EESTI ADVOKATUUR
HALDUSÕIGUSE KOMISJON

Justiits- ja Digiministeerium 10.11.2026
Illimar Pärnamägi
illimar.parnamagi@justdigi.ee

Arvamus haldusmenetluse seaduse ja
Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõule

Sissejuhatus

Justiits- ja Digiministeerium (**JDM**) on edastanud Eesti Advokatuurile arvamuse andmiseks haldusmenetluse seaduse (**HMS**) ja Vabariigi Valitsuse seaduse (**VVS**) muutmise seaduse eelnõu (**eelnõu**). Seletuskirja kohaselt on eelnõu eesmärk tagada isikutele teenuste parem kättesaadavus, parandada halduspraktika kvaliteeti ning vähendada bürokraatiat ja halduskohtute koormust. Seletuskirjas tuuakse esile vaidemenetluse vähene tõhusus ja kohtute ülekoormatus.

Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjon (**komisjon**) nõustub, et haldusülesannete täitmise kvaliteedis esineb vajakajäämisi ning sageli puuduvad tõhusad ja laiapõhjalised sekkumisvõimalused selle parandamiseks. Neile puudustele on komisjon juhtinud tähelepanu advokatuuri komisjonide 3. aprilli 2025. aasta pöördumises Vabariigi Valitsuse juures tegutseva efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja poole. Ühe olulise probleemina on komisjon planeerimismenetluse näitel toonud esile menetluste ebamõistliku kestuse ja tõhusate õiguskaitsevahendite puudumise.

Eelnõuga pakutakse lahenduseks haldusjärelevalve kui õigusinstituudi tõhustamist ning sellega seotud meetmete, sealhulgas sunnimeetmete ringi laiendamist. See võimaldab haldusjärelevalve teostajal sekkuda intensiivsemalt avaliku halduse kandjate tegevussfääri. Eelnõuga lisandub haldusjärelevalve teostaja volitus asendustäitmiseks, s.o võimalus anda järelevalvatava asemel haldusakt, muuta seda või tunnistada see kehtetuks. Kehtiv seadus sellist võimalust ette ei näe: haldusjärelevalve teostaja saab praegu järelevalvatava haldusakti õigusjõudu murda halduskohtule protesti esitamisega (VVS § 75³ lg 8; HKMS § 255). Asendustäitmine loob selleks otsetee.

Komisjon ei ole põhimõtteliselt vastu haldusjärelevalve regulatsiooni ajakohastamisele, sealhulgas selle tõhustamise võimaluste hindamisele. Eelnõuga pakutud lahendused tekitavad komisjoni hinnangul mitmeid tõsiseid, sealhulgas põhiseaduslikke probleeme. Puudulikult on hinnatud kavandatud muudatuste mõju, sealhulgas ohtu sekkuda haldusotsustesse poliitilistel motiividel, võimalikke takistusi õiguskaitse teostamisele ning mõju ministeeriumide tegevusele ja ressursivajadusele. Eelnõus pakutud muudatus vaidemenetluse tõhustamiseks on tervitatav, kuid jääb abinõuna ebapiisavaks. Üldise märkusena lisab komisjon, et seletuskirjast ei nähtu, milliseid alternatiivseid lähenemisi on kaalutud haldusmenetluse tõhustamiseks ja kohtute koormuse vähendamiseks.

Seisukohad eelnõule

1. Probleemipüstituse ja valitud lahenduse põhjendatus

Muudatusega antakse haldusjärelevalve teostajale õigus laiaulatuslikuks sekkumiseks, kuid ei looda veenvalt eeldusi olukorra sisuliseks paranemiseks (vt p 9). Kuna riik ilmselt ei loo uut ametkonda ega palka juurde haldusjärelevalvet teostavaid ametnikke, ei saa eeldada, et uus regulatsioon toob märgatavalt positiivselt mõjuvaid tulemusi. Küll aga jätab nö ukse lahti sekkumisteks olukordades, kus see ei pruugi olla põhjendatud. Selline muudatus vajaks selgemat põhjendust ja põhjalikumat analüüsi.

Üksnes suuremate õiguste andmine tsentraliseerib võimu ja hägustab vastutust, kuid ei loo eeldusi haldusmenetluste kvaliteedi paranemiseks. Samal ajal väheneb kindlus haldusaktide kehtimise suhtes ning suureneb võimalus, et haldusmenetlused muutuvad pikemaks ja nende arv kasvab. Haldusjärelevalve laiendamine üle haldusorgani ja alluvussuhte piiride ei ole seejuures üksnes menetluslik muudatus, vaid muudab Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS), kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) ja teiste seadustega sätestatud pädevusi ning vastutuspiire.

Eelnõu seletuskiri ei selgita piisavalt, milliseid lahendusi veel kaaluti haldusülesannete täitmise tõhustamiseks ning kohtute töökoormuse vähendamiseks ning miks valitud lahendus on alternatiividest eelistatud. Seejuures eeldaks lahenduste välja pakkumine, et iga lahendus lähtub konkreetse probleemi olemusest (nt kas haldusülesande korrapärast täitmist takistab ressursipuudus, haldussuutmatus või sootuks pahatahtlik käitumine). Probleemi olemusest lähtuvalt on tõenäoliselt erinevad ka lahendused). Seejuures tuleks komisjoni hinnangul alternatiividena kaaluva veel järgmisi lahendusi:

- **Avaliku võimu kandjate vastutuse suurendamine**. Kehtiv riigivastutuse seadus (RVastS) ja selle alusel kujunenud kohtupraktika tähendavad sisuliselt, et haldusorgani õigusvastasest viivitusest või otsusest tekkinud kahju kannatanule ei hüvitata. Näiteks võib kohalik omavalitsus põhjendamatult keelduda arendusprojektile detailplaneeringu kehtestamisest või ehitusloa andmisest. Kui arendaja peab seetõttu projektist loobuma, sest rahastamisvõimalused kaovad, ei ole tal RVastS § 7 lg 1 alusel tõenäoliselt lootust kahju hüvitamisele. Avaliku võimu kandja vastutust piiravad oluliselt ka RVastS § 13 lõigetes 2 ja 3 sätestatud põhimõtted. Nende kohaselt ei hüvitata mittesüülise rikkumise korral saamata jäänud tulu. Samuti ei vastuta avaliku võimu kandja kahju eest, kui kahju ei oleks saanud vältida ka „vajalikku hoolsust täielikult järgides“. Oluliselt on piiratud ka nende füüsiliste isikute vastutus, kes tegutsesid avaliku võimu kandja nimel. RVastS § 19 lg 3 ja avaliku teenistuse seaduse § 80 lg 1 kohaselt vastutavad nad üksnes süülise rikkumise korral. Analüüsida tuleks, kas nende piirangute vähendamine aitaks tagada avaliku võimu tegevuse õiguspärasust ja kaitsta kahju kannatanud isikute õigusi.
- **Vaidemenetluse sõltumatuse tagamine ja esindajakulude hüvitamine**. Komisjon nõustub üldjoontes kriitikaga praeguse vaidemenetluse korralduse kohta. Komisjon leiab siiski, et vaidemenetluse sõltumatuse ja seeläbi tõhususe tagamiseks ei piisa sellest, kui sõltumatu organ (nt ministeerium) lahendab vaide asja esimesena lahendanud haldusorgani asemel vaid teatud valitud juhtudel. Vaide lahendaja sõltumatus peaks olema tagatud kõigi vaiete puhul. See väldiks ka muid probleeme, mis on seotud eelnõus pakutud valikulise vaidealluvusega (vt p 6). Vaidemenetluse tõhusust suurendaks ka see, kui isikud saaksid juba vaidemenetluses kaasata professionaalse

nõustaja, kellele makstud tasu tuleks vaide esitajale hüvitada, kui vaie või hilisem kaebus rahuldatakse (vt p 6). Praegune korraldus, kus vaidemenetluses erinevalt kohtumenetlusest esindajakulusid ei hüvitata, vähendab oluliselt motivatsiooni kasutada vaidemenetlust õiguste kaitse vahendina.

- **Halduskohtu lahendite täidetavuse parem tagamine**. Isikute õiguste tegelik kaitse halduskohtusse pöördumise kaudu on praegu piiratud, eriti (ulatusliku) kaalutlusruumiga otsuste puhul. Halduskohtumenetluse reeglite ja praktika kohaselt saab sellisel juhul nn definitiivset kohustamiskaebust esitada ja rahuldada vaid piiratud juhtudel, sest see eeldab kaalutlusõiguse nö redutseerumist nullini. Kohus võib küll kohustada haldusorganit asja uuesti otsustama, kuid tihtilugu ei määrata selleks tähtaega. Ka siis, kui kohus määrab asja uuesti otsustamiseks tähtaja, ei pruugi HKMS §-s 248 ette nähtud trahvi määramise õigus olla tõhus mõjutusvahend. Samuti ei kompenseeri riigile makstav trahv kahju, mis on haldusorgani tegevuse tõttu tekkinud füüsilisele või juriidilisele isikule. Nende probleemide lahendamine on võimalik ka HKMS-i muutmise kaudu, mida tuleks alternatiivina kaaluda.

2. KOV-i enesekorraldusõigus ja kaalutlusruumi säilimine

Kehtiv VVS võimaldab haldusjärelevalvet KOV-ide üle, kuid oluliselt piiratumalt, kui võimaldaksid eelnõuga kavandatud muudatused. Näiteks on ka praegu võimalik rakendada KOV-ide suhtes uurimismeetmeid (kehtiv VVS § 75^2), teha ettekirjutusi haldusülesannete täitmise õiguspärasuse ja seaduses sätestatud juhul otstarbekuse tagamiseks ning määrata ettekirjutuse täitmata jätmise korral sunniraha (kehtiv VVS § 75^1). Kui KOV ei täida haldusjärelevalve teostaja ettekirjutust, on viimasel kehtiva VVS-i alusel õigus pöörduda protestiga halduskohtusse. HKMS § 255 lg 1 kohaselt saab ta nõuda haldusakti tühistamist, haldusakti andmist või toimingu tegemist, haldusakti andmisest või toimingu tegemisest hoidumist, haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist ning haldusakti tühisuse kindlakstegemist.

Olulise muudatusena võimaldab eelnõukohane VVS § 75^{10} täita haldusjärelevalve teostaja korralduse järelevalvatava asemel, analoogselt riikliku järelevalve käigus rakendatava asendustäitmisega. Sisuliselt luuakse sellega n-ö otsetee haldusakti õigusjõu murdmiseks või haldusakti andmiseks halduskohtule protesti esitamise asemel. Kuigi asendustäitmise võimaldamine võib teatud aspektides olla põhjendatud, on VVS-is selleks üldise volituse andmine äärmiselt problemaatiline, eriti kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatava haldusjärelevalve puhul.

Haldusjärelevalvelise sekkumise vajadus kohaliku omavalitsuse tegevusse võib valdkonniti erineda. Sellest sõltuvad ka meetmed, mida saab konkreetses valdkonnas pidada sobivaks, vajalikuks või proportsionaalseks. Haldusülesannete täitmise suunamiseks on erinevaid instrumente, millest repressiivsed meetmed (õigusvastaste otsuste tühistamine või tühistamise nõudmine, KOV-i kohustamine millekski, asendustäitmine) peaksid rakenduma viimase abinõuna. Repressiivsetest abinõudest olulisemaks ja kohasemaks tuleb pidada informatsioonilisi ja preventiivseid meetmeid. Muu hulgas võib valdkonna eest vastutav ministeerium töötada välja asjakohaseid juhendmaterjale ning täpsustada kooskõlastuskohustust. Nagu eespool märgitud, sõltub sekkumisviis konkreetsest valdkonnast ja lahendatavast probleemist.

Erinevate meetmete sobivus sõltub suuresti sellest, kui avar on otsustajale antud kaalutlusruum. Kui kaalutlusruum on vähene või puudub sootuks, võib repressiivsete meetmete rakendamine

(sh asendustäitmine) olla teatud juhtudel põhjendatud[1]. Ulatusliku kaalutlusõigusega valdkondades, näiteks ruumilises planeerimises, võiks see aga tähendada ülemäärast sekkumist kohaliku omavalitsuse autonoomiasse[2].

Kokkuvõttes on komisjon seisukohal, et korralduse täitmine järelevalvatava asemel saaks kõne alla tulla üksnes erandlikel juhtudel ning sedagi vaid siis, kui valdkondlikus seaduses on selleks volitusnorm. Praegu eelnõu seda ette ei näe, vaid annab laialdase asendustäitmise volituse. Volitusnorm valdkondlikus seaduses võimaldaks hinnata asendustäitmise põhjendatust konkreetse haldusülesande puhul ning maandaks haldusjärelevalve teostaja ülemäärase sekkumise riski. Sellise volitusnormi andmine peab igal vastaval juhtumil olema väga hoolikalt läbi kaalutud ning põhjendatud, miks see on mõõdapääsmatu ning võimalike riivatavate õiguste ja huvide suhtes proportsionaalne. Teisisõnu, et see oleks ikkagi erandlik võimalus, mitte ei hakataks seda lausaliselt eriseadustesse sisse kirjutama. Neil põhjustel palub komisjon jätta eelnõukohase VVS § 75^{10} eelnõust välja või muuta seda vastavalt. Asendustäitmise võimaldamisega kaasneb ka muid probleeme, mida käsitletakse järgnevalt.

3. Haldusjärelevalve ulatus

Komisjoni hinnangul on haldusjärelevalve sisulist ulatust määravad sätted (eelnõukohase VVS § 75^{4} lg-d 2 ja 3), mis sisaldavad õiguspärasuse ja otstarbekuse mõisteid, osaliselt ebaselged. Teisalt tekitavad need olulise riski, et avalikku haldust politiseeritakse õigusriigile sobimatul viisil.

Eelnõu kohaselt on haldusülesande täitmine **õiguspärane**, kui see on õiguspärane haldusmenetluse seaduse kohaselt. Sellise viite vajadus ja mõte jäävad ebaselgeks. Nagu seletuskirjas on märgitud, on HMS § 54 kohaselt haldusakti õiguspärasuse eeldus selle vastavus andmise ajal kehtivale õigusele ehk mis tahes siduvatele normidele. Õiguspärane peab olema nii haldusmenetluse lõpptulemus (haldusakt, toiming või haldusleping) kui ka menetluse läbiviimine. See nõue tuleneb juba PS §-st 11 ja kajastub sisuliselt ka HMS §-des 3–5. Seega, kui haldusülesande täitmine peab olema õiguspärane haldusmenetluse seaduse kohaselt, peab see olema kooskõlas kõigi asjassepuutuvate õigusnormidega. Kui eelnõu koostajad sellega nõustuvad, on viide eksitav ja ebavajalik. Kui nende arvates peaks haldusjärelevalve raames tehtav õiguspärasuse kontroll olema siiski kitsam kui näiteks kohtumenetluses, ei nähtu see eelnõu ega seletuskirja tekstist ning vajaks igal juhul selget õigustust.

Eelnõus on esitatud ka haldusülesande täitmise **otstarbekuse** definitsioon. Positiivne on see, et otstarbekust ei ole püütud defineerida ammendavalt. Komisjoni hinnangul ei oleks see asjakohane ega tõenäoliselt ka realistlikult võimalik. Samas annab esitatud definitsioon komisjoni hinnangul põhjendamatult laia võimaluse teostada haldusjärelevalve sildi all avaliku halduse üle poliitilist kontrolli. Seetõttu on see Eesti õiguskorda sobimatu. Poliitilise kontrolli risk tuleneb sellest, et haldusülesande täitmine loetakse otstarbekaks, kui see on kooskõlas Vabariigi Valitsuse või kohaliku omavalitsuse üksuse eesmärkidega. Lähiajaloost ja Euroopa

[1] Siiski võib tekkida küsimus sellise asendustäitmise tõhususe või eesmärgipärasuse kohta, sest tõenäoliselt esinevad objektiivsed põhjused, mis takistavad haldusakti andmist või toimingu sooritamist. Eelnõu seletuskirjas on toodud lahendatava probleemi näitena olukord, kus KOV ei ole taganud lapsele lasteaiakohta. Sellises olukorras saab möönda, et KOV-il puudub selles küsimuses diskretsioon ning kohustus lasteaiakoht tagada on selge. Samas on kaheldav, kas asendustäitmise teel oleks võimalik lapsele lasteaiakoht tagada.

[2] Eraldi probleemide ring võib tekkida planeeringutega, mis esindavad nii kohalikke kui ka riiklikke huve (nt tuulepargid, olulised infrastruktuuriobjektid). Asendustäitmine võimaldaks sellistel puhkudel kohalikest huvidest „üle sõita", mis kujutaks endast olulist sekkumist kohaliku omavalitsuse autonoomiasse, sealhulgas planeerimisdiskretsiooni. Tõenäoliselt leidub selliste olukordade lahendamiseks proportsionaalsemaid, väljakujunenud menetluslike tagatistega instrumente, mis piiraksid kohaliku omavalitsuse autonoomiat vähem, näiteks riigi eriplaneering.

riikidest (nt Poola, Ungari) leiab mitu hoiatavat näidet selle kohta, mida võib kaasa tuua poliitilise võimu esindajatele laiade volituste andmine nõuda apoliitiliselt avalikult halduselt oma (poliitiliste) eesmärkide täitmist. Seda riski süvendab asjaolu, et otstarbekuse mõiste juures ei viidata kuidagi põhiõiguste kaitse vajadusele. Kokkuvõtvalt leiab komisjon, et haldusülesande otstarbekus tuleks jätta kas defineerimata või alternatiivselt sätestada, et otstarbekas on tegevus, mis on kooskõlas vastava valdkonna regulatsiooni eesmärkide ja põhiõiguste kaitsega.

4. Sekkumisvolituste proportsionaalsus ja meetmete astmelisus

Eelnõus jäävad ebaselgeks riigi sekkumise võimalik aeg ja ulatus. Kui KOV-i haldusakt on antud ja selle vaidlustamise tähtaeg möödunud, on akti muutmine ja tühistamine problemaatiline ka siis, kui selle menetluses on olnud minetusi või akt on osaliselt õigusvastane. See rikub õiguskindlust ning pikendab menetlust või avab selle uuesti. Eelnõus tuleks sätestada piirangud sellele, millal saab asendusmeetmeid rakendada. Neid ei tohiks lubada pärast kontrollitava haldusakti kohtus vaidlustamise tähtaja möödumist. Samuti tuleb sätestada tähtaeg, mille jooksul tuleb muudetud või uus haldusakt anda, et niigi pikad menetlused ei veniks veelgi.

Võimalus, et ühe haldusorgani haldusakti asub muutma teine haldusorgan, pigem kahjustab haldusmenetluste usaldusväärsust ja tekitab uusi probleeme. Ka halduskohtumenetluses ei ole tavaks lahendus, kus kohus annaks lahendis ise vaidlustatud haldusakti haldusorgani asemel, kuigi see võimalus on teoreetiliselt olemas, kui kaalutlusõigus on redutseerunud nullini. Praktikas on selliseid lahendeid harva. Ilmselt on mõistlik seda kogemust usaldada ja vältida liigset sekkumist.[3] Lahendamata on küsimus, kes ja kuidas hüvitab sekkumisega seotud kahju. Samuti vajavad täpsemat kirjeldamist sekkumise menetlus ja isikute kaasamine sellesse.

Kui riigil on suutlikkus teha tõhusat järelevalvet KOV-ide haldusmenetluste üle, oleks esimeses etapis mõistlik luua süsteem, mis tuvastab probleeme ja osutab neile. Arvestades, et ka praegu on riigil võimalus kontrollida KOV-i aktide andmist, võiks esialgu piirduda regulatsiooniga, mille kohaselt võib haldusjärelevalve teostaja kontrollida KOV-i akte ning rikkumiste korral esiteks tuvastada vastutavad isikud (vajadusel rakendada distsiplinaarmeetmeid) ja teiseks teha ettepanekuid olukorra lahendamiseks. KOV-i autonoomsust arvestades oleks see kohasem meede. See aitaks teha vajalikke parandusi nii KOV-ide kui ka valitsusasutuste haldusmenetlustes ning ühtlustada haldusmenetluste praktikat.

5. Haldusjärelevalvemenetluse käivitamine, vastutus ja kohtulik kontroll

Eelnõu annab haldusjärelevalve teostajale ulatuslikud volitused, kuid jätab menetluse algatamise korra ebaselgeks. Arusaamatuks jääb, kes ja mille alusel otsustab haldusjärelevalve alustamise ning kas isik saab seda nõuda või annab tema pöördumine üksnes ajendi võimaliku rikkumise kontrollimiseks. Samuti ei ole selge, millal peab haldusjärelevalve teostaja sekkumist kaaluma, mis tähtajal pöördumisele vastama ning kas ja kuidas saab keeldumist või tegevusetust vaidlustada.

Selgitamist vajab ka vaidemenetluse ja haldusjärelevalve suhe. HMS § 73 lg 3 muudatus ei

[3] On näide, kus valitsusasutus (mitte Rahandusministeerium) on pärast hankemenetluse lõppu „sekkunud" ja määranud KOV-ile karistuse riigihangete korra rikkumise eest seaduse alusel, mis ei reguleeri riigihanke korraldamist, kuid kuulub selle valitsusasutuse valdkonda. Menetluses ja otsuses esitatud hinnangud hankemenetlusele, hankelepingule ja isikute vastutuse alustele olid väga asjatundmatud. Kui oleks olnud võimalus KOV-i otsuseid muuta, oleks seda kindlasti tehtud ning tagajärjeks olnuks palju suuremate probleemide tekitamine.

anna ministrile üldist pädevust lahendada KOV-i otsuse peale esitatud vaiet. KOV-i asemel otsustamine VVS § 75[10] alusel on teine menetlus. Eelnõust peaks nähtuma, kuidas välditakse sama asja paralleelset menetlemist ja vastuolulisi otsuseid. Vaide lahendaja muutumine ega selle muutmise kaalumine ministeeriumis ei tohiks pikendada vaide lahendamise tähtaega.

Vaidemenetluse tõhustamiseks tuleks uuesti kaaluda vaide lahendamise eraldamist algsest otsustajast või vaide esitaja piiratud valikuõigust pädeva vaideorgani suhtes. Töökoormuse kasv ei ole üksi piisav põhjus tõhusamast lahendusest loobumiseks.

Lahtiseks jääb vastutuse jaotus. Eristada tuleb järelevalve korraldust, selle täitmiseks tehtud otsust ja haldusjärelevalvaja enda asendusotsustust. Iga otsuse puhul peab olema selge, kes vastutab menetluse eest, kes on kohtus vastustaja ning kelle kanda jäävad kulud ja võimalik kahju hüvitamine. Isik ei peaks oma õiguste kaitseks esmalt lahendama riigi ja KOV-i vahelist vastutuse jaotust.

Haldusjärelevalve ei pruugi olla kõigile puudutatud isikutele soodne. Ehitusloa andmine võib teenida taotleja huve, kuid kahjustada naabreid; loa kehtetuks tunnistamisel võib olla vastupidine mõju. Seetõttu tuleb selgitada, kuidas tagatakse isikute kaasamine, ärakuulamine, usalduse kaitse ja võimalus õigel ajal kohtusse pöörduda. VVS § 75[10] lg 4 viide HMS-ile on vajalik, kuid ei selgita üksi, kuidas need tagatised uues menetluses toimivad.

Kohtuliku kontrolli käsitlus on vastuoluline. VVS § 75[12] lg 2 näeb KOV-i omavalitsusliku ülesande kohta antud korralduse vaidlustamiseks ette halduskohtumenetluse. Seletuskiri aga põhjendab korralduse mõistet üldistusega, et organite vahelised ettekirjutused ei ole haldusaktid (lk 15). Riiklike ülesannete puhul esmalt välistatakse kohtusse pöördumine, järgmises lõigus seda KOV-ile siiski lubatakse (lk 23). Eristada tuleb sama haldusekandja sisemisi suhteid eri haldusekandjate vahelistest suhetest ning määrata, milliseid otsuseid ja toiminguid saavad vaidlustada järelevalvatav ja teised puudutatud isikud. Ka ülesande riiklikuks liigitamine ei tohiks välistada kontrolli järelevalvaja pädevuse piiride üle.

Nagu märkisime p-s 2, ei toeta komisjon üldist asendustäitmise volitust. Eelistada tuleks leebemaid lahendusi: kohalike omavalitsuste nõustamist, juhiseid ja vajaduse korral korraldust rikkumise kõrvaldamiseks. Asendustäitmise säilitamisel peab see jääma viimaseks abinõuks ega tohi asendada KOV-i õiguspärast kaalutlusotsust riigi eelistusega. VVS § 75[10] lg-s 2 lubatud sekkumist eelneva korralduseta tuleb põhjendada konkreetsete olukordadega ja võrrelda muude kiireloomuliste meetmetega, sealhulgas kohtuliku esialgse õiguskaitsega. Erandid tuleb seaduses selgelt piiritleda.

Sunniraha ja asendustäitmise kulude sissenõudmine võivad ressursipuuduses KOV-i võimet ülesannet täita veelgi vähendada. Samuti ei heasta sunniraha maksmine isikule tekkinud kahju. Seetõttu tuleks hinnata nii nende meetmete mõju kui ka õigusvastase viivituse rahalise heastamise võimalusi. Eraldi tuleb hinnata, kas ministeeriumidel on uute volituste kasutamiseks vajalikud teadmised, töötajad ja raha.

6. Vaidemenetluse tõhusus (sisuline erapooletus ja ministri sekkumise mudel, vaidemenetluse kulude hüvitamine)

Eelnõus pakutud muudatus vaidemenetluse tõhustamiseks on tervitatav. Seletuskirjas on õigesti osutatud probleemi juurpõhjusele: vaide lahendab peaaegu alati sama asutus ning sageli ka sama ametnik, kes osales vaidlustatava otsuse tegemisel. Sellises olukorras ei maksa loota, et vaide lahendamisel jõutakse teistsugusele seisukohale või järeldusele, kui jõuti vaidlustatavas otsuses. Samas peaksid HMS-is tehtavad muudatused tagama, et vaide lahendab iga kord sõltumatu isik. Kavandatud muudatus pakub sellele osalist lahendust: põhjendatud juhul võib

minister lahendada vaide tema teenistusliku järelevalve all oleva haldusorgani asemel.

Vaide sõltumatu lahendamine peaks olema tagatud ka juhtudel, kui vaidlustatakse KOV-i või teiste haldusorganite haldusakte, mille suhtes ei kohaldata HMS § 73 lg-s 1 sätestatud reeglipärast vaidealluvust. Vaide sõltumatu lahendamise võiks tagada haldusorgani struktuuris loodud eraldiseisev ja sõltumatu üksus, kelle ülesanne on vaadata läbi haldusorgani tegevuse peale esitatud vaideid. Komisjon möönab, et haldusorganite suutlikkus selliseid struktuuriüksusi luua on erinev ning paljudel juhtudel võib see olla ainuüksi ressursipuuduse tõttu teostamatu. Kui sellist sõltumatut struktuuriüksust ei ole loodud, peaks alternatiivina olema võimalik esitada vaie teisele sõltumatule organile. Selleks võib muu hulgas olla Justiits- ja Digiministeerium, kes teostab kehtiva VVS-i alusel haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Justiits- ja Digiministeeriumil võiks seejuures olla õigus kaasata vaidemenetlusse ministeerium, kelle valdkonda kuulub vaidlustatud haldusakt.

Vaidemenetluse tõhustamist ja kohtute töökoormuse vähendamist võimaldaks ka vaidemenetluse kulude hüvitamine. Kehtiv HMS ei näe ette võimalust hüvitada vaidemenetluses tehtud kulutusi. Seega ei ole võimalik neid vaidemenetluse teiselt poolelt välja mõista.

Kohtupraktikas ei ole peetud põhjendatuks vaidemenetluse kulude hüvitamist ka RVastS-i alusel. Riigikohus on seda põhjendanud kohtuotsuses asjas nr 3-3-1-76-15 (p 12) järgmiselt: „[...] kuna vaidemenetlus oli vabatahtlik ja kohtumenetluses kohtukulude jagamine üldteada, oli kaebajal võimalik vältida kulutusi, mis seisnesid vaidemenetluse õigusabikuludes. Seetõttu polnud haldusaktiga tekitatud kahju vältimatu ning haldusakti ja kahju vahel puudub põhjuslik seos. Vaidemenetluse õigusabikulude hüvitamine oleks vastuolus vaidemenetluse olemusega – vaidemenetluse üks eesmärke on anda isikule võimalus kaitsta oma õigusi võimalikult lihtsas, kiires ja odavas menetluses. Vaidemenetlusele laieneb haldusmenetluse uurimispõhimõte ja haldusorgani selgitamiskohustus. Seega saab igaüks ka õigusabi kasutamata esitada vaide sellest sõltumata, kas tal on vastavaid eriteadmisi ja kogemusi.“

Kuigi HMS-i kohaselt laienevad vaidemenetlusele ka tavapärasele haldusmenetlusele omased uurimispõhimõte ja selgitamiskohustus, ei ole need praktikas vaidemenetlusele omased. Tavapärases vaidemenetluses, kus vaiet lahendab sageli sama ametnik, kes osales vaidlustatava otsuse koostamisel, kaitstakse ennekõike haldusorgani varasemat seisukohta, mitte ei selgitata välja uusi asjaolusid ega hinnata ümber varasemat õiguslikku seisukohta. Seega ei ole komisjoni hinnangul Riigikohtu põhjendused vaidemenetluse kulude hüvitamata jätmise kohta tegelikult asjakohased. Praktikas on olnud ka juhtumeid, kus kohus on vähendanud kaebajale hüvitatavaid kohtumenetluses tekkinud õigusabikulusid põhjusel, et kaebaja on varem läbinud vaidemenetluse ning kohtumenetluses esitatud põhjendused kordavad osaliselt või olulisel määral vaidemenetluses esitatut.

Vaidemenetluse kulude hüvitamata jätmine pärsib otseselt isikute soovi algatada vaidemenetlust, eriti keerukamates küsimustes, kus professionaalse õigusabi kasutamine võiks aidata kaasa õigusvaidluse kiirele ja kohtuvälisele lahendamisele. Vaidemenetluse kasutamist ja tõhusust toetaks oluliselt see, kui selle kulud oleksid hüvitatavad kohtumenetluses. Vaideotsuse vaidlustamisel ja kaebuse rahuldamisel oleksid hüvitatavad ka vaidemenetluses kantud mõistlikud ja vajalikud kulud. See suunaks haldusorganit lahendama vaiet sisuliselt ning võiks oluliselt suurendada õigusvaidluse kohtuvälise lahendamise tõenäosust.

7. Haldusülesande mõiste ja isikuline kohaldamisala

Haldusülesande ning sellega seotud mõistete määratlemine on eelnõus tervikuna

ebaõnnestunud. Isegi kui haldusjärelevalve regulatsiooni asukoht VVS-is on põhjendatud, ei saa põhjendatuks pidada haldusülesande, selle õiguspärasuse ja otstarbekuse reguleerimist VVS-is. Tegemist on haldusõiguse kesksete mõistetega, mille regulatsioon peaks vajaduse korral sisalduma valdkonna üldseadustes, näiteks HMS-is, mitte VVS-is.

Lisaks on eelnõus sisalduvad määratlused ja regulatsioonid tarbetud ja/või ebaõnnestunud. Seletuskirjas mööndakse, et haldusülesande mõiste ei ole kehtivas õiguses lahti kirjutatud. Seletuskirja kohaselt defineeritakse „haldusülesanne" eelnõuga kavandatud VVS §-s 75⁴, kuid tegelikult see säte mõiste definitsiooni ei sisalda. Eelnõukohase VVS § 75⁴ lg 1 määratleb küll, milliseid haldusülesandeid tuleks pidada riigi haldusülesanneteks ja milliseid „muuks haldusülesandeks", ent jätab sisustamata haldusülesande kui sellise tähenduse.

Põhimõtteliselt on võimalik haldusülesannetega seonduvat sisustada ka mõistet seaduses defineerimata, sest sellele saab sisu anda õiguskirjanduse ja kohtupraktika abil. Siiski on selline lahendus pigem ebasoovitav olukorras, kus riigi või KOV-i tegevuse määratlemisest haldusülesandena sõltub, kas selle üle saab teostada haldusjärelevalvet. Haldusjärelevalve on eelnõus defineeritud kui „ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani haldusülesande täitmise üle väljaspool alluvusvahekorda".

Paraku jääb eelnõust mulje, et arusaam haldusülesande mõistest ei ole kooskõlas selle tegeliku sisuga. Eelnõuga kavandatud VVS § 75⁴ lg 2 järgi on haldusülesande täitmine õiguspärane, „kui see on õiguspärane haldusmenetluse seaduse kohaselt". Sellisel määratlusel oleks mõte juhul, kui HMS annaks haldusülesande täitmise õiguspärasuse või mõne sellest veelgi laiema õiguspärasuse määratluse. Sellist määratlust HMS aga ei sisalda. HMS määratleb §-s 54 haldusakti, §-s 89 määruse ning §-s 100 halduslepingu õiguspärasuse eeldused. Viide HMS-ile võiks aidata haldusülesande täitmise õiguspärasust hinnata juhul, kui see kujutaks endast alati haldusakti või määruse andmist või halduslepingu sõlmimist. Tegelikult on haldusülesande täitmise mõiste laiem, hõlmates ka toiminguid, mille õiguspärasust HMS ei defineeri.

Lisaks näeb eelnõuga kavandatud VVS § 75⁴ lg 4 teine lause ette, et haldusülesande täitmise suhtes ei kohaldata korrakaitseseadust (KorS). Samas on haldusülesanne ka kogu riiklik järelevalve. Seega välistataks haldusülesannete KorS-i kohaldamisalast väljajätmisega sealt ka kogu riiklik järelevalve ehk peamine valdkond, mille üldpõhimõtete reguleerimiseks KorS on kehtestatud. Seletuskirja põhjendused sellele välistusele ei ole loogiliselt jälgitavad. Välistust põhjendatakse „praktikas kerkinud küsimusega", kas haldusjärelevalve teostamisel võib kohaldada KorS-i, ning viidatakse KorS § 1 lg-le 7. Kuna viidatud säte välistab ühemõtteliselt KorS-i kohaldamise haldusjärelevalvele, jääb ebaselgeks, miks peaks selles küsimuses praktikas kahtlusi tekkima. Samuti jääb ebaselgeks, miks peaks asjaolust, et haldusjärelevalvele kui haldusülesande üle järelevalve teostamise menetlusele ei kohaldata KorS-i, tulenema selle seaduse mittekohaldatavus ka kontrollitavale haldusülesandele endale.

Ebaõnnestunud on ka eelnõuga kavandatud VVS § 75⁴ lg 3, mis defineerib haldusülesande täitmise otstarbekuse. Esiteks tuleb taas rõhutada, et kui selline määratlus oleks vajalik, tuleks see anda valdkonna üldseadustes, näiteks HMS-is, mitte VVS-is. Teiseks peaks määratlus sõltumata selle asukohast arvestama kehtivas õiguses sisalduvate asjassepuutuvate otstarbekuse või seotud mõistete määratlustega. KorS § 8 defineerib otstarbekuse põhimõtte järgmiselt: „Korrakaitseorgan tegutseb riiklikku järelevalvet teostades eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldab õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult." Selle käsitluse kohaselt sisaldab otstarbekus kolme elementi: eesmärgipärasust, efektiivsust ja paindlikkust. Eelnõuga kavandatud otstarbekuse määratlus erineb KorS-is sisalduvast oluliselt: see samastab otstarbekuse eesmärgipärasusega ning lisab nende tähendusse uudseid elemente, näiteks kooskõla Vabariigi Valitsuse eesmärkidega. Eeldusel, et eespool käsitletud põhjendamatu ettepanek välistada riiklik järelevalve KorS-i kohaldamisalast seaduseks ei saa, kohalduks eelnõukohase otstarbekuse mõiste kehtestamisel riikliku järelevalve kui

haldusülesande teostamisele kaks täiesti erinevat otstarbekuse mõistet. Probleem ei piirdu siiski riikliku järelevalvega. Ehkki HMS ei sätesta otsesõnu otstarbekuse mõistet, on kavandatud määratlus vastuolus ka HMS-iga. HMS § 5 lg 2 järgi „Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele". Seega määratleb ka HMS sarnaselt KorS-iga eesmärgipärasust märksa kitsamalt kui otstarbekust. KorS §-ga 8 ja HMS § 5 lg-ga 2 kooskõlas on otstarbekust ja eesmärgipärasust sisustatud ka kohtupraktikas.

Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku jätta VVS § 75^4 lõiked 1-4 tervikuna eelnõust välja. Samuti palume kaaluda haldusülesande ja otstarbekuse mõistete defineerimise vajalikkust ning selle vajalikkuse korral teha seda HMS-s, arvestades seejuures KorS-s sisalduva otstarbekuse mõistega.

8. Regulatsiooni asukoht ja seos eriseadustega

Komisjon kahtleb VVS-i sobivuses kogu avalikku haldust hõlmava järelevalve üldregulatsiooni asukohana. VVS korraldab eeskätt keskvalitsuse tegevust, eelnõu puudutab aga ka KOV-e ning avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke ülesandetäitjaid. Seletuskirja põhjendus, et VVS reguleerib asutuste tegevust ja teenistuslikku järelevalvet, ei selgita, miks on see parem asukoht kui HMS, halduskoostöö seadus või eraldi halduskorralduse seadus. Samuti jääb selgitamata, miks loobuti VTK-s kavandatud regulatsiooni viimisest halduskoostöö seadusesse (seletuskiri, lk 6). Kui selle valiku juurde jäädakse, tuleb seda seletuskirjas põhjendada.

Selge peab olema ka eelnõu isikuline kohaldamisala. Seletuskiri hõlmab haldusorgani mõistega eraõiguslikke ülesandetäitjaid, VVS § 75^4 lg 5 aga piiritleb nende hõlmatust erandite kaudu. Palume selgitada, kuidas kohalduvad üldvolitused näiteks erakooli pidajale, kellega ei ole sõlmitud halduslepingut, või eriseadusega reguleeritud avalik-õiguslikele isikutele, nagu Kaitseliit ja Rahvusraamatukogu. Üksiku haldusülesande täitmisest ei tohiks järeldada kogu isiku tegevuse allumist haldusjärelevalvele.

Seletuskirja järgi reguleerib haldusjärelevalvet ligikaudu 81 seadust, mida eelnõuga ei muudeta (lk 8). Samal ajal luuakse VVS §-ga 75^5 üldine valitsemisalapõhine järelevalvepädevus. Eelnõust jääb ebakindlaks ka üld- ja eriseaduse vahekorra küsimus. Seletuskirja kohaselt jäävad eriseadustes sätestatud erisused kehtima ning eelnõuga eriseadusi ei muudeta. Kahjuks ei ole kohtupraktika näitel olukord ühene. Riigikohus on HMS-i näitel leidnud, et üldseaduse saaks jätta kohaldamata juhul kui „eriseadusega reguleeritud menetlus" on sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav üldseaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule haldusmenetluse seadusega võrreldava menetlusliku õiguskaitse[4]. Seega ei ole sugugi kindel, VVS-i muudatusi ei asuta rakendama kui üldseadust. See võib olla mh äärmiselt problemaatiline ka teiste isikute, nt Eesti Advokatuuri, seisukohast.

Enne eelnõu menetlusega jätkamist tuleb välja selgitada, kas uued volitused lisanduvad eriseaduste volitustele või on viimaste loetelud ammendavad, kes teeb järelevalvet kattuva pädevuse korral ning kuidas välditakse vastuolulisi korraldusi. Üksnes sedastus, et erisused jäävad kehtima, neid küsimusi ei lahenda. Eriseaduste viited tuleb korrastada samas menetluses.

9. Mõjuhinnangu realistlikkus ja asjakohasus

Seletuskirja kohaselt on eelnõu esmane mõju halduspraktika kvaliteedi ja juhtimise paranemine. See saavutatakse haldusjärelevalve tõhustamisega (sunnimeetmete tõhustamine ja asendustäitmise võimaldamine) ning vaidealluvuse muutmisega (põhjendatud juhtudel ministrile allutamine). Samas märgitakse seletuskirjas, et seaduse rakendamise kulud piirduvad

[4] RKHKm 3-3-1-32-03, p 12-14.

ministeeriumide kuludega, mis tulenevad ametnike töökoormuse suurenemisest vaiete lahendamise tõttu.

See seab kahtluse alla, kui mõjusaid muudatusi eelnõu tegelikult kaasa toob. Ei ole veenev, et halduspraktika kvaliteedi ja juhtimise märkimisväärseks parandamiseks piisab üksnes olemasolevate ministeeriumiametnike töökoormuse suurendamisest. Asendustäitmise lisandumine haldusjärelevalve meetmete hulka eeldaks tõenäoliselt ulatuslikumaid ümberkorraldusi haldusjärelevalve teostajate struktuuris.

Üks oluline mõju, mis on seletuskirjas saanud teenimatult vähe tähelepanu, on oht, et haldusjärelevalve muutub poliitiliseks kujundusinstrumendiks. Seda ohtu on kirjeldanud muu hulgas riigikohtunik Nele Siitam 2016. aastal Juridicas avaldatud artiklis „Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle“[5].

Teine oluline mõju, mis on seletuskirjas saanud teenimatult vähe tähelepanu, on kavandatud muudatuste võimalik ebasoodne mõju haldusvälistele isikutele. Eelnõu ja seletuskiri käsitlevad lisanduvate haldusjärelevalve sekkumisvõimaluste tagajärgi üksnes positiivsena. Ometi on haldusülesannete täitmisel tehtavatel otsustel sageli topeltmõju: ühe isiku huvides haldusakti andmine võib samal ajal olla vastuolus teise isiku huvidega või riivata tema õigusi. Sama iseloomustab asendustäitmisega antavaid haldusakte. Kui kehtiva regulatsiooni kohaselt oleks protesti esitamisel kolmandale isikule tagatud menetluslikud õigused (sh õigus menetluskulude hüvitamisele), siis asendustäitmise korral tuleks sama isik kaasata haldusmenetlusse, kus menetluskulusid ei hüvitata.

Kokkuvõtvalt on komisjon seisukohal, et eelnõus on mitmeid olulisi probleeme, mis ei ole lahendatavad üksikute muudatustega. Eelnõuga lahendatavad probleemid ning pakutavad lahendused tuleks põhjalikumalt lahti mõtestada. Esimeseks ülesandeks peakski olema probleemide ringi kaardistamine. Selle analüüsi tulemusena võib selguda, et probleemid esinevad peamiselt üksikutes valdkondades (nt ruumiline planeerimine, keskkond, energeetika). Sellisel juhul peaksid ka lahendused silmas pidama nende valdkodade spetsiifilisi aspekte. Eelnõuga kavandatud lahendus kätkeb tõsist ohtu, et sekkuma asutakse seal, kus sekkumine ei ole põhjendatud.

Komisjon on valmis eelnevalt käsitatud teemasid eelnõu koostajatega arutama. Palume selleks võtta ühendust komisjoni esimehe vandeadvokaat Indrek Kukega (indrek.kukk@tegos.legal).

Lugupidamisega

Indrek Kukk

[5]N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. Juridica VI/2016, lk 379.