

HALDUSÕIGUS

Jõhvi, 3. detsember 2020

Loeng 2

Haldustegevuse vormid. Haldusmenetlus

- Haldusakti ja halduslepingu õiguspärasuse eeldused.
- Haldusakti ja halduslepingu kehtivus.
- Haldusmenetlus:
 - menetluse põhimõtted
 - menetlusosalised
 - haldusmenetluse alustamine ja läbiviimine.

Haldustegevuse vormid

Avalik-õigusliku iseloomuga tegevus

- Haldusakt,
sh üldkorraldus
- Määrus
- Toiming
- Haldusleping
- *Siseakt*

Eraõiguslik tegevus

Haldusakti õiguspärasus (HMS § 54)

Materiaalne õiguspärasus

- antud pädeva haldusorgani poolt,
- andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas,
- proportsionaalne,
- kaalutlusvigadeta

Formaalne õiguspärasus – vastavus vormi- ja menetlusnõuetele, sh põhjendamisnõue (õiguslik ja faktiline põhjendus)

Nende rikkumine ei saa viia igal juhul haldusakti kehtetuks tunnistamisele/tühistamisele, kui ei võinud mõjutada asja otsustamist (HMS § 58).

Formaalne õiguspärasus

- **Reeglina kirjalikus** vormis. Edasilükkamatu korraldus ka muus vormis.
- **Kirjalikus haldusaktis:** haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg, muud õigusaktiga ettenähtud andmed.
- Selge ja üheselt mõistetav !!!
- Põhjendamiskohustus !!!
- Vaidlustamisviide
- Eriseadus võib ette näha nõudeid: nt avaliku teenistuse seaduse § 103-miinimumnõuded teenistusest vabastamise haldusaktile

Formaalne õiguspärasus

- **Põhjendamiskohustus:** kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine - kirjalikud põhjendused
- haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus
- faktilisi põhjendusi ei pea märkima, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata.
- põhjendus haldusaktis endas või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis (haldusaktis viidatud)
- Peamised põhjendused haldusaktis !!!

Formaalne õiguspärasus

- Kaalutlusotsuse põhjendused
- Põhjenduste täiendamine vaide- ja kohtumenetluses ?
- Vaidlustamisviide

Haldusakti kehtivus

- Õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt (HMS § 60 lg 1).
- Ka õigusvastane haldusakt kehtib kuni kehtivuse lõppemiseni.
- Igaühele on kohustuslik kehtiva haldusakti resolutiivosa, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele (HMS § 60 lg 2).
- Kehtivuse eelduseks on haldusakti teatavakstegemine/ kättetoimetamine haldusakti adressaadile.
- Teatavakstegemise üldreegel – vormivabadus.

Kättetoimetamise nõue: 1) isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi;

2) kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt.

3) haldusakti andmisest keeldumine (HMS § 62 lg 5).

Haldusakti kehtivus

Haldusakt kehtib kuni:

- kehtetuks tunnistamiseni (sõnaselgelt teise haldusaktiga),
- kehtivusaja lõppemiseni (haldusaktis endas märgitud), nt tegevusluba kindlaks tähtajaks
- haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni;
- *kui seadus ei sätesta teisiti.*

Haldusakti tühisus

- **Tühine haldusakt on kehtetu algusest peale**
- Haldusakti tühisuse alused- HMS § 63 lg 2
 - Haldusaktist ei selgu haldusakti andnud haldusorgan;
 - ei selgu haldusakti adressaat;
 - ei ole andnud pädev haldusorgan

Sisepädevuse rikkumine ei too kaasa akti tühisust (RK 3-17-725)

- haldusakt kohustab toime panema õigusrikkumise;
- haldusaktist ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.

Haldusakti tühisus

Riigikohtu värsked seisukohad 17.11.2020 otsus asjas nr 3-18-1725 (p 16)

- tühisus peab olema ilmselge (kauaaegne seisukoht 3-3-1-21-03)
- kohustuste ebaselgus peab olema nii suur, et haldusakti ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik täita (NB! Kuidas adressaat käitub, kas sai aru haldusakti sisust)

Haldusaktil allkirja puudumine – samuti tühisuse alus (3-3-1-71-05)

Haldusleping

- Halduslepingu sõlmimisel nõustuvad mõlemad pooled lepingus kindlaksmääratud tingimustega.
- Haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui
 - seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist,
 - lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi,
 - riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest
 - ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi

Tsiviilõiguse lepingutele kohalduvad sätted; halduskoostöö seadus

Haldustegevuse õiguspärasus

- **Haldusleping** on õiguspärane, kui
 - HL üksikjuhtumi kohta vastab HMS §-des 54–57 sätestatud nõuetele (haldusakti kohta), sh pädevuse nõue
 - HL piiratud arvu juhtumite kohta) vastab HMS §-des 89–91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud määruse nõuetele; aluseks seaduses sätestatud volitusnorm

Nimetatud nõudeid kohaldatakse halduslepingule niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.

Kirjaliku vormi nõue!

Haldustegevuse õiguspärasus

- **Toiming** - peab olema kooskõlas õigusaktidega. Seega ka vastavuses õiguse üldpõhimõtetega
- Toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrab haldusorgan oma äranägemisel, järgides kaalutlusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid. Kui on seaduses sätestatud menetluskord, tuleb seda järgida.
- Põhjendamine
 - isik võib põhjendusi nõuda, kui piiratakse isiku õigusi
 - kirjaliku dokumendi puhul võib põhjendamiskohustus olla sarnase mahuga nagu haldusakti puhul

Haldusmenetluse mõiste

- Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 2 lg 1: „Haldusmenetlus on haldusorgani (§ 8) tegevus määruse (§ 88) või haldusakti (§-d 51 ja 52) andmisel, toimingu (§ 106) sooritamisel või halduslepingu (§ 95) sõlmimisel.“
- Loetletud konkreetsed haldustegevuse vormid, mis hõlmatud HMS-ga
- Haldusmenetluse põhieesmärk on tagada õiguspärane kohtlemine isikute suhtluses avaliku võimuga.
- **Haldusmenetluse mõiste** hõlmab väga erinevate haldusorganite tegevust väga erinevates valdkondades ja väga erinevatel eesmärkidel. Väga erinevates vormides.

Haldusmenetluse mõiste

- HMS § 2 lg 2 sätestab avaliku võimu kandja tegevused, mida ei peeta haldusmenetluseks HMS mõttes:
 - tööstusomandi esemele õiguskaitse andmise menetlus
 - riigihangete teostamine ja riigihangete vaidlustuste lahendamine
 - väärteomenetlus
 - süütegude kohtueelne uurimine.

Haldusorgani sisemise töökorralduse küsimused ei ole haldusmenetlus HMS tähenduses; erandiks ametniku teenistussuhe asutusega

Haldusmenetluse mõiste, olemus

- Erinevad menetlused ja eesmärgid tingivad ka erinevad haldustegevuse vormi (määrus, haldusakt (erinevate pealkirjadega), haldusleping, toiming).
- HMS – menetluse üldnormid
- Eriseadustes menetluse erinormid – planeerimisseadus, maksukorralduse seadus; üksikud normid mitmetes eriseadustes
- Seaduses sätestatud juhtudel viiakse haldusmenetlus õigusakti andmiseks läbi **avatud menetlusena (HMS § 46-50)**

Haldusorgan

- Haldusmenetluse viib läbi **haldusorgan**.
- Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (HMS § 8).
- Kõik täitevvõimu struktuuriüksused: riigiasutused, -ametnikud ja kollegiaalorganid (Vabariigi Valitsus, ministeeriumid, ametid, inspeksioonid), kohaliku omavalitsuse üksuste asutused ja organid (valla- ja linnavolikogud ja -valitsused), iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud (avalik-õiguslikud ülikoolid, Eesti Haigekassa jt). Ka kutsenõukogud või komisjonid teatud ülesannete täitmisel (Audiitorkogu, Advokatuuri juhatus, erialaliidud). **Pole ammendav!**

Haldusorgan

- Ka avalik-õiguslikku ülesannet täitma volitatud eraisikud (volitatud veterinaararst, parkimiskontrolli teostav äriühing).
- Ka kohtuasutus või Riigikogu võib olla mõnede ülesannete täitmisel haldusorgani rollis (nt ametnike teenistusse nimetamine, teenistusest vabastamine)
- Haldusorganil peab olema **seadusest tulenev pädevus** ülesandeid täita. Eristatakse välis- ja sisepädevust.

Haldusorgan

- Haldusorgani pädevus tuleneb seadusest (välispädevus). *Pädevuse puudumine on tühisuse alus.*
- Sisepädevus – haldusorgani sees määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti. *Sisepädevuse rikkumine ei pruugi tuua kaasa tühisust.*

Haldusmenetluse põhimõtted

- 1) Õiguskorrale üldiselt omased, PS-s sätestatud põhimõtted – demokraatia, võrdne kohtlemine, õiguspärane ootus, seaduslikkus
- 2) HMS-s ja haldusmenetlusi reguleerivates eriseadustes sätestatud põhimõtted.

- Vormivabaduse põhimõte: Menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seadus või määrus ei sätesta teisiti (HMS § 5 lg 1).

s.t konkreetse normi puudumine ei välista menetlust

Haldusmenetluse põhimõtted

- HMS § 5 lg 2: Haldusmenetlus viiakse läbi
 - eesmärgipäraselt,
 - efektiivselt,
 - võimalikult lihtsalt ja kiirelt,
 - vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.
- Kokkuvõtlikult on nende kriteeriumitega hõlmatud hea halduse põhimõte
- Hea halduse põhimõte – määratlemata õigusmõiste, hõlmab erinevaid elemente

Haldusmenetluse põhimõtted

- Seaduslikkus (haldusorgan tegutseb seaduse ja selle alusel antud õigusnormide alusel; haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel).
- Erapooletus, ausus

Haldusmenetlus mitte üksnes ei pea olema, vaid peab ka näima aus ja õiglane (RKHK 3-3-1-73-16)

Taandamiskohustus: HMS § 10

Läbipaistvus – seondub õigusega tutvuda dokumentidega, saada selgitusi, olla ära kuulatud, teada põhjendusi

Haldusmenetluse põhimõtted

- Uurimispõhimõte (HMS § 6)

Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel (sama ka halduskohtumenetluses).

- Selgitamiskohustus (HMS § 36) – õigused, kohustused; tähtajad; tõendid, taotlused; toimingud

Puudustega taotlust lastakse parandada/täpsustada

- Põhjendamiskohustus – haldusakt (HMS § 56); toiming (§ 108)

Haldusmenetluse põhimõtted

Avalikkus,

- asjakohase teabe kättesaadavaks tegemine HO asukohas ja veebilehel
- arvestades isikuandmete töötlemise korda vastavalt isikuandmete kaitse seadusele;
- kohustus hoida riigi- ja ärisaladust ning salastatud välisteavet ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmed saladuses.

Andmekaitse

HMS § 7 lg-d 3-5

Haldusmenetluse osalised

- **Haldusorgan** – viib menetluse läbi ning selle tulemusena annab haldusakti või määruse, teeb toimingut, sõlmib halduslepingu. Taotletud haldusakti andmata jätmise vormistatakse samuti haldusaktiga.
- Haldusorgani pädevus tuleneb seadusest. Sise- ja välispädevus.
- Haldusorgan peab pädevuse puudumisel suunama taotleja pädeva HO juurde.

Haldusmenetluse osalised

- Menetlusosalised HMS § 11 lg 1 tähenduses
- **Taotleja** - haldusakti andmist või toimingu sooritamist taotlev või halduslepingu sõlmimiseks ettepaneku teinud isik
- **Adressaat** - isik, kellele haldusakt või toiming on suunatud või kellele haldusorgan on teinud ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks (sageli langeb kokku taotlejaga)
- **Kolmas isik** - isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada
- **Haldusorgan** - kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile **arvamuse või kooskõlastuse** õigusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks (mitte menetlust läbi viiv HO)
- **Huvitatud/puudutatud** isikud või organid – kelle huve haldusmenetluse tulemus puudutab (kaasatakse)

Menetlusosaliste õigused/kohustused

Õigus- ja teovõime – vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seadusele

Füüsilise isiku (inimese) õigusvõime on võime omada õigusi ja kanda kohustusi. Igal füüsilisel isikul on ühetaoline ja piiramatu õigusvõime. Õigusvõime algab inimese elusalt sündimisega ja lõpeb surmaga.

Füüsilise isiku teovõime on võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid.

Täielik teovõime on 18-aastaseks saanud isikul (täisealisel). Täisealise isiku teovõime piiramine, alaealise teovõime laiendamine.

Menetlusosaliste õigused/kohustused

- Juriidiline isik võib omada kõiki tsiviilõigusi ja -kohustusi, välja arvatud neid, mis on omased üksnes inimesele (nt hea nimi, väärikus).
- Eraõigusliku juriidilise isiku õigusvõime tekib seadusega ettenähtud registrisse kandmisest (äriühingud, MTÜ, SA).
- Avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime tekib seaduses sätestatud ajast (Tartu Ülikool, Eesti Haigekasaa, Töötukassa)
- Esindaja haldusmenetluses. Kirjaliku volituse alusel. Muid nõudeid HMS ei sätesta.

Menetlusosaliste õigused/kohustused

- Õigus õiguspärasele menetlusele – õigusnormide, õiguse põhimõtete ja tähtaegade järgimine
- Õigus tutvuda dokumentidega
- Õigus saada selgitusi ja teavet (§ 36, § 38 lg 1)
- Õigus kasutada tõlki

Menetlusosaliste õigused/kohustused

Õigus olla ära kuulatud /HO jaoks ärakuulamiskohustus/

Üldreeglina (eriti adressaadile koormava või ebasoodsa otsuse puhul) tuleb menetlusosalisele anda võimalus esitada oma vastuväited ja seisukohad. Siinkohal vormivabaduse põhimõtte, sõltub küsimusest, isikute arusaamisvõimest. Ärakuulamine peab olema sisuline ja eesmärgipärane.

Menetlusosalise kohustus esitada tõendid (kaasaaitamiskohustus) vs HO uurimispõhimõtte

Haldusmenetluse algus

- Haldusorgan – viib haldusmenetlust läbi kas
 - haldusotsusest/menetlusest huvitatud isiku algatusel (avalduse, taotluse alusel)
 - haldusorgani enda initsiatiivil.
- **Taotluse alusel** toimub haldusmenetlus tavaliselt siis, kui isik soovib soodustust või hüve – ehitusluba, detailplaneeringu algatamist, sotsiaaltoetust, ametnikuna teenistusse asuda vms.
 - muu isik võib olla huvitatud haldusakti andmisest või toimingute tegemisest – nt naaberkinnistu omanik ehitusloa kehtetuks tunnistamisest või lammutamisettekirjutuse tegemisest

Haldusmenetluse algus

- **HO algatusel** – tavaliselt kohustuse või keelu kohaldamiseks – varem antud loa kehtetuks tunnistamiseks, maksukohustuse määramiseks, ehitise lammutamiseks vms. Sageli õigusvastasele olukorrale reageerimiseks/ohu ennetamiseks.
- Menetlus **algab** avalduse/taotluse esitamisega või HO esimese toiminguga (kui menetlus HO algatusel).
- HO teavitab taotluse esitamisest puudutatud isikut.
- Halduslepingu sõlmimise menetlus – algab ettepanekuga teisele lepingupoolele.

HM läbiviimine

- **Menetluse käik** sõltub menetluse sisust ja eesmärgist – erinevad toimingud ja etapid. Mõnikord tulenevad need otsesõnu seadusest (nt planeerimismenetluse etapid (PlanS-s)– kohustuslik läbida)
- Menetluse käik sõltub ka menetlusosaliste suutlikkusest menetluses osaleda. Sellest sõltub selgitamiskohutuse maht ja toimingute hulk, haldusorgani enda kohustus tõendeid koguda.
- Juurdepääs haldusmenetluse materjalile. Menetlusosaline peab teadma, millise teabe pinnalt tema suhtes otsus tehakse.
- Võib arutada ka istungil (ei ole selliselt formaliseeritud nagu kohtuistung)

HM läbiviimine

- **Haldusmenetluse keel** on eesti keel (HMS § 20 lg 1)
- Võõrkeel haldusmenetluses – vt keeleseadus
- KeeleS § 9 lg 1: Omavalitsusüksuses, kus vähemalt pooled püsielanikud on vähemusrahvusest, on igaühel õigus pöörduda selle omavalitsusüksuse territooriumil tegutseva riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse poole ning saada nendelt ja nende ametnikult ja töötajalt eesti keeles antavate vastuste kõrval ka vastuseid selle vähemusrahvuse keeles.

HM läbiviimine

- **Tõendid** - menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus.
- Tõendite alusel tehakse kindlaks asjaolud.
- Uurimispõhimõtte vs kaasaaitamiskohustus (HMS § 38 lg-d 1 ja 2).

HM läbiviimine

- Põhjendamiskohustus.

Isikud peavad mõistma, miks kujunes selline tagajärg; miks HO peab kellelgi huvi kaalukamaks

Kirjalikud põhjendused HMS § 56

Põhjenduste piisavus – kaalutlusotsustuse puhul ulatuslikuma põhjendamise kohustus

HM tulemus

HM tulemus

- Haldusakti andmine /haldusakti andmisest keeldumine
- Määrus, selle avaldamine
- Halduslepingu sõlmimine
- Toimingu tegemine/vajadusel selle põhjendamine

Õigusvastase haldustegevuse puhul – õiguskaitsevahendid 3. loeng

HM lõppemine

Haldusakti andmise menetlus lõpeb:

- 1) haldusakt tehakse teatavaks;
- 2) taotleja võtab taotluse tagasi;
- 3) haldusorgan jätab taotluse läbi vaatamata;
- 4) haldusakti adressaadi surm (FI) või lõppemine (JI) korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga.

Haldusakti andmata jätmise vormistatakse samuti haldusaktiga (nt ehitusloa vm taotluse rahuldamata jätmisel)

HM lõppemine

- Halduslepingu sõlmimise menetlus lõpeb:
 - 1) halduslepingu sõlmitakse;
 - 2) kokkuleppel või ühe poole otsusega jäetakse haldusleping sõlmimata;
 - 3) halduslepingu poole surm (FI) või lõppemine (JI).

HM lõppemine

- Toimingu menetlus lõpeb:

- 1) toimingu sooritatakse;
- 2) põhjendatud otsus toimingut mitte sooritada;
- 3) taotleja võtab taotluse tagasi;
- 4) haldusorgan jätab taotluse läbi vaatamata;
- 5) toimingu adressaadi surm (FI) või lõppemine (JI), kui toiming on seotud adressaadi isikuga.

Kaalutusõiguse teostamine (diskretsiooniõigus)

- HMS § 4 lg 1: Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.
- otsustusD- kas rakendada seaduses ette nähtud tagajärge või mitte (nt kas tunnistada kehtetuks kauplemisluba; kas lühendada alkoholimüügi aega kauplemisettevõttes; kas vabastada ametnik distsiplinaarkaristusena teenistusest).
 - valikuD – valik mitme abinõu või lahenduse vahel (kas kohustada laguneva hoone omanikku hoonet korda tegema või lammutama; kas tunnistada kasutusluba kehtetuks hoones tervikuna või ainult mingis osas; millist distsiplinaarkaristust kohaldada).
- Sageli praktikas kombineeritult: esmalt otsustusD ja seejärel valikuD

Kaalutusõiguse teostamine

- Valdavalt on haldusotsustused kaalutusotsused. on ka norme, mis kaalumiseruumi ei võimalda. *Nt seaduses sätestatud lastetoetuse suurus.*
- HMS § 4 lg 2: Kaalutusõigust tuleb teostada:
 - kooskõlas volituse piiridega, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega,
 - arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.
- vastandlikud erahuvid; era- ja avaliku huvi kaalumise.

Kaalutusõiguse teostamine

- Kaalutusotsus on õiguspärane, kui ei tehta kaalutusvigu.
- Kaalutusvead:
 - kaalutusõigus jäetakse kasutamata (kuigi õigusnorm seda võimaldab);
 - kaalutusõiguse piiride ületamine, (seadus ei võimalda valitud lahendust;
 - kaalutusõiguse kuritarvitamine (HO tugineb asjakohatutele asjaoludele; jätab arvestamata asjakohase).

Kaalutusotsuse kohtulik kontroll on piiratud. Mida ulatuslikum kaalumisruum, seda kitsam on kontrollivõimalus.