

Arvamus

Väljatöötamiskavatsus

Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmiseks

On väga tänuväärne, et on parandada võetud haldusorganisatsioonisisene järelevalve korraldus. Kõik probleemkohad on VTK-s adekvaatselt ja põhjalikult kaardistatud.

Järgnevalt mõned küsitavused, mis torkavad silma lahenduste osas ja mõningate lähtekohtade osas lahenduste leidmisel.

Esiteks tasub koheselt vahet teha sellel, kas riiklik järelevalve on või ei ole haldussisese järelevalve osa. Esmapilgul on VTK-s selge eristus tehtud. St rääkides haldussisese järelevalvest, ei kuulu riiklik järelevalve instrumentide hulka, mida haldusorganite üle haldusorganite poolt teostatavas järelevalves kohaldatakse. VTK-s tuuakse muu hulgas välja seisukoht, kus Mait Laaring selgitab, et on tegevusi, mida teevad haldusorganid nagu iga teine eraõiguslik isik. Kuid lahendust sellise tegevuse üle teostatava järelevalve kohta VTK-s otseselt ei pakuta. Hetkel kehtiva KorS § 1 lõige 7 järgi ei kohaldata KorS-i ühe haldusorgani poolt teise haldusorgani tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamisel ega ühe haldusekandja poolt teise haldusekandja haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamisel. See säte annab teatepulga haldusorganite poolt haldusorganite üle teostatava järelevalve osas riiklikult järelevalvelt haldusjärelevalvele. Ent alates 2014-ndast aastast on tõlgendused kõnealuse eristamise osas olnud erinevad. Nimelt ei ole selge järelevalve sellise tegevuse üle, kus haldusorgan otseselt oma põhiülesannet ei täida, ent peab järgima nõudeid nagu iga teine eraõiguslik isik. Näiteks tuleohutusnõuded, tööohutusnõuded jne. Siin pörkub kaks lähenemisviisi. Esimene: kui haldusorgan teostab järelevalvet teise haldusorgani üle ja tegu ei ole teenistusliku järelevalvega, on tegemist haldusjärelevalvega. Kui Päästeamet või Tööinspeksioon teostab järelevalvet vallavalitsuse üle või ministeeriumi üle eelpooltoodud nõuete täitmise osas, ei ole KorS kohaldatav (= ei ole tegu riikliku järelevalvega). Teine: kuna eelpooltoodud juhtudel ei ole tegu kontrollitavate põhiülesannetega, kontrollitavad on siin rollis nagu iga teine eraõiguslik isik, kohaldatakse KorS ja tegu on riikliku järelevalvega. Sellise lähenemise puhul tekib põhimõtteline konflikt eeskätt halduskandja sisese järelevalve osas, kuna KorS on üles ehitatud järelevalvele, mis toimub haldusest välja suunatult, isikult isikule. Haldusekandjate vahelise järelevalve puhul see probleem nii terav ei ole, kuid põhiõigusriive kontekstis siiski: nagu selgitatakse ka VTK-s, on haldusorganid ise eelkõige põhiõiguste kohustatud subjektid, mitte õigustatud. VTK-s on haldusülesanded jaotatud riiklikeks ja omavalitsuslikeks, täpsustamata siiski, mis haldusülesanded oma olemuselt (sisuliselt) järelevalve kontekstis on. Kas kõik riiklikud haldusülesanded, kaasa arvatud ülesanded, mis põhiülesannete hulka ei kuulu (seega ka tuleohutusnõuete järgimine). Sel juhul oleks lahendatud üle kümne aasta kestnud probleem, kuid VTK ses osas täit selgust ei anna.

Mõtlemata paneb haldussisese järelevalve preventiivse lähenemise aspekt ning üldse järelevalve kui juhtimismudeli esitlemine. See kontseptsioon vajaks tõsiselt läbitöötamist. Kas sellise võttega (iseenesest innovatiivne) ei hägustata siiski järelevalve eesmärki. Pigem võiks kasutada, kohandada ja sisustada õiguslalases kirjanduses kohatud mõisteid: eel- ja järelkontroll.

Omaette probleemne teema on järelevalve KOV-de tegevuse üle. Ei ole üldse kindel, et pakutud mudel selgem saab olema. Hakata järelevalves vahet tegema riiklike ja omavalitsuslike ülesannete vahel on teoreetiliselt väga tervitatav, kuid baas (kes on

kontrollijad) on endiselt väga killustunud. Koos maavalitsuste kaotamisega kadus ära tõhus riigipoolne regionaalne tasakaalustatud ja kompleksne kontroll KOV üksuste tegevuse üle. VTK koostajad mõnavad, et süsteem hetkel ei ole kõige parem ja pakuvad variandiks nõ katusjärelvalvaja tekitamise (võiks paralleelina tuua politsei kui üldkorrakaitseorgani rolli). So kui järelvalvatav tegevus ei ole kellegi järele valvata, täidaks tühimiku kindel valitsusasutus. Sealjuures see roll praegu kehtiva korra kohaselt on justiits- ja digiministeeriumil, kuid kas ei võiks kaaluda taastada regionaalse tasandi katusjärelvalve institutsioon.

Ettevaatlik tasub olla ettepaneku osas muuta vaidemenetlus kohustuslikuks eelmenetluseks enne kohtusse pöördumist. Tegemist on põhiseaduse § 15 mõttes väga radikaalse sammuga ning siinkohal tasub teha põhjalik põhiseaduspärasuse analüüs. Mõte, et nõnda vähendatakse kohtualluvust, ei ole väga kandev ja vajaks teaduslikku analüüsi. Tundub, et nii ei teki mitte ainult ühendatud anumate sündroom (so kulu vaidlusteks kandub lihtsalt üle täidesaatva võimu kanda), vaid kulud tervikuna hoopis suurenevad. Sest ega kohustuslik eelmenetlus ei võta võimalust kohtusse pöörduda.

Ettepanek sarnaselt saksa õigusega tekitada olukord, kui vaie või kaebus esitatakse, peatuks üldjuhul ka haldusakti täitmise kohustus, vajab samuti tõsist analüüsi. Ehk ei olegi vaidemenetlust ja kohtusse kaebamist käsitleva regulatsiooni muutmine esmajärjekorras tehtav samm, vaid see reformitaks hiljem, kui on korrastatud haldus- ja teenistusliku järelvalve üldregulatsioon.

Kuigi reguleerimisesemeks saab olema üldregulatsioon, võiks reformi käigus luua nõ süsteemipuu ka eriregulatsioonide osas: õiguskantsleri järelvalve; võrdõigusvoliniku järelvalve jne. Kuivõrd eesmärk on korrastada üldist haldussisese järelvalve korraldust, tasub kaalumist, kas üldse jääda kinni mõistetes haldusjärelvalve ja teenistuslik järelvalve. Näiteks ei ole teenistusliku järelvalve pädevuse laiendamine kuigi põhistatud haldusülesannete täitmiseks volitatud ülesannete täitmise kontrolli osas. VTK koostajad mõnavad ka ise, et ehk ei peaks teenistusliku järelvalve alla kuuluma halduslepinguga volitatud ülesande täitmise üle teostatav kontroll. Sama problemaatiline on tegelikult ka seadusega haldusülesande täitmiseks volitatud haldusülesande täitmise kontrollimise käsitlemine teenistuslikuna. Ka kaasamise käigus kaasatava üle järelvalve teostamine teenistuslikuks järelvalveks pidamine on küsitav. Olemuslikult on isegi mõistetav niisugune teenistusliku järelvalve laiendamine. Kuid praktikas võib tekkida oht, et lõppeks ei saa enam keegi aru, mis järelvalvega parajasti tegu on. Kaaluda võiks haldussisese järelvalve liigendatumat liigitamist, tuues eraldi välja haldus- ja teenistusliku järelvalve kõrvale halduskoostöölase järelvalve (haldusülesannete täitmiseks volitamise ja kaasamise osas).

Kaasamise institutsioon vajaks samuti üldregulatsiooni. Hetkel on see killustatult toodud eriseadustes.

Lahendusele, kus kui vaidlus toimub avalik-õigusliku isiku ja riigiasutuse vahel, lahendaks sel juhul küsimuse riigiasutus, tasuks korraks veel tõsiselt otsa vaadata. Ehk suurendaks vaidluse lahendamise objektiivsust siiski mõne muu asutuse vaidlust lahendavaks osapooleks nimetamine.

VTK-s toodud võimalus vahetu sunni teostamiseks haldussisese järelvalves vajab selgitust, millised need olukorrad täpsemalt oleksid.