



Justiits- ja Digiministeerium  
info@justdigi.ee

Teie 05.11.2025 nr JDM/25-1226/-  
1K, 8-3/8914-1/  
Meie 16.12.2025 nr 1.2-3/2771-5

**Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö  
seaduse ja teiste seaduste muutmise VTK  
kooskõlastamine**

Lugupeetud minister

Olete edastanud meile kooskõlastamiseks väljatöötamiskavatsuse (VTK) Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmiseks.

Toetame selle eesmärki korrastada haldus- ning teenistusliku järelevalve regulatsiooni, viies need Vabariigi Valitsuse seadusest (VVS) halduskoostöö seadusesse (HKTS). Kavatsus loob eeldused õigusselguse suurendamiseks, preventiivse ehk ennetava järelevalve rakendamiseks ja ettekirjutuste täitmise tõhustamiseks. Nõustume, et kehtiv õiguslik regulatsioon vajab täiendusi, kuid oluline on säilitada ka paindlikkus, mis võimaldaks valdkondlike eripärade arvestamist.

Kooskõlastame VTK järgmiste tähelepanekutega:

1. **Terminoloogia.** Toetame ettepanekut lisada HKTS-i selged legaaldefiniitsioonid mõistetele haldusülesanne, õiguspärasus, otstarbekus, kuid märgime, et VTK punktis 86 toodud haldusülesande mõiste ei ava haldusülesande sisu, vaid annab haldusülesande liigituse. Palume eelnõu koostamisel mõistet sisuliselt avada.
2. **Kohalike omavalitsuste üle teostatav järelevalve.** Nõustume, et antud valdkond vajab selgemat regulatsiooni ja seda mitte ainult omavalitsuse haldusaktide kontrolli vaates. Hetkel on kohalike omavalitsuste üle teostatavas järelevalves pädevuste killustatus väga suur, mistõttu ei ole alati selge, kes ja mille üle järelevalvet teostab. Lisaks on praktikas ebaselge protesti ja ettekirjutuse omavaheline suhe, mistõttu toetame protesti kaotamise vajaduse hindamist ning kiirete meetmete lisamist. Sotsiaal- ja tervisekaitse valdkonna vaates võiks aga kaaluda eriregulatsiooni loomist kiireks sekkumiseks kriitilistes olukordades (nt laste heaolu, turvalisuse tagamiseks).
3. **Haldussunni kohaldamise ebaefektiivsus.** Täna on sunniraha sisuliselt ainus haldussunni meede, mida saab rakendada haldusjärelevalves. Sotsiaalkindlustusameti (SKA) kogemus näitab, et kui ettekirjutust ei täideta, siis sunniraha rakendamisest alati ei piisa. Seetõttu toetame, et lisaks sunnirahale luuakse võimalus asendustäitmiseks (korralduse täitmiseks järelevalvatava asemel) ja kulude sissenõudmiseks. Samas ei peaks järelevalveorgani poolt haldusjärelevalve korras antud korralduse järelevalvatava isiku asemel täitmise võimalus olema tavapärane praktika. Asendustäitmist võiks kasutada üksnes kiiret ja kohest lahendamist vajavates olukordades, et asendustäitmine ei muutuks

järelevalvatava jaoks mugavaks viisiks olukorra lahendamiseks, millega järelevalvatavale kaasneb üksnes tagantjärele kulude hüvitamine.

4. Teeme ettepaneku üle vaadata VTK (punkt 85, lk 17) **haldusjärelevalve skeem** (joonis 2) ja läbi mõelda, millise järelevalve alla liigitub edaspidi olukord, kus üks asutus kontrollib teist asutust väljaspool alluvuse vahekorda (nt Andmekaitse Inspektsiooni järelevalve SKA üle). Meie hinnangul ei ole sellised olukorrad tavamõistes paigutatavad omavalitsusliku või riikliku haldusülesande täitmise kontrolli alla ja tegemist ei ole ka teenistusliku järelevalvega. Ühe lahendusena võiks siin kaaluda „üldise haldustegevuse“ terminit. Ehk tegemist oleks üldise (õigusliku) haldusjärelevalvega, mille puhul kontrollitakse haldustegevuse õiguspärasust väljaspool alluvussuhet. Sellise üldise (õigusliku) järelevalve kõrval saaks lisaks teenistuslikule järelevalvele eristada riikliku haldusülesande järelevalvet väljaspool hierarhilist alluvust, ehk erialast haldusjärelevalvet.
5. VTK punkti 88 kohaselt on haldusjärelevalve ese haldusülesande täitmise õiguspärasuse kontroll ning riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontroll. Selline lähenemine on teooria vaates mõistetav, kuivõrd omahaldusülesannete otstarbekuse kontrollimisel võidakse põhjendamatult sekkuda enesekorraldusõigusesse. Sellest olenemata peame oluliseks, et haldusjärelevalve üldregulatsiooni reformimisel säilitataks riikliku haldusülesande ehk erialase haldusjärelevalve juures VVS § 75<sup>1</sup> lõike 3 lause 1 põhimõte, mille kohaselt hõlmab haldusjärelevalve otstarbekuse kontrollimist üksnes seaduses sätestatud juhul. Seda põhjusel, et sellist otsustuspädevust ei ole mõistlik jätta järelevalveametniku kujundada, kuivõrd esiteks võib see olla vaieldav, kas mõne haldusülesande täitmise puhul on tegu riikliku või omahaldusülesandega. Teiseks ei saa välistada, et teatud juhtudel võib mõni haldusülesanne langeda nii riikliku kui ka omahalduse valdkonda, mis omakorda muudaks riikliku ja omavalitsuse liigitusel põhineva haldusjärelevalve korralduse praktikas probleemseks. Lisaks võivad sellise lähenemisega kaasneda hilisemad küsimused seoses kontrollitava tegevuse kulude kandmisega.
6. **Haldusesisese järelevalve teostaja juhis** (punkt 120, lk 22). VTK üheks suunaks on suurendada ennetava sekkumise osakaalu. Selleks soovitakse ette näha võimalus, et haldusesisese järelevalve teostaja võib anda haldusülesande õiguspäraseks või õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks juhiseid. Juhistega seonduvalt vajaks täpsustamist, kas juhiste andmine on lubatav ka omahaldusülesannete täitmise üle teostatava haldusjärelevalve juures või tulenevad siin teatud piirangud lähtuvalt järelevalvatava enesekorraldusõigusest. Samuti märgime, et kuigi ennetuslik järelevalve on põhimõtteliselt positiivne, saab see toimida ainult juhul, kui sellele luuakse selge õiguslik raamistik, mis määratleb ennetavate juhiste staatuse ning nende seose hilisema kontrolliga, tagab tasakaalu riigi sekkumise ja KOV enesekorraldusõiguse vahel.
7. Kui HKTS-i lisatakse haldusjärelevalve peatükk, siis vajaks üle vaatamist ka halduslepinguga seonduv, kuivõrd HKTS § 10 punkti 5 kohaselt määratakse halduslepinguga kindlaks haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalvet teostav valitsusasutus või kohaliku omavalitsuse ametiasutus või organ. HKTS § 10 punkti 9 kohaselt määratakse halduslepinguga aga mh kindlaks järelevalveasutuse või -organi õigused. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas halduslepingute puhul on haldusjärelevalve meetmed dispositiivsed või kohalduvad halduslepingute järelevalvele ainult seadusest tulenevad sekkumispädevused.
8. **Vaideorgan ja vaidemenetluse kulud**. Märgime, et kui vaidealluvus liigub ministeeriumisse, siis ei pruugi see ära võtta asutuse ressursikulu. Seda põhjusel, et ka sellisel juhul tuleks asutusel jätkuvalt täita lähteorgani ülesandeid, kujundada vaideasjas

seisukoht ja vajadusel otsustada menetluse uuendamise vajaduse üle. Teiselt poolt tasuks hinnata, et millist mõju avaldab selline muudatus halduskoormusele ja menetluse üldisele ajakulule. Lisaks võivad vaideorgani muutumisega kaasneda kulud. Näiteks seoses vaideorgani juurdepääsu vajadusega infosüsteemidele või andmetele (sh eriliigilistele isikuandmetele). Vaidemenetluse kulude osas on meile teadaolevalt aga Riigikohus olnud seni seisukohal, et vaidemenetluse õigusabikulud ei saa põhimõtteliselt hüvitada, sest see oleks vastuolus vaidemenetluse olemusega (RKHKo 3-3-1-93-04, p 14). Kokkuvõtvalt võiks meie hinnangul siin kaaluda, kas need muudatused sobivad sellisena kõigile valdkondadele ja millised mõjud sellega erinevatele organitele kaasnevad. Näiteks puude raskusastme tuvastamise vaidluses täiendava eksperdi kaasamise küsimus (RKHKo 3-17-1110, p 22), jne.

9. **Vaidemenetlusele haldusakti kehtivust edasilükkav toime.** Kui tegemist on üksnes koormava haldusaktiga, siis võiks VTKs toodud lahendust kaaluda. Samas nt SKA ei saada ka täna täiturile sissenõudmise ettekirjutusi, kui vaidemenetlus kestab. Niisiis võib arutleda, kas selline muudatus on vältimatult vajalik. Küll vajaks VTK-s pakutud lähenemine läbimõtlemit neil juhtudel, kus tegemist on nn topeltmõjuga haldusaktiga. Siinkohal tasub arvestada, et kõik isikud ei pruugi oma õigusi kasutada heauskselt, mistõttu võib teatud juhtudel haldusakti kehtivuse edasilükkav toime hoopis riivata isikute õigusi. Lisaks vajaks sellisel juhul kaalumist kui kaua vaidemenetluse edasilükkav toime peaks kestma. Kas haldusakti kehtivuse peatamine lõpeb vaideotsusega ning kas kohtumenetluses tuleks ikkagi taotleda esialgset õiguskaitset? Juhul kui kohtumenetluses tuleks jätkuvalt taotleda õiguskaitset, on kindlasti mõtlemiskoht, kas keskmine inimene saab aru, et kohtumenetluses haldusakti kehtivus automaatselt ei peatu. Kui haldusakti kehtivuse edasilükkav toime peaks lõppema vaideotsusega, siis tuleb arvestada, et kohtusse pöördumisel ei pruugi kaebus alati kiiresti jõuda vastustajani, mis omakorda võib viia vahepeal haldusakti täitmisele pööramiseni. Võimalik, et siin tasuks põhjalikumalt kaaluda, kas selline kehtivuse edasilükkav toime peaks olema üldine õigus, kuna see ei pruugi kõigile valdkondadele sobida või siis tekitab see hoopis uusi probleeme ja halduskoormust juurde jätkuvaidluste näol.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Karmen Joller  
sotsiaalminister

Kaidi Meristo  
kaidi.meristo@sm.ee