EESTI ADVOKATUUR
ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja digiminister
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
monika.tappo@justdigi.ee

Teie 18.10.2026 nr 8-1/7547-1
Meie 11.11.2026 nr 1-8/26/110-1

Eesti Advokatuuri seisukohad haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Liisa-Ly Pakosta

Täname, et olete Eesti Advokatuurile arvamuse avaldamiseks edastanud haldusmenetluse seaduse (HMS) ja Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) muutmise seaduse eelnõu.

Seonduvalt kõnesoleva eelnõuga peab advokatuur vajalikuks esmalt rõhutada, et advokatuuri üle teostatava (piiratud) haldusjärelevalve osas peab jääma kehtima senine kord. Eelnõu seletuskirja leheküljel 27 viidatakse seoses VVS § 75[1] lõikega 4 ja haldusjärelevalve ulatusega teiste haldusekandjate üle otsesõnu Eesti Advokatuurile. Nimetatu osundab, et eelnõu koostajate ning hiljem ka seadusandja kavatsus on kohaldada eelnõukohast haldusjärelevalvet ka Eesti Advokatuuri suhtes. Võime küll eeldada, et hilisem üldseadus ei muuda varasemat eriseadust, kuid eelnõu ja seletuskirja pinnalt ei ole olukord üheselt selge.

Seetõttu teeme ettepaneku välistada Eesti Advokatuur eelnõukohase VVS-i haldusjärelevalve regulatsiooni kohaldamisalast, kuivõrd Justiits- ja Digiministeeriumi järelevalvepädevus on sätestatud advokatuuriseaduses (AdvS) ning täiendavate meetmete kohaldamine ei ole vajalik. Seadusest ja seletuskirjast peab selgelt tulenema, et AdvS-i erinormid prevaleerivad, sealhulgas säilib AdvS § 4 lõikes 3 ette nähtud protesti esitamise kord. Võimalus, et Justiits- ja Digiministeerium võiks oma haldusaktiga asendustäitmise korras advokatuuri akte asendada, peab olema välistatud, sest see ei ole kooskõlas advokatuuri eneseregulatsiooni ja sõltumatuse põhimõttega.

Samuti esitame advokatuuri seisukohad eelnõu kohta, mille on kujundanud haldusõiguse ja maksejõuetusõiguse komisjonid (vt lisad 1 ja 2). Kokkuvõtvalt on advokatuur esitanud seisukohad järgmiste teemade kohta:

I Haldusõiguse komisjoni seisukohad

Probleemipüstituse ja valitud lahenduse põhjendatus. Üksnes suuremate õiguste andmine tsentraliseerib võimu ja hägustab vastutust, kuid ei loo eeldusi haldusmenetluste kvaliteedi paranemiseks. Seletuskiri ei selgita piisavalt, milliseid lahendusi veel kaaluti ning miks valitud

lahendus on alternatiividest eelistatud. Alternatiividena tuleks kaaluda avaliku võimu kandjate vastutuse suurendamist, vaidemenetluse sõltumatuse tagamist ja esindajakulude hüvitamist ning halduskohtu lahendite täidetavuse paremat tagamist.

KOV-i enesekorraldusõigus ja kaalutlusruumi säilimine. Korralduse täitmine järelevalvatava asemel saaks kõne alla tulla üksnes erandlikel juhtudel ning sedagi vaid siis, kui valdkondlikus seaduses on selleks volitusnorm. Sellise volitusnormi andmine peab igal vastaval juhtumil olema väga hoolikalt läbi kaalutud ning põhjendatud. Komisjon palub jätta eelnõukohase VVS § 75^{10} eelnõust välja või muuta seda vastavalt.

Haldusjärelevalve ulatus. Haldusjärelevalve sisulist ulatust määravad sätted on osaliselt ebaselged ning tekitavad olulise riski, et avalikku haldust politiseeritakse õigusriigile sobimatul viisil. Haldusülesande otstarbekus tuleks jätta kas defineerimata või alternatiivselt sätestada, et otstarbekas on tegevus, mis on kooskõlas vastava valdkonna regulatsiooni eesmärkide ja põhiõiguste kaitsega.

Sekkumisvolituste proportsionaalsus ja meetmete astmelisus. 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. Lahendamata on küsimus, kes ja kuidas hüvitab sekkumisega seotud kahju. Täpsemat kirjeldamist vajavad sekkumise menetlus ja isikute kaasamine sellesse. 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.

Haldusjärelevalvemenetluse käivitamine, vastutus ja kohtulik kontroll. Eelnõu annab haldusjärelevalve teostajale ulatuslikud volitused, kuid jätab menetluse algatamise korra ebaselgeks. Selgitamist vajab ka vaidemenetluse ja haldusjärelevalve suhe. Eelnõust peaks nähtuma, kuidas välditakse sama asja paralleelset menetlemist ja vastuolulisi otsuseid. Iga otsuse puhul peab olema selge, kes vastutab menetluse eest, kes on kohtus vastustaja ning kelle kanda jäävad kulud ja võimalik kahju hüvitamine. 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.

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.

Vaidemenetluse tõhusus (sisuline erapooletus ja ministri sekkumise mudel, vaidemenetluse kulude hüvitamine). Eelnõus pakutud muudatus vaidemenetluse tõhustamiseks on tervitatav. Samas peaksid HMS-is tehtavad muudatused tagama, et vaide lahendab iga kord sõltumatu isik. Vaide sõltumatu lahendamise võiks tagada haldusorgani struktuuris loodud eraldiseisev ja sõltumatu üksus, kelle ülesanne on vaadata läbi haldusorgani tegevuse peale esitatud vaideid. Kui seda ei ole loodud, peaks alternatiivina olema võimalik

esitada vaie teisele sõltumatule organile. Vaidemenetluse kasutamist ja tõhusust toetaks oluliselt see, kui selle kulud oleksid hüvitatavad kohtumenetluses.

Haldusülesande mõiste ja isikuline kohaldamisala. Haldusülesande ning sellega seotud mõistete määratlemine on eelnõus tervikuna ebaõnnestunud. Komisjon teeb ettepaneku jätta VVS § 75[4] lõiked 1–4 tervikuna eelnõust välja. Tuleb kaaluda haldusülesande ja otstarbekuse mõistete defineerimise vajalikkust ning selle vajalikkuse korral teha seda HMS-is, arvestades seejuures korrakaitseseaduses sisalduva otstarbekuse mõistega.

Regulatsiooni asukoht ja seos eriseadustega. Komisjon kahtleb VVS-i sobivuses kogu avalikku haldust hõlmava järelevalve üldregulatsiooni asukohana. Üksiku haldusülesande täitmisest ei tohiks järeldada kogu isiku tegevuse allumist haldusjärelevalvele. Seletuskirja järgi reguleerib haldusjärelevalvet ligikaudu 81 seadust, mida eelnõuga ei muudeta. Samal ajal luuakse VVS §-ga 75[5] üldine valitsemisalapõhine järelevalvepädevus. Eelnõust jääb ebakindlaks ka üld- ja eriseaduse vahekorra küsimus. Seletuskirja järgi jäävad eriseadustes sätestatud erisused kehtima ning eelnõuga eriseadusi ei muudeta. Komisjoni hinnangul ei ole sugugi kindel, et 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. Eriseaduste viited tuleb korrastada samas menetluses.

Mõjuhinnangu realistlikkus ja asjakohasus. Ei ole veenev, et halduspraktika kvaliteedi ja juhtimise märkimisväärseks parandamiseks piisab üksnes olemasolevate ministeeriumiametnike töökoormuse suurendamisest. Seletuskirjas on vähe tähelepanu saanud oht, et haldusjärelevalve muutub poliitiliseks kujundusinstrumendiks, ning muudatuste võimalik ebasoodne mõju haldusvälistele isikutele. Kokkuvõtvalt on komisjon seisukohal, et eelnõus on mitmeid olulisi probleeme, mis ei ole lahendatavad üksikute muudatustega. Esimeseks ülesandeks peaks olema probleemide ringi kaardistamine ning selle analüüsi tulemusel võib selguda, et probleemid esinevad peamiselt üksikutes valdkondades. Eelnõuga kavandatud lahendus kätkeb tõsist ohtu, et sekkuma asutakse seal, kus sekkumine ei ole põhjendatud.

II Maksejõuetusõiguse komisjoni seisukohad

Haldusjärelevalve pankrotihalduri tegevuse üle. Pankrotiseaduse (PankrS) § 70 nimetatud haldusjärelevalve pankrotihalduri tegevuse üle ning PankrS § 192[1] nimetatud haldusjärelevalve pankrotimenetluse seaduspärase läbiviimise ning pankrotimenetluse kulude otstarbekuse üle ei ole ega saa olla haldusjärelevalve HMS ja VVS tähenduses. Pankrotihaldur ei ole haldusorgan, kuna ta ei täida avaliku halduse ülesandeid. Komisjon teeb ettepaneku täiendada VVS-i eelnõud § 75[4] lg 5 alapunktiga 3), mille kohaselt VVS-is haldusjärelevalve kohta sätestatut ei kohaldata pankrotiseaduse alusel pankrotihaldurite tegevuse üle teostatavale haldusjärelevalvele.

Palume advokatuuri seisukohti eelnõu edasisel menetlemisel arvesse võtta.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

Lisad:

1. Advokatuuri haldusõiguse komisjoni seisukohad
2. Advokatuuri maksejõuetusõiguse komisjoni seisukohad

Gerli Võimre 6979253
gerli.voimre@advokatuur.ee