

VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS (VTK)

Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmiseks

Eesmärgid:

Tösta halduspraktika kvaliteeti ning parandada haldusesisest juhtimist ja järelevalvet

SISU

KOKKUVÕTE	3
A. PROBLEEMI KIRJELDUS	4
(1) HALDUSESISESE JÄRELEVALVE REGULATSIOON ON PUUDULIK JA ÕIGUSSELGUSETU.....	4
(2) HALDUSESISENE JÄRELEVALVE PEAKS OLEMA TÕHUS JUHTIMISE INSTRUMENT	5
(3) OLULISED MÕISTED ON SELGELT SISUSTAMATA VÕI KILLUSTUNUD	6
(4) HALDUSJÄRELEVALVE MEETMETE PIISAVUS.....	8
(5) HALDUSJÄRELEVALVES TEHTUD ETTEKIRJUTUSE TÄITMINE EI OLE TÕHUS	9
(6) HALDUSJÄRELEVALVE KÄIGUS TEKIVATE VAIDLUSTE LAHENDAMISE REGULATSIOON ON EBASELGE.....	10
(7) HALDUSJÄRELEVALVE REGULATSIOON ERISEADUSTES ON KILLUSTUNUD JA LÜNKLIK.....	10
(8) OMAVALITSUSÜKSUSTE ÜLE TEOSTATAVA HALDUSJÄRELEVALVE MUDEL EI OLE PIISAVALT TÕHUS	11
(9) AVALIK-ÕIGUSLIKE JURIIDILISTE ISIKUTEGA SEONDUV REGULATSIOON VAJAB ÜHTLUSTAMIST	14
(10) HALDUSJÄRELEVALVE PÄDEVUSE TÄPNE JAGUNEMINE MINISTEERIUMIDE VAHEL ON EBASELGE	14
(11) HALDUSKOHTULIK PROTEST HALDUSJÄRELEVALVE ABINÕUNA ON AEGANÕUDEV JA KOHMAKAS	14
(12) VAIDEMENETLUS KUI VAHEND HALDUSVIGADE KORRIGEERIMISEKS	15
(13) HALDUSJÄRELEVALVE REGULATSIOONI ASUKOHT VVS-S EI OLE ÕNNESTUNUD	16
B. PROBLEEMI VÕIMALIKUD MITTEREGULATIIVSED LAHENDUSED	16
C. VÕIMALIK REGULATIIVNE LAHENDUS	16
(1) LAHENDUSE KOKKUVÕTE: RIIGI HALDUSESISESE JÄRELEVALVE TERVIKUNA SELGEMAKS MUUTMINE	16
(2) JÄRELEVALVE TEOSTAMINE HALDUSE SEES (HALDUSESISENE).....	17
(3) HALDUSÜLESANDE MÕISTE.....	18
(4) HALDUSESISESE JÄRELEVALVE ESE: HALDUSÜLESANDE TÄITMISE ÕIGUSPÄRASUS JA OTSTARBEKUS ...	18
(5) TEENISTUSLIKU JÄRELEVALVE PÄDEVUS.....	19
(6) HALDUSJÄRELEVALVE MÕISTE JA TEOSTAMISE PÄDEVUS.....	19
(7) TSIVILÕIGUSLIKEL ALUSTEL HALDUSÜLESANDE TÄITMIST KAVATSUS EI HÕLMA	19
(8) HALDUSESISESE JÄRELEVALVE TEOSTAJA VOLITUSED	20
(9) HALDUSJÄRELEVALVE TEOSTAJA UURIMISMEETMED	20
(10) HALDUSESISESE JÄRELEVALVE TEOSTAJA KORRALDUS	21
(11) KORRALDUSE TÄITMINE (ASENDUSTÄITMINE, SUNNIRAHA JA VAHETU SUND).....	21
(12) KORRALDUSE TÄITMINE JÄRELEVALVATAVA ASEMELE	21
(13) HALDUSJÄRELEVALVE KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLE	21
(14) HALDUSESISESE JÄRELEVALVE TEOSTAJA JUHIS.....	22
(15) HALDUSESISESE JÄRELEVALVE KÄIGUS TEKINUD VAIDLUSTE LAHENDAMINE	23
(16) KULUD KORRALDUSE TÄITMISEL JÄRELEVALVATAVA ASEMELE	23
(17) VAIDEALLUVUS KÕRGEMALSEISVALE ASUTUSELE	23
(18) VAIDEMENETLUSELE HALDUSAKTI KEHTIVUST EDASILÜKKAV TOIME.....	24

D.	MÕJUD	24
(1)	PARANEB HALDUSPRAKTIKA KVALITEET JA JUHTIMINE.....	24
(2)	KIIRENEVAD HALDUSESISESED PROTSESSID.....	25
(3)	HALDUSJÄRELEVALVE KORRALDUS ON SELGEM	25
(4)	TEENISTUSLIKUST JA HALDUSJÄRELEVALVEST MOODUSTATAKSE ÜHTNE SÜSTEEM.....	25
(5)	PIIRITLETAKSE SELGEMINI OMAVAHEL RIIKLIK JÄRELEVALVE JA HALDUSJÄRELEVALVE	25
(6)	TAGATAKSE EFEKTIIVSEMALT ETTEKIRJUTUSE TÄITMINE.....	25
(7)	HALDUSJÄRELEVALVE KÄIGUS TEKKIVATE VAIDLUSTE LAHENDAMINE MUUTUB SELGEMAKS	26
(8)	HALDUSJÄRELEVALVE (KOVIDE ÜLE) MUUTUB TÕHUSAMAKS.....	26
(9)	MINISTEERIUMIDE JUHTIMISHOOVAD MUUTUVAD VAIDEMENETLUSE KAUDU TÕHUSAMAKS	26
E.	SIHTRÜHM	26
F.	EDASINE VÄLJATÖÖTAMINE	27

KOKKUVÕTE

1. Vigase ning seega õigusvastase halduspraktika sagenemine on muret valmistav suundumus. Muret valmistab ka haldusesiseste protsesside venimine ning haldusorganite ükskõiksus probleemide suhtes (nt planeeringute kehtestamise valdkonnas).¹ Selle lahendamiseks leidub mitmeid viise. Eestis juurdunud mudel halduspraktika vigade parandamiseks on esitada kaebus halduskohtusse. See tähendab aga halduspraktika vigadega tegelemise koormuse asetamist nii inimesele kui ka kohtusüsteemile. Otsida tuleks võimalusi vigade parandamiseks ka halduse sees. Keskne roll avaliku halduse vigade korrigeerimiseks ning väärpraktikate ärahoidmiseks on tõhus haldusesisene juhtimine ning järelevalve.
2. Haldusjärelevalve varasemast selgem eraldamine riiklikust järelevalvest toimus 2014. aastal korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seadusega (edaspidi KorS eelnõu), millega loodi Vabariigi Valitsuse seadusesse (VVS) haldusjärelevalve normid. Nende sätete lisamisega Vabariigi Valitsuse seadusesse taotleti peamiselt Eesti seadusandluses selle tühimiku täitmist, mis seondus täitevvõimu haldusesisese mitte alluvussuhte raames teostatava järelevalvega ning milleks 474 SE-ga oli kavandanud riikliku järelevalve instituut. Ühtlasi lisati haldusjärelevalve pädevust ja volitusi sätestavad erinormid 56 valdkondlikku seadusesse.² Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (432SE)³ lisati VVS-i uus haldusjärelevalvet reguleeriv paragrahv kohalike omavalitsuste kohta (VVS § 75³).
3. Eeltoodud haldusjärelevalve regulatsioon on Eesti õiguskorda loodud pigem ajutise lahendusena, mistõttu puudub terviklik ja põhjalikult läbi mõeldud lähenemine kogu haldusjärelevalvele. Haldusjärelevalve tervikliku kontseptsiooni puudumine on tekitanud praktikas läbi aastate erinevaid rakendusprobleeme. Haldusjärelevalve regulatsiooni terviklik ülevaatamine ei tulene Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist, kuid VVS-i muutmine eesmärgiga sellest eraldada haldusorganisatsiooni puudutav osa ja tõsta see loodavasse halduskorralduse seadusesse on pidevalt ja korduvalt ka erinevates valitsuskoalitsioonides tõusetunud. Siiski ei ole varasemalt koostatud eelnõud ametliku kooskõlastamiseni jõudnud.
4. Viimasena töötati 2020. aastal Justiitsministeeriumis välja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (VTK),⁴ kus ühe uurimisküsimusena oli välja toodud ka vajadus üle vaadata haldusjärelevalve regulatsioon. VTK-le järgnes Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu 2020. a detsembris, kus olid ka mõned uued sätted haldusjärelevalve osas. Kooskõlastamise käigus jäeti need sätted lõplikust tekstist välja sooviga haldusjärelevalve küsimust reguleerida terviklikumalt kui muuta vaid mõnda paragrahvi.
5. Kuivõrd uue halduskorralduse seaduse väljatöötamine on otsus, mille suhtes ei ole leidunud poliitilist tahet, on mõistlik alustada tervikliku regulatsiooni loomist praktikas enim probleeme valmistanud osast, s.o haldusjärelevalvest. Seejärel on jätkuvalt võimalik liikuda halduskorralduse tervikregulatsiooni ehk halduskorralduse seaduse eelnõu väljatöötamise suunas.
6. VVS-is on haldusjärelevalve reguleeritud vaid kolmes paragrahvis, millest üks annab haldusjärelevalve mõiste, teine toob välja rakendatavad meetmed ning kolmas on suunatud omavalitsusüksustele. Kuigi regulatsiooni napib, on haldusjärelevalve mõiste ise väga lai ning hõlmab paljusid erivaldkondi (nt kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatav haldusjärelevalve või eraõiguslikule juriidilisele isikule või füüsilisele isikule üle antud haldusülesannete täitmise järelevalve, samuti valdkondlikes seadustes reguleeritud järelevalve).⁵
7. Väljatöötamiskavatsuse oodatav eesmärk on üle vaadata hetkel kehtiv haldusjärelevalve regulatsioon terviklikult ning luua haldusjärelevalve regulatsioon, mis on arusaadav nii selle kohaldajale kui ka sellele, kelle suhtes seda kohaldatakse. Haldusjärelevalve regulatsioon peaks olema lihtne ja tõhus. See peaks eelduslikult omama positiivset toimet kogu ühiskonnale.
8. Kehtima jäävad erisused, mis on vajalikud tulenevalt ühe või teise valdkonna spetsiifikast, kuid haldusjärelevalve üldregulatsioon võiks kavatsuse kohaselt eelduslikult paikneda halduskoostöö seaduses (HKTS). Põhiseaduslike institutsioone ja neid teenindavaid asutusi (nt Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei jne) haldusjärelevalvele reeglina ei allutata, v.a seaduses sätestatud erijuhtudel.

¹ Vt nt Eesti Advokatuuri 03.04.2025 pöördumist (nr 1-2/25/229) Vabariigi Valitsuse juures tegutseva efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja poole: Ettepanekud ärikeskkonna parandamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks, sh nt ettepanekud nr 5.1. ja 5.2. ning 5.4. Arvutivõrgus: [2025-04-03 Eesti-Advokatuuri-ettepanekud-ärikeskkonna-parandamiseks-ja-halduskoormuse-vahendamiseks-03.04.2025.pdf](#)

² Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019, lk 257.

³ Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b6f7556-aa2d-43be-b531-19c77c05f24c/maavalitsuste-tegevuse-lopetamisest-tulenev-vabariigi-valitsuse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus>.

⁴ Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#).

⁵ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019, lk 257.

A. PROBLEEMI KIRJELDUS

(1) Haldusesisese järelevalve regulatsioon on puudulik ja õigusselgusetu

9. Kuigi haldusesiselt teostatavat järelevalvet sooviti esmakordselt terviklikult reguleerida ligi kaksikümmend viis aastat tagasi, ei ole sellekohase seaduse vastuvõtmiseni tänaseni veel jõutud.⁶ Seetõttu on siiani säilinud ka puudulikust regulatsioonist tingitud õigusselgusetuse mured. Rääkides haldusorganisatsiooni sees toimuvast järelevalvest, tuleb eristada üksteisest põhimõtteliselt erinevat kolme järelevalve vormi, s.o teenistuslik järelevalve (VVS §§ 93 jj), haldusjärelevalve (VVS § 75¹) ning riiklik järelevalve (VVS § 75). Riiklik järelevalve (KorS § 2 lg 4) on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Tegemist on eksternse järelevalvega, mis on suunatud halduseväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele. Samas ei ole hädavajalik eristamine nende vahel kehtivas õiguses enamasti piisavalt selge.

10. Siinkohal on kõigepealt oluline, et haldusesisest järelevalvet ei teostata mitte põhiõiguste kandjate, vaid vastupidi põhiõiguste adressaatide üle. Seega ei piirata ka üldjuhul isikute põhiõigusi, kelle üle järelevalvet teostatakse (seega ei ole tegemist sekkuva riivehaldusega). Riigiõiguse põhireegli kohaselt ei ole avaliku halduse kandjatel – riigil ja muudel avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel põhiõigusi, (va protsessuaalsed õigused),⁷ mistõttu on võimalik haldusjärelevalve (ja ka teenistusliku järelevalve) teostamisel lähtuda teistsugustest meetmetest. Tulemuseks haldusesiseses juhtimisprotsessis nn käsuliinide väljakujunemine ja korrastumine (sh ühtlasi ka juhtimise tõhustumine).

11. Vastavalt alluvussuhtele on võimalik rakendada kas teenistuslikku järelevalvet või haldusjärelevalvet. Viimast teostatakse VVS § 75¹ lg 2 kohaselt riigi haldusorgani üle juhul, kui see ei ole järelevalve teostaja alluvuses. Viidatud välistuse mõte on haldusjärelevalve piiritlemine täidesaatva riigivõimu sisestest teenistuslikust järelevalvest, mis on haldusorganite vahel alluvuskorras teostatava haldusesisese järelevalve liik (VVS § 93).⁸ Teenistuslik järelevalve on sisuliselt juhtimisvahend, millega kõrgemalseisvad organid viivad halduse sisesuhetes läbi oma tahet ja kindlustavad alamalseisvate organite kuulekuse. Erinevalt alluvuskorras teostatavast teenistuslikust järelevalvest on haldusjärelevalve horisontaalse iseloomuga, selle eesmärgiks ei ole teisi organeid juhtida ja järelevalve on reeglina üldjuhul piiratud üksnes õiguspärasuse kontrolliga (otstarbekuse kontroll ei ole küll põhimõtteliselt välistatud, kuid siiski erand).⁹ Kui teenistuslik järelevalve hõlmab nii järelevalvatava asutuse struktuuri ja töökorraldust kui ka personali küsimusi, siis haldusjärelevalve puudutab üldjuhul üksnes teise (hierarhias alluva või mittealluva) asutuse tegevuse õiguspärasust (nn õiguspärasuse järelevalve) või ka teatud juhtudel otstarbekust ja õiguspärasust (nn erialane järelevalve).

12. Haldusjärelevalve eristamist riiklikust järelevalvest on kohati peetud keeruliseks, sest ei ole üheselt selge, mida mõista haldusülesande all, mille täitmise õiguspärasust ja seaduses sätestatud juhul ka otstarbekust haldusjärelevalve korras kontrollitakse. Kehtiva regulatsiooni parem rakendamine ei annaks tõenäoliselt head tulemust, sest kehtiva regulatsiooni kitsaskohad on valdavalt¹⁰ sellised, mille lahendamine eeldab seaduse muutmist ja regulatsiooni õigusselgemaks muutmist. Piiritlemisprobleem KorSis ja VVSis on nii seadusandjal, kes peab määrama, milliste subjektide ja ülesannete üle üht või teist liiki järelevalvet tuleb teostada, kui ka järelevalvet teostaval haldusorganil, kellele on antud pädevus nii riikliku- kui ka haldusjärelevalve teostamiseks või kes kahtleb, kas ta saab konkreetsetes olukorras sekkuda. VVS siin selgeid reegleid ei anna. Ka eriseadused sätestavad üldjuhul vaid selle, kas mingi konkreetse seaduse normide järgimise saab teostada riiklikku või haldusjärelevalvet või mõlemat, kuid täpsemat selgitust selle kohta, millal peaks kohalduma üks või teine järelevalvereežiim, enamasti ei anta.¹¹ Seetõttu võib jääda järelevalvet teostavale haldusorganile sekkumise alus ebaselgeks. Näiteks avaliku teabe seaduse (AvtS) § 45 näeb ette Andmekaitse Inspeksiooni ja § 53³ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalvepädevuse. Nimetatud sätetest ei tulene, millal on tegemist haldusjärelevalvega ja millal riikliku järelevalvega.

13. Kokkuvõttes on teenistuslik ja haldusjärelevalve mõlemad sarnased tulenevalt sellest, et neid rakendatakse haldusesiseselt (erinevus tekib vaid alluvussuhetest). Seega võiks õigusselguse huvides ühendada need kaks selgemini ühtse haldusorganisatsiooni mudeli alla, korrastada ja reguleerida põhjalikumalt ning eristada selgemalt riiklikust järelevalvest. Nii nagu eespool mainitud, võiks nii teenistusliku kui ka haldusjärelevalve regulatsioon edaspidi paikneda halduskoostöö seaduses.

⁶ Esimest korda oli halduskorralduse seaduse eelnõu juba Riigikogu IX koosseisu menetluses (474 SE, algatatud 24.07.2000). Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/eece5615-6b60-3f0c-96e4-d5b287461a21/halduskoostoo-seadus/>

⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 9 paragrahvi kommentaar, lk 103, p 8.2.3; R.Maruste.

⁸ Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) seletuskiri, lk 31. Arvutivõrgus: [Eelnõu - Riigikogu](#).

⁹ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019, lk 259.

¹⁰ Osaliselt on võimalik praktikast suunata – näiteks seeläbi, et haldusjärelevalve puhul kasutatakse haldusjärelevalve meetmeid ning ei rakendata riikliku järelevalve meetmeid.

¹¹ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019, lk 258.

(2) Haldusesisene järelevalve peaks olema tõhus juhtimise instrument

14. Praegune teenistuslik ja haldusjärelevalve on kehtivate õigusnormide kohaselt pigem tagantjärele sekkuva iseloomuga, s.t järelevalve teostaja tegutseb konkreetse mure ilmsiks tulemise korral. Samas võiks nii teenistuslik kui ka haldusjärelevalve toimida ka preventiivselt ning selle teostamine võiks olla suunatud haldusorganite võimalike õigusvastaste ja ebaotstarbekate tegevuste ärahoidmisele ja ennetamisele, sh olukorras, kus lubamatu käitumine ei ole veel aset leidnud. Preventiivse tegevuse alla kuuluvad esmalt kõikvõimalikud mitteformaalsed sammud isiku korrale kutsumiseks, nõustav tegevus, samuti ka teatud puhkudel kohustus hankida tegevuseks eelnev luba. Praegu küll toimub ka preventiivne nõustamine – nt Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis on eraldi osakond, kes kohalikku omavalitsust puudutavates üldküsimustes pidevalt nõustab, avalikustab nõustamispraktika kokkuvõtteid, korraldab regulaarseid infopäevi valla- ja linnasekretäridele ning volikogu liikmetele jne. Samuti toimub preventiivne nõustamine muude seaduste alusel täidetavate ülesannete puhul (planeeringud, ehitus, sotsiaalvaldkond jms). Kavatsuse üheks eesmärgiks on leida võimalus, kuidas seaduses selgemini rõhutada seda, et ka haldusesisesele järelevalvele saab läheneda preventiivselt.

Muuhulgas puudub efektiivne täitemehhanism, millega saaks tagada ennetava juhtimise täitmise. Samas vajab ka preventiivse järelevalve puhul läbi mõtlemist risk, et üks pool ei asuks domineerima teise üle. Kuivõrd näiteks suhetes omavalitsusega on tugevamaks osapooleks riik, võib see kaasa tuua omavalitsuse enesekorraldusõiguse lubamatu õõnestamise. Preventiivne haldusjärelevalve eeldab seega ka head koostööd järelevalve teostaja ning järele valvatava vahel. Preventiivse haldusjärelevalve eeliseks kõikidele osapooltele on protsesside tõhus elluviimine ning võimalike kulude kokkuhoid.

15. Eeltoodud kujul järelevalve on Eesti haldusorganisatsioonis olnud puudulik. Ennekõike just teenistuslik järelevalve võiks toimida senisest rohkem juhtimisinstrumendina. Teenistusliku alluvuse korras teostatav juhtimisvõim on klassikalise haldusorganisatsiooni lahutamatu osa. Teenistusliku järelevalve puhul kontrollib järelevalve teostaja alluvuse korras haldusülesande täitmise vastavust seadusele ja seaduse alusel kehtestatud õigusaktile ning haldusülesande täitmise otstarbekust (VVS § 93 lg 1). Halduse hierarhilises ülesehituses peegeldub demokraatia põhimõte, kuna just sellest on tuletatud teenistusliku järelevalve võimalus. See on ajalooline juhtimisinstrument ministeriaalselt korraldatud haldusorganisatsioonis, mille tipus asub minister. Teenistuslik järelevalveõigus antakse edasi alluvuse korras hierarhias järjest madalamale astmele. Muidugi on siin organisatoorselt eristatud haldusasutused, kuid nendegi sees eksisteerib taas omakorda teenistuslik alluvuskord (rakendub täiendav distsiplinaarkord). See võimuhierarhia põhimõte on omane kogu Eesti halduskorraldusele, mida saadab vastav mitmeastmeline otsustamiskord.

16. Tulenevalt teenistusliku alluvuskorra mudelist ei saa ka sellises suhtes omavahel paiknevad haldusorganid omavahel vaielda halduskohtus (vrd nt VVS § 101). Näiteks Andmekaitse Inspektsiooni poolt riikliku järelevalve korras Maksu- ja Tolliametile tehtud ettekirjutusest tulenev vaidlus ei kuulu halduskohtu pädevusse tulenevalt VVS §-st 101, mis sätestab erikorra täidesaatva riigivõimu asutuste vaheliste vaidluste lahendamiseks. Samalaadse seisukohale tuleks teoreetiliselt asuda ka vaidluse suhtes, mis on tekkinud riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel kohaliku omavalitsuse poolt riigi haldusülesande täitmisel (s.t omavalitsusüksuse tegutsemisel väljaspool tema autonoomiat). Kui tegu on valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava asutusega, laieneb neile teenistuslik alluvus (s.h aruandekohustuslikkus) Vabariigi Valitsuse või vastava ministri või riigisekretäri ees, kes suunab ja koordineerib nende tegevust ning teostab nende üle teenistuslikku järelevalvet (vt VVS §-d 93 jj). See tähendab võimalust nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse kaalutlustest lähtuvalt peatada või tunnistada kehtetuks akte ja toiminguid, anda teenistusalaseid korraldusi jne. Ministeeriumi juhtiv minister on poliitiliselt vastutav ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste tegevuse eest. Seetõttu võib termini „järelevalve“ kasutamist siinkohal pidada isegi liialt kitsendavaks ning asjakohasem oleks mõistena haldusülesannete täitmise (teenistuslik) juhtimine.

17. Teenistusliku järelevalve küsimused on Vabariigi Valitsuse seaduses küllaltki ebaõnnestunult reguleeritud.¹² Üheks põhjuseks on ilmselt seadusandja poolt sise- ja välisõiguse eristamise vähetähtsustamine, sest siseõiguslikult ei kehti niivõrd ranged nõudmised kui tavapärasel haldusmenetluses. Teisalt toimub teenistuslik järelevalve Vabariigi Valitsuse seaduse järgi ainult juba antud aktide ning sooritatud toimingute suhtes ning teenistusliku järelevalve teostajal on õigus teha ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks, peatada akti kehtivus või toimingute sooritamise või tunnistada akt kehtetuks, seda õigusaktiga (vt VVS § 93 lg 1 ja lg 2). Kuivõrd kogu teenistuslik järelevalve taandatakse selliselt VVS-i üldmudeli järgi eelkõige nõ reaktiivsele õigusakti andmisele, siis paindlikud järelevalve vormid, eelkõige haldusesiseste korralduste andmine enne õigusakti vastuvõtmist, samuti üldiste juhtnööride andmine õiguse (ühtlaseks) rakendamiseks või ka muude küsimuste lahendamiseks (halduseeskirjad), ei ole normide järgi justkui lubatud. Otstarbekuse motiivil akti (tagantjäreli) kehtetuks tunnistamine teenistusliku

¹² Selle kohta põhjalikult T. Annus. Vabariigi Valitsuse seadus ning haldusorganisatsiooni õiguslik reguleerimine. Analüüs. Justiitsministeerium 1999.

järelevalve teostamisel (VVS § 100 lg 1) on igal juhul võrdlemisi piiratud rakendatav, sest õiguspäraste õigusaktide tagantjärgi kehtetuks tunnistamine riivab intensiivselt õiguskindluse printsiipi ning see peaks olema võimalik ainult erandjuhtudel.¹³ Otstarbekuse järelevalve peakski seega eelkõige toimuma justnimelt enne akti vastuvõtmist.¹⁴

18. Teenistuslikku järelevalvet ei kohaldata riikliku järelevalve ja riiklikku sunni kohaldamisele (VVS § 93 lg 6 p 1), mis jääb seadusandja poolt langetatud valikutest objektiivsest aspektist vaadatuna arusaamatuks, sest tegemist peaks loogiliselt võttes olema üksikisiku põhiõiguste kaitse seisukohalt tähtsaima osaga halduse seadusliku tegevuse tagamisel (kuna riikliku sunni kohaldamise osas on intensiivne põhiõiguste riive). On küsitav, millistel kaalutlustel peaks minister üldse olema vabastatud juhtimis- ja järelevalveülesandest, kui tema valitsemisala asutus rikub riikliku järelevalve teostamisel seadust. Näiteks olukorras, kus mõni haldusorgan jätab riikliku järelevalve raames õigusvastaselt ohu tõrjumiseks vajaliku ettekirjutuse tegemata, on küsitav, miks peab minister seda ohtlikku ja õigusvastast olukorda tegevusetult pealt vaatama (ning selle eest ka poliitilise vastutuse võtma).

19. Seega on teenistuslik järelevalve kehtivas VVS-s reguleeritud piiratud ning suunatud ennekõike tagajärgedele likvideerimisele, mitte nende ennetamisele. Kirjeldatud põhjustel ei pruugi VVS-is aluseks võetud teenistusliku ja haldusjärelevalve üldine mudel enam vastata tänapäevasele arusaamale haldusesisesest juhtimisest. Kaasaegne teenistuslik ja haldusjärelevalve võiks lähtuda rohkem protsessikesksusest ning preventiivseid vahendeid oleks hea eelistada repressiivsetele. Uuendatud teenistusliku järelevalve ja haldusjärelevalve mudel peaks olema suunatud rohkem tulevikku ning pigem on tegemist järjepideva täitevvõimu tegevust saatva juhtimis- ja jälgimisprotsessiga, mis toimub küll ka enamasti alluvuslikus suhtes, kuid mida võiks kirjeldada rohkem koostööna. Probleeme aitaks leevendada sise- ja välisõiguse selgem eristamine ning hierarhiaprintsiibist tulenevate õiguste selgem sätestamine (andes selgelt ka preventiivse sekkumis- ja juhtimispädevuse). Erandid, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusest (nt VVS § 93 lg 6 p 4 nimetatud Konkurentsiameti ülesannete täitmine), peavad säilima. Senise lähenemise muutmine oleks samas põhimõtteline valik ning vajaks seega ka laiemat arutelu.

(3) Olulised mõisted on selgelt sisustamata või killustunud

20. Kehtivates seadustes ei ole ühes kohas defineeritud või piisavalt hästi sisustatud haldusorganisatsioonis sellised keskse tähendusega mõisted nagu haldusülesanne, otstarbekus ja õiguspärasus. Kuigi toodud mõisted võivad olla teada haldusõigusega tegelevatele juristidele, võiks seadus toetada nende laiemat mõistmist (definiitsioonid võiksid olla sisulisemad). Eesmärgiks on, et mõisted on defineeritud kas ühes kohas või on viide asjakohastele HMS normidele, et õiguse rakendajatele oleks mõisted ühtemoodi mõistetavad.¹⁵

21. Kuna haldusjärelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle, on piiritlemise põhiküsimus, kuidas tuleks haldusülesande mõistet sisustada. Üks võimalus on haldusjärelevalve objekti kitsendavalt sisustades eristada haldusülesande tuuma ja nõ abitegevusi. Haldusülesande tuuma all peetakse silmas riivehaldust ja ka sooritava halduse ülesandeid (nt sotsiaalhoolekanne, hariduse, kultuuri jne valdkonnas). Nõ abitegevuste all seda osa haldusorganite tegevusest, mis ei ole neile pandud avaliku ülesandena, vaid mis kaasneb haldusülesande täitmisega ja mille teostamisel ei erine haldusorgan eraõiguslikust juriidilisest või füüsilisest isikust.¹⁶

22. Näiteks on Maaeluministeerium teinud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi VVS VTK) VTK koostööstamise raames ettepaneku selgesõnalisemalt sätestada, kelle ja mille üle haldusjärelevalvet tehakse. Koostööstuskirjas viidati järgmist: „Maaeluministeeriumis ja selle valitsemisalas on tekitanud kõige enam küsimusi, kas haldusjärelevalvet tuleks teha kogu haldusorgani tegevuse üle või ainult riivehalduse ja sooritava halduse ülesannete üle. Maaeluministeeriumi hinnangul võimaldavad õigusaktid (ja nende seletuskirjad) haldusjärelevalvet eristada riiklikust järelevalvest lähtudes kahest alusest: kelle üle tehakse järelevalvet ja mille üle tehakse järelevalvet. ...//... Küsimuse, mille üle tehakse haldusjärelevalvet, vastuse: avaliku halduse ülesande täitmise üle, sisustamine on aga veelgi keerukam. Seadusest ei nähtu, kas haldusülesande mõiste tuleks määratleda laialt, mis hõlmaks nii isikute õigusi riivavat haldust, avalike teenuste osutamist kui ka halduse omavajaduste katmist või tuleks haldusülesande mõiste määratleda kitsalt, mis eristaks haldusülesande tuuma (riivehaldus ja sooritava halduse ülesanded) ja haldusülesande nõ abitegevusi (tegevused mis toetavad või kaasnevad haldusülesande täitmisega ja mille teostamisel ei erine haldusorgan millegi poolest eraõiguslikust isikust).¹⁷

¹³ Vastavast probleemastikast Saksamaal vt Maurer, H., Haldusõigus, lk 289-299

¹⁴ Annus. T. Vabariigi Valitsuse seadus ning haldusorganisatsiooni õiguslik reguleerimine. Analüüs. Justiitsministeerium 1999.

¹⁵ Nt haldusakti õiguspärasus on defineeritud HMS §-s 54, toimingu õiguspärasus HMS §-s 107, halduslepingu õiguspärasus HMS §-s 100.

¹⁶ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019, lk 258.

¹⁷ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#) Maaeluministeeriumi koostööstuskiri.

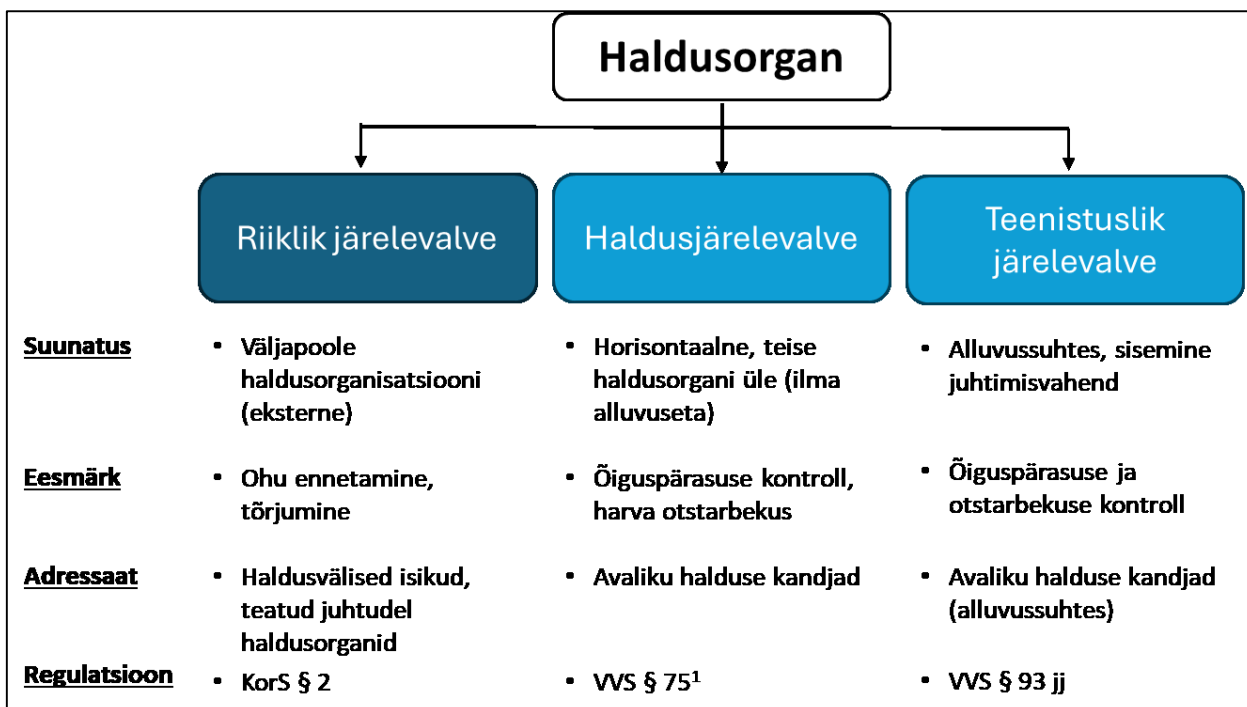
23. Üldjuhul näevad õigusaktid, kus on reguleeritud haldusjärelvalvet, ette haldusjärelvalve käigus haldusülesande täitmise õiguspärasuse kontrolli. Üksikud seadused toovad välja ka õiguse teha otstarbekuse kontrolli. Näiteks perekonnaseisutoimingute seaduse § 52 lg 1 sätestab järgmist: „Haldusjärelvalvet linna- ja vallavalitsuse ning vaimuliku poolt käesoleva seaduse ning teiste perekonnaseisutoimingutega seotud õigusaktide järgimise ja tegevuse otstarbekuse üle teostab Siseministeerium.“.

24. Õiguspärasuse ehk seaduslikkuse järelvalve käigus hinnatakse, kas haldusülesande täitmine vastab põhiseadusele, seadusele ning seaduse alusel antud muule õigusaktile.¹⁸ Otstarbekas on haldusülesande teostamine juhul, kui akt või toiming on vastavuses seadusest tuleneva ning Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi poolt realiseeritava riikliku poliitikaga, ei põhjusta riigi vara ja eelarveliste vahendite ebaratsionaalset kasutamist ega kahjusta muul viisil riiklikke huve (VVS § 100 lg 1).¹⁹ Erialakirjanduses esitatud definitsiooni järgi on kontroll avaliku administratsiooni üle teostatav järelvalve, mille eesmärk on haldustoimingute kvaliteedi kindlakstegemine ja vajadusel selle parandamine ning mis kujutab endast eri vormide, institutsioonide ja meetodite kogumit.²⁰

25. Õiguspärasuse kontroll on alati vaikumisi haldusjärelvalve osaks ning see puudutab seda, kas kontrollitav on tegutsenud kooskõlas seadusega. Seega kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates kontrollib järelvalveorgan üksnes kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt. Selline järelvalvepädevuse ulatus on võrreldav halduskohtuliku õiguspärasuse kontrolliga, kus halduskohus ei hinda eraldivõetuna kaalutusotsuse otstarbekust ega teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest (vrd HKMS § 158 lg 3).

26. Otstarbekuse järelvalve raames on järelvalveorganil võimalus kontrollida igas aspektis ka seda, kas avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevus vastab seatud eesmärkidele, s.h on võimalik kontrollida ning mõjutada järelvalvatavat. Seetõttu võib otstarbekuse järelvalvet nimetada ka eesmärgipärasuse järelvalveks. Sisuliselt võib järelvalveorgan siin hinnata ka kaalutusotsuse otstarbekust ning teostada haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust kontrollitava isiku asemel. Lisaks on siin tähtis rõhutada, et kuivõrd otstarbekuse järelvalve näol on tegemist sisuliselt juhtimishoova ülekandumisega järlevalvatavalt järelvalve teostaja kätte, siis lasub ka lõplik vastutus sellistes asjades järelvalve teostajal.

27. Õigusselguse huvides võiks kaaluda lisaks haldusülesandele ka mõistete „otstarbekus“ ja „õiguspärasus“ selgemalt sisustamist õigusnormides (vajadusel viidet HMSi asjakohastele sätetele).



Joonis 1. Lihtsustatud ülevaade riiklikust ja haldusesisesest järelvalvest

¹⁸ Riigivalitsemise optimeerimise kava, lk 285.

¹⁹ RT I, 18.06.2021, 12.

²⁰ Merusk, K. Haldusõigus. Tallinn: Juura 1995, lk 73.

(4) Haldusjärelevalve meetmete piisavus

28. Kaaluda tuleb, kas VVS-s sätestatud meetmed on piisavad või peaks olema ka võimalus kasutada mõnda preventiivset meetet. Samuti on tõusetunud küsimus sellest, kas on lubatav kasutada analoogia korras riikliku järelevalve meetmeid haldusjärelevalve tegemiseks.

29. Nii nagu KorSi eelnõu seletuskirjas²¹ ka viidatud, võib lisaks VVS § 75² toodud meetmetele eriseadusest tuleneda teisi meetmeid, mida saab rakendada lisaks VVS-s sätestatud konkreetse haldusjärelevalve läbiviimisel. Järelevalve teostaja peab meetmete hulgast valima meetmed, mis on vajalikud ja eesmärgipärased konkreetse juhtumi korral ning valida tuleb meede, mis järelevalvatavat kõige vähem koormab.

30. Küsimus on, kas VVSis (või kui regulatsioon asub muus seaduses, siis selles asjakohases seaduses) peaks olema veel üldiseid meetmeid või piisab täiendavatest meetmetest eriseadustes. Või kas peaks olema täpsustatud, et kui üldregulatsioonis nimetatud meetmed ei ole piisavad, võib haldusjärelevalve tegija rakendada analoogia korras meetmeid, mis on seaduses ette nähtud riikliku järelevalve tegemiseks? VVS VTK kooskõlastamisel esitas Maaeluministeerium ettepaneku/küsimuse: „kas haldusjärelevalve käigus saab, juhul kui eriseadus haldusjärelevalve tegemise pädevuse korrakaitseorganile annab, rakendada haldusjärelevalve meetmeid nii, nagu eriseaduses riikliku järelevalve meetmete rakendamine on ette nähtud või tuleks eriseaduses samasuguse detailsusega sätestada ka haldusjärelevalve meetmed, kas haldusjärelevalvet teostava ametiisiku õigused on samad, mis riiklikku järelevalvet teostava ametiisiku õigused või vajavad need eraldi sätestamist. Kehtivas õiguses on kasutatud erinevat lähenemist.“²².

31. VVS VTK-s oli samuti välja toodud küsimus meetmete piisavusest. VVS § 75² loetleb haldusjärelevalve meetmed ammendava loeteluna. Loetelust puudub näiteks õigus kasutada andmekogu andmeid. Tulenevalt sellest, et põhiõiguste riivel ei ole haldusjärelevalves sellist tähendust kui haldusväliste isikute üle toimuva riikliku järelevalve puhul, on küsimus ka masspäringutes. Nt kas saaks andmekogud automatiseeritult panna andmeid võrdlema, et tuvastada rikkumisi. Seega tõusetub laiemalt küsimus, kas meetmed, mis VVS § 75² loetelus on antud, on piisavad.²³ VVS VTK-le esitatud Sotsiaalministeeriumi kooskõlastuskirjast tulenes, et Sotsiaalministeeriumi jaoks on eelkõige probleemiks olnud haldusjärelevalve mõistesse hõlmatud erinevate järelevalveolukordade lahendamine. Riiklike andmekogude kasutus haldusjärelevalve raames on suur ja eraldiseisev teema.²⁴

32. VVS eelnõus²⁵ pakuti välja järgmised muudatusettepanekud:

33. VVS § 75² lõike 1 punkti 1 lisatakse haldusjärelevalve teostajale võimalus nõuda lisaks järelevalvatavale seletusi ja dokumentide esitamist ka teistelt isikutelt. Haldusjärelevalve praktikas on sageli juhtumeid, mil vajaliku teabe saamiseks oleks vaja seletusi või dokumente ka teistelt isikutelt ja asutustelt kui pelgalt järelevalvealune isik. Selline võimalus raamseaduses puudub ja see sooviti nüüd eelnõuga luua. Eriseadustest ja rakendusaktidest²⁶ võime sellise võimaluse leida.

34. VVS § 75² lõikesse 1 lisatakse kaks haldusjärelevalve meetet. Nimelt on eelnõu kohaselt haldusjärelevalve tegijal õigus viibida järelevalvatava asjakohasel koosolekul või muu arutelu juures ning lisaks on tal õigus teavitada haldusjärelevalve tulemusest avalikkust. Teavitamise vorm ja viis on haldusjärelevalve läbiviija valida (nt dokumendiregistris, uudiste rubriigis vms). Teatud juhtudel võib järelevalve tegijal olla vaja viibida järelevalvatava korraldatud või osaletaval koosolekul, et tuvastada ja fikseerida seal käsitletav oluline teave, menetluskorra järgimine jms.

35. Pigem ebavajalik on eraldi sätestada kõik vajalikud haldusjärelevalve raames informatsiooni saamiseks lubatud meetmed VVS-is, mis nõuab konstitutsioonilise seadusena muutmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Isegi kui vastav regulatsioon oleks ette nähtud halduskorralduse seaduses kui lihtseaduses, oleks kõigi informatsiooni kogumiseks mõeldavate meetmete ühes seaduses äratoomine seadusetekesti liigne ülepaisutamine. Ka püüd tuua ära kõik enamikes haldusjärelevalve menetlustes vajalikud meetmed oleks seadusetekesti liigselt koormav ning tekitaks küsimuse, miks siiski osad meetmed vaid eriseadustes reguleeritud on ...//... VVS-is tuleks selgesõnalisemalt sätestada KorSMRS seletuskirjas nimetatud eriseadustes reguleeritud meetmete rakendamise õigus. VVS § 75² lg 1 p 7 annab küll õiguse rakendada seaduses sätestatud muid haldusjärelevalve meetmeid, kuid sellises sõnastuses võib jääda

²¹ Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) seletuskiri, lk 31-32. Arvutivõrgus: [Eelnõu - Riigikogu](#).

²² Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#). Maaeluministeeriumi kooskõlastuskiri.

²³ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#). Lk 16-17.

²⁴ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#). Sotsiaalministeeriumi kooskõlastuskiri.

²⁵ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 11. Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#)

²⁶ Vt nt justiitsministri 15.12.2009 määruse nr 42 „Kohtutäiturimäärustik“ § 64 lg 2 p 4.

arusaamatuks, kas silmas on peetud VVS § 75¹ lg-tes 3 ja 4 sätestatud ettekirjutuse tegemise õigust ja VVS § 75³ sätestatud ettepaneku tegemise õigust või mõeldakse eriseadustes ettenähtud meetmeid.²⁷

36. Kuivõrd VVS-is toodud haldusjärelevalve meetmete loetelu ei ole ammendav (VVS § 75² lg 1 p 7: rakendada seaduses sätestatud muid haldusjärelevalve meetmeid), siis ei ole tõenäoliselt vajadust meetmete loetelu täiendada, küll aga peaks suunama rakenduspraktikat selliselt, et riikliku järelevalve meetmeid ei kasutataks analoogia korras haldusjärelevalve tegemisel või öelda seaduses, et riikliku järelevalve meetmeid ei rakendata haldusjärelevalve tegemisel. Samuti tuleks hoiduda eriseadustes selliste meetmete lisamisest, mis ei ole haldusjärelevalve tegemise eesmärgi ja põhimõtetega kooskõlas. Näiteks koolieelses lasteasutuses haldusjärelevalve tegemise käigus laste või nende esindajate küsitlemine. Selline küsitlemine võib KorSi puhul olla põhjendatud, sest kui riiklik järelevalve on eksterenne järelevalve, suunatud halduseväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele, siis haldusjärelevalvega tagatakse haldustegevuse üldine kontrollitavus ja igapäevase haldustegevuse seadusele vastavus (nt toimingute, viiside ja vahendite üle). Seega ei saa ka riikliku ja haldusjärelevalve meetmed olla alati ühesugused. Haldusjärelevalve adressaadiks on asutus, mitte asutuses viibivad lapsed või nende esindajad, kes ei ole haldusülesande adressaadid. Eeltoodu ei välista siiski ka seda, et eriseadus sätestab vajadusel üldise raamiga võrreldes spetsiaalsed meetmed.

(5) Haldusjärelevalves tehtud ettekirjutuse täitmine ei ole tõhus

37. VVS esitab ettekirjutuse täitmise tagamise ainsa meetmena (ja sedagi vaid teise halduskandja korral, mitte teiste alluvussuhte väliste haldusorganite korral) sunniraha määramise võimaluse. Kuna haldusorganite vahelised ettekirjutused ei ole haldusaktid, ei saa tulenevalt asendustäitmise ja sunniraha seaduse regulatsioonist nende sundtäitmiseks erinevalt haldusekandjate vahelistest suhetest kohaldada asendustäitmist ja sunniraha.²⁸

38. Regulatsioon, mis ei sätesta kohustusliku sisuga ettekirjutuse täitmise tagamiseks toimivat regulatsiooni, ei saa täita oma eesmärgi. Haldusesisese ettekirjutuse täitmist tagavaid sätteid võib leida küll eriregulatsioonidest. Näiteks 01.04.2022 jõustunud riigikaitseaduse uue redaktsiooniga kohaldub riigikaitseülesande täitmise üle haldusjärelevalve käigus tehtud ettekirjutusele § 90¹ lg 2 kohaselt asendustäitmise ja sunniraha seadus ning lisaks näeb seadus ette riigikaitse järelevalve käigus ka näiteks vahetu sunni kohaldamise võimaluse juhul, kui asendustäitmine või sunniraha kohaldamine ei ole võimalik või otstarbekas või ei ole asendustäitmise ega sunniraha teel ettekirjutuse täitmine saavutatav. Siiski on üldisest haldusjärelevalve regulatsioonist vajaka toimiv ettekirjutuse täitmise tagamise meede, nagu see oli ette nähtud nii haldusorganisatsiooni seaduse eelnõus²⁹ § 29 lg-s 3 sundtäitmise meetmena ning ka 20.09.1999 tööversiooni § 7 lg-s 3, 03.12.1999 tööversiooni alternatiivi § 48 lg-s 2 ja 474 SE §-s 60 asendustäitmise meetmena.³⁰

39. Toodud näide riigikaitseadusest ei ole ehk parim, sest tegemist on väga spetsiifilise olukorraga, kus tuleb kõikide lubatud meetmetega tagada riigikaitse järelevalve, kuid muude olukordade puhul tuleb kaaluda, kas oleks proportsionaalne kasutada vahetu sunni kohaldamist ettekirjutuse täitmise tagamise vahendina või on see liiga äärmuslik meede.

40. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu³¹ algses versioonis oli ettepanek täiendada VVS § 75¹ lõike 3 teist lauset ning sama paragrahvi lõike 4 teist lauset, lisades seadusesse võimaluse haldusjärelevalve teostajal lisaks ettekirjutuste tegemisele esitada ettepanekuid. Eelnõu seletuskiri selgitab: Justiitsministeeriumi haldusjärelevalve praktikas on ilmnenud, et suur osa probleeme on lahendatud pärast seda, kui ministeerium on teinud ettepaneku puudus kõrvaldada või juhtinud sellele tähelepanu, mh juhtinud tähelepanu vajadusele praktikat muuta. Sellise võimaluse võiks näha ette seadusliku meetmena ning nii saaks kujundada üldist haldusjärelevalvealast suhtumist ja poliitikat. Alati ei ole tarvis kasutada meetmena ettekirjutust, mis on selgelt kohustav. Enamikul juhtudel piisab pehmemast

²⁷ Olgugi, et ELOG-is (*Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes*) ei olnud eraldi rõhutatud eriseadustes äratoodud meetmete kohaldamise õigust, oli ELOG § 28 lg 1 sõnastus ja regulatsioonis paiknemise asukoht siiski selles osas selge, et silmas ei peetud meetmeid, mida ELOG nägi õiguspärasuse järelevalve raames ette õigusvastase haldustegevuse muutmiseks. Vt Usk, M-R. Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel – halduskorralduse seaduse küsimus. Tartu Ülikool Sotsiaalteaduste valdkond, õigusteaduskond, magistr töö 2022. Lk 90. Arvutivõrgus: [Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel – halduskorralduse seaduse küsimus \(ut.ee\)](#).

²⁸ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. *Juridica* 4/2019, Lk 261.

²⁹ Haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu (*Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes*, edaspidi ELOG) oli ainus Saksa eksperdi poolt reformiaegse koostöö raames kirjutatud eelnõu, mis oli selleks ajaks juba valminud, kui Justiitsministeeriumis hakati haldusõiguse üldosa reform seaduseelnõusid välja töötama. H. Schwemer. *Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes*, 08.09.1998 überarbeitet 27.09.1999. S. 1-130.

³⁰ Usk, M-R. Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel – halduskorralduse seaduse küsimus. Tartu Ülikool Sotsiaalteaduste valdkond, õigusteaduskond, magistr töö 2022. Lk 90. Arvutivõrgus: [Haldusõiguse üldosa reform Eesti Vabariigis 1990. aastate teisel poolel – halduskorralduse seaduse küsimus \(ut.ee\)](#).

³¹ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 10. Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#).

meetmest, et saavutada soovitud tulemus. Näiteks tegi Justiitsministeerium 2019. aastal vabade õiguskutsete ja KOV haldusaktide järelevalve põhjal kokku 29 tähelepanu juhtimist, 3 ettepanekut ja 1 ettekirjutuse. Seega saab ka praegu teha ettepaneku, kuid see ei tulene seadusest. Hetkel näeb seadus ette vaid ühe, konkreetseks kuupäevaks kohustava väljundi, milleks on ettekirjutus. See ei peaks olema haldusjärelevalve esimene mõte. Praktika ühetaoliseks kujundamiseks ja selguse andmiseks on seetõttu vaja seadusesse lisada ka ettepanek. Lisaks on ka korrakaitseaduses sarnane regulatsioon. Nimelt korrakaitseaduse § 26 lõike 1 kohaselt on korrakaitseorganil oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest (teadaanded, soovitusel, hoiatused). Seega teavitamine, soovitusel ja hoiatused eelnevad (võivad eelneeda) korrakaitseaduse § 28 nimetatud ettekirjutustele ja haldussunnivahendite kohaldamisele.

41. Seega selline leebem võimalus on hetkel seadusest puudu, kuid vaatamata sellele võib ettepaneku tegemist kasutada iseenesest ka praegu, mistõttu seaduse tasemel ei ole vajalik seda reguleerida.

42. Pigem on küsimus selles, kuidas tagada haldusjärelevalve käigus tehtud ettekirjutuse efektiivsem täitmine. Selleks, et haldusjärelevalve oleks tõhusam, võiks kaaluda regulatsiooni, kus haldusjärelevalve teostaja saaks anda korralduse täita ülesanne ettenähtud aja piires või kui seda ei tehta, siis täita korraldus järelevalvatava asemel. Sellisel juhul tõusetub ka küsimus selles, kes katab kulud, sest vastasel juhul võib see viia olukorran, kus näiteks KOV jätab oma (riiklikud) ülesanded täitmata, haldusjärelevalve käigus täidetakse ülesanded ning KOVile ei teki kulu vaatamata sellele, et tegemist oli KOVi ülesandega.

(6) Haldusjärelevalve käigus tekkivate vaidluste lahendamise regulatsioon on ebaselge

43. Haldusekandjatel on reeglina erinevaid organeid, kes tööd jaotades täidavad haldusekandja ülesandeid. Seetõttu ei saa demokraatlikus ühiskonnas välistada olukorda, kus haldusekandjate vahel või ka ühe haldusekandja sees võivad tekkida haldusesisesed vaidlused. Haldusesiseste vaidluste lahendamise regulatsiooni koostamisel võiks lähtuda põhimõttest, et organitel, mis on paigutatud halduse hierarhilisse struktuuri, puuduvad iseseisvad pädevus- või muud organi õigused. See tähendab, et pädevuskonfliktid tuleb lahendada kõrgemalseisva instantsi ning lõpuks valitsuse tasandil. Teisiti on aga selliste organite puhul, millel on esinduslik iseloom ning mis loovad oma seisukoha ning tõstavad selle ka esile. See puudutab nii põhiõiguslikke organeid (parlament, valitsus) kui ka kohaliku omavalitsuse organeid ja muid omavalitsuslikke korporatsioone. Nad peavad kaitsma oma pädevusi teiste organite sekkumise vastu ning neil on seetõttu kohtulikult kaitstavad organiõigused. Sama kehtib ka organi ja organi osa (vallavolikogu – vallavolikogu liige) ja ka organi osade vahelises vaidluses (vallavolikogu esimees ja liige).³²

44. Seega ühe ja sama haldusekandja asutuste vahelised vaidlused tuleks lahendada alluvuse korras ja nii on see ka kehtivas seaduses reguleeritud. Kui vaidlus on ministeeriumi sees või ministeeriumi ja alluvate asutuste vahel, saab vaidluse lahendada minister. Kui vaidlus on ministeeriumide või nende valitsemisalade vahel (ministrite vahelised vaidlused) lahendab vaidluse juhul, kui ministrite vahel ei saavutata üksmeelt, Vabariigi Valitsus.

45. On aga olukordi, kus vaidlus peaks hoopis kuuluma halduskohtumenetluse seadustiku reguleerimisalasse. Need on juhud, kus haldusjärelevalve käigus on antud juhiseid või korraldusi nt KOVile.

46. VVS § 101 lg 4 sätestab, et õiguslike vaidluste lahendamise täpsema korra määrab Vabariigi Valitsus. Rakendusakti volitusnormi alusel ei ole aga siiani kehtestatud, mistõttu on ka varasemalt VVS-i muutmise seaduse eelnõu koostamise raames tõusetunud küsimus rakendusakti koostamise vajadusest.

(7) Haldusjärelevalve regulatsioon eriseadustes on killustunud ja lünklik

47. Kui haldusjärelevalve üldregulatsioon on VVSis, siis haldusjärelevalve erisätteid leiab paljudest eriseadustest. Valdkondlikes seadustes olev haldusjärelevalvet puudutav regulatsioon on väga erineva detailsusastmega. Samuti on erinevad haldusjärelevalve teostaja õigused ja rakendatavad meetmed, mistõttu jääb tihti arusaamatuks, kas ja millises mahu on koos eriregulatsiooniga kohaldatav VVSis leiduv üldregulatsioon.

48. VVS VTK-le esitatud kooskõlastuskirjas leidis Haridus- ja Teadusministeerium, et teenistusliku ja haldusjärelevalve puhul oleks vaja selget lähenemist, kas ja mida on eriseadustes vaja lisaks VVSile järelevalve teostamise kohta veel sätestada. HTM on lähtunud seisukohast, et järelevalvet on võimalik teha ka otse VVS-i alusel, samas valdav praktika on siiski teatud normide eriseadustes dubleerimine, mis tekitab küsimuse, kas VVS ei ole sel juhul iseseisvana kohaldatav ja mis lisaväärtust annab eriseadustes VVS-i järelevalve normide osaline kordamine.³³

³² Vt sellel teemal ka näiteks Maurer. Haldusõigus, lk 347.

³³ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Arvutivõrgus: [Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus – EIS](#) Haridus- ja Teadusministeeriumi kooskõlastuskiri.

49. Nii nagu eespool mainitud, on praktikas probleeme tekitanud ka see, et sageli on valdkondlikes seadustes ühes ja samas paragrahvis reguleeritud nii haldus- kui ka riiklik järelevalve, mistõttu ei ole võimalik aru saada, mis kohaldub riiklikele järelevalvele ja mis haldusjärelevalvele. See võib aga kaasa tuua olukorra, kus järelevalve teostaja jaoks ei ole piisavalt selge, mille üle ta võib järelevalvet teostada, milliseid meetmeid rakendada ja millised on tagajärjed.

50. Kuivõrd tulenevalt eelnevast on selgunud, et eriseadustes on haldusjärelevalve ja riikliku järelevalve regulatsioon sageli ühes paragrahvis või siis selliselt sõnastatud, et ei ole võimalik aru saada, milliseid meetmeid võib kohaldada või millised tagajärjed võivad saabuda, tuleks eriseadused haldusjärelevalve vaatest üle vaadata konkreetse valdkonna eest vastutava ministeeriumi poolt, kes oskavad kõige paremini hinnata, mis on vastava regulatsiooni eesmärk ja sisu. Üldregulatsioon peaks paiknema HKTS-s ning erisused sätestatakse põhjendatud vajaduse korral eriseadustes.

(8) Omavalitsusüksuste üle teostatava haldusjärelevalve mudel ei ole piisavalt tõhus

51. Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (432SE)³⁴ lisati VVSi uus haldusjärelevalvet reguleeriv paragrahv – VVS § 75³. Seletuskirjas toodud selgituste kohaselt on tegemist kohalike omavalitsusüksuste üle teostatava haldusjärelevalvega ehk administratiivkontrolliga. Järelevalve eesmärgiks on avaliku huvi kaitse. Järelevalve põhiküsimus on, kas kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt on seadusega või määrusega kooskõlas, mitte niivõrd küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud.

52. KOVide üle haldusjärelevalve tegemisel on praktikas tõusetunud probleeme (näiteks planeeringute kehtestamise valdkonnas), millest võib järeldada, et VVSi olev KOV üle teostatava haldusjärelevalve regulatsioon ei pruugi alati olla piisavalt kiire ja tõhus. Näiteks võib tuua olukorra, kus KOVid ei täida oma seadusest tulenevaid kohustusi, mille täitmine võib olla vajalik tulenevalt riigi julgeolekust või muudest kiiret reageerimist vajavatest olukordadest. Samas ka tavapärase omavalitsusele usaldatud planeerimistegevuse venimise suhtes on riik praegu suhteliselt jõuetu. VVS § 75³ näeb küll ette võimaluse teha haldusjärelevalvet ja pöörduda protestiga halduskohtusse, kuid tegemist on aeganõudva ja seega mitte eriti efektiivse ning kiire lahendusega.

53. Lisaks praegu kehtivale olukorrale peaks riik saama haldusjärelevalvet teha mitte üksnes KOV haldusaktide õiguspärasuse, vaid riiklike ülesannete osas ka nende otstarbekuse üle, arvestades, et nende ülesannete teostamist rahastab riik. Lisaks tuleks tagada riigile võimalus kohaldada ka vahetut sundi, kui selleks peaks vajadus tekkima (seda küll koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga). Selline regulatsioon annaks riigile hoovald tegutseda kiirelt ja tõhusalt, mis on õigusriigis mõõdapääsmatu.

54. Kehtiva regulatsiooni ebatõhusus on ilmnunud ka muudes valdkondades. KOVidel on mitmeid olulisi ülesandeid, mille puhul on tõusetunud küsimus ebaefektiivselt järelevalvemehhanismist. Näiteks lasteaiakohtade tagamine. Koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lg 1 kohaselt loob valla- või linnavalitsus vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Kui KOV ei täida oma kohustust, pöörduvad lapsevanemad oma õiguste kaitseks kohtusse ehk iga kaasust lahendatakse eraldi. Selline lähenemine on riigile kulukas ja aeganõudev.

55. Seega tuleks esmalt otsustada, kuidas peaks toimuma haldusjärelevalve KOVide üle, ning samuti kaaluda, kas protesti säilitamine on mõistlik tulenevalt sellest, et tegemist on ajakuluka protsessiga, mis ei taga kiiret ja efektiivset tulemust. Seejuures tuleb kindlasti arvestada kõrgemalseisvatest õigusaktidest tulenevaid nõudmisi, sh Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat.³⁵

56. Haldusjärelevalve mudel kohaliku omavalitsuse üle on riigiti erinev. Näiteks Saksamaal on kogu omavalitsusüksustega regulatsioon antud liidumaade pädevusse. Seejuures on siiski ka liidumaade seadusandjad sätestanud tulenevalt Saksa põhiseadusest Liidule ulatuslikud volitused kohalike omavalitsuste tegevuse üle järelevalve teostamiseks, et tagatud oleks õigusriiklik ja tõhus

³⁴ Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b6f7556-aa2d-43be-b531-19c77c05f24c/maavalitsuste-tegevuse-lopetamisest-tulenev-vabariigi-valitsuse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus>.

³⁵ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 8 reguleerib administratiivkontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle. Lõige 1 sätestab, et järelevalveks peab olema adekvaatne seaduslik alus ja seega välistatakse *ad hoc* (üksikjuhtumi kaupa) järelevalvemenetlused. Lõige 2: Haldusjärelevalve peaks tavaliselt piirduma kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse ning mitte asjakohasuse küsimusega. Üheks, aga mitte ainsaks erandiks on delegeeritud ülesanded, kui oma volitusi edasi andnud ametivõim võib soovida teatud järelevalvet teostada selle viisi üle, kuidas ülesannet teostati. Selle tulemuseks ei tohi aga olla kohaliku valitsuse takistamine teatud kaalutusõiguse omamiseks nagu sätestatud Artiklis 4, lõikes 5. Lõige 3: Käesolev lõige on inspireeritud "proportsionaalsuse" põhimõttest, mille kohaselt oma eesõigusi teostav kontrolliv ametkond on kohustatud kasutama sellist meetodit, mis mõjutab kohalikku omavalitsemist kõige vähem, saavutades samaaegselt soovitud kontrollitulemuse. Kuivõrd edasikaebuse kasutamine järelevalve ja kontrolli ebasobiva teostamise vastu sisaldub Artiklis 11, ei ole peetud oluliseks sätetes täpsustada sekkumise tingimusi ja viisi eriolukordades. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-estonia/168098bbaa>

haldusorganisatsioon. Seega enamasti sisaldavadki liidumaade kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivad seadused põhjalikke sätteid omavalitsuste üle järelevalve teostamise kohta.³⁶ Läbiva tunnusenähtis eristatakse Saksa õiguses omavalitsusüksuste enesekorralduslikke (omavalitsuslikke) ülesandeid ja riiklikke ülesandeid. Omavalitsuslike ülesannete puhul on seadus piiranud järelevalve üksnes õiguspärasusega.³⁷ Seevastu riiklike ülesannete kontroll hõlmab nii õiguspärasust kui ka otstarbekust.³⁸ Seejuures on Saksa Liidu seadusandja kehtestanud põhimõtte, et riigipoolset järelevalvet omavalitsuse üle tuleb teostada nii, et see ei kahjustaks kogukonna otsustusvõimet ja vastutusvalmidust.³⁹ Üldjoones vastab Saksa kehtiv järelevalvemudel käesolevas VTK-s pakutavale lahendusele, kus järelevalve teostajal on esmalt uurimisvolitused vajaliku teabe saamiseks⁴⁰ ning nii korralduse andmise⁴¹ kui ka selle täitmise volitused (sh on olemas ka asendustäitmise⁴² ja vahetu sunni⁴³ volitus). Huvitava lahendusena võib Saksa õigusest leida spetsiaalse volituse, kui valla või linna juhtimine ei vasta olulisel määral seaduslikkuse nõuetele ja muud järelevalve asutuse volitused ei ole piisavad valla juhtimise seaduslikkuse tagamiseks, siis võib järelevalve asutus määrata nn eriesindaja, kes võib ise asuda täitma kõiki või mingit osa valla ülesannetest valla kulul.⁴⁴ Kui linnapea ei täida oma ametikoha nõudeid ja selle tulemusel ilmneb halduses nii tõsine ametiseisundi rikkumine, et ametis jätkamine ei ole avalikes huvides õigustatud, võib haldusjärelevalve teostaja isegi linnapea ametiaja ennetähtaegselt lõppenuks kuulutada.⁴⁵ Samuti on erinorm, mille kohaselt peab haldusjärelevalve teostaja esitama ka omavalitsuse (asemel ja tema nimel) nõuded enda juhtimisorganite vastu (volikogu ja linnapea).⁴⁶ Kui omavalitsus haldusjärelevalvega ei nõustu, võib ta küll omavalitsusliku haldusülesande puhul esitada kaebuse halduskohtusse, ent riikliku ülesande puhul omavalitsusel kaebõigus puudub.⁴⁷

57. Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta⁴⁸ artikli 8 lõike 1 kohaselt võib kohalike võimuorganite tegevuse üle teostada põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras nn administratiivkontrolli. Üldjuhul on mistahes kohalike võimuorganite suhtes teostatava administratiivkontrolli eesmärk tagada nende tegevuse vastavus seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega.⁴⁹ Administratiivkontrolli võivad teostada ka kõrgemalseisvad võimuorganid selleks, et kiirendada kohalikele võimuorganitele delegeeritud ülesannete täitmist.⁵⁰ Oluline on, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega.

58. Läti kohaliku omavalitsuse seaduse⁵¹ § 64 kohaselt teostab kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle järelevalvet keskkonnakaitse- ja regionaalarenguminister. Riigihaldusasutused ja -ametnikud, kes seaduses sätestatud juhtudel ja neis sätestatud korras teostavad järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse seaduslikkuse üle, sealhulgas sotsiaalkindlustuse ja lapse õiguste kaitse küsimustes, ning tuvastavad, et kohaliku omavalitsuse asutused või ametnikud ei järgi väliseid seadusi ja määrusi või ei täida kohtuotsuseid, on kohustatud sellest viivitamata teavitama Keskkonnakaitse- ja Regionaalarengu Ministeeriumi. Keskkonnakaitse- ja regionaalarenguminister võib õigusvastaste määruste või nende üksiknormide täitmise peatada põhjendatud korraldusega, kus märgitakse ära normid, mis tunnistatakse kehtetuks kui ebaseaduslikud, või märgitakse, et siduvad määrused tuleb tervikuna kehtetuks tunnistada. Kui volikogu ei tee määruste või nende üksiknormide kehtetuks tunnistamise otsust, esitab ta kolme kuu jooksul keskkonnakaitse- ja regionaalarenguministri määruse kättesaamisest arvates konstitutsioonikohtule avalduse ministri määruse tühistamiseks. Sellisel juhul jääb keskkonnakaitse- ja regionaalarenguministri määrus siduvate määruste või nende üksiknormide kohaldamise peatamise kohta jõusse kuni konstitutsioonikohtu otsuse väljakuulutamiseni. Keskkonnakaitse- ja regionaalarenguminister võib põhjendatud korraldusega volikogu esimehe ametist kõrvaldada, kui volikogu esimees ei täida või rikub välisõiguslikke seadusi ja määrusi või ei täida kohtulahendeid.

³⁶ Näiteks Baden-Württembergi Liidumaa kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (Gemeindeordnung für Baden-Württemberg – GemO BW) §-d 118 – 140 sätestavad nii omavalitsusüksuste üle teostatava järelevalve korralduse, asutuste pädevused kui ka volitused. Arvutivõrgus: <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-GemOBWV36IVZ>.

³⁷ Omavalitsuslikku ülesannet tähistab saksa k mõiste „*weisungsfreie Angelegenheit*“ (riiklikust suunistest vabastatud asi) ning selle üle teostatav järelevalve kannab saksa k mõiste „*Rechtsaufsicht*“ (vt nt GemO BW § 118 lg 1).

³⁸ Riiklikku haldusülesannet tähistab saksa k mõiste „*Weisungsaufgabe*“ (riiklikule suunisele alluv ülesanne) ning selle üle teostatav järelevalve kannab saksa k mõiste „*Fachaufsicht*“ (vt nt GemO BW § 118 lg 2).

³⁹ Vt nt GemO BW § 118 lg 3.

⁴⁰ Saksa k „*Informationsrecht*“ (vt nt GemO BW § 120).

⁴¹ Vt nt GemO BW § 122.

⁴² Saksa k „*Ersatzvornahme*“ (vt nt GemO BW § 123).

⁴³ Vt nt GemO BW § 127.

⁴⁴ Vt nt GemO BW § 124.

⁴⁵ Vt nt GemO BW § 128.

⁴⁶ Vt nt GemO BW § 126.

⁴⁷ Vt nt GemO BW § 125.

⁴⁸ Inglise k „*Administrative supervision*“. Arvutivõrgus: [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta–Riigi Teataja](#)

⁴⁹ Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta artikli 8 lõige 2

⁵⁰ Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta artikli 8 lõige 3.

⁵¹ Arvutivõrgus: [Pašvaldību likums](#)

59. Leedu kohaliku omavalitsuse haldusjärelevalve seaduse⁵² artikli 2 kohaselt teostavad omavalitsuste üle haldusjärelevalvet valitsuse esindajad, kes jälgivad, et omavalitsused tegutsevad kooskõlas põhiseaduse ja seadustega ning täidavad valitsuse otsuseid. Iga maakonna kohta määratakse üks esindaja. Artiklist 4 tuleneb, et kui kohalikud omavalitsused ei täida põhiseadust või seaduseid või valitsuse otsuseid, saab esindaja nõuda nende järgimist ja täitmist. Samuti on esindajal õigus teha ettepanek omavalitsuse ebaseaduslike õigusaktide kehtetuks tunnistamiseks või muutmiseks. Esindajal on õigus pöörduda kohtusse, kui omavalitsused ei nõustu õigusakti muutmise või kehtetuks tunnistamisega või keelduvad seaduse rakendamisest või valitsuse otsuse täitmisest. Artiklist 5 tuleneb, et kui valitsuse esindaja tuvastab, et valla haldusüksus on vastu võtnud õigusakti, mille alusel võib teha avalikku huvi rikkuva ebaseadusliku tehingu või et valla haldusüksuse vastuvõetud õigusakt võib rikkuda avalikku huvi:

- 1) võib ta hiljemalt kahe tööpäeva jooksul pärast ebaseadusliku või avalikku huvi rikkuda võiva õigusakti vastuvõtmist oma määrusega peatada sellise õigusakti täitmise;
- 2) teha hiljemalt kahe tööpäeva jooksul pärast määruse vastuvõtmist asjakohasele valla haldusüksusele põhjendatud ettepaneku kaaluda nimetatud õigusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist;
- 3) esitada viie tööpäeva jooksul pärast taotluse rahuldamata jätmise teate saamist (kui valla haldusüksus keeldub valitsuse esindaja ettepaneku läbivaatamisel õigusakti muutmast või kehtetuks tunnistamast) kohtule avalduse või hagiavalduse, milles palub kohtul võtta meetmeid avalduse või nõude tagamiseks.
- 4) Omavalitsusüksuse peatatud õigusakti ei saa täita enne, kui vastava pädevusega kohus on otsustanud taotluse või nõude tagamise meetmete üle.

60. **Soome** kohaliku omavalitsuse seaduse⁵³ § 10 kohaselt teostab Rahandusministeerium üldist järelevalvet omavalitsuste tegevuse ja rahanduse üle ning tagab, et omavalitsusi käsitlevate õigusaktide väljatöötamisel arvestatakse nende iseseisva staatusega. Kui esitatakse kaebus menetlusvea kohta, võib regionaalhaldusasutus uurida, kas omavalitsus on tegutsenud vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

- 1) Riigiasutused ei teosta süstemaatilist kontrolli kõigi omavalitsuste otsuste üle. Omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse järelevalvet teostavad peamiselt halduskohtud üksikjuhtudel. Enamikul juhtudel võivad halduskohtud otsuse kinnitada või tühistada, kuid mitte seda otse muuta. Lisaks kohtukaebusele on kodanikul võimalus esitada halduskaebus, mida võivad uurida mitmed erinevad asutused: regionaalne riiklik haldusamet, õiguskantsler, Soome parlamendi ombudsman ning sotsiaal- ja tervishoiualane riiklik järelevalveasutus Valvira. Sotsiaalhoolekande kontrolli käsitlevad sätted annavad Valvirale või piirkondlikule valitsusasutusele õiguse omal algatusel teostada kogu omavalitsuse teenindussüsteemi üldist järelevalvet ilma kaebuse või muude haldusomavoli tunnusteta.
- 2) Sotsiaalhoolekande haldusjärelevalve on eelkõige halduslik õiguspärasuse kontroll, mille eesmärk on jälgida omavalitsuse sotsiaalhoolekande osutamise kohustuste täitmist ja teenindusstruktuuri toimimist. Õiguspärasuse kontroll võib kaasa tuua ka sanktsioone, lõplikult siduvate eeskirjade kasutamist või tegevusüksuse kasutamise keelustamist. Õiguspärasuse kontrolli käigus tehakse kindlaks, et õigusaktide miinimumnõuded on täidetud. Lisaks õiguspärasuse kontrollile saavad järelevalveasutused hinnata meetmete asjakohasust juhendamise- ja läbirääkimismenetluse kaudu. Praktikas ei ole sätete üldise olemuse tõttu võimalik kategooriliselt eristada munitsipaalteenuste osutamise seaduslikkuse järelevalvet ja selle praktilise sobivuse hindamist.⁵⁴

61. **Rootsi** kohaliku omavalitsuse seaduse⁵⁵ peatükist 13 tuleneb, et igal omavalitsuse või piirkonna liikmel on õigus nõuda, et valla või piirkonna otsuse õiguspärasus vaadatakse läbi, esitades otsuse edasi halduskohtule. Ühisnõukogu otsuse õiguspärasuse võib samamoodi edasi kaevata iga koostööd tegeva omavalitsuse ja piirkonna liige. Eriühingu otsuse õiguspärasust võivad ühtemoodi vaidlustada kõik eriühingusse kuuluvate omavalitsuste või piirkondade liikmed ja ühingu liikmed. Rootsis ei ole kesket haldusjärelevalvet teostavat asutust ja riigil puudub üldjuhul otsekohene sekkumisõigus (erandeid tehakse ainult seadusega määratud juhtudel - nt katastroofid, turvalisus). Iga omavalitsuse liige (elanik) võib pöörduda kohtusse ja halduskohus otsustab, kas otsus oli õiguspärane. Otstarbekust ei saa hinnata.

62. Seega vaadates teiste (valitud) riikide haldusjärelevalve regulatsiooni, ei ole protest nende riikide õiguses kasutuses olev instrument ning ka Eestis võiks kaaluda sellest loobumist. Üldjuhul on tegemist õiguspärasuse kontrolliga.

⁵² Arvutivõrgus: [VIII-730 Law on Administrative Supervision of Municipalities](#)

⁵³ Arvutivõrgus: [Municipalities Act | 410/2015 | Translations of statutes | Finlex](#)

⁵⁴ Overview of administrative supervision of local authorities' activities in selected countries, 2020. Lk 10. Arvutivõrgus: [1680aef5bf](#)

⁵⁵ Arvutivõrgus: [Kommunallag \(2017:725\) | Sveriges riksdag](#)

(9) Avalik-õiguslike juriidiliste isikutega seonduv regulatsioon vajab ühtlustamist

63. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle järelevalve teostamise eripära on, et ühest küljest tuleb ministeeriaalses juhtimises tagada avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele nende tegevuseks vajalik autonoomia ja iseseisvus, teisalt peab riik tagama avalik-õiguslike juriidiliste isikute funktsioneerimise ning ka varaliselt vastutama tema toimingute eest, sest nad on riigi poolt loodud. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on üks riigivõimu detsentraliseerimise vorme, kus riik loob enda kõrvale iseseisva subjekti, säilitades endale järelevalve pädevuse nende poolt avalike ülesannete täitmise üle. Riik saab küll avalik-õigusliku juriidilise isiku juriidiliselt ära kaotada (v.a juhul, kui isiku eksisteerimine on põhiseaduslikult nõutav), kuid kui ta on seadusega loodud, tuleb tema autonoomiat järgida.

64. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle teostatav haldusjärelevalve regulatsioon tuleneb vastavat avalik-õiguslikku juriidilist isikut reguleerivast eriseadusest, kus kohati on regulatsioon seaduste lõikes napp ja erinev. Näiteks rahvaraamatukogu seaduse § 11 lg 2 kohaselt teostab haldusjärelevalvet rahvaraamatukogude võrgu ja maakonnaraamatukogu ülesannete täitmise üle Kultuuriministeerium. Tartu Ülikooli seaduse § 12 lg 1 kohaselt toimub haldusjärelevalve ülikooli tegevuse üle ja ülikooli aruandlus oma tegevusest Vabariigi Valitsuse seaduse ja teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse alusel. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 34 toob välja erinevad asutused, kes teostavad haldusjärelevalvet erinevate seaduses sätestatud nõuete täitmise üle. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle järelevalve teostamiseks on küll olemas ka teatav üldine regulatsioon VVS-s, kuid see on võrdlemisi napp. Haldusjärelevalvet tegeval asutusel on VVS-I alusel reeglina avalik-õigusliku juriidilise isiku suhtes olemas mh haldussunni pädevus, mis peaks säilima ka edaspidi. Haldusjärelevalve teostajal on haldusekandja (v.a omavalitsusüksuse) kontrollimisel õigus teha ettekirjutusi, mille täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 9600 eurot (VVS § 75¹ lg 4 ls 2).

65. Seega vajab arutelu küsimus, kas avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle teostatav haldusjärelevalve peaks olema reguleeritud ühtsemalt või on praegune regulatsioon sobiv ja piisav.

(10) Haldusjärelevalve pädevuse täpne jagunemine ministeeriumide vahel on ebaselge

66. Haldusjärelevalve teostamine kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle on jaotatud mitme ministeeriumi vahel. Justiits- ja Digiministeerium teostab haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle ning Rahandusministeerium seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kohaliku omavalitsuse üksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

67. Lisaks, kui VVS § 75³ vaadata, on võimalik erinevate lõigete lugemise tulemusena jõuda erinevate tõlgendusteni selles osas, kes on praegu valdkonna eest vastutav minister. Kui lähtuda VVS § 59 lõikest 1 ja § 75.3 lõikest 1, siis on Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalas järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle. Teisalt on aga iga konkreetse valdkonna eest määratud vastutama konkreetne minister. Seda nii VVS-is nimetatud valitsemisalade jaotuse kaudu kui ka peaministri korraldusega⁵⁶, kus on kindlaks määratud ministrite pädevus ministeeriumide juhtimisel kui ka ministrite vastutusvaldkonnad. Seega kui küsimus seondub näiteks haridus- ja teadusministri vastutusvaldkonnaga, siis haridus- ja teadusminister sellega seonduva haldusjärelevalve teostamise, sh protesti esitamisega, ka tegeleks.

68. Seega on küsimus, kas selline jaotus on mõistlik ehk järelevalve toimuks vastavalt valdkonnale (nt haridusega seonduvates küsimustes on kõige pädevam HTM jne) või peaks olema kogu haldusjärelevalve teostamise pädevus kohaliku omavalitsuse üksuste üle ühel ministeeriumil. Omaette küsimus on, kuidas peaks järelevalvepädevus jagunema olukorras, kus küsimus ei lange ühegi konkreetse ministeeriumi pädevusse (sellisel juhul tuleks sätestada tõenäoliselt üldpädevusega valitsusasutus).

(11) Halduskohtulik protest haldusjärelevalve abinõuna on aeganõudev ja kohmakas

69. Justiits- ja Digiministeeriumi järelevalve KOVide üle hõlmab üksnes haldusakte, millel on avalik-õiguslik ja regulatiivne iseloom ning välismõju. Justiits- ja Digiministeerium algatab järelevalve kas isiku pöördumise alusel või omal algatusel. Järelevalve eesmärgiks on tuvastada, kas haldusakt on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Mõlemad eeldused peavad esinema korraga. Järelevalve ei võimalda kontrollida haldusakti otstarbekust. Justiits- ja Digiministeeriumil on haldusjärelevalve algatamist otsustades kaalutlusõigus, kas järelevalve algatada või mitte. Kaalutlusõigust ei ole üksnes juhul, kui avaliku huvi riive on nii suur, et kaalumisruumi ei ole – näiteks riigikaitsealsetes ja riigi eksistentsiaalsetes küsimustes.

70. Tähtjaks kohtus vaidlustamata üksikaktide suhtes järelevalvemenetlust alustades on vaja kaaluda, kas järelevalve on kooskõlas õiguskindluse ja õigusrahu põhimõttega või õigustab seda ülekaalukas avalik

⁵⁶ Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/320042023001?leiaKehtiv>

huvi. Juhul, kui minister leiab, et omavalitsuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Kui omavalitsus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast ministri kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib minister esitada protesti halduskohtule. Protesti ei saa esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest arvates või haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates. Haldusjärelevalve põhiküsimus on, kas omavalitsuse haldusakt on seaduse või määrusega kooskõlas, samuti avaliku huvi kaitse, mitte aga niivõrd küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud. Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaates tervikuna, hõlmates ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Selliseks saavad olla näiteks rahvatervis, riigikaitse, suure kaaluga ehitusprojektid, kultuur, loodus, üldine heaolu jm – asjaolud, mis puudutavad tervet kogukonda, mitte üksnes üksikisikuid või väga väikseid rühmi. Avalikuks huviks on ka kogukonna ootus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevate ülesannete õiguspärasele täitmisele.

71. Halduskohtulikku protesti leiab ka teistest õigusaktidest peale VVS-i. Nimelt advokatuuriseaduse kohaselt võib Justiits- ja Digiministeerium esitada aukohtu otsuste peale protesti. Kohtutäituri seaduses on samuti ette nähtud võimalus Justiits- ja Digiministeeriumil esitada protest koja organi või aukohtu otsuse peale. Keskkonnajärelevalve seaduse § 7 lg 5 näeb ette: kui kohalik omavalitsusüksus ei ole 30 päeva jooksul pärast Keskkonnaameti kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud või seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib Keskkonnaamet esitada protesti halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras.

72. Kaaluda võiks efektiivsemate meetmete kasutamist kui protest, mis on aeganõudev ja ilmselt ka mitte kõige tõhusam viis probleemide lahendamiseks.

(12) Vaidemenetlus kui vahend haldusvigade korrigeerimiseks

73. Kui ministril puudub vahetu ülevaade enda valitsemisala praktilise elu murekohtadest, on tal selle võrra raskendatud ka valdkonna juhtimine. Näiteks, kui riikliku järelevalve pädevusega ametnike tegevuses nähakse ühiskonnas probleeme⁵⁷, siis oleks ministeeriumil vaideorganiks olles vahetud hoovad nende kitsaskohtadega tegelemiseks. Kui ministeerium ei saa piisavalt kaasa rääkida enda valitsemisala vaidemenetlustes, võib see probleemne olla ka õigusriigi põhimõtte seisukohast. Kehtiv õigus on siin piirav, sest kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 73 lg 3). Seega lahendavad kõik ametid, inspeksioonid ning muud otse ministeeriumile alluvad valitsusasutused praktikas enda vaideid ise. Seega on kokkuvõttes mõneti sisutühjaks osutunud üldpõhimõtte, et vaide esitatakse haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet (HMS § 73 lg 1).

74. Samuti, kui haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgan (HMS § 73 lg 2). Viimase erandi alla mahub näiteks olukord, kus riik ei teosta omavalitsusüksuste üle teenistuslikku järelevalvet, mistõttu peab omavalitsusüksuse haldusakti või sooritatud toimingute peale esitatud vaide HMS § 73 lg 2 järgi lahendama omavalitsusüksus ise. Sellest printsibist johtuvalt ei ole ka ministeeriumil ega tema valitsemisala asutustel võimalik täna lahendada vaideid omavalitsusüksuste ega teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute haldusaktide ja toimingute peale. Seejuures ei saaks vaidealluvus laieneda haldusakti otstarbekuse motiividele, kui tegemist on kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku autonoomse pädevuse sfääris antud haldusakti või sooritatud toiminguga. Küll aga saaks valitsusasutus hinnata sellisel juhul alati vähemalt haldusakti õiguspärasust. Sellele võib lisanduda otstarbekuse kontroll olukorras, kus KOV või muu avalik-õiguslik juriidiline isik tegutseb täielikult riigi poolt delegeeritud pädevuse raames (s.t mitte enda autonoomia alusel).

75. Kokkuvõttes on tänaseks praktikas juurdunud vaidemenetlus pigem nõrk abinõu halduspraktika vigade korrigeerimiseks läbi haldusesisese juhtimise. Samas peaks ennekoike ministeerium seisma hea selle eest, et avaliku halduse väärpraktikad tuvastatakse ning korrigeeritakse. Vaideasjade sisulisel läbivaatamisel võiks ministeeriumil kasu olla näiteks juba täna seadusega kohustuslikus korras ette nähtud sisekontrollisüsteemist ning siseaudiitorist (VVS §-d 92¹–92³). Muuhulgas on ka probleemina toodud, et vaidemenetluses õigusvastase haldusakti tõttu tehtud vajalikud kulutused (sh õigusabile) ei leia hiljem kohtumenetluses väljamõistmist. Samas on inimese seisukohast nii vaidemenetlus kui ka kohtumenetlus loodud tema õiguste kaitseks, mistõttu võib ka mõlemas menetluses olla vajalik teha kulutusi.

⁵⁷ Vt nt Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja ettepanekuid. Arvutivõrgus: <https://www.riigikantselei.ee/majanduskasvu-noukoda>.

(13) Haldusjärelevalve regulatsiooni asukoht VVS-s ei ole õnnestunud

76. Tulenevalt sellest, et haldusjärelevalve ei ole midagi sellist, mis peab olema reguleeritud konstitutsioonilises seaduses, siis tuleks kaaluda ka selle viimist halduskoostöö seadusesse (HKTS), kus on haldusorganisatsiooni puudutava regulatsiooni jaoks sobilikum asukoht.

77. Tegemist ei ole praktikas tõusetunud probleemiga, vaid haldusjärelevalve regulatsiooni muutes oleks mõistlik kaaluda, kas lihtseadus oleks sobilikum koht haldusjärelevalve reguleerimiseks.

B. PROBLEEMI VÕIMALIKUD MITTEREGULATIIVSED LAHENDUSED

78. Väljatöötamiskavatsuse koostamisel on kaalutud, kas probleeme saab lahendada seadusi muutmata, kasutades järgmisi mitteregulatiivseid meetmeid:

1) Esiteks on võimalik välja töötada juhiseid, mille abil ühtlustada haldusjärelevalve teostamise praktikat. See ei annaks aga tulemust, kuna juhised ei ole kohustuslikud, vaid soovituslikud, mistõttu nende järgimine ei annaks piisavat tulemust. Lisaks ei ole kehtiva regulatsiooni puhul piisavalt efektiivset täitemehhanismi, millega saaks tagada ettekirjutuste täitmise. Haldusjärelevalve käigus tehtavate otsuste õiguslikku iseloomu ei ole võimalik suunata soovitude ja juhistega. Samuti ei muutu seadust muutmata selgemaks, kuidas tuleks lahendada haldusjärelevalve käigus tekkinud vaidlused või protest asendada mõne teise efektiivsema regulatsiooniga.

2) Samuti oleks võimalik paremini rakendada kehtivat regulatsiooni. Samas kehtiva regulatsiooni parem rakendamine ei anna tulemust, sest kehtiva regulatsiooni kitsaskohad on valdavalt sellised, mille lahendamine eeldab seaduse muutmist ja regulatsiooni õiguselgemaks muutmist.

79. Tulenevalt eelnevatest punktidest, ei ole mitteregulatiivne lahendus ehk anda soovitusi või juhiseid haldusjärelevalve regulatsiooni paremaks rakendamiseks või paremini/efektiivsemalt rakendada kehtivat regulatsiooni, piisavad, et lahendada praktikas tõusetunud haldusjärelevalvega seonduvaid kitsaskohti. Selleks on vaja muuta VVSis sätestatud haldusjärelevalve regulatsiooni ning vajadusel teha muudatusi sellega seonduvalt ka teistes õigusaktides. Kokkuvõtvalt ei saa mitteregulatiivseid lahendusi pidada piisavaks.

C. VÕIMALIK REGULATIIVNE LAHENDUS

(1) Lahenduse kokkuvõte: riigi haldusesisese järelevalve tervikuna selgemaks muutmine

80. Probleemi võimalik regulatiivne lahendus oleks välja töötada seaduseelnõu Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmiseks, millega viiakse haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve regulatsioon halduskoostöö seadusesse ja tunnistatakse kõnealused sätted VVS-st kehtetuks. Selleks tuleks muuta halduskoostöö seaduse pealkirja ja lisada uus peatükk „Haldusjärelevalve“. Seejuures vajab muutmist ja täiendamist haldusjärelevalve regulatsioon tervikuna. Seejuures tuleb arvesse võtta põhiseadusest ja Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusest tulenevat raami. Ettepanekud on kokkuvõtvalt järgmised:

- 1) viia teenistuslik järelevalve ja haldusjärelevalve ühe kontseptsiooni alla ning uuendada need terviklikult (toimub haldusorganisatsiooni sees teostatava järelevalve korrastamine);
- 2) muuta regulatsiooni eesmärgiga tegeleda senisest enam probleemide ennetava juhtimise ja ärahoidmisega (mitte tegeleda valdavalt tagantjäreli reageerimisega);
- 3) muuta ja täpsustada haldusjärelevalve mõiste sisu või sõnastada mõiste selgemalt (sh sisustada haldusülesande, otstarbekuse ja õiguspärasuse mõisted);
- 4) korrastada ja tõhustada kohaliku omavalitsuse järelevalve mudelit (sh korralduse täitmise tagamine ja haldusjärelevalve pädevuse jagunemine);
- 5) tagada ettekirjutuse täitmine efektiivsemalt (sh järelevalvaja juhis, korralduse täitmine järelevalvatava asemel ning teatud juhtudel vahetu sunni rakendamise võimalus);
- 6) lisada kehtivatesse normidesse sõnaselgelt põhimõte, et haldusjärelevalve teostamisel KorSi ei kohaldata;
- 7) täpsustada, millal kohaldub haldusmenetluse seadus ning millal asendustäitmise ja sunniraha seadus;
- 8) lisada haldusjärelevalve käigus tekkivate vaidluste regulatsioon;
- 9) lisada kulude katmise regulatsioon korralduse täitmisel järelevalvatava asemel;

- 10) täpsustada vajadusel valdkonna eest vastutavate ministeeriumide ettepanekute alusel haldusjärelvalve erisätteid eriseadustes (sh eristamist riiklikust järelvalvest).
81. Alljärgnevalt on toodud probleemi võimaliku regulatiivse lahenduse täpsemad ettepanekud.

(2) Järelevalve teostamine halduse sees (haldusesisene)

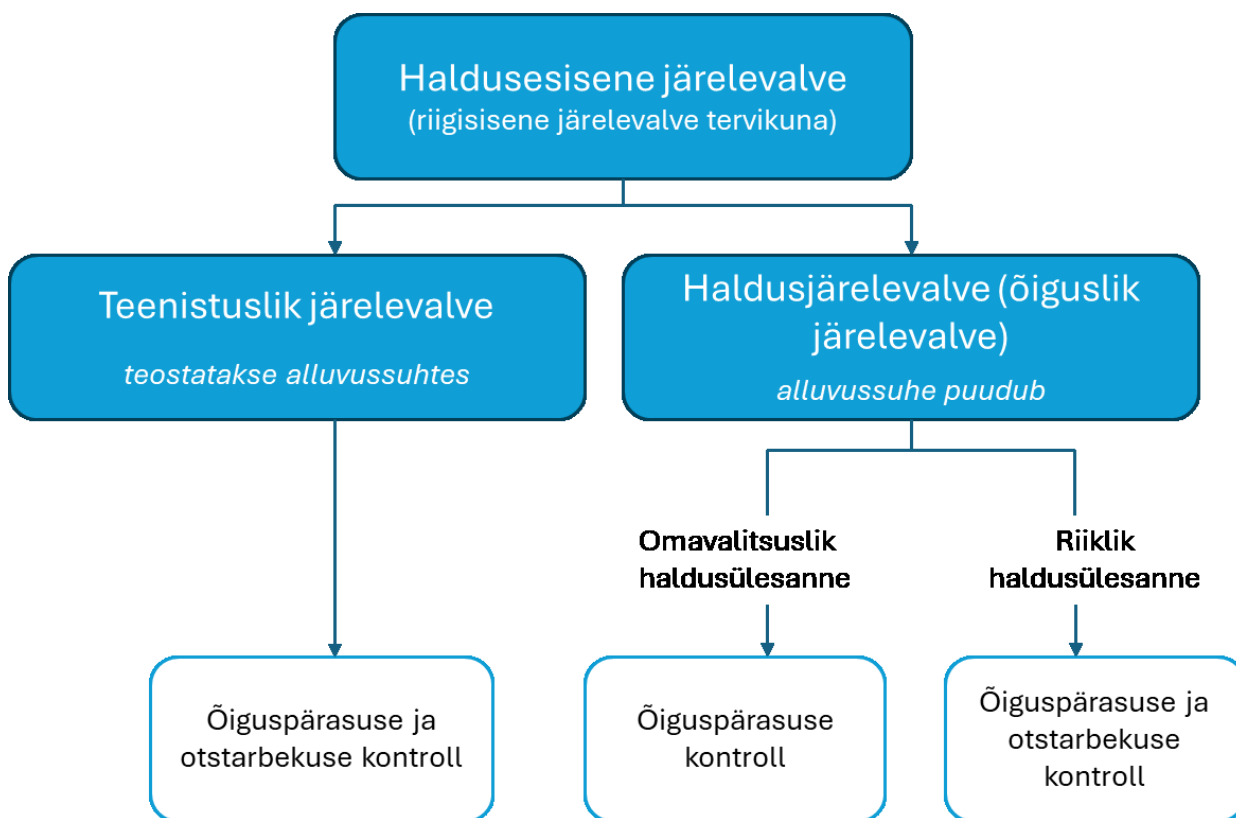
82. Täpsustatakse ja korrastatakse tervikuna haldusesisese järelvalve mõiste ja selle teostamise põhimõtted. Haldusesisene järelvalve on haldusorgani sisene järelvalve ja samuti ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Kui haldusülesannet täidab avalik-õiguslikel alustel juriidiline või füüsiline isik, siis ka selle üle tehakse haldusesisest järelvalvet. Sellele vastandub riikliku järelvalve mõiste, mille sisuks on haldusväline järelvalve.

83. Haldusesisese järelvalve mõiste hõlmaks kogu täidesaatva riigivõimu haldustegevust, s.t mistahes vormis haldusülesande täitmist. Seda põhjusel, et kogu riigivõim on allutatud seaduslikkuse põhimõttele (PS § 3 lg 1) ja õigusriigi ning demokraatia põhimõttest tulenevalt ei saa osa avaliku võimu kandja tegevusest jääda väljapoole haldusorganisatsiooni sisest kontrolli.

84. Kavatsuse kohaselt jaguneb haldusesisene järelvalve kaheks:

- 1) haldusülesande täitmise kontroll alluvuse korras (teenistuslik järelvalve);
- 2) haldusülesande täitmise kontroll väljaspool alluvuse korda (haldusjärelvalve).

85. Skemaatiliselt kujutletuna jaguneks haldusesiselt teostatava järelvalve mudel järgmiselt:



Joonis 2. Kavandatav haldusesisese järelvalve kontseptsioon.

(3) Haldusülesande mõiste

86. Haldusjärelvalvet tehakse alati haldusülesande täitmise üle. Haldusülesanne jaguneb:

- 1) mistahes riigi haldusülesanne, mida ei ole antud ühegi teise avalik-õigusliku juriidilise isiku pädevusse täitmiseks tema enesekorraldusõiguse alusel (riiklik haldusülesanne);
- 2) muu haldusülesanne, mida täidab riigiks mitteolev avaliku võimu kandja enesekorraldusõiguse piires (omavalitsuslik haldusülesanne).

87. Seega määratletakse haldusülesannet pigem laialt. Näiteks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valdkonnas tehakse haldusjärelvalvet ülikooli vivaariumis katseloomade pidamise ja loomkatse tegemise üle (sest ülikool on avaliku halduse ülesannet - milleks on hariduse andmine - täitev isik, kes peab neid loomi ja teeb loomkatseid avaliku halduse ülesande täitmise käigus), samuti haridusasutuse, sotsiaalasutuse või tervishoiuteenuse osutaja, kes ise toitu teeb ja pakub, toidu käitlemise nõuete täitmise üle (sest ka nemad käitlevad toitu avaliku halduse ülesande täitmise käigus). Seega haldusülesanne hõlmab nii avalike teenuste osutamist kui ka halduse omavajaduste katmist.

(4) Haldusesisese järelvalve ese: haldusülesande täitmise õiguspärasus ja otstarbekus

88. Teenistusliku järelvalve ese on haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontroll. Haldusjärelvalve ese on haldusülesande täitmise õiguspärasuse kontroll ning riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontroll.

89. Tegemist ei ole uue eristusega, sest ka kehtivas õiguses on riikliku järelvalve kõrval eristatud teenistusliku järelvalvet ja haldusjärelvalvet. Siiski ei ole sellekohane regulatsioon haldusorganisatsiooni sisese juhtimise ja kontrolli tagamise seisukohalt piisav. Seda põhjusel, et sõltuvalt haldusülesande kuuluvusest riikliku või omahaldusliku ülesande hulka erinevad ka kontrolli teostamise meetmed ja haldusjärelvalve ese (koos sellega ka kontrolli teostaja volitused). Esiteks on haldusjärelvalve võrreldes teenistusliku järelvalvega reguleeritud oluliselt vähem detailselt. Teiseks tuleb omavalitsuslike haldusülesannete täitmise juures arvestada ka järelvalvatava haldusasutuse autonoomiaga. Seetõttu on teenistusliku järelvalve kõrval kavas senisest põhjalikumalt reguleerida tervikuna kogu haldusjärelvalve osa.

90. Kavas on sätestada detailsemalt, millistel juhtudel on haldusülesande täitmine õiguspärane ja otstarbekas. Vastav regulatsioon on vajalik, kuna sõltuvalt haldusesisese järelvalve liigist on järelvalve teostamine suunatud kas haldusülesande õiguspärasuse või õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimisele. Viidatud eristus ei ole uudne, kuna ka kehtivas õiguses on siiani eristatud õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimist. Näiteks seoses haldusjärelvalve teostamisega VVS § 75¹ lõikes 3 ja vaidemenetlusega HMS § 83 lõikes 1.

91. Haldusülesande täitmine on õiguspärane, kui seda on tehtud pädeva haldusorgani poolt täitmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalselt, kaalutlusvigadeta ja kooskõlas menetlusnormidega ning selle kohta koostatud dokument vastab vorminõuetele. Kaalutlusveaga on tegemist eelkõige juhul, kui haldusakt või toiming ei arvesta igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil, muuhulgas juhul, kui:

- 1) see lähtub üksnes erahuvist;
- 2) on ilmselges mittevastavuses seadusest tuleneva haldusülesande täitmise eesmärgiga;
- 3) lähtub asjakohatutest kaalutlustest;
- 4) jätab asjakohased kaalutlused tegemata;
- 5) põhjustab riigi vara ja eelarveliste vahendite mitteheaperemehelikku ja sihipäratut kasutamist;
- 6) muul viisil kahjustab avalikku huvi. Haldusülesande täitmine on otstarbekas, kui see on eesmärgipärane.

92. Haldusülesande täitmine on otstarbekas, kui see on:

- 1) kooskõlas Vabariigi Valitsuse, ministeeriumi, omavalitsusüksuse või muu avalik-õiguslik juriidilise isiku eesmärkidega;
- 2) säästlik, tõhus ja mõjus seaduse või selle alusel määratud eesmärgi suhtes;
- 3) kooskõlas avalike huvidega (mis on nt väljendatud mõnes valdkondlikus poliitikas).

93. Lisaks on kavas sätestada reegel, et haldusesisest järelvalvet teostatakse üksnes vastava seaduse alusel ja haldusjärelvalve teostamisele ei kohaldata korrakaitseseadust (KorS). Sama põhimõtte on põhimõtteliselt olemas ka kehtivas KorS § 1 lõikes 7. On oluline märkida, et sõltumata KorS § 1 lõikest 7 tulenevast välistusest on haldusasutused ja haldusülesande täitmiseks volitatud eraõiguslikud juriidilised või füüsilised isikud vastutavad enda haldusülesande täitmisel avaliku korra tagamise eest (PS § 3 lõikel 1). Haldusorgan vastutab seega enda haldusülesande täitmisel iseseisvalt avaliku korra tagamise eest.

(5) Teenistusliku järelevalve pädevus

94. Teenistusliku järelevalve puhul kontrolliks haldusjärelevalve teostaja alluvuse korras riigi- või omahaldusülesande täitmise vastavust seadusele ja seaduse alusel kehtestatud õigusaktile ning haldusülesande täitmise otstarbekust. See on hetkel reguleeritud VVS §-des 93-101. Teenistusliku järelevalve teostamise pädevuse määratlemisel lähtutakse jätkuvalt sellest, et teenistusliku järelevalvet teostavad kõrgemalseisvad haldusasutused (organid) ja ametnikud neile alluvate haldusasutuste ja ametnike tegevuse õiguspärasuse ning otstarbekuse suhtes.

95. Teenistusliku järelevalve teostamise pädevus on:

- 1) ministeeriumi ja Riigikantselei haldusülesannete täitmise üle Vabariigi Valitsusel;
- 2) ameti, inspeksiooni ja ministeeriumi hallatava asutuse haldusülesannete täitmise üle ministeeriumil, kelle valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub;
- 3) kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse haldusülesannete täitmise üle valla- või linnavalitsusel;
- 4) halduslepinguga või haldusaktiga haldusülesande täitmiseks volitatud isiku üle volitaval haldusorganil (või alternatiivselt jääks haldusjärelevalve teostamise pädevus, mis on halduslepinguga delegeerimisel juurdunud mudel);
- 5) seadusega haldusülesande täitmiseks volitatud isiku üle ministeeriumil, kelle valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub või ministeeriumi volitusel tema valitsemisalasse kuuluval valitsusasutusel;
- 6) haldusülesande täitmise kaasatud haldusorgani üle kaasaval haldusorganil.

96. Teenistuslikku järelevalvet ametniku teenistusülesannete täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle teostatakse vastavalt avaliku teenistuse seadusele (ATS).

(6) Haldusjärelevalve mõiste ja teostamise pädevus

97. Kavatsuse kohaselt täpsustakse haldusjärelevalve mõiste sisu ja sõnastatakse see selgemalt.

98. Samuti sätestatakse ühtsed alused haldusjärelevalve teostamise pädevuse jagunemisele:

- 1) Haldusjärelevalve teostamise pädevus on ministeeriumil, kelle valitsemisalasse täidetav haldusülesanne kuulub, või ministeeriumi volitusel tema valitsemisalasse kuuluval valitsusasutusel.
- 2) Vabariigi Valitsus võiks kavatsuse kohaselt saada võimaluse määrata kindlaks üks ministeerium või valitsusasutus, kelle pädevuses on kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse haldusülesande täitmist, kui täidetav haldusülesanne ei kuulu ühegi ministeeriumi valitsemisalasse. Tegemist oleks nn kinnipüüdva pädevuse sätestamisega, vältimaks olukorda, et haldusjärelevalve teostamine võiks takerduda pädevuse puudumise taha. Kuna kõikide valitsusasutuste haldusjärelevalve pädevuse seaduses loetlemine ei ole otstarbekas, samuti selleks, et tagada õigusloome paindlikkus, on kavatsuse kohaselt Vabariigi Valitsusel õigus määrata kindlaks ka valitsusasutused, kelle pädevuses on kontrollida omavalitsuslike haldusülesannete täitmise õiguspärasust ning riiklike haldusülesannete täitmise õiguspärasust ja otstarbekust. Vastav pädevus antakse paindlikkuse tagamiseks Vabariigi Valitsuse poolt valitsusasutusele määrusega.

99. On oluline markerida, et haldusjärelevalve puhul on tegemist Eesti õiguskorras juba harjumuspärase nähtusega. Näiteks võib haldusjärelevalveks pidada ka seda osa, mida kuni 31.12.2017 teostasid VVS § 85 kohaselt kohalike omavalitsuste üle maavanemad. Alates 01.01.2018 on kohalike omavalitsuste tegevuse üle haldusjärelevalve teostamise pädevus jaotatud Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahel (VVS § 75³). Teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle haldusjärelevalve teostamise pädevus on siiani reguleeritud killustatult eriseadustes. Sellest tulenevalt aitab kavatsuses pakutud pädevuste üldisem määratlemine vähendada õigusloome mahtu, säilitades seejuures piisava õigusselguse.

(7) Tsiviilõiguslikel alustel haldusülesande täitmist kavatsus ei hõlma

100. Kavatsuse kohaselt ei hõlma haldusesisese järelevalve mudel (1) tsiviilõiguslikus suhtes haldusülesannet täitva isiku tegevust ega (2) haldusülesande täitmiseks asutatud eraõigusliku juriidilise isiku tegevust (välja arvatud osas, milles nimetatud isik on volitatud halduslepingu alusel haldusülesannet täitma). Nimetatud kaks tegutsemisvormi alluvad üksnes eraõiguses sätestatud reeglitele (lepinguõigus, ühinguõigus jt). Näiteks riigiasutuse ümbruse haljastamise või riigiasutuse haljasalale tellitud eraõigusliku isiku taimekaitsetöö tegemise üle tehtav järelevalve ei ole haldusjärelevalve.

101. Puhtalt tsiviilõiguslikel alustel haldusülesande täitmise levinuim vorm on erastamine. Klassikaline esinemisvorm on riikliku ja kohaliku tasandi avalike teenuste erastamine. Siia kuuluvad ülesanded, mis puudutavad inimeste sotsiaalset ja olulist ühiselu. Selle hulka kuulub näiteks vee-, kanalisatsiooni- ja elektrivarustuse tagamine, muude elutähtsate teenuste ja kohaliku transpordi tagamine. Nii varustatakse inimesi vee ja elektriga eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu, mille juhtimise üle on haldusekandjal (riigil või omavalitsusüksusel) valitsev mõju (aktsiaselts või osaühing). Need sõlmivad inimestega tsiviilõiguslikud varustuslepingud vee ja elektri saamiseks. Samuti täidab riik või omavalitsusüksus transpordi tagamise ülesannet läbi aktsiaseltsi, mille aktsiad kuuluvad kas täielikult või valdavas osas riigile või linnale või vallale. Aktsiaselts sõlmib reisijatega vajalikud tsiviilõiguslikud lepingud. Sellisel juhul on erastatud valdkonnas tegutseva eraõigusliku juriidilise isiku ja tema asutajaks oleva haldusekandja vaheline suhe samuti põhiliselt tsiviilõiguslikku laadi.

(8) Haldusesisese järelevalve teostaja volitused

102. Kavatsuse kohaselt reguleeritakse tervikuna ja uuendatakse teenistusliku ja haldusjärelevalve käigus rakendatavad sisulised volitused, s.t millisel määral võib järelevalvet teostav asutus sekkuda järelevalvatava tegevusse.

103. Teenistusliku järelevalve teostaja võiks:

- 1) rakendada uurimismeetmeid;
- 2) anda korralduse haldusülesande õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks;
- 3) täita korralduse järelevalvatava asemel;
- 4) anda juhiseid haldusülesande õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks.
- 5) Haldusjärelevalve teostaja võiks riikliku haldusülesande täitmise kontrollimisel:
- 6) rakendada uurimismeetmeid;
- 7) anda korralduse haldusülesande õiguspäraseks täitmiseks;
- 8) anda korralduse riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku haldusülesande täitmise õiguspärasuseks ja otstarbekaks täitmiseks;
- 9) täita korralduse järelevalvatava asemel;
- 10) anda juhiseid haldusülesande õiguspäraseks täitmiseks ning riigiks mitteoleva avaliku võimu kandja riikliku haldusülesande täitmise õiguspärasuseks ja otstarbekaks täitmiseks.

104. Haldusjärelevalve teostaja võiks omavalitsusliku haldusülesande täitmise kontrollimisel:

- 1) rakendada uurimismeetmeid;
- 2) anda korralduse haldusülesande õiguspäraseks täitmiseks.

(9) Haldusjärelevalve teostaja uurimismeetmed

105. Eraldi on kavas sätestada, milliseid abinõusid võib teenistusliku ja haldusjärelevalve puhul rakendada asjas teabe kogumiseks ning selguse saamiseks.

106. Haldusesisese järelevalve teostaja võiks rakendada järgmisi uurimismeetmeid:

- 1) nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumentide esitamist;
- 2) küsitleda järelevalvatava asutuse ametnikku või töötajat;
- 3) kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil järelevalvatava valduses olevat vallasasja, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi;
- 4) võtta järelevalvatava valduses olev vallasasi hoiule ning vajaduse korral hoiulevõetud vallasasi müüa või hävitada;
- 5) siseneda järelevalvatava territooriumile, piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi;
- 6) jäädvustada olukord, võtta proove ja näidiseid, samuti teostada mõõtmisi või teha ekspertiisi;
- 7) rakendada seaduses sätestatud muid haldusjärelevalve meetmeid.

107. Haldusesisese järelevalve teostaja teavitab järelevalvatavat võimaluse korral eelnevalt järelevalve läbiviimise ajast ja viisist.

108. Seega haldusjärelevalve meetmete osa on samasugune nagu kehtivas seaduses (VVS § 75²).

(10) Haldusesisese järelevalve teostaja korraldus

109. Haldusesise järelevalve teostaja võiks teha järelevalvatavale korralduse, millega antakse korraldus:
- 1) haldusakti andmiseks, halduslepingu sõlmimiseks või toimingu sooritamiseks;
 - 2) haldusakti või halduslepingu muutmiseks;
 - 3) toimingu sooritamise lõpetamiseks või toimingu sooritamise keelamiseks;
 - 4) haldusakti osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistamiseks või halduslepingu kehtetuks tunnistamiseks;
 - 5) haldusakti või halduslepingu kehtivuse või toimingu sooritamise osaliseks või täielikuks peatamiseks;
110. seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist tuleneva kohustuse muul viisil täitmiseks.

(11) Korralduse täitmine (asendustäitmine, sunniraha ja vahetu sund)

111. Teenistusliku järelevalve teostaja korraldusele, sama haldusekandja sees antud haldusjärelevalve teostaja korraldusele ega teise haldusekandja poolt täidetava riikliku haldusülesande täitmise kontrollimisel ei kohaldata haldusmenetluse seaduses ega asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud.

112. Haldusjärelevalve teostamisel teise haldusekandja üle tuleb korralduse täitmata jätmisel sätestada sunniraha määr (kehtiva VVS § 75¹ lg 4 järgi on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 9600 eurot).

113. Haldusjärelevalve teostaja võib teise haldusekandja omavalitsusliku haldusülesande täitmise kontrollimisel rakendada vahetut sundi korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras. Politsei osutab haldusjärelevalve teostajale käesolevas seaduses ettenähtud ametiabi andmise alustel ja korras abi haldusjärelevalve teostamisel, kui see seisneb vahetu sunni kohaldamises.

(12) Korralduse täitmine järelevalvatava asemel

114. Kui järelevalve teostaja korraldus on jäetud tähtaegselt täitmata, täidaks haldusjärelevalve teostaja korralduse järelevalvatava asemel (asendustäitmise korras) ise järgmiselt:

- 1) annab järelevalvatava pädevusse kuuluva haldusakti, sõlmib halduslepingu või teeb toimingut;
- 2) muudab järelevalvatava pädevusse kuuluvat haldusakti või halduslepingut;
- 3) lõpetab järelevalvatava pädevusse kuuluva toimingu sooritamise või tagab toimingu sooritamisest hoidumise;
- 4) tunnistab järelevalvatava pädevusse kuuluva haldusakti või halduslepingu osaliselt või täielikult kehtetuks;
- 5) peatab järelevalvatava pädevusse kuuluva haldusakti või halduslepingu kehtivuse või toimingu sooritamise;
- 6) täidab seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist tuleneva kohustuse muul viisil.

115. Haldusesisese järelevalve teostaja saab kavatsuse kohaselt võimaluse rakendada kirjeldatud volitust eelnevalt korraldust tegemata, kui tegemist on edasilükkamatu juhtumiga. Sellisel juhul teavitab haldusjärelevalve teostaja sellest viivitamatult järelevalvatavat.

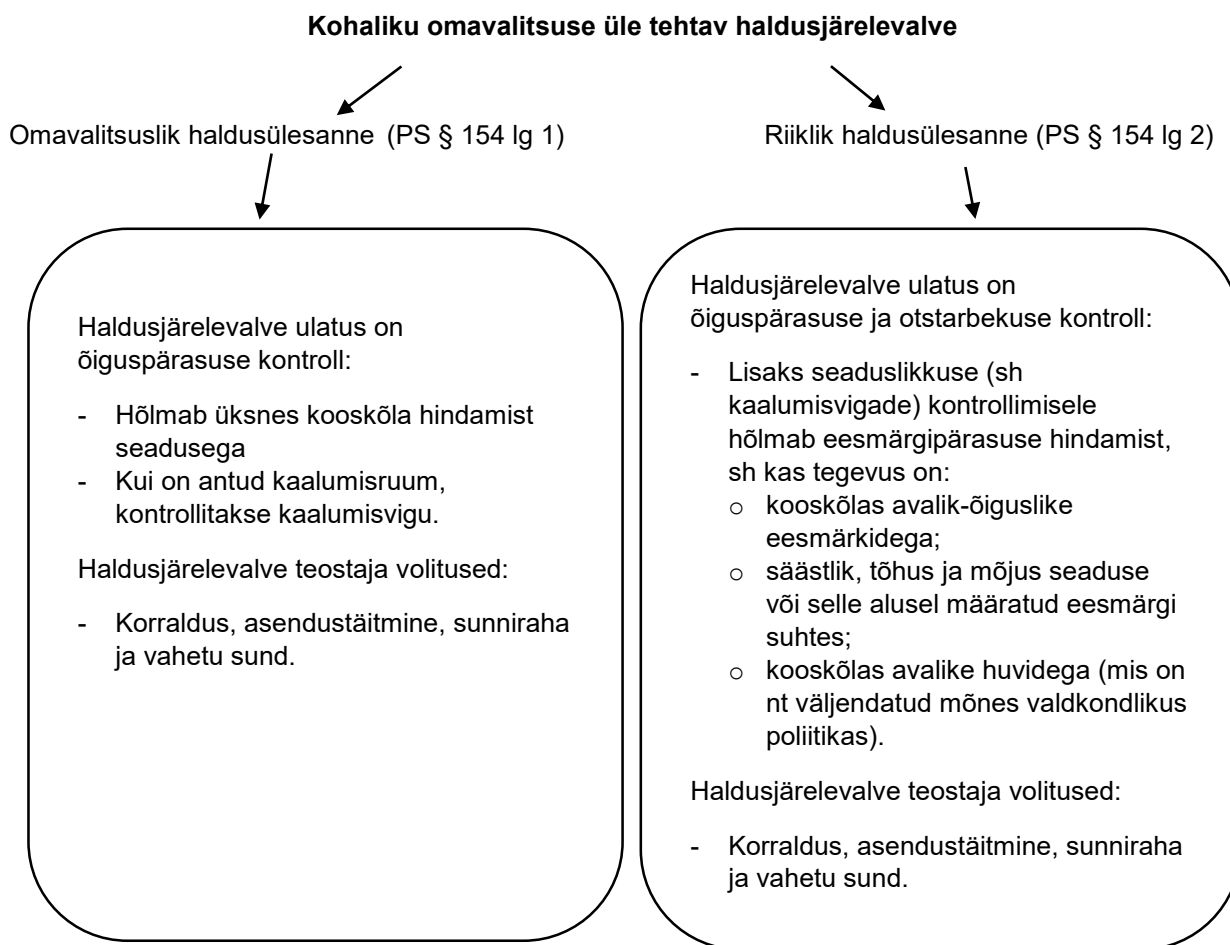
116. Haldusjärelevalve teostamisel kohaldatakse korralduse järelevalvatava asemel täitmisele haldusmenetluse seadust ja asendustäitmise ja sunniraha seadust.

(13) Haldusjärelevalve kohaliku omavalitsuse üle

117. Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmise üle haldusjärelevalve teostamine toimub üldjuhul samamoodi nagu teiste avalik-õiguslike (autonoomsete) juriidiliste isikute puhul. Rakendada saab õigusvastase tegevuse kahtluse korral uurimismeetmeid (lahenduse punkt 9) ning vajadusel anda ka korralduse haldusülesande õiguspäraseks täitmiseks (lahenduse punkt 10). Kui omavalitsus korraldust ei täida, toimub selle täitmine samuti üldises korras (lahenduse punkt 11).

118. Küll aga tuleb eristada omavalitsusüksuse haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalve teostamisel seda, kas see kontrollitav ülesanne on riiklik või omavalitsuslik (lahenduse punkt 4). Nimetatud eristus tuleneb ka Eesti põhiseadusest, mis teeb samuti selgelt vahet omavalitsuse enda ja riiklike ülesannete vahel (vt PS § 154 lõiked 1 ja 2). Sellele vastavalt määratletakse haldusjärelevalve ese järgmiselt põhimõttelise mudeli järgi:

- 1) Õiguspärasuse kontroll: omavalitsusliku haldusülesande täitmise kontrollimisel hinnatakse üksnes selle õiguspärasust.
- 2) Õiguspärasuse ja otstarbekuse kontroll: riikliku haldusülesande täitmise kontrollimisel hinnatakse nii selle õiguspärasust kui ka otstarbekust.



Joonis 3. Kavandatav omavalitsuste üle teostatava haldusesisese järelvalve kontseptsioon.

119. Omavalitsus võib haldusjärelvalve 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 (kuna sellisel juhul tegutseb omavalitsusüksus sisuliselt riigi kui terviku ühe osana).

(14) Haldusesisese järelvalve teostaja juhised

120. Haldusesisese järelvalve teostaja võib kavatsuse kohaselt anda järelvalvatavale haldusülesande õiguspäraseks või õiguspäraseks ja otstarbekaks täitmiseks juhiseid. Haldusjärelvalve teostaja juhised on järelvalvatavale ja asutuse ametnikele ning töötajatele siduvad ning nendest ei tohi kalduda kõrvale. Juhise annab haldusjärelvalve teostaja juht või tema volitatud isik. Juhis antakse kirjalikus vormis. Juhul, kui juhiseid ei täideta, saab teha ettekirjutuse. Ettekirjutus tehakse üksikjuhtumil järelvalve käigus tuvastatud puuduse kõrvaldamiseks, juhiseid antakse aga ette ulatuvalt määratlemata arvu juhtumiteks. Haldusesisese järelvalve käigus tekkinud vaidluste lahendamine

121. Vaidluste lahendamine haldusesisiseselt toimuks järgmiselt:

- 1) Kui haldusesisese järelvalve korras antud korraldus või juhiseid antakse teenistusliku järelvalve teostamisel, lahendatakse vaidlus alluvuse korras.
- 2) Ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised, samuti ministeeriumile alluvate ametite, inspeksioonide ja hallatavate asutuste vaidlused lahendab minister.

- 3) Haldusekandja sees erinevate asutuste vahel tõusetunud vaidlus lahendatakse alluvuse korras.
 - 4) Ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised, samuti ministeeriumile alluvate ametite, inspeksioonide ja hallatavate asutuste vaidlused lahendab minister.
 - 5) Erinevatesse ministeeriumide valitsemisaladesse kuuluvate valitsusasutuste vaidlused lahendavad asjaomased ministrid. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.
 - 6) Ministeeriumi ja riigiks mitteoleva avalik-õigusliku juriidilise isiku vaidluse riikliku haldusülesande täitmise üle lahendab minister.
 - 7) Ministeeriumiks mitteoleva riigiasutuse ja riigiks mitteoleva avalik-õigusliku juriidilise isiku vaidluse riikliku haldusülesande täitmise üle lahendab riigiasutus.
122. Kui haldusjärelevalve korras antud korraldus või juhised antakse järelevalve teostamisel omavalitsusliku haldusülesande õiguspärasuse üle, lahendatakse vaidlus halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

(15) Haldusesisese järelevalve käigus tekkinud vaidluste lahendamine

123. Vaidluste lahendamine haldusesiseselt toimub järgmiselt:
- 1) Kui haldusesisese järelevalve korras antud korraldus või juhised antakse teenistusliku järelevalve teostamisel, lahendatakse vaidlus alluvuse korras.
 - 2) Ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised, samuti ministeeriumile alluvate ametite, inspeksioonide ja hallatavate asutuste vaidlused lahendab minister.
 - 3) Haldusekandja sees erinevate asutuste vahel tõusetunud vaidlus lahendatakse alluvuse korras.
 - 4) Ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised, samuti ministeeriumile alluvate ametite, inspeksioonide ja hallatavate asutuste vaidlused lahendab minister.
 - 5) Erinevatesse ministeeriumide valitsemisaladesse kuuluvate valitsusasutuste vaidlused lahendavad asjaomased ministrid. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.
 - 6) Ministeeriumi ja riigiks mitteoleva avalik-õigusliku juriidilise isiku vaidluse riikliku haldusülesande täitmise üle lahendab minister;
 - 7) Ministeeriumiks mitteoleva riigiasutuse ja riigiks mitteoleva avalik-õigusliku juriidilise isiku vaidluse riikliku haldusülesande täitmise üle lahendab riigiasutus.
 - 8) Kui haldusjärelevalve korras antud korraldus või juhised antakse järelevalve teostamisel omavalitsusliku haldusülesande õiguspärasuse üle, lahendatakse vaidlus halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

(16) Kulud korralduse täitmisel järelevalvatava asemel

124. Haldusesisese järelevalve teostaja täidab korralduse järelevalvatava asemel enda kulul. Kui haldusjärelevalve teostaja täidab haldusjärelevalve korras antud korralduse järelevalvatava füüsilise isiku või avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku asemel, nõuab haldusjärelevalve teostaja asendustäite kulud sisse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

(17) Vaidealluvus kõrgemalseisvale asutusele

125. Kaalumist väärrib lahendus, et vaidealluvus antakse erinevates vaidemenetlustes läbivalt üldpõhimõttena kõrgemalseisvale asutusele:

- 1) Kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud ministeerium, kelle valitsemisalasse kuulub haldusakti andnud või toimingut sooritanud valitsusasutus.
- 2) Kui haldusakti on andnud või toimingut sooritanud omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, lahendab vaide ministeerium, kelle valitsemisalasse kuulub haldusülesanne, mille täitmiseks haldusakt anti või toiming sooritati.
- 3) Vaide esitatakse algse haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorganist (lähteorgan) kõrgemalseisvale haldusorganile (vaideorgan) haldusakti andnud haldusorgani kaudu.

126. Nimetatud muudatus tooks esiteks senisest enam valitsemisala praktikas tõusetuvaid probleeme ja vaidluseid ministeeriumide tähelepanu alla. Samuti suurendaks vaideorgani roll ministeeriumi võimalusi teenistusliku järelevalve teostamiseks ning laiendaks ka võimalusi tõhusalt enda valdkonda haldusjärelevalve esemeks olevate juhtumite kaudu juhtida.

(18) Vaidemenetlusele haldusakti kehtivust edasilükkav toime

127. Seadusandja peab arvestama, et inimese jaoks on haldusõigusliku õiguskaitse tagamisel esiplaanil õiguslike vigade parandamine (õigusriiklik huvi), kuid avaliku halduse ülesannet täitval haldusorganil on avalik huvi kehtiva haldusakti täitmise vastu (täitmishuvi). Eestis juurutatud haldusõiguse mudeli kohaselt ei mõjuta haldusmenetluses esitatud vaie ega ka halduskohtusse esitatud kaebus haldusakti täitmist. Inimesele antud ainus viis haldusakti täitmist peatada on esitada selleks eraldi esialgse õiguskaitse taotlus halduskohtusse. Mõistetavalt tähendab selline lahendus halduspraktika vigadega tegelemise koormuse asetamist nii inimesele kui ka kohtusüsteemile. Mõeldav oleks alternatiivne mudel, kus nii vaidel kui ka tühistamiskaebusel on haldusakti täitmist peatav toime.⁵⁸ See tagab õigusriigi põhimõtte ellu rakendamise läbi selle, et haldusorgan on sunnitud enne enda antud haldusakti täitmise juurde asumist tegelema kerkinud vigadega ning need ära parandama. Nimetatud õiguskaitsevahendite edasilükkav toime tähendab, et tühistamiskaebus ja vaide edasilükkav toime kujutab endast esialgse õiguskaitse esimest taset. Sellisel lahendusel on eelduslikult ka kohtusüsteemi töökoormust leevendav toime. Samas tuleb mõnda, et teatud tingimustel peaks haldusorgan ka vaide edasilükkava toime puhul saama siiski otsustada haldusakti täitmisele pöörata, kuna leidub olukordi, kus avalik täitmishuvi kaalub üles võimaliku vea, mis võibki enda olemuselt olla tagantjärele parandatav.⁵⁹

128. Vaide edasilükkav toime loob muu hulgas ka eelduse, et vaide esitamine saaks enne halduskohtusse pöördumist olla isegi kohustuslik. Kui vaie peatab üldjuhul haldusakti täitmise, ei kujutaks kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ka õigusriiklikult ülemäärast takistust isiku subjektiivsete õiguste kaitsmisel.⁶⁰ Vaidemenetluse kujundamine kohustusliku kohtueelse menetlusena toob eelduslikult kaasa mitmeid positiivseid mõjusid, sh nii kohtute töökoormuse vähenemise kui ka haldusmenetluste kvaliteedi paranemise (vigadega tõhusam tegelemine täidesaatva riigivõimu sees).

D. MÕJUD

(1) Paraneb halduspraktika kvaliteet ja juhtimine

129. Sätestades tervikliku ja õiguslikult selge regulatsiooni haldusesisese järelevalve teostamiseks, on riigil võimalik l haldusesisese juhtimise ja järelevalve kaudu pidevalt ja tõhusalt tegeleda halduspraktika vigade korrigeerimisega. Haldusesiseses juhtimisprotsessis korrastuvad nn käsuliinid ning kujuneb selgelt välja vastutuse jagunemine ja rollijaotus erinevate asutuste vahel (sh toimub ühtlasi juhtimise tõhustumine).

130. Nii paraneb potentsiaalselt halduspraktika kvaliteet tervikuna ning see on senisest enam kooskõlas õigusriigi põhimõttega. Selle tulemusena ei sõlgu riigivõimu teostamise vigade parandamine enam niivõrd suurel määral kaebuseid esitavatest inimesest ning neid lahendavatest halduskohtutest. Muudatuste tulemusena peaks leevenema tervikuna haldusesiseste protsesside venimise probleem ning haldusorganite ükskõiksus selle suhtes.⁶¹

131. Seega muudatuse positiivse tulemusena ei jää halduspraktika vigadega tegelemine eelduslikult enam (sama suures mahus kui praegu) inimesele ning kohtusüsteemile (halduskohtutele). Lisaks väheneb suure tõenäosusega koormus halduskohtutele tulenevalt sellest, et vähem asju jõuab halduskohtusse. Detailne statistika, kui palju selliseid asju halduskohtusse jõuab ja kui suur oleks muutus arvuliselt, VTK koostamise ajal kättesaadav ei ole.

132. Haldusesisese järelevalve tõhustamine ei mõjuta üksnes järelevalve teostajaid ja adressaate. Olulisemgi on pikaajalisem mõju haldusmenetluste ja halduspraktika tõhustamise näol füüsilistele isikutele ja ettevõtjatele.

⁵⁸ Sellise lahenduse on seadusandja vastu võtnud näiteks Saksa haldusõiguslikus õiguskaitse süsteemis, kus Saksa Liidu halduskohtumenetluse seadustiku (saksa keeles *Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO*) § 80 lõike 1 kohaselt on nii tühistamiskaebusel kui ka vaidel põhimõtteliselt haldusakti õigumõju edasilükkav toime (nn suspensiivefekt). Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>

⁵⁹ Selline säte on ette nähtud Saksa Liidu halduskohtumenetluse seadustikus (VwGO), mille § 80 lõike 2 punkti 4 alusel võib haldusorgan ise eraldi otsusega edasilükkava toime välistada, kui selle vastu on ülekaalukas avalik huvi või menetlusosalise huvi.

⁶⁰ Nii on ka Saksa süsteemis ette nähtud kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus, kus VwGO § 68 jj sätestab inimesele kohustuse enne halduskohtusse pöördumist taotleda vigade parandamist kohtueelses kohustuslikus vaidemenetluses.

⁶¹ Vt nt Eesti Advokatuuri 03.04.2025 pöördumist (nr 1-2/25/229) Vabariigi Valitsuse juures tegutseva efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja poole: Ettepanekud ärikeskkonna parandamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks, sh nt ettepanekud nr 5.1. ja 5.2. ning 5.4. Arvutivõrgus: [2025-04-03 Eesti-Advokatuuri-ettepanekud-arikeskkonna-parandamiseks-ja-halduskoormuse-vahendamiseks-03.04.2025.pdf](https://www.riigikohus.ee/et/2025-04-03-Eesti-Advokatuuri-ettepanekud-arikeskkonna-parandamiseks-ja-halduskoormuse-vahendamiseks-03.04.2025.pdf)

(2) Kiirenevad haldusesisesed protsessid

133. Olukorras, kus toimub selge haldusesisene juhtimine ning on hästi eristatud vastutusjaotus, ei jää enam potentsiaalselt tähelepanuta ülemääraselt venivad haldusmenetlused ja protsessid. Kui haldusülesannet täitvas asutuses ei ole ametnik enam niivõrd üksi haldusmenetluse eest vastutav ning ta saab enda tööülesannet täites tugineda ühelt poolt selgetele reeglitele ning teisalt saab ka järjepidevalt selgeid juhtimisalaseid suuniseid, on tal ka suurem motivatsioon ning julgus haldusesisene protsess kiirelt ellu viia.

(3) Haldusjärelevalve korraldus on selgem

134. Kui praegu on olulised mõisted (nt haldusülesanne, otstarbekus, õiguspärasus) seaduses selgelt sisustamata või ebapiisavalt sisustatud, siis VTK kohaselt plaanitakse need defineerida. Muudatus mõjutab haldusjärelevalve teostajaid, sest haldusjärelevalve teostajate jaoks muutub senisest selgemaks, kuidas ja millistes olukordades saab haldusjärelevalvet rakendada ning kelle suhtes. Selgemad järelevalvenormid parandavad õiguskindlust, sh võib see kiirendada järelevalvemenetlusi ja parandada nende kvaliteeti. Selge ja tõhus järelevalve regulatsioon võib tugevdada avalikkuse usaldust riigiasutuste vastu.

135. Tulenevalt sellest, et neid, kes saavad haldusjärelevalvet teostada, on mitmeid ja erinevaid, siis mõju ulatus on suhteliselt suur. Samuti on suhteliselt suur mõju neile, kelle üle haldusjärelevalvet teostatakse.

136. Kuivõrd kavatsuse kohaselt täpsustatakse vajadusel ka (valdkonna eest vastutavate ministeeriumide ettepanekute alusel) haldusjärelevalve sätteid eriseadustes (sh eristamist riiklikust järelevalvest), siis muudatus mõjutab ka neid haldusjärelevalve teostajaid, kelle puhul kehtib eriregulatsioon VVSis toodud üldregulatsioonist. Samuti neid, kelle üle eriseaduste alusel haldusjärelevalvet teostatakse (nt avalik-õiguslikud juriidilised isikud).

(4) Teenistuslikust ja haldusjärelevalvest moodustatakse ühtne süsteem

137. Kuivõrd nii teenistuslik kui ka haldusjärelevalve toimuvad halduse sees, siis moodustatakse neist ühtne tervik, mis viiakse edaspidi HKTS-si ja eristatakse selgemini riiklikust järelevalvest – haldusesisene järelevalve. Muudatus loob seega õiguselgust ja mõjutab haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve tegijaid ja neid, kelle üle haldus- või teenistuslikku järelevalvet teostatakse.

(5) Piiritletakse selgemini omavahel riiklik järelevalve ja haldusjärelevalve

138. Lisatakse põhimõte, et haldusjärelevalve teostamisel ei kohaldata KorSi. Haldusjärelevalve teostajate jaoks muutub regulatsioon õiguselgemaks, mistõttu lihtsustub haldusjärelevalve tegemine. Muudatus mõjutab nii riikliku kui ka haldusjärelevalve teostajaid, kellel on paremini arusaadav, millist regulatsiooni kohaldada. Mõju ei ole sedavõrd suur, sest järelevalve teostajad on valdkonna spetsialistid, kuid õiguselguse tagamiseks täpsustatakse regulatsiooni.

(6) Tagatakse efektiivsemalt ettekirjutuse täitmine

139. Kui praegu on VVSis kohaselt ainsaks ettekirjutuse täitmise tagamise meetmeks sunniraha määramine ja seda ka vaid teise haldusekandja korral, siis VTK kohaselt võiks kaaluda regulatsiooni, kus haldusjärelevalve teostaja antud tähtjaks korralduse täitmata jätmisel võiks täita haldusjärelevalve teostaja korralduse ise. Oluline on silmas pidada, et arvestada tuleb HMSist tulenevaid haldusakti kehtetuks tunnistamise piiranguid. Muudatus mõjutab eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuseid, kes peavad arvestama võimalusega, et riik saab senisest tõhusamalt nende tegevusse sekkuda. Seega mõjutab muudatus mh 79 kohalikku omavalitsust.⁶²

140. Muudatus võib kaasa tuua kulu järelevalvajale, sest kui järelevalve teostaja täidab korralduse järelevalvatava asemel, tekib talle endale täitmisest tulenev kulu. Kui täidetakse füüsilise isiku või avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku asemel korraldus, siis saab haldusjärelevalve teostaja nõuda asendustäitmise kulud sisse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Sellega reguleeritakse selgelt, kuidas toimub tekkinud kulude hüvitamine. Kulusid, mis võivad tekkida, ei ole võimalik täpselt prognoosida.

⁶² Arvutivõrgus: <https://www.elvi.ee/kohalikud-omavalitsused/mis-kohalikud-omavalitsused-0>

(7) Haldusjärelevalve käigus tekkivate vaidluste lahendamine muutub selgemaks

141. Üldjuhul toimub vaidluste lahendamine alluvuskorras ehk kõrgemalseisva instantsi ja lõpuks Vabariigi Valitsuse tasandil, kui ei leita üksmeelt. See toimub nii ka kehtivas õiguses. Vaidlused, mis tekivad haldusjärelevalve käigus antud juhisest või KOVile antud korralduse pinnalt, peaks kuuluma halduskohtumenetluse seadustiku reguleerimisalasse. Muudatus mõjutab haldusjärelevalve (ja teenistusliku järelevalve) teostajat, kellel jaoks muutub selgemaks, kes lahendab tekkinud vaidluse.

(8) Haldusjärelevalve (KOVide üle) muutub tõhusamaks

142. Kui praegu on halduskohtulik protest haldusjärelevalve abinõuna aeganõudev ja kohmakas, siis VTK-s tehakse ettepanek see kaotada. Muudatuse mõju on väike, sest proteste esitatakse vähe – nt Justiitsministeerium esitas protesti 2021, kuid 2022 ja 2023 ei esitatud ühtegi protesti. Samas kui haldusjärelevalve teostamine KOVide üle muutub selliselt, et proteste enam regulatsioon ette ei näe, muutub tehtav haldusjärelevalve kiiremaks ja tõhusamaks.

(9) Ministeeriumide juhtimishoovad muutuvad vaidemenetluse kaudu tõhusamaks

143. Muudatuse tulemusena jõuavad valitsemisalas tõusetuvad praktilise elu probleemid ja vaidlused senisest enam ministeeriumidesse. Kui ministril on vaidemenetluste kaudu vahetu ülevaade enda valitsemisala praktilise elu murekohtadest, saab ta selle võrra tõhusamalt ka enda valdkonda juhtida. Näiteks, kui ettevõtjate arvates on probleemne⁶³ riikliku järelevalve pädevusega ametnike tegevus, siis on ministeeriumil vaideorganiks olles vahetud hoovad nende kitsaskohtadega tegelemiseks. Samuti suurendab vaideorgani roll ministeeriumi võimalusi teenistusliku järelevalve teostamiseks ning laiendab võimalusi tõhusalt enda valdkonda konkreetsete ja eluliste näidete kaudu juhtida.

144. Muudatusega väheneb vaiete menetlemise võrra töökoormus senistes asutustes. Muudatus toob aga kaasa mingil määral töökoormuse kasvu ministeeriumides nendele ametnikele, kes hakkavad vaietega tegelema. Siin võib täiendavalt vaja olla täiendkoolitust ja teenistusülesannete ümberkujundamist. Samas väheneb koormus valitsemisala asutuste ametnikel, kes seni vaidemenetlusega oma teenistusülesannete raames tegelesid. Siiski võib vajalik olla ministeeriumidesse vajaliku info ja dokumentatsiooni edastamine. Andmed selle kohta, kui paljud ametnikud tegelevad igapäevaselt vaiete lahendamisega, VTK koostamise ajal kättesaadavad ei ole. Seda, kui palju aega vaiete lahendamisele kulub, ei ole võimalik detailselt prognoosida, sest see võib ajas varieeruda (kui palju vaideid esitatakse, kui keerukate juhtumitega on tegemist ehk kui kaua nende lahendamine aega võtab jne).

145. Kui järelevalve liigub ministeeriumidesse, paraneb ka ministri kui poliitilise juhi roll ja vastutus. See mõju on positiivne, sest VVS § 49 kohaselt korraldab minister ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi temale VVS § 3 lõikes 2 nimetatud peaministri korraldusega määratud pädevuse ja vastutusvaldkonna piires. Seega peaks valitsemisalas toimuv jõudma ka ministrini läbi igapäevaselt tõusetuvate praktikaprobleemide.

146. Kui pädevus vaideid lahendada liigub ministeeriumidesse, siis on allasutustel võimalus saada oma haldusmenetlustes selgeid suuniseid väljastpoolt enda asutust. Seeläbi võib selline vaiete lahendamine muutuda objektiivsemaks ja vähenevad ühe ja sama asutuse sees tekkida võivad huvide konflikti riskid. Seega vaiet esitavate isikute jaoks võib muutuda vaide esitamine ministeeriumisse (mitte esmase otsuse teinud asutusele) usaldusväärsemaks, sest vaiet ei lahenda sama asutus ning ametnik.

E. SIHTRÜHM

147. Haldusjärelevalve regulatsiooni muutmine mõjutab neid, kes haldusjärelevalvet teostavad, ja neid, kelle üle haldusjärelevalvet teostatakse.

148. VVS § 75¹ lõikes 1 sätestatakse, et haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Haldusorgan haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 tähenduses on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega võib haldusorganiks olla:

- 1) riigiasutus;
- 2) avalik-õiguslik juriidiline isik;
- 3) kollegiaalorgan;
- 4) üksik ametnik või

⁶³ Vt nt Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja ettepanekuid. Arvutivõrgus: <https://www.riigikantselei.ee/majanduskasvu-noukoda>.

5) avaliku halduse ülesannet iseseisvalt täitma volitatud eraõiguslik isik.

149. Ühisnimetajaks on see, et kõik need organid täidavad avaliku halduse ülesannet (haldusülesannet), sõltumata sellest, kas haldusorgani ülesanded sisaldavad riigivõimu volituse olemasolu või ei eelda võimuvolitusi või kas haldusfunktsiooni täitmine on organi põhifunktsioon või abistav/täiendav funktsioon. Ka organid, kes ei ole täitevvõimu organid, täidavad ülesandeid, mis materiaalses mõttes on haldusülesanded. Milline haldusorgan on konkreetsel juhul järelevalve teostaja ja missugune on tema pädevus, ei tulene VVS-ist, vaid eriseaduse regulatsioonist.⁶⁴

150. Ministeeriumide haldusjärelevalve koormus on erinevate ministeeriumide lõikes erinev. Näiteks Haridus- ja Teadusministeerium teeb haldusjärelevalvet õppeasutuste üle⁶⁵. Järelevalvet korraldab Haridus- ja Teadusministeeriumi õiguspoliitika osakond. Järelevalvet koolieelsete lasteasutuste, üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste ja nende pidajate tegevuse õiguspärasuse üle teostab Haridus- ja Teadusministeerium eesmärgiga tagada hariduse kättesaadavus ja sellele võrdsetel alustel juurdepääsetavus, õppe ja kasvatus korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus.

151. Siseministeerium teeb jõuametkondade üle haldusjärelevalvet. ja

Järelevalve teostaja põhiselt jaguneb järelevalve:

- 1) Erijärelevalve – Prokuratuuri poolne järelevalve kriminaalmenetluse, tunnistajakaitse ja kuritegude ennetamiseks teostatud jälitustoimingute raames. Õiguskantsleri teostatud järelevalve põhiõiguste ja- vabaduste tagamise põhimõtte ja hea halduse tava järgimise üle.
- 2) Majandusjärelevalve – Riigikontrolli poolne järelevalve rahaliste vahendite kasutamise üle.
- 3) Parlamentaarne järelevalve – järelevalve teostamine täidesaatva riigivõimu asutuste üle: julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ja julgeolekuasutuste ning jälitusametkondade töö tõhususega, samuti nende üle teostatava järelevalvega seonduvates küsimustes.
- 4) Kohtulik (kontroll) järelevalve – lähtub isikute õiguste ja vabaduste riivist ja selle seaduslikkusest (kaebeõigus).

152. Seega kuna haldusjärelevalve võib erinevate valitsusasutuste lõikes olla väga erinev, siis on sihtrühm väga lai ja mõju neile erinev – sõltuvalt sellest, kui palju üks või teine haldusorgan haldusjärelevalvet teeb.

153. VVS § 75¹ lõige 4 sätestab haldusjärelevalve ulatuse teiste halduse kandjate üle. Need on:

- 1) kohaliku omavalitsuse üksused;
- 2) teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud (näiteks: Advokatuur, Töötukassa, Haigekassa jt) ning
- 3) eraõiguslik isik, kellele on iseseisvaks täitmiseks volitatud haldusülesanne.

154. Haldusekandjaid, kelle üle haldusjärelevalvet teostatakse, ei ole lõplikult võimalik kirja panna, mistõttu täpne sihtrühm ei ole teada.

F. EDASINE VÄLJATÖÖTAMINE

155. Muudetakse halduskoostöö seadust, Vabariigi Valitsuse seadust, vastavalt vajadusele eriseaduseid, mis reguleerivad haldusjärelevalvet, lähtudes valdkonna eest vastutava ministeeriumi ettepanekutest.

156. VTK saadetakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja Riigikantseleile, arvamuse avaldamiseks Riigikontrollile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikohtule, Eesti Valdade ja Linnade Liidule, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Eesti Advokatuurile, Tartu Ülikoolile, Tallinna Ülikoolile ja Riigiõiguse Sihtkapitalile.

157. Eelnõu edasise koostamise kava sõltub kooskõlastamiselt saadud tagasisidest.

Väljatöötamiskavatsuse on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Monika Tappo (monika.tappo@justdigi.ee) ja sama talituse juhataja Illimar Pärnamägi (illimar.parnamagi@justdigi.ee). Väljatöötamiskavatsuse koostamises on osalenud sama talituse nõunik Mari Kabi (mari.kabi@justdigi.ee). Mõjude hinnangu koostamist toetas Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Pille-Riin Lindsalu (pille-riin.lindsalu@justdigi.ee).

⁶⁴ Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) seletuskiri, lk 30-31. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/Korrakaitseaduse%20muutmise%20ja%20rakendamise%20seadus/>.

⁶⁵ Arvutivõrgus: <https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/jarelevalve>.