RAHANDUSMINISTEERIUM

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

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

Meie 18.11.2026 nr 1.1-11/4193-2

Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seadus

Lugupeetud justiits- ja digiminister

Rahandusministeerium kooskõlastab haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu järgmiste märkustega.

1) Eelnõu §-ga 1 muudetakse haldusmenetluse seaduse (*HMS*) § 73 lõiget 3, andes põhjendatud juhul ministrile õiguse lahendada vaie haldusorgani asemel.

   Leiame, et poliitilise rolliga ministril ei tohiks olla õigust sekkuda haldusorgani otsuste tegemisse ega lahendada iseseisvalt vaideid. Kavandatav muudatus loob ohu, et minister hakkab õigusvaidlustes osaledes kujundama halduspraktikat oma erakonna vaadetest lähtudes. Haldusorgani asemel vaide lahendamise pädevus peab olema piisavalt selgelt piiritletud ning regulatsioon tagama vaide erapooletu ja seadusest lähtuva lahendamise. Ministri poliitilist rolli arvestades vajab põhjendamist, miks on vajalik anda talle õigus võtta üle üksikute vaiete lahendamine ning millised tingimused ja menetluslikud tagatised välistavad selle õiguse meelevaldse või valikulise kasutamise. Samuti tuleb selgitada regulatsiooni suhet haldusorganite eriseadusega tagatud sõltumatusega.

   Riski suurendab määratlemata väljend „põhjendatud juhul“. Normist ei selgu, milliste kriteeriumide alusel ja kes hindab juhtumi põhjendatust ega see, kas hinnang peab lähtuma isiku, riigi või mõlema huvidest. Seletuskirjas toodud näited võimaldavad sätet laialt tõlgendada: enamiku õigusvaidluste puhul saab viidata avalikule huvile või mõjule suurele isikute ringile.

   Muudatus tekitaks nii õiguslikke kui ka praktilisi probleeme. Tundlikke isiku- ja äriandmeid puudutavaid vaideid (nt maksuotsuste peale esitatud vaided) ei tohiks anda ministeeriumi menetleda ega ministri lahendada ilma selge õigusliku ja menetlusliku raamistikuta. Lisaks eeldab maksuvaidluse lahendamine spetsiifilisi teoreetilisi ja praktilisi teadmisi, mis erinevad õigusloomeks vajalikust pädevusest. Ka seletuskirjas pole selgitusi ministri poolt vaide lahendamise õigusliku raamistiku ega praktilise või menetlusliku korralduse kohta (kes otsustab, et juhtum on põhjendatud; millal võib pädevuse üle võtta; kas minister peab tegema eraldi menetlusotsuse; kas ülevõtmist saab

vaidlustada; kes saab juurdepääsu piiratud juurdepääsuga teabele; kas minister peab vaide isiklikult lahendama või saab ülesande ministeeriumis edasi volitada; mis saab pooleliolevast menetlusest ja juba tehtud toimingutest). Kavandatud säte ei ole seega piisavalt määratletud ega pruugi olla sellisel kujul rakendatav.

Kui muudatuse eesmärk on kõrvaldada mõne allasutuse töös esinevaid süsteemseid puudusi, on selleks juba olemas õiguslikud meetmed, mida saab vajaduse korral rakendada. Haldusorgani töö dubleerimine ebamääraselt piiritletud juhtudel ei ole süsteemsete probleemide lahendamiseks tõhus ega proportsionaalne meede.

Haldusmenetluse eesmärgipärasuse, tõhususe ja proportsionaalse läbiviimise põhimõtted eeldavad võimalikult lihtsat ja kiiret menetlust. Täiendava vaide lahendamise tasandi loomine neid eesmärke ei toeta. Vaide peaks lahendama haldusorgan või seadusest tuleneval väga erandlikul juhul tema üle teenistuslikku järelevalvet teostav organ; kohtulik kontroll peaks toimuma kohtus. Täiendavaid kontrollivõimalusi saab luua ka Andmekaitse Inspektsiooni või õiguskantsleri kaudu.

2) Eelnõu §-ga 2 muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust (*VVS*), kehtestades uue haldusjärelevalve üldregulatsiooni. Seletuskirja järgi jäävad kehtima eriseaduste erisused, mis on vajalikud ühe või teise valdkonna spetsiifika tõttu. Peame nende säilitamist vajalikuks. Eelnõus puudub aga selgesõnaline säte selle kohta, kas ja millises ulatuses kohaldatakse VVS-i haldusjärelevalve regulatsiooni eriseadusega reguleeritud järelevalvele.

   Õiguse üldpõhimõtte kohaselt ei tühista ega muuda hilisem üldseadus varasemat eriseadust (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*). Sellest hoolimata võib tekkida vaidlusi, millises ulatuses välistab varasem eriregulatsioon uute üldsätete kohaldamise. Seetõttu tuleb üle vaadata VVS-i kavandatavate sätete suhe eriseadustes ette nähtud haldusorgani autonoomia ja sõltumatuse ning eraldi järelevalve- ja kontrollipädevusega.

   Näiteks on RHS-i erisused kujundatud kehtivast VVS §-st 75^1 lähtudes. VVS-i regulatsiooni täpsustamisel võib jääda ebaselgeks, millised küsimused on RHS-is reguleeritud teisiti ja millistes saab vahetult kohaldada VVS-i (kavandatavad uurimismeetmed võivad olla riigihankejärelevalves asjakohased, aga riigihangete eripära arvestades ei oleks mõeldav näiteks Rahandusministeeriumi korraldus lepingu kehtetuks tunnistamiseks ega sellise korralduse täitmine hankija asemel).

3) Eelnõuga muudetakse oluliselt VVS haldusjärelevalve regulatsiooni, et eristada haldusjärelevalvet senisest selgemalt haldusväliste isikute üle tehtavast riiklikust järelevalvest. Nagu märkisime VTK-le antud tagasisides, ei pea me riigihangete seaduse (*RHS*) alusel tehtavas järelevalves ranget eristamist põhjendatuks.

   Rahandusministeerium teeb riigihangete valdkonnas järelevalvet RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle (RHS § 180 punkt 6 ja § 203 lõige 1). RHS-i peavad järgima nii avaliku sektori kui võrgustikusektori hankijad (RHS § 5 lõige 1). Rahandusministeeriumi pädevuses on hankija riigihanke tegevuse RHS-le vastavuse kontrollimine, kusjuures hankijate kohustuste maht ei sõltu sellest, kas nad teostavad riigihanget (ostavad asju või tellivad teenuseid või ehitustöid) riikliku või omavalitsusliku haldusülesande täitmiseks või muul eesmärgil.

Järelevalve jaotumine riiklikuks ja haldusjärelevalveks sõltub hankijaks olevast subjektist ning (haldusülesannet täitma volitatud) eraõiguslike hankijate puhul veel ka sellest, millises rollis hankija riigihanget läbi viies tegutses – kui riigihange oli osa talle pandud haldusülesande täitmisest, on tegemist haldusjärelevalvega, ning kui riigihange viidi läbi oma ettevõtluse tarbeks, on tegu riikliku järelevalvega (RKHKo 24.01.2017, nr 3-3-1-65-16, p 16; vt ka N. Siitam. § 203, komm-d 6-8 – M. A. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2025). Lähtumine riigihankega rahuldatava ülesande õiguslikust iseloomust muudab kahe järelevalveliigi eristamise praktikas keeruliseks. Järelevalve alustamisel ei pruugi hanke eesmärk olla Rahandusministeeriumile teada ja sageli ei suuda ka hankijad ise seda eristada. RHS menetlusreeglite sätestamisel sellist eristamist ette ei nähtud. Seepärast on mõlemad järelevalveliigid RHS-is reguleeritud ühetaoliselt, sh järelevalvemenetluse alustamine ja lõpetamine, järelevalvemenetlust välistavad asjaolud ning ettekirjutuse sisu (RHS §-d 205-210). RHS-i 9. peatükis käsitletakse riiklikku ja haldusjärelevalvet koos, tähistades neid ühtse terminiga „järelevalve“. RHS § 204 nimetab eraldi riikliku järelevalve erimeetmeid seetõttu, et korrakaitseseaduse kataloogis sätestatud erimeetmete kohaldamine eeldab vastavat alust eriseaduses.

Nii riikliku kui haldusjärelevalve vormis läbiviidavas riigihankejärelevalves kontrollitakse ainult hankija tegevuse õiguspärasust. RHS § 203 lõige 3 sätestab üheselt, et järelevalvemenetlust ei tehta hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimiseks ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamiseks. Järelevalve tõhususe tagab Rahandusministeeriumi õigus teha hankijale ettekirjutus (RHS § 208 lõiked 1-2).

Kirjeldatud riigihankejärelevalve korraldus tagab ühelt poolt hankijate võrdse ja ühetaolise kohtlemise ning seeläbi, kui hankijaid koheldakse ka järelevalves ühetaoliselt, on võimalik tagada ka RHS-ga hankijatele pandud kohustuste ühetaoline rakendamine. Riigihankes osalevate ettevõtjate vaates on samuti oluline tagada RHS-i ühetaoline rakendumine, olenemata sellest, kas hankijaks on mõni haldusorgan või eraõiguslik hankija, kes haldusülesannet ei täida, kuid peab oma soetuste tegemise samamoodi avama konkurentsile ja tagama ettevõtjatele võrdse juurdepääsu oma riigihangetele. Seetõttu peame vajalikuks säilitada RHS-is eriregulatsiooni, mis käsitleb haldus- ja riiklikku järelevalvet võimalikult ühetaoliselt.

Kokkuvõttes leiame, et valdkondades, kus ühtede ja samade nõuete täitmise üle tehakse õiguspärasuse kontrolli nii riikliku kui ka haldusjärelevalve vormis, võib eelnõu muuta järelevalveasutuse töö õiguslikult keerukamaks, mitte selgemaks.

4) Eelnõu § 2 punktiga 4 lisatava VVS § 75^5 lõike 1 järgi on haldusjärelevalve teostamise pädevus ministeeriumil, kelle valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub, või ministeeriumi volitusel tema valitsemisalasse kuuluval valitsusasutusel. Eelnõuga loobutakse senisest lahendusest, mille järgi määrati haldusjärelevalvet teostama pädev valitsusasutus eriseadusega.

Riigivõimu teostamise seaduslikkuse nõudest (PS § 3 lg 1) tulenevalt peab järelevalvepädevus (ennekõike riikliku järelevalve puhul) olema määratud selgelt ja ühemõtteliselt parlamendi seadusega. Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks selge pädevuse ja volituse – avaliku võimu poolne sekkumine võib toimuda rangelt seadusega kindlaks määratud tingimustel, korras ja ulatuses (vrd RKHKm 13.04.1998, nr 3-3-1-14-98, p 4; RKHKo 31.10.2000, nr 3-3-1-41-00, p 4; 19.11.2012, nr 3-3-1-43-12, p 19). Ka haldusjärelevalve puhul pole välistatud, et

formaalselt küll halduse sees toimuv järelevalve puudutab ja mõjutab haldusväliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi (nt kui Rahandusministeerium kohustab haldusjärelevalve käigus hankijat hankemenetlust kehtetuks tunnistama olukorras, kus hankija on juba mõne ettevõtja pakkumuse edukaks tunnistanud ning viimane on teinud ettevalmistusi ja kulutusi hankelepingu sõlmimiseks).

Eelnõu järgne haldusjärelevalvepädevuse jaotus (millise ministeeriumi valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub) erinevate ministeeriumide vahel ei ole piisavalt selge. Esiteks pole selge, kas pakutav riikliku ja omavalitsusliku haldusülesande definitsioon on piisavalt üheselt rakendatav olukordades, kus ülesande iseloom pole ilmne. Eelnõu ei ava haldusülesande sisu ega anna haldusülesande materiaalset määratlust. Palume haldusülesande mõistet täpsustada, et kavandatava regulatsiooni kohaldamisala oleks selge.

Teiseks hõlmab haldusjärelevalve eelnõu seletuskirja järgi ka selliste nõuete täitmise kontrolli, mis ei ole haldusülesande põhisisu, vaid mille järgimine kaasneb selle haldusülesande täitmisega (nt elektri- ja tuleohutusnõuded). Näiteks ei ole üldjuhul riigihanked haldusülesande põhisisuks. Seetõttu võib jääda ebaselgeks, millises ulatuses kontrollib riigihankeid Rahandusministeerium ja millises ulatuses haldusülesande eest vastutav ministeerium. Näiteks palume selgitada, kui Rahandusministeeriumi pädevus RHS-i alusel haldusjärelevalve tegemisel piirdub õiguspärasuse kontrolliga (RHS § 203 lõige 3 esimene lause), siis kas nt mõne sotsiaalhoolekandealase riikliku ülesande täitmiseks läbiviidava riigihanke puhul võiks Sotsiaalministeerium kontrollida sellise riigihanke otstarbekust?

Samuti palume selgitada kavandatava sätte kohaldumist maksuasjades. Eelnõust ei selgu, kas Rahandusministeeriumile või tema volitusel Maksu- ja Tolliametile tekiks haldusjärelevalvepädevus maksuseaduste rakendamise üle linnades ja valdades? Näiteks maamaksuseadus puudutab ka kohalikke omavalitsusi, kellel on maamaksu määra suuruse ja maksusoodustuste kehtestamisel piiratud, kuid iseseisev pädevusruum. Ulatuslikult sõnastatud järelevalvepädevus võib riivata põhiseaduse §-des 154 ja 157 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja finantsautonoomiat.

Finantsjärelevalve ja kriisilahendusülesanded on eriseadusega antud Finantsinspektsiooni pädevusse. Finantsinspektsiooni seaduse § 4 järgi on Finantsinspektsioon autonoomse pädevusega ning finantsjärelevalve teostamisel ja kriisilahendusülesannete täitmisel sõltumatu. Lähtume sellest, et VVS-i kavandatavad sätted, sh § 75^5 lõige 1, ei anna Rahandusministeeriumile nende ülesannete suhtes haldusjärelevalvepädevust ega -volitusi. Palume seda kinnitada.

Väärtpaberite registri pidamise seaduse (*EVKS*) § 25 lõike 1 järgi teostab Eesti väärtpaberite registri pidajaga ja pensioniregistri pidajaga sõlmitava halduslepingu täitmise üle järelevalvet Rahandusministeerium. Riiklikku finantsjärelevalvet teeb Finantsinspektsioon. Palume selgitada, kas VVS-i kavandatavad sätted annavad Rahandusministeeriumile lisaks halduslepingu täitmise kontrollile täiendava või laiema haldusjärelevalvepädevuse ja -volitused, sealhulgas õiguse tegutseda VVS § 75^{10} alusel registripidaja asemel. Palume seejuures, eelkõige VVS-s § 75^{10} kavandatud volituse puhul, arvestada registripidamise õigusliku ja tehnilise eripäraga ning registripidaja asemel tegutsemiseks vajaliku pädevuse ja võimekusega. Rahandusministeerium on nimetatud registrite vastutav töötleja ning registripidajad nende volitatud töötlejad (EVKS § 1^2 lg 5 ja § 1^3 lg 4). Eesti väärtpaberite registri pidaja on EVKS § 1^2 lõigete 1 ja 3 kohaselt ühtlasi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 909/2014 (*CSDR*)

kohane väärtpaberite keskdepositoorium, kelle tegevusele ja järelevalvele kohaldub CSDR. Registri pidamise raames osutatavad teenused (EVKS § 2^1 lg 1) kattuvad seejuures sisuliselt CSDR-i lisa A jaos nimetatud keskdepositooriumi põhiteenustega, mida on CSDR-i artikli 16 kohase tegevusloa alusel õigus osutada keskdepositooriumil.

Tagatisfondi seaduse § 90 järgi kontrollivad fondi tegevust Riigikontroll ja audiitor. Palume selgitada, kas VVS-i kavandatavad sätted annavad nende kontrollivõimaluste kõrval ka Rahandusministeeriumile pädevuse teha Tagatisfondi üle haldusjärelevalvet.

5) Palume selgitada, kas haldusvälisel isikul tekib õigus nõuda haldusjärelevalvemenetluse läbiviimist või jääb menetluse alustamine järelevalveasutuse kaalutlusotsuseks, mis lähtub avalikust huvist. Kehtivas õiguses on lähtutud sellest, et haldusjärelevalve vahetuks eesmärgiks ei ole ühegi haldusvälise isiku subjektiivsete õiguste kaitse – subjektiivsete õiguste kaitseks on igaühel võimalik kasutada põhiseaduslikku kohtukaebeõigust (PS § 15 lg 1). Eelnõu seletuskiri seevastu rõhutab, et inimeste õigused peaksid olema halduse väärpraktika eest paremini kaitstud ning halduspraktika vigadega tegelemise koormuse asetamine inimestele ja kohtusüsteemile pole põhjendatud. Seepärast jääb eelnõu põhjal arusaamatuks, kas eelnõuga on soovitud anda haldusvälistele isikutele õigus nõuda haldusjärelevalve teostajalt järelevalvemenetluse läbiviimist või on haldusjärelevalve läbiviimise otsustus nö halduse sisse jääv küsimus, mille haldusjärelevalve teostaja otsustab iseseisvalt, lähtudes eranditult avalikest huvidest, mitte kellegi erahuvide kaitsest (vt TlnRKm 04.12.2025, nr 3-25-684/8, p 6.2).

6) Eelnõuga VVS-i lisatava § 75^{10} järgi saab haldusjärelevalve tegija täita korralduse haldusorgani asemel, kui korraldus on jäetud tähtaegselt täitmata või tegemist on edasilükkamatu juhtumiga.

Näeme siin sama probleemi, mille tõime välja eelnõuga muudetava HMS § 73 lõike 3 puhul: säte annab õiguse ministeeriumile ja ministrile liigselt haldusorgani tegevusse sekkuda ning hakata tegema haldusorgani eest otsuseid iseseisvalt. Riski suurendab mõiste „edasilükkamatu juhtumi“ määratlematus. Seda saab tõlgendada laialt, viidates näiteks avalikule huvile, kahju tekkimise ohule või lühikesele tähtajale. Nii võib ministeeriumil tekkida võimalus võtta haldusorgani otsustuspädevus üle ebapiisavalt piiritletud alustel.

Lisaks hõlmab korralduse täitmine haldusorgani asemel ka haldusakti andmist, muutmist ja kehtetuks tunnistamist ning halduslepingu sõlmimist või muutmist. Sisuliselt tähendab see järelevalvatava otsustuspädevuse ülevõtmist. Palume selgitada, kas pädevuse ülevõtmine hõlmab ka kaalutlusotsuseid ja järelevalvatava organi ainupädevusse kuuluvaid otsuseid, kelle nimel haldusakt antakse ning kes vastutab selle õiguspärasuse ja võimaliku kahju eest. Samuti, kuidas tagatakse menetlusosaliste ärakuulamine ja otsuse vaidlustamine, kes on võimalikus kohtumenetluses vastustaja ning kas järelevalve teostaja võib võtta järelevalvatavale rahalisi kohustusi.

Halduslepingu sõlmimine või muutmine eeldab üldjuhul ka teise lepingupoole tahteavaldust. Palume selgitada, kuidas saab järelevalve teostaja täita halduslepingu sõlmimiseks või muutmiseks antud korralduse järelevalvatava asemel ning kas ja millisel alusel saab ta asendada lepingupoole tahteavalduse. Samuti tuleb käsitleda lepingu muutmise või lõpetamise varalisi tagajärgi ja teise lepingupoole õiguste kaitset.

7) Mõjuanalüüsist ei selgu piisavalt ministeeriumite tegeliku töömahu, valmisoleku ja kompetentsivajaduse küsimus.

8) Eelnõu seletuskirja punktis 7 on selgitatud ainult võimalikust vaiete lahendamisest tekkivaid kulusid. Palume täiendada seletuskirja kulude osa eelnõu rakendamisega kaasneva täiendava töökoormuse ja kulude hinnanguga. Mõju paremaks mõistmiseks palume tuua ka üks või mitu näitlikku juhtumit, kirjeldades, milliseid ressursse ja kulusid võib näiteks vaide lahendamise ülevõtmine, haldusjärelevalve teostamine või asendustäitmine kaasa tuua. Samuti palume selgitada ja välja tuua, kas võimalikud täiendavad kulud on kaetavad valitsemisalade olemasolevatest vahenditest.

Kokkuvõttes soovitame selgemalt kaardistada eelnõuga lahendatavad probleemid ning valida nende lahendamiseks eesmärgipärased ja proportsionaalsed meetmed. Enne üldregulatsiooni kehtestamist tuleb süstemaatiliselt läbi analüüsida haldusjärelevalvet reguleerivad valdkonnaseadused, selgitada välja nende muutmisvajadused ning kehtestada üld- ja eriregulatsioon tervikliku paketina. Regulatsioonist peab üheselt selguma, milliste haldusorganite ja avaliku võimu kandjate üle iga ministeerium järelevalvet teeb ning millised on tema pädevuse piirid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Jürgen Ligi
rahandusminister

Mihhail Antonov 5885 1448
mihhail.antonov@fin.ee

Liina-Riste Pappel 5636 8346
liina-riste.pappel@fin.ee

Gerly Elbrecht 5918 5868
gerly.elbrecht@fin.ee

Elise Kõiv 5355 1302
elise.koiv@fin.ee

Rando Kängsepp 5982 5053
rando.kangsepp@fin.ee

Anneli Valgma 5885 1315
anneli.valgma@fin.ee

Agnes Peterson 5885 1301
Agnes.Peterson@fin.ee