Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika tn 1
10122 KESKLINNA LINNAOSA,
TALLINN, HARJU MAAKOND

05.11.2026 nr 21.3-1.2/14788

Tartu linna arvamus haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Justiits- ja Digiministeeriumi 18.10.2026 kirjaga nr 8-1/7547-1 esitati Eesti Linnade ja Valdade Liidule kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks haldusmenetluse seaduse (HMS) ja Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) muutmise seaduse eelnõu. Arvestades, et eelnõuga kavandatavad muudatused tekitavad kohalike omavalitsuste seisukohast mitmeid põhimõttelisi küsimusi ja probleeme, peab Tartu linn Eesti Linnade ja Valdade Liidu liikmena vajalikuks esitada oma seisukohad lisaks liidule ka otse Justiits- ja Digiministeeriumile.

1. Üldhinnang eelnõule ja peamised probleemid

Tartu linnal ei ole võimalik eelnõud esitatud kujul kooskõlastada. Eelnõuga kavandatavad muudatused toovad kaasa ebaproportsionaalse riive kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikult tagatud enesekorraldusõigusele ning nende vajalikkus ja mõõdukus võrreldes seatud eesmärkidega ei ole piisavalt põhjendatud.

Eelnõu eesmärgid on iseenesest legitiimsed. Riigil on põhiseadusest tulenev kohustus tagada avaliku võimu õiguspärane toimimine, isikute põhiõiguste kaitse ning seadusega kohalikele omavalitsustele pandud ülesannete tegelik täitmine. Samuti on põhjendatud soov muuta haldusjärelevalve süsteem tõhusamaks ja kiiremaks. Eelnõu eesmärgid, sealhulgas teenuste kättesaadavus, halduspraktika õiguspärasus ja õiguste kiirem kaitse, on ka kohaliku omavalitsuse huvides. Probleem seisneb selles, et eelnõu ei piirdu üksnes haldusjärelevalve menetluslike aspektide parandamisega, vaid muudab oluliselt riigi ja kohalike omavalitsuste vahelist võimutasakaalu. Mitmes aspektis asendab eelnõu senise kohtuliku kontrolli administratiivse kontrolliga ning annab täitevvõimule võimaluse sekkuda kohaliku omavalitsuse tegevusse ulatuses, mida Eesti õiguskorras seni ei ole ette nähtud.

Praegu tugineb KOV üle teostatav järelevalve mudel põhimõttele, et riik võib juhtida tähelepanu rikkumisele, teha ettepaneku selle kõrvaldamiseks ning viimases astmes pöörduda kohtusse protestiga (VVS § 75^3 lg 4, lg 8, HKMS § 256 lg 1). Kohus otsustab sõltumatu organina, kas riigi seisukoht on põhjendatud. Senine tähelepanu juhtimise ja kohtuliku protesti mudel asendatakse siduvate korralduste, sundtäitmise ja omavalitsuse asemel otsustamisega, mis on põhiseaduslikult küsitav.

Põhiseaduse (PS) § 154 lõige 1 kaitseb kohaliku elu küsimuste iseseisvat otsustamist ja korraldamist. PS § 157 lõige 1 tagab iseseisva eelarve ning PS § 160 nõuab omavalitsuse korralduse ja järelevalve sätestamist seadusega. Riigikohus on nimetanud enesekorraldusõiguse põhisisuks kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsiooni kohaliku elu küsimuste

lahendamisel ning rõhutanud, et selle piirang peab teenima õiguspärast eesmärki ja olema proportsionaalne (RKPJKo 30.06.2009, 3-4-1-12-09, p 25). Omavalitsus ei ole ministeeriumi allasutus ning haldusjärelevalvet ei tohi muuta teenistuslikuks juhtimiseks.

Proportsionaalsuse testi järgi tuleb hinnata, kas kavandatud järelevalvemeetmed on eesmärgi saavutamiseks sobivad (sobivus), kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust vähem riivavate vahenditega (vajalikkus) ning kas riive intensiivsus on tasakaalus (avaliku) huviga, mida muudatustega soovitakse kaitsta (mõõdukus).

Sobivuse aspektist ei võta eelnõu mõjuhinnang arvesse, et kiire sekkumise vajadus ei saa iga ülesande puhul olla sobiv meede põhjendamaks riigi õigust omavalitsuse asemel otsustada. Teenuse puudumine võib tuleneda nii õigusvastasest tegevusetusest kui ka personali-, taristu- või rahastamispuudusest. Sellistel juhtudel ei pruugi haldusorgani pädevuse asendamine või õigusakti andmine omavalitsuse asemel kõrvaldada probleemi tegelikku põhjust ega tagada teenuse osutamiseks vajalike ressursside olemasolu. Eelnõu mõjuhinnang jätab paraku need olukorrad eristamata.

Vajalikkuse aspektist ei tekita eelnõu materjalid veendumust, et muudatuste välja töötamisel on mh kaalutud nõustamise ja võimekuse tugevdamist, koordineeritud järelevalvet, selgemaid teenusestandardeid, piisavat rahastamist, protestimenetluse kiirendamist ning üksnes konkreetse ohu puhuks antavat eripädevust – ning ühtlasi leitud, et need meetmed oleksid probleemi lahendamiseks ebapiisavad. Mainitud alternatiivide ebapiisavust ei saa asendada üldväitega, et tugevam sund on kiirem.

Mõõdukuse aspektist ei ole arvestatud, et pädevuse ülevõtmine muudab otsustusõiguse ja kohaliku demokraatliku vastutuse vahekorda. Olukorras, kus volikogul ja valitsusel lasub vastutus tagada teenuste kättesaadavus vastavalt eelarvele, võib riigi asendusotsus võtta neilt sisulise valiku, kuid jätta kulud omavalitsuse kanda. Kohtukoormus ei pruugi väheneda, sest protestimenetluse asemel võivad kohtusse jõuda vaidlused järelevalveorgani korralduste, sunnivahendite kohaldamise, asendustäitmise ning sellega seotud kulunõuete õiguspärasuse üle. Järelevalve tõhustamise huvi tuleb tasakaalustada kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitsega ning sellest tulenevalt ei saa kiiruse argumenti pidada iseseisvalt piisavaks põhjenduseks eelneva kohtuliku kontrolli kõrvalejätmisel.

Eelnõu seletuskiri ei sisalda seega piisavat analüüsi, kas kavandatud eesmärke oleks võimalik saavutada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust vähem riivavate meetmetega. Puudub selgitus, miks ei ole seatud eesmärki võimalik saavutada näiteks senise protestimenetluse kiirendamise, kohtuliku esialgse õiguskaitse või kohtuliku loa alusel rakendatava asendustäitmisega ning kas täitevvõimule antavad ulatuslikud sunnivolitused ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Võrdlev hinnang muu hulgas nõustamise ja võimekuse suurendamise, teenusestandardite täpsustamise, olemasoleva protestimenetluse tõhustamise ning kitsamalt piiritletud sekkumisvolituste kasutamise võimalikkusele puudub. Seetõttu ei ole piisavalt põhjendatud järeldus, et kavandatud intensiivsemad järelevalvemeetmed on eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalikud.

Eelnõu puhul vajavad täiendavat analüüsi selle põhiseaduspärasus, koostoime kehtiva õigusega ning regulatsiooni sisemine kooskõla. Peamised õiguslikud küsimused puudutavad kohalike ja riiklike ülesannete ebapiisavat piiritlemist, võimalikku pädevuste kattumist eriseadustes sätestatud järelevalvemeetmetega, üldkorralduste ulatuse ja piiride ebaselgust, asendustäitmise eelduste ebapiisavat määratletust, kohtuliku kaitse ulatust riiklike ülesannete täitmisel ning kulude ja vastutuse jaotuse ebapiisavat reguleeritust

Tartu linn peab eelnõu põhimõttelisi lahendusi problemaatiliseks ning leiab, et eelnõu vajab ulatuslikku ümbertöötamist ja põhiseaduslikku analüüsi. Arvestades siiski eelnõu sisulist

kaalukust ning selle võimalikku mõju kohaliku omavalitsuse autonoomiale, esitame alljärgnevalt täiendavad märkused ja ettepanekud eelnõu konkreetsete regulatsioonide kohta.

2. Eelnõu regulatsiooni analüüs

2.1. HMS-i täiendamine: ministri poolt vaide lahendamine (eelnõu § 1)

Eelnõu §-ga 1 lisatakse HMS § 73 lg-sse 3 ministri õigus lahendada põhjendatud juhul vaie haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani asemel. Muudatuse vajalikkus on küsitav. Suurem institutsionaalne distants algsest otsustajast ei tõenda veel tegelikku erapooletust ega ministeeriumi paremat valdkondlikku võimekust.

Eelnõu tekstist ei nähtu üheselt, et ministri õigus vaie üle võtta eeldab teenistusliku järelevalve pädevuse olemasolu. Kuigi seletuskirjast saab järeldada, et sätet tuleb tõlgendada koos HMS § 73 üldise süsteemiga ning ministri sekkumine on ette nähtud üksnes tema valitsemisala haldusorganite suhtes, peaks see eeldus kajastuma ka normitekstis.

Väljend „põhjendatud juhul" jätab defineerimata valikuruumi. Seletuskirja lk 7 esitatud näited, pädevuse ülevõtmise eraldi põhjendamise nõue, menetlusosaliste teavitamine ja senise lahendamistähtaja säilimine peaksid kajastuma ka seaduses. Vastasel juhul sõltub vaide lahendaja valik ebapiisavalt prognoositavast üksikotsusest.

Eelnõu ja seletuskiri ei selgita piisavalt, millises menetluskorras tekib ministri pädevus vaide lahendamiseks ning kuidas toimub vaide menetlemise ülevõtmine haldusorganilt. Selgitamata on pädevuse ülevõtmist käivitav mehhanism: kuidas minister vaidest teada saab, kelle algatusel ülevõtmine toimub, millises vormis otsustus tehakse ja millisest hetkest lõpeb asutuse ning algab ministri lahendamispädevus. Ebaselgeks jääb muu hulgas, kas vaie esitatakse ministrile või haldusorganile, millisel alusel tuvastatakse „põhjendatud juhtum" ning millise menetlustoiminguga võtab minister vaide lahendamise üle. Teeme ettepaneku sätestada ülevõtmise objektiivsed alused, kirjalik põhjendus, viivitamatu teavitamine ja reegel, et ülevõtmine ei alusta vaide lahendamise tähtaega uuesti. Seaduses tuleks sõnaselgelt välistada vaide lahendamise pädevuse tuletamine üksnes haldusjärelevalve suhtest. Eriseadustes sätestatud vaidealluvus ning järelevalveorganite sõltumatuse nõuded peavad säilima.

2.2. VVS-i muutmine: muudatused haldusjärelevalves (eelnõu § 2)

Eelnõuga kavandatav § 75^1 lg 2 eristab omavalitsusliku ülesande õiguspärasuse kontrolli ja riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku ülesande õiguspärasuse ning otstarbekuse kontrolli. Muudatuse hindamisel on oluline, et kehtiva seaduse tingimus „seaduses sätestatud juhul" asendub riiklike ülesannete puhul üldise kontrollieseme määratlusega, mida täiendab valdkondliku ministeeriumi üldpädevus. Seetõttu ei seisne küsimus otstarbekuse kontrolli lubatavuses iseenesest, vaid selle ulatuse, ülesannete liigitamise ja sekkumisvolituste piisavas piiritletuses. Eelnõu ei luba sõnaselgelt kohalike ülesannete otstarbekuse kontrolli, kuid tuleb tagada, et üldiste korralduste ja asenduspädevuse kaudu ei asendataks õiguspäraseid kohalikke valikuid ministeeriumi eelistustega.

2.2.1. Haldusülesande mõiste, õiguspärasus ja otstarbekus (kavandatav VVS § 75^4)

Eelnõuga kavandatav VVS § 75^4 lg 1: riikliku ja omavalitsusliku ülesande määratlus. Riikliku ja omavalitsusliku ülesande eristamine on vajalik. Kuna riikliku ja omavalitsusliku ülesande eristamisest sõltuvad järelevalve ulatus, kohtuliku kaitse võimalused ja rahastamiskohustused, peab nende ülesannete piiritlemine olema üheselt mõistetav. Eelnõust ei nähtu piisavalt selgelt, kuidas lahendatakse juhtumid, kus ülesandel esinevad samaaegselt nii riiklikud kui ka omavalitsuslikud tunnused.

Kavandatud määratlus ei pruugi tagada piisavat õigusselgust, sest riiklik ülesanne on määratletud negatiivselt kui ülesanne, mida ei täideta kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alusel, samas kui enesekorraldusõiguse ulatus sõltub omakorda sellest, kas ülesannet käsitatakse kohaliku või riiklikuna. Lisaks ei muutu kohaliku elu küsimus riiklikuks ülesandeks üksnes seetõttu, et riik on selle täpsemalt reguleerinud, kehtestanud täitmise tingimused või osaleb selle rahastamises (näiteks hooldereformi lahendis ei pidanud Riigikohus üldhooldusteenust riiklikuks ülesandeks üksnes põhjusel, et riik oli teenuse sisu, rahastamismudeli ja kulude jaotuse seaduses üksikasjalikult reguleerinud (RKÜKo 05.07.2024, 5-23-38, p-d 83–96)). Säte tuleb viia üheselt kooskõlla KOKS §-s 6 sisalduva kohalike ja riiklike ülesannete eristusega. Teeme ettepaneku sätestada, et ülesande liigitus peab olema sisuliselt põhjendatud ning järelevalveorgan ei või seda tuletada üksnes enda valitsemisalast.

Eelnõuga kavandatav VVS § 75^4 lg 2: õiguspärasus HMS-i kohaselt. HMS § 54 kohaselt hõlmab õiguspärasus pädevust, õiguslikku alust, proportsionaalsust, kaalutlusvigade puudumist ja vormi. Haldusülesanne ei piirdu siiski haldusakti andmisega: see võib hõlmata teenust, toimingut ja korraldustegevust. Üldine viide HMS-ile ei tohiks tekitada arusaama, et kontrolli teostamisel ei tule arvestada materiaalõiguslikest normidest, põhiseadusest või eriseadustest tulenevaid nõudeid. Teeme ettepaneku sõnastada kontroll kehtiva õiguse järgimise kontrollina ning täpsustada, et kaalutlusotsuse puhul hinnatakse kaalutlusvigu, mitte ei asendata haldusorgani seaduslikku otsustust järelevalveorgani hinnangul parema valikuga.

Eelnõuga kavandatav VVS § 75^4 lg 3: otstarbekus. Valitsuse, ministeeriumi ja omavalitsuse eesmärgid võivad erineda. Neid ei saa esitada ühes loetelus ilma selgitamata, milline eesmärk on riikliku ülesande puhul õiguslikult asjakohane ning kuidas lahendatakse eesmärkide vastuolu. Poliitiline programm või juhis ei või asendada seadust. Riikliku ülesande täitmise kontrollimisel võivad tõhusus ja säästlikkus olla asjakohased hindamiskriteeriumid, kuid need ei saa olla aluseks seadusest tulenevate ülesannete täitmise mahu vähendamisele ega kohaliku omavalitsuse õiguspäraste poliitiliste valikute ümberhindamisele. Õigusselguse huvides tuleks lõige siduda § 75^1 lõikes 2 sätestatud piirangutega ning rõhutada, et kontrolli teostatakse lähtuvalt kontrollitava ülesande seadusest tulenevast eesmärgist.

Eelnõuga kavandatav VVS § 75^4 lg 4: avalik kord ja KorS-i välistamine. VVS § 75^4 lg 4 regulatsioon ei taga piisavat õigusselgust. Eelnõust ei nähtu üheselt, kuidas suhestub KorS-i kohaldamise välistamine § 75^4 lõikes 4 omakorda § 75^9 lõikes 3 sätestatud viitega KorS-i alusel kohaldatavatele meetmetele. Samuti ei saa nõustuda eeldusega, et haldusorgani vastutus avaliku ülesande täitmise eest looks iseseisva aluse järelevalve- või sunnivolituste teostamiseks, kuna selline pädevus peab tulenema selgest seaduslikust volitusest. Regulatsioon vajab täpsustamist, et oleks üheselt mõistetav, millal kohaldatakse käesolevas peatükis sätestatud järelevalvemeetmeid ning millal korrakaitseseadusest tulenevaid volitusi. Lisaks tuleb selgelt eristada avaliku ülesande täitmist kohaliku omavalitsuse tavapärasest omandi valitsemisest ja muust eraõiguslikust tegevusest, kuivõrd avaliku võimu kandja omandisuhe ei saa iseenesest olla järelevalvepädevuse kohaldamise aluseks.

Eelnõuga kavandatav VVS § 75^4 lg 5: eraõiguslikud suhted ja ülesande täitjad. Avaliku ülesande täitmiseks volitatud isiku eristamine tavapärasest lepingulisest teenuseosutajast on põhjendatud. Siiski ei saa järelevalve kohaldumine sõltuda üksnes sellest, millisel eesmärgil on asutatud munitsipaalühing või kuidas pooled on oma õigussuhte nimetanud. Seadusest peab üheselt nähtuma, millal tegutseb isik avaliku ülesande täitjana talle antud avalik-õigusliku volituse alusel ning millal osaleb ta üksnes eraõiguslikus lepingulises suhtes. Kohaldamisala ebapiisav piiritlemine võib tekitada õiguslikku ebakindlust nii kohaliku omavalitsuse organisatsioonilise autonoomia teostamisel kui ka teenuse kasutajate ja lepingupartnerite õiguste ja kohustuste määratlemisel.

2.2.2. Haldusjärelevalve pädevus (kehtiva VVS § 59 lg 1 ja eelnõuga kavandatav § 75^5)

VVS § 59 lõikest 1 senise ülesande väljajätmine ja § 75^5 lõike 1 üldpädevus viivad järelevalve Justiits- ja Digiministeeriumilt valdkondlikesse ministeeriumidesse või nende volitatud valitsusasutustesse. Valdkonnateadmiste kasutamine on mõistlik argument. Seevastu sama kohaliku otsuse planeerimis-, keskkonna-, sotsiaal- ja eelarvelised aspektid võivad tuua kaasa mitu paralleelset järelevalvet ning erinevad täitmiskorraldused. Omavalitsus peab enne menetluse algust teadma, milline organ millist ülesannet ja millise kontrolliulatusega hindab.

Seletuskirja lk 8 järgi jäävad ligikaudu 81 valdkonnaseaduse erireeglid muutmata. Üldpädevus ei tohi võimaldada eriseaduse konkreetseid pädevus- või meetmepiiranguid kõrvale jätta. Sellises olukorras tuleb tagada, et eelnõuga loodav üldpädevus ei võimaldaks mööda minna eriseadustes teadlikult sätestatud pädevuspiirangutest ega järelevalvemeetmete kasutamise tingimustest. Õigusselguse huvides tuleks esitada eriseaduste ülevaade või eriseaduste vastavustabel ning üheselt mõistetavalt sätestada reegel, millal kohaldub eripädevus ja millal üldnorm.

Lõigetes 2 ja 3 kavandatud Vabariigi Valitsuse määratav nn „jääkpädevus“ ning edasivolitamine võivad vältida järelevalvelünka. Samas peavad kohaliku omavalitsuse üle teostatava järelevalve põhilised alused, ulatus ja teostajad tulenema seadusest (PS § 160). Vabariigi Valitsuse määrusega võib täpsustada seaduses ette nähtud pädevusjaotust, kuid määrusega ei tohi luua uusi järelevalvevaldkondi ega laiendada seaduses sätestatud sekkumisvolitusi. Edasivolitamise korral peaks olema seaduse alusel tuvastatav nii volituse ulatus, sisu kui ka volitusi teostav asutus. Nende garantiide puudumisel võib valdkondliku järelevalve killustumine viia õigusselguse vähenemise ning menetluskoormuse suurenemiseni nii kohalikele omavalitsustele kui ka järelevalveasutustele.

2.2.3. Haldusjärelevalve ese ja volitused (kehtiva VVS § 75^1 muutmine, kehtiva VVS § 75^2 –75^3 kehtetuks tunnistamine ja kavandatav VVS § 75^6)

VVS § 75^1 lõikes 1 sätestatud põhimõte, et järelevalvet teostatakse väljaspool alluvussuhet, ei tohi – arvestades VVS § 75^6 lõikes 2 sätestatud õigust anda korraldusi kohaliku ülesande õiguspärase täitmise tagamiseks – võimaldada järelevalveorganil asendada kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsust enda hinnanguga. Järelevalveorgan peab piirduma õigusrikkumise tuvastamise ja selle kõrvaldamise nõudega, jättes kohaliku omavalitsuse otsustada, millise seadusega kooskõlas oleva lahenduse ta rikkumise kõrvaldamiseks valib.

VVS §-de 75^2 ja 75^3 kehtetuks tunnistamine kaotab omavalitsuste üldjärelevalves senise avaliku huvi, ettepaneku ja protesti erikorra. Kehtiva VVS § 75^3 järgi eeldab sekkumine haldusakti õigusvastasust ja avaliku huvi rikkumist ning lõpliku kohustava tulemuse saavutamiseks tuleb vajaduse korral pöörduda kohtusse. Kohtupraktikas on tunnustatud järelevalve ja protestimenetluse võimet kaitsta avalikke huve laiapõhjaliselt (RKHKo 02.03.2023, 3-20-1717, p 14). Lahend ei nõua protesti muutumatut säilitamist, kuid ei toeta ka käsitlust, et tegemist oleks sisutu õiguskaitsevahendiga.

Seletuskirja lk-l 14 on mööndud, et protesti mõte on järelevalvatava õigusliku positsiooni tugevdamine: riik ei saa vahetult sundida, vaid peab pöörduma kohtusse. Selle garantii kaotamine nihutab kohtusse pöördumise ja esialgse õiguskaitse taotlemise koormuse omavalitsusele. Teeme ettepaneku säilitada kohalike ülesannete puhul protest vähemalt vaieldava kaalutlusotsuse ja intensiivse pädevuse ülevõtmise korral või näha ette eelnev kohtulik luba. Ühtlasi tuleb põhjendada, miks üldjärelevalves loobutakse senisest avaliku huvi filtrist ning millised rikkumise olulisuse ja sekkumise vajalikkuse kriteeriumid seda asendavad.

VVS § 75^6 lg 1 kohaselt on riiklike ülesannete täitmise üle teostatava järelevalve ulatus laiem kui omavalitsuslike ülesannete puhul. Sellest ei saa siiski järeldada, et kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel tekib riikliku ülesande täitmisel üldine alluvussuhe. Ka riikliku ülesande täitmise üle teostatavad järelevalvemeetmed võivad mõjutada kohaliku omavalitsuse eelarvet, vara, riigi rahastamiskohustusi ning kolmandate isikute õigusi. Riikliku ülesande täitmise üle teostatava järelevalve laiem ulatus ei tähenda, et kohalik omavalitsus kaotaks õiguse vaidlustada tema õigusi riivavaid meetmeid.

2.2.4. Uurimismeetmed haldusjärelevalves (kavandatav VVS § 75^7)

Lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud seletuste, dokumentide ja ametniku küsitlemise õigus peab siiski olema seotud konkreetse ülesande ja kontrolliesemega. Piiramatu andmekogumine kogu omavalitsuse tegevuse kohta ei oleks põhjendatud. Ametniku küsitlemise kaudu ei või minna mööda kohaliku omavalitsuse kui järelevalvatava menetluslikust positsioonist.

Punktid 3–6 võimaldavad kontrollida asju, kõrvaldada füüsilisi takistusi, siseneda ruumidesse, võtta asju hoiule, müüa või hävitada ning jäädvustada ja koguda proove. Seletuskiri lk 15 märgib õigesti, et need meetmed ei ole üldregulatsioonis tervikuna uued. Küll aga tuleb hinnata nende kasutamist uues üldpädevuse ja sundtäitmise kontekstis. Erinevalt tavapärasest teabe kogumisest või olukorra dokumenteerimisest võimaldavad mitmed kavandatud meetmed, eelkõige asja müük või hävitamine, põhjustada pöördumatuid õiguslikke ja faktilisi tagajärgi. Seetõttu vajavad nende kohaldamise eeldused, ulatus ja menetluslikud tagatised senisest täpsemat põhjendamist.

Seaduses tuleb täpsustada sisenemise ja takistuste kõrvaldamise vältimatus, protokollimine, hoiulevõtmise eesmärk ja kestus, tagastamine, müügi või hävitamise ranged eeldused ning kulude ja kahju küsimused. Dokumentide ja jäädvustuste puhul tuleb kaitsta teenuse kasutajate, ametnike ning teiste isikute isikuandmeid ja saladusi. Kohaliku omavalitsuse huvidega arvestamise vajadus tugineb siin eeskätt autonoomiale, oma varaliste õiguste kaitsele ning ülesannete häireteta täitmisele.

Lõike 2 etteteatamine „võimaluse korral” tuleb asendada kohustusliku teavitamisega, millest loobumist põhjendatakse kontrolli eesmärgi ohustamise või tegeliku kiireloomulisusega. Omavalitsuse esindajale tuleb võimaldada kontrollitoimingus osalemine, kui see ei muuda kontrolli sisutühjaks.

2.2.5. Haldusjärelevalve korraldus (kavandatav VVS § 75^8)

Kavandatav VVS § 75^8 lg 1: korralduse sisu. Haldusakti andmise või toimingu tegemise nõue võib olla põhjendatud, kui seadusest tulenev kohustus on täitmata. Kui seadus jätab kaalutlusruumi, tohib järelevalveorgan üldjuhul nõuda uut õiguspärast otsust, mitte aga selleks ette kirjutada konkreetset tulemust. Akti muutmise, kehtetuks tunnistamise ja peatamise nõue peab arvestama HMS §-de 64–70 tingimusi, sealhulgas usalduskaitset ja puudutatud isikute huve. Asjaolu, et riik peab akti õigusvastaseks, ei kõrvalda neid piiranguid. Seda on mööndud ka seletuskirjas lk 25.

Halduslepingut ei või käsitada lihtsalt kehtetuks tunnistatava haldusaktina. HMS § 102 lg 1 järgi lähtutakse lepingu muutmisel ja lõpetamisel üldjuhul tsiviilõiguslikust korrast koos HMS-i erisustega. HMS § 102 lg 2 järgi eeldab ühepoolne sekkumine ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohtu. Seetõttu tuleb punktides 1, 2, 4 ja 5 võtta arvesse halduslepingu kohta käivaid erisusi. Haldusleping on kahepoolne õigussuhe ning järelevalveorgani korraldus ei saa iseenesest muuta lepingu sisu, asendada teise lepingupoole tahteavaldust ega mõjutada tema lepingulisi õigusi ulatuses, mis ei tulene seadusest.

Kavandatav VVS § 75[8] lg 2–5: täitmine ja menetlus. Lõiked 2 ja 4 on vastuolulised, sest kätkevad endas samaaegselt nii kohustust täita korraldus mõistliku tähtaja jooksul kui nõuet korraldus viivitamata täita, mis tekitab ühtlasi küsimuse sellest, millal kohustus muutub sundtäidetavaks. Tähtaeg peab võimaldama korralduse tegelikku täitmist, sealhulgas vajadusel volikogu otsuse tegemist, menetlusosaliste ärakuulamist või eelarve- ja hanketoiminguid. Menetlusgarantiid ei tohi taanduda asutuse üldise kohustuse ees täita käsku. Korraldus tuleb adresseerida pädevale organile, vältides nt olukorda, kus valitsuselt nõutakse volikogu ainupädevusse kuuluva otsuse tegemist.

Korralduse kohustuslike andmete hulgas peaks kajastuma mh täpne volitusnorm, rikutud materiaalõiguslik kohustus, ülesande liigitus, sekkumise vajalikkuse põhjendus ning vaidlustamisviide. Seletuskirja lk 15 esitatud väide, et haldusorganite vahelised korraldused ei ole haldusaktid, on eri haldusekandjate vaheliste suhete kontekstis liialt üldistav. Kohalikule omavalitsusele suunatud ja tema õigusi või kohustusi mõjutav akt võib omada välismõju ja olla käsitletav haldusaktina sõltumata selle vormilisest nimetusest. Samuti ei ole põhjendatud sellist korraldust ühelt poolt haldusaktiks mitte lugeda, kuid teiselt poolt eeldada sellele asendustäitmise ja sunniraha seaduse täielikku kohaldamist, arvestades, et ATSS § 4 kohaselt on ettekirjutus haldusakt. Selline lähenemine tekitab küsimusi regulatsiooni sisemise kooskõla ning adressaatide menetluslike tagatiste osas.

Kavandatav VVS § 75[8] lg 6: määratlemata arv juhtumeid. Lõike 6 kohaldamisala vajab täpsustamist. Kuigi õigusvastase praktika lõpetamise nõudmine võib olla põhjendatud, ei tohiks korraldus kujuneda vahendiks, millega suunatakse ette kohaliku omavalitsuse tulevasi kaalutlusotsuseid või kitsendatakse seadusega antud otsustusruumi.

2.2.6. Sunniraha ja vahetu sund (kavandatav VVS § 75[9])

Kavandatav VVS § 75[9] lg-d 1 ja 2: sunniraha. Eelnõust ega seletuskirjast ei nähtu, et oleks analüüsitud, miks senine sunniraha ülemmäär ei võimalda eesmärki saavutada või millistel juhtudel on vajalik selle enam kui kahekordistamine. Sunniraha kohaldamisel tuleb jätkuvalt lähtuda asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 3 põhimõttest kasutada leebeimat eeldatavalt tõhusat sunnivahendit. Seetõttu ei saa ülemmäära tõus tähendada automaatselt rangema sunnivahendi kasutamist.

Sunniraha määramisel tuleb hinnata täitmise tegelikku võimalikkust, kohustuse selgust, rikkumise kestust, haldusorgani (kohaliku omavalitsuse) rahalisi võimalusi ja teenuse kasutajatele tekkivat mõju. Oluline on silmas pidada, et sunniraha määramine ei anna juurde puuduvaid teenuseressursse (mis võib olla põhjuseks haldusorgani kohustuste rikkumisel), vaid võib ressurssi veelgi vähendada. Näiteks tuleb riikliku ülesande ebapiisav rahastamine sisuliselt lahendada enne, kui täitmata jätmist püütakse sunnirahaga kõrvaldada.

Kavandatav VVS § 75[9] lg 3: vahetu sund. KorS § 74 kohaselt on vahetu sund eelkõige füüsiline mõjutusmeede ega võimalda asendada haldusorgani otsustust ega tahteavaldust. Seetõttu ei saa vahetut sundi kasutada kohaliku omavalitsuse õigusaktide vastuvõtmise, volikogu hääletamise või muude kaalutlusotsuste tegemise mõjutamiseks. Samuti ei loo politsei ametiabi iseseisvat materiaalset alust: politsei ei saa sundida volikogu poliitilist otsust langetama ega kehtestada kohaliku ülesande täitmise sisu.

Eelnõu lõige 1 seob sunni korralduse tähtajaks täitmata jätmisega, lõige 3 aga üldiselt ülesande täitmise kontrollimisega. Nende ulatus ja seos uurimismeetmetega vajavad täpsustamist. Kohalike ülesannete puhul tuleks vahetu sund üldvolituse asemel siduda seaduses määratletud konkreetse ohu ja vältimatu füüsilise toiminguga. Seletuskirja lk 16 kirjeldatud erandlik edasilükkamatus peab kajastuma normis endas. Täpsustada tuleb sunni otsustaja, tegelik rakendaja, lubatud

meetmete ulatus, protokollimine ja hilisem õiguskaitse ning kavandatava VVS § 75^4 lõike 4 KorS-i välistuse erand.

2.2.7. Korralduse täitmine omavalitsuse asemel (kavandatav VVS § 75^{10})

Kavandatav VVS § 75^{10} lg 1: tavapärane pädevuse asendamine. Eelnõu võimaldab riigil anda, muuta ja kehtetuks tunnistada kohaliku omavalitsuse haldusakte, sõlmida ja muuta halduslepinguid ning teha või peatada toiminguid. Seletuskiri lk 16 tunnistab, et sisuliselt haldusorgani pädevus asendatakse pädevus, mis on oluliselt intensiivsem sekkumine kui ATSS § 11 tavapärane kohustuse faktiline täitmine teise isiku kaudu. Tegemist on ühe kõige intensiivsema kohaliku omavalitsuse autonoomiat riivava meetmega eelnõus, mistõttu vajab selle vajalikkus ja proportsionaalsus senisest märksa põhjalikumat põhjendamist.

Otsustusõiguse ülevõtmiseks on korralduse tähtajaks täitmata jätmine liiga üldine kriteerium: täitmata jätmine võib tähendada selget tegevusetust, ent ka põhjendatud vaidlust normi tõlgenduse või kaalutlusotsuse üle. Seletuskirjas nimetatud ultima ratio ja muude abinõude eelnev kasutamine ei ole lõikes 1 piisavalt selgelt kohustusliku eeltingimusena sätestatud. Haldusorganile peab esmalt jääma tegelik võimalus rikkumine ise kõrvaldada.

Omavalitsusliku ülesande puhul teeme ettepaneku välistada üldine õigus asendada kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsust, kuna selline pädevus ei oleks kooskõlas PS § 154 lõikes 1 tagatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega ning muudaks õiguspärasuse kontrolli sisuliselt otstarbekuse kontrolliks, mis oleks vastuolus ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 8 sätestatud nõudega.

Kavandatav VVS § 75^{10} lg 2: eelneva korralduseta sekkumine. „Edasilükkamatu juhtum" ei ole piisavalt täpne eeldus, kui selle alusel võib riik kohe võtta üle ka kohaliku ülesande täitmise. ATSS § 12 seob kiire asendustäitmise vahetu ohu viivitamatu kõrvaldamise vajadusega või olukorraga, kus ettekirjutust ei saa õigel ajal teha. Palume sätestada võrreldavalt konkreetne lävend ja põhjendus, miks korralduse andmist ei saa ära oodata, meetme minimaalne ulatus ja kestus ning viivitamatu teavitus ja kohtuliku kaitse võimalus. Teenuse parandamise üldine soov või menetluse tavapärane venimine ei tohi olla hädasekkumise automaatne alus.

Kavandatav VVS § 75^{10} lg-d 3 ja 4: pädevus ning kohaldatav menetlus. HMS-i ja ATSS-i kohaldamine on vajalik, kuid ei lahenda kõiki küsimusi. Haldusakti andmisel tuleb järgida materiaalõigust, ärakuulamist, põhjendamist, teatavakstegemist ja usalduskaitset; halduslepingusse sekkumisel muu hulgas HMS § 102 tingimusi. Üldviide ATSS-ile ei määra üheselt, milline osa pädevuse asendamisest on haldusmenetlus ja milline sundtäitmine.

Seaduses tuleb üheselt määrata, kas asendusakt antakse riigi või kohaliku omavalitsuse nimel, kes on lepingupool, kelle eelarves tekib kohustus, kes on hilisemas vaidluses vastustaja ning kes kannab õigusvastase sekkumise tagajärjed. Riigi antud akt ei tohi kohustada omavalitsust võtma määratlemata mahus uusi eelarvelisi või lepingulisi kohustusi. Vähemalt riikliku ülesande asendustäitmise eel peab riik tagama rahastamise, et asendusvolitus ei muutuks vahendiks kanda riigi kohustused kohaliku eelarve arvele.

2.2.8. Haldusjärelevalve juhis (kavandatav VVS § 75^{11})

Kirjalik, selgelt soovituslik juhis on võrreldes sunniraha või pädevuse ülevõtmisega vähemriivav vahend. Tartu linn toetab haldusjärelevalve juhise kui nõustava ja praktikat ühtlustava instrumendi kasutuselevõttu. Samas tuleb selgelt sätestada, et juhis ei ole õigusakt ega loo isikutele või kohalikele omavalitsustele uusi õigusi ega kohustusi. Kuigi haldusjärelevalve juhis võib aidata kaasa õigusselgusele ja halduspraktika ühtlustamisele, tuleb vältida olukorda, kus

vormiliselt mittesiduvast juhisest kujuneb sisuliselt kohustuslik käitumisstandard. Sellisel juhul toimuks uute käitumisreeglite kujundamine väljaspool seadusandja ja määrusandja pädevust. Seetõttu peaks eelnõust üheselt nähtuma, et juhise eesmärk on anda õigusalaseid selgitusi ja soovitusi, mitte piirata kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevat otsustus- ja kaalutlusruumi. Juhisest kõrvalekaldumine ei saa iseenesest olla õigusvastasuse tuvastamise, korralduse tegemise ega sunnivahendi kohaldamise aluseks.

2.2.9. Vaidluste lahendamine (kavandatav VVS § 75^{12})

Arvestades eelnõuga kavandatud ulatuslikke sekkumisvolitusi, sealhulgas korralduste andmist, sunnivahendite kohaldamist ja asendustäitmist, on sõltumatu kohtulik kontroll kohaliku omavalitsuse autonoomia oluline menetluslik tagatis. Samas tekitab küsimusi kohtuliku kaitse ulatus riiklike ülesannete täitmise üle tekkinud vaidlustes. Asjaolu, et tegemist on riikliku ülesande täitmisega, ei tähenda, et järelevalvemeetmed ei võiks mõjutada kohaliku omavalitsuse õigusi, vara, eelarvet või riigi rahastamiskohustusega seotud huve. Seetõttu ei ole põhjendatud käsitada kõiki riiklikke ülesandeid puudutavaid vaidlusi üksnes sisemiste pädevusvaidlustena, mille puhul puuduks vajadus tõhusa kohtuliku kaitse järele. Samuti vajab täiendavat analüüsi, kas kohtulik kontroll on praktikas piisavalt tõhus olukorras, kus korraldus võib olla täidetud enne lõpliku kohtulahendi tegemist või kui järelevalveorgan on juba rakendanud asendustäitmist. Sellisel juhul võib hilisem kohtulik kontroll osutuda kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitseks ebapiisavaks.

Seletuskirja lk-l 23 on esmalt välja toodud, et riikliku ülesande järelevalvet ei saa kohtus vaidlustada, kuid järgmises lõigus lubab omavalitsusel riiklike korralduste puhul halduskohtusse pöörduda. Eelnõu lõige 2 viitab kohtulikule kontrollile ainult omavalitsusliku ülesande kohta § 75^{6} lõike 2 punkti 2 alusel antud korralduse puhul. Sätte selline sõnastus ei kata sõnaselgelt kõiki uurimistoiminguid, sunnimeetmeid, asendusakte ja kulunõudeid. Lisaks räägib lõige 1 „juhisest" § 75^{10} alusel, kuigi juhist reguleerib § 75^{11}. Vastuolud ei ole pelgalt keelelised, sest neist sõltub kohtusse pöördumise võimalus. Eelnõu regulatsioon peab olema kooskõlas HKMS § 44 lg-ga 4, mis võimaldab avaliku võimu kandjal kaitsta oma õigusi teise avaliku võimu kandja vastu ning lg-ga 5 võimaldab omavalitsusel vaidlustada akti või toimingu, mis takistab või raskendab oluliselt tema ülesannete täitmist.

Teeme ettepaneku sätestada sõnaselgelt, et ministri haldusesisene otsus ei piira kohaliku omavalitsuse õigust pöörduda halduskohtusse oma õiguste ja põhiseaduslike tagatiste kaitseks, sõltumata ülesande nimetusest. Kohtulik kontroll peab hõlmama ka liigitust, rahastamist, sunnivahendit, asendusotsust ja kulusid.

2.2.10. Kulud ja vastutus (kavandatav VVS § 75^{13})

Kavandatav VVS § 75^{13} vajab olulist täpsustamist kulude kandmise ja vastutuse jaotuse osas. Eelnõust ei selgu üheselt, kas järelevalveorgani kantavad kulud jäävad ajutiselt riigi kanda või muutuvad need alati asendatava isiku lõplikuks kohustuseks. Samuti puudub piisav eristus riikliku ülesande tavapäraste täitmiskulude, kohaliku omavalitsuse õigusvastasest tegevusest põhjustatud lisakulude ning riigi valitud sekkumisviisist tulenevate kulude vahel.

Teeme ettepaneku sätestada ainult vajalike, põhjendatud ja dokumenteeritud kulude sissenõutavus, kulude ettearvestus ja ärakuulamine, rahastamise puudujäägi käsitlemine, vaidlustatav kulunõue ning kord juhuks, kui sekkumine osutub õigusvastaseks. Riigi enda eksimusest või ülemäärasest sekkumisest tekkivaid kulusid ei või lihtsalt kohalikule omavalitsusele üle kanda. Sunniraha ja kulunõue ei tohi koos võtta omavalitsuselt võimet osutada samu teenuseid, mille tagamiseks järelevalve algatati.

Eriti oluline on tagada, et asendustäitmise kulude tagasinõude regulatsioon ei tooks kaasa põhiseadusest tuleneva rahastamisvastutuse ümberpaigutamist riigilt kohalikule omavalitsusele. Riiklike ülesannete puhul ei saa kulude üldine tagasinõudeõigus viia olukorrani, kus ülesande täitmise kulud jäävad lõppastmes kohaliku omavalitsuse kanda sõltumata sellest, et põhiseaduse kohaselt tuleb seadusega pandud riiklikud kohustused rahastada riigieelarvest.

Eelnõust ei selgu piisavalt üheselt, kelle tegevuseks loetakse riigi poolt asendustäitmise korras tehtud haldusakt, toiming või muu otsustus ning kes vastutab sellest tulenevate õiguslike tagajärgede eest. Arvestades, et Riigivastutuse seaduse § 12 lähtub kahju tekitanud avaliku võimu kandja vastutusest ning näeb ette ka regressisuhte avaliku võimu kandjate vahel, peab regulatsioon tagama, et teenuse kasutaja või muu puudutatud isik ei jääks olukorda, kus riik ja kohalik omavalitsus suunavad vastutuse üksteisele. Samuti ei lahenda asendustäitmise kulude tagasinõude regulatsioon iseenesest kahju hüvitamise, lepinguliste kohustuste täitmise ega õigusvastase või hiljem muudetud asendusotsuse tagajärgede eest vastutamise küsimusi. Seetõttu tuleks vastutuse ja kulude kandmise põhimõtted seaduses üheselt määratleda.

2.2.11. Rakendussäte ja jõustumine (eelnõu § 2 p 5; kavandatav VVS § 107[6])

Juba esitatud protestide menetlemise lõpuleviimine senise korra alusel on põhjendatud. Rakendussätet tuleb siiski täiendada, reguleerides pooleliolevate järelevalvemenetluste, vaiete, ettekirjutuste ja pädevuste üleminekut ning välistades olukorra, kus enne seaduse jõustumist alustatud menetluses kohaldatakse uusi järelevalvemeetmeid. Samuti tuleb vältida sama küsimuse paralleelset lahendamist senises protestimenetluses ja uue korraldusega.

Seletuskirja järgi jõustub seadus üldises korras ning rakendusakte ei kavandata. Peame vajalikuks ette näha üleminekuaeg, kuna eelnõust ega seletuskirjast ei nähtu piisavat põhjendust, et üldine jõustumiskord on kavandatavate muudatuste ulatust arvestades piisav.

3. Kokkuvõte

Palume eelnõu kehtestamisest sellisel kujul loobuda ja eelnõu koos täiendatud mõjuhinnangu, eriseaduste vastavusanalüüsi ning omavalitsusgarantiisid arvestava õiguskaitse- ja rahastamislahendusega uuesti kooskõlastamisele esitada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Jüri Mölder
linnasekretär

Koopia: Hanna Maria Kokla
Eesti Linnade ja valdade Liit
hannamaria.kokla@elvl.ee