

Angela Kase

advokaadibüroo WALLESS vandeadvokaat

HALDUSMENETLUS JA KAAALUTLUSÕIGUS



KOOLITUSPROGRAMMI VÄLJATÖÖTAJA: EESTI ARHITEKTUURIKESKUS
TELLIJA: REGIONAAL- JA PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Programmi elluviimist kaasrahastab Euroopa Liit



Eesmärk

Mis on haldusmenetluse eesmärk?

Mis on isiku eesmärk haldusmenetluses?

Kuidas need omavahel suhestuvad?

– Põhiseadus näeb ette, et inimese mure tuleb mistahes seaduslikul viisil ära lahendada võimalikult kiiresti ja sisuliselt;

– Seadust tuleb täita näoga inimese poole;

– Ametnikul on keelatud kasutada oma positsiooni isikliku agenda ajamiseks.

Põhimõtted

- Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2).
- Hea halduse põhimõtte (Riigikohtu poolt tuletatud PS §-st 14) kohaselt peab riik kehtestama selged materiaalõigusnormid ja menetlusreeglid, menetlema asja mõistliku aja jooksul, kaasama asjast huvitatud isikud kohasel viisil menetlusse ja nendega arvestama, tegema isikule otsuse teatavaks ja oma otsust põhjendama.
- Riigikohtu praktika kohaselt eeldab hea halduse põhimõtte muuhulgas seda, et isikule tuleb mõistliku aja jooksul anda teavet teda puudutava menetluse käigust. Hea halduse põhimõttega ei ole kooskõlas menetluse läbiviimine menetlusosalise teadmata ja menetlusosalisega suhtlemata.
- ELK praktikas tunnustatud hea halduse põhimõtte sisaldab ka ametivõimude kohustust parandada eksimusi ja halduse vigu omal algatusel, ilma et isik peaks sellekohase taotlusega ametivõimude poole pöörduma.



Kaalutusõigus

- Kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2).
- Haldusotsustuse õiguslik alus võib haldusorgani jaoks olla nii kohustav kui ka lubav:
- ✓ Kui õiguslik alus on kohustav, siis tuleb haldusotsustus langetada;
- ✓ Kui õiguslik alus on lubav, peab haldusorgan hakkama kaaluma, kas haldusotsustus langetada või mitte.
- Olukorda, kus asutus võib, kuid ei pea õigusnormide kohaselt haldusakti andma, nimetatakse kaalutusõiguseks ehk diskretsiooniks, täpsemalt otsustusdiskretsiooniga.
- Lisaks sellele on võimalik ka valikudiskretsioon – võimalus valida erineva sisuga haldusaktide andmise vahel.



Kaalumisreeglid

- Õigusriigi ja hea halduse põhimõtete kohaselt ei tähenda kaalutlusõigus haldusorgani kontrollimatut suva, sest see võib viia võimu kuritarvitamiseni ehk vastuoluni haldusmenetluse eesmärgiga.
- Kaalutlusotsus olema õiglane ja mõistlik.
- Määratlemata õigusmõistete rakendamine ei tohi olla meelevaldne, vaid peab olema kohtu poolt kontrollitav, rakenduvad kaalutlusreeglid ka nende sisustamisel.
- Kaalutlusreegli rikkumise korral on tegemist kaalutlusveaga.
- Reeglid:
 - ✓ diskretsiooni piirid: kaalutlusnormiga antud volituste piire ei tohi ületada;
 - ✓ diskretsiooniõiguse kasutamise kohustus: haldusorgan on alati kohustatud, kas omal initsiatiivil või puudutatud isiku taotlusel, kaaluma talle antud õiguste kasutamist;
 - ✓ diskretsiooninormi eesmärgi arvestamine: (enesekontroll: miks seadusandja on andnud talle õiguse haldusakti andmist kaaluda? Kaalutlusotsus peab tagama alusnormi eesmärgi saavutamise.
 - ✓ oluliste asjaolude arvestamine – asutus peab kaalutlusotsuse tegemisel arvestama kõiki olulisi poolt- ja vastuargumente

Kaalutusõigus. Teekond otsuseni (1)

- Haldusorgan/ametnik peab uurima (uurimispõhimõte, HMS § 6) välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolu. Uurimispõhimõte pole piiramatult ja et asjaolu uurimiseks peab esinema mõistlik ajend. Vajalik, kui isiku taotluses esitatud andmed on otsustamiseks ebapiisavad.
- Haldusorgani tuvastamispädevust ei välista ega piira see, et teised asutused peavad oma ülesannete täitmisel kontrollima ja hindama samalaadseid asjaolusid. Samas uurimispõhimõte ei kohusta haldusorganit selgitama välja asjaolusid, mis haldusmenetluse lõpptulemust ei mõjuta.
- NB! Isik peab ka ise olema hoolas.
- HMS § 38 lg 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud.

Teekond otsuseni (2)

- Selgitamiskohustus (abistamiskohustus) – haldusorgan peab olema isikule abiks. Selgitamiskohustuse täitmisel peab juhinduma menetlusosalise eesmärkidest ja soovidest haldusmenetluses.
- Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline.
- Selgitamiskohustus on eriti oluline olukorras, kus taotleja esitatud asjaolud võimaldavad asja lahendada erinevatel õiguslikel alustel ning taotleja avaldustest ei ole selge, millisele alusele ta tugineb.
- Kaasaaitamiskohustuse üheks osaks on teavituskohustus, mille täitmise eelduseks on haldusorgani selgitamiskohustus.



Teekond otsuseni (3)

- Kaalumine – erinevate huvide ja oluliste asjaolude väljaselgitamine ning nendele kaalu andmine (kaalumine)
- Huvid on näiteks: avalik huvi (nt keskkonna kaitse, ettevõtluskeskkonna arendamine), taotleja erahuvi (omandiõigus), naabri erahuvi (piisav päikesevalgus jne).
- Kaalumissituatsioonis ei ole haldusorgani ülesandeks üksnes võrrelda erinevaid huve ja selgitada välja neist kaalukamad, haldusorgani ülesandeks on ka tasakaalustada erinevaid kaalukaid huve. Kaalutusõiguse teostamisel ei tule arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega (vt RKHK otsus asjas nr 3-3-1-87-13, p 12).
- RKHK 3-17-2013: Põrkuvaid huve ei tohi kaaluda vaid abstraktselt, vaid arvestada tuleb nende mõjutamise ulatust ja kokkusobitamise võimalusi.



Teekond otsuseni (4)

- Otsustamine – haldusorgani otsus, milline lahendus on konkreetsel üksikjuhtumil kõige sobivam.
- Kaalutlus ei tohi olla isikule arusaamatu paragrahvide loetelu, see peab sisaldama tavalisele inimesele arusaadavat selgitust, kuidas ja miks sellise kaalutlusotsuseni jõuti.
- Teisisõnu haldusorgan peab suutma ennast väljendada selliselt, et tavaline inimene mõistaks, milline otsus ja miks tema suhtes tehti – põhjendusest peab üheselt tulenema, et arvestades antud juhtumi asjaolusid, oli võimalik üksnes taolise sisuga haldusakti andmine.



Otsustus

- Haldusakti põhjendamine on vajalik esmajoones selleks, et haldusakti õiguspärasus oleks hiljem kohtulikult kontrollitav.
- ✓ Sellest peab nähtuma:
- ✓ õiguslik alus
- ✓ tuvastatud faktilised asjaolud, mis viisid otsuse tegemisele ja
- ✓ diskretsiooni korral ka kaalutlused, millest asutus juhindus.
- Kaalutus ei tohi olla ka üksnes järeldus!
- Haldusakti andes ei tohi haldusorgan lähtuda üksnes oletustest.

- Absurdne näide elust:

„Samas on xxx kinnistu omanik esitanud xxx Vallavalitsusele omapoole õigusliku hinnangu: koostanud Advokaadibüroo Walless OÜ advokaat Angela Kase 09.04.2021. Nimetatud õiguslik hinnang kannab märget konfidentsiaalne ja seetõttu seda käesolevas korralduses ei kajastata“.



§ 10. Taandamine

- ta on asjas menetlusosaline või menetlusosalise esindaja;
- ta on asjas menetlusosalise või menetlusosalise esindaja sugulane, abikaasa, hõimlane või perekonnaliige;
- ta on menetlusosalisest või selle esindajast tööalases, teenistuslikus või muus sõltuvuses või
- ta on muul viisil isiklikult huvitatud asja lahendist või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses

KVS § 11, koos KarS § 300¹

- otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes;
- ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust;
- ametiisik on teadlik korruptsiooniohust.

Aitäh! Küsimused?



Angela Kase

Haldusmenetlus ja kaalutusõigus

6. märts

RUUMILOOME KOOLITUSPROGRAMM 2025

