *VwVfG* § 46 järgi asja otsustamist.³⁷⁶ Kulutuste hüvitamist peetakse vajalikuks ka juhtumil, kui vaidemenetluse käigus vaidlustatud haldusakti kehtivus lõppeb (möödub kehtivusaeg, tunnistatakse kehtetuks vmt), ehkki mööndakse sellisel juhul ka kulutuste vähendamise võimalikkust.³⁷⁷ Hüvitamisele kuuluvad kõik kulutused, mis on tehtud eesmärgiga kaitsta oma õigusi. Lisaks õigusabikuludele võivad need olla ka postikulud, kulutused tõlkeks, reisikulud.³⁷⁸

Põhjendusena vaidemenetluses kantud kulutuste hüvitamisele on Saksamaal leitud, et see nõue tuleneb *GG* art 19 lg-st 4. Vastupidisel juhul oleks isikule tema õiguste kaitse raskendatud.³⁷⁹ Mõõnda tuleb, et õiguskaitsefunktsiooni seisukohalt oleks vaidemenetluses kulutuste hüvitamine õigustatud - see aitaks taastada isiku õigusi täielikult ega jätaks teda halvemasse olukorda, kui enne õigusi rikkunud akti või toimingut sooritamist. Lisaks võib õigusabi kasutamine soodustada ka isiku eduvõimalusi vaide lahendamisel ja võimendada seega ka teisi vaidemenetluse positiivseid efekte. Seega neil põhjustel oleks kulutuste väljamõistmise võimalus vajalik. Kulutuste hüvitamise negatiivse poolena võib välja tuua selle, et see võib hakata kahjustama õiguskaitsefunktsiooni teisi osiseid - enam ei saaks endisel määral rääkida vaidemenetluse odavusest. Samuti võiks see muuta menetlust kardetavasti formaalsemaks ja keerulisemaks, väheneksid vaidemenetluse eelised kohtumenetlusega võrreldes.

Magistritöö autor ei leia siiski, et ka Eesti vaidemenetluse puhul peaks praegu kindlasti olema võimalus kantud kulutuste hüvitamiseks. Põhjus on selles, et Eestis on vaidemenetlus vabatahtlik. Isikul on seega võimalus valida, kas katsuda konflikti lahendada "omal käel" võimalikult odavalt vaidemenetluse korras või võtta omale esindaja ja pöörduda otse halduskohtusse. Samuti on vaidemenetlus siiski haldusmenetluse osa ning haldusmenetluses ei ole kulutuste väljamõistmise võimalikkust nagunii ette nähtud. Probleeme on Eestis vaidemenetluse kuludega seoses siiski juba tekkinud. Halduskohtu kaudu on üritatud nõuda vaidemenetluses kantud õigusabikulude hüvitamist RVS-i alusel kui õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist. Kohtud on siiski kaebuse rahuldamata jätnud põhjendusega, et puudub põhjuslik seos väidetava kahju (õigusabikulude) ja vaidemenetluses vaidlustatud

³⁷⁶ F. Hufen, lk 150-151.

³⁷⁷ C. Huxholl, lk 360; 378.

³⁷⁸ F. Hufen, lk 151.

³⁷⁹ C. Huxholl, lk 408.

õigusvastase haldusakti vahel, kuna õigusabiteenus ei olnud vältimatult vajalik isiku õiguste kaitseks.³⁸⁰ Töö autor nõustub sellise kohtu seisukohaga täielikult. Töö autor leiab, et probleeme aitaks vähendada see, kui HMS-i lisada säte, mis ütleks selgesõnaliselt, et vaidemenetluses kantud kulused vastaspoolelt välja ei mõisteta. See säte sunniks isikuid tähelepanu pöörama sellele, et kui neil tuleks vaidemenetluses kulused kanda, siis jäävad need nende endi kanda ning aitaks ära hoida ka edasisi võimalikke vaidlusi sel teemal. Mõistlik oleks ilmselt ka, kui kulude väljamõistmise võimatusele vaidemenetluses oleks juhitud tähelepanu juba haldusakti vaidlustamisviites.

Kui vaidemenetlus peaks aga Eestis muutuma mingis valdkonnas kohustuslikuks, siis peaks magistritöö autori arvates olema isikul ka seal kantud kulutuste väljamõistmiseks. Õigusriigis ei saa isikut sundida kohustusliku vaidemenetluse läbimisele, kui tal puuduks võimalus seal kantud kulutuste eest hüvituse saamiseks.

6.3. *Reformatio in peius*

6.3.1. *Reformatio in peius'e mõiste ja eeldused*

Vaidemenetluse üks vaieldavamaid küsimusi on, kas vaideotsus võib olla vaide esitaja jaoks *reformatio in peius*. Tegemist on jällegi väga põhjalikult käsitletud teemaga, mida alljärgnevalt käsitletakse vaid seisukohast, kas see on võimalik Eestis ja kuivõrd on see kooskõlas vaidemenetluse funktsioonidega.³⁸¹ Mõiste *reformatio in peius* seletuseks eesti keeles on antud "muutus halvemuse suunas".³⁸² Vaidemenetluses peetakse *reformatio in peius'e* all silmas eelkõige juhtumit, kus vaidemenetluse lõpptulemusena satub vaide esitaja halvemasse olukorda, võrreldes olukorraga, milles ta oli enne menetluse algatamist. *Reformatio in peius'e* täpsemaks tähistamiseks vaidemenetluses on pakutud järgmist definitsiooni: iga muudatus, mis puudutab otsuse põhieset ja mis tehakse uut otsustamisõigust omava instantsi poolt oma ametikohustuste tõttu ning mis on selle otsuse peale õiguskaitsevahendi esitanud isiku suhtes ebasoodne.³⁸³ Seega võiks *reformatio in peius'e* tähistamiseks vaidemenetluses eesti keeles kasutada põhimõtteliselt mõistet "karmistav vaideotsus" või "halvendav vaideotsus".

Reformatio in peius'e kohaldamise küsimus kerkib näiteks juhul, kui isik vaidlustab haldusakti, leides, et see on tema suhtes liialt koormav või liialt vähe soodustav. Vaiet läbi

³⁸⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 1. novembri 2004. a otsus haldusasjas nr 2-3/304/04.

³⁸¹ Põhjalikumalt on *reformatio in peius't* käsitletud näiteks W. Hess ja W. Scheerbarth eelviidatud teostes. Magistritöö autor on kirjutanud varasemalt artikli: "*Reformatio in peius* - võimalikkus Eesti vaidemenetluses".

³⁸² Õigusleksikon. Koostaja K. Maurer. Interlex, 2000, lk 263.

vaatav organ (vaideorgan) leiab aga, et tegelikult oleks vaidlustatud haldusakt pidanud olema vaide esitaja suhtes veel koormavam või veel vähem soodustavam ning muudab vastavas osas haldusakti või tunnistab selle kehtetuks. Näiteks soovib isik saavutada toetuse määramist suuremas ulatuses, kuid selle asemel vaideorgan hoopis vähendab seda.³⁸⁴ Eelkõige võib seega *reformatio in peius*'est rääkida haldusakti kehtetuks tunnistamise vaide puhul, ehkki ilmselt ei saa välistada sedagi, et *reformatio in peius*'e situatsioon tekib ka muu taotlusega vaide puhul. Kuna levinuim juhtum on siiski haldusakti kehtetuks tunnistamise vaide puhul, siis käsitletakse ka seda problemaatikat edaspidi peamiselt kehtetuks tunnistamise vaide näitel. *Reformatio in peius*'est saab rääkida vaid siis, kui on muudetud haldusakti resolutiivosa (ei piisa motivatsioonidest), samuti on *reformatio in peius* võimalik vaid vaide esitaja suhtes (kui vaideotsus on koormav kolmanda isiku suhtes, pole tegemist *reformatio in peius*'ega).³⁸⁵

6.3.2. *Reformatio in peius*'e lubatavus ja kooskõla vaidemenetluse funktsioonidega

Euroopa riikide haldusõigust võrdlevalt käsitlevas teoses on üldise põhimõttena leitud, et kui isik vaidlustab enda suhtes koormavat haldusakti, ei tohiks vaide lahendamiseks tehtav otsus olla isiku suhtes koormavam, kui algselt vaidlustatud haldusakt (*reformatio in peius*).³⁸⁶ Samas seda põhimõtet absoluutselt siduvaks erinevates riikides siiski alati ei peeta. Nii on näiteks Saksamaal vaidemenetluses *reformatio in peius*'e kohaldamine valitseva arvamuse kohaselt põhimõtteliselt lubatud, kui seadusega ei ole teisiti ette nähtud³⁸⁷ (kuigi on esitatud ka arvamusi, et just lubatavus eeldab spetsiaalregulatsiooni olemasolu).³⁸⁸ Samuti on see lubatud ka Ungaris.³⁸⁹ On ka riike, kus *reformatio in peius* on üldjuhul lubamatu, kuid eriregulatsiooni olemasolul või muudel erandlikel juhtudel võib see siiski kõne alla tulla (näiteks Kreeka³⁹⁰ ja Serbia³⁹¹).

Millised on need põhjendused, miks *reformatio in peius* võiks olla vaidemenetluses lubatav või keelatud? Lubatavuse ühe põhjendusena leitakse, et vaidemenetlus on küll ühelt poolt õiguskaitsemenetlus, kuid teiselt poolt ka haldusmenetlus, kus vaideorgan asub haldusakti andnud organi asemel põhimõtteliselt ise vaidlusalust küsimust lahendama ning ühtlasi ka

³⁸³ W. Hess, lk 10-11.

³⁸⁴ F. Hufen, lk 144.

³⁸⁵ P. Weides, lk 295.

³⁸⁶ The administration and you, p 43.

³⁸⁷ H. J. Wolff. O. Bachof. R. Stober. Verwaltungsrecht. Band 2. 6. Auflage. München: C. H. Beck, 2000, S 444.

³⁸⁸ Scheerbarth, lk 146, 149.

³⁸⁹ D. J. Galligan. D. M. Smilov, 119.

³⁹⁰ E. Spiliotopoulos, lk 403-404.

³⁹¹ D. J. Galligan. D. M. Smilov, lk 311.

avalikke huve esindama ja normi õige rakendamise eest hoolt kandma.³⁹² Lisaks on *reformatio in peius*'e kohaldamist pooldavate argumentidena esitatud järgmisi konkreetsemaid seisukohti:

- *reformatio in peius*'e kohaldamist nõuab halduse seaduse reservatsiooni põhimõte;
- vaidemenetluse enesekontrolli funktsioon lubab muuta haldusakti mõlemas suunas;
- kui põhimõtteliselt on lubatav haldusakti kehtetuks tunnistamine peale selle õigusjõu saabumist, siis peab sama võimalus olema ka enne selle õigusjõu saabumist, st vaidemenetluse jooksul;
- vaide esitaja tekitab ise *reformatio in peius*'e riski, kui ta, teades, et tema õiguslikult kaitstav positsioon saabub haldusakti õigusjõu tekkimisega, esitab vaide ja lükkab sellega haldusakti õigusjõu saabumise edasi;
- vaide esitajal on võimalus esitada oma olukorda halvendava haldusakti peale kaebus halduskohtusse.

Vaidemenetluses *reformatio in peius*'e lubatavuse kritiseerijad aga leiavad, et:

- *reformatio in peius* rikub *ne ultra petitia* põhimõtet, kuna vaide esitaja täiendava koormamisega väljutakse tema poolt esitatud taotluse piiridest;
- kehtiv haldusakt tekitab juba enne õigusjõu saabumist usalduse oma kehtimajäämise suhtes, mistõttu haldusakt on vaid erandlikel seaduslikel alustel kehtetuks tunnistatav;
- kahjustatakse ligipääsu õiguskaitsele, kuna isik saab ainult siis koormavat haldusakti vaidlustada, kui ta võtab riski, et vaide esitamisega võib ta oma olukorda veelgi rohkem halvendada.³⁹³

Nagu näha, oli vaidemenetluse pooltargumendina välja toodud ka vaidemenetluse enesekontrollifunktsioon. Seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt peab haldus langetama materiaalõigusega kooskõlas oleva otsuse. Kui see tähendab *reformatio in peius*'t, siis on see lubatav ja isegi nõutav. Viimase seisukoha pooldajad jagunevad omakorda kaheks - ühed peavad neil põhjustel *reformatio in peius*'t alati lubatavaks, teised peavad seda lubatavaks vaid ulatuses, milles muutus toimub õiguspärasuse kaalutlustest lähtudes, mitte otstarbekuse kaalutlustest lähtudes.³⁹⁴

Mis puutub vaidemenetluse kohtute koormuse vähendamise funktsiooni ja õiguskaitsefunktsiooni, siis on leitud, et nende ja *reformatio in peius*'e vahel on raske

³⁹² E. Allesch, lk 145.

³⁹³ F. Hufen, lk 145-146.

kooskõla näha. Kohtute koormuse vähendamist ei saavutata põhjusel, et isik, kes enne juba esialgse koormamisega ei leppinud, vaidlustab tõenäoliselt ka vaideotsusega olukorra karmistamise halduskohtus. Õiguskaitsefunktsiooni järgi tuleb omakorda vaiet mõista subjektiivse õiguskaitsevahendina, mitte objektiivse õiguse kaitsmiseks mõeldud vahendina. Objektiivne õigus on seal piiriks, mida ei tohi subjektiivsete õiguste kaitsel ületada. Vaideorgan on seal samamoodi vaide esitaja taotlusega seotud nagu kohus poolte taotlustega.³⁹⁵

Magistritöö autori arvates kaalub põhimõtteliselt vaidemenetluse enesekontrollifunktsioon siiski *reformatio in peius*'e kergendamiskontrollifunktsiooni ja õiguskaitsefunktsiooni seisukohast negatiivsed omadused üles ja seega võiks *reformatio in peius* põhimõtteliselt lubatav olla. K. P. Stelkens jt on märkinud, et halduse enesekontrollifunktsioon toimub vaidemenetluses avalikes huvides, nii et sellest piisab ka *reformatio in peius*'eks.³⁹⁶ Seda aga olulise lisatingimusega - see peab olema ette nähtud seadusega. Ka õiguskirjanduses on leitud, et kui *reformatio in peius* peaks tõepoolest praktikas vajalikuks osutama, siis peaks seadusandja olema sätestanud vastavad õiguslikud alused³⁹⁷ ja seda selgesõnaliselt.³⁹⁸ Seaduses ette nähtud *reformatio in peius*'e lubatavuse puhul ei näe töö autor takistust ka sellele, et selline muutus toimuks otstarbekuse motiividel. Haldus- ja vaidemenetluses valitsev uurimisprintsip võimaldab iseenesest vaides esitatud taotlusest väljuda ning kui *reformatio in peius*'e võimalus on ette nähtud seaduses, siis ei saa rääkida ka õiguspärase ootuse kahjustamisest (on ju peamised *reformatio in peius*'e vastuargumendid taandatavad õiguspärase ootuse põhimõttele). Mõistlik oleks ka, et kui seadus võimaldab *reformatio in peius*'e kohaldamist, siis oleks sellele tähelepanu juhitud juba haldusakti vaidlustamisviites. Oluline on see, et ehkki *reformatio in peius*'ega isiku õigusi rohkem kitsendatakse, ei ole tegemist tema õiguste rikkumisega, sest muudatus tehakse just õigusvastaselt õiguspärasele lahendusele. Lisaargument *reformatio in peius*'e rakendamiseks võib tõusetuda ka juhtumil, kus selline muudatus oleks küll vaide esitaja kahjuks, kuid kolmanda isiku kasuks või kooskõlas avalike huvidega.

6.3.3. *Reformatio in peius*'e rakendamise võimalikkus vaidemenetluses HMS-i järgi

³⁹⁴ W. Scheerbarth, lk 110.

³⁹⁵ Samas, lk 109.

³⁹⁶ P. Stelkens u a, lk 1995.

³⁹⁷ F. Hufen, lk 148.

³⁹⁸ M. Oerder, lk 158 - 159.

HMS magistritöö autori arvates *reformatio in peius*'t ei võimalda. Esiteks ei ole see lubatud selgesõnaliselt ning teiseks on lähemal vaatlusel HMS §-st 85 tuletatav pigem *reformatio in peius*'e keeld. Sellise tõlgenduse kasuks räägiksid eelkõige järgnevad argumendid:

1) HMS § 85 p 4 annab haldusorganile eraldiseisva ja lisandusteta volituse "jätta vaie rahuldamata". Saab järeldada, et selle sättega on seadusandja andnud haldusorganile õiguse üksnes vaide rahuldamata jätmiseks ning soovinud välistada seda, et lisaks vaide rahuldamata jätmisele vaidlustatud haldusakti või toimingut veel kuidagi muudetakse.

2) HMS § 85 p-d 2 ja 3 ei käsitle enam haldusakti kehtetuks tunnistamist. Seega saaks vaide rahuldamata jätmisel justkui küll anda haldusakti või sooritada toimingut (HMS § 85 p-d 2 ja 3), kuid mitte tunnistada haldusakti kehtetuks, kuna see võimalus on üksnes juhul, kui vaie rahuldatakse (vt HMS § 85 p 1). Puuduks mõte anda haldusorganile õigust *reformatio in peius*'e rakendamiseks, kuid jätta ta sealjuures ilma õigusest selle rakendamisel haldusakti kehtetuks tunnistada.

Ka eelmenetluses lähteorgani poolt *reformatio in peius*'e kohaldamine on töö autori arvates keelatud. HMS § 80 järgi on lähteorganil pärast vaide menetluse jätmist vaid kaks võimalust: kas vaie rahuldada või edastada see vaideorganile lahendamiseks. Seega on tal keelatud teha kolmandat liiki otsust, millega ta vaide esitaja olukorda halvendaks. Ka Saksamaal on valdava seisukoha järgi *reformatio in peius* eelmenetluses võimatu, kuna *VwGO* §-st 72 tulenevalt võib lähteorgani poolt vaide suhtes tehtav sisuline otsustus olla üksnes valet rahuldav.³⁹⁹

6.3.4. *Reformatio in peius* teistes õigustloovates aktides sätestatud vaidemenetluste puhul

Ka magistritöö autori poolt vaadeldud eriseadustes ei olnud *reformatio in peius* lubatud. Eriseadustes reguleeritud vaidemenetlustes võisid vaide lahendamise volitused olla kas analoogilised HMS-ga (MKS § 148 lg 1) või sisaldada viidet, et vaie lahendatakse HMS sätestatud korras,⁴⁰⁰ mis *reformatio in peius*'t ei võimalda. Oli ka seadusi, kus vaide lahendamise volitusi ei olnud eraldi sätestatud ja mille puhul tuleb seega lähtuda samuti HMS-st.⁴⁰¹ Kolmandal juhul võis seadus sisaldada küll volitust näiteks haldusakti muutmiseks⁴⁰² ning ei olnud selge, kas see võiks olla ka vaide esitaja kahjuks, kuid lähtuvalt *reformatio in peius*'e selgesõnalise sätestamise nõudest tuleb magistritöö autori arvates ka neil juhtudel pidada karmistavat vaideotsust keelatuks.

³⁹⁹ E. Allesch, lk 148; R. Pietzner. M. Ronellenfitsch, lk 318.

⁴⁰⁰ Riikliku pensionikindlustuse seadus (RT I 2001, 100, 648; 2004 89, 604; 608) § 40 lg 1¹.

⁴⁰¹ Analoogiliselt kõikide haldusmenetluse küsimustega, mis ei ole eriseadustes reguleeritud (vt viide 22).

Eesti õiguskorrast tervikuna võib aga leida selliseid määrusi, mis *reformatio in peius*'t lubavad. Näiteks on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse⁴⁰³ § 29 lg 9 alusel haridus- ja teadusministri 3. juuni 2003. a määrusega nr 35 kinnitatud "Apellatsioonikomisjoni töökorra"⁴⁰⁴ § 5 lg 1 kohaselt riigieksami tulemuste peale esitatud vaideid lahendaval komisjonil õigus kas jätta riigieksamitulemus muutmata, tõsta riigieksamitulemust või langetada riigieksamitulemust. Kuivõrd põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 29 lg 8 annab vaide esitamise õiguse üksnes isikule, kes ei ole rahul oma riigieksami tulemusega, siis on selge, et juhtudel, kui vaiet läbivaatav komisjon eksamitulemust langetab, on tegemist *reformatio in peius* juhtumiga.⁴⁰⁵ Arvestades sellise haldusmenetluse spetsiifikat, saaks sellises olukorras *reformatio in peius*'e põhimõtte rakendamist pidada iseenesest põhjendatuks. Välistatud ei ole, et selliseid *reformatio in peius*'t võimaldavaid õigustloovaid akte leiab Eesti õiguskorrast veelgi. Magistritöö autori jaoks on küsitav aga, kas *reformatio in peius*'e ettenägemine on lubatav määrusega? Kui nõustuda sellega, et *reformatio in peius*'t keelavad seisukohad tulenevad vähemalt õiguspärase ootuse põhimõttest⁴⁰⁶ - seega põhiõigusest, siis tuleb tähelepanu juhtida sellele, et PS § 3 lg-st 1 tulenevalt peab põhiõiguse piirang kehtestatud seadusega⁴⁰⁷ või selleks peab olema vähemalt selgesõnaline volitusnorm täitevvõimule. Eelpool mainitud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 29 lg 9, mis annab volituse apellatsioonikomisjoni töökorra kehtestamiseks, kus sisaldub ka *reformatio in peius*'t võimaldav norm, sätestab lihtsalt, et haridus- ja teadusminister kinnitab apellatsioonikomisjoni töökorra määrusega. On kaheldav, kas sellest sätestest piisab *reformatio in peius*'e võimaluse kehtestamiseks. Karmistava vaideotsuse võimalikkus ei ole midagi sellist, mis peaks olemuslikult kuuluma igasuguste vaidluste lahendamise kordade juurde ja mida võiks seega pidada üldise volitusnormi alusel kehtestatava korra iseenesestmõistetavaks osaks. Kehtivas õiguses on *reformatio in peius* pigem välistatud nähtus.

6.3.5. Haldusakti kehtetuks tunnistamine *reformatio in peius*'e asemel

⁴⁰² Näiteks turvaseaduse (RT I 2003, 68, 461) § 59 lg 3, samuti rahvatervise seaduse (RT I 1995, 57, 978; 2004, 87, 593) § 17 lg 4.

⁴⁰³ RT I 1993, 63, 892; 2004, 56, 404.

⁴⁰⁴ RTL 2003, 69, 994.

⁴⁰⁵ Haridus- ja teadusministeeriumi 16. juuli 2003. a pressiteate kohaselt (arvutivõrgus: <http://www.hm.ee/uus/hm/client/index.php?03526230131313611>) esitati 2003. aasta riigieksamitulemuste suhtes 864 vaiet, eksamitulemust tõsteti 142-l juhul ja langetati 29-l juhul. 2002. aastal esitati 17. juuli 2002. a pressiteate kohaselt (arvutivõrgus: <http://www.hm.ee/uus/hm/client/index.php?035262301313141135>) kokku 1318 vaiet, eksamitulemust tõsteti 168-l juhul ning langetati 33-l juhul.

⁴⁰⁶ Õiguspärase ootuse põhimõtte alla on paigutatavad ilmselt keeld väljuda taotluse piiridest ning isiku usaldus vaid tema poolt haldusakti kehtimajäämiseks senises ulatuses, kui puuduvad muud alused selle kehtetuks tunnistamiseks. Omaette küsimus on, kas ja kui, siis millise põhiõiguse alla on paigutatav kolmas *reformatio in peius*'e kahjuks rääkiv argument - õiguskaitse ligipääsetavuse kahjustamine.

⁴⁰⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 56-57.

Hoolimata eespool toodud käsitlusest nähtunust, et Eestis käesoleval ajal *reformatio in peius*'e võimalust seaduses sätestatud ei ole, ei tähenda see siiski seda, et haldusorgan peakski leppima õigusvastase lahendusega. Analoogiliselt juhtumitele, kus vaie ei olnud mingil põhjusel lubatav (vt ptk 4.3.3) tuleb ka siin haldusorganil vaie rahuldamata jätta, kuid tal on õigus vastavat haldusakti muuta enda initsiatiivil. Viimasel juhul peab ta aga jällegi kindlasti arvestama HMS §-des 64-70 ette nähtud piiranguid haldusakti kehtetuks tunnistamiseks ja muutmiseks. Kindlasti tuleb arvestada ka isiku õiguspärase ootust, kuna juhtumil, kui vaiet ei ole esitanud ükski kolmas isik ja vaidetähtaeg on möödunud, siis tuleb magistriltõõ autori arvates lugeda, et vaide esitajal on õiguspärane ootus selleks, et ilma HKMS §-dest 64-70 tulenevate piiranguteta seda haldusakti enam ei muudeta.

Õigusselguse huvides peaks selline muutmine toimuma pärast vaideotsust, millega vaie rahuldamata jäeti. Mõõnma peab aga seda, et kui *reformatio in peius*'e puhul saaks isiku olukorda halvendada ka otstarbekuse motiividel,⁴⁰⁸ siis haldusakti muutmise või kehtetuks tunnistamise teel see tõenäoliselt enam võimalikuks ei osutu. Seda põhjusel, et HMS § 66 lg-d 2 ja 3 seavad õiguspärase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamisele väga konkreetsed tingimused ning tõenäõsus, et need tingimused esinevad üheaegselt haldusorgani sooviga muuta haldusakti enda initsiatiivil vaidemenetluses tehtud kontrolli põhjal, on vähetõenäoline.

6.4. Kohustuslik vaidemenetlus versus vabatahtlik vaidemenetlus

Magistriltõõ viimase teemana võiks tõõ autori arvates veelkord puudutada kohustusliku vaidemenetluse küsimust. Nagu eelpool alapeatükis 1.5.2.1 märgitud, ollakse valdavalt seisukohal, et kohustuslikuna kehtestatud vaidemenetlus kohtusse pöördumise eeldusena ei oleks PS §-ga 15 põhimõtteliselt vastuolus. Nimetatud seisukohta pooldab ka magistriltõõ autor. Seega võiks kohustuslikku vaidemenetlust enne halduskohtusse pöördumist Eestis mõeldavaks pidada. Ehkki PS § 15 lg 1 lause 1 on reservatsioonita põhiõigus, võivad selle piiramist õigustada teistest PS-i sätetest tulenevad nõõded - vajadus tagada kohtumenetluse efektiivsus ja kiirus (PS § 15 lg 1 lause 1) ning halduse enesekontrollivõõmalus (PS §-d 3, 14, ja 87) (vt täpsemalt alaptk 1.5.2.1.). Tõõ autorile teadaõlevalt Eestis hetkel sellist kohustuslikku menetlus ette nähtud ei ole, kuid on juba leitud, et kohtueelse vaidemenetluse kohustuslikuks muutmist võõiks kaaluda.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ M. Oerder, lk 166.

⁴⁰⁹ A. Pärsimägi. Haldusmenetlusest halduskohtupidamise ja Hamburgini. Juridica 2001, nr 8, lk 565.

On ilmne, et kohustusliku vaidemenetluse puhul, kus enne halduskohtusse pöördumist tuleb akti või toimingut üldjuhul alati⁴¹⁰ vaidlustada enne vaidemenetluse korras, võimenduvad vaidemenetlusega kaasnevad efektid olulisel määral. Eriti olulisest võimendumisest saab rääkida kergendamisfunktsiooni puhul - kui kõik potentsiaalsed kohtusse pöördujad peavad läbima vaidemenetluse, siis jätab vaide rahuldamise või veenva vaideotsuse tõttu kohtusse pöördumata rohkem inimesi, kui vabatahtliku vaidemenetluse puhul. Nagu alapeatükis 2.3.4. märgitud, jõuab kohustusliku vaidemenetlusega maades kohtusse ca 20% vaietest. Kohustusliku vaidemenetlusega kaasneb paratamatult aga ka oht, et vaidemenetluse positiivsete efektide (täiendav õiguskaitsevõimalus isikutele, halduse enesekontrolli võimalus, kohtute koormuse vähendamine) kõrval suurenevad vaidemenetlusega kaasnevad negatiivsed nähtused. Negatiivsena on vaidemenetluse (eelkõige kohustusliku vaidemenetluse) puhul nimetatud eelkõige seda, et niigi pikad haldusmenetlused pikenevad vaidemenetluse tõttu veelgi ja et vaidemenetluse läbiviimine nõuab pädevatelt organitelt märkimisväärseid kulutusi personalile ja materiaalsete vahenditele.⁴¹¹ Loomulikult tuleb arvestada ka seda, kas vaidemenetlus konkreetsete haldusmenetluste raames või kindlate haldusorganite juures tõepoolest ka positiivseid tulemusi annab. Selleks tuleks konkreetsemalt uurida vaiete esitamise sagedust, rahuldatud vaiete osakaalu, vaiete lahendamise koormust haldusele, vaide esitamise järel ikkagi kohtusse pöörduvate isikute hulka jne. Empiirilised andmed neis küsimustes hetkel puuduvad. Seetõttu ei julgeks magistr töö autor hetkeseisuga vaidemenetluse üldkohustuslikuks muutmist küll veendunult soovitada. Selle küsimuse otsustamine eeldaks põhjalikumalt eeltööd just selle küsimuse uurimiseks. Esialgu võiks vaidemenetluse kohustuslikuks muutmist pidada mõeldavaks vaid teatud liiki asjade puhul, kus on vaidemenetlus andnud positiivseid tulemusi ning kontrollida hiljem, kas kohustuslikus vormis positiivsed mõjud kasvavad ning kas võimalikud negatiivsed mõjud neid ei ületa. Peale selle, nagu märgitud alapeatükkides 6.2 ja 6.3 nõuab kohustuslik vaidemenetlus töö autori arvates mõningates küsimustes pisut teistsugust regulatsiooni kui vabatahtlik vaidemenetlus.

6.5. Kokkuvõte

Vaide esitamine välistab kolmandate isikute õiguspärase ootuse haldusakti kehtimajäämise hoolimata sellest, et HMS seda selgesõnaliselt ei sätesta. Erand võib olla vaid väga hilinenult esitatud vaide lahendamisel. Asjaolu, et Eestis ei kaasne vaide esitamisega automaatset

⁴¹⁰ Vaidemenetluse kohustuslikkus ei saaks kindlasti tähendada selle absoluutset kohustuslikkust. Nii on näiteks Saksamaal lisaks eriseadusega sätestatud juhtudele otse halduskohtusse võimalik pöörduda ka siis, kui vaidlustatava haldusakti on andnud kõrgeim liidu- või liidumaaorgan või kui vaideotsuse peale soovib vaiet esitada kolmas isik (*VwGO* § 68 lg 1).

suspensiivefekti, on hetkel mõistlik, kuid kaaluda võiks ka lisaks haldusakti täitmise peatamisele muude esialgsete õiguskaitsevahendite kasutuselevõttu. Ka kulutuste väljamõistmise võimatus praeguses vaidemenetluses on põhjendatud, kuid see võiks olla sätestatud HMS-s selgesõnaliselt. Karmistav vaideotsus - *reformatio in peius* - nõuab selgesõnalist selleks lubavat normi seaduses. Eestis seda hetkel seaduse tasandil ette nähtud ei ole. Küsitav on selle reguleerimine määruses üldise volitusnormi alusel. Kohustuslik vaidemenetlus aitaks küll suurendada vaidemenetluse positiivseid efekte, kuid selle kasuks otsustamine eeldaks eelnevalt spetsiaalseid sellele suunatud uuringuid ning kõikide aspektide hoolikat kaalumist. Lisaks võib kohustuslik vaidemenetlus nõuda teatavat eriregulatsiooni võrreldes vabatahtlikuga (näiteks automaatse suspensiivefekti kaasnemine vaidega, kulutuste väljamõistmise võimalus jne).

⁴¹¹ S. Vetter, lk 44.

KOKKUVÕTE

Magistritöös uuriti vaidemenetluse problemaatikat seoses vaidemenetluse funktsioonidega ning seda võrrelduna eelkõige kehtivas HMS-s sätestatud vaidemenetlusega. Töö tulemusena julgeb magistritöö autor väita järgmist.

Tervikuna on HMS-s õigesti ja põhjendatult lähtunud vaidemenetluse ülesehitamisel segapädevusega vaidemenetluse mudelist, kus vaide lahendamisse kaasatakse nii lähteorgan kui vaideorgan. Selline mudel on kõige enam kooskõlas vaidemenetluse funktsioonidega, kuna tagatakse vaide kahekordne kontroll ning ka vaiet lahendava organi teatav objektiivsus. Siin-seal õiguskirjanduses tõstatatud probleem vaidemenetluse võimalikust vastuolust põhiseaduse või Euroopa inimõiguste konventsiooniga ei ole tegelikult põhjendatud. Seda ka mitte siis, kui vaidemenetlus on kehtestatud kohustuslikuna enne kohtusse pöördumist – kuid seda vaid tingimusel, et menetlus ei kesta liiga kaua ning pärast menetluse lõppu on isikul võimalus pöörduda kohtusse.

Vaide esitamiseks on vajalik, et vaide esitamine selle isiku poolt oleks lubatav, et tal oleks vaideõigus ning et tal oleks ka vaidehuvi. Vaide esitamine on lubatav nii füüsiliste kui eraõiguslike juriidiliste isikute poolt ja ka enamike avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt. Viimastest on kaheldav riigi poolt vaide esitamise võimalikkus, vähemalt üldjuhul mitte kohaliku omavalitsusüksuse või teise riigiorgani tegevuse vastu. Vaide esitamise lubatavuse hindamisel maksab lähtuda halduskohtusse kaebuse esitamise lubatavuse kriteeriumitest, kui eriseadustest ei tulene teistsugust regulatsiooni. Ka vaideõigus on samastatav halduskohtuliku kaebeõigusega. Ehkki HMS-st seda otseselt ei tulene, on mõistlik piirata vaide esitamise võimalikkust ka vaidehuvi kriteeriumiga - isik ei saa vaiet esitada, kui vaidemenetluse tulemus talle midagi ei anna. Õiguskaitsefunktsioonist tulenevalt tuleks vaidega lubada võimalikult efektiivsete nõuete esitamist. Selguse huvides tasuks seadusandjal mõelda vaide esitatavate taotluste konkretiseerimise peale.

Vaide põhjendatuse kontrollimist lähteorgani poolt tuleb käsitleda tema kohustusena, mitte tema õigusena. Vaidemenetluse funktsioonide efektiivsemaks realiseerumiseks vajalikust vaide menetlemise objektiivsuse nõudest tulenevalt ei tohiks lähteorganil olla vaide läbivaatamatult tagastamise õigust nagu on praegu HMS-s. See õigus peab kuuluma vaideorganile. Kui lähteorgan vaide algselt rahuldamata jätab ja selle vaideorganile edasi saadab, on tal meelemuutuse korral õigus vaide rahuldamiseks ka pärast selle edasisaatmist

vaideorganile, kuid ta peab sealjuures hoiduma arusaamatuste tekitamisest. Kui lähteorgan ei pea vaiet lubatavaks, kuid leiab, et vaidlustatud akti või toimingut tuleks siiski muuta, siis võib ta seda küll teha, kuid väljaspool vaidmenetlust akti või toimingu muutmisenä.

Vaideorgani määratlemine võib mõnikord raskusi tekitada, seda eelkõige juhtumil, kui teenistusliku järelevalve regulatsioonist on eriseadustega erandeid tehtud. Samuti ei ole selget vastust küsimusele, kes peaks lahendama vaiet, mis on esitatud eraõigusliku võimuteostaja akti või toimingu peale. Püüelda tuleks selle poole, et selleks oleks võimuteostaja üle järelevalvet teostav organ, kuid alati ei pruugi see kehtiva õiguse järgi võimalik olla. Vaide lahendamisel tuleb vaideorganil lisaks vaidmenetluse regulatsioonile lähtuda üldistest haldusmenetluse põhimõtetest ja normidest. Vaide põhjendatuse hindamise juures ei ole üheselt selge, millise ajahetkel kehtiva õiguslike ja faktiliste asjaoludega võrreldes peaks vaideorgan vaidlustatud akti või toimingu õiguspärasust hindama. Vaidmenetluse funktsioonidega on enim kooskõlas, kui määravaks ajahetkeks oleks vaideotsuse tegemise hetk. Paraku muutub selline lähenemine kaheldavaks juhtumil, kui vaidlustatud haldusakt oli kolmanda isiku suhtes soodustava iseloomuga. HMS-i puhul ei ole üheselt selge, kas vaideorgani volitused on ette nähtud ainult kassatoorsuse printsiibile vastavalt või on neid võimalik tõlgendada ka meritoorsuse printsiibi kohaselt. Vaidmenetluse funktsioonidega on paremini kooskõlas, kui vaideorgani volitused vastaksid meritoorsuse põhimõttele, st et ta saaks vaidlusaluse küsimuse ise sisuliselt lahendada. Samuti on vaidmenetluse funktsioonidega kooskõlas vaidmenetluse lõpetamine vaideotsuse asemel kokkuleppega, mis vormistatakse halduslepinguna. Vajalikuks tuleb pidada ka vaideotsuse põhjendamist, olenemata sellest, kas vaie rahuldati või mitte. Ka rahuldava vaideotsusega võidakse riivata kellegi õigusi, kelle jaoks need põhjendused on vajalikud.

Vaide esitamine välistab üldjuhul, kui see ei toimu olulise hilinemisega, kolmandate isikute õiguspärase ootuse vaidlustatud akti kehtimajäämise suhtes. Seega ei ole vaidmenetluses kui õiguskaitsemenetluses kolmanda isiku usaldusega vajalik arvestada. Vaidmenetluses haldusakti täitmise peatamine üksnes haldusorgani sellekohase otsuse alusel ning automaatse suspensiiivefekt välistamine on hetkel põhjendatud. Mõelda tasuks aga selliste vaidmenetluses kasutatavate esialgsete õiguskaitsevahendite ringi laiendamisele. Samuti on põhjendatud praeguses regulatsioonis vaidmenetluses kantud kulude väljamõistmise võimatus lähteorganilt. Kui isik leiab, et ta ei suuda asjaga seotud kulusid vaidmenetluses piisavalt madalal hoida, siis on tal alati võimalik pöörduda kohtusse. Küll võib aga nii automaatne suspensiiivefekt kui vaidmenetluses kantud kulude väljamõistmine osutada

vajalikuks kohustusliku vaidemenetluse kehtestamise korral. Kohustusliku vaidemenetluse kehtestamise kasuks otsustamine eeldaks aga konkreetsemaid empiirilisi uuringuid vaidemenetluse seniste tulemuste üle ja selle põhjalikku positiivsete ja negatiivsete külgede kaalumist. Eesti kehtiv õigus seadusandlikul tasandil hetkel karmistavat vaideotsust – *reformatio in peius*'t selgesõnaliselt ei võimalda ja seega ei tohi ka karmistavat vaideotsust langetada. Kaheldav on, kas *reformatio in peius*'t on võimalik üldise volitusnormi alusel kehtestada määruses.

HMS-i vaidemenetluse regulatsioonist jäi silma mõningaid kokkusobimatusi teiste sätetega, millele oli töö käigus kas põhitekstis või alaviidas ka tähelepanu juhitud. Reeglina oli tegemist probleemidega, mis on süstemaatilise ja teleoloogilise tõlgendamisega, sealhulgas ka vaidemenetluse funktsioone arvestades, võimalik kõrvaldada. Seaduse lihtsama arusaadavuse huvides võiks aga seadusandja kaaluda nende probleemide kõrvaldamist. Töö kokkuvõttes nende ebatäpsuste ülekordamist ei pea magistritöö autor vajalikuks.

Magistritöö sissejuhatuses määratleti töö uurimisobjektina see, kas vaidemenetluse funktsioone silmas pidades on Eesti HMS-s valitud lahendused mõistlikud ja põhjendatud. Kokkuvõtvalt leiab magistritöö autor, et sellele küsimusele saab vastata üldjoontes jaatavalt. Eelpool käsitletud võimalikud probleemsed kohad vaidemenetluse funktsioonide realiseerumist üldjuhul siiski ei takista. Kõige keerulisemaks eeltoodud probleemidest peab töö autor kolme küsimust – kas lubamatu vaide läbivaatamatult tagastamise õigus peaks olema lähteorganil või vaideorganil, millist ajahetke tuleks vaidlustatud akti õiguspärasuse hindamisel arvestada ning kas vaideorgan peaks vaide lahendamisel tegutseda kassatoorsuse või meritoorsuse printsiibist lähtuvalt.

Töö lõpetuseks saab tähelepanu juhtida ka huvitavale paradoksile. Kui väliskirjanduses sagedamini esineva seisukoha järgi seisab vaidemenetluse funktsioonidest tähtsuse poolest esikohal kergendusfunktsioon, siis vaidemenetluse problemaatika uurimisel ja nende ületamisel funktsioonide abil võis märgata seda, et enim sai probleemide lahendamisel tugineda hoopiski õiguskaitsefunktsioonile. Sellele järgnes enesekontrollifunktsioon. Kergendusfunktsiooni viimaseks jäämine sellise lähenemise juures on ilmselt põhjendatav sellega, et halduskohtute koormuse vähenemine on oma olemuselt viimasena saabuv nähtus – alles peale seda, kui haldus on oma enesekontrolli teostanud efektiivselt ja pakkunud isikutele tõhusat õiguskaitset, puudub isikul vajadus kohtusse pöörduda.

Die Funktionen des Widerspruchsverfahrens und ihre Wichtigkeit in der Durchführung des Verfahrens

ZUSAMMENFASSUNG

Das Forschungsobjekt meiner Magisterarbeit war das Widerspruchsverfahren. Unter Widerspruchsverfahren versteht man das Verfahren, dass mit dem Antrag des Bürgers beginnt und wo die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit des Verwaltungsaktes oder Realaktes (und auch einiger Verfahrenshandlungen) überprüft werden, bei denen subjektive Rechte des Bürgers verletzt wurden. Man kann sagen, dass das Widerspruchsverfahren in Estland auf seinem heutigen Regelungsebene ein ganz neues Rechtsinstitut ist. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (HMS), wodurch das Widerspruchsverfahren reguliert ist, trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Bevor gab es keine allgemeine und einheitliche Regulation über Widerspruchsverfahren. Nur in den Sondergesetzen kamen einige dementsprechende Normen vor, die aber sehr fragmentarisch waren und nur die einzelnen Fragen regulierten.

In meiner Magisterarbeit werden genauer die Funktionen des Widerspruchsverfahrens behandelt und die Antworten auf die Fragen gesucht, ob in estnischer Widerspruchsverfahrensregulation angewandte Lösungen im Einklang mit diesen Funktionen sind.

In der Rechtsliteratur werden drei Funktionen des Widerspruchsverfahrens genannt. Die sind: Rechtsschutz den Bürgern zu bieten, Verwaltung der Selbstkontrolle zu ermöglichen und Verwaltungsgerichten zu entlasten. So haben diese Funktionen eine ganz grosse Wichtigkeit - begründet ist die Regulation, die am meisten die Zielerreichung dieser Funktionen fördert. Auch sind diese Funktionen wichtig bei der Lösung der einzelnen Probleme und bei der teleologischen Auslegung der Normen. Weil HMS und ebenso Widerspruchsverfahren so neu sind, Widerspruchsverfahren früher in Estland in der Literatur von Rechtswesen fast nicht behandelt wurde und die Funktionen des Widerspruchsverfahrens wichtig sind, kann man sagen, dass das Thema meiner Magisterarbeit aktuell ist.

Im HMS wird richtig vom zweistufigen Modell des Widerspruchsverfahrens ausgegangen. Dann werden bei der Lösung des Widerspruchs sowohl Ausgangsbehörde als auch die nachgeordnete Behörde mitwirken und so wird die zweimalige Überprüfung des Verwaltungsaktes und die Objektivität der Widerspruchsbehörde gewährleistet. Nicht begründet sind die Behauptungen, dass das Widerspruchsverfahren nicht im Einklang mit dem Grundgesetz (§ 15 und 146) und art 6 Ziff 1 zur Europäischen Menschenrechts-

Konventionen ist. Das ist auch dann nicht so, wenn Widerspruchsverfahren die obligatorische Klagevoraussetzung wäre - aber nur unter Bedingung, dass Widerspruchsverfahren nicht zu lange dauert und nach dem Ende des Verfahrens der Rechtsweg gewährleistet ist.

Beim Einlegen des Widerspruchs ist es notwendig, dass das Einlegen von dieser Person zulässig ist und dass sie das Widerspruchsrecht und das Widerspruchsinteresse hat. Das Einlegen des Widerspruchs ist möglich von natürlichen Personen und von privatrechtlichen juristischen Personen und von meisten juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Zweifelhaft ist die Möglichkeit des Einlegens des Widerspruchs vom Staat, wenigstens gegen örtliche Selbstverwaltungen und gegen andere Staatsorgane. In der Einschätzung der Zulässigkeit beim Einlegen des Widerspruchs kann man von den Kriterien der Klagezulässigkeit ausgehen, wenn es in den Sondergesetzen nicht anders reguliert ist. Obwohl es nicht direkt vom HMS kommt, ist es begründet, die Möglichkeit des Widerspruchseinlegens mit dem Widerspruchsinteresse zu begrenzen - die Person kann kein Widerspruch einlegen, wenn das Ergebnis des Verfahrens nicht die Hoffnungen erfüllt hat. Ausgegangen von der Rechtsschutzfunktion muss man möglichst effektive Anforderungen ermöglichen.

Das Überprüfen der Begründetheit des Widerspruchs ist die Pflicht der Ausgangsbehörde. Das Gebot der Objektivität, das aus effektiver Realisierung der Funktionen des Widerspruchsverfahrens folgt, erfordert, dass die Ausgangsbehörde nicht die Berechtigung für die Zurückverweisung des Widerspruchs hat, wie es heute im HMS ist. Solche Berechtigung sollte zu Widerspruchsbehörde gehören. Hilft die Abhilfebehörde den Widerspruch nicht ab, hat sie doch die Berechtigung für die Abhilfe sogar dann, wenn sie den Widerspruch bei der Widerspruchsbehörde vorgelegt hat, aber sie muss mit solcher Abhilfe nicht ein Missverständnis machen. Wenn die Ausgangsbehörde den Widerspruch nicht statthaft hält, aber trotzdem der Meinung hat, dass der angefochtene Verwaltungsakt oder Realakt rechtswidrig oder zweckwidrig ist, kann sie diesen Verwaltungsakt schon abändern oder aufheben, aber ausserhalb des Widerspruchsverfahrens.

Manchmal kann die Bestimmung der Widerspruchsbehörde kompliziert sein, besonders dann, wenn es Besonderheiten von der Regulation der dienstlichen Aufsicht gibt. Es ist auch unklar, wer den Widerspruch lösen soll, der gegen den Verwaltungsakt des Beliehenes eingelegt ist. Es sollte danach streben, dass diese die Behörde wäre, die über den Beliehene eine Aufsicht verwirklicht. Aber immer ist es nach positives Recht nicht möglich. Wenn die

Widerspruchsbehörde den Widerspruch löst, muss sie von allgemeinen Prinzipien und Normen des Verwaltungsverfahrenrechtes ausgehen. Es ist eindeutig nicht klar, welcher ist der massgebliche Zeitpunkt der Sach- und Rechtsstand, in welcher soll die Recht- und Zweckmässigkeit des Verwaltungsakts zu beurteilen. Am meisten ist man mit den Funktionen des Widerspruchsverfahrens im Einklang, wenn der massgebliche Zeitpunkt der Zeitpunkt des Widerspruchsbescheides ist. Dieser Standpunkt ist aber zweifelhaft, wenn es um Verwaltungsakt mit Doppelwirkung geht, der gegenüber einem Dritten begünstigt ist. Im HMS ist es nicht klar, ob Widerspruchsbehörde die meritorischen oder kassatorischen Entscheidungsbefugnisse hat. Es ist besser mit den Funktionen des Widerspruchsverfahrens im Einklang zu sein, wenn diese Befugnisse meritorisch sind. Auch ist man mit den Funktionen des Widerspruchsverfahrens im Einklang, wenn das Widerspruchsverfahren mit dem Vergleich beendet, dem die Form des Verwaltungsvertrages gegeben wird.

Das Einlegen des Widerspruchs schliesst im allgemeinen Fällen (wenn mit dem Einlegen nicht wesentlich verzögert wird) den Vertrauensschutz des Dritten aus. So darf man beim Widerspruchsverfahren mit dem Vertrauen des Dritten nicht rechnen. Heute ist begründet, dass es im estnischen Widerspruchsverfahren keinen automatischen Suspensiveffekt gibt und dass die Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes wird nur nach dem Beschluss des Verwaltungsorgans gehemmt. Es würde aber sinnvoll sein, wenn die beim Widerspruchsverfahren gebräuchlichen Mittel des vorläufigen Rechtsschutzes ausgeweitet werden. Auch die Unmöglichkeit der Erstattung der im Verfahren getragenen Kosten ist begründet. Wenn die Person sieht, dass sie die Kosten beim Widerspruchsverfahren nicht genug niedrig halten kann, kann sie sich immer an das Gericht wenden. Doch können automatischer Suspensiveffekt und die Erstattungsmöglichkeit der Kosten des Widerspruchsverfahrens notwendig werden, wenn das Widerspruchsverfahren obligatorisch wird. Die Einführung des obligatorischen Widerspruchsverfahrens setzt aber die konkreten empirischen Untersuchungen der bisherigen Ergebnissen des Widerspruchsverfahrens und die Erwägung dessen positiven und negativen Seiten voraus. Weil die estnischen Gesetze heute die *reformatio in peius* nicht ausdrücklich ermöglicht, kann man der verschlechternde Widerspruchsbescheid nicht treffen. Es ist zweifelhaft, ob man die Möglichkeit für die *reformatio in peius* in der Verordnung unter allgemeinen Bevollmächtigungsnorm inkraftsetzen kann.

Vom HMS waren einige Normen zu bemerken, die nicht im Einklang mit den anderen Normen waren und auf denen im Text oder in den Fussnoten Aufmerksamkeit gerichtet

wurde. Im Regelfall waren es die Probleme, die mit der systematischen oder teleologischen Auslegung, auch wenn die Funktionen des Widerspruchsverfahrens zu berücksichtigen sind, überschritten können. Es wäre aber sinnvoll für den Gesetzgeber im Interesse der einfachen Verständlichkeit des Gesetzes diese Probleme zu beseitigen.

In der Einleitung der Magisterarbeit wurde als Forschungsobjekt der Arbeit das bestimmt, ob in der Wahrnehmung der Funktionen der Magisterarbeit in HMS gewählte Lösungen begründet und vernünftig sind. Zusammenfassend findet der Autor der Magisterarbeit, dass auf diese Frage bejaht antworten kann. Vorn behandelte mögliche Probleme hemmen die Realisierung der Funktionen des Widerspruchsverfahrens in allgemeinen Fällen nicht. Der komplizierteste von diesen Fragen hält der Autor drei Fragen - ob das Zurückverweisungsrecht des unzulässigen Widerspruchs zur Ausgangsbehörde oder zur Widerspruchsbehörde gehören soll, welcher Zeitpunkt ist bei der Bewertung der Rechtmässigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes zu berücksichtigen und ob die Widerspruchsbehörde bei der Lösung des Widerspruchs die kassatorischen oder die meritorischen Befugnisse hat.

Zuletzt wird die Aufmerksamkeit auf das interessante Paradox gerichtet. Wenn herrschende Lehre in der ausländischen Literatur meint, dass das Wichtigste aus der Funktionen des Widerspruchsverfahrens die Entlastungsfunktion ist, dann ist es in der Forschung der Problematik und in dieser Überschreitung mit Hilfe der Funktionen des Widerspruchsverfahrens zu bemerken, dass man bei der Lösung der Probleme am meisten auf der Rechtsschutzfunktion beruhen kann. Dann kam die Selbstkontrollfunktion. Dass die Entlastungsfunktion zuletzt blieb, kann wahrscheinlich damit begründen, dass die Entlastung der Verwaltungsgerichten zuletzt herankommt - erst dann, wenn die Verwaltung ihre Selbstkontrolle effektiv verwirklicht hat und den Personen effektiven Rechtsschutz geboten hat, hat die Person keinen Grund, sich an das Gericht zu wenden.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica, 2001, eriväljaanne.
3. Allesch, E. Die Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze auf das Widerspruchsverfahren nach der VwGO. Berlin: Duncker & Humblot, 1984.
4. Brouwer, J. G., Schilder, A. E. A Survey of Dutch Administrative Law, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998.
5. Dijk, P v., Hoof, G. J. H v. Theory and practice of the European Convention on Human Rights. 3rd ed. Kluwer Law International, 1998.
6. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002.
7. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.just.ee/index.php3?cath=1610>. 8. veebruaril 2005.
8. Eyermann, E., u a Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. München: C. H. Beck, 1998.
9. Fliflet, A. Appeals against administrative acts: procedural questions. Non judicial appeal. Teoses: Judicial control of administrative acts. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, p 55-59.
10. Foulkes, D. Administrative Law. 8th ed. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1995.
11. Galligan, D. J., Smilov, D. M. Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996-1998. Budapest: Central European University Press, 1999.

12. Grundgesetz-Kommentar. Band 1. Münch, I. v., Kunig, P. (Hrsg). München: C. H. Beck, 1992.
13. Günther, A. Das Widerspruchsverfahren. 2. Aufl. Siegburg: Verlag Reckinger & Co, 1983.
14. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI. Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg). Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1989.
15. Haridus- ja teadusministeeriumi 17. juuli 2002. a pressiteade. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.hm.ee/uus/hm/client/index.php?03526230131313611>. 8. veebruaril 2005.
16. Haridus- ja teadusministeeriumi 16. juuli 2003. a pressiteade. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.hm.ee/uus/hm/client/index.php?035262301313141135>. 8. veebruaril 2005.
17. Hartley, T. C. The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community. Oxford: University Press, 2003.
18. Hess, W. Reformatio in peius: die Verschlechterung im Widerspruchsverfahren. Baden-Baden: Nomos, 1990.
19. Hufen, F. Verwaltungsprozessrecht. 4. Auflage. München: C. H. Beck, 2000.
20. Huxholl, C. Die Erledigung eines Verwaltungsakts im Widerspruchsverfahren. Berlin: Duncker & Humblot, 1995.
21. Ibler, M. Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht: zur Kontrolldichte bei wertenden Behördenentscheidung; vom Preussischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.
22. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Koost U. Lõhmus. Tartu, 2003.

23. Känd, R. Administratiivmenetlusest. Maaomavalitsus, 1938, nr 3, lk 37-41.
24. Klesment, J. Administratiivmenetluse seadusest. Linnad ja Alevid, 1936, nr 4, lk 49-53.
25. Kliimann, A.-T. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937.
26. Kliimann, A.-T. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1939
27. Klüsener, R. Die bedeutung der Zweckmässigkeit neben der Rechtmässigkeit in § 68 I 1 VwGO. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2002, Heft 7, S 816-821.
28. Kopp, F. O. Verwaltungsverfahrensgesetz. 6. Aufl. München: C. H. Beck, 1996.
29. Lang, V., Kruus, E., (koostajad), autoriseerinud Kliimann, A.-T. Kehtiv haldusõigus: Konspekt. Tartu: 1939.
30. Leemets, T. jt. Eesti keele sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 1999.
31. Maddison, E. Administratiiv-kohtukord ja kaebamine administratiiv- või alluvas korras. Eesti Politseileht, 1928, nr 32, lk 457-459
32. Maksu- ja Tolliameti koostatud statistika vaidemenetluse kohta maksuasjades aastatel 2001-2004. Kättesaadav Maksu- ja Tolliametis.
33. Maruste, R. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti siseriiklik õigus. Juridica, 1996, nr 3, lk 117-1127.
34. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2004.
35. Maruste, R. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus. Juridica, 2004, nr 10, lk 655-660.

36. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2004.
37. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
38. Merusk, K. Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995.
39. Merusk, K. Otsustusmenetlus. Juridica, 1994, nr 2, lk 54-55.
40. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998.
41. Mutius, A. v. Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung. Berlin: Duncker & Humblot, 1969.
42. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2. trükk. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2004.
43. Oerder, M. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung. Berlin: Duncker & Humblot, 1989.
44. Oppermann, D. Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht. Baden-Baden: Nomos, 1997.
45. Pärsimägi, A. Haldusmenetlusest halduskohtupidamise ja Hamburgini. Juridica 2001, nr 8, lk 562-571.
46. Partington, M. Resolving citizens' grievances - alternatives to litigation: The common law perspective. Teoses: Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: Concilitation, Mediation and Arbitration. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000, p 61-75.
47. Pekkanen, R. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamise põhimõtted. Juridica, 2000, nr 3, lk 172-177.

48. Pietzner, R., Ronellenfitsch, M. Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht: Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess. 10. Aufl. Düsseldorf: Werner, 2000.
49. Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica, 2002, nr 2, lk 106-120.
50. Ragnemalm, H. Administrative Justice in Sweden. Teoses: Administrative Law. The problem of Justice. Vol I. Anglo-American and Nordic Systems. Milan, 1991.
51. Riigikohtu halduskolleegiumi esimehe Riigikohtu esimehe ülesannetes T. Antoni 2004. a kõne Riigikogus kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.nc.ee/rkis/uudised/2004/06/#i2602>. 8. veebruaril 2005.
52. Scheerbarth, W. Die verwaltungsbehördliche reformatio in peius und ihre prozessuale Problematik. Frankfurt am Main: 1996.
53. Schneider, H. Kohus lahusvõimude süsteemis. Juridica, 1999, nr 9, lk 414-424.
54. Stelkens, P. u a. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 5. Aufl. München: C. H. Beck, 1998.
55. Stelkens, P. Verwaltungsverfahren. München: C. H. Beck, 1991.
56. Suarez, J. A.-C. Appeals against administrative acts: procedural questions. Non judicial appeal. Spanish experiences. Teoses: Judicial control of administrative acts. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, p 61-79.
57. The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996.

58. Towards a Unified Judicial Protection of Citizens in Europe (?). Spiliotopoulos, E. (editor). European Public Law Series, vol XIII. London: Esperia Publications Ltd, 2000.
59. Trzaskalik, C. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung im Lichte der allgemeinen Prozessrechtslehre. Königstein: Markus Verlag, 1972,
60. Vene, E. *Reformatio in peius* - võimalikkus Eesti vaidemenetluses. Riigikohus 2003. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2003, lk 1581-1591.
61. Vetter, S. Mediation und Vorverfahren. Ein Beitrag zur Reform des verwaltungsgerichtliches Vorverfahrens. Berlin: Duncker & Humblot, 2004.
62. Wade, W., Forsyth, C. Administrative Law. 8th ed, Oxford: Oxford Unuversity Press 2000.
63. Weides, P. Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren. München: C. H. Beck, 1993.
64. Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R. Verwaltungsrecht. Band 2. 6. Auflage. München: C. H. Beck, 2000.
65. Õigusleksikon. Koostaja K. Maurer. Interlex, 2000.

Kasutatud normatiivaktid

Eesti normatiivaktid

1. Administratiivmenetluse seadus (AMS). *RT 1936, 4, 25.*
2. Apellatsioonikomisjoni töökord. Haridus- ja teadusministri 3. juuni 2003. a määrus nr 35. *RTL 2003, 69, 994.*
3. Arhiiviseadus. *RT I 1998, 36/37, 552; 2004, 28, 188.*

4. Avaliku teabe seadus. *RT I 2000, 92, 597; 2004, 81, 542.*
5. Eesti Vabariigi Põhiseadus (PS). *RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174.*
6. Halduskohtumenetluse seadustik (HKMS). *RT I 1999, 31, 425; 2004, 56, 403.*
7. Halduskoostöö seadus. *RT I 2003, 20, 117; 2004, 89, 603.*
8. Haldusmenetluse seadus (HMS). *RT I 2001, 58, 354; 2003 78, 527.*
9. Haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. *RT I 2002, 61, 375.*
10. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10, ja 11 ratifitseerimise seadus. *RT II 1996, 11/12, 34; RT II 2000, 11, 57.*
11. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS). *RT I 1993, 37, 558; 2004, 81, 542.*
12. Kohtute seadus. *RT I 2002, 64, 390; 2004, 46, 329.*
13. Kriminaalmenetluse seadustik. *RT I 2003, 27, 166; 2004, 65, 456.*
14. Maksukorralduse seadus (MKS). *RT I 2002, 26, 150; 2004, 84, 568; 569.*
15. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. *RT I 1993, 63, 892; 2004, 56, 404.*
16. Rahvatervise seadus. *RT I 1995, 57, 978; 2004, 87, 593.*
17. Rakenduskõrgkooli seadus. *RT I 1998, 61, 980; 2004, 56, 404.*
18. Riigihangete seadus (RHS). *RT I 2000, 84, 534; 2004, 56, 402.*
19. Riigilõivuseadus. *RT I 1997, 80, 1344; 2004, 89, 611.*
20. Riigivastutuse seadus (RVS) *RT I 2001, 47, 260; 2004, 56, 405.*

21. Riikliku pensionikindlustuse seadus. *RT I 2001, 100, 648; 2004 89, 604; 608.*
22. Spordiseadus. *RT I 1998, 61, 982; 2002, 90, 521.*
23. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. *RT I 1998, 43/45, 666; 2004, 56, 403.*
24. Tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS). *RT I 2002, 35, 216; 2003, 78, 523.*
25. Turvaseadus. *RT I 2003, 68, 461.*
26. Tööstusomandi õiguskorralduse aluste seadus. *RT I 2003, 18, 98; 2004, 20, 141.*
27. Vabariigi Valitsuse seadus (VVS). *RT I 1995, 94, 1628; 2004, 22, 148.*
28. Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord. Sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a määrus nr 160. *RTL 2002, 8, 80.*

Muud aktid

29. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.legaltext.ee/text/et/T50335.htm>. 8. veebruaril 2005.
30. EÜ Nõukogu 12. oktoobri 1992. a määrus nr 2913/92/EMÜ EÜ tolliseadustiku kehtestamise kohta. EÜT L 302, 19.10.1992.
31. EÜ Nõukogu 21. detsembri 1989. a direktiiv nr 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise valdkonnas kaebuste lahendamise korra kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta. EÜT L 395, 30.12.1989.
32. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. *Bundesgesetzblatt (BGBl) 1949, I, I; 2002, I, 2863.*
33. Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties.

Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&BackColorInternet=B9BDEE &BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>.
8. veebruaril 2005.

34. Verwaltungsgerichtsordnung. *BGBI 1960, I, 17; 2004, I, 3302.*

35. Verwaltungsverfahrensgesetz. *BGBI 1976, I, 1235; 2004, I, 718.*

Õigusaktidega seotud materjalid arvutivõrgus

36. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.just.ee/index.php3?cath=1610>. 8. veebruaril 2005.

37. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672870&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>. 8. veebruaril 2005.

38. Riigihangete seaduse muutmise seaduse (RT I 2001, 34, 189) eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=010470001&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>. 8. veebruaril 2005.

Kasutatud kohtupraktika

1. Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-38-00. *RT-s avaldamata.*
2. Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-46-03. *RT-s avaldamata.*
3. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1993. a otsus asjas nr III-4/A-4. *RT I 1993, 72/73, 1052.*
4. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. märtsi 2004. a määrus asjas nr 3-4-1-5-04. *RT-s avaldamata.*

5. Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu 20. detsembri 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-8-01. *RT III 2002, 4, 33.*
6. Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu 20. detsembri 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-15-01. *RT III 2002, 4, 34.*
7. Riigikohtu halduskolleegiumi 17. oktoobri 1997. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-28-97. *RT III 1997, 30, 321.*
8. Riigikohtu halduskolleegiumi 13. märtsi 1998. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-9-98. *RT III 1998, 11, 125.*
9. Riigikohtu halduskolleegiumi 25. mai 1999. a määrus haldusasjas nr. 3-3-1-25-99. *RT III 1999, 18, 173.*
10. Riigikohtu halduskolleegiumi 7. juuni 1999. a määrust haldusasjas nr 3-3-1-26-99. *RT III 1999, 20, 189.*
11. Riigikohtu halduskolleegiumi 31. jaanuari 2000. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-49-99. *RT III 2000, 4, 35.*
12. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2000. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-30-00. *RT III 2000, 18, 191.*
13. Riigikohtu halduskolleegiumi 25. jaanuari 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-58-00. *RT III 2001, 3, 25.*
14. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-64-00. *RT III 2001, 5, 50.*
15. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-65-00. *RT III 2001, 5, 51.*
16. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. märtsi 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-6-01. *RT III 2001, 10, 108.*
17. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-24-01. *RT III 2001, 16, 172.*
18. Riigikohtu halduskolleegiumi 18. veebruari 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-8-02. *RT III 2002, 7, 61.*
19. Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruari 2002. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-2-02. *RT III 2002, 8, 76.*
20. Riigikohtu halduskolleegiumi 13. juuni 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-35-02. *RT III 2002, 20, 231.*
21. Riigikohtu halduskolleegiumi 18. juuni 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-37-02. *RT III 2002, 20, 235.*

22. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2002. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-42-02.
RT III 2002, 25, 284.
23. Riigikohtu halduskolleegiumi 15. oktoobri 2002. a määrus haldusastmas nr 3-3-1-63-02.
RT III 2002, 26, 293.
24. Riigikohtu halduskolleegiumi 16. oktoobri 2002. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-41-02.
RT III 2002, 26, 294.
25. Riigikohtu halduskolleegiumi 24. jaanuari 2003. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-5-03. *RT III 2003, 3, 28.*
26. Riigikohtu halduskolleegiumi 27. veebruari 2003. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-9-03.
RT III 2003, 6, 61.
27. Riigikohtu halduskolleegiumi 4. aprilli 2003. a määrus haldusastmas nr 3-3-1-32-03. *RT III 2003, 11, 111.*
28. Riigikohtu halduskolleegiumi 14. oktoobri 2003. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-54-03.
RT III 2003, 31, 317.
29. Riigikohtu halduskolleegiumi 11. märtsi 2004. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-8-04. *RT III 2004, 9, 100.*
30. Riigikohtu halduskolleegiumi 9. juuni 2004. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-28-04. *RT III 2004, 17, 204.*
31. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. oktoobri 2004. a määrus haldusastmas nr 3-3-1-38-04.
RT III 2004, 27, 288.
32. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. novembri 2004. a otsus haldusastmas nr 3-3-1-36-04.
RT III 2004, 34, 351.

33. Tallinna Ringkonnakohtu 2. aprilli 2002. a määrus haldusastmas nr 2-3/353/2002.
34. Tallinna Ringkonnakohtu 10. veebruari 2003. a määrus haldusastmas nr 2-3/185/03.
35. Tallinna Ringkonnakohtu 1. novembri 2004. a otsus haldusastmas nr 2-3/304/04.