

## **Riigikohtu arvamus<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmise VTK-le**

Riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve eristamisel tekkivatele probleemidele on tähelepanu juhitud ka õiguskirjanduses.<sup>2</sup> Seega toetab Riigikohus teenistusliku ja haldusjärelevalve institutsioonide ülevaatamist ja süstematiseerimist. Käesolevaga esitab Riigikohus oma arvamuse 31. oktoobri 2025. a VVS, halduskoostöö seaduse jt seaduste muutmise VTK-le.

### **1. Väljapakutud haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse mõistetes on ebakõlad**

VTK toob ühe probleemina välja, et õiguspärasuse ja otstarbekuse mõisted ei ole ühes kohas defineeritud ega piisavalt hästi sisustatud, mistõttu ei pruugi need seaduse rakendajale üheselt mõistetavad olla (VTK p 20). VTK sisaldab esialgset visiooni, kuidas defineerida **haldusülesande täitmise õiguspärasust ja otstarbekust**, mille üle haldusesisese järelevalve raames kontrolli teostatakse (VTK p 91). VTK-st ei selgu üheselt, kas p-s 91 väljapakutud õiguspärasuse ja otstarbekuse mõisted on mõeldud täiendada või asendada HMS-is sisalduvaid mõisteid. Eeldades, et väljapakutud uued mõisted on mõeldud üksnes haldusesisese järelevalve raames rakendamiseks, juhib Riigikohus tähelepanu mõningatele ettepanekus esinevatele ebakõladele:

- VTK ettepanek, mille kohaselt loetakse kaalutlusveaks olukorrad, mis põhjustavad riigi vara või eelarveliste vahendite mitteheaperemehelikku kasutamist, on oma olemuselt otstarbekuse kriteerium. Vara heaperemeheliku kasutamise hindamise käigus ei vaadelda haldusorgani tegevuse vastavust õigusaktidele, vaid antakse hinnang haldusorgani juhtimisele ja poliitilistele prioriteetidele. Kui sisult otstarbekuse kaalutlus sõnastada õiguspärasuse kriteeriumitena, tekib oht, et järelevalveorgan sekkub lubamatult teisele haldusorgani pädevusse – eriti kohalike omavalitsuste ning muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul, kellele on seadusega ettenähtud enesekorraldusõigus.
- VTK kohaselt loetakse kaalutlusveaks olukorrad, mis „muul viisil kahjustatavad avalikku huvi“. Selline sõnastus jätab järelevalveorganile äärmiselt avara tõlgendamisruumi. Kuna kaalutlusotsused eeldavad erinevate era- ja avalike huvide kaalumist, siis on paratamatu, et mõni avalik huvi jääb otsuse tegemisel teisele alla. Juhul kui selleks on kaalukad põhjused, ei saa seda pidada õigusvastaseks. VTK avar sõnastus võimaldab aga järelevalveorganil lugeda praktiliselt mistahes kaalumisotsuseid õigusvastaseks ja näiliselt õiguspärasuse kontrolli raames hinnata teise haldusorgani tegevuse otstarbekust.

<sup>1</sup> Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

<sup>2</sup> M. Laaring. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019.

- VTK kohaselt on haldusülesande täitmine õiguspärase, kui seda on tehtud täitmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas. Samas määratleb VTK haldusülesande täitmist laialt (VTK p 86-87). VTK-st võib järeldada, et haldusülesande täitmine hõlmab lisaks haldusakti andmisele või toimingute tegemisele ka eelnevat haldusmenetlust, sh menetlustoiminguid. Menetlustoimingutele ei kohaldu tingimata menetlustoimingu ajal kehtiv õigus. HMS § 5 lg 5 kohaselt juhul kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, kohaldatakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme. Seega kui haldusesisese järelevalve objektiks on ka menetlustoimingud, on ebakorrektno nõuda, et need peavad olema tehtud haldusülesande täitmise hetkel kehtiva õiguse alusel.

## **2. Puudub alus eeldada, et vaidemenetlusele ja tühistamiskaebusele haldusakti kehtivust edasilükkava toime andmine leevendaks kohtute töökoormust**

VTK kohaselt võiks kaaluda sellise mudeli kasutamist, kus nii vaidel kui ka tühistamiskaebusel on vahetult haldusakti täitmist peatav toime. VTK kohaselt võib eeldada, et uus lahendus oleks kaebajatele soodsam ja leevendaks kohtusüsteemi töökoormust (VTK p 127).

Riigikohtule teadaolevalt ei ole praegu kasutusel olevat esialgse õiguskaitse mudelit peetud kohtute töökoormuse seisukohalt problemaatiliseks. Samuti pole iseenesestmõistetav, et esialgse õiguskaitse n-ö ümberpööramine tooks tingimata kaasa kohtute töökoormuse vähenemise.

Hetkel tuleb kohtul esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel otsustada, kas haldusakti täitmine peatada, et vältida olukorda, kus kaebaja õiguste kaitse muutuks kohtumenetluse ajal oluliselt raskemaks (nn pöördumatud tagajärjed) (HKMS § 249). Haldusakti kehtivuse automaatsel edasilükkamisel tekiks vastupidine küsimus: kas peatatud haldusakt tuleks erandina koheselt täitmisele pöörata. Hindamiskriteeriumid (esialgse õiguskaitse vajadus, avalik huvi, kaebaja ja kolmandate isikute õigused) jääksid mõlema küsimuse puhul sisuliselt samaks. Küll aga asetaks vastupidine lähenemine koormuse kaebaja asemel **kolmandale isikule** (nt soodustava haldusakti adressaadile planeerimisasjades, ehitus- jm tegevuslubasid puudutavates vaidlustes), kes peab tulema kohtult haldusakti kehtima jätmist taotlema, et oma õigusi kaitsta. See võib mõjuda ebaõiglaselt olukorras, kus kolmanda isiku peamine huvi on kohtuvaidlust üldse vältida.

VTK-s väljapakutud kohustusliku vaidemenetluse puhul tasub arvesse võtta, et see **pikendab vaidluste kestust**, mis edasi kohtusse jõuavad.

## **3. Vältida tuleb liigset sekkumist autonoomsete avaliku võimu kandjate tegevusse**

VTK koostajaid tuleb tunnustada selle eest, et pööratud on tähelepanu küsimusele, kuidas vältida haldusesisese järelevalve regulatsiooni ühtlustamisel liigset sekkumist nende avaliku võimu kandjate tegevusse, kellele on põhiseaduse või eriseadusega ettenähtud autonoomia – eelkõige kohalikud omavalitsused, aga ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud näiteks ülikoolid, Eesti Rahvusringhääling jt. Riigikohus nõustub, et tegemist on olulise vaheteoga ning järelevalve ulatus ja meetmed peavad selliste avaliku võimu kandjate puhul olema piiratud.

VTK-s on sellele teemale tähelepanu pööratud eelkõige kohalike omavalitsuste üle teostatava haldusesisese järelevalve nurga alt. VTK kohaselt peaks riik saama haldusesisese järelevalvet teha mitte üksnes KOV haldusaktide õiguspärasuse, vaid riiklike ülesannete osas ka nende otstarbekuse üle, arvestades, et nende ülesannete teostamist rahastab riik (VTK p 53). Omavalitsus võib haldusesisese järelevalve käigus tehtud riiklike korralduste osas pöörduda õiguskaitse saamiseks halduskohtusse, esitades kaebuse vastavalt halduskohtumenetluse seadustikus sätestatule. Riikliku ülesande puhul peaks omavalitsusel kaebeõigus olema teoreetilisest vaatepunktist piiratud või siis üldse puuduma (VTK p 119).

Riigikohus selgitab, et põhiseaduslik enesekorraldusõigus keelab anda riigil kohalikule omavalitsusele otstarbekussuuniseid kohalike ülesannete täitmisel ([RKPKo 5-24-33/25](#), p 108). Samas ei ole riiklike ja kohalike ülesannete eristamine praktikas alati lihtne ning on mitmel korral olnud ka kohtus vaidlusküsimuseks.<sup>3</sup> Selleks, et ennetada pädevuskonflikte ja vältida olukorda, kus riik annab haldusesisese järelevalve raames ekslikult korralduse valdkonnas, mis kuulub kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alla, võiks kaaluda **selge õigusliku aluse** sätestamist, milles on määratletud milliste ülesannete puhul teostatakse lisaks õiguspärasuse kontrollile ka otstarbekuse kontrolli. Samuti tuleb järelevalve läbiviimisel ja meetmete rakendamisel igakordselt arvestada proportsionaalsuse põhimõttega (EKOH, art 8 lg 3). Sarnast lähenemist tasuks kaaluda ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul.

---

<sup>3</sup> [RKPKo 5-24-29/14](#); [RKHKo 3-21-1658/35](#); [RKPKo 3-4-1-1-10](#); [RKPKo 3-4-1-4-07](#)