

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Tõnis Kiis

ÄRAKUULAMISÕIGUSE RAKENDAMINE
TULEOHUTUSJÄRELEVALVES AASTATEL 2008 – 2012
PÕHJA PÄÄSTEKESKUSE NÄITEL

Lõputöö

Juhendaja:

Mari Käbi, MA

Kaasjuhendaja:

Kristel Mahon , MA

Tallinn 2013

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Päästekolledž	Kuu ja aasta: mai 2013
Töö pealkiri: Ärakuulamisõiguse rakendamine tuleohutusjärelvalves aastatel 2008-2012 Põhja päästkeskuse näitel	
Töö pealkiri võõrkeeles: Применение права заслушивания в надзоре по пожарной безопасности в Северном Центре спасения в промежутке 2008-2012	
Töö autor: Tõnis Kiis	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
Lühikokkuvõte: Käesolev lõputöö on kirjutatud teemal „Ärakuulamisõiguse rakendamine tuleohutusjärelvalves aastatel 2008 – 2012 Põhja päästkeskuse näitel“ Lõputöö koosneb 42 leheküljest, mis sisaldab neli lehekülge lisasid. Lõputöös on kuus joonist ja kolm tabelit. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja võõrkeelne kokkuvõte on vene keeles. Lõputöös on viidatud 22-le allikale, millest eesti keelseid on 21 ning inglise keelseid üks. Töö eesmärgiks on anda ülevaade, kas ja millisel viisil tagatakse menetlusosalisele õigus olla ärakuulatud Põhja päästkeskuse tuleohutusjärelvalve läbi viidavas haldusmenetlustes. Esimene peatükk annab ülevaate haldusmenetlusest ja selle läbiviimisest. Samuti toob välja ärakuulamise mõiste ja selle olemuse, ärakuulamise õigusliku aluse ning erandjuhud, millal ärakuulamist ei pea tagama. Teine peatükk käsitleb uuringumeetodit ja selle tulemusi. Kolmandas peatükis on kokku võetud töö analüüsist tulenevad järeldused ja ettepanekud. Uuringu tulemused näitasid, et suures osas menetlustest on ärakuulamine nähtav menetlusdokumentidest, kuid siiski esineb veel menetlusi, kus see ei nähtu. Lõputööga tõstatub küsimus, kas menetlusosalise seletust saab alati samastada ärakuulamisega.	
Võtmesõnad: haldusmenetlus; menetlusosaline; ärakuulamisõigus;	
Võõrkeelsed võtmesõnad: административное производство; участник процесса; заслушивание;	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Margus Möldri	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Mari Käbi	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. HALDUSMENETLUSE MÕISTE JA OLEMUS	6
1.1. Ära kuulamine haldusmenetluses	11
1.2. Ära kuulamiskohustuse õiguslik alus	15
1.3. Juhud kui ära kuulamisõiguse võib jätta rakendamata	18
2. UURING	20
2.1. Uuringu tulemused.....	22
2.1.1. Ära kuulamise tagamine.....	22
2.1.2. Ära kuulamise viis.....	24
2.1.3. Ära kuulamine haldusaktis	25
2.1.4. Ära kuulamata jätmise erandid.....	26
2.1.6 Muud uurimusküsimused	27
2.2.2. Menetlusbüroode menetlused aastate lõikes	28
2.2.3. Tuleohutuskontrollibüroo menetlused aastate lõikes	30
JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	32
KOKKUVÕTE	34
PEZIOME	36
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	37
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	39
LISA 1. KONTENTANALÜÜSI KODEERIMISJUHEND.....	40
LISA 2. KONTENTANALÜÜSI KOONDTABEL.....	41

SISSEJUHATUS

2012. aastal viidi Päästeameti Põhja päästkeskuse tuleohutusjärelvalve tuleohutuskontrollbüroos läbi 1197 ja menetlusbüroos 105 haldusmenetlust.¹ Selleks, et haldusakte ei vaidlustataks, tuleb neid läbi viia vastavalt seadusele ning tagada menetlusosalisele tema õigused. See, kui haldusakt vaidlustatakse, näitab, et menetlusosalise õigused ei ole tagatud. Vaidlustamine ärakuulamise mitte tagamise tõttu näitab, et isikuga ei ole piisavalt arvestatud, pole antud talle võimalust menetluse käigus arvamust avaldada. See võib oluliselt kahjustada Päästeameti reputatsiooni ning kindlasti tekitab büroodele lisatööd.

Antud lõputöö eesmärgiks ongi välja selgitada, kas ja millisel viisil rakendatakse tuleohutusjärelvalves menetlusosalise õigust olla ärakuulatud ning saadud tulemuste põhjal hinnata haldusmenetluste läbiviimise arengut ja teha ettepanekuid, mida parendada. Lisaks on töö empiirilise osa eesmärgiks anda vastused järgmistele uurimisküsimustele:

- Kas menetlusedokumentidest nähtub, et isikule on antud võimalus olla ärakuulatud?
- Millises vormis on ärakuulamine tagatud?
- Kas ärakuulamine kajastub motivatsioonis?
- Kas haldusakt on vaidlustatud?
- Kui ärakuulamine pole tagatud, kas on tegemist HMS § 40 lg 3 erandjuhuga ning kas see on põhjendatud?
- Kas muukeelne menetlusosaline on loobunud ärakuulamisest keele tõttu?

Töö koosneb kolmest osast. Esimene peatükk annab üldise ülevaate haldusmenetlusest, Päästeametist kui haldusorganist ning haldusmenetluse läbiviimisest tuleohutusjärelvalves. Samuti toob välja ärakuulamise mõiste ja olemuse eelkõige kirjanduse, kehtiva õiguse ning kohtupraktika aspektist. Teoreetilise osa viimane peatükk keskendub erandjuhtudele, millal menetlusosalise arvamusi ja vastuväiteid ei pea ära kuulama.

¹ Päästeameti haldusmenetluste statistika. Kätte saadav Päästeameti tuleohutusjärelvalve osakonnast. 01.04.2013

Teine peatükk annab ülevaate läbiviidud uuringu meetodist, valimi moodustamisest ja uuringu läbiviimise protseduurist. Samuti annab ülevaate saadud uuringu tulemustest. Uurimustöö kolmandas peatükis toimub arutelu uurimuse tulemuste üle ja ettepanekute tegemine menetluste läbiviimise parendamiseks.

Käesolevas lõputöös kasutatakse 11.05.2013 seisuga redaktsioone.

1. HALDUSMENETLUSE MÕISTE JA OLEMUS

Haldusmenetluse mõiste on sõnastatud haldusmenetluse seaduses (HMS), mille § 2 lg 1 kohaselt nimetatakse haldusmenetluseks haldusorgani tegevust määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel.² Täpsemalt reguleerib haldusmenetlus avaliku halduse kandjate haldusalast tegevust ehk haldusorgani tegevust haldusülesannete täitmisel.³

Laiemas tähenduses on haldusmenetlus haldusorgani igasugune tegevus, mis on suunatud otsuse tegemisele, muude meetmete rakendamisele või lepingu sõlmimisele.⁴ Haldusmenetlus ei ole aga mitte igasugune haldusasutuse tegevus, vaid üksnes see, mis on seotud määruste, haldusaktide, halduslepingute ja toimingutega.⁵

Haldusmenetlus on vahetult seotud põhiõigustega. Igal inimesel on õigus olla kaasatud tema suhtes tehtava otsuse protsessi ning esitada oma seisukoht. „Põhiõigused, mis lähtuvad inimesest kui isevastutavast ja iseseisvast isiksusest, nõuavad, et üksikisikut ei tohi käsitleda riikliku menetluse objektina, vaid ta tuleb kaasata sõnaõigusliku kodanikuna ja iseseisvaid õigusi omava menetluse osapoolena otsuse tegemise protsessi, kus tal on õigus väljendada oma arusaamu, arvamusi ja seisukohti. Õigusriigi printsiip nõuab mitte ainult selget ja etteaimatavat, vaid ka õiglast menetlust.“⁶

Mõiste „haldusorgan“ tähistab konkreetse haldusmenetluse läbiviijat ja haldusmenetluse tulemusena otsust langetavat üksust avaliku halduse struktuuris.⁷ Haldusmenetluse seaduse § 8 järgi on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Sama paragrahvi lõige 2 ütleb, et haldusorganisiseselt määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti.

² Haldusmenetluse seadus, 06.06.2001, jõustunud 01.01.2002 – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3, § 2 lg 1.

³ Riigikogu, „Haldusmenetluse seaduse“ ja „Vabariigi valitsuse seaduse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri, (2000), www.riigikogu.ee 09.05.2013.

⁴ Maurer, H., *Haldusõigus*, 14, ümbertöötatud ja täiendatud trükk, (Tallinn, kirjastus Juura, 2004), lk 309.

⁵ Aedmaa, A., et al, *Haldusmenetluse käsiraamat* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004) lk 24.

⁶ Maurer, H., *Haldusõigus*, 14, ümbertöötatud ja täiendatud trükk, (Tallinn, kirjastus Juura, 2004), lk 315.

⁷ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, supra nota 4, lk 41.

Haldusorganeid on erinevaid. Haldusorganiks võib olla nii avalik-õiguslik juriidiline isik (nt linn, vald), riigi-või kohaliku omavalitsusasutus (ministeerium, amet, maavalitus, kohtuasutus jne), kollegiaalorgan (Vabariigi Valitsus, vallavolikogu jne), kui ka üksik ametnik (minister, maavanem, politseinik) või koguni avaliku võimu iseseisvalt teostama volitatud eraisik (nt volitatud veterinaararst). Kui eraisik ei täida haldusülesannet, ei ole ta haldusorgan.⁸

Päästeamet Siseministeeriumi haldusalas oleva riigiasutusena on samuti haldusorgan. Päästeseaduse (PäästeS) § 5 lg 3 järgi on Päästeameti peamiseks tegevusvaldkondadeks päästetöö, demineerimistöö, tuleohutusjärelvalve, ennetustöö ning kriisireguleerimine. Nendest valdkondadest teostatakse haldusmenetlust kriisireguleerimises, päästetöodes ning tuleohutusjärelvalves. Antud töös keskendub autor tuleohutusjärelvalves läbi viidavatele haldusmenetlustele.

Täpsemalt on Päästeameti üheks ülesandeks teostada järelvalvet tuleohutuse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle ning teistes seadustes tuleohutuse tagamiseks ettenähtud nõuete täitmise üle.⁹ Tuleohutuse seadusest (TuOS) § 38 tulenevalt on riiklikud järelvalve teostajad: Päästeamet – kogu riigi territooriumil; Tehnilise Järelvalve Amet – raudteetranspordi ja allmaarajatiste tuleohutusnõuete alal; Lennuamet – tsiviillennunduse tuleohutusnõuete alal; Veeteede Amet – veesõidukite (sealhulgas ujuvdokkide) tuleohutuse alal; Kaitseministeerium – Kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväljadel; Keskkonnainspeksioon – metsa- ja muu taimestikuga kaetud alade tuleohutusnõuete alal.¹⁰

Päästeametis teostavad tuleohutusjärelvalvet ja viivad läbi haldusmenetlusi nii menetlusbüroo kui ka tuleohutuskontrollibüroo. Täpsemalt on büroode inspektorid volitatud haldusmenetluses tegutsema haldusorgani nimel. Menetlusbüroode töökorralduse rakendusjuhise järgi on menetlusbüroode ühtedeks põhiülesanneteks taotluse alusel haldusmenetluse läbiviimine ning haldussunnivahendite rakendamine haldusakti täitmise tagamiseks.¹¹ Tuleohutuskontrollibüroode ühtedeks põhiülesanneteks on tuleohutusjärelvalve teostamine objekti, tegevuse ja töö tuleohutusnõuetele vastavuse üle

⁸ *ibid.*

⁹ Päästeseadus, 05.05.2010, jõustunud 01.09.2010 – RT I, 2012, 24, 115 ... RT I, 29.12.2011, 1, § 5 lg 3.

¹⁰ Tuleohutuse seadus, 05.05.2010, jõustunud 01.09.2010 – RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 16.04.2013, 2, § 38.

¹¹ Menetlusbüroode töökorralduse rakendusjuhise, (Päästeamet, Tuleohutusjärelvalve osakond, 03.10.2012).

ning vääртеomenetluse ja haldusmenetluse läbiviimine ning haldussunni rakendamine seadusega ettenähtud korras ja juhtudel.¹²

Olles saanud ülevaate haldusmenetluse olemusest, käsitleme nüüd tervikliku ettekujutuse saamise huvides lühidalt ka haldusmenetluse läbiviimise kulgu. Haldusmenetluses saab reeglina eristada kindlaid etappe – algus, menetluse läbiviimine, otsuse vormistamine, haldusakti teatavaks tegemine jne. Haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks võib alata mitmel viisil: taotluse esitamisega haldusorganile; haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise teavitamisest menetlusest; haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamiseega.¹³

Päästeametile esitavad taotlusi näiteks kodanikud, kes on mures oma naabri küttesüsteemi pärast. Samuti on TuOS § 11 lg 8 tulenevalt korstnapühkijatel kohustus teavitada Päästeametit, kui ta oma töö käigus avastab tuleohutusnõuete rikkumist või tuleohtliku küttesüsteemi. Ka seda teavitust võib käsitleda taotlusena. Haldusorgani initsiatiivil algatatud menetlused on Päästeameti mõistes need, kui tuleohutuskontrollibüroo kontrollib riskipõhiseid objekte või kui menetlusbüroo alustab menetlust tühjana seisva hoone korral.

Asutuse ja kodaniku suhtlemine toimub vormivabalt: nii isik kui ka asutus võivad üksteise poole pöörduda nii suuliselt, kirjalikult kui ka sidevahendi abil. Kui taotlus on vastu võetud ja üle kontrollitud ning haldusorgan leiab, et tarvis on anda mingi haldusakt, siis järgmise sammuna tuleb selgitada välja menetlusosalised ja teavitada neid menetluse alustamisest.¹⁴ Alustatud menetluse käigu määrab ametiasutus. Ta otsustab menetluse kulgemise välise külje üle ja selgitab menetluse käigus välja otsuse tegemise seisukohalt olulised asjaolud (nn uurimisprintsip). Uurimisprintsip on sealjuures otsustava tähtsusega, kuna sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub ka tehtava otsuse seaduslikkus.¹⁵ „Asutus peab tagama nende asjaolude kohta piisavate tõendite (dokumendid, asitõendid, menetlusosaliste selgitused, tunnistajate ütlused, eksperdiarvamused, paikvaatluse protokoll) esitamise, et vaidluse korral oleks

¹² Tuleohutuskontrolli büroode töökorralduse rakendusjuhise, (Päästeamet, Tuleohutusjärelevalve osakond, 27.11.2012).

¹³ Haldusmenetluse seaduse § 35 lg 1

¹⁴ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, supra nota 4, lk 27-28

¹⁵ Maurer, *Haldusõigus*, supra nota 3, lk 319.

võimalik otsuse aluseks olnud fakte tõendada.¹⁶ Näiteks kui korstnapühkija teavitab Päästeametit kasutuskõlbmatust küttesüsteemist, siis ainult sellest ei piisa haldusakti andmiseks, vaid päästeametnik peab teostama ka paikvaatluse või võtma menetlusosaliste seletusi, et saada täiendavat informatsiooni.

Kas paralleelselt asjaolude uurimisega või pärast seda peab asutus andma menetlusosalistele võimaluse esitada asja kohta ka oma arvamus. Selleks asutus mitte üksnes ei teata menetlusosalistele menetluse algusest, vaid selgitab neile, kes seda vajavad, ka menetlusosalise õigusi ja kohustusi, samuti antava haldusakti õiguslikke tagajärgi, samuti võimalusi, kuidas menetlust kiirendada ja mida isik oma huvides saaks menetluses teha.¹⁷ Kuna ametiasutus on menetluse valitseja, siis tuleb silmas pidada, et mitte ainult asutus ei ole menetluse läbiviimisega õiguslikult seotud, ka üksikisikul peab olema võimalus vastavalt talle omistatud menetlusõigustele mõjutada lõppotsuse tegemist.¹⁸

Haldusmenetlus võib lõppeda kas pärast kavandatud haldusakti väljaandmist või väljaandmisest keeldumist, või kavandatud halduslepingu sõlmimisega või selle mittesõlmimisega. Haldusmenetluse lõppemiseks võib olla ka muid põhjuseid, näiteks, kui asi on iseenesest lahenenud või menetlus on lõpetatud ja asi ei ole lihtsalt enam aktuaalne.¹⁹

HMS § 3 ütleb, et haldusmenetlus võib piirata isiku põhiõigusi ja –vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Sama paragrahv ütleb veel, et halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ja proportsionaalne. See tähendab seda, et kogutud abinõud aitavad kaasa eesmärgi saavutamisele ja et just konkreetne abinõu on kõige vähem isikut kahjustavam kui teised, vähemasti sama efektiivsed abinõud. Proportsionaalne tähendab seda, et haldusakt on mõõdupärane ehk abinõu vastab taotletavale eesmärgile.²⁰

Haldusmenetluse läbiviimisel on oluline, et jälgitakse nn hea halduse põhimõtet. „Hea haldus tähendab eelkõige tõhusat haldust – menetlusosaliste õiguste tagamine tagab haldusele vajaliku informatsiooni, võimaldades vastu võtta sisuliselt õige otsuse.“²¹ Õigust

¹⁶ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, supra nota 4, lk 28-29.

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ Maurer, *Haldusõigus*, supra nota 3, lk 319.

¹⁹ *ibid.*

²⁰ Riigikogu, „Haldusmenetluse seaduse“ ja „Vabariigi valitsuse seaduse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri, (2000), www.riigikogu.ee 09.05.2013.

²¹ Parrest, N., „Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas“ *Juridica* (2006), nr 1, 24-33, lk 24-25.

heale haldusele saab käsitleda nii negatiivse kui positiivse õigusena. Negatiivses mõttes takistab see põhimõtte haldusorganil tegutseda menetlusosalise õigustatud huvisid ja õiguseid kahjustavalt, kuid positiivses mõttes tähendab õigus heale haldusele seda, et haldusorgan peab oma tegevuses olema isikute seaduslike huvide ja õiguste teenistuses.²² Hea halduse tava seab haldusorganile ette, kuidas tuleb haldusmenetlust läbi viia nii, et see ei kahjustaks menetlusosalise huve.

Hea halduse põhimõttel ei ole absoluutne tähendus, hea halduse põhimõttest tulenevad õigused ei ole piiramatud. Eelkõige on lubatud lihtsustatud menetlusnõuete kehtestamine selliste otsuste tegemisel, kus otsuste arv on massiline ning põhjalik menetlus igas asjas nõuaks riigilt palju ressursse. Lisaks eelpool mainitud isikutele selgeid õigusi andvatele põhimõtetele on hea halduse iseloomulikeks tunnusteks veel ka näiteks viisakus, abivalmidus, samuti isiku ja ametniku vahelise suhtluse võimalikult mugavaks tegemine.²³

Hea halduse põhimõtte on üheks osaks õigusriigist, kusjuures tegemist on subjektiivse õigusega – igäühele on garanteeritud õigus heale haldusele. Hea halduse põhimõtte on Euroopa Kohtu praktika kohaselt EL õiguse üheks üldpõhimõtteks, mis on põhiõigusena kajastunud muu hulgas ka EL põhiõiguste hartas. Riigikohus on hea halduse põhimõtte osana viidanud näiteks õiguskindlusele, õiguspärasele ootusele, proportsionaalsusele, mittediskrimineerimisele, õigusele olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigusele menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkusele ja tõhususele. Enamik neist loetletud põhimõtetest on üldised õigusriigi põhimõtte osad ning seovad kogu avaliku võimu tegevust.²⁴

Hea halduse põhimõtte järgimine haldusorgani poolt tagab selle, et haldusorgan teeb kõik selleks, et menetlusosalise õigused oleksid tagatud. Samuti hindab hea halduse põhimõtte järgimist ka kohus. Paljud hea halduse põhimõttest tulenevad õigused on haldusega suhtlevate isikute menetluslikud õigused. Kuna avaliku võimu reguleerimisel ei ole head ja õiglast tulemust sageli võimalik saavutada liiga detailse ja jäiga sisulise õigusliku regulatsiooniga, tuleb haldusorganitele anda kaalutusõigus otsuse langetamisel. Menetluslike õiguste (nt õigus ärakuulamisele, õigus informatsioonile) tagamine omab haldusotsuse hindamisel kohtus olulist tähendust. Kuna kohtud ei saa kaalutusõiguse sisulise teostamise hindamisel oma arvamust erinevate huvide optimaalse tasakaalustamise

²² Fortsakis, T., „Principles Governing Good Administration“, *European Public Law*, 2 (2005) p 207-208.

²³ Annus, T., *Riigiõigus*, Tallinna Raamatutrükikoda, Kirjastus Juura, 2006, lk 111.

²⁴ *ibid*.

kohta haldusorgani asemele seada, tuleb tal hinnata eelkõige menetlusnormidest kinnipidamist. Kohus saab näiteks hinnata, kas haldusorgan on andnud huvitatud osapooltele võimaluse enda arvamuse haldusorganile teatavaks teha. Kui menetluslikud õigused on tagatud, on sisuliselt õige otsuse langetamine palju tõenäolisem. Siiski ei saa menetluslike nõuete täitmine sisuliselt õigusvastast otsust õiguspäraseks teha.²⁵

Seega on oluline, et haldusorgan jälgiks hea halduse põhimõtet, kuna seeläbi on ta omaltpoolt teinud kõik, et tagada isikule tema õigused ning tõendid on kogutud korrektselt.

1.1. Ära kuulamine haldusmenetluses

Nagu juba märgitud, tuleneb isiku õigus ära kuulamisele hea halduse põhimõttest, millest on tänaseks saanud kaasaegse haldusmenetluse alus. Euroopa ombudsman on välja töötanud Euroopa hea halduse tava eeskirja, mis selgitab täpsemalt, mida tegelikkuses tähendab Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenev õigus heale haldusele. See eeskiri on välja töötatud selleks, et kõik ELi institutsioonid ja organid toimiksid ühe eeskirja alusel. Samuti tagab ühtlane regulatsioon selle, et institutsioonid ja organid kasutaksid kodanikega suhtlemisel samu põhiprintsiipe ning rõhutaks nii kodanikele kui ka ametnikele kõnealuste põhimõtete tähtsust.

Euroopa hea halduse tava eeskirja artikkel 16 punkt 1 ütleb, et juhtudel, mis puudutavad üksikisikute õigusi või huve, tagab ametnik isiku õiguste kaitse tagamise kõikides otsustamismenetluse etappides. Sama artikli punkt 2 ütleb, et igal isikul, kelle õigusi või huve mõjutavat otsust teha kavatakse, on õigus enne otsuse tegemist esitada kirjalikke märkusi ning vajaduse korral suulisi tähelepanekuid.²⁶ See tähendab seda, et haldusorgan peab menetlusosalisele andma menetluse jooksul võimaluse anda asja kohta oma arvamuse ning esitada vastuväiteid.

Isiku ära kuulamispõhimõte on tihedalt seotud teise haldusõiguse printsiibiga – õigusega olla menetlusse kaasatud, mis haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses väljendub isiku informeerimises menetlusest. Menetluse alustamisest teavitamine on samuti üks fundamentaalsemaid hea halduse tunnuseid.²⁷

²⁵ Annus, T., *Riigiõigus*, Tallinna Raamatutrükikoda, Kirjastus Juura, 2006, lk 110.

²⁶ Euroopa ombudsman, Euroopa hea halduse eeskiri. 2005, artikkel 16.

²⁷ Stikkermann, K., „Erandid menetlusosalise ära kuulamise kohustusest haldusmenetluses“, magistritöö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond (2012), lk 8.

Puudutatud isiku ärakuulamist võib haldusmenetluses pidada väärtuslikuks informatsiooni kogumise allikaks. Asjaga seotud isiku käsutuses võib tihti olla üliolulisi andmeid ja tõendeid. Isiklikult puudutatud inimene on huvitatud võimalikult paljude, vähemasti teda võimalikult soodsas valguses näitavate asjaolude väljatoomisest. Samuti võivad puudutatud isiku argumendid lasta tõel paista hoopis teise nurga alt võrreldes sellega, mis tundus ametnikele esmase mulje põhjal või milles on ametnikku üritatud veenda teised menetlusosalised.²⁸ Haldusorgan ei saa teha otsuseid ainult enda arvamuse põhjal, õige otsuse tegemiseks peab ta ära kuulama ka menetlusosalise. Menetlusosalise vastuväidetest võivad välja tulla hoopis teised asjaolud, mis annavad palju väärtusliku informatsiooni.

Et tagada menetlusosalisele ärakuulamise õigus, selleks peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele vajalikku informatsiooni. Siia kuuluvad menetlusosalise teavitamine menetluse alustamisest (haldusorgani initsiatiivil algatatud menetluse puhul või siis, kui taotluse teinud isik ei ole menetluse adressaat), faktiliste asjaolude ja tõendamise tulemuste esitamine, samuti planeeritava otsuse sisu sellisel kujul teatavaks tegemine, et menetlusosalisel oleks selge, mille suhtes ta peaks oma arvamust ja vastuväiteid esitama. Haldusorgan ei ole kohustatud menetlusosalisele esitama tõendeid ja neid interpreteerima.²⁹ Siinjuures on oluline, et menetlusosaline saaks kokkuvõtte otsustamise aluseks olevatest faktilistest asjaoludest ja tõenditest ning tal oleks võimalus esitada selles osas oma arvamused ja vastuväited. Sama kehtib ka toimingute kohta. Haldusorgan peab enne toimingute sooritamist esitama tõendamise tulemused nende faktiliste asjaolude kohta, mis on aluseks toimingute sooritamisele.³⁰

Suuliste avalduste ärakuulamine tähendab seda, et otsus võib rajaneda ainult sellistel faktidel, mille kohta menetlusosalisel oli eelnevalt võimalus oma arvamust avaldada. Piisab juba üksnes sellest, et menetlusosalisele oli selline võimalus antud. Kui menetlusosaline annab selgitusi konkreetses asjas, siis peab ametiasutus need ka ära kuulama ja neid oma kaalutlustes arvestama. Ühtlasi peab menetlusosalise poolt esitatud argumentide arvestamine/mittearvestamine kajastuma haldusakti põhjenduses.³¹ Kui menetlusosaline esitab oma arvamuse ja vastuväited, peab haldusorgan seda ka kuulda võtma ning see peab kajastuma haldusaktis.

²⁸ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, *supra nota* 4, lk 216.

²⁹ Merusk, K., „Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses“ 8 *Juridica* (2001), 519-528, lk 524.

³⁰ *ibid*

³¹ Maurer, *Haldusõigus*, *supra nota* 3, lk 319.

Haldusmenetluses võib menetlusosalise ärakuulamist pidada üheks tähtsaimaks tegevuseks, kuna seeläbi kaasatakse menetlusosaline menetlusse. Ärakuulamine aitab vältida ka seda, et haldusakt antakse isikule, kes ei pruugi asjaga üldse seotud olla.

Isiku varajane ärakuulamine aitab vältida otsuse hilisemat vaidlustamist ja kohtus tühistamise riski. Ärakuulamine suurendab haldusotsuse aktsepteeritavust. Psühholoogiliselt võib puudutatud isikut tihti tunduvalt enam vihastada tema selja taga toimunud otsustamine kui oma sisu poolest ebameeldiv haldusotsus. Muidugi ei kehti see kõikidel juhtudel, kuid eelnev asjakohane arutelu tulevase otsuse sisu üle, iseäranis isiku vastuväidetele tähelepanu pööramine, aitab isikul paremini leppida ka ebameeldivate otsustega.³² Kui menetlusosalist ei kaasata, võib see tekitada temas viha ja soovi otsust vaidlustada. Kui aga talle antakse võimalus esitada oma seisukoht ja vastuväited, võib ta olla ka tehtava otsuse suhtes leplikum ning koostööaltim.

„Leitakse, et isiku seljataga toimuv menetlus riivab tema inimväärikust – sellega rõhutatakse, et inimest koheldakse kui objekti, mitte kui võrdväärset partnerit, kodanikku, keda riik peab teenima.“³³

Õigus olla ära kuulatud täidab muu hulgas informatsiooni vahetamise funktsiooni. Haldusasjad muutuvad kaasaegses riigis üha komplitseeritumaks ning faktiliste asjaolude väljaselgitamine keerulisemaks. Haldusorgan ei ole kõiketeadja. Et teha õiget ja õiglast otsust, selleks vajab ta sageli täiendavat informatsiooni. Et menetlusosaline saaks sellist ülesannet täita, peab ta orienteeruma vastavas haldusasjas.³⁴

Kui menetlusosaline on oma arvamuse ja vastuväited haldusorganile esitanud, peab viimane need teadmiseks ja otsuse tegemisel kaalumisele võtma ning nendest ka otsuse põhjendamisel lähtuma.³⁵

Õigus olla ära kuulatud on haldusakti andmiseks läbiviidavas menetluses põhimõtteliselt kõigil menetlusosalistel. Lisaks isikutele, keda tuleb menetluse alustamisest informeerida, on asutusel teatud juhtudel kohustus ära kuulata ka menetluse käivitanud taotluse esindaja. Teavitada ei tule taotlejat menetluse algusest seetõttu, et taotluse esitamisega on ta käimasolevast menetlusest juba teadlikuks saanud. See aga ei tähenda, et tal ei pruugi olla asutuse võimaliku otsuse suhtes täiendavaid kommentaare. Toimingu sooritamise

³² Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, supra nota 4, lk 218-219.

³³ *ibid.*

³⁴ Merusk, *Menetlusosalise õigused*, supra nota 30, lk 524.

³⁵ *ibid.*

menetluses on ära kuulamiseks õigustatud isikute ring tunduvalt väiksem kui haldusakti andmisel: oma arvamuse avaldamise võimalus peab olema isikutel, keda toiming individuaalselt ja kahjulikult puudutab.³⁶

Kindlat vormi, kuidas ära kuulamine tuleb läbi viia, ei ole kuskil sätestatud. Ära kuulamise vormi valik on puhtalt haldusorgani pädevuses. Seejuures peab asutus aga arvestama HMS § 5 lg-t 2 – menetlustoiming ei tohi olla isikule mittevajalikult koormav, see tähendab, ei tohi põhjustada tarbetuid ebameeldivusi. Teisalt peab asutus tagama, et ära kuulamisõigust oleks võimalik kasutada efektiivselt. Ära kuulamine võib toimuda: istungil, suuliselt formaalses menetluses risküsitluse ja tunnistajate ülekuulamisega; suuliselt vabas vormis – selleks spetsiaalselt korraldatud arutelu vormis, regulaarse kodanike vastuvõtu raames, samaaegselt taotluse või muu dokumendi esitamisega; kirjalikult, faksiga jne – isikule antakse tähtaeg vastuväidete esitamiseks; telefoni teel, e-postiga jne. Kui seletusi antakse telefoni teel, tuleb telefonivestlus kindlasti protokollida.³⁷

Nii suulisel ära kuulamisel kui ka menetlusosalise poolt muul viisil oma arvamuse esitamisel tuleb tagada konfidentsiaalsete andmete kaitse. Kui aramus on esitatud kirjalikult või elektrooniliselt ning selles sisaldub juurdepääsupiirangutega teave (isikuandmed või ärisaladus), siis on asutusel keelatud neid avaldada või kolmandatele isikutele üle anda, välja arvatud seaduse sätestatud erandjuhtudel. Kui suulisel ära kuulamisel esitab menetlusosaline asutusele konfidentsiaalset teavet, ei tohi isikud, kellel sellisele teabele juurdepääsuõigust pole, ära kuulamise juures viibida. Samuti on sellisel juhul piiratud ära kuulamisel tehtud märkmete töötlemise võimalused.³⁸

Selleks, et menetlusosaline saaks oma arvamust avaldada ning vastuväiteid esitada, tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul on menetlusosalisel võimalik faktilisi asjaolusid ja tõendamise tulemusi analüüsida, neid kontrollida ning esitada oma aramus ja vastuväited. Vastav tähtaeg sõltub muidugi konkreetsest haldusasjast – mida keerulisem on asi, seda pikem peaks olema ka arvamuse ja vastuväidete esitamise tähtaeg.³⁹ On loomulik, et ära kuulamise tähtaega ei saa üheselt seadusega ette näha, sest menetlused ja asjaolud on erinevad. Seega on mõistlik ja aktsepteeritav siin haldusorganile kaalutusõiguse jätmine.

Asutus ei pea ilmingimata tagama, et ära kuulamine kindlasti toimuks. Kui isik asja arutamisele ei ilmu või tähtaegselt vastuväiteid ei esita, siis ei takista see asutusel otsust

³⁶ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, supra nota 4, lk 220-227.

³⁷ *ibid.*

³⁸ *ibid.*

³⁹ Merusk, *Menetlusosalise õigused*, supra nota 30, lk 524.

langetamast, kui olulised asjaolud on muul viisil kindlaks tehtud. Asutus võib määrata kindlaks ära kuulumise aja, samuti tähtsuse kirjalike vastuväidete esitamiseks. Võimalus vastuväiteid esitada ei saa olla ajaliselt piiramatult. Tähtaeg peab aga olema mõistlik. Mingit minimaal- ega maksimumtähtaega seadus ei sätesta. Ühest küljest peab menetlusosalisel olema võimalus süveneda juhtumi asjaoludesse ja õiguslikku külge ning vajadusel kasutada ka õigusabi. Mida keerulisem on otsustus, samuti, mida sügavamalt võib otsustus isiku õigus riivata, seda enam tuleb vastuväidete formuleerimiseks aega anda. Teiselt poolt seab tähtsuse kindlaksmääramisele asutuse poolt piirid otsustuse pakilisus, kolmanda isiku õigused ja avalik huvi, mis võib otsustuse viibimise tõttu kahjustatud saada. Üldjuhul peaks isikule olema piisav 10-päevane tähtaeg, sest reeglina peab asutus oma otsuse tegema ühe kuu jooksul menetluse algusest arvestades.⁴⁰

1.2. Ära kuulumiskohustuse õiguslik alus

Lisaks eelpool mainitud hea halduse tavale, mis annab haldusorganile suunised kuidas tuleb haldusmenetlust läbi viia, on ära kuulumine ära toodud ka mitmetes õigusaktides, mis annavad ära kuulumisele seadusliku aluse. Kehtiv õigus muudab ära kuulumise kohustuse objektiivseks, nõ käegakatsutavaks.

Õigus olla ära kuulatud ei ole Eesti Vabariigi Põhiseaduses⁴¹ (PS) selgesõnaliselt välja toodud, kuid siiski on see olulise osana hea halduse põhimõttest tuletatav tõlgendamise teel PS § 14, mis ütleb, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.⁴²

Vaatamata sätte objektiivsele sõnastusele tulenevad sellest ka subjektiivsed õigused isikutele, sealhulgas üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mida haldusõiguse valdkonnas konkretiseerib õigus heale haldusele. See tähendab riigi kohustust luua haldusõiguse valdkonnas isikute õiguste ja vabaduste kaitseks tõhusad menetlused, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega,

⁴⁰ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, supra nota 4, lk 228

⁴¹ Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 1 § 14.

⁴² Stikkemann, K., „Erandid menetlusosalise ära kuulumise kohustusest haldusmenetluses“, magistritöö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond (2012), lk 4.

õigus nõuda haldusorganilt põhistatud otsust ja õigus seda otsust vaidlustada ning õigus olla enne haldusorgani otsuse tegemist ära kuulatud.⁴³

Lisaks Põhiseadusele on ära kuulamisõigus ära toodud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41, mis käsitleb õigust heale haldusele. Artikli 41 lõige 1 ütleb, et igal on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul.⁴⁴ Sama artikli lõige 2 punkt a ütleb, et see õigus kätkeb igal õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada.⁴⁵ See tähendab seda, et ükskõik mis Euroopa Liidu riigis haldusmenetlust läbi ei viida, on haldusorganil kohustus tagada ära kuulamine ning menetlusosalisel õigus olla ära kuulatud.

Ära kuulamisõiguse tagamise osas objektiivses õiguses on oluline roll haldusmenetluse seadusel, mis haldusmenetluse üldseadusena näeb selgesõnaliselt ette ka ära kuulamiskohustuse. Olles üldseadus, kuulub HMS järgimisele ka kõikides eriliigilistes menetlustes. Haldusorgani kohustus haldusmenetluses osaleja ära kuulata tuleneb haldusmenetluse seaduse (HMS) § 40-st ning see tähendab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Samuti enne menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, peab haldusorgan andma talle võimaluse arvamus ja vastuväidete esitamiseks.

Õigus olla ära kuulatud väljendub selles, et igas menetluse etapis on menetlusosalisel õiguse pöörduda haldusorgani poole, kui kavatsetav haldusakt, -leping või -toiming puudutab menetlusosalise õigusi. Õigus olla ära kuulatud ei piirdu mitte ainult menetlusosalise õigusega, sellega vastandub haldusorgani kohustus arvestada otsuse tegemisel ära kuulamise käigus selgunud asjaoludega.⁴⁶

Menetlusõiguses menetlusosalisele sõnaõiguse andmise põhjuseks on reeglina seadusandja soov tagada menetluse õigusriigi nõuetele vastav kulgmine, anda menetlusosalisele võimalus otsuste tegemisel kaasa mõelda ning menetlusosaliste õiguste igakülgne kaitse. Kui isikule on antud õigus esineda haldusmenetluses omapoolsete avaldustega, siis väheneb nn. üllatusotsuste osakaal, kus haldusmenetluse tulemus on menetlusosalise

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ Euroopa Parlament, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 2007, artikkel 41.

⁴⁵ *ibid.*

⁴⁶ Riigikogu, „Haldusmenetluse seaduse“ ja „Vabariigi valitsuse seaduse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri, (2000), www.riigikogu.ee 09.05.2013.

seisukohast täielikult ootamatu ning prognoosimatu. Õigusel põhinev riigisüsteem peab enda poolt läbiviidavas menetluses arvestama inimväärkuse kaitsmise vajalikkusega ning õigusriiklik normisüsteem peab tagama menetlusosalisele võimaluse teda puudutavas menetluses aktiivselt kaasa lüüa. Eelnevalt toodud põhimõtetest tulenevalt on õigus olla ära kuulatud isikule individuaalselt kuuluv instrument, seetõttu on põhimõtteliselt välistatud nn. õigus olla ära kuulatud avalikes huvides. Isik ei saa nõuda, et haldusorgan teda ära kuulaks, kui kõnealune menetlus otseselt seda isikut ei puuduta.⁴⁷

Riigikohus leiab, et ära kuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt hästi teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. See tähendab, et menetlusosalisele peab olema selge, milline on tema õigusi puudutava välja antava haldusakti sisu ning millised on akti andmise peamised põhjused. Menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.⁴⁸ See tähendab, et haldusorgan peab enne haldusakti välja andmist menetlusosalisele tutvustama kavandatava haldusakti sisu, mille kohta menetlusosaline saba esitada oma arvamuse ja vastuväited.

Samuti on Riigikohtu halduskolleegium seisukohal, et menetlusosalise ära kuulamine, talle võimaluste andmine vastata väidetele enne, kui tema suhtes tehakse haldusmenetluse otsus, on heale haldustavale ja õiglase haldusmenetluse põhimõtetele tuginev administratsiooni kohustus. On võetud seisukoht, et selgituste andmise või vastulause esitamise mitteväimaldamine on oluline isiku menetlusõiguste rikkumine, mis toob kaasa haldusmenetluse otsuse õigusvastasuse.⁴⁹

Samuti on kolleegium leidnud, et kui haldusmenetluse otsuse motiividest ei nähtu menetlusosaliste huvide kaalumist, võib sellest järeldada, et menetlusosalise kaasamata jätmine võib mõjutada asja otsustamist. Seda peetakse piisavaks menetlusveaks, et otsus oleks õigusvastane.⁵⁰

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ Aime Ploomi kaebus ÕVVTK Tallinna linnakomisjoni 8. aprilli 2002. a otsuse nr 12375 punktide 3 ja 4 tühistamiseks, kohtuasi nr 3-3-1-82-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 14.01.2004, lõik 17.

⁴⁹ Galina Pantšenko kaebus Tallinna Linnavalitsuse 7. novembri 2001. a korralduse nr 4765-k ja Tallinna linnapea 2. jaanuari 2002. a käskkirja nr 1 peale, kohtuasi nr 3-3-1-70-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 25.11.2003, lõik 19.

⁵⁰ Maidla Vallavalitsuse kaebus keskkonnaministri 3. mai 2005. a käskkirja nr 512 ja seda muutvate 23. mai 2005. a käskkirja nr 659 ja 10. mai 2006. a käskkirja nr 572 ning keskkonnaministri 26. mai 2005. a käskkirja

Riigikohus on seisukohal, et menetlusosalisele menetluse käigus kogutud informatsioonil põhinevate vastuväidete ja seisukohtade esitamiseks võimalust andmata on haldusorgan oluliselt rikkunud isiku õigust olla ära kuulatud enne haldusakti andmist. Kolleegiumi hinnangul on tegemist olulise menetlusveaga, mis toob endaga kaasa antud haldusakti ebaseaduslikuks tunnistamise.⁵¹

1.3. Juhud kui ärakuulamisõiguse võib jätta rakendamata

Mitte alati ei pea haldusorgan rakendama menetlusosalise suhtes ärakuulamist. Võib ette tulla olukordi, kus näiteks on vaja sekkuda viivitamatult või kui menetlusosaline ei ole teada. Sellistel juhtudel võib jätta ärakuulamise rakendamata. HMS § 40 lg 3 toob täpsemalt välja juhud, millal võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamusi ja vastuväiteid ära kuulamata. Nendeks juhtudeks on:

- 1) viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda - selline situatsioon võib tekkida eelkõige haldusorgani poolt avaliku korra ning julgeoleku tagamisel, kus situatsiooni kiireloomulisusest tingituna ei jää haldusorganil piisavalt aega menetlusosaliste ärakuulamiseks, kuna vastasel juhul võib viivitusega kaasnev kahju ületada ärakuulamisega kaasneva võimaliku tulu;
- 2) menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks - tüüpsituatsiooniks on siin olukord, kus menetlusosaline taotleb toetuse eraldamist ning haldusorgan rahuldab taotluse täies ulatuses. Sellisel juhul võib haldusorgan käesoleva punkti alusel loobuda menetlusosalise ärakuulamisest - haldusorgan sisuliselt vaid nõustub taotluses esitatud andmetega ning kinnitab taotluse; menetlusosalise kaasmõju aga on mittevajalik;
- 3) asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks – näiteks selline olukord, kus menetlusosaline taotles tegevusloa andmist ning see talle ka väljastatakse. Sellisel

nr 700 ja seda muutva 10. mai 2006. a käskkirja nr 571 tühistamiseks ning Aare Vahemäe ja Mait Põllu (Põld) kaebus keskkonnaministri 26. mai 2005. a käskkirja nr 700 punktide 1.2, 2 ja 3 tühistamiseks, kohtuasi nr 3-3-1-25-08, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 19.06.2008, lõik 24.

⁵¹ Andrus Kaarsalu kaebus Lääne Politseiprefektuuri (alates 1. jaanuarist 2010 Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuur) 6. mai 2009. a käskkirja nr 193-p seadusevastaseks tunnistamiseks, distsiplinaarkaristuse tühistamiseks, teenistusse ennistamiseks ning teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, kohtuasi nr 3-3-1-72-10, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 10.12.2010, lõik 16.

juhul menetlusosaliste õiguste riive aset ei leidnud ning menetlusosalise seisukohtade ärakuulamine pole isiku õigusi piirava iseloomuga;

- 4) arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki -
- 5) menetlusosaline ei ole teada või kui sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid ja nende kindlakstegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik;
- 6) haldusakt antakse üldkorraldusena või menetlusosaliste arv on suurem kui 50 - mõningatel juhtudel on menetlusosaliste ärakuulamine menetlusökonoomia seisukohast üleliigne, kuna menetlusosaliste suure arvu tõttu koormatakse haldusmenetlust läbi viiv haldusorgan liialt üle ärakuulamisega. Taolise olukorra vältimise eesmärgil näeb haldusmenetluse seadus ette, et kui antav haldusakt on oma iseloomult üldkorraldus või menetlusosaliste arv ületab 50 inimese piiri;
- 7) muudel seaduses sätestatud juhtudel – eriseadustega võib veel ette näha erandid ärakuulamisest loobumiseks.⁵²

„Kui vaatamata eranditele esineb kaalukaid põhjuseid isiku ärakuulamiseks, tuleb ärakuulamine ikkagi läbi viia. Teisalt võib asutuse valikuvabadus erandi kasutamisel kasvada üle kohustuseks, kui ärakuulamine kahjustaks märkimisväärselt kolmanda isiku õigusi või avalikke huve, iseäranis viivitusega kaasneva ohu korral.“⁵³

⁵² Riigikogu, „Haldusmenetluse seaduse“ ja „Vabariigi valitsuse seaduse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri, (2000), www.riigikogu.ee 09.05.2013.

⁵³ Aedmaa, *Haldusmenetluse käsiraamat*, supra nota 4, lk 221.

2. UURING

Lõputöö koostamisel kasutatakse kvalitatiivset uuringumeetodit, kuna see võimaldab süveneda konkreetsetesse juhtumitesse. Andmekogumismeetodina kasutatakse dokumendianalüüsi, täpsemalt kontentanalüüsi. Analüüsitakse nii menetlusosalise ära kuulamist haldusmenetluses kui ära kuulamise kajastumist haldusaktis. Kontentanalüüs toimus järgmiste etappide kaupa:

1. Üldkogumi ja valimi fikseerimine
2. Kodeerimisjuhendi väljatöötamine
3. Kodeerimine
4. Tulemuste esitamine tabelis⁵⁴

Kontentanalüüsi üldkogumi moodustavad aastatel 2008 – 2012 Põhja päästkeskuse tuleohutuskontrollibüroos ja menetlusbüroos läbi viidud haldusmenetlused.

Tuleohutuskontrollibüroo menetlustest analüüsiti neid menetlusi, mis olid läbi viidud Pirita, Nõmme ja Mustamäe kontorites. Valimi moodustamise strateegiast osutus kõige otstarbekamaks lihtne juhuslik valim, kuna seeläbi on kõigil dokumentidel võrdne tõenäosus saada valimisse võetud.

Tabel 1. Menetluste arv aastate lõikes (autori tabel)

Menetluste arv		
Aasta	Menetlusbüroo	Tuleohutuskontrollibüroo
2008	10	10
2009	10	12
2010	12	9
2011	10	9
2012	10	10
Kokku	52	50

⁵⁴ Möller, G., „Raha ja majandustegevuse representatsiooni ja tähendusvälja muutumine ajakirjandustekstides perioodil 1985-2005 ajalehe Postimees näitel“, magistritöö, Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduskond (2012), lk 32.

Analüüsi käigus vaadati läbi kogu objekti kohta käiv toimik, et kas dokumentidest nähtub ärakuulamine. Kontentanalüüsi valimiks kujunes 102 menetlust. Selleks, et saaks võrrelda ärakuulamise rakendamist aastate kaupa, analüüsiti iga aasta kohta enamvähem võrdne arv menetlusi.

Eespool toodud tabelist (vt tabel 1) nähtub, et menetlusbüroost vaadati iga aasta kohta läbi kümme menetlust, välja arvatud 2010 aasta. Selle aasta kohta vaadati läbi 12 menetlust. Tuleohutuskontrollbüroos läbi viidud menetlustest vaadati läbi üheksa 2010 ja 2011 aasta menetlustest, kümme 2012 ja 2008 aasta menetlustest ning 12 2010 aasta menetlustest.

Lõputöös oleva uuringu tulemuste töötlemiseks kasutas autor Microsoft Exceli tabeliarvutusprogrammi. Uuringu tulemused tuuakse välja protsentides ning nende põhjal tehakse järeldused.

Antud uurimuse eesmärgiks on välja selgitada, kas ja mis viisil rakendatakse tuleohutusjärelvalves menetlusosalise õigust olla ärakuulatud ning saadud tulemuste põhjal hinnata haldusmenetluste läbiviimise arengut läbi ärakuulamise. Püstitatud eesmärgini aitavad jõuda järgmised uurimusküsimused:

- Kas nähtub, et isikule on ärakuulamine tagatud? Menetlusosalisel on õigus esitada tema suhtes tehtava menetluse käigus seletusi ning esitada vastuväiteid. Selle küsimusega vaadatakse, kas menetlusk dokumentidest nähtub ärakuulamise tagamine ehk kas isikule anti võimalus esitada oma vastuväiteid või küsiti tema arvamust.
- Millises vormis on ärakuulamine tagatud? HMS ei sätesta kindlat viisi, kuidas ärakuulamine tuleb tagada. Selle küsimuse tulemusel saab aimu, millist viisi eelistatakse tuleohutusjärelvalves. Ära kuulamist saab tagada suuliselt, kirjalikult, telefoni teel jne.
- Kas ärakuulamine kajastub haldusaktis? Kui menetlusosaline annab seletuse või esitab vastuväiteid, peab haldusorgan sellega ka arvestama ning see peab kajastuma haldusaktis. See näitab seda, kui palju menetlusosalise seletusega on arvestatud, kas seda on ka sisuliselt arvestatud või on see ainult formaalsus.
- Kas haldusakt on vaidlustatud? Kui haldusakt on vaidlustatud, siis kas see võib olla sellepärast, et menetlusosalist polnud ära kuulatud? Kui haldusakt vaidlustatakse, tähendab see seda, et menetlusosaline ei ole rahul kas menetluse läbiviimisega või akti sisuga. Selleks, et menetlusi ei vaidlustataks, tuleb tagada kõik menetlusosalise õigused.

- Kui ära kuulamine pole tagatud, kas on tegemist HMS § 40 lg 3 erandjuhuga ning kas see on põhjendatud? Haldusorganil on õigus jätta menetlusosaline ära kuulamata, kui tegemist on HMS erandjuhuga. Sellisel juhul peab ära kuulamata jätmine olema põhjendatud.
- Kui on muukeelne menetlusosaline, kas võib olla, et ta loobub ära kuulamisest keelebarjääri tõttu. Haldusmenetluse keel on eesti keel. Kui menetlusosaline on muukeelne, tuleb menetlusse kaasata tõlk. Selle tõttu, et menetlusosaline on muukeelne, ei tohi ära kuulamist ära jätta.

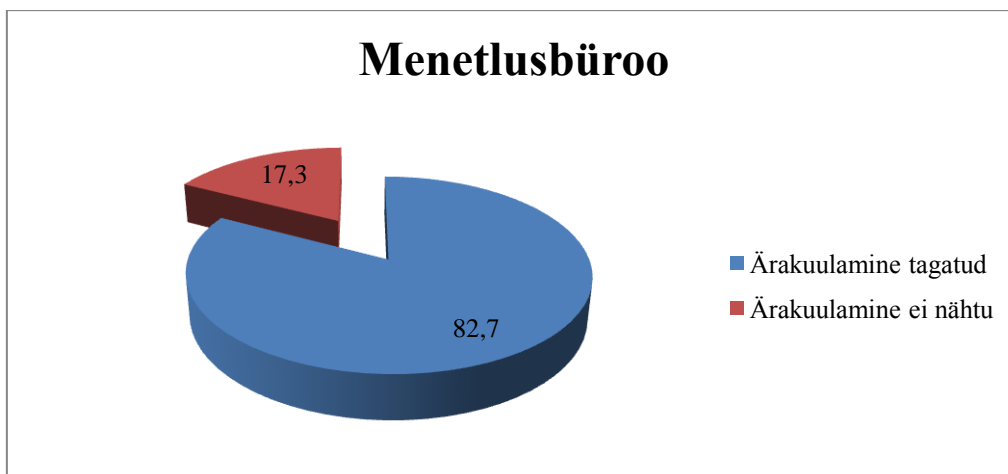
2.1. Uuringu tulemused

Analüüs on ülesehitatud vastavalt uurimusküsimustele ning jagatud järgnevalt rühmadesse: ära kuulamise tagamine, ära kuulamise viis, ära kuulamine haldusaktis, ära kuulamata jätmise erandid, muud uurimusküsimused, menetlusbüroode menetlused aastate lõikes ning tuleohutuskontrollibüroo menetlused aastate lõikes. Uuringu tulemused esitatakse protsentides.

2.1.1. Ära kuulamise tagamine

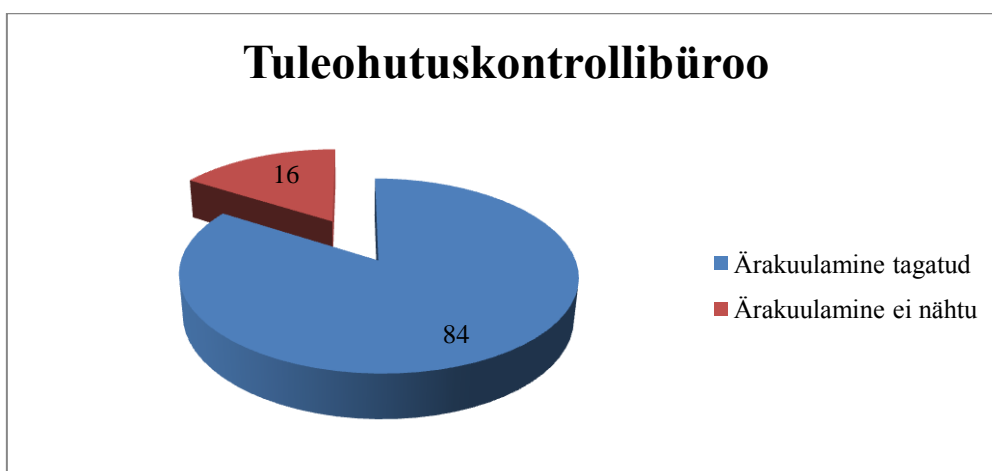
52-st analüüsitud menetlusbüroo poolt läbi viidud haldusmenetlusest oli ära kuulamine dokumentidest nähtav 82,7% juhtudest, 17,3% menetlustest ära kuulamine ei nähtunud (vt joonis 1). 16,3 % nendest menetlustest, kus ära kuulamine oli tagatud, oli menetlusosaline ära kuulamisest loobunud. Ära kuulamisest loobumine tähendab seda, et haldusorgan saadab menetlusosalisele kavandatava haldusakti ning annab sellega menetlusosalisele õiguse esitada arvamused ja vastuväited. Sellisel juhul on haldusorgan loonud menetlusosalisele võimaluse esitada oma arvamused. Kavandatav haldusakt saadetakse nendel juhtudel, kui haldusorgan oma initsiatiivil alustab menetlust tühjade majade puhul. Kui menetlusosalisele oli saadetud kavandatav haldusakt, siis mitte ühelgi juhul polnud adressaat vastuväiteid esitanud, mis näitab, et tuleks rakendada mõnda teist ära kuulamise viisi, mille korral menetlusosaline ka sisuliselt ära kuulatakse.

Menetlusbüroo ära kuulamise rakendamist võib pidada heaks, sest analüüsitud perioodi jooksul oli üle 80% juhtudest ära kuulamine tagatud.



Joonis 1. Ärakuulamine menetlusbüroos (autori joonis)

Tuleohutuskontrollbüroos analüüsi 50-ne läbi viidud haldusmenetluse dokumente. Ärakuulamine nähtus 84% menetlusedokumentidest, 16% menetlustest ärakuulamine ei nähtunud (vt joonis 2). 38,7 % nendest menetlustest, kus ärakuulamine nähtus, oli menetlusosaline ärakuulamisest loobunud. Tuleohutuskontrollbüroo menetluste puhul tähendab ärakuulamisest loobumine seda, et õigus esitada arvamus on tagatud, kuid menetlusosaline ise on sellest loobunud. Siinkohal peab autor silmas neid olukordi, kus paikvaatuse protokollis menetlusosalise seletuse koha peale kirjutatakse „taotlusi ei esitatud“. Ärakuulamisest loobumise põhjuseks võib olla see, et isik on oma rikkumisest aru saanud ning tal pole vastuväiteid. Samas võib see tähendada ka seda, et tegelikult pole sisuliselt ärakuulamisõigust tagatud.



Joonis 2. Ärakuulamine tuleohutuskontrollbüroos (autori joonis)

Ka tuleohutuskontrollbüroo ärakuulamise rakendamist võib pidada heaks, kuna peaaegu 90% menetlustes oli see tagatud.

Mõlema büroo menetlusi analüüsidest võib ära kuulamise rakendamisega rahule jääda, kuna suures osas menetlustes seda tehakse.

Autor märgib siinkohal ära selle, et pidas ära kuulamise tagamiseks ka seda, kui paikvaatluse käigus võeti menetlusosalise seletus. HMS § 38 lg 2 küll ütleb, et menetlusosalise seletus on tõend, kuid autor leiab, et tuleohutusjärelvalve menetlustes võib paikvaatluse käigus antud seletust pidada ka ära kuulamiseks, kuna selle käigus saab menetlusosaline esitada oma arvamuse ja vastuväited kogu menetluse ja kavandatava haldusakti suhtes. Näiteks kui inspektor avastab objektil puudused ja ütleb menetlusosalisele, et annab puuduste kõrvaldamiseks ettekirjutuse, siis objekti esindaja kirjutab seletusse, et olen puudustest teadlik ning katsun puudused kõrvaldada teatud kuupäevaks. Lisaks võib menetluste dokumente uurides järeldada, et ka inspektorid peavad seletust ära kuulamiseks, kuna muul viisil ära kuulamine ei nähtu.

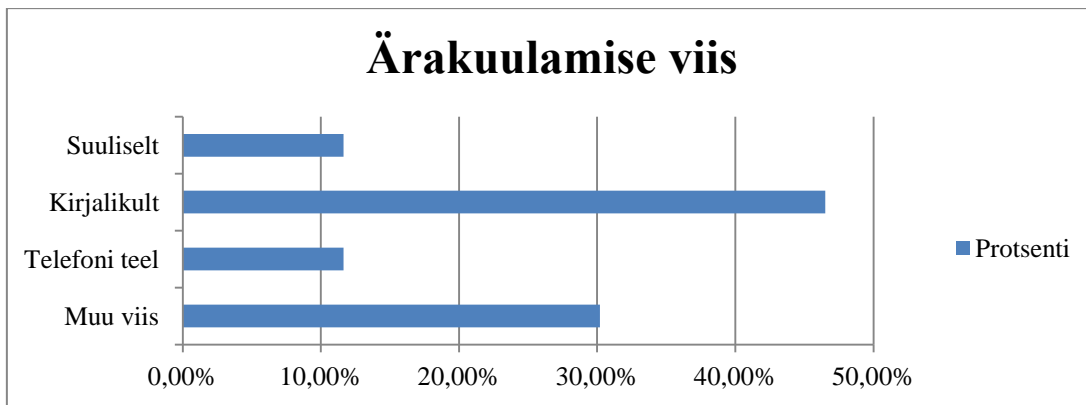
2.1.2. Ära kuulamise viis

Järgmiseks uuris töö autor, millisel viisil on ära kuulamine tagatud (vt joonis 3). Ära kuulamise viis haldusmenetluses ei ole kuskil kindlalt määratud, ära kuulamine võib toimuda nii suuliselt, kirjalikult, telefoni teel, faksiga jne. Ära kuulamise vormi valik on haldusorgani pädevuses.

Menetlusbüroos oli ära kuulamine tagatud 46,5% kirjalikult, 30,2% saadeti adressaadile kavandatav haldusakt, 11,65% suuliselt ning 11,65% telefoni teel (vt joonis 3). Suulise ja telefoni teel teostatud ära kuulamine oli nähtav menetlustoimikutest, kuna HMS § 18 lg 1 kohustab haldusorganit koostama protokollid, kui toiminguga esitatakse arvamus või antakse seletus.

Kavandatava haldusakti saatmisega annab haldusorgan menetlusosalisele ülevaate plaanitavast ettekirjutusest, ning menetlusosaline saab sellele oma vastuväiteid esitada. Kui saadetakse kavandatav haldusakt, siis lisatakse sinna juurde, et tegemist on kavandatava haldusaktiga ning adressaadil palutakse sellele teatud kuupäevaks vastata kas kirjalikult või võtta ühendust telefoni teel.

Sisuliselt on ka kavandatav haldusakti saatmine kirjalik ära kuulamise viis, kuid et paremini välja tuua ära kuulamise võimaluste erinevus, vaatas autor seda kui eraldi viisi.



Joonis 3. Ära kuulamise viis menetlusbüroos (autori joonis)

Tuleohutuskontrollibüroos oli ära kuulamine tagatud 96,3% kirjalikult ning 3,7% suuliselt. Ära kuulamise viisi osas on tuleohutuskontrollibüroo ja menetlusbüroo erisus päris suur, selle üheks põhjuseks võib pidada seda, et tuleohutuskontrollibüroos kasutatakse spetsiaalset menetlusosalise seletuse andmise blanketti, mille ta saab kohe ära täita. Menetlusbüroos selliseid blankette ei kasutata. Samuti võib põhjuseks pidada seda, et büroode menetletavad objektid on erinevad. Näiteks menetlusbüroo teostab oma initsiatiivil tühjade majade reide ning sellisel juhul saadetakse adressaadile kavandatav haldusakt, et ta saaks vastuväiteid esitada. Samas tuleohutuskontrollibüroo viib paikvaatlusi läbi koos objekti esindajaga ning on olemas vahetu kokkupuude menetlusosalisega. Kirjalik ära kuulamine on inspektorile kõige mugavam, kuna menetlusosaline saab koheselt esitada omakäeliselt vastuväited või kinnitada ametniku väljatoodu õigsust. Suulise või telefoni teel ära kuulamise puhul peab inspektor menetlusosalise arvamuse protokollima.

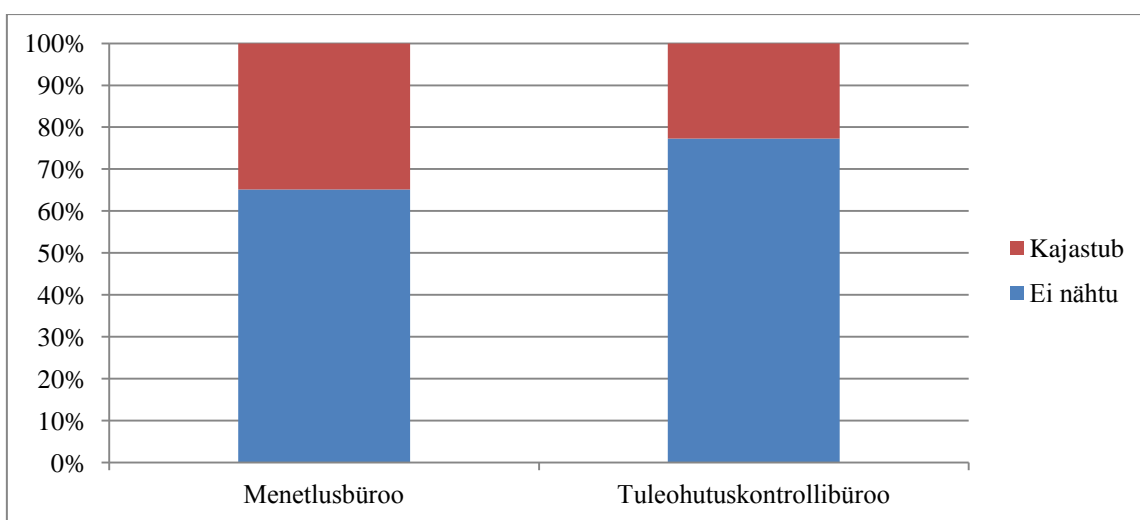
Kuna menetlusedokumente analüüsid nähtub, et inspektorid peavad menetlusosalise seletust ära kuulamiseks või vähemalt lasevad tema arvamused kirjutada sellisele blanketile, mille nimi on „Menetlusosalise seletus“, siis tuleks kasutusele võtta uus blankett, mis on mõeldud arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Praeguses olukorras jääb arusaamatuks, kas menetlusosaline andis seletusi, mida peab haldusmenetluse mõistes kasutama tõendina, või ta esitas vastuväiteid.

2.1.3. Ära kuulamine haldusaktis

Kolmandaks vaatas autor seda, kas ära kuulamine kajastub ka haldusakti motivatsioonis (vt joonis 4). Menetlusbüroo haldusmenetlustes ära kuulamine 65,1% juhtudest ei nähtunud haldusakti motivatsioonis. 34,9% menetlustest oli ära kuulamine välja toodud. Nendest

menetlustest, kus ära kuulamine oli ära toodud, jäeti 53,3% juhul haldusakt andmata. Sellised olid näiteks menetlused, kus menetlusosaline paikvaatluse käigus juba kõrvaldas puudused või oli seda teinud akti andmise ajaks, näiteks sulgenud tühjana seisva maja ukse.

Tuleohutuskontrollibüroo haldusmenetlustes 77,3 % juhtudest, kus ära kuulamine oli tagatud, ei kajastunud see haldusakti motivatsioonis. 22,7% menetlustest oli ära kuulamine välja toodud ka motivatsioonis. Autor lisab märkusena, et pidas ära kuulamise kajastumist motivatsioonis ka sellistel juhtudel, kus menetlusosaline andis mingi kuupäeva, mis ajaks ettekirjutuses toodud nõuded saavad täidetud ja oli näha, et haldusorgan sellega arvestas.



Joonis 4. Ära kuulamise kajastumine haldusaktis (autori joonis)

Autor leiab, et mõlemad bürood peaksid selles osas oma tööd parendama, kuna ära kuulamine peab kajastuma haldusaktis ning haldusorgan peab menetlusosalise arvamusi ja vastuväiteid arvesse võtma. Kui ära kuulamine kajastub haldusaktis, siis see näitab, et haldusorgan arvestab menetlusosalise vastuväidetega ning et ära kuulamine täidab oma eesmärgi. Kindlasti ei saa haldusorgan käituda 100% menetlusosalise soovide järgi, kuid ära kuulamisel saadud infoga tuleb arvestada ning vajadusel saab isiku antud vastuväited haldusaktis nähtavalt ja põhjendatult ümber lükata, mis omakorda vähendab kohtusse pöördumise võimalusi.

2.1.4. Ära kuulamata jätmise erandid

Analüüsi käigus pöörati tähelepanu ka sellele, et kui ära kuulamist ei ole menetlusosalisele tagatud, kas võib tegemist olla HMS § 40 lg 3 välja toodud erandjuhtudega. 102 läbi töötatud menetlusest oli ühel juhul jäetud ära kuulamine teadlikult tagamata, kuna oli

olukord, mis on ära toodud HMS § 40 lg 3-es. Menetlusbüroo inspektor oli kontrollimas ühe avaliku ürituse toimumispaika, kust avastas palju tuleohutusnõuete rikkumisi mis kujutas reaalselt ohtu ürituse külastajatele. Paikvaatluse käigus otsustas inspektor anda suulise ettekirjutuse koheselt avalik üritus lõpetada. Sellise juhtumi korral ei pea haldusorgan ärakuulamist tagama. Ärakuulamise erandjuhud tuleohutusjärelvalve haldusmenetlustes saavadki olla enamasti siis, kui kontrollitakse avalike üritusi ning leitakse sealt palju rikkumisi. Selliseid olukordi on tuleohutusjärelvalves vähe, seega ei saa sellega põhjendada olukordi, kus ärakuulamine ei nähtu ning ärakuulamata jätmise rikkumised on sisulised.

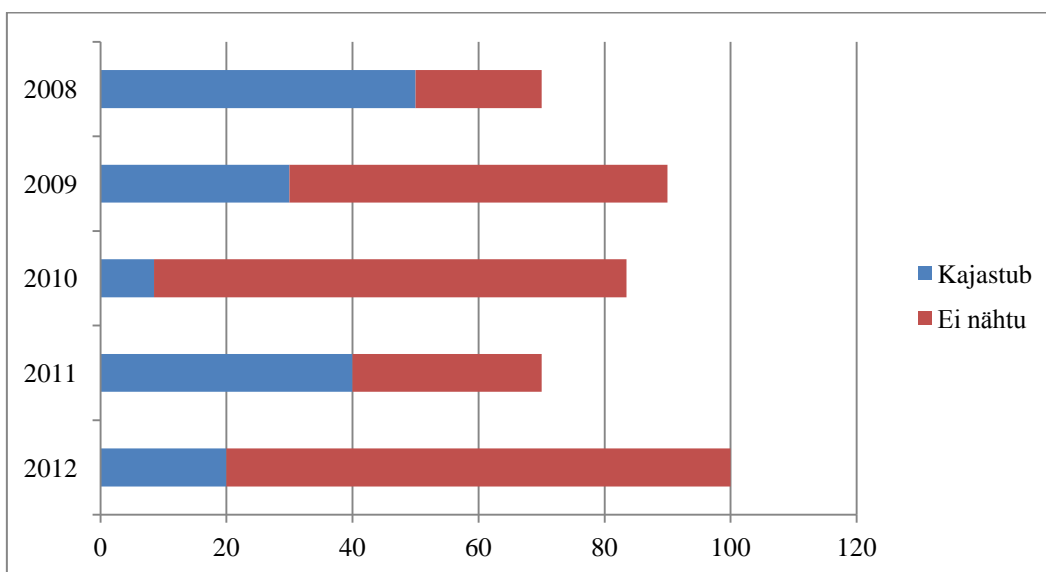
2.1.6 Muud uurimusküsimused

Nii menetlusbüroos kui ka tuleohutuskontrollibüroos ei sattunud analüüsi käigus ühtegi menetlust, mida oleks vaidlustatud ärakuulamise tagamata jätmise tõttu. Seda võib põhjendada sellega, et suures osas menetlustest oli ärakuulamine tagatud, kuid siiski esines ka menetlusi, kus ärakuulamine ei nähtu. Menetlusosalised võiksid akti vaidlustada seoses sellega, et neile pole antud võimalust esitada arvamusi ja vastuväiteid. Sellest võib järeldada, et menetlusosalised ei tea oma õigusi, kuna kui nad neid teaks, siis võiksid nad ettekirjutuse vaidlustada. Kohtupraktika peab menetlusosalise ärakuulamist sedavõrd oluliseks menetluslikuks õiguseks, et selle rikkumine võib sageli kaasa tuua haldusakti kehtetuks tunnistamise.

Analüüsi käigus pööras autor tähelepanu ka sellele, et kui on näha, et menetlusosalise emakeel võib olla muu keel, peale eesti keele, siis kas see võib olla põhjuseks ärakuulamisest loobumiseks. Analüüsi käigus ei tulnud ette ühtegi juhtu, mille põhjal oleks võinud arvata, et ärakuulamisest selle tõttu loobuti. Oli küll mitmeid menetlusosalisi, kelle puhul võis oletada, et ta kõneleb muud keelt peale eesti keele. Kahes menetluses oli arvamus kirjutatud vene keeles. Kuna haldusmenetluse keel on eesti keel, leiab autor, et menetlusosalised peaksid arvamusi ja vastuväiteid esitama ka eesti keeles või kasutama selleks tõlki. Mõnel juhul oli näha, et inspektor oli menetlusosalise seletuse ise tõlkinud ja kirjutanud ning lasknud pärast menetlusosalisel selle allkirjastada. Sellisel juhul ei saa täielikult kindel olla, et kas see, mida menetlusosaline ütles, tõlgituna ka täpselt seda sama tähendab.

2.2.2. Menetlusbüroode menetlused aastate lõikes

70% 2008 aasta analüüsitud menetlustest oli ära kuulamine tagatud, 30% menetlustest ära kuulamine ei nähtunud. 20% menetlustest oli ära kuulamine tagatud kirjalikult, 20% telefoni teel ning 30% menetlustest muul viisil (kavandatav haldusakt). 50% 2008 aasta analüüsitud menetlustes oli ära kuulamine kajastatud ka haldusakti motivatsioonis, 20% juhtudest ära kuulamine motivatsioonis ei nähtunud (vt joonis 5). 2008 aasta analüüsitud menetlustest ei olnud ühtegi vaidlustatud ning ühelgi juhul polnud tegemist sellega, et ära kuulamise oleks võinud ära jätta HMS § 40 lg 3 erandi puhul.



Joonis 5. Ära kuulamine menetlusbüroo haldusaktis (autori joonis)

2009 aasta uuritud menetlustest 90% oli ära kuulamine tagatud ja vaid 10% ära kuulamine ei nähtunud. Ära kuulamine oli tagatud 60% ulatuses kirjalikult, 20% ulatuses telefoni teel ja 10% ulatuses saadeti adressaadile kavandatava haldusakt. Ära kuulamine kajastus haldusaktis 30% juhtudest, 60% ära kuulamine ei nähtunud. Ka 2009 aasta analüüsitud menetlustest polnud üksi vaidlustatud ning ära kuulamine polnud ära jäetud HMS § 40 lg 3 erandi puhul.

2010 aasta analüüsitud menetlustes oli 83,3% juhtudest ära kuulamine tagatud ning 16,7% ära kuulamine ei nähtunud. 50% menetlustest oli ära kuulamine tagatud kirjalikult, 16,7% juhtudest suuliselt ning 8,3% menetlustest oli ära kuulamine tagatud telefoni teel. 75% 2010 aasta menetlustest ei kajastu ära kuulamine haldusaktis ja 8,5% menetlustest on ära kuulamine välja toodud. 2010 aasta läbi töötatud menetlustest polnud ühtegi vaidlustatud küll oli ühe menetluse puhul tegemist juhtumiga, kus haldusorgan ei pea tagama ära kuulamisõigust. Menetlusosaline sai küll esitada vastuväiteid, kuid kuna

olukord oli selline, mis nõudis vahetut sekkumist, oleks võinud haldusorgan jätta menetlusosalise ka ära kuulamata.

2011 aasta menetluste korral oli 70% juhtudest ära kuulamine tagatud ning 30% menetlustest ära kuulamine ei nähtunud. 30% 2011 aasta analüüsitud menetlustest oli ära kuulamine tagatud kirjalikult, 10% korral suuliselt, ning 30% korral tagati ära kuulamine kavandatava haldusakti saatmise näol. 40% juhtudest oli ära kuulamine ära toodud ka haldusaktis, 30% korral ära kuulamine ei kajastunud. 2011 aasta menetlustest polnud ühtegi vaidlustatud.

2012 aastal oli kõikide menetluste puhul ära kuulamine tagatud, 40% juhtudest oli ära kuulamine tagatud kavandatava haldusakti saatmisega. 20% menetlustest oli ära kuulamine tagatud suuliselt ning 40% menetlustest kirjalikult. 20% menetlustest oli ära kuulamine nähtav haldusakti motivatsioonis, 80% ära kuulamine ei nähtunud. Ka 2012 aasta menetlustest polnud ühtegi vaidlustatud.

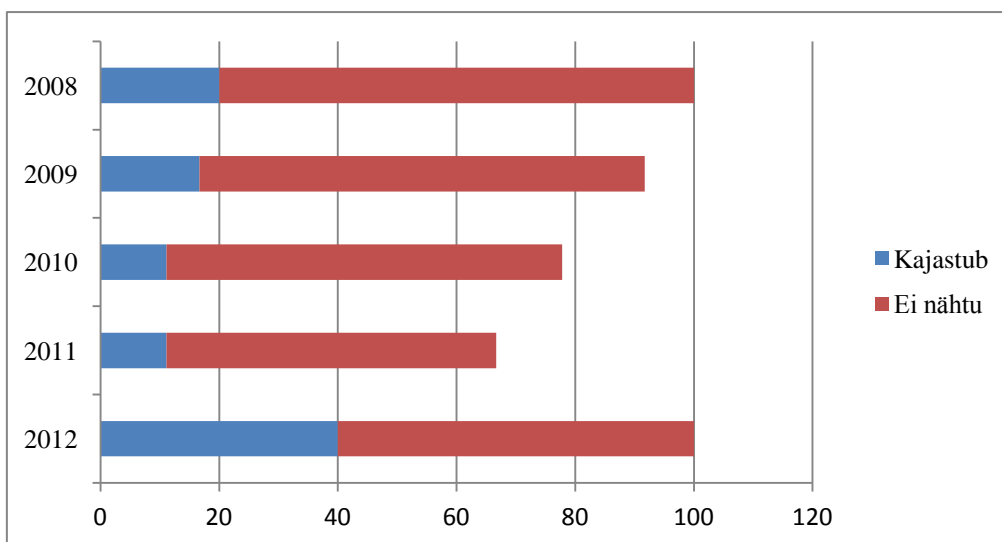
Tabel 2. Ära kuulamine menetlusbüroos aastate lõikes (autori tabel)

Ära kuulamine menetlusbüroos aastate lõikes		
Aasta	Tagatud	Ei nähtu
2008	70%	30%
2009	90%	10%
2010	83,3%	16,7%
2011	70%	30%
2012	100%	0%

Menetlusbüroo menetluste puhul võib täheldada, et aastate lõikes on ära kuulamist aina rohkem tagatud, 2012 aasta puhul lausa 100% ulatuses (vt tabel 2). 2008 aastast alates vähenesid järkjärgult ka need menetlused, kus ära kuulamine ei nähtunud, kuid see arv tegi 2011 aastal väikese tõusu. Ära kuulamisviisi osas võib täheldada, et kirjaliku ära kuulamise arv on vähenenud ning muu viisi ehk kavandatava haldusakti saatmise viisi arv kasvanud. See võib tuleneda sellest, et viimastel aastatel on menetlusbüroo rohkem pööranud tähelepanu tühjadele hoonetele ning nende menetluste puhul saadetakse enamasti kavandatav haldusakt. Aastate lõikes on näha, et ära kuulamise kajastumine haldusaktis on vähenenud.

2.2.3. Tuleohutuskontrollibüroo menetlused aastate lõikes

2008 aastal oli kõikides analüüsitud menetlustes ära kuulamine tagatud. 50% menetlustest oli menetlusosaline ära kuulamisest keeldunud. 20% juhtudest oli ära kuulamine tagatud suuliselt ning 30% juhtudest kirjalikult. 2008 aasta menetlustest kajastub ära kuulamine 20% juhtudest, 80% menetlustest ära kuulamine ei nähtu (vt joonis 6). Ühtegi analüüsitud menetlust ei olnud vaidlustatud.



Joonis 6. Ära kuulamine tuleohutuskontrollibüroo haldusaktis (autori joonis)

2009 aasta menetluste puhul oli ära kuulamine tagatud 66,7% menetlustest, 25% menetlustest oli ära kuulamine küll tagatud, kuid kodanik oli sellest loobunud ning 8,3% menetlustest ära kuulamine ei nähtunud. Kõikidel juhtudel, kui ära kuulamine oli tagatud, oli seda tehtud kirjalikult. 16,7% menetlustes oli ära kuulamine välja toodud ka haldusaktis, 75% juhtudest see aga ei kajastunud. Ka 2009 aasta analüüsitud menetlustest ei olnud ühtegi vaidlustatud.

2010 aasta autori poolt läbi töötatud menetlustest oli ära kuulamine tagatud 33,3% juhtudest, 44,4% menetlustest oli ära kuulamine küll tagatud, kuid menetlusosaline oli sellest loobunud ning 22,3% menetlustest ära kuulamine ei nähtunud. Nendel juhtudel, kui ära kuulamine oli tagatud, oli seda tehtud kirjalikult. 11,1% 2010 aasta menetlustest oli ära kuulamine välja toodud haldusakti motivatsioonis ning 66,7% menetlustest ära kuulamist ei nähtunud. Ka 2010 aasta menetlustest polnud ühtegi vaidlustatud.

2011 aasta menetlustes oli 44,4% ära kuulamine tagatud, 33,3% ära kuulamine ei nähtunud ja 22,3% oli ära kuulamine tagatud, kuid menetlusosaline oli loobunud. Nendel juhtudel, kui menetlusosaline oli ära kuulatud, oli seda tehtud kirjalikult. 2011 aasta menetlustest oli

ärakuulamine haldusaktis välja toodud 11,1% menetlustest, 55,6% menetlustest ärakuulamine haldusaktis ei nähtunud. Ka 2011 aasta menetlustest polnud ühtegi vaidlustatud.

2012 aasta analüüsitud menetlustest oli ärakuulamine tagatud 100% ulatuses, 30% juhtudest oli menetlusosaline ärakuulamisest loobunud. Kõikidel juhtudel, kui menetlusosaline oli ära kuulatud, oli seda tehtud kirjalikult. 40% 2012 aasta menetlustest kajastus ärakuulamine ka haldusaktis, 60% juhtudest ärakuulamine ei kajastunud. Ka 2012 aastal ei vaidlustatud ühtegi menetlust.

Tuleohutuskontrollibüroo menetluste puhul nähtub, et uuringu esimesel aastal oli ärakuulamine nähtav kõikide menetluste dokumentides. 2009 kuni 2011 aastani tõusis nende menetluste arv, kus ärakuulamine ei nähtunud kuid 2012 aastal oli jälle ärakuulamine nähtav kõikide menetluste puhul (vt tabel 3). Sellest võib järeldada, et 1

Tabel 3. Ära kuulamine tuleohutuskontrollibüroos aastate lõikes (autori tabel)

Ära kuulamine tuleohutuskontrollibüroos aastate lõikes		
Aasta	Tagatud	Ei nähtu
2008	100%	0%
2009	91,7%	8,3%
2010	77,7%	22,3%
2011	66,7%	33,3%
2012	100%	0%

Tuleohutuskontrollibüroos teostati menetlusosalise ärakuulamine peaaegu igal aastal kirjalikult. Selle üheks teguriks on kindlasti see, et tuleohutuskontrollibüroo inspektor on alati menetlusosalisega vahetus kontaktis, kui ta paikvaatust teostab ning kuna on olemas ka kindel blankett, kus menetlusosaline saab seletusi anda. Tuleohutuskontrollibüroo haldusaktides kajastub ärakuulamine vähesel määral, kuid viimasel aastal on nende menetluste arv, kus see kajastub, tõusnud. Seda võib seostada sellega, et on tõusnud ka nende menetluste arv, kus nähtub ärakuulamine. Sellest võib järeldada, et tuleohutuskontrollibüroos on hakatud ärakuulamist sisulisemalt tagama, et sellel on ka mingi reaalne väärtus, mitte ei tehta seda formaalsusest.

JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Andmeanalüüsile tuginedes võib öelda, et mõlema büroo puhul on menetlusosalise õigus ära kuulamisele suures osas tagatud, kuid siiski esineb veel menetlusi, mille puhul see dokumentidest ei nähtu. See, et ära kuulamine menetluskirjeldustest ei nähtu, ei pruugi koheselt tähendada seda, et ära kuulamist sisuliselt ei tagatud, kuid siiski oleks vajalik ära kuulamise nähtumine menetluskirjeldustes, kuna haldusorgan peab olema võimeline tõestama, et ära kuulamine on tagatud.

Ära kuulamise ajalist arengut vaadates võib tõdeda, et kuigi 2012 aastal oli ära kuulamine tagatud mõlemas büroos 100%, siis eelnevatel aastatel esines siiski menetlusi, kus ära kuulamine ei nähtunud. Sellest võib järeldada, et menetluste kvaliteet läbi ära kuulamise on paranenud.

Andmeanalüüsist nähtub, et kõige enam rakendatakse ära kuulamisõigust kirjalikult. Kirjaliku viisi võib pidada heaks selle tõttu, et menetlusosaline saab ise oma käega kirjutada arvamuse ja vastuväited.

Menetlusbüroos on üha rohkem hakatud ära kuulamisviisina kasutama kavandatava haldusakti saatmist, kuid ühelgi juhul ei olnud adressaat sellele oma vastuväidetega vastanud. Siit nähtub, et kui menetlusosalisel ei ole huvi kavandatavale haldusaktile vastata, siis peaks rakendama teisi viise, et menetlusosaline saaks oma arvamusi ja vastuväiteid esitada. Autor teeb ettepaneku, et kavandatava haldusakti saatmise asemel hakkaks menetlusbüroo menetlusosalisi välja kutsuma ja tagaks nende ära kuulamise kirjalikult, kasutades selleks spetsiaalset ära kuulamise blanketti.

Analüüsi käigus tuli välja, et mõlema büroo menetluste puhul ära kuulamise käigus esitatud arvamus ja vastuväited suures osas ei kajastu haldusaktis ehk ei nähtu, kas ära kuulamisel ka sisuliselt mingi tähendus on või tehakse seda ainult formaalsusest. Kui ära kuulamine kajastub haldusaktis, siis see näitab, et haldusorgan arvestab menetlusosalise vastuväidetega ning et ära kuulamine täidab oma eesmärgi. Kindlasti ei saa haldusorgan käituda 100% menetlusosalise soovide järgi, kuid saab neid akti andmisel arvesse võtta.

Uuringu käigus selgus, et tuleohutuskontrollibüroo menetluste puhul oli aastate lõikes rohkem hakatud ära kuulamist kajastama haldusaktis, samas kui menetlusbüroos see arv on vähenenud. Sellest võib järeldada, et tuleohutuskontrollibüroo ära kuulamine on sisulisem ning menetlusosalise arvamusi ja vastuväiteid võetakse rohkem arvesse.

Selliseid olukordi, kus menetlusosalise võib jätta ära kuulamata, tuginedes HMS § 40 lg 3 eranditele, tuleohutusjärelvalves väga palju ei esine. Analüüsi käigus oli ainult üks menetlus, kus oli tegemist erandjuhuga. Seega ei saa ära kuulamise tagamata jätmist õigustada lg 3 asjaoludega ning rikkumised on sisulised.

Analüüsi käigus ei esinenud ühtegi menetlust, mida oleks ära kuulamise jätmata tõttu vaidlustatud. Sellest võib järeldada, et menetlusosalisele tagatakse menetluse käigus tema õigused või puudub menetlusosalisel huvi menetlus vaidlustada. Samas nende menetluste puhul, kus ära kuulamine ei nähtunud ning seda ka sisuliselt ei olnud tagatud, võib järeldada, et menetlusosaline ei tea oma õigusi, kuna kohtupraktikale tuginedes võib ära kuulamata jätmist pidada nii oluliseks menetluslikuks veaks, mis toob kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise.

Selliseid menetlusi, kus ära kuulamine jäetakse ära menetlusosalise keele tõttu, uuringus ei esinenud. Kui menetlusosaline on vene keelne, siis inspektor tõlgib ise ta jutu ning laseb allkirjastada. Siin tekib küsimus, kas see, mis menetlusosaline ütles, täpselt tõlgituna ka kirja saab.

Lõputööga tõstatub küsimus, et kas büroodes peetakse paikvaatluse käigus seletuse võtmist alati ka ära kuulamiseks, kuna võib esineda juhtumeid, kus menetlusosalise seletust võib käsitleda tõendina. Paljudel juhtudel ära kuulamine muul viisil ei nähtunud kui ainult paikvaatluse protokollis menetlusosalise seletusena. Sellisel juhul peab haldusorgan andma menetlusosalisele asja kohta käivat infot, et ta saaks vastuväiteid esitada. Autor leiab, et see vajab sisulisemat uurimust ning dokumentide analüüsi. Kui esineb juhtumeid, kus seletust ei saa samastada ära kuulamisena, tuleb menetluste läbiviimisel korrekture teha, et oleks tagatud menetlusosalise õigus ära kuulamisele.

KOKKUVÕTE

Antud lõputöö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja millisel viisil rakendatakse tuleohutusjärelvalves menetlusosalise õigust olla ära kuulatud ning saadud tulemuste põhjal hinnata haldusmenetluste läbiviimise arengut läbi ära kuulamise. Lisaks on töö empiirilise osa eesmärgiks anda vastused järgmistele uurimisküsimustele:

- Kas menetlusedokumentidest nähtub, et isikule on antud võimalus olla ära kuulatud?
- Millises vormis on ära kuulamine tagatud?
- Kas ära kuulamine kajastub motivatsioonis?
- Kas haldusakt on vaidlustatud?
- Kui ära kuulamine pole tagatud, kas on tegemist HMS § 40 lg-st 3 erandjuhuga ning kas see on põhjendatud?
- Kas muukeelne menetlusosaline on loobunud ära kuulamisest keele tõttu?

Lõputöö teoreetilises osas annab autor üldise ülevaate haldusmenetlusest ning Päästeametist kui haldusorganist. Samuti toob välja ära kuulamise mõiste ja olemuse ning riigikohtu seisukohad ära kuulamisest. Teoreetilise osa viimane peatükk keskendub erandjuhtudele, mil ära kuulamist ei pea tagama.

Lõputööle püstitatud eesmärkide saavutamiseks analüüsiti Põhja päästkeskuse tuleohutuskontrolli- ja menetlusbüroos 2008-2012 aastal läbi viidud haldusmenetlusi.

Lõputöö uuringust nähtub, et üle 80% mõlema büroo menetlusedokumentidest nähtub menetlusosalise ära kuulamine. 2012 aastal oli ära kuulamine tagatud mõlemas büroos 100%. Menetlusosalise arvamus ja vastuväiteid esitatakse kõige rohkem kirjalikult, samas menetlusbüroos on hakatud rohkem kasutama ka kavandatava haldusakti saatmise varianti.

Kui menetlusbüroo menetlusedokumente uurides võis täheldada, et ära kuulamise kajastumine haldusaktis on vähenenud, siis tuleohutuskontrollibüroos oli nende menetluste arv tõusnud. Ühtegi sellist menetlust, mida oleks vaidlustatud, uuringusse ei sattunud.

Selliseid olukordi, kus ära kuulamise võib jätta tagamata, tuleohutusjärelvalves väga tihti ei esine. Uuringus oli ainult üks menetlus, kus menetlusosalise arvamus ja vastuväited jäid

teadlikult võtmata. Samuti ei esinenud ka selliseid menetlusi, kus ära kuulamise mitte nähtumist võiks põhjendada sellega, et menetlusosaline ei osanud eesti keelt.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et suures osas menetlustest tagatakse menetlusosalisele õigus esitada arvamus ja vastuväited, kuid samas see ei kajastu haldusaktis. Lõputööga tuleb välja, et tuleohutusjärelvalves ei eristata menetlusosalise seletust ja ära kuulamist. Samas võib ära kuulamise rakendamisele tuginedes väita, et menetluste tase aastate jooksul on paranenud.

РЕЗЮМЕ

Данная дипломная работа написана на тему «Применение права заслушивания в надзоре по пожарной безопасности в Северном Спасательном центре в промежутке 2008-2012». Объем дипломной работы составляет 42 страницы, из которых 4 страницы являются приложения. В дипломной работе приведены шесть схем и три таблицы. Дипломная работа написана на эстонском языке, иностранное резюме написано на русском языке. При написании дипломной работы было использовано 22 источника, из которых 21 эстонских и один английский.

Целью данной дипломной работы является дать обзор о том, где и как обеспечивается, право участника процесса административного производства быть заслушанным в административных производствах которые проводятся Северном Спасательном центре.

В первой главе даётся обзор об административных производствах и их проведении в надзоре по пожарной безопасности. Также автор приводит понятие заслушивания и суть этого понятия исходя, прежде всего, из источников по действующему праву и судебной практики. Во второй главе говорится о методах исследования и их результатах. В третьей главе собраны заключения и предложения на основе анализа работы.

Результаты исследования показали, что в большей части административных производств заслушивание отображено в документации, но есть административные производства, где этого нет. В этой дипломной работе поднимается вопрос, можно ли сопоставлять объяснения участника процесса с его заслушиванием. Используя выводы, приведенные в данной дипломной работе, можно улучшить качество административных производств в надзоре по пожарной безопасности.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., *Haldusmenetluse käsiraamat* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004)

Aime Ploomi kaebus ÕVVTK Tallinna linnakomisjoni 8. aprilli 2002. a otsuse nr 12375 punktide 3 ja 4 tühistamiseks, kohtuasi nr 3-3-1-82-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 14.01.2004, lõik 17

Andrus Kaarsalu kaebus Lääne Politseiprefektuuri (alates 1. jaanuarist 2010 Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuur) 6. mai 2009. a käskkirja nr 193-p seadusevastaseks tunnistamiseks, distsiplinaarkaristuse tühistamiseks, teenistusse ennistamiseks ning teenistusest sunnitud aja eest tasu väljamõistmiseks, kohtuasi nr 3-3-1-72-10, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 10.12.2010, lõik 16

Annus, T., *Riigiõigus*, Tallinna Raamatutrükikoda, Kirjastus Juura, 2006, lk 109-111

Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 1 § 14

Euroopa ombudsman, Euroopa hea halduse eeskiri. 2005, artikkel 16

Euroopa Parlament, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 2007, artikkel 41

Fortsakis, T., „Principles Governing Good Administration“, *European Public Law*, 2 (2005) p 207-208

Galina Pantšenko kaebus Tallinna Linnavalitsuse 7. novembri 2001. a korralduse nr 4765-k ja Tallinna linnapea 2. jaanuari 2002. a käskkirja nr 1 peale, kohtuasi nr 3-3-1-70-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 25.11.2003, lõik 19

Haldusmenetluse seadus, 06.06.2001, jõustunud 01.01.2002 – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3

Maidla Vallavalitsuse kaebus keskkonnaministri 3. mai 2005. a käskkirja nr 512 ja seda muutvate 23. mai 2005. a käskkirja nr 659 ja 10. mai 2006. a käskkirja nr 572 ning keskkonnaministri 26. mai 2005. a käskkirja nr 700 ja seda muutva 10. mai 2006. a käskkirja nr 571 tühistamiseks ning Aare Vahemäe ja Mait Põllu (Põld) kaebus

keskkonnaministri 26. mai 2005. a käskkirja nr 700 punktide 1.2, 2 ja 3 tühistamiseks, kohtuasi nr 3-3-1-25-08, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 19.06.2008, lõik 24

Maurer, H., *Haldusõigus*, 14, ümbertöötatud ja täiendatud trükk, (Tallinn, kirjastus Juura, 2004)

Menetlusbüroode töökorralduse rakendusjuhise, (Päästeamet, Tuleohutusjärelevalve osakond, 03.10.2012)

Merusk, K., „Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses“ 8 *Juridica* (2001), 519-528, lk 524

Möller, G., „Raha ja majandustegevuse representatsiooni ja tähendusvälja muutumine ajakirjandustekstides perioodil 1985-2005 ajalehe Postimees näitel“, magistritöö, Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduskond (2012), lk 32

Parrest, N., „Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas“ *Juridica* (2006), nr 1, lk 24-33

Päästeameti haldusmenetluste statistika. Kätte saadav Päästeameti tuleohutusjärelevalve osakonnast. 01.04.2013

Päästeseadus, 05.05.2010, jõustunud 01.09.2010 – RT I, 2012, 24, 115 ... RT I, 29.12.2011, 1

Riigikogu, „Haldusmenetluse seaduse“ ja „Vabariigi valitsuse seaduse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri, (2000), välja otsitud Riigikogu koduleheküljelt www.riigikogu.ee 09.05.2013

Stikkermann, K., „Erandid menetlusosalise ärakuulamise kohustusest haldusmenetluses“, magistritöö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond (2012), lk 8

Tuleohutuse seadus, 05.05.2010, jõustunud 01.09.2010 – RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 16.04.2013, 2

Tuleohutuskontrolli büroode töökorralduse rakendusjuhise, (Päästeamet, Tuleohutusjärelevalve osakond, 27.11.2012)

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Menetluste arv aastate lõikes (autori tabel).....	20
Tabel 2. Ära kuulamine menetlusbüroos aastate lõikes (autori tabel).....	29
Tabel 3. Ära kuulamine tuleohutuskontrollibüroos aastate lõikes (autori tabel).....	31
Joonis 1. Ära kuulamine menetlusbüroos (autori joonis).....	23
Joonis 2. Ära kuulamine tuleohutuskontrollibüroos (autori joonis).....	23
Joonis 3. Ära kuulamise viis menetlusbüroos (autori joonis).....	25
Joonis 4. Ära kuulamise kajastumine haldusaktis (autori joonis)	26
Joonis 5. Ära kuulamine menetlusbüroo haldusaktis (autori joonis)	28
Joonis 6. Ära kuulamine tuleohutuskontrollibüroo haldusaktis (autori joonis).....	30

LISA 1. KONTENTANALÜÜSI KODEERIMISJUHEND

1. Kas menetlusedokumentidest nähtub ärakuulamine?

- A. Nähtub
- B. Ei nähtu
- C. Keeldunud

2. Kuidas ärakuulamine on tagatud?

- A. Suuliselt
- B. Kirjalikult
- C. Telefoni teel
- D. Muu viis

3. Ärakuulamise kajastumine motivatsioonis?

- A. Kajastub
- B. Ei nähtu

4. Kas antud haldusakt on vaidlustatud?

- A. Jah
- B. Ei

5. Kui ärakuulamist pole tagatud, kas võib tegemist olla erandjuhtumiga?

- A. Erand ja põhjendatud
- B. Ei

6. Kas ärakuulamine võib olla tagamata, kuna on võõrkeelne menetlusosaline?

- A. Nähtub
- B. Ei nähtu

LISA 2. KONTENTANALÜÜSI KOONDTABEL

Akti kuupäev	Küsimus					
	1	2	3	4	5	6
291008	1B			4B	5B	6B
81108	1B			4B	5B	6B
100608	1A	2B	3A	4B	5B	6B
120308	1A	2D	3B	4B	5B	6B
280108	1A	2C	3A	4B	5B	6B
180108	1A	2D	3A	4B	5B	6B
110108	1A	2C	3A	4B	5B	6B
41108	1B			4B	5B	6B
110908	1A	2D	3B	4B	5B	6B
200108	1A	2B	3A	4B	5B	6B
41209	1A	2B	3B	4B	5B	6B
111209	1A	2B	3B	4B	5B	6B
150909	1A	2B	3B	4B	5B	6B
210509	1B			4B	5B	6B
120509	1A	2C	3A	4B	5B	6B
220409	1A	2B	3B	4B	5B	6B
250209	1A	2C	3A	4B	5B	6B
180709	1A	2B	3A	4B	5B	6B
171209	1A	2B	3B	4B	5B	6B
131109	1A	2D	3B	4B	5B	6B
130410	1A	2B	3B	4B	5B	6B
90310	1A	2B	3B	4B	5B	6B
200310	1A	2B	3B	4B	5B	6B
180210	1A	2B	3B	4B	5B	6B
131010	1A	2C	3B	4B	5B	6B
270710	1B			4B	5B	6B
270610	1B			4B	5B	6B
131210	1A	2B	3B	4B	5B	6B
171110	1A	2A	3B	4B	5B	6B
11110	1A	2B	3B	4B	5B	6B
141010	1C	2B	3B	4B	5B	6B
161010	1A	2A	3A	4B	5A	6B
11211	1C	2D	3B	4B	5B	6B
31111	1A	2B	3A	4B	5B	6B

20211	1A	2B	3A	4B	5B	6B
251111	1A	2B	3A	4B	5B	6B
11111	1C	2D	3B	4B	5B	6B
100311	1A	2A	3B	4B	5B	6B
260511	1A	2D	3A	4B	5B	6B
211011	1B			4B	5B	6B
240511	1B			4B	5B	6B
220311	1B			4B	5B	6B
170712	1C	2D	3B	4B	5B	6B
260112	1C	2D	3B	4B	5B	6B
71112	1A	2A	3B	4B	5B	6B
271112	1C	2D	3B	4B	5B	6B
70912	1A	2D	3B	4B	5B	6B
271112	1A	2B	3B	4B	5B	6B
220312	1A	2B	3A	4B	5B	6B
160312	1C	2D	3B	4B	5B	6B
210612	1A	2A	3A	4B	5B	6B
120712	1A	2D	3B	4B	5B	6B
300508	1A	2A	3A	4B	5B	6B
140208	1A	2B	3B	4B	5B	6B
121208	1A	2B	3B	4B	5B	6B
181108	1C		3B	4B	5B	6B
270508	1C		3B	4B	5B	6B
210808	1C		3B	4B	5B	6B
90608	1A	2B	3B	4B	5B	6B
180908	1C		3B	4B	5B	6B
290808	1C		3B	4B	5B	6B
300508	1A	2A	3A	4B	5B	6B
290109	1A	2B	3B	4B	5B	6B
270509	1A	2B	3B	4B	5B	6B
150609	1C		3B	4B	5B	6B
90709	1B			4B	5B	6B
110509	1A	2B	3A	4B	5B	6B
90709	1A	2B	3A	4B	5B	6B
260809	1A	2B	3B	4B	5B	6B
60309	1A	2B	3B	4B	5B	6B
240909	1C		3B	4B	5B	6B
130409	1C		3B	4B	5B	6B
301209	1A	2B	3B	4B	5B	6B
250509	1A	2B	3B	4B	5B	6B
200510	1A	2B	3B	4B	5B	6B
250510	1B			4B	5B	6B

200510	1C		3B	4B	5B	6B
151210	1A	2B	3A	4B	5B	6B
150410	1C		3B	4B	5B	6B
300910	1C		3B	4B	5B	6B
240510	1A	2B	3B	4B	5B	6B
301210	1B			4B	5B	6B
260810	1C		3B	4B	5B	6B
240311	1C		3B	4B	5B	6B
110711	1B			4B	5B	6B
280311	1A	2B	3B	4B	5B	6B
220811	1B			4B	5B	6B
250111	1A	2B	3A	4B	5B	6B
190411	1B			4B	5B	6B
300611	1A	2B	3B	4B	5B	6B
131211	1A	2B	3B	4B	5B	6B
231011	1C		3B	4B	5B	6B
301112	1C		3B	4B	5B	6B
70612	1A	2B	3B	4B	5B	6B
110712	1C		3B	4B	5B	6B
310512	1A	2B	3A	4B	5B	6B
20812	1A	2B	3A	4B	5B	6B
220512	1A	2B	3A	4B	5B	6B
250412	1C		3B	4B	5B	6B
150312	1A	2B	3B	4B	5B	6B
120912	1A	2B	3B	4B	5B	6B
50612	1A	2B	3A	4B	5B	6B