



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 05.11.2025 nr 8-3/8914-1;
JDM/25-1226/-1K
Meie 14.01.2026 nr 1.1-11/4815-3

**VTK Vabariigi Valitsuse seaduse,
halduskoostöö seaduse ja teiste
seaduste muutmiseks**

Austatud proua justiits- ja digiminister

Kooskõlastame Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) järgmiste märkustega.

1. VTK-s leitakse, et edaspidi võiks nii teenistuslik kui ka haldusjärelvalve toimida preventiivselt ning selle teostamine võiks olla suunatud haldusorganite võimalike õigusvastaste ja ebaotstarbekate tegevuste ärahoidmisele ja ennetamisele, sh olukorras, kus lubamatu käitumine ei ole veel aset leidnud.

Ebaselgeks jääb, mil viisil selline preventatiivne järelvalve toimuks. Märgitud on üksnes, et järelvalve teostamine võiks olla suunatud haldusorganite võimalike õigusvastaste ja ebaotstarbekate tegevuste ärahoidmisele ja ennetamisele, sh olukorras, kus lubamatu käitumine ei ole veel aset leidnud. Samas ei ole toodud näiteid, kuidas käiks edaspidi preventiivne teenistuslik järelvalve (haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle) ministeeriumi ja tema asutuste puhul. Näiteks kuidas teeks Justiits- ja Digiministeerium preventiivset järelvalvet oma valitsemisala ametite ja inspeksioonide suhtes.

VTKs tuuakse preventiivse nõustamise näitena Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt kohalikku omavalitsust puudutavates üldküsimustes pidevat nõustamist, nõustamispraktika kokkuvõtete avaldamist ja infopäevade korraldamist. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 3 kohaselt annab riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. Mitmed ministeeriumid teevad seejuures (eelarveliste võimaluste olemasolu korral) oma valdkonna seadusi tutvustavaid infopäevi või korraldavad koolitusi. Ministeeriumid ei anna aga õigusabi, ehk konkreetsete eluliste asjaolude osas õiguslikke hinnanguid.

Märgime, et preventiivne laiaulatuslik järelvalve eeldab kõikidelt valitsemisaladelt arvukate täiendavate ametikohtade loomist, mis toob omakorda kaasa täiendavad kulud.

2. VTK-ga soovitakse enam eristada haldusjärelevalvet riiklikust järelevalvest, et tuua selgemalt esile, et korrakaitseadust ei saa analoogia korras haldusjärelevalves kohaldada, et meetmed oleksid erisugused erinevates menetlustes. Me ei pea seda vajalikuks. Meil on nii eraõiguslikke hankijaid (riiklik järelevalve) kui ka avalik-õiguslikke (haldusjärelevalve). Hankereeglid on neil samad. Ei pea vajalikuks sellist suurt vahetegemist, et kas riiklik järelevalve või haldusjärelevalve. See tekitab meile lisakoormust ja segadust. Ka eraõiguslik hankija, kui ta hangib mitte ettevõtluse jaoks, vaid nt mõne temal lasuva haldusülesande täitmiseks, võib minna haldusjärelevalve alla. Kui teeme järelevalvet, siis ei pruugi olla teada, millise ülesande jaoks hanget läbi viiakse. Riigihangete seadus sellist eristamist ette ei näe. Tihti ei suuda ka hankijad ise seda eristada. Seega meie sõnum, et riigihangete alases järelevalves tahaksime säilitada eriregulatsiooni – võimalikult ühetaolise regulatsiooni nii haldusjärelevalves kui riiklikus järelevalves. Kui üldseaduseid muudetakse, siis meile peaks jääma võimalus riigihangete seaduses erisusi teha.

3. VTK-s on esitatud senise vaidemenetluse korda puudutavalt jõutud järeldusele, et tänaseks on praktikas juurdunud vaidemenetlus pigem nõrk abinõu halduspraktika vigade korrigeerimiseks läbi haldusesisese juhtimise. Lisaks on selgitatud, et üldpõhimõtte, mille kohaselt vaie esitatakse haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet (HMS § 73 lg 1), on mõneti osutunud sisutühjaks.

Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutseva Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi *RTK*) üheks põhifunktsiooniks, lisaks muudele kesksetele tugiteenustele, on RTK-le delegeeritud Euroopa Liidu ja muude välistoetuste korraldamine, rakendamine, sertifitseerimine ja kontroll. Lisaks välistoetustele rakendab RTK ka paljusid riigi eelarvest rahastatavaid toetusmeetmeid. Seejuures rakendab RTK erinevate ministeeriumide toetusmeetmeid (nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium). Lisaks RTK-le on suuremad toetusmeetmete rakendajad ka Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA (edaspidi *EIS*) ja Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi *KIK*).

Nii välistoetuste korraldus ja rakendamine kui ka riigisiseste toetusmeetmete rakendamine on 97% juhtudel baseerunud põhimõttel, et toetuste rakendamisel haldusorgani poolt tehtud haldusotsuste peale esitatud vaided lahendab taotlusi menetlev haldusorgan, mille alused on ettenähtud valdkonda reguleerivates õigusaktides.

HMS kohaselt ei ole vaidemenetlus enne kohtusse pöördumist üldjuhul kohustuslik. Samas on senised struktuuritoetuste rakendusperioodide eriseadused (nt STS2014_2020, ÜSS2021_2027) näinud ette vaidemenetluse kohtueelse kohustuslikkuse. Arvestades, et taotluste ja otsuste hulk erinevates toetusmeetmetes on suur, on vaidemenetluse läbiviimist haldusakti andnud haldusorgani tasemel peetud efektiivseks haldusorgani enesekontrolli mehhanismiks, mis vähendab ka ministeeriumite ja halduskohtute koormust.

Efektiivsust näitab ka senine statistika, mille kohaselt on näiteks RTK-s ligi 15% vaiete koguarvust tulenevalt vaided rahuldatud osaliselt või täielikult. Vaidemenetluste kaudu saab toetust rakendav haldusorgan ülevaate muutmist vajavatest asjaoludest, protsessidest ning vajadusel ka õigusnormidest. Nii kogub ka RTK, EIS ja KIK välistoetuste korraldusasutusena vaiete üldist statistikat ning teavet toetusi reguleerivates õigusaktides muutmist või täiendamist vajavatest asjaoludest.

Kuivõrd välistoetuste puhul täidab RTK riigisisest konsolideeritud ülesandeid, milleks on nii toetuste korraldamine kui ka rakendamine, siis on efektiivsem, kui vaideid lahendab toetusi menetlev ja haldusakti andnud haldusorgan. Meie hinnangul tuleks säilitada sellise mudeli rakendamise võimaldamist ka tulevikus.

4. VTK alapunktides 125 ja 126 on esitatud kaalumiseks ettepanek, mille kohaselt antakse vaidealluvus erinevates vaidemenetlustes läbivalt üldpõhimõttena kõrgemalseisvale asutusele.

Me ei saa selle ettepanekuga nõustuda, kuivõrd see tähendaks Rahandusministeeriumi jaoks eraldi uue süsteemi loomist ning ka täiendavate ametikohtade loomist (sh eeldab täiendavaid rahalisi vahendeid). Näiteks on RTK-l aastas keskmiselt lahendamisel 70–80 toetuste andmisega seotud vaiet. On olnud ka aastaid, kus vaideid on olnud üle 100. Seejuures tuleb silmas pidada, et kuigi RTK on Rahandusministeeriumi valitsemisalas, on RTK rakendusüksuseks erinevate ministeeriumide (rakendusasutuste) välja töötatud toetusmeetmetes. Seega ei ole mõeldav, et vaiete lahendamine ei kuuluks rakendusüksuse või rakendusasutuse pädevusse, vaid seda teeks Rahandusministeerium.

Toetuste korraldamine ja rakendamine toimub tihedas koostöös asutuste ja ministeeriumite vahel, mistõttu on ministeeriumite valitsemisalade toetuste korraldamise ja rakendamise tõusetuvad probleemid ning vaidlused ka täna järjepidevalt ministeeriumite tähelepanu all.

5. Palume täiendavalt analüüsida, milline peaks olema õiguslik raamistik täitevvõimu järelevalveks põhiseaduslike institutsioonide ja nende haldusala asutuste üle.

Kuigi põhiseaduslikud institutsioonid on riigihangete seaduse § 5 lõike 2 punkti 1 või punkti 3 järgi avaliku sektori hankijad ja korraldavad riigihankeid (nt Eesti Pank riigihange viitenumbriga 302605), ei allu nende riigihanked praegu Rahandusministeeriumi järelevalvele. Kehtiv õigus ei sätesta põhiseaduslike institutsioonide üle riiklikku ega haldusjärelevalvet ning Riigikohus on rõhutanud, et selline kontroll on võimalik vaid siis, kui seadusandja on selle selgesõnaliselt ette näinud. Kui seadusandja sooviks laiendada haldusorgani järelevalvepädevust põhiseaduslike institutsioonide tegevusele, tuleks luua vastav õiguslik raamistik, sh määratleda kohtuvaidluste alused (vt RKHKo 11.05.2015, nr 3-3-1-90-14, p 14). Seda ei saa aga teha riigihangete seaduses, sest põhiseaduslikke küsimusi tuleb reguleerida konstitutsioonilises seaduses (PS § 104 lg 2 p 14) – kohtukaebõigus ja menetlusreeglid on sätestatud HKMS-is. Sellised muudatused oleksid ulatuslikud ja mõjutaksid kogu halduskohtumenetluse süsteemi, mitte üksnes riigihankevaldkonda (vt ka HÕNTE § 32 lg 3 ja § 2 lg 1).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493
Virge.Aasa@fin.ee

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee

Marek Kübarsepp 5917 9099
Marek.kubarsepp@rtk.ee