MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

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

Teie 18.10.2026 nr 8-1/7547-1 , JDM/26-1134/-1K

Meie 17.11.2026 nr 2-3/3605-2

MKM arvamus haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõule

Lugupeetud minister Liisa-Ly Pakosta

Täname, et esitasite kooskõlastamiseks haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) kooskõlastab eelnõu järgnevate märkustega:

1. *VVS § 75⁵ kui pädevusnormi ja eriseaduste vahekord*

Palume täpsustada kavandatava VVS § 75⁵ lõike 1 ja eriseadustes sätestatud haldusjärelevalvepädevuse vahekorda. Normiteksti võib koostoimes VVS § 75¹ lõigetega 1 ja 2 mõista ministeeriumile iseseisva üldise järelevalvepädevuse andmisena, samas kui seletuskirja järgi peaks konkreetne järelevalve teostaja ja tema pädevus tulenema eriseadusest.
Palume eelnõus või vähemalt seletuskirjas üheselt selgitada, kas VVS § 75⁵ annab ministeeriumile järelevalvepädevuse ka juhul, kui valdkonnaseadus seda eraldi ette ei näe. Küsimus on MKM-i jaoks oluline eelkõige Eesti Töötukassa puhul, sest töötuskindlustuse seaduses ega tööturumeetmete seaduses ei ole sätestatud MKM-i üldist haldusjärelevalvepädevust töötukassa üle.

Töövõimetoetuse seaduse §-des 24-26 on seevastu MKM-i haldusjärelevalve töötukassa üle eraldi reguleeritud. Seetõttu tuleb selgitada, kas kavandatav üldnorm laiendab MKM-i pädevust ka töötukassa muudele MKM-i valitsemisalasse kuuluvatele haldusülesannetele ning kuidas kohaldub VVS-i üldregulatsioon töövõimetoetuse seaduse eriregulatsiooni kõrval.

2. *Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ülesannete liigitamine ja enesekorraldusõigus*

Palume analüüsida eelnõu mõju riigist eraldiseisvatele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, sealhulgas töötukassale, ning sätestada või seletuskirjas avada kriteeriumid, mille alusel eristatakse riiklikke haldusülesandeid ja enesekorraldusõiguse alusel täidetavaid omavalitsuslikke haldusülesandeid. Liigitusest sõltuvad järelevalve ese ja ulatus, otstarbekuse kontrolli lubatavus, siduvate korralduste andmise võimalus ning vaidluste lahendamise kord.

Eesti Töötukassa ei ole MKM-i valitsemisala valitsusasutus ega ministeeriumi hallatav riigiasutus. Regulatsioon peab seetõttu säilitama selge piiri MKM-i poliitikakujundamise ja järelevalvepädevuse ning töötukassa seadusest tuleneva enesekorraldusõiguse ja juhtimisorganite pädevuse vahel. Otstarbekuse kontroll ei tohiks võimaldada asendada töötukassa organi või haldusorgani õiguspärast kaalutlusotsust üksnes ministeeriumi teistsuguse otstarbekushinnanguga.

3. *MKM-i haldusjärelevalve ja Riigikontrolli majanduskontrolli vahekord*

Palume seletuskirjas selgelt piiritleda MKM-i haldusjärelevalve ning Riigikontrolli majanduskontrolli vahekord. Töötuskindlustuse seaduse § 24 lõike 5 kohaselt kontrollib töötukassat Riigikontroll. Pädevused võivad osaliselt kattuda eelkõige juhul, kui haldusjärelevalve hõlmab riigi vahendite kasutamise otstarbekuse ja tulemuslikkuse hindamist.

Selgitada tuleb, millises ulatuses kuulub töötukassa tegevuse otstarbekuse ja tulemuslikkuse hindamine MKM-i pädevusse ning kuidas välditakse kontrollifunktsioonide dubleerimist ja vastuolulisi hinnanguid.

4. *VVS § 75[10] asenduspädevuse eeldused ja rakendamine*

Palume täpsustada VVS §-s 75[10] kavandatud asenduspädevuse materiaalseid ja menetluslikke eeldusi. Avalik-õigusliku juriidilise isiku või muu järelevalvatava asemel haldusakti andmine või toimingu tegemine peab olema erandlik, vältimatu ja proportsionaalne abinõu, mida kasutatakse olulise rikkumise korral üksnes siis, kui leebemad meetmed ei ole olnud tulemuslikud ning sekkumine on vajalik isiku õiguste või kaaluka avaliku huvi kaitseks.

Lisaks tuleb hinnata asenduspädevuse tegelikku rakendatavust. Selgitamist vajavad juurdepääs menetlusandmetele ja infosüsteemidele, isikuandmete töötlemise õiguslik alus, valdkondliku ja tehnilise pädevuse olemasolu, otsuse täitmine, kulude kandmine ning vastutuse jaotus.

Asenduspädevuse puhul palume lisaks selgitada puudutatud isiku õiguskaitset. Näiteks olukorras, kus MKM annab VVS § 75[10] alusel töötukassa asemel haldusakti või teeb toimingu (kasutab asendustäitmise pädevust), palume seletuskirjas täpsustada sellise haldusakti või toimingu suhtes kohaldatavat õiguskaitsekorda, sealhulgas vaidealluvust ja halduskohtumenetluses vastustajaks olevat haldusorganit.

5. *HMS § 73 lõike 3 muudatuse kohaldamisala ja vaide lahendamine*

Palume õigusselguse huvides täpsustada HMS § 73 lõike 3 kavandatava muudatuse kohaldamisala. Seletuskirjas tuleb üheselt märkida, et ministeeriumi võimalus lahendada põhjendatud juhul valitsemisala haldusorgani asemel vaie ei laiene haldusorganile, kelle üle minister teenistuslikku järelevalvet ei teosta, sealhulgas töötukassale. VVS-is kavandatav haldusjärelevalvepädevus ei tohiks iseenesest tekitada HMS § 73 lõike 3 kohast vaide lahendamise pädevust.

Vaide ministeeriumis lahendamine peab jääma selgelt piiritletud erandiks. Regulatsioonis või seletuskirjas tuleb kirjeldada põhjendatud juhu sisulised kriteeriumid, vaide ministeeriumile ülevõtmise otsustamise kord, menetlusosaliste ja algselt pädeva asutuse teavitamine ning menetlusmaterjalide üleandmine. Samuti tuleb välistada paralleelsete vaidemenetluste tekkimine.

Eriti tehnilistes valdkondades, näiteks toodete ja teenuste ligipääsetavuse, ehitiste, digiligipääsetavuse, tooteohutuse ja tehniliste nõuete täitmise kontrollimisel, ei pruugi ministeeriumil olla üksikjuhtumi lahendamiseks vajalikku erialast pädevust. Palume selgitada, kuidas tagatakse sellistel juhtudel pädeva asutuse sisuline kaasamine, eksperditeadmiste kasutamine ning Euroopa Liidu õigusest ja harmoneeritud standarditest tulenevate nõuete ühetaoline kohaldamine.

Horisontaalsete valdkondade puhul tuleb lisaks selgitada, milline ministeerium on pädev vaide lahendamise üle võtma olukorras, kus küsimus puudutab mitme ministeeriumi vastutusala.

6. *Õiguskaitse järelevalvemenetluses*

Palume täpsustada muu avalik-õigusliku juriidilise isiku, sealhulgas töötukassa, suhtes antud järelevalvekorralduse vaidlustamise korda, vaide lahendamise pädevust ja kohtuliku kontrolli võimalusi. Seletuskiri käsitleb õiguskaitset eeskätt kohaliku omavalitsuse üksuse näitel, kuid regulatsioon hõlmab ka teisi avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid.

Õiguskaitse võimalused peavad olema üheselt arusaadavad ka juhul, kui vaidlus puudutab ülesande liigitamist riiklikuks või omavalitsuslikuks haldusülesandeks.

7. *Mõju töökoormusele ja ressursivajadusele*

Palume täiendada seletuskirja mõjuhinnangut ning hinnata realistlikult muudatuste kulusid ja tulusid. Kavandatav regulatsioon võib suurendada MKM-i ja tema valitsemisala asutuste töökoormust seoses vaiete lahendamise, haldusjärelevalve teostamise, siduvate korralduste ettevalmistamise, asenduspädevuse kasutamise, üksikjuhtumite menetlemise ning kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike haldusülesannete üle järelevalve teostamisega.

Väide, et vaide lahendamise ülevõtmine vähendab allasutuste koormust, ei ole piisavalt põhjendatud. Ministeeriumile tuleb üle anda kogu asja lahendamiseks vajalik faktiline ja tehniline teave ning allasutuse selgituste koostamine ja menetluses osalemine võib tema töökoormust hoopis suurendada. Samal ajal tekib ministeeriumil vajadus täiendava sisulise, õigusliku, tehnilise ja korraldusliku võimekuse järele.

Palume mõjuhinnangus eraldi hinnata vajalike ametikohtade arvu ja palgafondi, andmetöötluse ning infosüsteemidele juurdepääsu kulusid, ekspertiisi hankimise vajadust ja menetluste eeldatavat mahtu. MKM-i esitatud sisendi kohaselt puudub praegu selle ülesande täitmiseks eraldi ametikoht nii ministeeriumis kui ka asjaomastes allasutustes.

8. *Korralduse täitmise tähtaja täpsustamine*

Palume õigusselguse huvides kaaluda VVS § 75[8] lõike 4 sõnastamist järgmiselt: „Järelevalvatav täidab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud korralduse viivitamata, kuid mitte hiljem kui järelevalve teostaja määratud tähtaja jooksul.“

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Liina Vahtras
majandus- ja tööstusminister

Ivar Siska +372 625 6462
Ivar.Siska@mkm.ee