

1.1. Sisukokkuvõte

Seadusemuudatusega lahendatavad probleemid jagunevad üldjoones kolmeks

- Eelnõuga täiendatakse ja muudetakse kehtivat haldusjärelevalve korda. Kehtima jäävad eriseaduste erisused, mis on vajalikud ühe või teise valdkonna spetsiifika tõttu. Põhiseaduslikke

1

institutsioone ja neid teenindavaid asutusi (nt Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei jne) haldusjärelevalvele reeglina ei allutata, v.a seaduses sätestatud erijuhtudel.

Haldusjärelevalve eraldati riiklikust järelevalvest 2014. aastal korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega (edaspidi *KorSi eelnõu*), millega loodi Vabariigi Valitsuse seadusesse haldusjärelevalve menetluse üldosa. Haldusjärelevalve sätete lisamisega Vabariigi Valitsuse seadusesse taotleti Eesti seadustes selle tühimiku täitmist, mis seondus täitevvõimu haldusesisese, mitte alluvussuhtes teostatava järelevalvega ning milleks oli riikliku järelevalve instituut. Ühtlasi lisati haldusjärelevalve pädevust ja volitusi sätestavad erinormid 56 valdkondlikku seadusesse.¹ Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (432 SE)² lisati VVSi uus haldusjärelevalvet reguleeriv paragrahv – § 75³.

Haldusjärelevalve regulatsiooni ei ole Eestis varem terviklikult korrastatud. Eelnõuga luuakse põhjalikult uuendatud haldusjärelevalve regulatsioon, kuna haldusjärelevalve rakendamisel on kerkinud mitmeid küsimusi. Üldise raamina reguleeritakse VVSi haldusjärelevalve osa selgemalt ja detailsemalt, kuid eriseadusi praegu ei muudeta.

Eelnõu soovitakse saavutada üldjoones järgmiseid eesmärke ja tulemusi

- 1) Inimese õigused on paremini kaitstud ning avalik haldus toimib ühiskonna jaoks usaldusväärsemalt:
 - inimene ei pea avaliku võimu vea parandamiseks alati ise vaidlust algatama, sest asutuste ja ametnike tegevuse üle toimib tugevam haldusesisene kontroll;
 - inimeste küsimused lahendatakse kiiremini ning väheneb haldusesiseste viivituste mõju teenuste kättesaadavusele ja õiguste teostamisele;
 - selgemad reeglid aitavad asutustel valida õige järelevalvekorra, mis vähendab õiguslikku ebakindlust ning toetab ühetaolist ja prognoositavat halduspraktikat kogu ühiskonnas;
 - järelevalve tõhusamad võimalused, sealhulgas korralduste ja juhiste andmine ning vajaduse korral korralduse täitmine järelevalvatava asemel, aitavad rikkumised kiiremini kõrvaldada ja ennetada nende kordumist.
- 2) Avalikud teenused ja õiguste kaitse on eri omavalitsustes paremini tagatud:
 - omavalitsusüksused saavad senisest selgema toe ja tugevama ajendi seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks, mis aitab tagada inimestele vajalikud teenused ja õiguste kaitse sõltumata nende elukohast;
 - õigusvastase tegevuse kahtluse korral saab asjaolud kiiremini välja selgitada ja nõuda rikkumise kõrvaldamist ning kui korraldust ei täideta, võimaldavad sunnivahendid või asendustäitmine kaitsta inimese õigusi ja avalikke huve ilma pika viivitusega;
 - riiklike ülesannete täitmisel saab hinnata ka seda, kas avalikke vahendeid kasutatakse eesmärgipäraselt, säästlikult ja ühiskonna huvides;
 - rikkumiste kõrvaldamine muutub kiiremaks, sest senise ajamahuka protestimenetluse asemel saab kasutada vahetumaid abinõusid;
 - järelevalvet teeb edaspidi üldjuhul ministeerium, kes tunneb vastavat valdkonda kõige paremini.

Kokkuvõtvalt võimaldab eeltoodu probleemidele asjatundlikumalt reageerida, vähendab asutuste vahelist dubleerimist ja suurendab inimeste usaldust riigi ning kohaliku omavalitsuse koostöö vastu.

Eelnõuga ei panda ettevõtjatele, inimestele ega vabaihendustele uusi kohustusi ning nende halduskoormus ei suurene. Pikemas vaates aitab tõhusam järelevalve vähendada vajadust vaidlustada haldusasutuste vigu ning toetab avalike teenuste ühtlasemat kvaliteeti ja ühiskonna usaldust avaliku võimu vastu. Seetõttu ei rakendata eelnõus halduskoormuse tasakaalustamise reeglit.

Eelnõu sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused puudutavad haldusjärelevalve täpsustamist, pädevusi, meetmeid ja vaidluste lahendamist. Muudatused täpsustavad haldusülesandeid, järelevalve teostamise volitusi ning korralduste täitmise korda. Kokkuvõtvalt on eelnõu sisuks:

1. Haldusjärelevalve mõiste ja ulatus: Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani haldusülesande täitmise üle väljaspool alluvust, hõlmates haldusülesande õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli. Kehtetuks tunnistatakse VVS §-d 75²-75³ ning kehtestatakse uued sätted haldusülesande ja järelevalve kohta.
2. Haldusülesande määratlus ja täitmise tingimused: Haldusülesanne jaguneb riiklikuks ja omavalitsuslikuks. Selle täitmine peab olema õiguspärane haldusmenetluse seaduse kohaselt ning otstarbekas, olles kooskõlas eesmärkide, tõhususe ja avalike huvidega. Haldusorgan vastutab avaliku korra tagamise eest, kuid korrakaitse seadust ei kohaldata.
3. Haldusjärelevalve teostamise pädevus: Pädevus on ministeeriumil või selle volitatud valitsusasutusel vastavalt valitsemisalale. Kui haldusülesanne ei kuulu ühegi ministeeriumi pädevusse, määrab Vabariigi Valitsus vastava ministeeriumi järelevalve teostamiseks.
4. Haldusjärelevalve teostaja volitused: Riikliku haldusülesande kontrollimisel võib ta kasutada uurimismeetmeid, anda korraldusi ja juhiseid haldusülesande õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks. Omavalitsusliku haldusülesande kontrollimisel võib ta samuti rakendada uurimismeetmeid ja anda korraldusi õiguspäraseks täitmiseks, kuid otstarbekusse ei sekkuta.
5. Uurimismeetmed ja teavitamine: Järelevalve teostaja võib nõuda seletusi, küsitleda ametnikke, kontrollida ja võtta valduses olevaid asju, siseneda territooriumile ning jäädvustada olukorda. Võimalusel teatatakse järelevalve ajast ja viisist ette.
6. Korraldused ja nende täitmine: Järelevalve teostaja võib anda korraldusi haldusakti andmiseks, muutmiseks, lõpetamiseks, kehtetuks tunnistamiseks või peatamiseks, määrares täitmiseks mõistliku tähtaja ning andes need kirjalikult ning põhjendatult. Korraldusi täidetakse viivitamata või tähtaja jooksul.
7. Sunniraha, vahetu sunnimeetmed ja asendustäitmine: Korralduse tähtaegselt täitmata jätmisel võib rakendada sunniraha kuni 20 000 eurot või vahetut sundi, sealhulgas politsei abi. Kui korraldus jäetakse täitmata, võib järelevalve teostaja täita selle ise (asendustäitmine), vajadusel eelnevat korraldust andmata edasilükkamatu juhtumikorral.
8. Vaidluste lahendamine ja kulud: Vaidlusi riikliku haldusülesande täitmise üle lahendavad ministrid või Vabariigi Valitsus, omavalitsusliku haldusülesande vaidlused lahendatakse halduskohtumenetluse seaduse alusel. Haldusjärelevalve teostaja kannab korralduse täitmise kulud, kuid asendustäitmise korral nõuab kulud järelevalvatavalt isikult tagasi.
9. Vaidealluvuse muudatus: Eelnõu jätab alles vaidemenetluse senise põhimõttelise pädevusjaotuse, kus ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuse haldusakti või toiminguga peale esitatud vaide lahendab üldjuhul valdkonnas valitsusasutus ise, kuid ministeeriumile antakse kaalumisruum ja võimalus võtta see pädevus põhjendatud juhtudel üle. See loob ministeeriumile võimaluse ja instrumendi seista hea põhjendatud juhtudel valitsemisala halduspraktika õiguspärasuse ja ühtsuse eest. Ministeerium peab arvestama vaidemenetluse tähtajaga ning teavitama menetlusosalisi.

Muudatuste keskne eesmärk on tagada, et inimene saaks avaliku teenuse, otsuse ja õiguskaitse õigel ajal ning et avalik võim parandaks oma vead (tagaks õiguspärasuse) võimalikult vara järgmiselt:

Probleem	Konkreetne näide	Lahendus	Oodatav mõju
Asutus ei tegutse, tegutseb aeglaselt või täidab ülesannet valesti.	Näited: - inimene ootab seaduses ette nähtud tähtajast kauem ehitusloa, toetuse või tegevusloa otsust, kuid asutus ei selgita viivitust; - registrikanne, millest sõltub inimese toetuse või ettevõtja tegevuse jätkumine, jääb ametniku tegevusetuse tõttu tegemata; - asutus lõpetab menetluse sisulise põhjendusega ega paranda ilmset viga ka pärast sellele tähelepanu juhtimist.	Järelevalve tegija saab nõuda kohustuse täitmist ja kasutada vajaduse korral sunnivahendeid.	Inimene saab otsuse kiiremini ning tal ei ole vaja üksnes menetluse käivitamiseks kohtusse pöörduda.
Vald või linn jätab seadusest tuleneva ülesande täitmata.	Näited: - omavalitsus ei korralda eakale või puudega inimesele seadusega ette nähtud sotsiaalteenust; - lapsele ei tagata õigel ajal kohta lasteaias või vajalikku tugiteenust; - ohtlik kohalik tee, ülekäigukoht või tänavavalgustus jäetakse korduvatele teadetele vaatamata pikaks ajaks korrastamata.	Riik saab olukorda uurida, teha ettekirjutuse ning viimase abinõuna kasutada asendustäitmist, sunniraha või vahetut sundi.	Vajalik teenus või ohutu elukeskkond taastatakse kiiremini ning inimese õigused sõltuvad vähem tema elukohast.
Vaide lahendab alati sama asutus, kes tegi vaidlustatud otsuse.	Näited: - ettevõtja vaidlustab ameti loa andmisest keeldumise, kuid vait kontrollivad sama asutuse ametnikud, kelle kolleegid algse otsuse tegid; - inimene vaidlustab toetuse tagasinõude, kuid vaide lahendamisel korratakse algse otsuse põhjendusi uusi vastuväiteid sisuliselt hindamata; - mitu inimest esitavad sarnase vea kohta vaideid, kuid samas asutuses lahendades ei jõua korduv probleem ministriumiga anna põhjust kogu valitsemisala praktikat parandada.	Ameti või inspeksiooni otsuse peale esitatud vaide võib lahendada põhjendatud juhul ka ministrium.	Otsust hinnatakse suurema institutsionaalse distantsiga ning korduvad vead võivad tulla nähtavale kogu valitsemisalas.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Monika Tappo (monika.tappo@justdigi.ee) ja sama talituse juhataja Illimar Pärnamägi (illimar.parnamagi@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Muudetakse haldusmenetluse seadust (RT I, 06.07.2023, 31). Muudetakse ka Vabariigi Valitsuse seadust (RT I, 30.06.2026, 43), mistõttu on eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust (PS § 104 p 8).

2. Seaduse eesmärk

Valitsus on võtnud eesmärgiks muuta riigiasutuste töö tõhusamaks ja inimestele paremini arusaadavaks ning haldusjärelvalve korrastamine on selle osa. Seega on seaduse eesmärgiks tagada inimestele parem teenuste kättesaadavus muutes haldusjärelvalve regulatsiooni selgemaks ja tõhusamaks, samuti parandada halduspraktika kvaliteeti ja tagada haldusülesannete õiguspärane ja otstarbekas täitmine. Muudatused toetavad avalike vahendite tõhusamat kasutamist ja avaliku sektori üldist usaldusväärsust.

Eelnõu kohta on 2025.a koostatud väljatöötamiskavatsus² (edaspidi VTK). VTK saadeti eelnõude infosüsteemis kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse andmiseks erinevatele asutustele. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit jätsid VTK kooskõlastamata. Haridus- ja Teadusministeerium kooskõlastas VTK märkustega arvestamisel. Rahandusministeerium, Kaitseministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium ja Kliimaministeerium kooskõlastasid VTK märkustega. Arvamuse VTK kohta andsid Riigikohus ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

Üldjoontes toetasid ministeeriumid ettepanekut korrastada haldusjärelvalve norme ning muuta need selgemaks.

VTK kooskõlastamisel toodi põhilise murekohana välja vaidemenetluse regulatsiooni muutmine. Ministeeriumid leidsid, et vaidemenetluse viimine allasutustest ministeeriumidesse toob kaasa märkimisväärse töökoormuse, vajaduse värvata uusi töötajaid ja korraldada koolitusi. Toodi välja ka võimaliku lisanduva töömahu ja kulude kohta mõjuhinnangu puudumist.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium tõi välja murekohti kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatavas regulatsioonis.

² Algatatud Justiits- ja digiministeeriumi poolt 06.11.2025 (nr 8-3/8914-1). Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmiseks – EIS](#).

Võrreldes VTK-ga on loobutud kavast haldusjärelevalve regulatsioon tõsta VVS-st halduskoostöö seadusesse. Varasemalt on olnud plaanis koostada halduskorralduse eelnõu, mis hõlmaks mh kõiki eelpool nimetatud küsimusi, kuid vastavasisulised eelnõud ei ole siiani ametlikult algatatud. Samas sobitub koostatav regulatsioon olemuselt hetkel ka VVS-i, mis reguleerib asutuste tegevust, teenistuslikku järelevalvet jms.

Eelnõust on võrreldes VTK-ga välja jäetud ka kava korrastada teenistuslikku järelevalvet puudutav regulatsioon. Teenistuslik järelevalve jääb praegusel kujul VVS-i ja seda ei muudeta. Seega käsitleb eelnõu vaid haldusjärelevalve küsimusi, mille osas on regulatsiooni korrastamine selgelt prioriteetsem.

VTK tagasisides esitati ka mitmeid ettepanekuid teemade kohta, mida võiks eelnõusse lisada, nt ametiabi normide täpsustamine, halduslepinguid puudutavate sätete ülevaatamine ja korrastamine jne. Eelnõusse ei ole siiski lisatud teemasid, mida VTKs ei olnud, kuivõrd tegemist on mahukate küsimustega, mis võivad vajada põhjalikumat analüüsi ja eraldi VTKd.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimesega muudetakse HMS-i (vaidealluvus) ja teisega VVS-i (haldusjärelevalve).

Eelnõu § 1 - kehtiva HMS-i kohaselt kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 73 lg 3).

Ametid, inspeksioonid ning muud otse ministeeriumile alluvad valitsusasutused lahendavad praktikas enda vaideid ise. Seega lahendab vaide sama haldusorgan, kes otsuse tegi. Lisaks, kui ministril puudub vahetu ülevaade enda valitsemisala praktilise elu murekohtadest, on tal selle võrra raskendatud ka valdkonna juhtimine. Näiteks, kui riikliku järelevalve pädevusega ametnike tegevuses nähakse ühiskonnas probleeme³, siis oleks ministeeriumil vaideorganiks olles vahetud hoovad nende kitsaskohtadega tegelemiseks. Kui ministeerium ei saa piisavalt kaasa rääkida enda valitsemisala vaidemenetlustes, võib see probleemne olla ka õigusriigi põhimõtte seisukohast. Seega on mõneti sisutühjaks osutunud üldpõhimõte, et vaide esitatakse haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet (HMS § 73 lg 1).

Tulenevalt eelnevast võib öelda, et praktikas juurdunud vaidemenetlus on pigem nõrk abinõu halduspraktika vigade korrigeerimiseks läbi haldusesisese juhtimise. Samas peaks ennekoike ministeerium seisma hea selle eest, et avaliku halduse väärtused tuvastatakse ning korrigeeritakse.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse HMS § 73 lõiget 3 ja täiendatakse uue lausega, mille kohaselt võib põhjendatud juhul minister lahendada vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani asemel ise.

³ Vt nt Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda ettepanekuid. Nõukoda töötas 18 kuud (2025. aasta märtsist kuni 2026. aasta septembrini). Arvutivõrgus: <https://www.riigikantselei.ee/majanduskasvu-noukoda>.

Nii säilib kehtiv kord, kus kohaldub HMS § 73 lg 3 ehk hoitakse ministeeriumi pädevus vaidemenetlusest lahus ning valitsemisala asutused lahendavad igaüks enda vaideid ise. Samas tuuakse sisse ka ehk HMS § 73 lg 1 põhimõte ehk üldregulatsioon, mille kohaselt saab põhjendatud juhul vaide lahendada haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet tegev organ (ministeerium). Põhjendatud juhuga on tegemist eelkõige siis, kui võimalik õiguste rikkumine on vältav, samalaadseid võimalikke õiguste rikkumisi on esinenud korduvalt ühe või mitme isiku suhtes või haldusakt või toiming põhjustab avalikule korrale olulise või kõrgendatud ohu.

Põhjendatud juhuga võib olla näiteks tegemist järgmistes olukordades:

1. Õiguste rikkumine on vältav. Näiteks keeldub ministeeriumi valitsemisala amet jätkuvalt võimaldamast isikul tutvuda teda puudutavate dokumentidega, kuigi keeldumise õiguslik alus on vaieldav. Kuna riive kestab iga päev edasi, võib olla põhjendatud, et minister lahendab vaide ise.
2. Õiguste rikkumine seisneb kestvas tegevusetuses. Näiteks jätab amet korduvalt tegemata seadusest tuleneva toimingut, mille viibimine takistab ettevõtlusega tegelemist, toetuse saamist või mõne muu õiguse kasutamist. Minister võib sekkuda, kui tavapärane vaide lahendamise kord ei tagaks piisavalt kiiret õiguskaitset ning õigusliku vea parandamist.
3. Esineb mitu samalaadset juhtumit. Näiteks on amet andnud suurele hulga isikutele ühesuguse sisuga haldusaktid, mille õiguspärasus sõltub sama õigusnormi tõlgendusest. Ministri otsus võimaldaks kujundada valitsemisalas ühtse praktika ning vältida samalaadsete rikkumiste jätkumist.
4. Haldusorgan kordab varasemast vaideotsusest hoolimata sama viga. Näiteks on kõrgemalseisev organ juba selgitanud, et teatud menetluspraktika on õigusvastane, kuid amet jätkab samasuguste otsuste tegemist. Korduvus ja seniste abinõude ebapiisavus võivad õigustada vaide lahendamist ministri poolt.
5. Praktika puudutab määratlemata või suurt isikute ringi. Näiteks rakendab amet avalikult teatavaks tehtud juhendit või automatiseeritud otsustusreeglit, mille alusel võidakse anda palju samalaadseid õigusvastaseid haldusakte. Kuigi vaie puudutab konkreetset isikut, võib ministri lahendil olla laiem korrastav mõju.
6. Haldusakt või toiming võib põhjustada olulise ohu avalikule korrale. Näiteks annab amet loa tegevuseks, millega võib kaasneda ulatuslik keskkonnakahju, paljude inimeste tervise kahjustamine või olulise taristu toimimise häirimine.
7. Võimalik on oluline või kõrgendatud oht. Näiteks puudutab vaidlustatud otsus sellise ehitise, seadme, kemikaali või tegevuse kasutamist, mille puhul on reaalne oht inimese elule, raskeks tervisekahjustuseks või suure väärtusega vara kahjustamiseks. Sellisel juhul võib ministri vahetu sekkumine olla põhjendatud ka enne kahjuliku tagajärje saabumist.
8. Juhtum ühendab mitu tunnust. Näiteks jätkab amet korduvalt selliste lubade väljastamist, millega kaasneb kõrgendatud oht inimeste elule või tervisele. Sel juhul on võimalik rikkumine ühtaegu korduv ning avaliku korra seisukohalt eriti kaalukas.

Normi rakendamisel tuleks siiski ministeeriumil iga kord eraldi põhjendada, miks ei ole piisav, et vaide lahendab tavapäraselt pädev haldusorgan, ning miks on ministri poolt asja ülevõtmine vajalik ja õigustatud.

Minister peab sekkumise korral arvestama olemasoleva HMS §-s 84 sätestatud vaidemenetluse tähtajaga (ehk 10 päeva, mida saab pikendada üks kord 30 päeva võrra). Pädevuse ülevõtmisest tuleb teavitada menetlusosalisi, sh nii vaide esitajat kui ka vaiet lahendavat haldusorgani.

Väljatöötamiskavatsuses kaaluti vaidealluvuse muutmist selliselt, et ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuse haldusakti või toimingu peale esitatud vaide lahendaks senise valitsusasutuse asemel alati valdkonna eest vastutav ministeerium. Eesmärk oli seeläbi tugevdada ministeeriumi sisulist vastutust valitsemisala halduspraktika eest, tagada sõltumatum teisene kontroll, ühtlustada õiguse kohaldamist ning siduda vaidemenetlus paremini haldusjärelevalve ja valdkondliku juhtimisega.

Ministeeriumid tõid aga väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel esile lisatöökoormuse, vajaduse täiendava pädevuse ja võimalike ametikohtade järele ning puuduliku mõjuhinnangu. Seega käesoleva eelnõuga pakutav võimalus on paindlik lahendus, mis annab võimaluse teatud juhtudel vaidealluvust muuta.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse VVSi. Haldusjärelevalve üldregulatsioon asub praegu VVSis (§-d 75¹–75³). Viidatud sätted reguleerivad haldusjärelevalvet, haldusjärelevalve meetmeid ning haldusjärelevalvet omavalitsusüksuste tegevuse üle. Uus loodav regulatsioon täiustab, korrestab ning asendab senise lakooniliselt kirja pandud haldusjärelevalve sätted.

Eelnõu järgib põhimõtet, et valdkonnaseadustes on võimalik teha üldregulatsioonist erisusi. Praegu kehtivad eriseadused juba sätestavad erisusi VVSis kehtestatud üldregulatsiooni suhtes, sh näevad ette näiteks täiendavad haldusjärelevalve meetmed, mis võivad tuleneda valdkonna eripärast. Haldusjärelevalvet on reguleeritud lisaks VVSile veel umbes 81 seaduses. Käesoleva eelnõuga valdkonnaseadustes muudatusi ei tehta.

Valdkonnaseadustes on praegu näiteks reguleeritud:

1. haldusjärelevalve teostaja ja tema ülesanded (pädevus);
2. haldusjärelevalve teostaja õigused (volitused);
3. haldusjärelevalve tulemused ja nende vormistamine (nt huvikooli seaduse § 26 lg 1: „Haldusjärelevalve tulemused vormistatakse õiendiga“);
4. haldusjärelevalve erisused (isikuandmete kaitse seaduse § 59 lg 1: „Andmekaitse Inspeksioon võib haldusjärelevalve teostamisel kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artikli 83 lõikega 7 ning Vabariigi Valitsuse seaduse §-des 75¹ ja 75² sätestatu kohaselt antud ettekirjutuse täitmata jätmise korral pöörduda ettekirjutuse saaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks“).

Kuna praegu puudub üldseaduses sätestatud pädevusjaotuse mudel, siis on seni olnud vajalik valdkonnaseadustes reguleerida vähemalt see, kellel on haldusjärelevalve pädevus haldusülesannete täitmise üle konkreetsest õigusaktist tulenevate nõuete täitmise puhul. Enamasti on seadustes nimetatud konkreetne ministeerium (nt kutseseaduse puhul Haridus- ja Teadusministeerium) või amet (nt keeleseaduses sätestatud nõuete täitmise üle teeb haldusjärelevalvet Keeleamet) või inspeksioon (töölepingu seaduses ettenähtud nõuete täitmise üle teostab haldusjärelevalvet Tööinspeksioon). Kui haldusülesandeid täidab omavalitsusüksus, võib haldusjärelevalvet teostada samuti amet (nt haldusjärelevalvet lastekaitseseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmise üle teostab Sotsiaalkindlustusamet) või inspeksioon või ministeerium. Sageli on seaduses määratud mitu haldusjärelevalve teostajat – sõltuvalt täidetavatest haldusülesannetest.

Eelnõu § 2 punktiga 1 jäetakse VVS § 59 lõikest 1 välja sõnad „järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle“. Muudatus on seotud eelnõuga lisatava §-ga 75⁵, mille

kohaselt on edaspidi haldusjärelevalve teostamise pädevus sellel ministeeriumil, kelle valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub.

Eelnõu § 2 punktis 2 muudetakse VVS §-d 75¹ teksti. **Paragrahvis 75¹** reguleeritakse haldusjärelevalve teostamise põhimõtteid. Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani haldusülesande täitmise üle väljaspool alluvuskorda.

Kehtiva VVS-i § 75¹ kohaselt on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani haldusülesande täitmise üle. Haldusjärelevalvet riigi haldusorgani üle teostatakse juhul, kui see ei ole järelevalve teostaja alluvuses. Seega sisu ei muudeta.

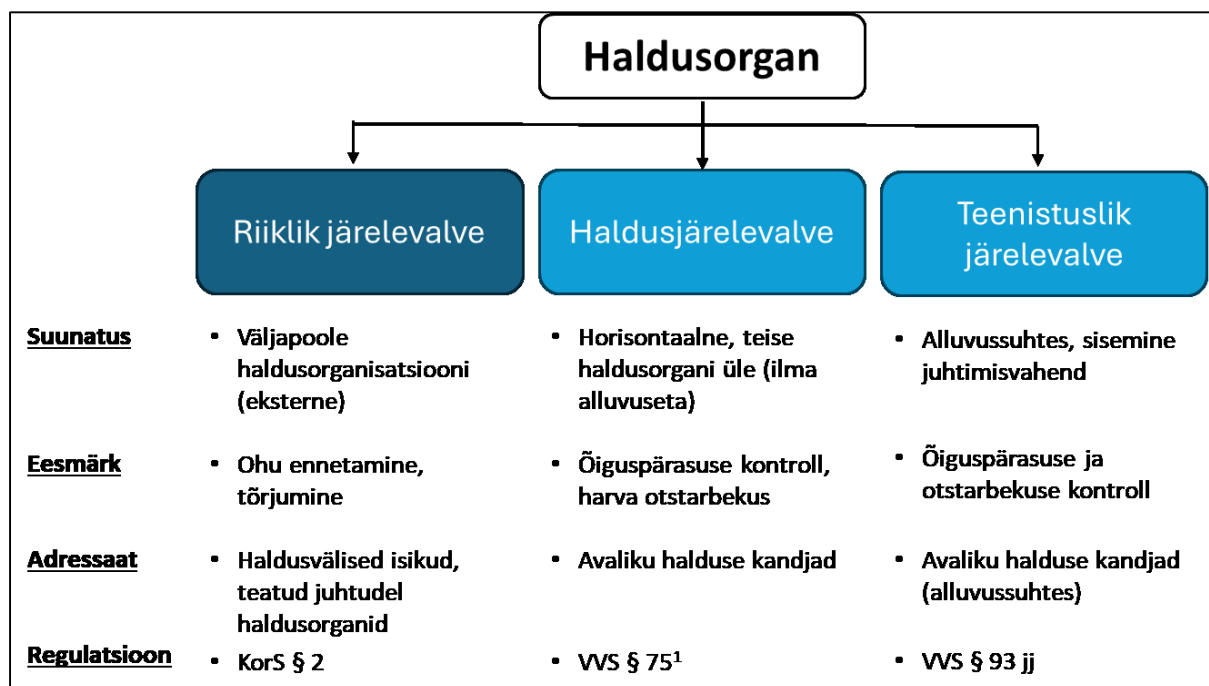
Haldusülesande täitmisel hinnatakse haldusülesande täitmise õiguspärasust ja riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku haldusülesande täitmisel lisaks õiguspärasusele ka otstarbekust. Riiklike ülesannete puhul on riigil õigus ja kohustus tagada, et haldusülesandeid, mis on KOV-ile antud, täidetakse nõuetekohaselt ja riigi vahendeid kasutatakse otstarbekalt. Kui nt KOV ei kasuta riigi vahendeid otstarbekalt või täidab riiklikke ülesandeid ebaefektiivselt, peab olema riigil võimalus sekkuda. Omavalitsuslike ülesannete puhul on sekkumisõigus vaid õiguspärasuse osas.

Riigiks mitteolev avaliku võimu kandja on kohaliku omavalitsuse üksus vm avalik-õiguslik juriidiline isik.

Kehtivas õiguses eristatakse teenistuslikku järelevalvet, haldusjärelevalvet ja riiklikku järelevalvet. Korrakaitseaduse vastuvõtmisega kujundati põhimõtteline seisukoht, et riikliku järelevalve all mõistetakse eksternest järelevalvet, st see on suunatud halduseväliste ohtude ennetamisele, väljaselgitamisele ja tõrjumisele. Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et riiklikku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees, tema organite vahel vastastikku ega ka erinevate haldusekandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle.³ Ühtlasi on riiklikust järelevalvest eristatud teenistuslikku järelevalvet kui ühe haldusekandja (eelkõige riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse) siseste, teenistuslikus alluvuses olevate organite vahelist järelevalvesuhet. Teenistusliku järelevalve sisu on riigiorganite puhul täpsemalt lahti kirjutatud Vabariigi Valitsuse seaduse §-des 93–101 ja kohaliku omavalitsuse organite puhul kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) §-s 66.⁴ Haldusjärelevalvet on siiani käsitletud haldusesisese (internse) järelevalve liigina, mille korral kontrollib üks haldusekandja (juriidiline või füüsiline isik, kes täidab avaliku halduse ülesannet) teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist, samuti sama haldusekandja organite vahel ja väljaspool alluvusvahekorda toimuvat seaduslikkuse ja otstarbekuse kontrolli.⁵

Riikliku ja haldusjärelevalve eristamine KorSis ja VVSis tekitab piiritlemisprobleemi. Probleem on nii seadusandjal, kes peab määrama, milliste subjektide ja ülesannete üle üht või teist liiki järelevalvet tuleb teostada, kui ka järelevalvet teostaval haldusorganil, kellele on antud pädevus nii riikliku kui ka haldusjärelevalve teostamiseks või kes kahtleb, kas ta saab konkreetses olukorras sekkuda. VVS siin selgeid reegleid ei anna. Ka eriseadused sätestavad üldjuhul vaid selle, kas mingi konkreetse seaduse normide järgimise üle saab teostada riiklikku või haldusjärelevalvet või mõlemat, kuid mingit täpsemat selgitust selle kohta, millal peaks kohalduma üks või teine järelevalverežiim, enamasti ei anta. Seetõttu jääb järelevalvet teostavale haldusorganile otsustusruum.⁶

Ülal viidatud kehtiva õiguse eristust – riiklik järelevalve, teenistuslik järelevalve ja haldusjärelevalve – ei muudeta, kuid täpsustatakse haldusjärelevalvet, mis peaks muutma haldusjärelevalve eristamise nii riiklikust kui ka teenistuslikust järelevalvest hõlpsamaks.



Joonis 1. Lihtsustatud ülevaade riiklikust järelevalvest, haldusjärelevalvest ja teenistuslikust järelevalvest

Eelnõu § 2 punktiga 3 tunnistatakse VVS § 75²-75³ kehtetuks ja uute lisatavate paragrahvidega 75⁴-75¹³ (**eelnõu § 2 punkt 4**) tehakse kehtetuks tunnistatud paragrahvidega ette nähtud regulatsioonis muudatused, mis on lahti selgitatud allpool.

Paragrahv 75⁴ reguleerib haldusülesannet. Tulenevalt sellest, et haldusjärelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle, on kerkinud küsimus, kuidas tuleks haldusülesande mõistet määratleda.

Haldusjärelevalvet reguleerib peamiselt VVS, kuid ei ole üheselt selge, kas see on rakendatav üksnes nende avaliku võimu kandjate suhtes, kes on käsitatavad VVS-i tähenduses haldusorganina.⁷

VVS § 75¹ lõikes 1 sätestatakse, et haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Haldusorgan haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 tähenduses on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega võib haldusorganiks olla:

1. riigiasutus;
2. avalik-õiguslik juriidiline isik;
3. kollegiaalorgan;
4. üksik ametnik või
5. avaliku halduse ülesannet iseseisvalt täitma volitatud eraõiguslik isik.

Ühisnimetajaks on see, et kõik need organid täidavad avaliku halduse ülesannet (haldusülesannet), sõltumata sellest, kas haldusorgani ülesanded eeldavad riigivõimu volituse olemasolu või ei eelda võimuvolitusi või kas haldusfunktsiooni täitmine on organi põhifunktsioon või abistav või lisafunktsioon. Ka organid, kes ei ole täitevvõimu organid,

täidavad ülesandeid, mis materiaalses mõttes on haldusülesanded. Milline haldusorgan on konkreetsel juhul järelevalve teostaja ja missugune on tema pädevus, ei tulene VVSist, vaid eriseadusest.⁸

Eelnõu koostamisel on lähtutud KorSi vastuvõtmisel kujundatud õiguspoliitilisest seisukohast, et halduseväliste isikute üle teostatakse riiklikku järelevalvet, ja seetõttu puudutab haldusjärelevalve haldusorganisatsiooni sisest kontrolli. Seda põhjusel, et KorSi kohased riikliku järelevalve meetmed on mõeldud printsiibis kohaldamiseks avaliku korra eest vastutava isiku suhtes (näiteks KorS § 28) ja nendeks saavad olla nii füüsilised kui ka eraõiguslikud juriidilised isikud ehk teisisõnu isikud, kes on põhiõiguste kandjad.

Paragrahvis 75⁴ on defineeritud haldusülesanne, mida kehtivas õiguses lahti kirjutatud ei ole.

Haldusülesanne jaguneb:

1. riiklik haldusülesanne – riigi haldusülesanne, mida ei ole antud ühegi teise avalik-õigusliku juriidilise isiku pädevusse täitmiseks, st riik täidab seda ise;
2. omavalitsuslik haldusülesanne – muu haldusülesanne, mida täidab riigiks mitteolev avaliku võimu kandja enesekorraldusõiguse piires (nt omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik).

Riiklikud haldusülesanded on ühtlasi mõistetavad vastandina kohalikele haldusülesannetele (põhiseaduse § 154 ja järgnevad paragrahvid). Seega tuleb rõhutada, et riiklike ülesannete puhul on tegemist haldusülesannetega, millele on iseloomulik, et neid tuleb täita kogu riigi ulatuses ning ühtselt. Seejuures mõistetakse, et seaduslikult on võimalik seadusega või seaduse alusel kohaliku omavalitsuse haldusekandjat, iseäranis linna, üksikuid riiklikke ülesandeid täitma volitada. Riiklikke haldusülesandeid, mida olemuse või olulisuse tõttu peab põhiseadusest tulenevalt täitma riik, ei või kedagi täitma volitada. Kõik kohaliku elu küsimused kuuluvad kohaliku omavalitsuse pädevusse (põhiseaduse § 154) ning neid otsustavad ja korraldavad vallad ja linnad kui kohaliku omavalitsuse üksused (põhiseaduse § 155).

Selguse huvides on eelnõuga täpsustatud ka seda, millal on haldusülesande täitmine õiguspärane ja millal otstarbekas. Kehtiv VVS seda ei reguleeri (v.a osaliselt teenistusliku järelevalve regulatsioonis).

Haldusülesannet täitma volitamine on õiguspärane, kui see on õiguspärane haldusmenetluse seaduse kohaselt: HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Haldusülesannet täitma volitamine on otstarbekas, kui see on eesmärgipärane, mis tähendab seda, et see on:

1. kooskõlas Vabariigi Valitsuse, ministeeriumi, omavalitsusüksuse või muu avalik-õiguslik juriidilise isiku eesmärkidega;
2. tõhus seaduse või selle alusel määratud eesmärgi suhtes;
3. säästlik ja kooskõlas avalike huvidega.

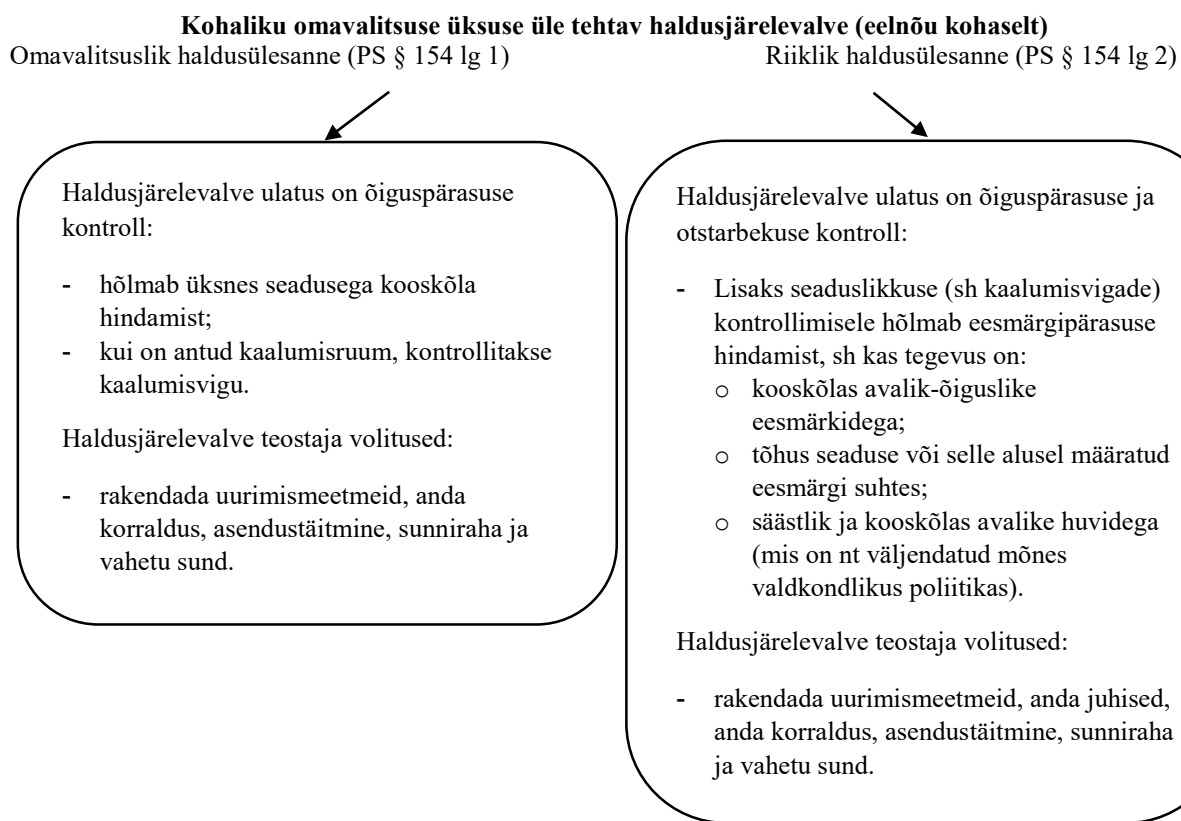
Kuivõrd praktikas on kerkinud küsimus, kas haldusjärelevalve teostamisel võib kohaldada korrakaitseseadust (KorS), on eelnõus sõnaselgelt kirjas, et haldusorgani poolt haldusülesande täitmise suhtes ei kohaldata KorSi. Sama põhimõtet kannab ka KorS § 1 lõige 7. On oluline märkida, et sõltumata KorS § 1 lõikest 7 tulenevast välistusest, on haldusasutused ja

haldusülesande täitmiseks volitatud eraõiguslikud juriidilised või füüsilised isikud vastutavad enda haldusülesande täitmisel avaliku korra tagamise eest (PS § 3 lg 1). Olukorras, kus haldusorgan tekitab ohu (nt ministeeriumi hoonelt kukub vapp alla), peab haldusorgan ise tagama avaliku korra. KorS peab silmas suhet kodanik vs. riik.

Haldusjärelevalve hõlmab ka selliste nõuete täitmise kontrolli, mis ei ole haldusülesande põhisisu, vaid mille järgimine kaasneb selle haldusülesande täitmisega (nt elektri- ja tuleohutusnõuded).

Täpsustatud on ka seda, et haldusjärelevalve kohta sätestatud ei kohaldata tsiviilõiguslikus suhtes haldusülesannet täitva isiku tegevusele (näiteks kui isik tegutseb töölepinguga või töövõtulepinguga) – siin toimivad eraõiguslikele suhetele kohalduvad regulatsioonid. Näitena võib tuua ka olukorra, kus riigiasutuse ümbruse haljastamise või riigiasutuse haljasalale tellitud eraõigusliku isiku taimekaitsetöö tegemise üle tehtav järelevalve ei ole haldusjärelevalve.

Haldusjärelevalve omavalitsusüksuse haldusülesannete täitmise üle



Paragrahv 75⁵ sätestab haldusjärelevalve teostamise pädevuse. Õiguspärasuse kontrolli puhul kontrollitakse omavalitsusliku haldusülesande täitmise vastavust seadusele või riikliku haldusülesande täitmise vastavust seadusele ja selle täitmise eesmärgipärasust. Lõikes 1 on nimetatud isikud, kelle pädevuses on haldusjärelevalvet teostada. Kuna tegemist saab olla nii omavalitsuslike haldusülesannete täitmise õiguspärasuse kontrolliga kui ka riiklike haldusülesannete täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliga, saavad haldusjärelevalvet teostada valitsusasutused, kelle valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub, või kui ministeerium on volitanud järelevalvet teostama muu asutuse, siis tema valitsemisalasle kuuluv valitsusasutus.

Lõike 2 kohaselt määrab Vabariigi Valitsus ministeeriumi, kelle pädevuses on kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse (kui avalik-õigusliku territoriaalse korporatsiooni) täidetava haldusülesande täitmise õiguspärasust, kui täidetav omavalitsuslik haldusülesanne ei kuulu ühegi ministeeriumi valitsemisalasse, ning riiklike haldusülesannete täitmise õiguspärasust ja otstarbekust. Tegemist oleks nn kinnipüüdva pädevuse sätestamisega, vältimaks olukorda, et haldusjärelevalve teostamine võiks takerduda pädevuse puudumise taha. Ministeerium ei pea kohaliku omavalitsuse üksuse haldusülesannete täitmise õiguspärasust ja otstarbekust ise kontrollima, vaid võib seda ülesannet täitma volitada enda valitsemisala valitsusasutuse. Seega eeldus on, et kõikide haldusülesannete puhul on selge, kes haldusjärelevalvet ühe või teise haldusülesande puhul teostab, kuid kui peaks tekkima valdkond või haldusülesanne, mille osas ei ole VVSi ega peaministri korralduse kohaselt pädevus selge, on võimalik Vabariigi Valitsusel määrata ministeerium, kelle pädevuses haldusülesanne sel juhul oleks.

Kohaliku omavalitsuse üksuse üle teostatavat haldusjärelevalvet reguleerib praegu VVS § 75³. Sätte kohaselt teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle ning Rahandusministeerium seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kohaliku omavalitsuse üksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. VVS § 59 lõike 1 kohaselt kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalasse kuulub VVS § 65 lõike 1 kohaselt muu hulgas kohaliku omavalitsuse poliitika kujundamine. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna pädevuses on anda selgitusi vastutusvaldkonna seaduste (sh KOKS, KOFS, ETHS, KOÜS, KOLS, KNS, V SaarS) tõlgendamise ja rakendamise kohta ning nõustada kohaliku omavalitsuse üksusi omavalitsuslikes küsimustes.⁴

Nagu eespool mainitud, on eelnõu kohaselt haldusjärelevalve teostamise pädevus ministeeriumil, kelle valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub. Kui praegu kehtiva VVS § 75³ lõike 2 kohaselt on Justiits- ja Digiministeeriumil õigus kaasata haldusjärelevalve teostamisse ministeerium, kelle valdkonda kuulub järelevalvatava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt, siis eelnõu kohaselt peakski haldusjärelevalvet teostama valdkonna eest vastutav ministeerium. Seega tegemist on valitsemisala arvestava põhimõttega ehk haldusülesandel, mille üle haldusjärelevalvet teostatakse, on sisuline seos valitsemisalaga.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt: juhul, kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastased tagajärjed rikuvad avalikku huvi, võib ta kolme aasta jooksul haldusakti andmisest arvates teha kirjaliku ettepaneku kõrvaldada haldusakti tagajärjed. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast valdkonna eest vastutava ministri või tema volitatud ametniku kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik esitada protesti halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras.

⁴ Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebilehel on ülevaated kohalike omavalitsuste järelevalve- ja nõustamispraktikast.

Proteste on haldusjärelevalve regulatsiooni kehtivuse ajal esitatud mõni üksik.⁵ Protestiõiguse mõte on halduskohtumenetluse käivitamine avalikes huvides.⁶ Protesti instituudi keskne idee on järelevalvatava õigusliku positsiooni tugevdamiseks ette nähtud piirang, mis ei võimalda järelevalve teostajal vahetult sekkuda täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse tegemisega ja selle sundtäitmisega, vaid võimalik on üksnes teha ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks ja selle täitmata jätmise korral pöörduda protestiga halduskohtusse (HKMS⁷ 25. ptk).⁸

Eelnõuga muudetakse omavalitsusüksuste üle teostatav haldusjärelevalve tõhusamaks ehk antakse võimalus paremini tagada omavalitsusüksuste haldusülesande täitmine. Üheks võimaluseks on asendustäitmine ehk kui omavalitsusüksus ei täida haldusjärelevalve teostaja korraldust, on võimalus täita korraldus järelevalvatava asemel. See on oluliselt tõhusam ja kiirem võimalus kui oodata 30 tööpäeva ja kui selle aja jooksul ei tee omavalitsusüksus midagi õigusvastase olukorra kaotamiseks, esitada halduskohtusse protest. Loomulikult tuleb asendustäitmist kasutada viimase võimalusena, st enne tuleks kasutada teisi meetmeid ja suunata omavalitsusüksust oma ülesannet täitma.

Seega tehakse omavalitsusüksuste üle teostatavas haldusjärelevalves järgmised muudatused:

1. ka omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle teostab haldusjärelevalvet valdkonna eest vastutav ministeerium (või selle volitatud asutus), mitte enam Justiits- ja Digiministeerium;
2. kui praegu saab teostada vaid õiguspärasuse haldusjärelevalvet, siis eelnõuga öeldakse selgelt, et riikliku ülesande täitmisel võib teha haldusjärelevalvet ka otstarbekuse põhjal;
3. kaob protest ning haldusülesande täitmine tagatakse teiste meetmetega: juhised, korraldus, asendustäitmine ja teatud juhtudel vahetu sund.

Paragrahvis 75⁶ on haldusjärelevalve teostaja volitused. Haldusjärelevalve teostaja volitused sõltuvad sellest, kas haldusjärelevalvet teostatakse riikliku haldusülesande või omavalitsusliku haldusülesande täitmise üle.

Haldusjärelevalve teostaja võib riikliku haldusülesande korral:

1. rakendada uurimismeetmeid puuduste väljaselgitamiseks;
2. anda korralduse haldusülesande õiguspäraseks täitmiseks;
3. anda korralduse riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku haldusülesande täitmise õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks;
4. anda juhiseid haldusülesande õiguspäraseks täitmiseks ning riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku haldusülesande täitmise õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks.

Haldusjärelevalve teostaja võib omavalitsusliku haldusülesande korral:

1. rakendada uurimismeetmeid puuduste väljaselgitamiseks;
2. anda korralduse haldusülesande õiguspäraseks täitmiseks.

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga lisanduvad uued volitused, sest praegu on võimalus rakendada vaid uurimismeetmeid ja teha ettekirjutus teise haldusekandja kontrollimisel. Nagu eespool selgitatud, jäävad uurimismeetmed samaks, kuid lisandub võimalus anda korraldus ja

⁵ Kohalike omavalitsuste 2021-2023. a järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaade. Lk 8–10, 12. [Omavalitsuspoliitika | Regionaal- ja Põllumajandusministeerium](#).

⁶ HKMS § 256 lg 1, vt ka RK 3-17-911, p 27.

⁷ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 08.07.2025, 14.

⁸ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019, lk 262.

vajadusel täita korraldus järelevalvatava asemel, mis on vajalik selleks, et tagada haldusjärelevalve käigus tehtud korralduse efektiivsem täitmine.

VVS esitab ettekirjutuse täitmise tagamise ainsa meetmena (ja sedagi vaid teise haldusekandja korral, mitte teiste alluvussuhte väliste haldusorganite korral) sunniraha määramise võimaluse. Kuna haldusorganite vahelised ettekirjutused ei ole haldusaktid, ei saa tulenevalt asendustäitmise ja sunniraha seadusest nende sundtäitmiseks erinevalt haldusekandjate vahelistest suhetest kohaldada asendustäitmist ja sunniraha.⁹ Regulatsioon, mis ei sätesta kohustusliku sisuga ettekirjutuse täitmise tagamiseks toimivat regulatsiooni, ei saa täita oma eesmärki. Haldusesise eettekirjutuse täitmist tagavaid sätteid võib leida küll erisätetest. Näiteks 21.03.2022 jõustunud riigikaitseseaduse redaktsiooniga kohaldub riigikaitseülesande täitmise üle haldusjärelevalve käigus tehtud ettekirjutusele § 90¹ lõike 2 kohaselt asendustäitmise ja sunniraha seadus ning lisaks näeb seadus ette riigikaitsele järelevalve käigus ka näiteks vahetu sunni kohaldamise võimaluse juhul, kui asendustäitmise või sunniraha kohaldamine ei ole võimalik või nende kohaldamise teel ettekirjutuse täitmine ei ole saavutatav. Siiski on üldisest haldusjärelevalve regulatsioonist vajaka toimiv ettekirjutuse täitmise tagamise meede, nagu see oli ette nähtud nii haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu¹⁰ § 29 lõikes 3 sundtäitmise meetmena kui ka 20.09.1999. a tööversiooni § 7 lõikes 3, 03.12.1999. a tööversiooni alternatiivi § 48 lõikes 2 ja eelnõu 474 SE §-s 60 asendustäitmise meetmena.¹¹

Seadusemuudatuses ei kasutata sõna „ettekirjutus“, vaid „korraldus“, sest tegemist ei ole haldusaktiga. Nagu eelpool mainitud, ei ole haldusorganite omavahelised ettekirjutused haldusaktid. Eriseadustes on jätkuvalt kasutusel ettekirjutuse mõiste ning kõnesoleva seadusega ei ole plaanis kõikides seadustes muudatust teha. Küll aga võib seda kaaluda siis, kui eriseadustes tehakse muid muudatusi, millega koos võiks siis üle vaadata ka haldusjärelevalvet reguleerivad sätted.

Paragrahv 75⁷ on haldusjärelevalve teostaja uurimismeetmed. Haldusjärelevalve teostaja uurimismeetmed on vajalikud selleks, et haldusjärelevalve teostajal oleks võimalik välja selgitada menetluses asjakohased asjaolud ja koguda menetluse läbiviimiseks vajalikke andmeid. Oma olemuselt on uurimismeetmete puhul tegemist hetkel kehtiva VVS-i §-s 75² sätestatud haldusjärelevalve meetmetega, mistõttu sisulisi muudatusi volitustes võrreldes kehtiva õigusega eelnõuga ei kavandata ning lahtikirjutamist ja selgitamist ei ole seetõttu vaja. Uurimismeetmete rakendamisel lähtutakse HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõttest, kuid kuna HMS § 6 e täpsusta, milliseid meetmeid tuleb kasutada, on need eelnõus ette nähtud ja ei erine kehtiva VVS-i uurimismeetmetest. Alati tuleb lähtuda ka proportsionaalsuse põhimõttest – sealhulgas valida näiteks meetmed, mis kahjustavad KOV autonoomiat kõige vähem.

Paragrahv 75⁸ reguleerib haldusjärelevalve teostaja korraldust. Haldusjärelevalve teostaja korralduse puhul on tegemist järelevalvatavale haldusasutusele tehtava ettekirjutusega, mille eesmärgiks on kas seadusest tulenevate ülesannete täitmisele või õigusvastase olukorra kõrvaldamisele suunamine.

⁹ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. *Juridica* 4/2019, lk 261.

¹⁰ Haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu (*Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes*, edaspidi ELOG) oli ainus Saksa eksperdi poolt reformiaegse koostöö raames kirjutatud eelnõu, mis oli selleks ajaks juba valminud, kui Justiitsministeeriumis hakati haldusõiguse üldosa reformi seaduseelnõusid välja töötama. Schwemer, H. *Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes*, 08.09.1998, parandatud ja täiendatud 27.09.1999, lk 1–130.

¹¹ Usk, M-R. Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel – halduskorralduse seaduse küsimus. Tartu Ülikool sotsiaalteaduste valdkond, õigusteaduskond, magistritöö 2022, lk 90. [Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel – halduskorralduse seaduse küsimus \(ut.ee\)](https://ut.ee/).

Lõike 2 kohaselt määrab haldusjärelevalve teostaja korralduse täitmiseks mõistliku tähtaja. Mõistliku tähtaja määramisel tuleb arvestada konkreetse menetluse eripära, kuid menetlustähtaeg peaks olema selline, mis võimaldab menetlusosalisel talle pandud ülesande reaalset täita. Samas peaks tähtaeg olema selline, et õigusvastane olukord kõrvaldataks esimesel võimalusel. Seega seadusega ei fikseerita kindlat aega, mille jooksul tuleb haldusülesanne täita, vaid lähtuda tuleb konkreetsest olukorrast.

Lõikes 3 on haldusjärelevalve teostaja korralduse vorminõuded. Vastava korralduse andmise pädevus on haldusasutuse juhil või tema volitatud ametnikul. Olenemata sellest, et haldusjärelevalve teostajal tuleb määrata korralduse täitmiseks mõistlik tähtaeg, tuleb järelevalvataval haldusasutusel vastav korraldus täita viivitamata (lõige 4). Selline kohustus põhineb PS § 3 lõikel 1 ja tähendab oma olemuselt seda, et õigusvastase olukorra tuvastamise korral ei peaks haldusasutus õigusvastast käitumist jätkama, vaid peaks esimesel võimalusel viima oma käitumise õigusaktidega kooskõlla. Sama puudutab olukorda, kus haldusasutuse käitumine ei ole otstarbekas.

Lõikes 6 luuakse võimalus anda korraldus üksikjuhtumi või määratlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Selline üldine korraldus võiks olla vajalik selleks, et haldusjärelevalve teostaja saaks preventiivselt suunata haldusasutusi käituma õiguspäraselt ja otstarbekalt, mis vähendaks seeläbi hilisema sekkumise vajadust.

Paragrahv 75⁹ reguleerib sunniraha ja vahetut sundi haldusülesande täitmise kontrollimisel. Juhul, kui §-s 75⁸ sätestatud korraldus on jäetud tähtaegselt täitmata, võib haldusjärelevalve teostaja rakendada sunniraha või vahetut sundi.

Haldusjärelevalve teostamisel teise haldusekandja üle on korralduse täitmata jätmise korral asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 20 000 eurot. VVS näeb praegu sunniraha ülemmäärana ette 9600 eurot, kuid see ei pruugi enam olla piisav, et motiveerida haldusasutusi korraldust täitma. Eriseadustes võib sunniraha määr olla teistsugune.

Haldusjärelevalve teostaja võib haldusülesande täitmise kontrollimisel rakendada vahetut sundi korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras. Politsei osutab haldusjärelevalve teostamisel teostajale ametiabi, kui see seisneb vahetu sunni kohaldamises. Ühe näitena, kus võib sellist pigem erandlikku lähenemist vaja minna, on olukord, kus omavalitsusüksus ei kõrvalda ehitusseadustiku nõuetele mittevastavat ehitist (nt ehitist ei ole ohutu ja olukord vajab kiiret lahendamist). Silmas tuleb pidada seda, et selline vahetu sunni kasutamine peab olema põhjendatud ja et seda kasutatakse vaid olukorras, kus vajadus on edasilükkamatu.

Paragrahv 75¹⁰ reguleerib korralduse täitmist järelevalvatava asemel ehk sisuliselt asendatakse pädevus. Kui järelevalve teostaja korraldus on jäetud tähtjaks täitmata, võib järelevalve teostaja täita korralduse järelevalvatava asemel (asendustäitmine). Oluline on siiski rõhutada, et eelnevalt tuleks kasutada muid võimalusi ehk juhtida tähelepanu, korrata korraldust, rakendada sunniraha vms.

Lõike 2 kohaselt on haldusjärelevalve teostajal võimalik kõrvaldada õigusrikkumine ilma eelnevat korraldust tegemata, kui tegemist on edasilükkamatu juhtumiga. Siin on mõeldud eelkõige juhtumeid, kus on vaja tagada riikliku haldusülesande viivitamatu täitmine. Sellisel juhul teavitab haldusjärelevalve teostaja sellest viivitamata järelevalvatavat asutust.

Vältimaks küsimusi kohalduva õiguse kohta, on lõikes 4 märgitud, et järelevalvatava asemel korralduse täitmisel või toimingu sooritamisel lähtub haldusjärelevalve teostaja haldusmenetluse seaduses sätestatust. Teisisõnu on tegemist klassikalise haldusmenetluse läbiviimisega, millele rakendatakse kõiki haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus haldusmenetluse läbiviimise pädevus on antud haldusjärelevalve teostajale. Samuti kohaldub ATSS.

Haldusmenetluse seaduses ning asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud kohaldatakse juhul, kui korraldus tehakse omavalitsusliku haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalve teostamisel. Selline käsitlus on kooskõlas ATSS § 5 lõikega 1 ja § 3 lõike 3 punktiga 2. Samuti kohaldatakse haldusmenetluse seadust reeglina halduseväliste isikute suhtes ehk isikute suhtes, kes on põhiõiguste kandjad. Seetõttu ei kuulu HMS ja ATSS kohaldamisele organite vahel, mis on paigutatud halduse hierarhilisse struktuuri. Küll kohaldatakse HMSi ja ATSSi olukorras, kus teostatakse haldusjärelevalvet omavalitsuslike haldusülesannete täitmise üle. Seda põhjusel, et sellisel juhul tuleb arvestada ka järelevalvatava teatava autonoomiaga, samuti puuduks haldusjärelevalve teostajal efektiivne mõjutusvahend, kui ATSS ei kohalduks. See tähendab, et kui järelevalvatav ei täida omavalitsuslike haldusülesannete kontrollimisel tehtud haldusjärelevalve teostaja korraldust, saab tema suhtes kohaldada ATSSis sätestatud sunnivahendeid. Sellisel juhul on korralduse täitmata jätmise korral rakendatava sunniraha ülemmäär 9600 eurot. Sama põhimõte tuleneb ka kehtiva VVS-i § 75¹ lõike 4 teisest lausest.

Paragrahvis 75¹¹ reguleeritakse haldusesisese järelevalve teostaja juhust. Haldusjärelevalve teostaja juhise haldusesisene järgimine on soovituslik erinevalt § 75⁸ lõikes 6 nimetatud määratlemata arvu juhtumite reguleerimiseks ettenähtud korraldusest, mille täitmine on kohustuslik ja mille täitmata jätmise korral järgnevad edasised sammud – sunniraha, asendustäitmine vms. Juhistel puudub vahetu välismõju. Vastavaid juhiseid antakse selleks, et haldusjärelevalve teostaja saaks preventiivselt suunata haldusasutusi käituma õiguspäraselt ja otstarbekalt. Vastavad juhised aitavad seeläbi vähendada hilisema sekkumise vajadust. Oluline on märkida, et haldusjärelevalve teostaja juhised ei ole suunatud uue õiguse loomisele, vaid kehtiva õiguse tõlgendamisele ja halduspraktika ühtlustamisele.

Kuivõrd haldusjärelevalve teostaja juhiseid antakse subordinatsioonisuhtes, saab eelnõu kohaselt haldusjärelevalve teostaja anda juhiseid riiklike haldusülesannete täitmise üle teostatava haldusjärelevalve korral. See ei tähenda, et mingi osa haldustegevuse suhtes ei saaks juhiseid anda, vaid küsimus on üksnes pädevas organis. Näiteks kohaliku omavalitsuse üksuste omavalitsuslike haldusülesannete kohta saab juhiseid anda valla- või linnavalitsus teenistusliku järelevalve käigus. Kui aga kontrollitakse kohaliku omavalitsuse üksuse riiklike haldusülesannete täitmist, saab haldusjärelevalve korras juhiseid anda vastav valitsusasutus.

Arvestades, et juhiste andmise puhul on sisuliselt tegemist haldusasutuse tegevuse juhtimisega, kuulub juhiste andmine reeglina haldusjärelevalvet teostava haldusasutuse juhi pädevusse ja neid antakse kirjalikus vormis. Küll aga on jäetud võimalus volitada juhise andmine allapoole.

Omavalitsusüksuste üle teostatava haldusjärelevalve põhiseaduspärasus

PS ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi EKOH) seavad raamid, millises ulatuses on võimalik KOV autonoomiat rikkumata KOVide poolt haldusülesannete täitmise üle haldusjärelevalvet teha.

PSi kohaselt on riigil õigus teostada järelevalvet omavalitsusüksuste tegevuse üle: järelevalve ulatus ja tingimused tuleb sätestada seadusega (§ 160). Koostoimes EKOH art-ga 8¹² järeldeb PS §-st 160 järgnev:¹³

1. riigil on õigus teostada järelevalvet omavalitsusüksuste tegevuse üle (EKOH art 8 lg 1);
2. järelevalve juhud, tingimused ja kord sätestatakse seadusega (EKOH art 8 lg 1);
3. järelevalve eesmärk on üldjuhul õiguspärasuse tagamine, tegevuse kooskõla seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega (EKOH art 8 lg 2, vrd PS § 139 lg 1 ning § 133 p-d 3 ja 4);
4. järelevalve peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st järelevalve sekkumise ulatus ning viisid peavad olema tasakaalus kaitstavate avalike huvide tähtsusega (EKOH art 8 lg 3) ja arvestama omavalitsusüksuse õigustega (PS §-d 154, 155 ja 157–159).

Põhiseaduse kohaselt on seadusandjal tulenevalt tema üldisest seadusandlikust pädevusest (PS § 65 p 1) lai otsustusvabadus omavalitsusüksuste üle kehtestatava järelevalve ulatuse, viiside ja tegija valikul.¹⁴

Omavalitsusüksuse kõige olulisem põhiseaduslik tagatis on PS § 154 lõikes 1 sätestatud õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi ehk enesekorraldusõigus, millega tagatakse, et omavalitsusüksusel säiliks tegelik võimalus teha autonoomseid valikuid kohalike ülesannete lahendamisel (vt EKOH art 3 lg 1). Seega on omavalitsusüksustele põhiseadusega tagatud iseseisev pädevus ja kohustused ning riik ei tohi üldjuhul sekkuda omavalitsusüksuste vastutusalasse kuuluvate küsimuste lahendamisesse. Omavalitsusüksuse autonoomia põhimõte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides.¹⁵

Seega PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt ja riik võib seega sekkuda üksnes juhul, kui selleks on põhiseaduslik alus ning sekkumine ei muuda omavalitsusautonoomiat sisutühjaks.

Riigikohus¹⁶ on leidnud, et:

1. omavalitsusliku ülesande täitmise üle võib riik üldjuhul teostada üksnes õiguspärasuse kontrolli;
2. otstarbekuse kontroll omavalitsuslike küsimuste üle on lubamatu;
3. riiklikult pandud ülesannete täitmisel võib seadusandja ette näha ulatuslikuma riikliku kontrolli, sealhulgas otstarbekuse kontrolli.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 8 näeb samuti ette, et:

¹² EKOH art 8 lõike 1 kohaselt võib administratiivkontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle teostada vaid põhiseaduses või seadustes ettenähtud juhtudel ja korras. Üldjuhul on mis tahes kohalike võimuorganite suhtes teostatava administratiivkontrolli eesmärk tagada vaid nende tegevuse vastavus seadustele ja konstitutsioonilistele põhimõtetele. Administratiivkontrolli võivad teostada ka kõrgemad võimuorganid, selleks et kiirendada kohalikele võimuorganitele delegeeritud ülesannete täitmist (art 8 lg 2). Administratiivkontrolli kohalike võimuorganite üle teostatakse viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega (art 8 lg 3).

¹³ vt PS komm vlj (2020), § 160/4.

¹⁴ Vrd RK [3-4-1-17-08](#), p 47.

¹⁵ RK 3-4-1-1-05, p 17.

¹⁶ Näiteks RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09 (p 53-54), RKPJKo 19.01.2010, nr 3-4-1-13-09 ja RKPJKo 09.06.2009, nr 3-4-1-2-09 (kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus on põhiseaduslik garantii ning riik ei või kohaliku elu küsimuste lahendamisse meelevaldselt sekkuda).

1. omavalitsuslike ülesannete puhul peab järelevalve piirduma seaduslikkuse kontrolliga;
2. delegeeritud riiklike ülesannete puhul võib kontroll hõlmata ka otstarbekust.

Omavalitsusüksuse autonoomiale vastandub aga riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse ja haldustegevuse õiguspärasus (PS §-d 3, 11 ja 14). Omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatu.¹⁷ PS § 154 lõige 1 sätestab, et omavalitsusüksused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Väljendit „iseseisvalt seaduste alusel“ tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PSiga vastuolus (poliitiline vastutus, avaliku võimu tegevuse avalikkus ja läbipaistvus jms).¹⁸ PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab omavalitsusüksuse tegevus avaliku võimu teostamisel olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.¹⁹

Seadusandja võib PS § 154 lõike 1 alusel omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust piirata, kuid riive peab olema sobiv, vajalik ja proportsionaalne ning säilima peab omavalitsusüksuse autonoomia põhiolemus.

Riiklike ülesannete puhul tuleb riigil tagada, et ülesandeid täidetakse nõuetekohaselt ja et riigi vahendeid kasutatakse otstarbekalt. Kui omavalitsusüksus raiskab riigi vahendeid või täidab riiklikke ülesandeid ebaefektiivselt, peab riigil olema võimalus sekkuda.

Seetõttu on riiklike ülesannete puhul seadusandjal õigus näha ette omavalitsusüksuse tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimine haldusjärelevalve raames (PS § 160) ja siin ei ole omavalitsusüksusel sama suurt autonoomiat kui omavalitsuslike ülesannete täitmisel.

Riigikohus on öelnud, et riiklikud ülesanded kuuluvad sisuliselt riigi vastutusalasse ka siis, kui nende täitmine on antud omavalitsusele.²⁰ Sellest tuleneb riigile suurem õigus suunata ja kontrollida nende ülesannete täitmist.

Uurimismeetmete kaudu rakendatakse HMS § 6 tähenduses uurimispõhimõtet. Uurimismeetmed ei ole vastuolus PS § 154 lõike 1 nõuetega. Igasugused uurimismeetmed peavad vastama proportsionaalsuse nõudele ehk teisisõnu tuleb alati valida uurimismeetmed, mis kahjustavad omavalitsusüksuse autonoomiat kõige vähem. Samuti tuleb silmas pidada uurimise ulatust ehk haldusjärelevalve tegija tohib koguda vaid sellist informatsiooni, mis on vajalik õiguspärasuse kontrolliks (omavalitsuslike ülesannete puhul) või õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliks (riiklike ülesannete puhul).

Ka korralduste andmine on kooskõlas omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega, sest korralduse andmise eesmärk on tagada seaduste järgimine – omavalitsusüksuse haldusülesande täitmine ja õigusvastase olukorra kõrvaldamine (PS § 3 lg 1).

Sunnivahenditega (sunniraha, vahetu sund, asendustäitmine) tagatakse vajadusel korralduste täitmine olukorras, kus omavalitsusüksus on korduvalt keeldunud haldusülesandeid vabatahtlikult täitmast. Seega ei ole muud vahendid (sunniraha) olnud piisavad selleks, et tagada teiste isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse (PS § 14) ja seaduslikkuse põhimõtte

¹⁷ Vrd RK 3-4-1-8-09, p 53; 3-4-1-23-15, p 71.

¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., parandatud ja täiendatud väljaanne. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020 (edaspidi „PS komm vlj (2020)“). § 160/4. <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>. Vt ka RK 3-4-1-4-07, p 29; 3-4-1-7-09, p 31.

¹⁹ Vrd RK 3-4-1-23-15, p 111.

²⁰ RKPJKo 9.06.2009, nr 3-4-1-2-09, p-d 33–34.

realiseerumine (PS § 3 lg 1). Seega peaks sunnivahendite kasutamine olema viimane meede, kui eelnevad tähelepanu juhtimised ei ole eesmärki täitnud.

Kohaliku omavalitsuse üksuse üle teostatava haldusjärelevalve mudel valitud riikides

Saksamaal on kogu omavalitsusüksuste regulatsioon antud liidumaade pädevusse. Seejuures on siiski ka liidumaade seadusandjad sätestanud tulenevalt Saksa põhiseadusest liidule ulatuslikud volitused omavalitsusüksuste tegevuse üle järelevalve teostamiseks, et tagatud oleks õigusriiklik ja tõhus haldusorganisatsioon. Seega enamasti sisaldavadki liidumaade kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivad seadused põhjalikke sätteid omavalitsusüksuste üle järelevalve teostamise kohta.²¹ Läbiva tunnuseks eristatakse Saksa õiguses omavalitsusüksuste enesekorralduslikke (omavalitsuslikke) ülesandeid ja riiklikke ülesandeid. Omavalitsuslike ülesannete puhul on seadus piiranud järelevalve üksnes õiguspärasusega.²² Seevastu riiklike ülesannete kontroll hõlmab nii õiguspärasust kui ka otstarbekust.²³ Seejuures on Saksamaa Liitvabariigi seadusandja kehtestanud põhimõtte, et riigipoolset järelevalvet omavalitsusüksuse üle tuleb teostada nii, et see ei kahjustaks kogukonna otsustusvõimet ega vastutusvalmidust.²⁴ Üldjoones vastab Saksa kehtiv järelevalvemudel eelnõus pakutavale lahendusele, kus järelevalve teostajal on esmalt uurimisvolitused vajaliku teabe saamiseks²⁵ ning nii korralduse andmise²⁶ kui ka selle täitmise volitused (sh on olemas ka asendustäitmise²⁷ ja vahetu sunni²⁸ volitus). Huvitava lahendusena võib Saksa õigusest leida spetsiaalse volituse, mille kohaselt kui valla või linna juhtimine ei vasta olulisel määral seaduslikkuse nõuetele ja muud järelevalveasutuse volitused ei ole piisavad valla juhtimise seaduslikkuse tagamiseks, võib järelevalveasutus määrata nn eriesindaja, kes võib ise asuda täitma kõiki või mingit osa valla ülesannetest valla kulul.²⁹ Kui linnapea ei täida oma ametikoha nõudeid ja selle tulemusel ilmneb halduses nii tõsine ametiseisundi rikkumine, et ametis jätkamine ei ole avalikes huvides õigustatud, võib haldusjärelevalve teostaja isegi linnapea ametiaja ennetähtaegselt lõppenuks kuulutada.³⁰ Samuti on olemas erinorm, mille kohaselt peab haldusjärelevalve teostaja esitama omavalitsusüksuse (asemel ja nimel) nõuded enda juhtimisorganite (volikogu ja linnapea) vastu.³¹ Kui omavalitsusüksus haldusjärelevalvega ei nõustu, võib ta küll omavalitsusliku haldusülesande puhul esitada kaebuse halduskohtusse, ent riikliku ülesande puhul omavalitsusüksusel kaebeõigus puudub.³²

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta³³ artikli 8 lõike 1 kohaselt võib kohalike võimuorganite tegevuse üle teostada põhiseaduses või seadustes ettenähtud juhtudel ja korras

²¹ Näiteks Baden-Württembergi Liidumaa kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (*Gemeindeordnung für Baden-Württemberg* – GemO BW) §-d 118–140 sätestavad nii omavalitsusüksuste üle teostatava järelevalve korralduse, asutuste pädevused kui ka volitused. <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-GemOBWV36IVZ>.

²² Omavalitsuslikku ülesannet tähistab saksa keele termin *weisungsfreie Angelegenheit* (riiklikust suunistest vabastatud asi) ning selle üle teostatav järelevalve on saksa keeles *Rechtsaufsicht* (vt nt GemO BW § 118 lg 1).

²³ Riiklikku haldusülesannet tähistab saksa keele termin *Weisungsaufgabe* (riiklikule suunisele alluv ülesanne) ning selle üle teostatav järelevalve on saksa keeles *Fachaufsicht* (vt nt GemO BW § 118 lg 2).

²⁴ Vt nt GemO BW § 118 lg 3.

²⁵ Sks *Informationsrecht* (vt nt GemO BW § 120).

²⁶ Vt nt GemO BW § 122.

²⁷ Sks *Ersatzvornahme* (vt nt GemO BW § 123).

²⁸ Vt nt GemO BW § 127.

²⁹ Vt nt GemO BW § 124.

³⁰ Vt nt GemO BW § 128.

³¹ Vt nt GemO BW § 126.

³² Vt nt GemO BW § 125.

³³ Ingl *administrative supervision*, [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta–Riigi Teataja](#)

nn administratiivkontrolli. Üldjuhul on mistahes kohalike võimuorganite suhtes teostatava administratiivkontrolli eesmärk tagada nende tegevuse vastavus seadustele ja konstitutsioonilistele põhimõtetele.³⁴ Administratiivkontrolli võivad teostada ka kõrgemalseisvad võimuorganid selleks, et kiirendada kohalikele võimuorganitele delegeeritud ülesannete täitmist.³⁵ Oluline on, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega.

Läti kohaliku omavalitsuse seaduse³⁶ § 64 kohaselt teostab kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle järelevalvet keskkonnakaitse- ja regionaalarenguministeerium. Riigihaldusasutused ja -ametnikud, kes seaduses sätestatud juhtudel ja korras teostavad järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse seaduslikkuse üle, sealhulgas sotsiaalkindlustuse ja lapse õiguste kaitse küsimustes, ning tuvastavad, kui kohaliku omavalitsuse asutused või ametnikud ei järgi väliseid seadusi ja määrusi või ei täida kohtuotsuseid, on kohustatud sellest viivitamata teavitama keskkonnakaitse- ja regionaalarenguministeeriumi. Keskkonnakaitse- ja regionaalarenguminister võib õigusvastaste määruste või nende üksiknormide täitmise peatada põhjendatud korraldusega, kus märgitakse ära normid, mis tunnistatakse kehtetuks kui ebaseaduslikud, või märgitakse, et siduvad määrused tuleb tervikuna kehtetuks tunnistada. Kui volikogu ei tee määruste või nende üksiknormide kehtetuks tunnistamise otsust, esitab ta kolme kuu jooksul keskkonnakaitse- ja regionaalarenguministri määruse kättesaamisest arvates konstitutsioonikohtule avalduse ministri määruse tühistamiseks. Sellisel juhul jääb keskkonnakaitse- ja regionaalarenguministri määrus siduvate määruste või nende üksiknormide kohaldamise peatamise kohta jõusse kuni konstitutsioonikohtu otsuse väljakuulutamiseni. Keskkonnakaitse- ja regionaalarenguminister võib põhjendatud korraldusega volikogu esimehe ametist kõrvaldada, kui volikogu esimees ei täida või rikub seadusi ja määrusi või ei täida kohtulahendeid.

Leedu kohaliku omavalitsuse haldusjärelevalve seaduse³⁷ artikli 2 kohaselt teostavad omavalitsusüksuste üle haldusjärelevalvet valitsuse esindajad, kes jälgivad, et omavalitsusüksused tegutseksid kooskõlas põhiseaduse ja seadustega ning täidaksid valitsuse otsuseid. Iga maakonna kohta määratakse üks esindaja. Artiklist 4 tuleneb, et kui kohaliku omavalitsuse üksus ei täida põhiseadust või seadusi või valitsuse otsuseid, saab esindaja nõuda nende järgimist ja täitmist. Samuti on esindajal õigus teha ettepanek omavalitsusüksuse ebaseaduslike õigusaktide kehtetuks tunnistamiseks või muutmiseks. Esindajal on õigus pöörduda kohtusse, kui omavalitsusüksus ei nõustu õigusakti muutmise või kehtetuks tunnistamisega või keeldub seaduse rakendamisest või valitsuse otsuse täitmisest. Artiklist 5 tuleneb, et kui valitsuse esindaja tuvastab, et omavalitsusüksus on vastu võtnud õigusakti, mille alusel võib teha avalikku huvi rikkuva ebaseadusliku tehingu, või et omavalitsusüksuse vastuvõetud õigusakt võib rikkuda avalikku huvi:

1. võib ta kahe tööpäeva jooksul pärast ebaseadusliku või avalikku huvi rikkuda võiva õigusakti vastuvõtmist oma määrusega peatada sellise õigusakti täitmise;
2. teha kahe tööpäeva jooksul pärast määruse vastuvõtmist asjakohasele omavalitsusüksuse põhjendatud ettepaneku kaaluda nimetatud õigusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist;
3. esitada viie tööpäeva jooksul pärast taotluse rahuldamata jätmise teate saamist (kui omavalitsusüksus keeldub valitsuse esindaja ettepaneku läbivaatamisel õigusakti muutmast või kehtetuks tunnistamast) kohtule avalduse või hagiavalduse, milles palub kohtul võtta meetmeid avalduse või nõude tagamiseks.

³⁴ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 8 lõige 2

³⁵ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 8 lõige 3.

³⁶ [Pašvaldību likums](#)

³⁷ [VIII-730 Law on Administrative Supervision of Municipalities](#)

Peatatud omavalitsusüksuse õigusakti ei saa täita enne, kui vastava pädevusega kohus on otsustanud taotluse või nõude tagamise meetmete üle.

Soome kohaliku omavalitsuse seaduse³⁸ § 10 kohaselt teostab rahandusministeerium üldist järelevalvet omavalitsusüksuste tegevuse ja rahanduse üle ning tagab, et omavalitsusüksusi käsitlevate õigusaktide väljatöötamisel arvestatakse nende iseseisva staatusega. Kui esitatakse kaebus menetlusvea kohta, võib regionaalhaldusasutus uurida, kas omavalitsusüksus on tegutsenud vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

Riigiasutused ei teosta süstemaatilist kontrolli kõigi omavalitsusüksuste otsuste üle. Omavalitsusüksuste tegevuse seaduslikkuse järelevalvet teostavad peamiselt halduskohtud üksikjuhtudel. Enamikul juhtudel võivad halduskohtud otsuse kinnitada või tühistada, kuid mitte seda otse muuta. Lisaks kohtukaebusele on kodanikul võimalus esitada halduskaebus, mida võivad uurida mitmed asutused: piirkondlik valitsusasutus, õiguskantsler, Soome parlamendi ombudsman ning sotsiaal- ja tervishoiualane riiklik järelevalveasutus Valvira. Sotsiaalhoolekande kontrolli käsitlevad sätted annavad Valvirale või piirkondlikule valitsusasutusele õiguse omal algatusel teostada kogu omavalitsusüksuse teenustesüsteemi üldist järelevalvet, ilma et oleks kaebusi või haldusomavoli märke.

Sotsiaalhoolekande haldusjärelevalve on eelkõige halduslik õiguspärasuse kontroll, mille eesmärk on jälgida omavalitsusüksuse sotsiaalhoolekande osutamise kohustuste täitmist ja teenustesüsteemi toimimist. Õiguspärasuse kontroll võib kaasa tuua ka sanktsioone, lõplikult siduvaid ettekirjutusi või tegevusüksuse kasutamise keelustamist. Õiguspärasuse kontrolli käigus tehakse kindlaks, kas õigusaktide miinimumnõuded on täidetud. Lisaks õiguspärasuse kontrollile saavad järelevalveasutused hinnata meetmete asjakohasust juhendamise- ja läbirääkimismenetluse kaudu. Praktikas ei ole sätete üldise olemuse tõttu võimalik kategooriliselt eristada munitsipaalteenuste osutamise seaduslikkuse järelevalvet ja selle praktilise sobivuse hindamist.³⁹

Rootsi kohaliku omavalitsuse seaduse⁴⁰ 13. peatükist tuleneb, et igal omavalitsusüksuse või piirkonna elanikul on õigus nõuda, et valla või piirkonna otsuse õiguspärasus vaadatakse läbi, esitades otsuse läbivaatamiseks halduskohtule. Ühisnõukogu otsuse õiguspärasuse peale võib samamoodi edasi kaevata iga koostööd tegeva omavalitsusüksuse ja piirkonna elanik. Eriühingu otsuse õiguspärasust võivad ühtemoodi vaidlustada kõik eriühingusse kuuluvate omavalitsusüksuste või piirkondade elanikud ja ühingu liikmed. Rootsis ei ole kesket haldusjärelevalvet teostavat asutust ja riigil puudub üldjuhul kohese sekkumise õigus (erandeid tehakse ainult seadusega määratud juhtudel – nt katastroofid, turvalisus). Iga omavalitsusüksuse elanik võib pöörduda kohtusse ja halduskohus otsustab, kas otsus oli õiguspärane. Otstarbekust ei saa hinnata.

Paragrahvides 75¹²-75¹³ reguleeritakse haldusjärelevalve käigus tekkinud vaidluste lahendamist ja kulude katmist.

Paragrahvis 75¹² reguleeritakse vaidluste lahendamist haldusjärelevalve korral. Haldusjärelevalve korral sõltub vaidluste lahendamise kord sellest, kas

³⁸ [Municipalities Act | 410/2015 | Translations of statutes | Finlex](#)

³⁹ Overview of administrative supervision of local authorities' activities in selected countries, 2020, lk 10. [1680aef5bf](#).

⁴⁰ [Kommunallag \(2017:725\) | Sveriges riksdag](#).

haldusjärelevalve esemeks on riikliku haldusülesande või omavalitsusliku haldusülesande täitmise kontroll. Et riikliku haldusülesande puhul kontrollib haldusasutus selle täitmist siiski riigi nimel, siis lihtsustatult öeldes on sellises olukorras tegemist riikliku haldusülesande täitmise juhtimisega. Seetõttu ei saa riikliku haldusülesande täitmise haldusjärelevalve kohta esitada kaebust kohtule ja sellised vaidlused lahendatakse alluvuskorras. Siiski kui kerkib küsimus, kas tegemist on riikliku või omavalitsusliku haldusülesandega, võib küsimuse halduskohtus vaidlustada.

Omavalitsusüksus võib haldusjärelevalve käigus tehtud riiklike korralduste puhul pöörduda õiguskaitse saamiseks halduskohtusse, esitades kaebuse vastavalt halduskohtumenetluse seadustikus sätestatule.

Kui haldusjärelevalve esemeks on omavalitsusliku haldusülesande täitmise õiguspärasuse kontroll, lahendatakse sellel teemal kerkinud vaidlused halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Samas korras lahendatakse vaidlused selle üle, kas tegemist on sekkumisega omavalitsusliku haldusülesande täitmisega.

Vaidluste lahendamise regulatsioon on analoogne VVS §-ga 101, mis sätestab teenistusliku järelevalve all õiguslike vaidluste lahendamise korra. Olemuslikult on tegemist olukorraga, kus vaidlus lahendatakse klassikalises alluvuskorras või siis ka nn organitüli korras. Erinevalt kehtivast õigusest on vaidluste alluvuskorras lahendamist laiendatud ka haldusjärelevalve teostamisele riiklike haldusülesannete täitmise üle. Seda põhjusel, et riikliku haldusülesande täitmisel puuduvad haldusasutusel iseseisev pädevus ja muud organi õigused. Näiteks kui haldusjärelevalvet teostatakse kohaliku omavalitsuse üksuse poolt riikliku haldusülesande täitmise üle, ei peaks sellel teemal kerkivaid vaidlusi lahendama kohus, vaid tegemist on juhtimiskonflikti lahendamisega.

Paragrahvis 75¹³ on haldusesisese järelevalve kulude sätted. Kuna haldusjärelevalve puhul on laiemas tähenduses tegemist haldusorganisatsiooni enesekontrolliga, siis üldpõhimõtte kohaselt kannab haldusjärelevalvega seotud kulud avaliku võimu kandja ehk riik. Eelnõuga on aga ette nähtud erisus olukorraks, kus haldusjärelevalve teostaja täidab haldusjärelevalve korras antud korralduse järelevalvatava füüsilise isiku või avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku asemel. Sellisel juhul nõuab haldusjärelevalve teostaja asendustäitmise kulud sisse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Eelnõu § 2 punktis 5 nähakse ette rakendussäte pooleli olevate kohtuvaidluste osas, sest seadusemuudatusega kaotatakse seni kasutusel olnud protest, mille esitamise õigus tuleneb praegu VVS § 75³ lõikest 8. Pooleli olevaid vaidlusi on vaid mõni üksik, kuid rakendussättega nähakse ette, et juba esitatud protestide menetlus jätkub nii nagu see oleks toimunud juhul, kui VVS § 75³ ei oleks kehtetuks tunnistatud. Edaspidi ei näe VVS enam ette protesti esitamise võimalust.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele järgmised uued mõisted:

1. riiklik haldusülesanne – riigi haldusülesanne, mida ei ole antud ühegi avalik-õigusliku juriidilise isiku pädevusse täitmiseks tema enesekorraldusõiguse alusel;
2. omavalitsuslik haldusülesanne – muu haldusülesanne, mida täidab riigiks mitteolev avaliku võimu kandja enesekorraldusõiguse alusel.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Kavandatud muudatused

Eelnõuga kavandatakse järgmised muudatused:

1. vaidealluvus võib põhjendatud juhul muutuda – põhjendatud juhul võib vaide esitada haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet;
2. seaduses sätestatakse täpsemalt, milline on riiklik ja milline omavalitsuslik haldusülesanne ja milline on otstarbekas või õiguspärane haldusülesande täitmine;
3. muudetakse pädevust teha haldusjärelevalvet omavalitsusüksuse haldusülesannete täitmise üle (kui praegu teeb omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle haldusjärelevalvet Justiits- ja Digiministeerium, siis edaspidi on pädevus ministeeriumil (või tema valitsemisala asutusel), kelle valitsemisalasse ülesanne kuulub;
4. ettekirjutus asendatakse korraldusega;
5. nähakse ette tõhusam regulatsioon olukorraks, kus haldusülesannet ei täideta (juhised, korraldus, asendustäitmine).

Mõjud

A. Paraneb halduspraktika kvaliteet ja juhtimine

Sätestades tervikliku ja õiguslikult selge regulatsiooni haldusesisese järelevalve teostamiseks, on riigil võimalik haldusesisese juhtimise ja järelevalve kaudu pidevalt ja tõhusalt tegeleda halduspraktika vigade korrigeerimisega. Haldusesiseses juhtimisprotsessis korrastuvad juhtimisahelad (nn käsuliinid) ning kujunevad selgelt välja vastutus ja rollid eri asutuste vahel.

Nii paraneb potentsiaalselt halduspraktika kvaliteet tervikuna ning see on senisest enam kooskõlas õigusriigi põhimõttega. Selle tulemusena ei sõltu riigivõimu teostamise vigade parandamine enam niivõrd suurel määral kaebusi esitavatest inimesest ning neid lahendavatest halduskohtutest. Muudatuste tulemusena peaks leevenema tervikuna haldusesiseste protsesside venimise probleem ja haldusorganite ükskõiksus selle suhtes.⁴¹

Seega muudatuse positiivse tulemusena ei jää halduspraktika vigadega tegelemine eelduslikult enam (sama suures mahu kui praegu) inimesele ning kohtusüsteemile (halduskohtutele). Lisaks väheneb suure tõenäosusega koormus halduskohtutele tulenevalt sellest, et vähem asju jõuab halduskohtusse. Detailne statistika, kui palju selliseid asju halduskohtusse jõuab ja kui suur oleks muutus arvuliselt, eelnõu koostamise ajal kättesaadav ei ole.

Haldusjärelevalve tõhustamine ei mõjuta üksnes järelevalve teostajaid ja adressaate. Olulisemgi on haldusmenetluste ja halduspraktika tõhustumisest tulev pikaajalisem mõju füüsilistele isikutele ja ettevõtjatele.

⁴¹ Vt nt Eesti Advokatuuri 03.04.2025. a pöördumist (nr 1-2/25/229) Vabariigi Valitsuse juures tegutseva efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja poole: ettepanekud ärikeskkonna parandamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks, sh nt ettepanekud nr 5.1, 5.2 ja 5.4. [2025-04-03_Eesti-Advokatuuri-ettepanekud-ariakeskkonna-parandamiseks-ja-halduskoormuse-vahendamiseks-03.04.2025.pdf](#)

B. Haldusjärelevalve korraldus on selgem

Kui praegu on olulised mõisted (nt riiklik ja omavalitsuslik haldusülesanne) seaduses selgelt määratlemata või ebapiisavalt määratletud, siis eelnõu kohaselt plaanitakse need defineerida. Muudatus mõjutab haldusjärelevalve teostajaid, sest haldusjärelevalve teostajate jaoks muutub senisest selgemaks, kuidas, millistes olukordades ja kelle suhtes saab haldusjärelevalvet rakendada. Selgemad järelevalvenormid parandavad õiguskindlust, sh võib see kiirendada järelevalvemenetlusi ja parandada nende kvaliteeti. Selge ja tõhus järelevalve regulatsioon võib tugevdada avalikkuse usaldust riigiasutuste vastu.

Kuna neid, kes saavad haldusjärelevalvet teostada, on mitmeid ja erinevaid, on mõju ulatus suhteliselt suur. Samuti on suhteliselt suur mõju neile, kelle üle haldusjärelevalvet teostatakse.

C. Tõmmatakse selgem piir riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve vahele

Lisatakse põhimõte, et haldusjärelevalve teostamisel ei kohaldata KorSi. Haldusjärelevalve teostajate jaoks muutub regulatsioon selgemaks, mistõttu lihtsustub haldusjärelevalve tegemine. Muudatus mõjutab nii riikliku kui ka haldusjärelevalve teostajaid, kellele on paremini arusaadav, millist regulatsiooni kohaldada. Mõju ei ole kuigi suur, sest järelevalve teostajad on valdkonna spetsialistid, kuid õigusselguse tagamiseks täpsustatakse regulatsiooni.

D. Tagatakse efektiivsemalt ettekirjutuse täitmine

Kui praegu on VVSi kohaselt ainsaks ettekirjutuse täitmise tagamise meetmeks sunniraha määramine ja seda ka vaid teise haldusekandja korral, siis eelnõu kohaselt võib haldusjärelevalve teostaja antud tähtjaks korralduse täitmata jätmise korral täita haldusjärelevalve teostaja korralduse ise. Oluline on silmas pidada, et arvestada tuleb HMSist tulenevaid haldusakti kehtetuks tunnistamise piiranguid. Muudatus mõjutab eelkõige kohaliku omavalitsuse üksusi, kes peavad arvestama võimalusega, et riik saab senisest tõhusamalt nende tegevusse sekkuda. Seega mõjutab muudatus mh 78 kohaliku omavalitsuse üksust.⁴²

Muudatus võib kaasa tuua kulu järelevalvajale, sest kui järelevalve teostaja täidab korralduse järelevalvatava asemel, tekib talle endale täitmisest tulenev kulu. Kui korraldus täidetakse füüsilise isiku või avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku asemel, saab haldusjärelevalve teostaja nõuda asendustäitmise kulud sisse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Sellega reguleeritakse selgelt, kuidas hüvitatakse tekkinud kulud. Kulusid, mis võivad tekkida, ei ole võimalik täpselt prognoosida.

E. Haldusjärelevalve käigus tekkivate vaidluste lahendamine muutub selgemaks

Üldjuhul lahendatakse vaidlused alluvuskorras ehk kõrgema instantsi ja lõpuks Vabariigi Valitsuse tasandil, kui ei leita üksmeelt. See on nii ka kehtivas õiguses. Vaidlused, mis tekivad haldusjärelevalve käigus antud juhise või omavalitsusüksusele antud korralduse üle, peaks kuuluma halduskohtumenetluse seadustiku reguleerimisalasse. Muudatus mõjutab haldusjärelevalve (ja teenistusliku järelevalve) teostajat, kelle jaoks muutub selgemaks, kes lahendab tekkinud vaidluse.

⁴² Vt nt: <https://www.elvl.ee/kohalikud-omavalitsused/mis-kohalikud-omavalitsused-0>

F. Haldusjärelevalve omavalitsusüksuste üle muutub tõhusamaks

Kuna praegune halduskohtulik protest haldusjärelevalve abinõuna on aeganõudev ja kohmakas, tehakse eelnõuga ettepanek see kaotada. Muudatuse mõju on väike, sest proteste esitatakse vähe: nt Justiitsministeerium esitas protesti aastal 2021, kuid aastatel 2022 ja 2023 ei esitatud ühtegi protesti. Samas, kui haldusjärelevalve teostamine omavalitsusüksuste üle muutub, kuna regulatsioon enam proteste ette ei näe, muutub see kiiremaks ja tõhusamaks.

Kohalike omavalitsusüksuste üle otstarbekuse kontrolli lisandumisega riiklike ülesannete puhul, võib kaasneda negatiivse mõjuna kohaliku omavalitsuse autonoomia riive, kuid riiklike haldusülesannete täitmise kontrollimisel otstarbekuse hindamine on põhjendatud sellega, et riik peab jälgima, et vahendeid kasutatakse otstarbekalt ning efektiivselt, mitte vaid õiguspäraselt.

Sihtrühm

1. Vaidealluvuse muutmine mõjutab neid inimesi, kes vaideid esitavad kui ka edaspidi ministeeriume, kes võivad asuvada nende allasutustele esitatud vaideid lahendama ja haldusorganeid, kes kõiki vaideid teatud põhjendatud juhtudel enam üksi (ilma ministeeriumit kaasamata) ei lahenda. Samuti mõjutab muudatus halduskohtuid, sest eelduslikult on vaiete lahendamine erapooletum kui vaiet ei lahenda otsuse teinud asutus ise. Seega võib väheneda halduskohtusse pöördumiste hulk.

2. Haldusjärelevalve regulatsiooni muutmine mõjutab neid, kes haldusjärelevalvet teostavad, ja neid, kelle üle haldusjärelevalvet teostatakse. Lisaks ka Halduskohtuid kui enam ei saa esitada proteste.

3. VVS § 75¹ lõikes 1 sätestatakse, et haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Haldusorgan haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 tähenduses on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega võib haldusorganiks olla:

- 1) riigiasutus;
- 2) avalik-õiguslik juriidiline isik;
- 3) kollegiaalorgan;
- 4) üksik ametnik või
- 5) avaliku halduse ülesannet iseseisvalt täitma volitatud eraõiguslik isik.

Ühisnimetajaks on see, et kõik need organid täidavad avaliku halduse ülesannet (haldusülesannet), sõltumata sellest, kas haldusorgani ülesanded sisaldavad riigivõimu volituse olemasolu või ei eelda võimuvolitusi või kas haldusfunktsiooni täitmine on organi põhifunktsioon või abistav või lisafunktsioon. Ka organid, kes ei ole täitevvõimu organid, täidavad ülesandeid, mis materiaalses mõttes on haldusülesanded. Milline haldusorgan on konkreetsel juhul järelevalve teostaja ja missugune on tema pädevus, ei tulene VVSist, vaid eriseaduse regulatsioonist.⁴³

⁴³ Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) seletuskiri, lk 30-31. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/Korrakaitseaduse%20muutmise%20ja%20rakendamise%20seadus/>.

Haldusjärelevalve koormus on ministeeriumide lõikes erinev. Näiteks Haridus- ja Teadusministeerium teeb haldusjärelevalvet õppeasutuste üle⁴⁴. Järelevalvet korraldab Haridus- ja Teadusministeeriumi õiguspoliitika osakond. Järelevalvet koolieelsete lasteasutuste, üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste ning nende pidajate tegevuse õiguspärasuse üle teostab Haridus- ja Teadusministeerium eesmärgiga tagada hariduse kättesaadavus ja sellele võrdsetel alustel juurdepääsetavus, õppe ja kasvatuse korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus.

Järelevalve teostaja järgi jaguneb järelevalve:

1. Erijärelevalve. See on prokuratuuripoolne järelevalve kriminaalmenetluse, tunnistajakaitse ja kuritegude ennetamiseks tehtud jälitustoimingute raames. Õiguskantsler teostab järelevalvet põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimise üle.
2. Majandusjärelevalve – Riigikontrolli-poolne järelevalve rahaliste vahendite kasutamise üle.
3. Parlamentaarne järelevalve – järelevalve täidesaatva riigivõimu asutuste üle julgeolekuasutuste ja järelevalvetäpidamiste tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ning julgeolekuasutuste ja järelevalvetäpidamiste töö tõhususega, samuti nende üle teostatava järelevalvega seotud küsimustes.
4. Kohtulik (kontroll) järelevalve – lähtub isikute õiguste ja vabaduste riivist ja selle seaduslikkusest (kaebeõigus).

Seega kuna haldusjärelevalve võib eri valitsusasutustes olla väga erinev, on sihtrühm väga lai ja mõju neile erinev – sõltuvalt sellest, kui palju üks või teine haldusorgan haldusjärelevalvet teeb.

VVS § 75¹ lõige 4 sätestab haldusjärelevalve ulatuse teiste haldusekandjate üle. Need on:

1. kohaliku omavalitsuse üksused;
2. teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud (näiteks: Eesti Advokatuur, Töötukassa, Tervisekassa jt);
3. eraõiguslik isik, kes on volitatud iseseisvalt täitma haldusülesannet.

Haldusekandjaid, kelle üle haldusjärelevalvet teostatakse, ei ole lõplikult võimalik kirja panna, mistõttu täpne sihtrühm ei ole teada.

7. Seaduse eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne otseseid tulusid.

Seaduse rakendamisega võivad tekkida kulud ministeeriumidele seoses sellega, et ministeeriumis töötavate ametnike töökoormus suureneb vaiete lahendamise võrra. Kui seni vaatasid vaideid läbi üksnes ministeeriumide allasutused ise ehk need, kes otsuse tegid, siis nüüd võib väheneda teatud määral töökoormus allasutustes osas, milles vaideid hakkavad läbi vaatama ministeeriumis töötavad ametnikud.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei nähta ette rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

⁴⁴ <https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/jarelevalve>.

Seadus jõustub üldises korras, sest puudub vajadus näha ette pikemat aega muudatuste elluviimiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Eelnõu esitatakse arvamuse andmiseks Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikontrollile ja Õiguskantsleri Kantseleile. Samuti saadetakse eelnõu ja seletuskiri arvamuse andmiseks Eesti Advokatuurile, Tartu Ülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitalile ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale.

Algatab Vabariigi Valitsus

.....2026... nr

(allkirjastatud digitaalselt)

.....