



Haridus- ja Teadusministeerium

# Õigusaktide tõlgendamine ja haldusmenetlus KÕA igapäevatöös

Kati Uusmaa, Haridus- ja Teadusministeerium,  
õigusosakond

1

Haridus- ja Teadusministeerium

## Tõlgendamine

- Tõlgendamine vajalik, sest õigusnorm on abstraktsioon.
- Tõlgendamine eesmärk on teha selgeks normi sisu, mõtte ja ulatus ning hinnata, kas konkreetsed elulised asjaolud kuuluvad selle normi alla.

2

## Tõlgendamine

- Tõlgendamine algab normi tekstist, edasi tuleb arvesse võtta õigusnorme süsteemis, kogumis. Erinevate õigusnormid võivad üksteist täiendada, aga võivad olla ka vastuolus.

3

## Tõlgendamine

- Vastuolude välistamise reeglid:
- 1) õigusnormide hierarhia – (põhiseadus, seadus, Vabariigi Valitsuse määrus, ministri määrus, kooli tasandi haldusaktid) kui vastuolus on õigusakti hierarhias kõrgemalasetsev norm ja madalamal asetsev õigusakt, lähtutakse kõrgemalasetsevast normist.

4

## Tõlgendamine

- 2) üldnorm vs erinorm – kui vastuolus on üldine norm ja konkreetselt seda valdkonda/küsimust reguleeriv, sama taseme õigusaktis sisalduv norm, kohaldatakse erinormi.
- 3) vanem vs uuem norm – kui vastuolus on hiljem vastu võetud ja varem vastu võetud norm, kohaldatakse hilisemat normi.

5

## Tõlgendamine

- Õiguse tõlgendamise klassikalised viisid:
  - ❖ Grammatiline tõlgendamine. Iga tõlgendamine saab alguse normi sõnastusest ja ei saa sellest päriselt „lahti öelda“.
  - ❖ Süstemaatilis-loogiline tõlgendamine. Iga norm paikneb süsteemis ja on seotud teiste normidega. Sageli selgub mõte alles seotuna teiste normidega.

6

## Tõlgendamine

- ❖ Ajalooline tõlgendamine. Mis oli normiandja eesmärk?
- ❖ Objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine. Tõlgendamisel arvestatakse ka õiguse enda eesmärgi (õigluse printsiipi), põhiseaduses sisalduvaid põhiõiguseid.

7

## Tõlgendamine (lünk)

- Kui õigusnorm puudub, ei saa seda tõlgendada. Sel juhul on tegemist lüngaga õiguses.
- Lünk võib olla näiv – seadusandja polegi planeerinud küsimust reguleerida. Avaliku õiguse puhul – lubatud on see, mis on otsesõnu lubatud.
- Analoogia?

8

## Haldusmenetlus

- Haldusmenetlus on haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel.
- Haldusmenetluse üldnorme sisaldab haldusmenetluse seadus (HMS)
- Erinorme sisaldavad valdkonda reguleerivad seadused – kutseõppeasutuse seadus, õppetoetuste ja õppelaenu seadus jt.
- Ka määrused sisaldavad haldusmenetluse sätteid, kuid ei tohi olla vastuolus seaduses sätestatud menetlusreeglitega. (õigusaktide hierarhia reegel!)

9

## Haldusorgan

- Seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (HMS § 8 lg 1).
- Hariduse andmist loetakse avaliku halduse ülesandeks. Hariduse andmise korraldamise kohustus tuleb riigile ja kohalikule omavalitsusele põhiseadusest ( § 29 lg 3, § 37).

10

## Haldusmenetlus

- Valupunktid

Järgnev käsitus keskendub praktikas ilmnenud kitsaskohtadele. Eesmärgiks on anda mõned märksõnad, mida koolis erinevate otsuste langetamisel või küsimuste menetlemisel silmas pidada.

11

## Isiku õigused haldusmenetluses

- Õigus olla ära kuulatud.

Enne haldusakti andmist peab andma menetlusosalisele võimaluse esitada sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.

Erandid (olulisemad):

- Viivitamatu tegutsemise vajadus (kahju, avalik huvi)
- Taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale, puudub vajadus lisaandmete saamiseks
- Ei otsustata menetlusosalise kahjuks

12

## Isiku õigused haldusmenetluses

- Õigus tutvuda dokumentidega

Õigus on igas menetlusstaadiumis, tagab võimaluse saada ülevaade asjas olulistest materjalidest.

Erand, kui dokumendis sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud (nt isikuandmete kaitse).

13

## Isiku õigused haldusmenetluses

- Õigus saada haldusorganilt selgitusi.

Haldusorganil on kohustus selgitada:

1. Millised õigused ja kohustused on isikul haldusmenetluses
2. Millise tähtaja jooksul menetlus läbi viiakse ja millised võimalused menetluse kiirendamiseks
3. Millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada
4. Milliseid menetlustoiminguid peab sooritama

14

## Isiku õigused haldusmenetluses

- Õigus esindusele

Laieneb nii seadusjärgsele kui lepingulisele esindusele. Eriti tuleb silmas pidada alaealiste puhul – neil puudub teovõime ning nende puhul tuleb alati kaasata seadusjärgne esindaja - lapsevanem. Eriti sel juhul, kui menetlusel võib õpilasele olla negatiivne mõju – esindaja peab saama kasutada kõiki eelmainitud õiguseid (selgituste saamine, ärakuulamine, dokumentidega tutvumine)

15

## Haldusmenetluse algatamine

- 1) Algatajaks isik – esitab taotluse. Nt taotlus sõidukulu hüvitamiseks.
- 2) Algatajaks haldusorgan – teavitab isikut haldusmenetluse või teeb isiku suhtes menetlustoimingu. Nt sisekorra eeskirja rikkumise tõttu õpilase karistamise menetluse algatamine.

16

## Taotlus haldusmenetluses

- Õpilane (tema esindaja) algatab haldusmenetluse reeglina taotluse esitamisega.
- Taotlusele on kehtestatud nõuded (HMS § 14 lg 3). See peab sisaldama järgmist:
  - 1) Esitaja nimi;
  - 2) Sisu;
  - 3) Kuupäev ja allkiri;
  - 4) Kontaktandmed;
  - 5) Muud õigusaktidega ettenähtud juhud (nt kuludokumendid sõidukulu hüvitise taotlemisel).

## Taotlus haldusmenetluses

- NB! Kui taotluses on puudused, peab haldusorgan taotluse vastu võtma (HMS § 15) ja ei tohi jätta taotlust läbi vaatamata.
- Puuduste korral peab haldusorgan andma tähtaja puuduste kõrvaldamiseks ja selgitama, et kui puuduseid tähtajaks ei kõrvaldata, on õigus jätta taotlus läbi vaatamata.
- Kui puudused kõrvaldatakse määratud tähtaja jooksul, loetakse taotlus tähtaegselt esitatuks.

## Uurimis põhimõte

- Haldusorgan ei ole menetluses passiivne osapool, kes „serveeritud“ dokumentide põhjal otsuse langetab. Vastupidi, haldusorganil on kohustus välja selgitada asjas tähtsust omavad asjaolud ning vajadusel tõendeid koguda. (HMS § 6).
- Nt kui esitatud sõidukulu hüvitamise taotluse puhul on tekkinud kahtlus, kas õpilane tegelikult kodus käis või esitas ainult kuludokumendi, peab haldusorgan tegema endast oleneva, et asjaolud välja selgitada.

19

## Haldusakt, sisu

- Mitte iga kooli direktori käskkiri või õppenõukogu otsus ei ole haldusakt.
- Haldusakti tunnused:
  - 1) Antud haldusorgani poolt
  - 2) Avalik-õiguslikus suhtes
  - 3) Haldusülesannete täitmisel
  - 4) Üksikjuhtumi reguleerimiseks
  - 5) Suunatud isiku õiguste või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele

20

## Haldusakti õiguspärasus

- Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ja vastab vorminõuetele.
- Sisulised õiguspärasuse eeldused:
  - ✓ HA on kooskõlas seaduste ja määrustega. Pole vastuolus rakendatava õigusaktiga
  - ✓ HA andmiseks peab olem seaduslik alus (peab toetuma seadusele)

21

## Haldusakti õiguspärasus (materiaalne)

- ✓ HA peab vastama eesmärkidele, mis tulenevad volitavast õigusaktist
- ✓ Proportsionaalne – 3 küsimust:
  - 1) Kas HA on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks (st kas sellega on võimalik eesmärki saavutada)?
  - 2) Kas HA on vajalik eesmärgi saavutamiseks? (st kas eesmärki on võimalik saavutada teiste, vähemriivavate vahenditega)
  - 3) Kas HA on mõõdukas? (st kas eesmärgi saavutamine kaalub üles õiguste piiramisega tehtava kahju)
- ✓ HA on selgelt formuleeritud ja ühemõtteliselt arusaadav

22

## Haldusakti õiguspärasus (formaalne)

Haridus- ja Teadusministeerium

- Haldusakti vormilise õiguspärasuse eeldused:
  - ✓ HA on andnud pädev organ
  - ✓ HA on välja andnud vastavalt kehtestatud korrale, st menetlusreegleid järgides
  - ✓ Järgitud on vorminõudeid (vajalikud rekvisiidid – HA andja, vaidlustamisviide jne)
  - ✓ Haldusakt peab olema motiveeritud – õiguslikult ja faktiliselt põhjendatud

23

## Põhjendamine

Haridus- ja Teadusministeerium

- Kirjalik HA ja soodustava HA andmisest keeldumine peavad olema kirjalikult põhjendatud (HMS § 56).
- Põhjendus võib sisalduda HA-s eneses, kuid sellele võib ka HA-s viidata, kui see on teises, kättesaadavas dokumendis.
- Kui on kasutatud kaalutusõigust (st haldusorganil on vabadus otsustada, kas rakendada õiguslikku tagajärge või mitte), tuleb märkida kaalutlused, millest lähtudes otsustatud.
- Põhjendus peab olema piisav – HA adressaat mõistaks otsust ning ei sooviks seda vaidlustada

24

## Haldusakti teatavakstegemine

- Haldusakt jõustub selle adressaadile teatavakstegemisest.
- Üldjuhul vabas vormis.
- Kättetoimetamisega tehakse teatavaks, kui:
  - Piiratakse isiku õiguseid või pannakse täiendavaid kohustusi
  - Keeldutakse isiku taotletud haldusakti andmisest
  - Isiku kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt

25

## Haldusakti teatavakstegemine

- Kättetoimetamise viisid:
  - ❖ Postiga – saadetakse elu- või asukoha aadressile tähtkirjaga
  - ❖ Elektrooniliselt – saadetakse e-posti aadressile. Eeldab isiku nõusolekut elektrooniliseks kättetoimetamiseks.
  - ❖ Haldusorgani poolt – antakse dokument allkirja vastu üle

26

## Haldusakti toime

- Toime on kehtival haldusaktil.
- Eripäraks, et õigusvastasus ei muuda haldusakti kehtetuks ja sel on ikkagi võime tuua kaasa õiguslikke tagajärgi.

27

## Haldusakti tühisus

- Eriti ilmse õigusvastasuse korral on haldusakt tühine (HMS § 63), ehk kehtetu algusest peale:
  - 1) HA-st ei selgu akti andnud organ
  - 2) HA-st ei selgu akti adressaat
  - 3) HA ei ole andnud pädev organ
  - 4) HA kohustab toime panema õigusrikkumise
  - 5) HA-st ei selgu õiguse ja kohustused, need on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel võimalik täita

28

## HA kehtetuks tunnistamine

- Haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni või sisu ammendumiseni
- Kehtetuks tunnistamise reeglid:
  - ❖ Isiku kasuks võib reeglina nii õigusvastase kui õiguspärase haldusakti hõlpsasti kehtetuks tunnistada

29

## HA kehtetuks tunnistamine

- ❖ Isiku kahjuks võib õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistada (HMS § 66 lg 2):
  - 1) See on lubatud seadusega või selline võimalus oli jäetud HA-s
  - 2) Haldusorganil oleks olnud õigus jätta hiljem muutunud asjaolude tõttu HA andmata ja avalik huvi selle kehtetuks tunnistamise suhtes kaalub üle isiku usalduse selle kehtima jäämise suhtes
  - 3) HA-ga oli seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud
  - 4) Isik ei kasuta HA alusel üle antud raha või asja eesmärgipäraselt

30

## Haldusakti kehtetuks tunnistamine

- Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine on üldjuhul lubatud, kuid tuleb arvestada isiku usaldust selle kehtimajäämise suhtes. (HMS § 67)
- Tuleb kaaluda isiku huvi, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ning haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistatakse kehtetuks.

31

## Haldusakti kehtetuks tunnistamine

- Haldusakti ei tohi kehtetuks tunnistada, kui isik on usaldusele tuginedes kasutanud ära HA alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. (nt tunnistuste puhul edasiõppimine)
- Kui HA tunnistatakse kehtetuks, tuleb hüvitada varaline kahju, mis tekkis või kindlasti tekib

32

## Haldusakti kehtetuks tunnistamine (usaldus)

- Usaldusele ei saa tugineda (HMS § 67 lg 4):

- 1) halduskohtule haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaebuse esitamise tähtaeg ei ole veel möödunud, samuti haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse läbivaatamise ajal;
- 2) kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või selleks on jäetud võimalus haldusaktis;
- 3) isik ei ole täitnud haldusaktiga seotud lisakohustust;
- 4) isik ei ole kasutanud haldusakti alusel üle antud raha või asja eesmärgipäraselt;
- 5) isik oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest oma süü tõttu teadlik;
- 6) haldusakt on antud isiku esitatud ebaõigete või mittetäielike andmete alusel või pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena.

33

## Mis on vaidemenetlus?

- Isiku taotluse alusel algatatav menetlus
- Kontrollitakse isiku õiguseid rikkuva haldusakti või toimingu õiguspärasust ja otstarbekust
- Kontrollijaks, vaidluse lahendajaks on haldusorgan
- Alternatiiv kohtumenetlusele (lihtsam, odavam, kiirem)

34

## Vaidealluvus

- 2 võimalust:
- 1) vaide lahendab haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostav haldusorgan (munitsipaalkooli puhul linna- või vallavalitsus)
- 2) vaide lahendab vaidlustatud haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan ise → riigikooli puhul riigikool ise, sest kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusorgan ise.

35

## Kui haldusakti peale esitatakse vaide?

- 1) vaide esitamine
- 2) ettevalmistav menetlus
- 3) vaide (sisuline) läbivaatamine
- 4) vaideotsus

36

## 1. Vaide esitamine

### Nõuded vaidele:

- Tähtaeg – vaide võib esitada 30 päeva jooksul, arvates päevast, mil isik sai teada või oleks pidanud teada saada vaidlustatavast haldusaktis või toimingust.
- Vaide esitaja – vaide saab esitada isik, kelle õiguseid on rikutud või vabadusi piiratud vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Esindus on lubatud.

37

## 1. Vaide esitamine

- Vaide vorm – reeglina kirjalik, võib ka suuline -  
-> protokollida ja allkirjastada
- Vaidest peab selguma:
  - 1) kellele vaide esitatud (haldusorgani nimi);
  - 2) kes vaide esitanud (esitaja nimi, sidevahendid);
  - 3) mida vaidlustatakse (haldusakt või toiming);
  - 4) miks vaidlustatakse (õigusvastasuse põhjendused);
  - 5) mida esitaja soovib (haldusakti kehtetuks tunnistamist, ettekirjutust haldusakti andmiseks jm).

38

## 1. Vaide esitamine

- Lisaks peab vaie sisaldama:
- 1) esitaja kinnitust, et samas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust;
- 2) väidete tõendamiseks esitatud dokumentide loetelu;
- 3) vaide esitaja või tema esindaja allkirja. Lisada tuleb esindusõiguse olemasolu tõendav dokument.

39

## 1. Vaide esitamine

- Fikseerida vaide saamise aeg -> tähtajad hakkavad kulgema!

40

## 2. Ettevalmistav menetlus

- Kontrollitakse vaidele esitatud nõuete täitmist ning valmistatakse ette vaide läbivaatamist.
- Kas vaie on esitatud tähtaegselt? Kui mitte, kas esineb mõjuv põhjus tähtaja ennistamiseks?
- Kas vaidele esitatud nõuded on täidetud?
- Kui vaides on puuduseid -> haldusorgan aitab puuduseid kõrvaldada või annab tähtaja puuduste kõrvaldamiseks 10 päeva

41

## 2. Ettevalmistav menetlus

Vaie tagastatakse, kui:

- 1) isikul puudub õigus vaie esitada;
- 2) vaide esitaja pole määratud tähtajaks puuduseid kõrvaldanud;
- 3) vaide tähtaeg on mööda lastud ja seda ei ennistata;
- 4) samas asjas on olemas jõustunud kohtuotsus (sama asi – samad pooled, sama vaidlusese);
- 5) samas asjas toimub kohtumenetlus.

42

## 2. Ettevalmistav menetlus

- Vaide tagastamisest teavitatakse posti teel vaide esitamisest alates seitsme päeva jooksul. Teates tuleb vaide tagastamist põhjendada ning selgitada edasikaebamise korda.

43

## 2. Ettevalmistav menetlus

- Vaide läbivaatamise ettevalmistamisel haldusorgan:
  - 1) nõuab välja vajalikud dokumendid;
  - 2) teostab paikvaatlust;
  - 3) kasutab vajaduse korral eksperti;
  - 4) nõuab kirjalikke selgitusi;
  - 5) kuulab ära huvitatud isikute selgitused (sh vaide esitaja);
  - 6) lahendab haldusakti täitmise peatamise küsimusi;
  - 7) teeb teatavaks asja arutamise aja ja koha;
  - 8) muud vajalikud toimingud.

44

### 3. Vaide läbivaatamine

- Vaide läbivaatamisel võib kontrollida:
- Õiguspärasust. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ja vorminõuetele vastav.
- Otstarbekust.

45

### 3. Vaide läbivaatamine

- Vaide läbivaatamise tähtaeg:
- Vaie lahendatakse 10 päeva jooksul, arvates vaide saamisest. Kui vaiet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada 30 päeva võrra. Tähtaja pikendamisest tuleb vaide esitajat teavitada posti teel.

46

### 3. Vaide läbivaatamine

- Vaiet läbi vaadates hinnatakse tõendeid, kuulatakse ära isikute seletused ja ekspertide arvamused ning tunnistajate ütlused -> st tehakse selgeks faktiline olukord ja antakse sellele õiguslik hinnang.

47

### 3. Vaide läbivaatamine

- Haldusorganil on õigus vaiet läbi vaadates teha üks järgmistest otsustest:
- 1) rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed.
- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks, asja uueks otsustamiseks;
- 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks;
- 4) jätta vaie rahuldamata.

48

## 4. Vaideotsus

- Vaideotsuse vorminõuded:
  - 1) kirjalik;
  - 2) peab sisaldama otsust vaide lahendamise kohta;
  - 3) vaide rahuldamata jätmisel peab otsus olema põhjendatud (otsuse andmise faktiline ja õiguslik alus) ja sisaldama vaidlustamisviidet (vaidlustamise koht, tähtaeg ja kord).
  - 4) muud haldusaktile kehtestatud nõuded. Kirjalikus haldusaktis peab sisalduma andnud haldusorgani nimetus, juhi või volitatud isiku nimi või allkiri, haldusakti väljaandmise aeg).
- Vaideotsuse peab vaide esitajale kätte toimetama.

49

## Edasine vaidlustamine

- Edasikaebamise õigus. Kui vaie jääb rahuldamata, on õigus pöörduda halduskohtusse 30 päeva jooksul vaideotsuse kättesaamisest.
- Vaidlustada võib seda osa, mille rahuldamist vaidmenetluses taotleti. Vaideotsust võib vaidlustada, kui see rikkus isiku õiguseid.

50