SOTSIAALMINISTEERIUM

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

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

Meie 19.11.2026 nr 1.2-3/2458-4

Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Lugupeetud minister

Olete edastanud meile kooskõlastamiseks haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Toetame haldusjärelevalve regulatsiooni korrastamise eesmärki. Eelnõus kavandatud lahendused ei ole aga mitmes põhimõttelises küsimuses piisavalt läbi töötatud ega taga regulatsiooni selget ja ühetaolist rakendamist. Puudused puudutavad eelkõige vaide lahendamise pädevust, haldusjärelevalve kohaldamisala, uute järelevalvevolituste piire ning regulatsiooni praktilist rakendatavust.

Kooskõlastame eelnõu üksnes järgmiste märkustega arvestamise korral.

1. Haldusmenetluse seaduse muutmine

Me ei toeta eelnõu §-s 1 kavandatud HMS § 73 lõike 3 muudatust.

Eelnõu kohaselt võib minister põhjendatud juhul lahendada vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani asemel ise. Võrreldes väljatöötamiskavatsusega on lahendust muudetud ning vaidealluvust ei viida üldiselt ministeeriumisse, vaid ministrile antakse võimalus võtta vaide lahendamine üle üksikjuhtumil. Seletuskirjas on toodud näited juhtudest, mil ülevõtmine võiks olla põhjendatud, ning märgitud, et ministeerium peab ülevõtmist igal üksikjuhul põhjendama.

Meie hinnangul ei kõrvalda eelnõus valitud lahendus kavandatava regulatsiooni põhimõttelisi probleeme. Seadusest ei tulene piisava selgusega, millistel eeldustel tekib ministril konkreetse vaide lahendamise pädevus. Vaide lahendaja määramine on pädevusküsimus ning menetlusosalise jaoks peab olema seaduse alusel ettenähtav, milline haldusorgan tema vaide lahendab. „Põhjendatud juht“ annab ministrile selles küsimuses väga ulatusliku kaalutlusruumi, samas kui ülevõtmise sisulised eeldused tulenevad üksnes seletuskirjast.

Seletuskirja lk 7 järgi on "põhjendatud juhuga 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." Selliste asjaolude esinemise hindamiseks on vajalik vaideid, sh kõiki vaideid kogumis analüüsida. Seega ei kaasne muudatusega üksnes vaide lahendamisega seotud töökoormuse liikumine ühest asutusest teise, vaid ministeeriumidel tekib täiendav koormus seoses

vaidealluvuse kindlakstegemisega. Selle lisaülesande maht Sotsiaalministeeriumi jaoks oleks väga suur. Nt ainuüksi Sotsiaalkindlustusametile esitatakse aastas enam kui 2000 vaiet. Kõigi nende vaiete läbitöötamine, tuvastamaks kaalukad juhtumid, mille puhul ministeerium peaks vaide ise lahendama ja halduspraktikat suunama, ei ole olemasoleva ressursiga realistlikult rakendatav ning tooks kaasa olulise täiendava töökoormuse. Teatud juhtudel (nt puude ekspertiisi otsused) on tegemist tundlikke terviseandmeid sisaldavate materjalidega, mille töötlemine ministeeriumis ilma selge eesmärgita ei ole õiguspärane.

Eelnõuga ei saa jätta lahendamata kavandatava üldnormis sätestatud vaidealluvuse suhet eriseadustes sätestatud vaidealluvusega. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on eriseadusi, näiteks riikliku pensionikindlustuse seadus, milles on ette nähtud nii vaide lahendaja kui ka vaidemenetluse erisused. Eelnõust ei selgu, kas ministri õigus võtta vaie lahendamiseks üle kehtib ka juhul, kui eriseadus määrab vaide lahendajaks konkreetse haldusorgani. Kui eesmärk on anda ministrile selline pädevus ka eriseadusega reguleeritud vaidemenetlustes, peab üld- ja erinormi suhe olema seaduse tasandil üheselt lahendatud ning vajaduse korral tuleb muuta ka vastavaid eriseadusi.

Eelnõus tuleb ühtselt reguleerida vaide lahendamise ülevõtmise menetluskord ning selle suhe HMS-i kehtiva vaidemenetluse regulatsiooniga. Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu, millises menetlusstaadiumis võib minister vaide lahendamise üle võtta ega millise aja jooksul peab ta ülevõtmise otsustama. Samuti vajab täpsustamist, millisest hetkest läheb vaide lahendamise pädevus ministrile üle ja kuidas tagatakse menetlusosaliste õigeaegne teavitamine.

Samuti tuleb lahendada ülevõtmise mõju vaide lahendamise tähtajale. HMS § 84 lõike 1 kohaselt lahendatakse vaie, kui seadus ei sätesta teisiti, kümne päeva jooksul vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile. HMS § 80 lõige 1 reguleerib seejuures vaide edastamist haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Kavandatav HMS § 73 lõike 3 muudatus loob sellest erineva olukorra, kus vaide lahendajaks on esialgu haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan ise, kuid minister võib vaide lahendamise hiljem üle võtta. Kehtivast regulatsioonist ega eelnõust ei selgu, kas vaide ministrile üleandmist käsitatakse HMS § 84 lõike 1 tähenduses vaide edastamisena, millest hakkab kulgema uus vaide lahendamise tähtaeg. HMS §-de 73, 80 ja 84 koostoime vajab seetõttu täpsustamist.

Peame oluliseks, et vaide ülevõtmine ei alustaks menetlustähtaja kulgemist uuesti ega pikendaks muul viisil isiku õiguskaitse saamiseks kuluvat aega. Seletuskirjas on küll märgitud, et minister peab arvestama HMS §-s 84 sätestatud tähtajaga ja ülevõtmisest tuleb menetlusosalisi teavitada, kuid sellest ei selgu ülevõtmise enda tähtaeg ega selle mõju juba kulgevale menetlusele. Samuti peab olema üheselt selge, kuidas mõjutab vaide ülevõtmine eriseaduses sätestatud vaide lahendamise tähtaja arvestust.

Lisaks ei ole piisavalt hinnatud muudatuse mõjusid. Vaide sisuliseks lahendamiseks võib ministeerium vajada juurdepääsu valitsemisala asutuse menetlusandmetele ja infosüsteemidele, sealhulgas sotsiaal- ja tervisevaldkonnas eriliigilistele isikuandmetele. Samuti ei vähene vaide ülevõtmisega tingimata vaidlustatud otsuse teinud asutuse töökoormus, kuna menetlusmaterjal, faktiliste asjaolude tundmine ning valdkonnaspetsiifiline pädevus jäävad endiselt asjaomasesse asutusse. Nendele küsimustele juhtisime tähelepanu ka väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel.

Eeltoodut arvestades ei pea ee HMS § 73 lõike 3 muudatust praegusel kujul põhjendatuks ega rakendatavaks. Eelnõust ei nähtu veenvalt, millist probleemi kavandatud lahendus olemasoleva regulatsiooniga võrreldes lahendab, samas tekitab see uusi pädevus-, menetlus- ja ressursiküsimusi. Juhul kui HMS § 73 muutmise ettepanekust eelnõus ei loobuta, palume esitada eelnõu muudetud kujul meile uuesti sisuliseks analüüsimiseks ja kooskõlastamiseks.

2. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine

2.1. Haldusülesande mõiste ja haldusjärelevalve kohaldamisala

Kavandatava Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 75[4] lõikega 1 eristatakse riiklikku ja omavalitsuslikku haldusülesannet, kuid ei avata haldusülesande enda sisu. Seetõttu jääb ebaselgeks, milline haldusorgani tegevus on käsitatav haldusülesande täitmisena ja milline mitte. Haldusülesande selge piiritlemine on oluline ka haldusjärelevalve ja riikliku järelevalve eristamisel. Seletuskirja kohaselt hõlmab haldusjärelevalve ka selliste nõuete täitmise kontrolli, mis ei ole haldusülesande põhisisu, vaid mille järgimine kaasneb haldusülesande täitmisega, näiteks elektri- ja tuleohutusnõuded, mis kehtivad samaväärselt ka haldusvälistele isikutele. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kuidas tuleb sellisel juhul eristada haldusjärelevalvet riiklikust järelevalvest ning kas eristus sõltub tegelikult üksnes järelevalve subjektist.

Palume haldusülesande mõiste eelnõus sisuliselt avada ning täpsustada haldusjärelevalve kohaldamisala ja selle piiritlemise kriteeriume riiklikust järelevalvest.

2.2. Üldregulatsiooni suhe eriseadustega

Eelnõuga muudetakse oluliselt haldusjärelevalve üldregulatsiooni, kuid valdkonnaseadusi eelnõuga ei muudeta. Seletuskirja kohaselt on haldusjärelevalvet lisaks VVS-ile reguleeritud ligikaudu 81 seaduses, milles on muu hulgas sätestatud haldusjärelevalve teostaja pädevus, volitused ja järelevalve erisused. Samuti märgitakse seletuskirjas, et eriseadustes sätestatud erisused jäävad kehtima.

Peame vajalikuks enne eelnõu edasist menetlemist süsteemselt analüüsida eriseadustes sätestatud haldusjärelevalve regulatsiooni koostoimet uue üldregulatsiooniga. See puudutab ka Sotsiaalministeeriumi haldusalas kehtivaid eriseadusi. Olukorras, kus haldusjärelevalvet reguleerib seletuskirja kohaselt ligikaudu 81 seadust, ei ole piisav piirduda üldise väitega, et eriseadustes sätestatud erisused jäävad kehtima. Eelkõige peab olema üheselt selge, millises ulatuses kohalduvad eriseaduses nimetatud järelevalveasutusele VVS-is sätestatavad uued üldvolitused ning millises ulatuses jäävad määravaks eriseaduses sätestatud volitused ja piirangud.

2.3. Haldusjärelevalve teostaja volitused

Kavandatava VVS § 75[6] kohaselt sõltuvad haldusjärelevalve teostaja volitused muu hulgas sellest, kas kontrollitakse riikliku või omavalitsusliku haldusülesande täitmist. Palume seletuskirjas täpsemalt avada riikliku ja omavalitsusliku haldusülesande piiritlemise kriteeriume ning selgitada regulatsiooni kohaldamist olukorras, kus konkreetne haldusülesanne võib kuuluda samal ajal nii riigi kui omavalitsuse ülesannete hulka. Kuna sellest eristusest sõltub otseselt järelevalve teostaja volituste ulatus, ei saa küsimust jätta praktika kujundada.

2.4. Uurimismeetmed ja vahetu sund

Kavandatava VVS § 75[7] lõike 2 kohaselt teatab haldusjärelevalve teostaja järelevalvatavale võimaluse korral ette järelevalve teostamise aja ja viisi. Sätte sõnastus ei arvesta aga olukorraga, kus etteteatamine on küll võimalik, kuid võib kahjustada järelevalve eesmärgi saavutamist. Palume kaaluda sätte täpsustamist, võimaldades etteteatamisest loobuda ka juhul, kui see võib kahjustada järelevalve eesmärgi saavutamist.

Täpsustamist vajab ka VVS §-s 75[7] sätestatud uurimismeetmete rakendamine juhul, kui järelevalvatav nende rakendamist takistab. VVS § 75[7] lõike 1 kohaselt võib järelevalve teostaja muu hulgas siseneda järelevalvatava territooriumile, ehitisse või ruumi ning avada uksi või kõrvaldada muid takistusi. Eelnõust ei selgu aga üheselt, kas ja millisel alusel võib järelevalve

teostaja kasutada vahetut sundi, kui järelevalvatav uurimismeetme rakendamist takistab, näiteks ei võimalda järelevalve teostajal ruumi siseneda.

VVS § 75[9] lõige 1 näeb sunniraha ja vahetu sunni kasutamise ette §-s 75[8] sätestatud korralduse täitmata jätmise korral, kuid §-s 75[7] sätestatud uurimismeetme puhul ei ole tegemist sellise korralduse täitmisega. Samas näeb § 75[9] lõige 3 ette võimaluse rakendada haldusülesande täitmise kontrollimisel vahetut sundi korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras. Praeguses sõnastuses jääb seega vahetu sunni kasutamise õiguslik alus ja ulatus ebaselgeks. Vahetu sunni kasutamise alus ei saa tuleneda üksnes sätete tõlgendamisest, vaid peab olema seadusest üheselt tuvastatav. Palume täpsustada, kas § 75[9] lõige 3 annab aluse vahetu sunni kasutamiseks ka §-s 75[7] sätestatud uurimismeetme vahetuks rakendamiseks ning kui jah, siis millistel tingimustel.

2.5. Korralduse, juhise ja nõustamise piiritlemine

Kavandatava VVS § 75[8] lõike 6 kohaselt võib haldusjärelevalve teostaja anda korralduse üksikjuhtumi või määratlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu piisavalt, millistel juhtudel ja millises ulatuses võib määratlemata arvu juhtumeid hõlmava korralduse anda. Samuti jääb ebaselgeks sellise siduva korralduse piir VVS §-s 75[11] sätestatud soovitusliku juhisega.

Küsimus on oluline eelkõige omavalitsusliku haldusülesande üle tehtava järelevalve puhul. Järelevalve peab võimaldama nõuda õigusvastase tegevuse või praktika kõrvaldamist, kuid samal ajal peab kohalikule omavalitsusele säilima seadusega jäetud kaalutlusruum. Sotsiaalvaldkonnas tähendab see näiteks võimalust nõuda puuduliku abivajaduse hindamise, kaalutlusvigade või õigusvastaste teenusepiirangute kõrvaldamist, säilitades seejuures inimese vajaduste individuaalse hindamise ja kohaliku omavalitsuse võimaluse valida seadusega kooskõlas olev korraldusviis.

Eelnõus tuleb selgelt sätestada VVS § 75[8] lõike 6 alusel määratlemata arvu juhtumite kohta antava korralduse eeldusi ja ulatust ning vähemalt seletuskirjas selgitada selle eristamist VVS §-s 75[11] sätestatud soovituslikust juhisest. Eelkõige peab olema üheselt arusaadav, millises ulatuses võib sellise korraldusega siduvalt suunata järelevalvatava edasist tegevust, säilitades talle seadusega jäetud kaalutlusruumi. Samuti palume eristada haldusjärelevalve raames antavat juhist tavapärasest metoodilisest nõustamisest ning selgitada, et kavandatav regulatsioon ei piira võimalust nõustada kohaliku omavalitsuse üksusi väljaspool haldusjärelevalvemenetlust. Siduvate ja mittesiduvate järelevalvemeetmete piir ei tohiks jääda kujunema üksnes rakenduspraktikas.

2.6. Korralduse täitmine järelevalvatava asemel

Kavandatava VVS § 75[10] lõike 1 kohaselt võib haldusjärelevalve teostaja korralduse tähtaegselt täitmata jätmise korral täita korralduse järelevalvatava asemel, muu hulgas anda või muuta järelevalvatava pädevusse kuuluvat haldusakti või halduslepingut ning teha järelevalvatava pädevusse kuuluva toimingu. Lõike 2 kohaselt võib edasilükkamatul juhul seda teha ka eelnevat korraldust andmata.

Toetame asendustäitmise võimaluse loomist, kuid peab oluliseks, et seda kasutataks erandliku meetmena kiiret lahendamist vajavates olukordades. Eelnõu seletuskirjas on küll rõhutatud, et asendustäitmist tuleks kasutada viimase võimalusena ning enne seda tuleks kasutada muid meetmeid. Eelnõu tekst seda olulist piirangut aga ei sisalda. Praeguse sõnastuse järgi piisab asendustäitmiseks üksnes korralduse tähtaegselt täitmata jätmisest, mis võimaldab seletuskirjas kirjeldatust oluliselt ulatuslikumat sekkumist järelevalvatava pädevusse.

Eelnõus tuleb täpsustada asendustäitmise eeldusi ja ulatust. Eelkõige vajab selgitamist, millal on korralduse täitmine järelevalvatava asemel põhjendatud, millises ulatuses võib järelevalve

teostaja kasutada järelevalvatavale seadusega antud kaalutlusõigust ning millest tuleb lähtuda juhul, kui ülesande täitmiseks on mitu õiguspärast lahendust. Seejuures tuleks selgitada ka kriteeriume, millest lähtutakse erinevate võimalike täitmisviiside vahel valimisel, arvestades muu hulgas asendustäitmisega kaasnevate kuludega. Samuti palume täpsustada § 75[10] lõikes 2 sätestatud edasilükkamatu juhtumi eeldusi. Kui järelevalve teostaja annab ise järelevalvatava pädevusse kuuluva haldusakti või teeb tema asemel kaalutlusotsuse, ei ole tegemist üksnes korralduse faktilise täitmisega, vaid järelevalvatavale seadusega antud otsustuspädevuse teostamisega. Seetõttu peavad sellise sekkumise eeldused ja piirid olema seaduses piisavalt selgelt määratud.

Eeltoodud küsimused on olulised ka sotsiaalhoolekande valdkonnas. Seletuskirjas on kohaliku omavalitsuse ülesande täitmata jätmise näitena toodud olukord, kus omavalitsus ei korralda eakale või puudega inimesele seadusega ette nähtud sotsiaalteenust, ning võimaliku viimase abinõuna nimetatakse muu hulgas asendustäitmist. Sotsiaalhoolekandes ei pruugi ülesande täitmine siiski piirduda haldusakti andmise või konkreetse toimingu tegemisega, vaid võib eeldada inimese abivajaduse individuaalset hindamist, sobiva abi või teenuse valimist ning selle osutamise korraldamist. Sellest tulenevalt vajab selgitamist, kas ja millises ulatuses saab järelevalve teostaja sellise ülesande kohaliku omavalitsuse asemel täita. Kui see eeldab inimese abivajaduse või teenuse sobivuse hindamist, tuleb samuti selgitada järelevalve teostaja pädevust sellise hindamise läbiviimiseks ning selleks vajalike andmete töötlemise alust. Palume neid küsimusi seletuskirjas põhjalikumalt käsitleda ning hinnata, kas VVS-i üldregulatsiooni kõrval on vaja täpsustada ka sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud järelevalvepädevust või muid asjakohaseid erinorme. Sarnased küsimused on lastekaitse valdkonnas, kus kohaliku omavalitsuse ülesanne on lapse abivajaduse igakülgne hindamine ja sobivate abimeetmete, sh teenuste pakkumine.

Eraldi palume täpsustada VVS § 75[10] lõike 2 kohaldamist edasilükkamatut abi vajavates sotsiaalvaldkonna juhtumites. Sätte sõnastus ei piirdu riiklike haldusülesannetega, samas käsitletakse seletuskirjas selle sätte puhul eelkõige riikliku haldusülesande viivitamatut täitmist. Kiiret abi vajavas olukorras peab olema üheselt selge, millal ja millistel tingimustel võib järelevalve teostaja kohaliku omavalitsuse asemel sekkuda, et pädevuse ja vastutuse üle tekkiv ebaselgus ei põhjustaks abi viibimist.

Eeltoodut arvestades ei pea me VVS § 75[10] muudatust praegusel kujul sobivaks ega rakendatavaks. Kavandatav regulatsioon tekitab mitmeid põhimõttelisi küsimusi, mis tuleb lahendada kas üldregulatsiooni täpsustamisega või erisätetega valdkondlikes seadustes. Palume ka selle, VVS § 75[10] muutmise ettepaneku osas esitada eelnõu muudetud kujul meile uuesti sisuliseks analüüsimiseks ja kooskõlastamiseks.

2.7. Vaidluste lahendamine

Kavandatava VVS § 75[12] kohaselt sõltub haldusjärelevalve käigus tekkinud vaidluse lahendamise kord muu hulgas sellest, kas järelevalve esemeks on riikliku või omavalitsusliku haldusülesande täitmine. Seletuskirja kohaselt käsitatakse riikliku haldusülesande täitmise üle tehtavat haldusjärelevalvet sisuliselt selle ülesande täitmise juhtimisena ning sellega seotud vaidlused lahendatakse haldusesiseselt.

Palume täpsustada, milline organ lahendab vaidluse juhul, kui ministeeriumi volitatud valitsusasutus teostab haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse üle riikliku haldusülesande täitmisel. Vaidluse lahendamise pädevus ei tohiks sellises olukorras jääda üksnes tõlgendamise küsimuseks.

3. Mõjuanalüüs ja ressursivajadus

Eelnõu mõjuanalüüs ei ole kavandatavate muudatuste ulatust arvestades piisav. Seletuskirjas käsitletakse seaduse rakendamise võimaliku kuluna peamiselt ministeeriumide töökoormuse

suurenemist seoses vaiete lahendamisega. Eelnõu mõju on aga laiem, kuna muutub kohaliku omavalitsuse üksuste üle tehtava haldusjärelevalve pädevusjaotus ning nähakse ette uued või senisest ulatuslikumad järelevalve- ja täitmisvahendid. Nende muudatuste rakendamisega kaasneb täiendav töökoormus ja ressursivajadus nii valdkonnaministeeriumidele kui ka nende valitsemisala asutustele, kuid nende mõjude ulatust ei ole seletuskirjas sisuliselt hinnatud.

Enne eelnõu edasist menetlemist tuleb mõjuanalüüsi täiendada ning hinnata nii haldusjärelevalve uue pädevusjaotuse ja volituste kui ka vaide ülevõtmise korra rakendamisega kaasnevat tegelikku töökoormust ja ressursivajadust nii ministeeriumidele, nende valitsemisala asutustele kui ka kohaliku omavalitsuse üksustele.

4. Seaduse jõustumine

Arvestades kavandatavate muudatuste ulatust, ei ole seaduse jõustumine üldises korras meie hinnangul põhjendatud ega praktiliselt realistlik. Uue regulatsiooni rakendamine eeldab pädevusjaotuse ja tööprotsesside ülevaatamist, vajaduse korral infosüsteemidele juurdepääsude korraldamist, menetlusjuhiste ja dokumendimallide muutmist ning järelevalvet teostavate ametnike ettevalmistamist. Samuti tuleb enne jõustumist analüüsida uue üldregulatsiooni koostoimet valdkonnaseadustega. Seetõttu tuleb seaduses ette näha piisav rakendusaeg, mis võimaldab vajalikud õiguslikud, korralduslikud ja tehnilised muudatused enne seaduse jõustumist ette valmistada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Karmen Joller
sotsiaalminister

Kaidi Meristo
kaidi.meristo@sm.ee

Maarja Kärson
maarja.karson@sm.ee

Merle Sumil-Laanemaa
merle.sumil-laanemaa@sm.ee

Maarika Tarum
maarika.tarum@sm.ee

Gerda Kiipli-Hiir
gerda.kiipli-hiir@sm.ee

Kersti Raenok
kersti.raenok@terviseamet.ee

Andrus Jürgens
Andrus.Jurgens@sotsiaalkindlustusamet.ee