TRANSPORDIAMET

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee
Suur-Ameerika 1
15006, Tallinn, Harju maakond

Teie 19.10.2026 nr 1-5/26/3944

Meie 03.11.2026 nr 1.2-3/26/18827-2

Ettepanekud haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seadusele

Kliimaministeerium edastas Transpordimetile ettepanekute tegemiseks haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse.

Transpordiameti õigusosakonna juristide tähelepanekud:

1. Vaide lahendamise pädevuse ülevõtmine ministeeriumi poolt
Eelnõuga kavandatud võimaluse puhul, mille kohaselt saab ministeerium põhjendatud juhul võtta valitsemisala valitsusasutusele esitatud vaide lahendamise enda pädevusse, vajab minu hinnangul täiendavat selgitamist kavandatava regulatsiooni seos kehtiva HMS vaidealluvuse ja vaide edastamise regulatsiooniga.
Kehtiva HMS § 73 lg 3 kohaselt lahendab juhul, kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, vaide üldjuhul haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan ise. HMS § 80 lg 1 kohaselt edastab haldusorgan nõuetekohase vaide (kas see tähendab, et valitsusasutus tegeleb juba ka vaides puuduste kõrvaldamise nõudmisega?) koos vajalike dokumentidega seitsme päeva jooksul haldusorganile, kes teostab tema üle teenistuslikku järelevalvet.
Seetõttu ei ole eelnõust ja seletuskirjast piisavalt üheselt arusaadav, kuidas hakkavad kavandatava muudatuse järel HMS § 73 ja § 80 omavahel suhestuma olukorras, kus valitsusasutus on ise vaide lahendamiseks pädev, kuid ministeerium võib kaalutlusõiguse alusel konkreetse vaide lahendamise pädevuse üle võtta.
Eelkõige vajab selgitamist, kuidas saab ministeerium teada valitsusasutusele esitatud vaidest, et tal oleks praktikas võimalik üldse kaaluda selle vaide lahendamise pädevuse ülevõtmist.
HMS § 80 võib põhimõtteliselt olla selleks infokanaliks. Sellisel juhul tuleks aga seletuskirjas selgelt välja tuua, kas kavandatava regulatsiooni kohaselt peab valitsusasutus edastama ministeeriumile kõik talle saabunud nõuetekohased vaided koos vajalike dokumentidega ka siis, kui üldreeglina kuulub vaide lahendamine valitsusasutuse enda pädevusse ja ministeerium ei ole veel otsustanud konkreetse vaide lahendamist üle võtta. HMS § 80 räägib seejuures vaide ja dokumentide edastamisest, mitte üksnes ministeeriumi teavitamisest vaide saabumise faktist.
Kui HMS § 80 ei ole kavandatud sellises olukorras kohalduma, tuleks selgitada, millise muu mehhanismi kaudu saab ministeerium valitsusasutusele esitatud vaidest teada.
1.1 Seletuskirjas võiks täpsustada ka pädevuse ülevõtmise menetlust ja selgitada:

-kes ja millises vormis otsustab konkreetse vaide lahendamise pädevuse ülevõtmise;
-millisest hetkest läheb vaide lahendamise pädevus ministeeriumile;
-kuidas ja millal antakse ministeeriumile üle vaie ja menetlustoimik;
-milline mõju on ülevõtmisel valitsusasutuse juba tehtud menetlustoimingutele;
-kes ja millal teavitab pädevuse muutumisest vaide esitajat ja teisi menetlusosalisi;
-kuidas arvestatakse vaide lahendamise tähtaega, kui pädevus võetakse üle juba alanud vaidemenetluse kestel.

1.2 Pädevuse ülevõtmise otsuse vaidlustatavus
Täiendavalt vajab minu hinnangul selgitamist seletuskirjas ministeeriumi pädevuse ülevõtmise otsuse õiguslik olemus ja selle vaidlustamise võimalus.
Kui ministeerium otsustab kaalutlusõiguse alusel, kas konkreetne vaie võtta enda lahendada, võib vaide esitaja leida, et pädevuse ülevõtmiseks puudusid seaduses ettenähtud eeldused või et kaalutlusõigust kasutati õigusvastaselt.
Kehtiva HMS § 87 järgi on isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, õigus pöörduda HKMS-is sätestatud korras halduskohtusse. Samuti võimaldab HMS § 87 lg 2 nõuda vaideotsuse tühistamist juhul, kui vaideotsusega on isiku õigusi muul viisil rikutud.
Sellest ei nähtu aga üheselt, kas ministeeriumi otsustus võtta konkreetse vaide lahendamine enda pädevusse on üksnes vaidemenetluse käigus tehtav menetluslik otsustus või on see teatud juhtudel iseseisvalt vaidlustatav.
Minu hinnangul võiks seletuskiri seda küsimust käsitleda, et kavandatava uue pädevuse kasutamise õiguslikud tagajärjed ja õiguskaitsevõimalused oleksid selged.

1.3.Ministeeriumi ja valitsusasutuse roll võimalikus kohtumenetluses
Samuti ei ole minu hinnangul seletuskirjas piisavalt käsitletud küsimust, millised on ministeeriumi ja valitsusasutuse rollid järgnevas halduskohtumenetluses juhul, kui ministeerium on vaide lahendamise pädevuse üle võtnud ja vaide sisuliselt lahendanud.
See küsimus võib olla nii lennunduses, kui muudes valdkondades praktiliselt oluline. Näiteks võib Transpordiamet teha haldusakti, mille aluseks on spetsiifiline tehniline lennuohutusalane hinnang. Kui ministeerium võtab vaide lahendamise üle, kontrollib vaide korras ameti haldusakti ja teeb vaideotsuse, võib järgnev kohtuvaidlus puudutada nii algse haldusakti õiguspärasust kui ka vaideotsust.
Kehtiv HMS § 87 lg 2 arvestab sõnaselgelt võimalusega nõuda kohtumenetluses ka vaideotsuse tühistamist.
Seletuskirjas võiks seetõttu käsitleda, kuidas mõjutab vaide lahendamise pädevuse ülevõtmine ministeeriumi ja valitsusasutuse menetluslikke rolle võimalikus järgnevas kohtumenetluses, eriti juhul, kui kohtuvaidluse keskmes on valitsusasutuse tehtud erialane või tehniline hinnang.

1.4 Vaide läbivaatamise ulatus
Samuti võiks seletuskirjas selgemalt välja tuua, kas vaide lahendamise pädevuse ülevõtmisega muudetakse üksnes vaide lahendajat või on kavandatud muudatusi ka vaide läbivaatamise ulatuses. Minu hinnangul ei ole probleem selles, et ministeerium peab vaide lahendamisel tõlgendama kohaldatavat õigust või kontrollima algse haldusakti materiaalset õiguspärasust. **Küsimus tekib eeskätt selles, millises ulatuses saab ministeerium vaide lahendamisel ümber hinnata või asendada spetsialiseeritud valitsusasutuse tehnilise või erialase hinnangu enda hinnanguga.**
Lennunduses vajab see eraldi tähelepanu, kuna haldusotsuse aluseks võib olla spetsiifiline lennuohutusalane hinnang ning Transpordiamet täidab lennunduses EL õigusest tulenevaid pädeva asutuse ülesandeid.
Ettepanek koondarvamusse: paluda seletuskirjas terviklikult kirjeldada vaide lahendamise pädevuse ülevõtmise mehhanismi alates sellest, kuidas ministeerium saab vaidest teada, kuni ülevõtmise, vaide lahendamise ja sellele järgneva võimaliku kohtuliku kontrollini, sealhulgas selgitada HMS § 73 ja § 80 koostoimet, ülevõtmise otsuse õiguslikku olemust ning ministeeriumi

ja valitsusasutuse rolle järgnevas kohtumenetluses.

2. Haldusjärelevalve muudatuste mõju lennundusvaldkonnale
Minu teine tähelepanek puudutab haldusjärelevalve regulatsiooni muudatuste mõju lennundusele. Jah SK on kirjas, et eriseaduste regulatsioone hetkel ei muudeta, see omakorda aga toob kaas minu hinnangul rohkem segadust kui selgust.
Minu hinnangul ei ole seletuskirjas piisavalt analüüsitud kavandatava üldregulatsiooni rakendamist valdkonnas, kus Transpordiamet täidab EL õigusest tulenevaid pädeva asutuse ülesandeid ning haldusotsused ja järelevalvealased otsustused võivad tugineda spetsiifilisele tehnilisele ja lennuohutusalasele kompetentsile.
Siin tuleks selgelt eristada riiklikku järelevalvet ja haldusjärelevalvet. Küsimus ei ole tavapärases Transpordiameti järelevalves eraõiguslike lennundusettevõtjate või isikute üle, vaid olukordades, kus haldusjärelevalve raames kontrollitakse teise haldusorgani või avalikku haldusülesannet täitva isiku haldusülesande täitmist.

Lennunduse eripära arvestades vajab seletuskirjas täiendavat analüüsi vähemalt:
-millises ulatuses saab ministeerium haldusjärelevalve käigus hinnata Transpordiameti EL lennundusõiguse alusel tehtud tehnilisi või professionaalseid otsustusi;
-kus paikneb õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli piir juhul, kui kontrollitav otsustus puudutab lennuohutust;
-kas ja millises ulatuses saab haldusjärelevalve korras antava korralduse või juhisega mõjutada sellise otsustuse sisu, mille tegemise ülesanne tuleneb EL lennundusõigusest;
-kuidas jaguneb sellisel juhul vastutus ministeeriumi ja Transpordiameti kui pädeva lennundusasutuse vahel, kas Transpordiametil on kohustus täita ministeeriumi ettekirjutus, kas see on vaidlustatav;
-kas Lennundusseaduses olemasolevad erisused on kavandatava üldregulatsiooni rakendamiseks piisavad või tuleks näha ette täiendavad valdkondlikud erisused.
Kavandatav regulatsioon ei ole kindlasti EL lennundusõigusega vastuolus. Pigem on probleem selles, et seletuskirjast ei nähtu piisav mõjuanalüüs, mille põhjal saaks veenduda, et ministeeriumi haldusjärelevalve pädevus ning EL (lennundus)õigusest tulenevad pädeva asutuse ülesanded ja vastutus on omavahel selgelt piiritletud.

Ettepanek koondarvamusse: palun täiendada seletuskirja analüüsiga kavandatava haldusjärelevalve regulatsiooni rakendamisest lennunduses, sealhulgas käsitleda ministeeriumi kontrollipädevuse piire lennuohutusalaste tehniliste otsustuste suhtes, vastutuse jaotust ning Lennundusseaduses võimalike erisuste sätestamise vajadust.

Kokkuvõtlikult
Vaide osas: eelnõu annab ministeeriumile uue sekkumisvõimaluse, kuid seletuskirjas peaks olema kogu selle pädevuse kasutamise ahel üheselt jälgitav: vaidest teadasaamine → § 80 kohaldumine või muu teavitamiskord → pädevuse ülevõtmise otsus → menetluse ja toimiku üleminek → vaide lahendamine → ülevõtmise otsuse õiguskaitse → võimalik kohtumenetlus ning ministeeriumi ja ameti roll selles.
Haldusjärelevalve osas: üldregulatsiooni kõrval on vaja lennundusspetsiifilist analüüsi, sest küsimus ei ole ainult asutustevahelises kontrollis, vaid selles, kui kaugele saab ministeeriumi kontroll ulatuda EL õigusest tulenevat pädevust kasutava lennundusasutuse tehnilisse ohutusotsustusse ja kuidas sellisel juhul vastutus jaguneb.

3. HMS § 73 lõike 3 kavandatud muudatus vajab täpsustamist eelkõige vaide ülevõtmise menetluskorra ja erialase pädevuse tagamise osas. Vaidluste kordumine võib esineda paljudes vaidemenetlustes (nt vaidlustatakse pidevalt juhtimisõiguse eksamite mittesooritamist) ja seetõttu jääb ebaselgeks, millal on ülevõtmine erandlikult vajalik.

Eriti tuleb tähelepanu juhtida selgele menetluskorra puudumisele. Ei ole üheselt arusaadav, kas minister võtab vaide üle omal algatusel, vaide esitaja taotlusel või haldusorgani ettepanekul. Samuti ei ole selge, millises menetlusetapis ja millise otsusega pädevus üle läheb, kas enne küsitakse haldusorgani seisukohta ning kuidas käsitletakse tema vastuväiteid. Eelnõu ei sea ülevõtmist sõltuvusse haldusorgani nõusolekust, mistõttu võiks minister võtta vaide lahendada ka siis, kui haldusorgan peab seda näiteks ohutuse või erialase pädevuse tõttu põhjendamatuks.
Seletuskirjas nimetatud teavitamiskohustus ja viide vaide lahendamise tähtajale neid küsimusi ei lahenda. Tuleb selgelt määrata, kes kuni pädevuse üleminekuni vaiet menetleb või peatub lahendamine seniks. Kes kiireloomulisi küsimusi otsustab ning kuidas välditakse paralleelset menetlemist ja viivitusi. Samuti peab olema arusaadav, kuidas toimida otse ministrile esitatud vaidega. Praegune lahendus võib soodustada selliste pöördumiste esitamist ka tavapärastes vaidlustes ning tekitada täiendava vaidluse selle üle, kes peaks vaide lahendama. See omakorda tooks kaasa asjatut ressursi raiskamist.
Samuti vajab selgitamist, kuidas mõjutab ministri poolt vaide lahendamine järgnevat kohtumenetlust. Eriti oluline on see juhul, kui minister on vaide lahendamisel asunud haldusorganist erinevale seisukohale või kaldunud kõrvale selle tehnilisest hinnangust. Sellisel juhul tekib küsimus, kes ja milliste teadmistega kaitseb kohtus ministri vaideotsust ning kuidas toimida siis, kui haldusorgan peab ministri põhjendusi erialaselt ekslikuks. Vaide lahendamise ülevõtmine ei pruugi seega vähendada haldusorgani töökoormust, vaid võib tuua kaasa kahe organi osalemise samas vaide lahendamises ja hiljem samas kohtuasjas ja vajaduse käsitleda nende erinevaid seisukohti.
Seetõttu tuleks eelnõus selgelt sätestada vaide ülevõtmise alused ja menetluskord ning selgitada, kuidas tagatakse vajalik erialane pädevus tehnilistes ja ohutuskriitilistes valdkondades. Praegusel kujul ei anna regulatsioon piisavat selgust menetlusosalistele ega kindlust, et vaide ülevõtmine aitab jõuda sisuliselt õige tulemuseni.

Kui vaide lahendamises hakkavad osalema minister (ministeerium) ning haldusorgan oma või spetsiifiliste pädevustega, ei ole kehtivate vaide lahendamise tähtaegade järgimine realistlik, arvestades näiteks Transpordiametiga seotud vaideid. Kui aga eeltoimingud teeb haldusorgan ning ministeerium vaatab seejärel asja üle, **suureneb oluliselt bürokraatia, ilma et see pruugiks aidata kaasa muudatuse eesmärgi saavutamisele.** Seda enam, et vaidlused puudutavad sageli erialaspetsiifilisi küsimusi, näiteks projekteerimist, lennundust, juhtimisõiguse saamist vmt. Samuti esitatakse Transpordiametile näiteks projekteerimistingimuste andmisel ühe objekti kohta sageli mitu sisult sarnast vaiet. Milliste kriteeriumide alusel hindab ministeerium, millal on tegemist üksikjuhtumite asemel laiema või süsteemse probleemiga, mis eeldab ministeeriumi sekkumist? Samuti tekib küsimus, et kuidas tagatakse sellises olukorras ühetaoline halduspraktika ning välditakse sama või sarnase küsimuse paralleelset lahendamist erinevate haldusasutuste vahel.

Kokkuvõttes jääb eelnõud lugedes ebaselgeks, millist senises vaidemenetluses esinevat probleemi kavandatava muudatusega lahendatakse ja praktiline pool vajaks ehk veel veidi läbimõtlemist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Karin Victoria Kuuskemaa-Ivanov
juhataja
õigusosakond

Helen Härmson
58531041, Helen.Harmson@transpordiamet.ee