

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
Õigusteaduskond
Avaliku õiguse osakond

Marge-Reet Usk

HALDUSÕIGUSE ÜLDOSA REFORM EESTI VABARIIGIS 1990. AASTATE TEISEL
POOLEL – HALDUSKORRALDUSE SEADUSE KÜSIMUS

Magistritöö

Juhendajad

prof. dr. iur. Marju Luts-Sootak
PhD Madis Ernits

Tartu
2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	6
I HALDUSKORRALDUSE SEADUSE EELNÕU HALDUSÕIGUSE ÜLDOSA REFORMI OSANA.....	11
1. Haldusõiguse üldosa reformi historiograafia ja allikad	11
1.1. Haldusõiguse üldosa reformi historiograafia.....	11
1.2. Saksa ekspertidega tehtud koostöö historiograafia.....	13
1.3. Arhiivimaterjalid haldusõiguse üldosa reformi kohta	15
1.4. Haldusõiguse üldosa reformi materjalid Madis Ernitsa erakogus	18
2. Haldusõiguse üldosa reform 1998-2002	19
2.1. Haldusõiguse üldosa reformi esimene periood Heiki Loodi juhtimisel	20
2.2. Haldusõiguse üldosa reformi teine periood Ülle Madise juhtimisel	23
2.3. Halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE menetlemine Riigikogus	31
II AMETIABI.....	34
1. Ametiabi regulatsioon Schwemeri eelnõu järgi	34
1.1. Üldisloomustus	34
1.2. Ametiabi legaaldefiniitsioon.....	34
1.3. Ametiabi taotlemise alused ja kord	35
1.4. Ametiabi andmisest keeldumise alused	35
1.5. Ametiabi menetlus ja kulutuste hüvitamine	37
1.6. Vastutus ametiabi õiguspärasuse eest.....	37
2. Ametiabi regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonide järgi.....	38
2.1. Üldisloomustus	38
2.2. Ametiabi regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 03.12.1999 tööversiooni järgi.....	38
2.2.1. Ametiabi legaaldefiniitsioon.....	38
2.2.2. Ametiabi taotlemise alused ja kord.....	39
2.2.3. Ametiabi andmisest keeldumise alused	39
2.2.4. Ametiabi menetlus ja kulutuste hüvitamine.....	40
2.3. Ametiabi regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 14.01.2000 tööversiooni järgi.....	40
2.3.1. Ametiabi legaaldefiniitsioon	40
2.3.2. Ametiabi taotlemise alused ja kord.....	41
2.3.3. Ametiabi andmisest keeldumise alused	41

2.3.4. Ametiabi menetlus ja kulutuste hüvitamine.....	42
2.3.5. Vastutus ametiabi õiguspärasuse eest	42
3. Ametiabi regulatsioon 474 SE järgi	43
4. Ametiabi regulatsiooni probleemid kehtivas õiguses	44
4.1. Üldisloomustus	44
4.2. Sätete tõlgendamine.....	45
4.3. Õiguslike vaidluste lahendamine.....	47
4.4. Ametiabi taotlemise korra liigne bürokraatlikkus	48
4.5. Ametiabi taotlemise eesmärgi õiguspärasuse hindamine	49
4.6. Kulutuste hüvitamise regulatsioon	50
5. Vahekokkuvõte.....	51
III TÄIDESAATVA VÕIMU ÕIGUSPÄRASUSE JA OTSTARBEKUSE JÄRELEVALVE ISEENDA ÜLE.....	55
1. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve koht ja kujunemine haldusjärelevalve üldises raamistikus	55
2. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve Schwemeri eelnõu järgi.....	57
2.1. Erialane järelevalve	57
2.1.1. Erialase järelevalve pädevus ja kohaldamisjuhud.....	57
2.1.2. Erialase järelevalve meetmed	60
2.2. Õiguspärasuse järelevalve	61
2.2.1. Õiguspärasuse järelevalve pädevus ja kohaldamisjuhud	61
2.2.2. Õiguspärasuse järelevalve meetmed	63
2.3. Teenistuslik järelevalve	65
3. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve halduskorralduse seaduse eelnõu järgi	66
3.1. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 20.09.1999 tööversiooni järgi	66
3.1.1. Teenistuslik järelevalve.....	67
3.1.2. Erialane järelevalve	67
3.1.3. Õiguspärasuse järelevalve	68
3.1.4. Vahekokkuvõte.....	69
3.2. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 03.12.1999 tööversiooni järgi	70
3.2.1. Eelnõu põhiversiooni muudatused	70
3.2.2. Alternatiivne järelevalve mudel	71

3.2.2.1. Teenistusvalve.....	71
3.2.2.2. Erialane järelevalve.....	72
3.2.2.3. Riigivalve.....	73
3.2.3. Vahekokkuvõte.....	74
3.3. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 14.01.2000 tööversiooni järgi	75
3.4. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 15.02.2000 tööversiooni järgi	75
3.4.1. Põhimõtteline mudelivahetus	75
3.4.2. Järelevalve sätete üldosa	76
3.4.2.1. Järelevalvemeetmed.....	76
3.4.2.2. Järelevalve teostamise pädevus.....	77
3.4.2.3. Nõuded ettekirjutusele või antavale aktile.....	77
3.4.3. Teenistuslik järelevalve.....	78
3.4.4. Riiklik järelevalve	78
3.4.5. Vahekokkuvõte.....	79
4. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsioon 474 SE järgi	80
5. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni probleemid kehtivas õiguses	81
5.1. Teenistuslik järelevalve ja haldusjärelevalve Vabariigi Valitsuse seaduses	81
5.2. Teenistusliku järelevalve regulatsiooni probleeme	82
5.2.1. Teenistusliku järelevalve reguleerimisvaldkonna piiritlemine	82
5.2.2. Preventiivse meetme puudumine	83
5.2.3. Vajalike reaktiivsete meetmete puudumine	84
5.3. Kehtiva haldusjärelevalve regulatsiooni probleeme.....	86
5.3.1 Haldusjärelevalve instituudiga seonduvaid piiritlemisprobleeme	86
5.3.2. Haldusjärelevalve meetmete piiratus	88
5.3.2.1. Vabariigi Valitsuse seadus § 75 ¹	88
5.3.2.1.1. Ettekirjutuse piiratus	88
5.3.2.1.2. Ettekirjutuse täitmise tagamise piiratus	90
5.3.2.2. Vabariigi Valitsuse seadus § 75 ²	90
5.3.3. Järelevalve piirid kohaliku omavalitsuse üksuste osas	93
6. Vahekokkuvõte.....	95
KOKKUVÕTE	97

ZUSAMMENFASSUNG.....	101
KASUTATUD MATERJALID	106

SISSEJUHATUS

Haldusõigus on (kirjutatud ja kirjutamata) õigusnormide kogum, mis kehtib spetsiifilisel viisil halduse – haldustegevuse, haldusmenetluse ja halduskorralduse – jaoks.¹ Haldusõiguse eriosasse kuuluvad üksikuid sektoreid puudutavad normistikud: maksuõigus, planeerimis- ja ehitusõigus, avaliku teenistuse õigus, majandushaldusõigus, keskkonnaõigus jt.² Haldusõiguse üldosa seevastu hõlmab niisuguseid regulatsioone, printsiipe, mõisteid ja õigusinstituute, mis on põhimõtteliselt kõigi haldusõiguse valdkondade jaoks olulised.³ Haldusõiguse üldosa võib omakorda jaotada kaheks: üksikisiku ja halduse vaheline suhtlus ning haldusaparaadi sisemised küsimused.⁴ Halduskorralduse seadus, millesse on koondatud avaliku halduse kandjate süsteemi, koostöö ja järelevalve regulatsioon, kuuluks just viimasesse valdkonda. Kuuluks tingivalt, sest sellise nimetusega seadus puudub Eesti kehtivas õiguskorras. Küll aga töötati niisuguse nimetusega seaduse eelnõu välja 1990. aastate teisel poolel, haldusõiguse üldosa reformi raames.

Haldusõiguse üldosa reformi dokumentides on halduskorralduse seaduse nimetuse asemel kasutatud mitmeid erinevaid nimetusi nagu näiteks halduse korralduse seadus, haldusorganisatsiooni seadus, halduse organisatsiooni seadus ja avaliku halduse kandjate korraldust reguleeriv seadus. Käesolevas magistritöös kasutatakse arusaadavuse ja käsitluse ühtsuse huvides nimetusi halduskorralduse seadus ja halduskorralduse seaduse eelnõu. Nii nimetati Justiitsministeeriumis eelnõud läbivalt alates esimesest eelnõu tööversioonist.

Olgugi, et halduskorralduse regulatsiooni väljatöötamise plaane ja katseid on olnud mitmeid, on halduskorralduse seaduse eelnõu Riigikogus algatatud vaid üks kord – 24.07.2000 seaduseelnõuna 474 SE⁵. Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja (aastatel 1995-1998) Heiki Loodi 22.01.1998 koostatud ja justiitsminister Paul Varulile esitatud dokumendiga „Haldusõiguse reformi lühiülevaade“⁶ seati haldusõiguse üldosa reformi eesmärgiks töötada välja viis seaduseelnõud: halduskorralduse, haldussunni, haldusmenetluse, halduskohtumenetluse ja

¹ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 23.

² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 36–37.

³ Maurer (viide 1).

⁴ Aedmaa jt. (viide 2), lk 37.

⁵ Halduskorralduse seaduse eelnõu, 474 SE. Kättesaadav internetiaadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecee5615-6b60-3f0c-96e4-d5b287461a21/Halduskoost%C3%B6%C3%B6%20seadus> (16.04.2022).

⁶ H. Loot. Haldusõiguse reformi lühiülevaade. 22.01.1998. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, l 16–38.

korrakaitse seaduste eelnõud. Heiki Loodi ametijärglase Ülle Madise (toonase nimega Ülle Anton⁷ oli Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja aastatel 1998-2002) 17.02.1999 justiitsminister Paul Varulile esitatud dokument „Informatsioon haldusõiguse üldosa ümberkorraldamise ja täiendamise kohta“⁸ nägi samuti reformi eesmärgina ette viie seaduseelnõu väljatöötamise – halduskorralduse, haldusmenetluse, haldustäite, halduskohtumenetluse ja korrakaitse seaduste eelnõud.

Nii Heiki Loodi kui Ülle Madise juhitud avaliku õiguse osakond kavandas haldusõiguse üldosa reformi raames koostööd toonase Hamburgi advokaadi dr Holger Schwemeri ning Hamburgi konstitutsioonikohtu liikme, Schleswig-Holsteini liidumaa kõrgema halduskohtu halduskohtuniku ja Hamburgi ülikooli professori dr Ulrich Ramsaueriga. Kui Loodi juhtimisel kavandati koostöö sisuna Saksa ekspertidelt eelnõude tellimist, siis Madise juhtimisel telliti Schwemerilt ja Ramsauerilt formaalselt ekspertnõu. Sisuliselt esitati ekspertnõu siiski eelnõude kujul. Nii töötasid Saksa eksperdid koostöö käigus välja omapoolsed eelnõud haldusorganisatsiooni seadusele, halduskohtuseadusele, haldusmenetluse seadusele, korrakaitse seadusele, haldustäiteseadusele ja riigivastutuse seadusele. Käesoleva magistritöö üks uurimisobjektidest – haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu (*Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes*, edaspidi ka ELOG)⁹ oli ainus Saksa eksperdi poolt reformiaegse koostöö raames kirjutatud eelnõu, mis oli selleks ajaks juba valminud, kui Justiitsministeeriumis hakati haldusõiguse üldosa reformi seaduseelnõusid välja töötama. Magistritöö teine uurimisobjekt – Justiitsministeeriumis ette valmistatud halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE on ainus reformiaegne eelnõu, millele vastavat terviklikku seadust pole Eesti õiguskorras tänini. 2020. aastal oli halduskorralduse seaduse väljatöötamise küsimus taas Justiitsministeeriumis päevakorral, mistõttu saab tõdeda, et halduskorralduse seaduse temaatika on jätkuvalt aktuaalne.¹⁰

Ülle Madise on Saksa ekspertidega tehtud koostöö kohta tagantjärele väitnud, et „Saksa ekspertide kirjutatud eelnõud ei saanud ei haldusmenetluse seaduse, asendustäitmise ja sunniraha seaduse ega ka riigivastutuse seaduse aluseks. Täiesti teistsugustel alusel põhinevad ka

⁷ Käesolevas magistritöös kasutatakse tekstiosas läbivalt nimekuju Madise.

⁸ Ü. Anton. Informatsioon haldusõiguse üldosa ümberkorraldamise ja täiendamise kohta. 17.02.1999. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, l 166-167 p.

⁹ H. Schwemer. Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes, 08.09.1998 überarbeitet 27.09.1999. S. 1-130. Dokument M. Ernitsa erakogus.

¹⁰ Vabariigi Valituse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, Justiitsministeerium, 02.03.2020, lk 17. Kättesaadav internetiaadressil: eelnoud.valitsus.ee (15.04.2022).

halduskorralduse ja korrakaitse seaduse eelnõud.“¹¹ Milles seisnesid need põhimõttelised erinevused ekspertide esitatud eelnõudest, ei ole kusagil täpsemalt selgitatud. Käesolev magistritöö on seega esimene kirjutis, kus püütakse seda halduskorralduse seaduse eelnõu osas võimalikult täpselt teha.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, kas ja mil määral oleks käesolevaks ajaks Eesti seadusandluse rakendamisel välja tulnud regulatsioonivigade ja -puudujääkide vältimiseks või leevendamiseks olnud abi neist lahendustest, mis olid ette pandud Schwemeri koostatud haldusorganisatsiooni seaduses, kuid mis reformi raames välja töötatud seaduseelnõusse 474 SE või selle kaudu Eesti seadusandlusesse ei jõudnud. Selle eesmärgi saavutamiseks võrreldakse ja analüüsitakse kõigepealt ELOG-it järgnevate reformi käigus välja töötatud 474 SE tööversioonidega ning näidatakse nende põhimõttelisi erinevusi ja sarnasusi. Seejärel analüüsitakse kehtiva õiguse lahendusi, võrreldes neid eelnõudes ette nähtutega ning otsitakse vastust küsimusele, kas mõni kõrvalejäetud regulatsioon oleks võinud ennetada praeguseks praktikas tõusetunud probleeme. Töös ei analüüsita ammendavalt kogu ELOG-i normistikku, vaid keskendutakse kahele olulisemale valdkonnale: ametiabi instituut ning õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve. Just need on nii ministriumide tasandil kui ka õigusteadlaste, õiguspraktikute ja haldusteadlaste arvamustes esile toodud kui halduskorraldusega seonduvates regulatsioonides ühed enim täiendavat analüüsi ja muudatusi vajavad valdkonnad.¹²

Tulenevalt allikmaterjali avalikult kättesaadavuse piiratusest ning arhiivmaterjalide vähesusest on haldusõiguse üldosa reformi teemal seni kirjutatud ja kõnelenud vaid isikud, kes reformiprotsessiga isiklikult kokku puutusid. Seejuures Saksa ekspertidega tehtud koostööl on reeglina peatunud vaid paarilauseliselt. Saksa eksperdi poolt valminud eelnõu sisust on pikemalt kirjutatud vaid Oliver Kask korrakaitse seaduse eelnõu osas, kuid halduskorralduse seaduse eelnõu ega haldusorganisatsiooni seaduse eelnõud Kask käsitletud ei ole.¹³ Kuna paljud käesoleva

¹¹ Ü. Madise. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. *Juridica* 1/2003, lk 39.

¹² Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Tartu Ülikool, 19.02.2014. Kättesaadav internetaadressil: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf (15.04.2022); Halduskorraldusõiguse revisjoni ettevalmistamine: ekspertide kohtumise protokoll, Justiitsministeeriumis, 04.07.2016. Kättesaadav internetaadressil: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/halduskorraldusõiguse_ekspertide_kohtumise_protokoll_4.07.2016.pdf (18.04.2022); M. Laaring. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. *Juridica* 2019/4, lk 252; Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 10); Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastustabel, 16.11.2021. Kättesaadav internetiaadressil: <https://eelvoud.valitsus.ee> (25.03.2022).

¹³ O. Kask. Korrakaitse seaduse eelnõust. *Juridica* 2004/7, lk 468–472.

magistritöö allikatest asuvad erakogus ega ole seetõttu olnud avalikult kättesaadavad ega ka avalikult kirjeldatud, antakse magistritöö esimese peatüki esimeses osas põhjalikum ülevaade haldusõiguse üldosa reformi historiograafiast ja allikatest.

Töö on jagatud kolmeks peatükiks, millest esimene annab ülevaate 1990. aastate teisel poolel toimunud haldusõiguse üldosa reformi historiograafiast ja allikatest, reformi perioodidest ning halduskorralduse seaduse eelnõu algatamisest reformi üldises raamistikus ja menetlemisest Riigikogus. Ülevaade aitab mõista, milline oli reformi teostamiseks vajaliku töö korraldus ja eesmärk ning mida taotleti koostööst Saksa ekspertidega. Teises peatükis on võrreldud ametiabi instituuti käsitlevaid sätteid Schwemeri kavandatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõus ning halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonides ning selles variandis, mida eelnõuna 474 SE menetleti Riigikogus. Samas käsitletakse ka kehtivas ametiabi regulatsioonis esinevaid puuduseid ning analüüsitakse, kas Schwemeri eelnõu pinnalt oleks tõusetunud sarnased rakendusprobleemid. Kolmandas peatükis võrreldakse uurimisalustes eelnõudes ja tööversioonides kavandatud täidesaatva võimu iseenese üle teostatava õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni. Otsitakse vastust küsimusele, kuivõrd oleks ELOG-i või 474 SE regulatsioon ennetanud kehtivas õiguses ja selle rakendamisel esinevate probleemide teket. Probleemide käsitlemisel on teljeks seatud nende võrreldavus Schwemeri haldusorganisatsiooni seaduse eelnõus ja halduskorralduse seaduse eelnõus 474 SE kavandatuga.

Kehtiva ametiabi ning õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni rakendamisel tõusetunud praktiliste probleemide väljaselgitamiseks on magistritöös kasutatud 2009. aastal Justiitsministeeriumis valminud riigivalitsemise optimeerimise kava¹⁴, 2014. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esitatud arvamust¹⁵ halduskorralduse regulatsiooni lähteülesande kohta, 2020. aastal koostatud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsust¹⁶, 2020. aasta Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja¹⁷, 2021. aasta Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja¹⁸ ning

¹⁴ Riigivalitsemise optimeerimise kava. Justiitsministeerium 2009. Dokument kättesaadav Justiitsministeeriumis.

¹⁵ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12).

¹⁶ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, 02.03.2020. Kättesaadav internetaadressil: <https://eelnoud.valitsus.ee> (14.04.2022).

¹⁷ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 11.12.2020 (dokumendi numbriga 20-0232/14). Kättesaadav internetaadressil: <https://eelnoud.valitsus.ee> (14.04.2022).

¹⁸ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 17.11.2021 (dokumendi numbriga 21-1525/01). Kättesaadav internetaadressil: <https://eelnoud.valitsus.ee> (14.04.2022).

sellele lisatud kooskõlastustabelit¹⁹. Regulatsiooni puuduste käsitlemisel on peamiselt tuginetud Ivo Pilvingu, Nele Parresti ja Mait Laaringu ajakirjas *Juridica* ilmunud artiklitele.²⁰

Kuna historiograafia ja allikate kohta on käesolevas töös eraldi alajaotus (I osa ptk 1), ei ole sissejuhatuses põhjust ega vajadust anda täiendavat ülevaadet töös kasutatud kirjandusest ja allikatest. Allikalise baasi piiratud kättesaadavuse ja varasemate käsitluste puudumise tõttu tuli töös üksikasjalikult kajastada õigusloome protsessis esinenud reguleerimisvariante. See kasvatas oluliselt töö mahtu, kuid uurimisülesande veelgi kitsam piiritlemine ei oleks lasknud saavutada töö eesmärki.

Märksõnad: halduskorraldus, haldusõigus, õigusreformid, lähiajalugu.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastustabel, 16.11.2021. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee> (25.03.2022).

²⁰ I. Pilving. Ametiabi. *Juridica* 2015/3, lk 171–183; N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. *Juridica* 2016/6, lk 376–387; M. Laaring. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. *Juridica* 2019/4, lk 252–263.

I HALDUSKORRALDUSE SEADUSE EELNÕU HALDUSÕIGUSE ÜLDOSA REFORMI OSANA

1. Haldusõiguse üldosa reformi historiograafia ja allikad

1.1. Haldusõiguse üldosa reformi historiograafia

Haldusõiguse üldosa reformist on ülevaatlikku kirjandust vähe. Üks põhjalikumaid käsitlusi on Ülle Madiselt ajakirjas *Juridica* 2003. aastal ilmunud artikkel.²¹ Autor käsitleb seal haldusõiguse üldosa seadusi läbivaid põhimõtteid ning annab ülevaate Justiitsministeeriumi 1990. aastate teise poole õigusloome plaanidest ja nende realiseerumisest. Artiklis toonitab Madise, et 1999. aastal toimus murrang haldusõiguse üldosa reformi eesmärgi määratlemisel, nimelt võeti „uueks sihiks Eesti oludest tuletatud haldusõiguse üldosa loomine koostöös Tartu õigus- ja haldusteadlastega.“²² Sellele eelnevat perioodi kirjeldab Madise kui Saksa õiguse ülevõtmise ideest kantut. Seoses halduskorralduse seaduse eelnõuga, mis oli artikli ilmumise ajal veel Riigikogu menetluses, mainis Madise vaid, et Saksa eksperdi kirjutatud eelnõuga võrreldes põhines eelnõu nüüd täiesti teistsugustel alustel.

Haldusõiguse üldosa reformist, sh halduskorralduse seaduse eelnõuga seotust andis toonane Tartu Ülikooli riigiõiguse professor Ülle Madise ülevaate ka 2014. aastal Tartu Ülikoolis koostatud arvamuses halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta.²³ Arvamuses kirjeldatakse ülevaatlikult 1998. aasta teisest poolest kulgenud reformi töökorraldust, kaasatute ringi ja tulemusi. Halduskorralduse seaduse eelnõu osas nenditakse, et eelnõu läbis põhjaliku kooskõlastuse ja algatati Riigikogus 24.07.2000, kuid menetlus takerdus koalitsioonipartnerite vaheliste ja ka erakondade siseste erimeelsuste tõttu. Täpsemalt on näidatud, millised halduskorralduse seaduse eelnõu regulatsioonid jõustusid teiste seaduste osana. Tõdeti, et „[H]aldusõiguse üldosa reformi kavandatud teine etapp: seaduste rakenduspraktika analüüs ja vajadusel koostöös kohtunike jt asjatundjatega üksikmuudatuste ettevalmistamine jäi lõpuni viimata.“²⁴

²¹ Ü. Madise (viide 11), lk 38–44.

²² *Ibidem*, lk 39.

²³ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 6.

²⁴ *Ibidem*, lk 7.

Põhjalikum haldusõiguse üldosa reformi käsitus on esitatud ka tollase Tartu Ülikooli riigi- ja haldusõiguse professori Kalle Meruski *Juridica Internationalis* 2004. aastal ilmunud artiklis,²⁵ milles autor peatub pikemalt haldusõiguse üldosa reformi tulemusena jõustunud seadustel. Artiklis käsitleb Merusk põhjalikumalt ka õigus- ja haldusteadlaste neid seisukohti, mida 1990. aastatel esitati haldusõiguse üldosa reformi kontseptuaalsete aluste kohta. Halduskorralduse seaduse eelnõuga seondvalt on artiklis mainitud, et tulenevalt regionaalse halduse osas esinenud poliitilistest erimeelsustest jäi eelnõu vastu võtmata.²⁶ Halduskorralduse seaduse eelnõus kavandatud sisulistel lahendustel Merusk artiklis ei peatunud.

Haldusõiguse üldosa reformi temaatikat on käsitletud ka konverentsidel: 2003. aastal toimunud XXVII Eesti õigusteadlaste päevade ettekandes²⁷ ja 2013. aastal toimunud „Modernse riigihalduse lätetel – allikad, arengud ja perspektiivid Eestis ja Saksamaal“ konverentsil peetud ettekannetes.²⁸ Kalle Meruski 2003 ja 2013. aasta ettekannetes haldusõiguse üldosa reformi osas käsitletu kattub enamuses tema eelpool mainitud *Juridica Internationalis* ilmunud artiklis esitatuga. Heiki Loodi 2013. aasta ettekandega anti põhjalik ülevaade sellest, mida tehti Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonnas seondvalt haldusõiguse üldosa reformiga alates 1996. aastast kuni 1998. aasta varasügiseni. Esineja kirjeldas, kuidas jõudmaks plaanini töötada välja haldusõiguse terviklik kontseptsioon läbiti erinevate riikide seadusi uurides erinevaid otsinguetappe. Ettekandes avati planeeritud reformi sisu ja kulgu. Kuna Heiki Loot suundus Justiitsministeeriumi avaliku õigus osakonna juhi kohalt 1998. aasta sügisel Sisekaitseakadeemia rektoriks, ei puudutatud konverentsil peetud ettekandes reformiperioodi, mis algas 1998. aastal uue osakonnajuhataja Ülle Madise juhtimisel. Seetõttu ei käsitletud ettekandes ka reformi tulemusi ega halduskorralduse seaduse eelnõu küsimust.

²⁵ K. Merusk. *Administrative Law Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation*. *Juridica Internationalis* 9/2004, pp. 52-62.

²⁶ *Ibidem*, p. 61.

²⁷ K. Merusk. *Eesti haldusõiguse reform: ideed ja realiseerimine*. – XXVII Eesti õigusteadlaste päevad. Tartu, 09.10.2003. Ettekande teesid kättesaadavad internetaadressil: <https://media.voog.com/0000/0038/9691/files/27Merusk.pdf> (18.04.2022).

²⁸ H. Loot. *Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist*. Konverents „Modernse riigihalduse lätetel“. Tartu, 24.10.2013. Ettekande kättesaadav internetiaadressil <https://www.uttv.ee/naita?id=18304> (31.01.2022); K. Merusk. *Haldusõiguse ja haldusteadusõiguse arengud Eesti Vabariigis alates 1991. aastast*. Konverents „Modernse riigihalduse lätetel“. Tartu, 24.10.2013. Ettekande kättesaadav internetiaadressil <https://www.uttv.ee/naita?id=18301> (31.03.2022);

1.2. Saksa ekspertidega tehtud koostöö historiograafia

Halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE kõrval on käesoleva magistritöö oluliseks uurimisobjektiks ka sellele eelnenud, Holger Schwemeri koostatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu. Seetõttu antakse järgnevalt ülevaade ka sellest, kuidas on senises kirjanduses käsitletud koostööd Saksa ekspertidega.

Koostööd, mida tehti reformi raames Holger Schwemeri ja tema ettepanekul kaasatud Ulrich Ramsaueriga, on senini käsitletud väga põgusalt. Koostöö raames valminud seaduseelnõude kontseptsioonist²⁹ on pikemalt kirjutanud Schwemer ise oma 2014. aastal *Juridica Internationalis* ilmunud artiklis,³⁰ mille alus oli 2013. aastal konverentsil peetud ettekanne „Eesti haldusõiguse üldosa reformi kavast“³¹. Schwemer andis ülevaate 09.01.1997 Eestile esitatud ja 1998. aasta suve jooksul koostöös Justiitsministeeriumiga täiendatud kontseptsioonist, millega Schwemer ja Ramsauer esitasid kavandatavate seaduseelnõude regulatsioonide piirjooned. Nii 2013. aasta ettekandes kui ka 2014. aasta artiklis peatuti kontseptsiooni tasandil ka haldusorganisatsiooni seaduse eelnõul, peatumata detailsemalt väljatöötatud eelnõu sätetel. Kontseptsiooni sisu tutvustamisele lisaks käsitles Schwemer artiklis ja ettekandes ka raamtingimusi, mille seadis eelnõude väljatöötamisele Eesti põhiseadus.

Saksa ekspertide välja töötatud korrakaitse seaduse esialgset kontseptsiooni on 2004. aastal ajakirjas *Juridica* ilmunud artiklis³² pikemalt käsitletud toonane Justiitsministeeriumi nõunik Oliver Kask, kes haldusõiguse üldosa reformi ajal oli Justiitsministeeriumis moodustatud korrakaitseõiguse töögrupi juht. Oliver Kase käsitus korrakaitse seaduse esialgsest kontseptsioonist on seni ainus kirjutis, mis peatub saksa ekspertide koostatud eelnõuga kavandatul ja selle sobivusel Eesti oludele. Käesoleva magistritöö uurimisobjekte, haldusorganisatsiooni seaduse eelnõud ja halduskorralduse seaduse eelnõud Oliver Kask oma artiklis ei käsitletud.

²⁹ Selle autorid olid Holger Schwemer ja Freiburgi ülikooli professor Friedrich Schoch.

³⁰ H. Schwemer. Reformentwurf für das estnische Verwaltungsrecht (1997-1999). *Juridica Internationalis* 21/2014, S. 84–94.

³¹ H. Schwemer. Eesti haldusõiguse üldosa reformi kavast. Konverents „Modernse riigihalduse lätetel“. Tartu, 24.10.2013. Ettekanne kättesaadav internetiaadressil:

<https://www.uttv.ee/naita?id=18304&sessioon=29253021437193602051> (19.04.2022)

³² O. Kask (viide 13).

Koostöö kujunemislugu ja kulgu on põhjalikumalt puudutanud Heiki Loot eelpool mainitud 2013. aastal konverentsil peetud ettekandes.³³ Samuti puudutas konverentsil peetud ettekandes³⁴ mõne lausega seda koostööd ka Kalle Merusk, kuid Loot ega Merusk ei peatunud eraldi haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu temaatikal. 2004. aasta Juridica Internationali artiklis on Kalle Merusk Schwemeri ja Ramsaueri eelnõude osas maininud, et koostöö Saksa ekspertidega väljendus Eesti oludest lähtuvate seaduseelnõude väljatöötamisele täiendava teoreetilise toe saamises. Samas räägitakse artiklis koostööst nimeliselt nimetamata välisekspertidega, kes olevat välja töötanud seaduseelnõud, mis ei vastanud Eesti tegelikele oludele ega põhiseaduse poolt ette nähtud nõuetele.³⁵ Seda, milliseid valminud eelnõusid võis Merusk täpsemalt silmas pida, käsitletakse käesoleva töö alapeatükis 2.2.

Põgusalt on Saksa ekspertidega tehtud koostööd puudutanud ka Ülle Madise 2003. aasta Juridica artiklis, kus ta meenutab, et kui esialgse kava kohaselt nähti koostöö raames ette eelnõude tellimine, siis 1998. aasta lõpus sõlmitud lepinguga taotleti koostööprojekti raames täiendavat teoreetilist tuge. Madise väitis, et Saksa eksperdi kirjutatud eelnõu ei saanud halduskorralduse seaduse eelnõu aluseks.³⁶ Veidi pikema ülevaate on Madise andnud Saksa ekspertidega tehtud koostööst 2014. aasta arvamuses halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Arvamuses täpsustab ta, et nõuanded, mida Saksa eksperdid koostöö raames andsid, esitati osaliselt eelnõude vormis, osaliselt isiklikel kohtumistel ja ekspertarvamustena.³⁷ Schwemeri koostatud haldusorganisatsiooni seadusel Madise eraldi ei peatunud.

Justiitsministeeriumi ja Saksa ekspertide koostöö erinevatest etappidest on põgusalt kirjutanud akadeemik, toonane Tartu Ülikooli avaliku halduse dotsent Tiina Randma-Liiv 2005. aastal ajakirjas Baltic Studies ilmunud artiklis³⁸. Randma-Liiv jagab haldusõiguse üldosa reformi kaheks, pidades 1990. aastate keskpaigani valitsenud arusaamu seaduseelnõude väljatöötamisest „saksastamise“ ja pakkumispõhiste poliitiliste otsuste ülevõtmise (*supply-based policy transfer*), seevastu 1999. aastast seatud haldusõiguse üldosa reformi eesmärgiga haakuvaid arusaamu

³³ H. Loot. Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist (viide 28).

³⁴ K. Merusk. Haldusõiguse ja haldusteadusõiguse arengud Eesti Vabariigis alates 1991. aastast (viide 28).

³⁵ K. Merusk (viide 25), pp. 52-62.

³⁶ Ü. Madise (viide 11), lk 39.

³⁷ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 6.

³⁸ T. Randma-Liiv. Demand- and Supply-based Policy Transfer in Estonian Public Administration. Baltic Studies 36(4)/2005, pp. 467–487.

„eestistamise“ ja nõudluspõhise õppeprotsessi (*demand-based learning process*) ilminguteks. Kui Randma-Liivi käsitluse järgi plaaniti haldusõiguse üldosa reformiga 1990. aastate keskpaigani Eesti seadusandlusesse Saksa seaduste ülevõtmist mõnede üksikute mugandustega, siis 1999. aastast alates tema sõnul reformi eesmärgid muutusid ning seetõttu ei omanud Saksa ekspertide kirjutatud eelnõud märgatavat mõju Eesti seadusandlusele. Artiklis ei täpsustata, milliseid eelnõusid või milliste Saksa seaduste ülevõtmist silmas peetakse.³⁹ Randma-Liiv toetub artiklis Ülle Madise 2003. aasta *Juridica* artiklile ning temaga läbiviidud intervjuule. Halduskorralduse seaduse eelnõud 474 SE ega haldusorganisatsiooni seaduse eelnõud Randma-Liiv ei käsitle.

Eelpool käsitletust nähtub, et ehkki kirjanduses väidetakse, et Saksa ekspertide kirjutatud eelnõud ei saanud Eestis kirjutatud eelnõude ega jõustunud seaduste aluseks, pole varem halduskorralduse seaduse eelnõud 474 SE ja Schwemeri haldusorganisatsiooni seaduse eelnõud sisuliselt võrreldud ega eelnõudes esitatud regulatsioone üksikasjalikumalt käsitletud.

1.3. Arhiivmaterjalid haldusõiguse üldosa reformi kohta

Rahvusarhiivile on üle antud Justiitsministeeriumi reformiaegsed materjalid, kuid arvestades seda, kui mahukas õigusloome protsess oli haldusõiguse üldosa reform, on arhiivis sellest säilinud dokumente paraku väga vähe. Ühte säilikusse⁴⁰ on koondatud avaliku õiguse osakonna välja töötatud õigusaktide eelnõud, teine säilik⁴¹ sisaldab ainsa dokumendina 1993. aastal Tartu Ülikooli õppejõudude koostatud arvamust „Analüüs ja prognoos, milline peab olema õiguskord Eesti Vabariigis 2-3 aasta pärast riigi- ja haldusõiguse valdkonnas“ ning kolmandasse säilikusse⁴² on koondatud haldusõiguse üldosa reformi alalise komisjoni kolme koosoleku protokollid. Neljas, kõige mahukam säilik⁴³ sisaldab haldusõiguse üldosa reformi dokumente aastatest 1998 ja 1999. Kuna käesoleva magistritöö uurimisobjektid on halduskorralduse seaduse eelnõu ja Schwemeri esitatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu, tuuakse järgnevalt täpsemalt välja need arhiivmaterjalid, mis nende eelnõudega seonduvad.

³⁹ *Ibidem*, p. 476.

⁴⁰ Avaliku õiguse osakonna välja töötatud õigusaktide eelnõud, 12.05.1999–23.12.1999. Rahvusarhiiv ERA.5237.1.1491, 1 1–140.

⁴¹ Ekspertide koostatud riigi- ja haldusõiguse arendamise kava aastateks 1993–1995. Rahvusarhiiv ERA ERA.5237.1.704, 1 1–9.

⁴² Haldusõiguse üldosa reformi alalise komisjoni koosolekute protokollid, 06.04.1999–15.06.1999. Rahvusarhiiv ERA.5237.1.1493, 1 1–158.

⁴³ Haldusõiguse uuendamise kava, 1998–1999. – Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, 1 1–264.

Üks olulisemaid allikaid Schwemeriiga tehtud koostöö kohta on 09.01.1997 Schwemerilt justiitsminister Paul Varulile saadetud saksakeelse kirja ja selle lisade tõlge eesti keelde. Kirjas täpsustati koostöö raamtingimusi. Lisadena esitati 1) ülevaade Schwemeri kavandatavate seaduste kontseptsioonist ja regulatsioonide olulistest konstruktsioonidest; 2) planeeritud seaduste sisuülevaade; 3) ülevaade iga seaduse ajakavast ja honorarist; 4) honorararve Schwemeri selleks ajaks tehtud töö eest.⁴⁴ Lisadega esitatu käis ka haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu kohta.

Arhiivmaterjalide hulgas on avaliku õiguse osakonnajuhataja Heiki Loodi 22.01.1998 koostatud ja justiitsminister Paul Varulile esitatud „Haldusõiguse reformi lühiülevaade“. Selles tutvustati plaanitava haldusõiguse üldosa reformi käigus välja töötavaid seadusi, loodatav juhtrühma ja viit töörühma, reformi ajakava ja eeldatavat maksumust.⁴⁵ Magistritöö seisukohast on tegemist olulise allikaga, mis annab ülevaate sellest, mida täpsemalt sellel perioodil kavandati ning millised olid reformi eesmärgid. Reformi lühiülevaates esitati ka halduskorralduse seaduse (dokumendis on kasutatud nimetust „halduse korraldamise seadus“) eelnõu väljatöötamiskavatsus.

Oluline allikas on ka 27.11.1998 dateeringuga avaliku õiguse osakonna juhataja Ülle Madise poolt asekanstler Priidu Pärnale esitatud dokument „Haldusõiguse üldosa reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus e. haldusõiguse uuenduskava“. Kavaga esitati ülevaade plaanitava haldusõiguse reformi raamidest, üldisest tööjaotusest ja kavandatavate eelnõude reguleerimisalade kirjeldus.⁴⁶ Ka uuenduskavas esitati halduskorralduse seaduse (dokumendis on kasutatud nimetust „halduse organisatsiooni seadus“) eelnõu väljatöötamiskavatsus.

Arhiveeritud on ka 17.02.1999 kuupäevaga Ülle Madise koostatud ja justiitsminister Paul Varulile esitatud dokument „Informatsioon haldusõiguse üldosa ümberkorraldamise ja täiendamise kohta“. ⁴⁷ Magistritöö seisukohast on tegemist olulise allikaga, millest nähtub, mida sellel ajaperioodil varasemaga võrreldes teisiti kavandati. Ka selles dokumendis nähti ette halduskorralduse seaduse (dokumendis on kasutatud nimetust „halduse organisatsioon“) eelnõu väljatöötamine.

⁴⁴ H. Schwemer Paul Varulile. Hamburg, 09.01.1997. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 19–38.

⁴⁵ H. Loot (viide 6), l 16–18.

⁴⁶ Ü. Anton. Haldusõiguse üldosa reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus e. haldusõiguse uuenduskava, 27.11.1998. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 82–108.

⁴⁷ Ü. Anton (viide 8), l 166–167 p.

Säilinud on ka käskkirjad haldusõiguse üldosa reformi juhtkomisjoni⁴⁸ ja alalise komisjoni⁴⁹ moodustamiseks. Lisaks on säilikus ka nt dokument, mis esitab planeeritava haldusõiguse reformi ajakava⁵⁰ ja haldusõiguse reformi juhtkomisjoni esimese, 16.04.1999 istungi päevakorra koos järgnevate lisadega: 1) selgitus juhtkomisjoni funktsioonist; 2) haldusõiguse reformi kulu kvartaliaruande kinnitamine; 3) ekspertide töökava kinnitamine; 4) PHARE vahendite arvelt tellitava kirjanduse nimestiku kinnitamine; 5) juhtkomisjoni istungite kuupäevade kinnitamine.⁵¹ Kuna nimetatud dokument annab informatsiooni haldusõiguse üldosa reformi töökorraldusest, puutub see ka halduskorralduse seaduse eelnõu ja haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu väljatöötamisesse.

Arhiveeritud on ka „Avaliku halduse kandjate korraldust reguleeriva seaduse eelnõu kavand“.⁵² Tegemist oli esimese eelnõu kavandamise dokumendiga, mille halduskorralduse seaduse eelnõu töögrupp koostas ja sealt nähtub, milliste materjalidega halduskorralduse seaduse eelnõud kavandama hakates arvestati. Säilinud on Taavi Annuse koostatud analüüs „Vabariigi Valitsuse seadus ning haldusorganisatsiooni õiguslik reguleerimine“,⁵³ mis lisaks Schwemeri haldusorganisatsiooni seaduse eelnõule oligi materjaliks, millele halduskorralduse seaduse eelnõu (kavandis kasutatakse nimetust „avaliku halduse kandjate korraldust reguleeriva seaduse eelnõu“) esimest kavandit luues tugineti.

Säilinud arhiivmaterjalid võimaldavad konstrueerida 1990. aastat teises pooles toimunud haldusõiguse üldosa reformi töökorraldusliku protsessi kulgemise, uurida, millised olid reformi eesmärgid, millise sisuga oli Saksa ekspertidega sõlmitud leping ning kuidas Saksa ekspertidega koostöö kulges.

⁴⁸ Käskkiri haldusõiguse reformi juhtkomisjoni moodustamiseks, nr 63, 25.03.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 167.

⁴⁹ Käskkiri haldusõiguse reformi alalise komisjoni moodustamiseks, nr 45, 24.03.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 232.

⁵⁰ Haldusõiguse reformi kulg organisatsioonilisest küljest. 1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 178–180.

⁵¹ Juhtkomisjoni istungi päevakord, 16.04.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 213–245.

⁵² L. Madise. Avaliku halduse kandjate korraldust reguleeriva seaduse eelnõu kavand. 06.04.1999. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, l 243–259.

⁵³ T. Annus. Vabariigi Valitsuse seadus ning haldusorganisatsiooni õiguslik reguleerimine. 01.02.1999. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, l 109–124.

1.4. Haldusõiguse üldosa reformi materjalid Madis Ernitsa erakogus

Säilinud arhiivmaterjalidest märksa laiapõhjalisem ja haldusreformi sisu põhjalikumalt kajastav on Madis Ernitsa mahukas erakogu reformi materjalidest. Ernits töötas väikese vaheajaga 1996–2000 Justiitsministeeriumis avaliku õiguse osakonnas. Koostöö korraldamisel Schwemeriiga määras Justiitsministeerium Ernitsa 1996. aasta lõpus oma esindajaks. Alates 1999. aasta märtsist, kui avaliku õigus osakonna juhtajaks oli juba Ülle Madise, kuulus Ernits haldusõiguse reformi juhtkomisjoni.⁵⁴

Ernitsa erakogusse on koondatud osalt paber kandjal, osalt elektrooniliselt kõigi haldusõiguse üldosa reformi raames välja töötatud seaduseelnõude⁵⁵ materjalid, sealhulgas seletuskirjad ja Saksa ekspertide esitatud eelnõud, saksakeelne kirjavahetus Schwemeri ja ka osade teiste kaasatud välisekspertidega, sõlmitud lepingute koopiad, Gera Halduskohtu esimehe Detlev Böttgeri ekspertiishinnang Schwemeri koostatud haldusorganisatsiooni seadusele ning mitmed riigisiseste ekspertide ja töögruppide liikmete analüüsid erinevate üksikteemade osas. 2013. aastal lisas erakogusse omapoolsed säilinud elektroonilised materjalid ja kirjavahetuse ka Heiki Loot.

Väga väärtuslik on Madise erakogust Justiitsministeeriumis haldusõiguse üldosa reformi tarvis loodud meililistis vahetatud elektrooniline kirjavahetus. Paljuski just tänu sellele materjalile on kronoloogiliselt võimalik taastada halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonidega kulgenud töö, sest lisaks jooksvale informatsioonivahetamisele on säilinud ka dateeritud e-kirjade manustes olnud tööversioonid ja nendega kaasnenud materjalid. Tänu erakogus säilinud halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonidele on võimalik analüüsida, kas ja kui palju kavandati eelnõusse ELOG-i sätetest lähtumist.

Erakogu paber kandjal materjalid asuvad käesoleva magistritöö autori valduses. Elektroonilised materjalid on nii Madis Ernitsa kui ka käesoleva magistritöö autori valduses. Selleks, et luua materjalidele avalik ligipääs, on Madis Ernitsaga kokkuleppel plaan anda erakogu paber kandjal dokumendid üle Rahvusarhiivile.

⁵⁴ Käskkiri haldusõiguse reformi juhtkomisjoni moodustamiseks, nr 63, 25.03.1999. Rahvusarhiiv ERA.5237.1.1492, l 167.

⁵⁵ Erakogus on materjale halduskorralduse, haldusmenetluse, halduskohtumenetluse, riigivastutuse, korrakaitse, haldussunni ja haldustäite valdkondade osas.

2. Haldusõiguse üldosa reform 1998-2002

Käesolevas magistritöös käsitletakse haldusõiguse üldosa reformina perioodi ja tegevust, mis algas Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhtaja Heiki Loodi 22.01.1998 koostatud kavaga⁵⁶ ning jätkus järgmise avaliku õiguse osakonna juhataja Ülle Madise 17.02.1999 esitatud kavaga.⁵⁷ Reformiperioodi lõpuks saab lugeda aastat 2002, mil jõustusid haldusmenetluse seadus⁵⁸, asendustäitmise ja sunniraha seadus⁵⁹ ning riigivastutuse seadus⁶⁰. Magistritöös ei peeta käsitletava reformi osaks 1996. aastal Justiitsministeeriumi Tartu osakonnas kirjutatud haldusmenetluse seaduse eelnõud. Eelnõu kommentaarides on kirjas, et koostamise „põhialustena kasutati sakslaste *Verwaltungsverfahrensgesetz*’i ja *Verwaltungszustellungsgesetz*’i, austerlaste *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*’i ja Eesti-aegset administratiivmenetluse seadust“.⁶¹ Heiki Loot on meenutanud, et „eelnõu järgis töös „Analüüs ja prognoos, milline peab olema õiguskord Eesti Vabariigis 2-3 aasta pärast riigi- ja haldusõiguse valdkonnas“ antud soovitus arendada avalikku õigust Saksamaa ja Austria õigussüsteemi järgi, kuid jättis kahe silma vahele nende [töö autorite Raul Naritsa, Jüri Põllu, Eerik-Juhan Truuvälja ja Kalle Meruski⁶²] hoiatuse teiste riikide seadusi mehaaniliselt kopeerida. Kohati meenutas eelnõu Saksa haldusmenetluse seaduse toortõlget.“⁶³ Töö selle eelnõuga peatati ja võeti suund haldusõiguse tervikliku kontseptsiooni väljatöötamisele.⁶⁴ Nimetatud haldusmenetluse seaduse eelnõu valmimist ei peeta käesolevas magistritöös käsitletava haldusõiguse üldosa reformi osaks, sest eelnõu kavandamine kujutas endast tööd vaid ühe eraldiseisva seaduseelnõuga ega lähtunud käsitletava reformiperioodi eesmärgist töötada välja Eesti jaoks sobiv haldusõiguse üldosa üldkontseptsioon.

Seega käsitletakse siin halduskorralduse seaduse eelnõusid just haldusõiguse üldosa reformi üldkontseptsiooni osana. Kogu reformiperiood on jaotatud kahte ossa, lähtudes senises kirjanduses väidetud muudatusest eesmärgiasetustes 1999. aastal.

⁵⁶ H. Loot (viide 6), l 16–18.

⁵⁷ Ü. Anton (viide 8), l 166–167 p.

⁵⁸ RT I 2001, 58, 354– RT I, 13.03.2019, 55.

⁵⁹ RT I 2001, 50, 283– RT I, 12.07.2014, 29.

⁶⁰ RT I 2001, 47, 260– RT I, 17.12.2015, 76.

⁶¹ Haldusmenetluse seaduse eelnõu, 07.02.1996. Dokument Ernitsa erakogus.

⁶² Magistritöö autori lisatud täpsustus.

⁶³ H. Loot. Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist (viide 28).

⁶⁴ *Ibidem*.

2.1. Haldusõiguse üldosa reformi esimene periood Heiki Loodi juhtimisel

22.01.1998 koostatud kavand „Haldusõiguse reformi ülevaade“, mille esitas Heiki Loot justiitsminister Paul Varulile, kantsler Mihkel Oviirile ning asekanteritele Juhan Partsile ja Priidu Pärnale, nägi ette haldusõiguse tervikliku kontseptsiooni väljatöötamise koostöös Schwemeri ja Ramsaueriga.⁶⁵ Haldusõiguse reformi ülevaate koostamisele oli eelnenud üle aasta kestnud koostöö kavandamine. Reformiplaani elluviimine seisis 1998. aastal rahastuse taga.

Sakslastega plaanitava koostöö kavandamine sai alguse juba 1996. aasta sügisel, mil justiitsminister Paul Varul võttis Schwemeriga esmakordselt kirja teel ühendust. Mõtte pöörduda just Schwemeri poole oli Justiitsministeeriumile välja pakkunud Ernits, keda Schwemer oli repetiitorina õpetanud ajal, kui Ernits õppis Saksamaal Kieli ülikoolis.⁶⁶ Justiitsminister Paul Varul tegi Schwemerile ettepaneku alustada koostööd Eesti Vabariigi haldusõiguse üldosa seaduste väljatöötamiseks. Kirjas selgitati, et Eesti Vabariigi ajaloolist tausta arvestades on otsustatud uue ja modernse õigussüsteemi ülesehitamisel lähtuda Kesk-Euroopa õigusruumi eeskujust. Minister rõhutas, et „Eesti haldusõigus vajab kivistunud kontseptsioonidest vabanemiseks tõuget väljastpoolt ning võttes arvesse õigusliku järjepidevuse põhimõtet ja Saksamaa ning Austria kõrget õiguskultuuri, on Eesti vajaliku tõuke saamiseks oma pilgu just nende riikide poole pööranud“.⁶⁷

Kirjas esitatu kohaselt pidi Schwemeriga tehtav koostöö hõlmama järgmisi valdkondi: haldusmenetlus, haldussund, üldine politsei- ja korrakaitseõigus ning halduskohtumenetlus. Koostöö elluviimise kontseptsioonina nähti kahte alternatiivi. Esimese võimaluse kohaselt oleks Schwemer esitanud omapoolsed arvamused ja hinnangud Justiitsministeeriumis valmivatele seaduseelnõudele. Teine võimalus nägi ette, et vajalike seaduseelnõude tekstid koos seletuskirjadega koostab Schwemer. Justiitsministeerium eelistas teist varianti. Leiti, et koostöö võiks alata 1997. aasta alguses ning jõuda lõpule 1998. aasta keskpaigaks, et Riigikogu saaks seaduseelnõusid 1998. aasta sügisel menetlema hakata. Seaduste eeldatavaks jõustumiskuupäevaks pakuti 01.01.2000.⁶⁸

⁶⁵ H. Loot (viide 6), l 16–38.

⁶⁶ H. Loot. Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist (viide 28).

⁶⁷ Justiitsministeerium Schwemerile, kirja täpne kuupäev puudub. Kiri M. Ernitsa erakogus.

⁶⁸ *Ibidem*.

Saanud Schwemerilt koostööks nõusoleku, lepiti kokku, et Schwemer esitab omapoolsed seaduseelnõude kavandid ning tutvustab kontseptsiooni eesmärke ja põhistruktuure.⁶⁹ Schwemer esitas juba 09.01.1997 kirjas⁷⁰ haldusõiguse põhjaliku uuendamise kontseptsiooni, millega andis planeeritud seaduste sisuülevaate⁷¹, seaduseelnõude esitamise ajakava ning planeeritava töö maksumuse⁷². Koostöö edukaks elluviimiseks seadis Schwemer oma kirjas ka raamtingimused, pidades vajalikuks kaasata Ulrich Ramsauer, kelle kanda pidi jääma halduskohtumenetluse seaduse väljatöötamine ja Schwemeri koostatu kontrollimine. Tingimuseks seati ka, et Saksa eksperdid peavad lühikese külastusprogrammi raames saama ülevaate Eesti halduskohtupidamise ja halduse töömeetoditest. Peale selle peeti vajalikuks tingimuseks, et seadus tekstide tõlkimine toimuks pidevas tagasisides Schwemeri ja Ramsaueriga, sest ainult nii peeti võimalikuks vältida seadustes sisemiste vastuolude tekkimist.

Schwemeri esitatud ajakava nägi ette, et esitataks viis seaduseelnõud koos selgitustega:

- 1) haldusorganisatsiooni seaduse⁷³ eelnõu (*Landesorganisationsgesetz mit amtlicher Begründung*) (honorar 12 000 DM);
- 2) haldusmenetluse seaduse eelnõu (*Verwaltungsverfahrensgesetz mit amtlicher Begründung*) (honorar 25 000 DM);
- 3) avaliku julgeoleku ja korra ohutõrje seaduse⁷⁴ eelnõu (*Gefahrenabwehrgesetz mit amtlicher Begründung*) (honorar 18 000 DM);
- 4) haldustäitemenetluse seaduse eelnõu (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz mit amtlicher Begründung*) (honorar 10 000 DM) ja
- 5) halduskohtumenetluse seaduse eelnõu (*Verwaltungsgerichtsgesetz mit amtlicher Begründung*) (honorar 28 000 DM).

Justiitsministeerium nõustus esitatud tingimustega, kuid probleemid tekkisid koostöö rahastamisel. Katsed saada rahastust Saksa Rahvusvahelise Õiguslase Koostöö Fondilt (*Stiftung für*

⁶⁹ Justiitsministeerium Schwemerile, 13.12.1996. Kiri M. Ernitsa erakogus.

⁷⁰ Schwemer Justiitsministeeriumile 09.01.1997. Originaaldokument Ernitsa erakogus. Eestikeelne tõlge kättesaadav Rahvusarhiivis ERA. 5237.1.1492, l 19–20.

⁷¹ Schwemer. Kontseptsionaalsed kaalutlused, 09.01.1997. Originaaldokument Ernitsa erakogus. Eestikeelne tõlge kättesaadav Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 21–36.

⁷² Schwemer. Ajakava ja honorar 09.01.1997. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 37–38.

⁷³ 09.01.1998 esitatud kontseptsiooni eestikeelses tõlkes on kasutatud terminit „riigiorganisatsiooni seadus“. Edaspidi kasutati Schwemeri esitatu kohta terminit „haldusorganisatsiooni seadus“. ERA. 5237.1.1492, l 37.

⁷⁴ Magistritöös on antud eelnõu nimetuse puhul tuginetud 09.01.1998 esitatud kontseptsiooni eestikeelsele tõlkele. (ERA. 5237.1.1492, l 37).

*Internationale Rechtliche Zusammenarbeit*⁷⁵) luhtusid. Pärast pikka kõhklust nõustus Justiitsministeeriumi juhtkond võtma ministeeriumi kanda koostöö esimese etapi ehk haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu väljatöötamise.⁷⁶ 1997. aasta lõpupoole sõlmiti Justiitsministeeriumi ja Schwemeri vahel tellimusleping haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu ja selle juurde kuuluva seletuskirja esitamiseks.⁷⁷ Lepingus määratleti seaduse ja seletuskirja struktuur ja aines Schwemeri 09.01.1997 esitatud kontseptsiooni ja Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja juhiste alusel. Schwemer andis nõusoleku, et pärast tellitu üleandmist võib eelnõus ja seletuskirjas muudatusi teha. Samuti nõustus ta seaduse vastuvõtmise järel osalema seaduse rakendajate koolituse läbiviimisel. Tellimuslepinguga ette nähtud tasu oli 13 800 DM.⁷⁸

Läbi terve 1997. aasta väldanud koostöö kavandamine Saksa ekspertidega formuleerus konkreetsemaks plaaniks, kui koostati 22.01.1998 dokument „Haldusõiguse reformi ülevaade“. Ülevaate kohaselt plaaniti haldusõiguse reformi raames töötada koostöös Schwemeri ja Ramsaueriga välja halduskorralduse seaduse eelnõu, haldusmenetluse seaduse eelnõu, halduskohtumenetluse seaduse eelnõu, korrakaitse seaduse eelnõu ja haldussunni seaduse eelnõu. Nähti ette, et reformi teostamiseks moodustatakse Eestis juhtrühm ja iga eelnõu jaoks töörühm. Juhtrühma juhataja oli Heiki Loot ning liikmed Kalle Merusk, Madis Ernits, Ülle Madise ja Lauri Madise. Halduskorralduse töörühma juhiks pidi saama Taavi Annus, haldusmenetluse ja halduskohtu (sh riigivastutuse) töörühmade juhiks Ivo Pilving ning korrakaitse ja haldussunni töörühmade juhiks Ülle Madise. Kõigepealt plaaniti täiendada Schwemeri 09.01.1997 esitatud reformikontseptsiooni nii, et selle alusel saaks Saksa eksperdid asuda eelnõude ja seletuskirjade koostamisele. Seejärel pidid valminud eelnõude osas võtma seisukohad juhtrühm ja töörühmad. Saadud tagasiside alusel oleksid Saksa eksperdid eelnõusid viimistlenud ning lõplikud tekstid koostanud. Nii valminud eelnõud pidid saama aluseks Eesti töörühmade tööle, kes pidid tagama eelnõude vastavuse Eesti vajadustele ning sobivuse ülejäänud õigussüsteemiga. Samuti pidid töörühmad läbi viima eelnõude ametliku menetlemise valitsusasutustes, valitsuses ja Riigikogus ning kavandama koolitustega seonduvat.

⁷⁵ Eesti teiste õigusreformide raames oli koostöö Saksa Rahvusvahelise Õigusalase Koostöö Fondiga tihe. Valmistati ette seadusandlikke reforme, korraldati teadusüritusi, trükiti töömaterjale, ettepanekuid jm. M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn: Post Factum, 2019, lk 130.

⁷⁶ Ernits Schwemerile 11.10.1997. Dokument M. Ernitsa erakogus.

⁷⁷ Tellimuslepingu koopia, 1997. Dokument M. Ernitsa erakogus. Tellimuslepingust on säilinud allkirjastamata koopia, mistõttu täpne kuupäev dokumendil puudub.

⁷⁸ *Ibidem*.

09.01.1997 esitatud kontseptsiooni täiendamiseks toimusid Eestis vahemikus 23.01–24.01.1998 Schwemeri ja Ramsaueriga põhjalikud arutelud, mille alusel kontseptsiooni täiendati.⁷⁹ Dokumendiga „Haldusõiguse reformi ülevaade“ planeeritud koostööst jõudis reformi esimese etapis realiseeruda vaid haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu, mille Schwemer esitas 08.09.1998.⁸⁰

2.2. Haldusõiguse üldosa reformi teine periood Ülle Madise juhtimisel

1998. aasta II pooles sai Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja kohusetäitjaks, hilisemaks juhatajaks Ülle Madise. Tema meenutuste kohaselt muutus 1999. aastast haldusõiguse reformi eesmärk: „Uueks sihiks oli Eesti oludest tuletatud haldusõiguse üldosa loomine koostöös Tartu Ülikooli õigus- ja haldusteadlastega.“⁸¹ Ülle Madise 27.11.1998 esitatud dokumendis „Haldusõiguse üldosa reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus ehk haldusõiguse uuenduskava“⁸² (edaspidi uuenduskava) nähti varasemaga sarnaselt ette reformi halduskorralduse (uuenduskavas kasutatakse nimetust halduse organisatsioon), haldusmenetluse, haldustäite, halduskohtumenetluse ja korrakaitse valdkondades. Uuenduskavale lisatud kirjelduse⁸³ (edaspidi kirjeldus) osas täpsustati, et „eelnõude võimalikust reguleerimisalast võimaldab mingisuguse ülevaate saada lisatud kirjeldus. Kirjelduses esitatu ei põhine kollektiivsel arutelul ega ühelgi langetatud otsusel, tegemist on esialgsete, arutamist ja töötlemist vajavate ettepanekutega, mille on esitanud saksa eksperdid H. Schwemer ja U. Ramsauer ning eestindanud (vajadusel ka kommenteerinud) T. Annus, I. Pilving ja Ü. Madise.“⁸⁴

Lisaks kirjeldusele sisaldas uuenduskava ka haldusõiguse üldosa reformi raami⁸⁵ ja üldise tööjaotuse plaani⁸⁶. Sarnaselt 22.01.1998 koostatud dokumendiga „Haldusõiguse reformi ülevaade“ nähti ka uuenduskava tööjaotuse plaaniga ette iga seaduseelnõu väljatöötamiseks eraldi töögrupi loomine. Luua plaaniti ka alaline töögrupp, juhtkomisjon ning määrata projektijuht (Ülle

⁷⁹ H. Loot. Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist (viide 28).

⁸⁰ H. Schwemer (viide 9).

⁸¹ Ü. Madise (viide 11), lk 38.

⁸² Ü. Anton. Haldusõiguse üldosa reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus e. haldusõiguse uuenduskava, 27.11.1998 (viide 46), l 82.

⁸³ *Ibidem*, l 89–108.

⁸⁴ *Ibidem*, l 82.

⁸⁵ *Ibidem*, l 84–85.

⁸⁶ *Ibidem*, l 86–88.

Madise) ja projekti sekretär. Schwemeri ja Ramsaueri osalemine haldusõiguse reformis defineeriti reformi uuenduskava raamis kui väliseksperide poolt reformile osutatav välisabi, mille jaoks plaaniti esitada projektitaotlus PHARE⁸⁷ programmi.⁸⁸

17.02.1999 esitas Ülle Madise justiitsminister Paul Varulile, kantsler Mihkel Oviirile ja asekanteritele Priidu Pärnale ja Priit Kamale halduskorralduse (dokumendis kasutatakse nimetust „halduse organisatsioon“), haldusmenetluse, haldustäite, halduskohtu ja korrakaitse seaduste eelnõude väljatöötamisplaani seoses uue dokumendi „Informatsioon haldusõiguse üldosa ümberkorraldamise ja täiendamise kohta“, milles asus muuhulgas seisukohale, et „haldusõiguse tegelik uuendamine jõudis sisulise töö faasi alles 1998. aasta viimastel kuudel, mil käivitati olemasoleva õiguskorra süstemaatiline analüüs ja eeldatavalt sobivate teoreetiliste mudelite otsimine“.⁸⁹ Käesoleva magistritöö autor nõustub erakogus leiduvate materjalide hulgas olevate analüüside kuupäevadele⁹⁰ tuginedes seisukoha esimese poolega, mis puudutab süsteemsema analüüsi algust alles 1998. aasta viimastel kuudel, kuid nähtuvalt eelpool kirjeldatust, otsiti eeldatavalt sobivaid teoreetilisi mudeleid juba vähemalt alates 1996. aastast.⁹¹ Ülle Madise 17.02.1999 dokumendis selgitati, et haldusõiguse üldosa reformi töös vaadeldakse „uute mudelite leidmisel eelkõige saksa õigusteooriat, arvestades, et saksa õiguse traditsioon on ajalooliselt lähedasim. [...] Ühtegi saksa õiguse mudelit ei võeta automaatselt üle, seda ei olekski võimalik teha, kuna Eestit ei saa võrdsustada Saksamaa kui liitriigiga ega ka ühegi liidumaaga. Saksa ja teiste võõraste õigusteooriate tundmine ja arvestamine Eesti õigusteooria väljakujundamisel on aga kindlasti vajalik. Esimeste kaastöökutsete lisana mõtete ärgituseks levitatud haldusõiguse üldosa uuenduskava ehk haldusõiguse reformist hõlmatud valdkondade kirjeldus kujutas enesest ülevaadet tol hetkel olemas olnud informatsioonist, mis ei saa, nagu ütleb ka märge uuenduskaval, sellisel kujul sisulise töö aluseks.“⁹²

⁸⁷ PHARE programm oli 1989. aastal käivitatud Euroopa Liidu programm, mille eesmärk oli aidata Kesk- ja Ida-Euroopa riikides pärast kommunistliku režiimi kokkuvarisemist oma majandust turumajan dusele üleminekuks ümber korraldada. A. Laansalu (2012) PHARE. Eesti Entsüklopeedia. Kättesaadav internetaadressil: <http://entsyklopeedia.ee/artikkel/phare> (04.04.2022).

⁸⁸ Ü. Anton (viide 46), l 84–88.

⁸⁹ Ü. Anton (viide 8), l 166.

⁹⁰ Vt nt järgnevate esmaste halduskorralduse seadusega seoses valminud analüüside kuupäevadid: T. Annus. Vabariigi Valitsuse seadus ning haldusorganisatsiooni õiguslik reguleerimine. 01.02.1999. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, l 109–124; L. Madise. Avaliku halduse kandjate korraldust reguleeriva seaduse eelnõu kavand. 06.04.1999. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, l 243–259.

⁹¹ Eeldatavalt sobivate teoreetiliste mudelite otsinguid aastatel 1996–1998 on meenutanud ka Heiki Loot konverentsil Modernse riigihalduse lätetel. H. Loot. Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist (viide 28).

⁹² Ü. Anton (viide 8), l 166–167 p.

Siinkohal peab magistritöö autor vajalikuks toonitada, et uuenduskava kirjelduse halduskorraldust puudutav osa sisaldas küll Schwemeri ELOG-ile tuginevalt põgusat ülevaadet riigiorganite muudatustest (nt vahetegu erihaldusorganite ja alama astme riiklike haldusorganite vahel⁹³) ja ELOG-is pakutud riigi ülesannete üleandmise võimalust kohalikele omavalitsustele (nt suurematele linnadele maavalitsuse pädevuse andmise võimalus), kuid järelevalve osas ei esitatud ELOG-iga sarnanevat visiooni (esitatud teenistuslik järelevalve instituudi olemus vastas pigem kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse⁹⁴ (edaspidi VVS) mudelile ning erialase järelevalve instituuti ei esitatud üldse). Ametiabi regulatsiooni osas esitati üldine ametiabi instituudi määratlus, laskumata menetlusreeglite kirjeldusse. Seega ei saa magistritöö autori hinnangul uuenduskava kirjelduses antud halduskorralduse seaduse esialgse visiooni osas teha järeldust, et kirjeldusega esitati „saksa õiguse mudeli automaatse ülevõtmise plaan“. Nagu Ülle Madise ka oli öelnud, siis uuenduskava kirjelduses esitatud esialgseid ettepanekuid olid eestindanud ja vajadusel ka kommenteerinud Taavi Annus, Ivo Pilving ja Ülle Madise ise.

Sarnaselt 17.02.1999 dokumendiga ei olnud saksa õiguse mudeli mehaanilise ülevõtmise plaani sisaldanud ka 22.01.1998 dokument „Haldusõiguse reformi ülevaade“. Vastupidi, 22.01.1998 dokumendis toonitati, et saksa ekspertidega koostöös valminud eelnõud saavad aluseks Eesti töörühmade tööle, „kes peavad tagama seaduseelnõude vastavuse [Eesti] vajadustele, sobivuse õigussüsteemi ja rakendatavuse (vajadusel neid kohendades)“.⁹⁵ Heiki Loot on meenutanud, et koostöös Saksa ekspertidega „loodeti luua eelnõud, mis ühelt poolt vastavad Euroopa parimatele standarditele ja teiselt poolt Eesti kohalikele oludele“.⁹⁶

Ülle Madise on haldusõiguse reformi eesmärgi väidetavat muutumist 1999. aastal sidunud oma seisukohaga, et sellele eelneval perioodil tugineti Saksa õiguse ülevõtmise ideele.⁹⁷ Sama väidet on korranud ka Kalle Merusk. Juridica Internationalis ilmunud artiklis annab ta ülevaate, mille kohaselt asuti 1990. aastate keskpaigas Justiitsministeeriumis seisukohale, et kiireim ja efektiivseim viis saavutada süstematiseeritud haldusõiguse üldosa oleks Saksa Liitvabariigi seadusandluse ülevõtmine mõningate muudatustega. Meruski esitatud ülevaate kohaselt telliti

⁹³ Haldusõiguse üldosa reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus ehk haldusõiguse uuenduskavas kasutatakse mõisteid „eriametiasutus“ ja „üldametiasutus“, kuid magistritöös teema ühtse käsitlemise huvides kasutatakse ka antud dokumendi puhul termineid, mida ELOG-i hilisemal käsitlemiselgi.

⁹⁴ RT I 1995, 94, 1628– RT I, 18.06.2021, 12.

⁹⁵ H. Loot (viide 6), l 16–17.

⁹⁶ H. Loot. Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist (viide 28).

⁹⁷ Ü. Madise (viide 11), lk 39.

selleks tarbeks Saksa seaduste tõlked, viidi läbi twinning-koolitusi ning väliseksperdid valmistasid ette seaduseelnõud. 1990. aastate lõpp tõi Meruski sõnul aga kaasa haldusõiguse reformi eesmärkide muutumise. Tema väite kohaselt leiti, et valminud eelnõud ei peegelda Eesti tegelikku olukorda ega vasta Eesti põhiseadusele. Haldusõiguse reformi eesmärgiks võeti Eesti oludest lähtuva seadusandluse väljatöötamine. Loodi haldusõiguse reformi juhtkomitee ja töögrupid ning sõlmiti täiendava teoreetilise toe saamiseks leping Saksa ekspertide Ramsaueri ja Schwemeriga.⁹⁸

Käesoleva magistritöö autor on seisukohal, et Kalle Meruski väidetut ei anna päris adekvaatselt edasi 1990. aastate teisel poolel Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonnas kavandatud haldusõiguse üldosa reformi käigus tehtut. 22.01.1998 koostatud haldusõiguse reformi lühiülevaatest ei nähtu ei Saksa seaduste tõlkimise plaani, twinning-koolitusi ega ka Saksamaa Liitvabariigi seaduste ülevõtmise plaani mõningaste muudatustega. Küll aga nähtub plaanitava reformi lühiülevaatest Saksa ekspertide poolt seaduseelnõude kirjutamine, mille vastavus Eesti oludele plaaniti tagada läbi Eesti töögruppidega tehtava koostöö. Ühe argumendina, miks reformi eesmärki muudeti, toob Merusk välja, et „valminud seaduseelnõud (*drafts*) ei peegeldanud nõuetekohaselt (*duly*) Eesti tegelikku olukorda“.⁹⁹ Juridica Internationali artiklis kasutatud sõnastatust ei selgu üheselt, kas autor peab silmas Saksa ekspertide eelnõusid või eraldiseisvalt 1996. aastal Justiitsministeeriumi Tartu osakonnas kirjutatud haldusmenetluse seaduse eelnõud või muid haldusõiguse eriosaga seonduvaid erinevates ministeeriumides valminud ja erinevate riikide regulatsioone eeskujuks võtnud seaduseelnõusid. Esimesed kaks varianti saab siiski välistada. Saksa ekspertide eelnõudest oli reformi väidetava eesmärgi muutumise ajaks valminud vaid üks – haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu. Seega ei saanud selleks hetkeks teha järeldust, et Saksa ekspertide poolt väljatöötatud seaduseelnõud ei vastanud sobival määral Eesti oludele. Kuna artikli autor kasutas eelnõudest rääkides mitmuse, ei saa tõenäoliselt kõnealuseks pidada ka vaid üksikut 1996. aasta haldusmenetluse seaduse eelnõud, mis oli Heiki Loodi sõnul nagunii otsustatud kõrvale jätta. Igal juhul on selge, et reformi eesmärgi väidetava muutmise põhjuseks ei saanud olla asjaolu, et Saksa ekspertide eelnõud ei vastanud Eesti oludele. Lisaks valminud seaduseelnõude kõrvalejätmisele loetleb Merusk muutunud eesmärgiga reformi osaks ka Schwemeri ja Ramsaueriga sõlmitud lepingut, millega telliti Saksa ekspertidelt täiendavat teoreetilist tuge.

⁹⁸ K. Merusk (viide 25), pp. 53–54.

⁹⁹ *Ibidem*.

Ka Ülle Madise on täpsustanud, et muutunud eesmärkidega „muudeti ka Saksa ekspertidega sõlmitud lepingud: eelnõude tellimisest loobuti, selle asemel telliti ekspertnõu.“¹⁰⁰ Juridica artikli alapunktis „Saksa õiguse ülevõtmise idee“ meenutab Madise et „arvestades eesmärkide muutumist taotleti koostööprojekti raames täiendavat teoreetilist tuge Eesti oma haldusõiguse rajamiseks“.¹⁰¹

1998. aastal oli avanenud võimalus taotleda koostööle Schwemeri ja Ramsaueriga rahastust PHARE programmi kaudu. 08.12.1998 saadeti projektiks „Eesti haldusõiguse reform“ (*Estonian Administrative Law Reform*) PHARE-lt rahastuse taotlemiseks konsortsium Berenschot EuroManagement'i kaudu Schwemerile allkirjastamiseks koostööleping, millega nähti ette Schwemeri kaasamine projekti pikaajalise välisekspertina.¹⁰² PHARE-lt taotletava projekti peamine eesmärk pidi olema rahastada Eesti haldusõiguse üldosa põhimõtete (*General Principles of the Administrative Law*) seadusandliku reguleerimise ettevalmistamist nii, et need ühilduksid Euroopa Liidu *acquis*'ga. Väideti, et ilma välisekspertide kaasamiseta võib Eesti haldusõiguse Euroopa Liiduga integreerimise ja harmoniseerimise protsess ohtu sattuda. Rõhutati, et välisekspertide kaasamine on vajalik Euroopa Liidu liikmesriikide kogemuste ja oskuste arvesse võtmiseks. PHARE projektiga nähti ette, et haldusõiguse üldiste põhimõtete kavand halduskorralduse, haldusmenetluse, haldussunni, korrakaitse ja halduskohtumenetluse valdkondade jaoks töötatakse välja koostöös Euroopa Liidu liikmesriikidest pärit välis- ja Eesti kohalike ekspertidega.¹⁰³ PHARE rahastus pidi hõlmama vaid Schwemeri ja Ramsaueri panust ja saksakeelse kirjanduse tellimist.¹⁰⁴ Kui Schwemeri 1997. a lõpus Justiitsministeeriumiga sõlmitud lepinguga oli ette nähtud seaduseelnõu ja seletuskirja esitamine, siis PHARE-ga sõlmitud lepingu järgi pidid olema väljundiks ekspertarvamused (*expert opinions*).¹⁰⁵ Seega kinnitab lepingute võrdlemine Ülle Madise väidet, et uue lepinguga loobuti vormiliselt eelnõude tellimisest, selle asemel telliti ekspertnõu. Justiitsministeeriumi haldusõiguse üldosa reformi tarvis loodud listi 27.09.1999 saadetud meilikirjas rõhutas Madise, et „saksa ekspertide kaastööd on ainult kaastööd,

¹⁰⁰ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 7.

¹⁰¹ Ü. Madise (viide 11), lk 39.

¹⁰² Berenschot EuroManagement Schwemerile, 08.12.1998. Dokument M. Ernitsa erakogus. Vastava kirja lisas olnud lepingutingimused on kättesaadavad ka Rahvusarhiivis ERA. 5237.1.1492, l 141–149.

¹⁰³ Terms of Reference. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 141–149.

¹⁰⁴ Juhtkomisjoni istungi päevakord, senise tegevuse lühiaruanne, 16.04.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492, l 220.

¹⁰⁵ Terms of Reference (viide 103), l 144.

mitte eelnõud, nagu nende pealkirjadest järeldada võiks (kaastöö vorm eelnõu + seletuskiri on otstarbekas, nii on vähem sõnu tarvis, soovitatav struktuur ja aines on niisama näha), tegelike eelnõude autorsus on ikka meie töögruppidel ja eelnõud lähtuvad olemasolevast olukorrast“.¹⁰⁶ Madise on ka haldusõiguse üldosa reformi eesmärgi muutumist käsitledes selgitanud, et PHARE lepinguga tellitud ekspertnõu esitati „osaliselt eelnõude vormis, osaliselt isiklikel kohtumistel ja ekspertarvamustena.“¹⁰⁷ Allikad kinnitavad, et Schwemer ja Ramsauer esitasid omapoolse ekspertnõu peamiselt eelnõude ja seletuskirjade vormis.¹⁰⁸

Kalle Merusk ja Ülle Madise käsitlevad oma artiklites ka Saksa õiguse ülevõtmise vastu argumenteerinud ning Eesti oludele ja põhiseadusele vastava seadusandluse väljatöötamise poolt väidelnud õiguse- ja haldusteadlaste seisukohti.¹⁰⁹ Erialasele ja ka laiemale publikule mõeldud mõtteavaldused väljendasid käesoleva magistritöö autori hinnangul Eesti seadusandluse väljatöötamise seisukohast igati asjakohaseid põhimõtteid, kuid nendega esitatud kriitika¹¹⁰ ei haaku tolleaegse avaliku õiguse osakonna reformiplaanide tegeliku sisuga. 22.01.1998 esitatud reformiplaanide lühiülevaade ei näinud ette Saksa Liitvabariigi seaduste mõningate muudatustega ülevõtmist, vaid seadis eesmärgiks Eesti oludele vastavate eelnõude väljatöötamise.

Olgugi, et võrreldes 1997. aastal kavandatud reformikontseptsiooniga Saksa ekspertide koostöö vorm (seaduseelnõude ja seletuskirjade esitamine) 1999. aastal praktikas ei muutunud ning nii 22.01.1998 esitatud reformi ülevaatega kui ka 17.02.1999 esitatud plaanidega taotleti lõppastmes Eesti oludele vastavate seaduseelnõude valmimist, muutus alates 1999. aastast Eesti töögruppide tööprotsessi planeeritav kulg. Kui 22.01.1998 dokumendiga kavandati reformi esimeses järgus seaduseelnõude väljatöötamise põhikoormust Saksa ekspertidele, siis 1999. aastal

¹⁰⁶ Ü. Antoni meilikiri listi hre@just.ee, 27.09.1999. Dokument M. Ernitsa erakogus.

¹⁰⁷ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 6.

¹⁰⁸ Schwemer oli haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu esitanud juba enne PHARE projekti algust esmakordselt 08.09.1998 ning mõningate üksikute täiendustega teistkordselt 27.08.1999. Ramsaueri halduskohtuseaduse eelnõu esitati Justiitsministeeriumile esmakordselt 28.04.1999, teistkordselt 13.08.1999 ning koos seletuskirjaga 18.08.1999. Ramsaueri koostatud haldusmenetluse seaduse eelnõu valmis 14.06.1999, esitati teistkordselt 16.08.1999 ja koos seletuskirjaga 20.08.1999. Schwemeri korrakaitse seaduse eelnõu valmis 21.07.1999 ning haldustäiteseaduse eelnõu 03.08.1999. Riigivastutuse seaduse eelnõu koos seletuskirjaga esitas H. Schwemer Justiitsministeeriumile 25.10.1999 ning Ramsauer omapoolsed riigivastutuse seaduse eelnõu kahju hüvitamise peatüki paragrahvid koos seletuskirjaga 28.10.1999. Dokumendid M. Ernitsa erakogus.

¹⁰⁹ K. Merusk (viide 25), pp. 52–54; Ü. Madise (viide 11), lk 39–40.

¹¹⁰ Vt nt P. Varul. Eesti õigussüsteemi taastamine. *Juridica* 1999/1, lk 2–4; R. Maruste. Ettekanne Põhiseaduse viienda aastapäeva konverentsil. *Juridica* 1997/9, lk 438–440.

tegelesid Justiitsministeeriumis moodustatud töögrupid seaduseelnõude väljatöötamisega Saksa ekspertide eelnõude valmimisega paralleelselt. Vaid Schwemeri esitatud haldusorganisatsiooni seadus oli enne vastava Eesti töögrupi loomist ja töö alustamist juba valminud. Kokkuvõtvalt nähtub, et kui 22.01.1998 esitatud reformiplaan nägi ette, et Saksa ekspertide esitatud eelnõud on materjal, millega töötades töögrupid jätkavad õigusloomelist protsessi, tagamaks nende vastavus Eesti oludele, siis 17.02.1999 reformiplaanide kohaselt pidid Saksa ekspertide eelnõud olema üheks osaks materjalidest, millele töögrupid said seaduseelnõude tööversioone välja töötades tugineda.

Erinevalt 22.01.1998 dokumendiga ette nähtust kaasati 1999. aastal hoogustunud tööprotsessi lisaks töögruppide liikmetele ka seaduste adressaate ja rakendajaid. Koostööettepanek tehti Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale ning sotsiaalteaduskonna avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonnale, halduskohtunikele, Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonnale, Riigikontrolörile, Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni esimeestele ametikohajärgselt jt.¹¹¹

Justiitsministeeriumi kantsleri käskkirjaga moodustati 24.03.1999 haldusõiguse üldosa reformi alaline komisjon.¹¹² Alalise komisjoni peamiseks ülesandeks oli kõigi reformi raames koostatavate haldusõiguse üldosa moodustavate seaduste eelnõude ja nende lähtekohtade sisuline analüüs, arvamuste ja ettepanekute tegemine töögruppidele ning Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonnale.¹¹³ 25.03.1999 moodustati justiitsministri käskkirjaga haldusõiguse reformi juhtkomisjon.¹¹⁴ Juhtkomisjoni loomise vajadus tulenes PHARE lepingutingimustest.¹¹⁵ Juhtkomisjoni peamiseks ülesandeks oli haldusõiguse üldosa reformi moodustavate seaduste eelnõude väljatöötamise kava kinnitamine, finantskontrolli planeerimine, ekspertide, alalise töögrupi ja töögruppide liikmete kinnitamine jms.¹¹⁶

Halduskorralduse, haldusmenetluse, haldustäitemenetluse ja korrakaitse valdkondade regulatsiooni väljatöötamiseks ning halduskohtumenetluse regulatsiooni muutmiseks moodustati

¹¹¹ Ü. Anton (viide 8), l 166.

¹¹² Käskkiri haldusõiguse reformi alalise komisjoni moodustamiseks 24.03.1999 nr 45. ERA 5237.1.1492, l 232–233.

¹¹³ Ü. Anton (viide 46), l 87.

¹¹⁴ Käskkiri haldusõiguse reformi juhtkomisjoni moodustamiseks 25.03.1999 nr 63. ERA 5237.1.1492, l 167–168.

¹¹⁵ Ü. Anton (viide 46), l 86.

¹¹⁶ Ü. Anton (viide 8), l 167.

Justiitsministeeriumis vastavad töörühmad.¹¹⁷ 27.11.1998 dokumendis „Haldusõiguse üldosa reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus ehk haldusõiguse uuenduskava“ ette nähtud seaduseelnõude väljatöötamiseks loodud töögruppidele lisandus tööprotsessi käigus ka riigivastutuse seaduseelnõu väljatöötamine ja selleks vajaliku töögrupi loomine. 27.04.1999 meilikirjas Justiitsministeeriumi tsiviilõiguse osakonna juhtajale Harri Mikule asus Ülle Madise seisukohale, et kuna Schwemer oli olnud osaline Saksa riigivastutuse seaduse eelnõu väljatöötamisel ja valdkonda põhjalikult analüüsinud, olevat äärmiselt kasulik vastu võtta Schwemeri pakkumine kirjutada Eesti jaoks eraldi riigivastutuse seaduse eelnõu.¹¹⁸

Schwemer oli koostöö raames tellitust esitanud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu juba enne PHARE projekti algust esmakordselt 08.09.1998 ning mõningate üksikute täiendustega teistkordselt 27.08.1999. Põhjus, miks reformiaegsetest ajagraafikutest¹¹⁹ nähtub, et Schwemeri haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu saabus alles 1999. aasta jaanuaris, peitub selles, et PHARE projekti raames oli võimalik rahastada alates 1999. aasta jaanuarist alanud koostööd.¹²⁰ Seetõttu vormistati ka haldusorganisatsiooni seaduse valmimine dokumentides tegelikust hilisemaks.¹²¹ Ramsaueri halduskohtumenetluse seaduse eelnõu esitati Justiitsministeeriumile esmakordselt 28.04.1999, teistkordselt 13.08.1999 ning koos seletuskirjaga 18.08.1999. Ramsaueri koostatud haldusmenetluse seaduse eelnõu valmis 14.06.1999, esitati teistkordselt 16.08.1999 ja koos seletuskirjaga 20.08.1999. Schwemeri korrakaitse seaduse eelnõu valmis 21.07.1999 ning haldustäiteseaduse eelnõu 03.08.1999. Riigivastutuse seaduse eelnõu koos seletuskirjaga esitas Schwemer Justiitsministeeriumile 25.10.1999 ning Ramsauer riigivastutuse seaduse eelnõu kahju hüvitamise peatüki paragrahvid koos seletuskirjaga 28.10.1999.¹²²

Haldusõiguse üldosa reformi raames välja töötatud haldusmenetluse seaduse, asendustäitmise ja sunniraha seaduse ning riigivastutuse seaduse jõustumisest 2002. aastal on möödunud juba 20 aastat. Kuigi esialgu oli haldusõiguse üldosa reformi raames plaan kavandada ka uus halduskohtumenetluse seadustik, otsustati 25.05.1999 toimunud alalise komisjoni istungil,

¹¹⁷ Haldusõiguse reformi läbiviimiseks moodustatud töögrupid. 1999. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, 1 234–235.

¹¹⁸ Madise meilikiri Harri Mikkule, 27.04.1999. Dokument M. Ernitsa erakogus.

¹¹⁹ Haldusreformi sisuline külg. Eesmärgi saavutamise graafik. 1999. Rahvusarhiiv (RA) ERA. 5237.1.1492, 1 179–180.

¹²⁰ Terms of Reference (viide 103), 1 147.

¹²¹ Ü. Antoni meilikiri M. Ernitsale, 19.11.1998. Dokument M. Ernitsa erakogus.

¹²² Tabel prof. U. Ramsaueri ja dr H. Schwemeri poolt esitatud eelnõud. 1999. Dokument M. Ernitsa erakogus.

et uue seadustiku väljatöötamiseks puudub vajadus ja tarvilikud uuendused haldusprotsessis on võimalik sisse viia halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seadusega.¹²³ Seetõttu töötati välja halduskohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis jõustus halduskohtumenetluse seadustiku redaktsioonina 01.01.2000.¹²⁴ Olgugi, et korrakaitseadus oli Justiitsministeeriumis haldusõiguse reformi raames kõrvuti eelmainitud seadustega kõne all juba 1997. aastal¹²⁵ ning reformi raames erinevad eelnõud ka koostati, siis haldusõiguse üldosa reformi raames selle vastuvõtmiseni ei jõutud. Töö korrakaitseadusega jätkus veel pikalt ning päädis alles 2014. aastal jõustunud seadusega.¹²⁶ Haldusõiguse üldosa reformi raames halduskorralduse organisatsiooni töögrupi poolt välja töötatud halduskorralduse seaduse eelnõud 474 SE¹²⁷ Riigikogus vastu ei võetud ning vastav lihtseadus puudub tänini.

2.3. Halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE menetlemine Riigikogus

Halduskoostöö seaduse teise lugemise stenogrammist nähtub, et Riigikogu lõpetas halduskorralduse seaduse eelnõu esimese lugemise 13. septembril 2000. Teine lugemine katkestati halduskorralduse seaduse eelnõu tekstiga 18.12.2002. Eelnõu pealkiri otsustati muuta halduskoostöö seaduseks ja eelnõu teksti jätta esialgsega kavandatust vaid kaks peatükki. Riigikogu stenogrammist nähtub, et põhjused, miks 2002. aastal halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE edasi ei menetletud, seisnesid erimeelsustes selle üle, millised haldusküsimused on vaja reguleerida Vabariigi Valitsuse seadusega ja millised võiks üle kanda halduskorralduse seadusesse. Samuti tekitas erimeelsusi halduskorralduse seaduse ja avaliku teenistuse seaduse vahekord, eriti küsimuses, mis puudutasid haldusülesannete delegeerimist eraõiguslikele isikutele.¹²⁸ Kalle Merusk on 474 SE Riigikogus vastuvõtmise peamiseks takistuseks pidanud ühtse visiooni puudumist riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide jaotamise ning demokraatliku regionaalse halduse väljakujundamise kohta.¹²⁹

¹²³ Haldusõiguse üldosa reformi alalise komisjoni koosoleku protokoll. 28.05.1999. Rahvusarhiiv ERA.5237.1.1493, I 127.

¹²⁴ RT I 1999, 31, 425–RT I, 23.02.2011, 19.

¹²⁵ P. Pikamäe. Tervitussõnad konverentsil „Modernse riigihalduse lätetel“, 24.10.2013. Kättesaadav internetiaadressil: <https://www.utv.ee/naita?id=18302&keel=est> (03.04.2022).

¹²⁶ RT I, 22.03.2011, 4; RT I, 03.03.2021, 5.

¹²⁷ Halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE (viide 5).

¹²⁸ IX Riigikogu, VIII istungjärk, stenogramm 18.12.2002. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/en/200212181300> (04.02.2022).

¹²⁹ K. Merusk (viide 25), p. 61.

2014. aastal Tartu Ülikooli riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituudi koostatud arvamuses halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta leiti, et halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE menetlemine takerdus koalitsioonipartnerite ja ka erakondade siseste erimeelsuste tõttu. Põhiprobleemid olid maavanemate ja maavalitsuste roll ning valitsuse ja ministriumide juhtimine, kohustuslike kohaliku omavalitsuse liitude moodustamine, avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele jms.¹³⁰ Nii jätkus Riigikogus menetlus halduskoostöö seaduse eelnõuga, mis kujutas endast kahte peatükki halduskorralduse seadusest – füüsilistele ja juriidilistele isikutele riigi ja kohaliku omavalitsuse avaliku halduse ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja kord ning haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja kord.¹³¹ Halduskoostöö seadus võeti vastu 29.01.2003 ja see jõustus 01.07.2003.¹³²

Halduskorralduse seaduse eelnõu ja/või kontseptsiooni koostamine on 21. sajandil olnud Justiitsministeeriumi tööplaanis korduvalt.¹³³ Ka 2020. aastal oli halduskorralduse seaduse väljatöötamise vajaduse analüüsikavatsus Justiitsministeeriumis taas päevakorral.¹³⁴ Siiski püsib jätkuvalt olukord, kus halduskorraldusega seonduv regulatsioon on jagunenud arvukatesse erinevatesse seadustesse – Vabariigi Valitsuse seadusesse¹³⁵, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse¹³⁶, avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivatesse seadustesse¹³⁷, riigivaraseadusesse¹³⁸, avaliku teenistuse seadusesse¹³⁹, halduskoostöö seadusesse¹⁴⁰ jm eriseadustesse.

Järgnevates peatükkides leiavad käsitlemist halduskorralduse seaduse eelnõuga kavandatud ametiabi instituut ning õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsioon.

¹³⁰ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 6.

¹³¹ 474 SE II muudatusettepanekute loetelu halduskorralduse seaduse eelnõule, 18.12.2002. Kättesaadav internetiaadressil: www.riigikogu.ee.

¹³² RT I 2003, 20, 117; RT I, 17.11.2021, 7.

¹³³ Halduskorralduse regulatsiooni lähteülesande koostamise mustand, 02.01.2013. Dokument ei ole avalikest allikatest leitav. Nele Parrest'i edastatud dokument magistritöö autori valduses. Vt selle kohta täpsemalt K. Taro, N. Parrest. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel. *Juridica* 2014/10, lk 721;

¹³⁴ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 10), lk 17.

¹³⁵ RT I 1995, 94, 1628; RT I, 18.06.2021, 12.

¹³⁶ RT I 1999, 75, 705; RT I, 25.06.2021, 8.

¹³⁷ Vt nt Tartu Ülikooli seadus RT I 1995, 23, 333; RT I, 19.12.2019, 17, Eesti Rahvusringhäälingu seadus RT I 2007, 10, 46; RT I, 27.02.2022, 2

¹³⁸ RT I 2009, 57, 381; RT I, 15.03.2022, 13.

¹³⁹ RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 22.12.2021, 37.

¹⁴⁰ RT I 2003, 20, 117; RT I, 17.11.2021, 7.

Erinevalt eelnõus 474 SE esitatud õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve sätetest, mis langesid 2002. aastal Riigikogu menetlusest välja, jõustusid eelnõuga 474 SE kavandatud ametiabi sätted halduskoostöö seaduse osana, kehtides praktiliselt muutumatuna tänini. Seetõttu joonistub alljärgnevast 474 SE ja ELOG-i võrdlevast analüüsist muuhulgas välja ka vastus küsimusele, kas tänapäeval kehtivas Eesti seadusandluses on ka 1998. aasta Schwemeri haldusorganisatsiooni seaduse eelnõust pärinevaid sätteid.

II AMETIABI

1. Ametiabi regulatsioon Schwemeri eelnõu järgi

1.1. Üldiseloostus

Holger Schwemer esitas ametiabi regulatsiooni omapoolse versiooni 08.09.1998 Justiitsministeeriumile saadetud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu §-des 31-35. ELOG-i üksikute täiendustega teine ja ühtlasi viimane versioon esitati 27.08.1999, kuid ametiabi sätteid tehtud täiendused ei puudutanud.¹⁴¹ Eelnõus olid kõik paragrahvid esitatud täiendavate selgitustega (edaspidi nimetatakse neid ELOG-i selgitusteks). ELOG-i §-des 31-35 on sätestatud ametiabi legaldefiniitsioon, ametiabi taotlemise alused, ametiabi osutamisest keeldumise alused, ametiabi menetlus ning ametiabi taotleja ja ametiabi andva haldusorgani vastutuse küsimus.

1.2. Ametiabi legaldefiniitsioon

ELOG § 31 lg 1 kohaselt on ametiabi täiendav abi, mida haldusorgan¹⁴² oma pädevusvaldkonna raames osutab, kui teine haldusorgan seda temalt taotleb. Ametiabiga ei ole tegemist, kui haldusorganid osutavad abi alluvussuhte raames või kui abi osutamine seisneb toimingutes, mida abi osutav haldusorgan on kohustatud teostama oma ülesannetena või kui ta on toiminguks kohustatud mingite muude eeskirjade alusel. Taolised välistavad kriteeriumid olid vajalikud selleks, et arvata ametiabi regulatsiooni alt välja olukorrad, kus haldusorgan täidab enda algupäraseid haldusülesandeid, isegi kui sellel on kasulik toime teise haldusorgani ülesannete täitmise suhtes (nt haldusorganite koostöö mitmeastmelises haldusmenetluses).¹⁴³

ELOG §-s 31 kasutatakse määratlemata õigusmõistet „täiendav abi“ (*ergänzende Hilfe*). Gera Halduskohtu esimehe Detlev Böttgeri ekspertiishinnangus ELOG-ile soovitati ametiabi definiitsioonis avada täiendava abi olemust täpsustusega, et see on õiguslikku ja tegelikku laadi toimingute läbiviimine.¹⁴⁴

¹⁴¹ H. Schwemer (viide 9), S. 105-116.

¹⁴² ELOG-is on kasutatud mõistet „asutus“ (*Behörde*). Magistritöös on teema ühtse käsitlemise huvides läbivalt kasutatud terminit „haldusorgan“.

¹⁴³ Ü. Madise (toim). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 21.

¹⁴⁴ D. Böttger. Begutachtung des Entwurfes eines Landesorganisationsgesetzes, 02.03.1999, S. 42. Dokument M. Ernitsa erakogus.

1.3. Ametiabi taotlemise alused ja kord

Ametiabi taotlemise alused olid sätestatud ELOG §-s 32. Säte nägi ette, et ametiabi osutatakse põhjendatud taotluse (*begründeter Antrag*) alusel. Haldusorgan võib ametiabi osutamist taotleda eelkõige siis, kui:

1. haldusorgan ei saa haldusülesannet (*Amtshandlung*) õiguslikel või faktilistel põhjustel ise täita,
2. haldusorgan on oma ülesannete täitmisel kohustatud toetuma kas faktidele, mida ta ise välja selgitada ei saa, või dokumentidele ja tõendusmaterjalile, mis on kättesaadavad abiosutavale haldusorganile, või
3. haldusorgan saaks haldusülesannet teostada üksnes oluliselt suuremate kulutustega kui haldusorgan, kellelt abi taotletakse.

ELOG-i selgituses on § 32 esimese lause kohta täpsustatud, et põhjendatuse all peetakse silmas vähemalt ühe §-s 32 toodud ametiabi taotlemise aluse esitamist. Kohustus, et avaldus peab olema põhjendatud, oli ELOG-is ainus taotlusele esitatud nõue.

ELOG § 32 teises lauses toodud sõnastus „eelkõige“ jätab loetelu avatuks, mistõttu ei oleks praktikas välistatud ka muud ametiabi taotlemise alused. ELOG-is esitatud selgituste kohaselt peeti § 32 p-s 1 ette nähtud õiguslike põhjuste aluse all silmas näiteks õigusliku pädevuse või volituse puudumist, faktiliste põhjuste all aga näiteks vajalike tehniliste vahendite või isikkoosseisu puudumist.¹⁴⁵ ELOG-i selgitustes on vajalike andmete, dokumentide ja muude tõenditega seoses ära toodud, et abiosutav haldusorgan võib ametiabi anda ainult siis, kui tal on andmete kogumise aluseks oleva seaduse järgi õigus vahendada andmeid teistele haldusorganitele.¹⁴⁶ ELOG § 32 p 3 sisuks oli ametiabi kasutamise ökonoomsus, võrreldes selle kasutamata jätmisega.

1.4. Ametiabi andmisest keeldumise alused

Ametiabi keeldumise alused olid sätestatud ELOG §-s 33, mille lg 1 kohaselt ei osuta ametiabi taotluse saanud haldusorgan ametiabi, kui ta ei ole taotletud abiks õiguslikult suuteline. ELOG-i

¹⁴⁵ H. Schwemer (viide 9), S. 110.

¹⁴⁶ *Ibidem*, S. 111.

selgituses täpsustati, et selline olukord on näiteks juhul, kui haldusorganil, millelt abi taotletakse, puudub õiguslik pädevus või volitus haldusülesande jaoks, mida ta peaks sooritama. Samuti loeti ELOG-i selgitustes selle sätte alla faktilised asjaolud, mis takistavad ametiabi osutamist. Näiteks võib haldusorganil olla küll õiguslik alus andmete edastamiseks, aga ametiabi teostamine ei ole siiski võimalik, sest haldusorganil, millelt ametiabi taotletakse, puuduvad vastavad andmed. Eelpool toodud keeldumisaluste esinemisel pidi haldusorganil olema kohustus jätta abi andmata.¹⁴⁷

ELOG § 33 lg 2 nägi ette, et haldusorgan, kellele on esitatud ametiabi osutamise taotlus, võib abi osutamisest keelduda, kui temalt ei saa eeldada taotletud abi andmist. ELOG-i selgituste kohaselt pidi see sätte kohalduma näiteks olukorrale, kui haldusorganilt ei saa abi andmist eeldada, sest on olemas teine haldusorgan, kes saaks abi osutada oluliselt lihtsamini või oluliselt väiksemate kuludega. Samuti rakendunuks sätte näiteks juhul, kui haldusorganile, millelt abi taotletakse, tekiksid ebaproportsionaalsed kulutused. Selle keeldumisaluse rakendamine oleks mõeldav ka siis, kui nõutud toimingul ulatuse tõttu ei ole haldusorgan, millelt abi taotleti, enam suuteline nõuetele vastavalt iseenda kohustusi täitma.¹⁴⁸

Lisaks sätestas ELOG § 33 lg 3 klausli, mille kohaselt on muus osas haldusorgan, kellele esitati ametiabi osutamise taotlus, kohustatud viivitamatult teostama taotletud ametitoimingut. Böttgeri ekspertiishinnangus ELOG-ile soovitati loobuda viivitamatu tegutsemise eraldi rõhutamisest, kuna ametiabi osutamise menetlusele kehtivad üldised haldusmenetluse põhimõtteid, muuhulgas ka efektiivsuse ja menetlusaja mõistlikkuse nõuded. Samuti leidis Böttger, et ametiabi osutamise kohustuslikkuse, kui puuduvad keeldumise alused, võiks sõnastada ametiabi legaldefiniitsiooni esitavas paragrahvis.¹⁴⁹

¹⁴⁷ H. Schwemer (viide 9), S. 112–113.

¹⁴⁸ *Ibidem*, S. 113.

¹⁴⁹ D. Böttger (viide 144), S. 43.

1.5. Ametiabi menetlus ja kulutuste hüvitamine

ELOG § 34 lg 1 sätestas, et kui haldusorgan, kellele esitatakse ametiabi taotlus, ei pea end abi osutamiseks kohustatuks, siis teatab ta oma seisukoha viivitamatult abi taotlevale haldusorganile. Kui viimane jääb oma taotluse juurde, langetab otsuse ametiabi palve saanud haldusorgani järelevalveasutus. Otsus on lõplik. ELOG-i selgituste kohaselt pidi § 34 lg-s 1 ette nähtud regulatsioon aitama vältida seda, et riiklike haldusorganite vahel tekiks kohtuvaidlusi (*Klagen zwischen staatlichen Stellen*). Tõhusa (*zügig*) haldusmenetluse huvidega oleks vastuolus, kui seoses ametiabi osutamisest keeldumisega käivituks vaidluse korral kulukas haldusprotsess.¹⁵⁰

ELOG § 34 lg 2 käsitles ametiabi andmise raames tekkinud kulutuste hüvitamist. Säte nägi ette, et kulutuste hüvitamine toimub avalduse alusel ning üksnes juhul, kui haldusorganite vahelist ametiabi osutati erinevate halduskandjate vahel. Kui ametiabi andja ja saaja on erinevad isikud (riik, kohalik omavalitsus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik), hüvitab ametiabi saaja ametiabi andjale sellest tekkinud kulutused. ELOG-i selgitustes on avatud, et halduse efektiivsuse ja haldusmenetluse lihtsustamise huvides reguleerib lõige 2 ainult piiratud hüvitise väljamaksmise nõuet (*eingeschränkter Ausgleichsanspruch*). Hüvitatakse ainult otsesed kulutused (*Auslagen*), mitte kulud, mida tuleks arvestada personali- ja materiaalsete kulutuste järgi diferentseeritult.¹⁵¹ Riigi haldusorganite vahelist kulutuste hüvitamist ELOG ette ei näinud.

1.6. Vastutus ametiabi õiguspärasuse eest

ELOG § 35 lg 1 nägi ette, et nende meetmete õiguspärasus, mille rakendamiseks taotletakse täiendavat abi, pidi sõltuma eranditult abi taotleva haldusorgani kohta kehtivast õigusest. Ametiabi taotlev haldusorgan kannab vastutust haldusülesande läbiviimise (*Vornahme des Verwaltungshandelns*) eest. ELOG § 35 lg-s 2 täpsustati, et ametiabi taotluse saanud haldusorgani haldustegevuse õiguspärasuse mõõdupuuks on selle haldusorgani kohta kehtiv õigus. Haldusorgan, millele on esitatud ametiabi taotlus, pidi vastutama kolmandate isikute suhtes üksnes taotletud tegevuse läbiviimise laadi ja viisi osas (*Art und Weise der Durchführung der beantragten Handlung*).

¹⁵⁰ H. Schwemer (viide 9), S. 115–116.

¹⁵¹ *Ibidem*.

2. Ametiabi regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonide järgi

2.1. Üldiseloostus

Halduskorralduse seaduse eelnõu esialgse kontseptsiooni ehk „Avaliku halduse kandjate korraldust reguleeriva seaduse eelnõu kavandi“ loomisel arvestati Schwemeri koostatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõud ja Taavi Annuse poolt koostatud Vabariigi Valitsuse seaduse haldusõiguslikku ekspertiisi.¹⁵² Esialgses kontseptsioonis rõhutati, et kuna ametiabi instituut on Eesti haldusõiguse jaoks uus, vajab see põhjalikumalt uurimist, mistõttu kontseptsioonis sellel pikemalt ei peatunud.¹⁵³ Kuna ametiabi varasem regulatsioon VVS-is puudus, ei käsitletud ametiabi temaatikat ka Taavi Annuse poolt koostatud ekspertiisis.¹⁵⁴ Ametiabi regulatsioon leidis esmakordselt käsitlemist tulevase 474 SE tööversioonides. Madis Ernitsa erakogus leiduvad dokumendid näitavad, et halduskorralduse seaduse eelnõul 474 SE oli vähemalt 15 eelnevat tööversiooni.¹⁵⁵ Esimene osa ametiabi sätetest kirjutati järjekorras kuuendasse, 03.12.1999 tööversiooni.

2.2. Ametiabi regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 03.12.1999 tööversiooni järgi

2.2.1. Ametiabi legaaldefiniitsioon

03.12.1999 tööversioonis esitati §-is 46 ametiabi definiitsioonina formuleering „[h]aldusorganid¹⁵⁶ on kohustatud üksteisele vajaduse korral osutama ametiabi.“ Ametiabi andmise kohustuslikkus oli juhul, kui puudusid keeldumise alused, esitatud ka ELOG § 33 lg-s 3. 03.12.1999 tööversiooni §-ga 48 täpsustati, et „ametiabi ei ole abi osutamine alluvussuhte raames“. ELOG § 31 lg 2 p 1 välistas samuti alluvussuhtes osutatava abi ametiabi institutsiooni regulatsiooni alt.

¹⁵² L. Madise (viide 52), l 243–259.

¹⁵³ *Ibidem*, l 259.

¹⁵⁴ T. Annus (viide 53), l 109–124.

¹⁵⁵ Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonid kuupäevadega 20.09.1999, 22.09.1999, 18.10.1999, 19.10.1999, 02.12.1999, 03.12.1999, 18.12.1999, 30.12.1999, 03.01.2000, 05.01.2000, 14.01.2000, 15.02.2000, 20.02.2000, 07.03.2000 ja 24.03.2000. Dokumendid M. Ernitsa erakogus.

¹⁵⁶ 474 SE tööversioonides kasutatakse läbivalt mõistet „asutus“. Magistritöös on teema ühtse käsitlemise huvides läbivalt kasutatud terminit „haldusorgan“.

2.2.2. Ametiabi taotlemise alused ja kord

Eelnõu 03.12.1999 tööversiooni §-ga 47 nähti ette ametiabi taotlemise alused ning ka alused, mille esinemise korral oli lubatud ametiabi andmisest keelduda. Lg 1 kohaselt võis haldusorgan taotleda ametiabi andmist, kui:

- 1) haldusülesande täitmiseks vajaliku õigusakti andmine või toimingu sooritamine ei ole haldusorgani pädevuses;
- 2) haldusorgani tegevus on takistatud muul põhjusel;
- 3) haldusülesande täitmiseks on vajalik andmete olemasolu, mis haldusorganil puuduvad või mida haldusorgan ei ole võimeline välja selgitama;
- 4) haldusülesande täitmiseks on vaja teise haldusorgani valduses olevaid dokumente või muid tõendeid;
- 5) teise haldusorgani tegevusega kaasneksid tunduvalt väiksemad kulutused.

Seega esitati 03.12.1999 tööversioonis sisult samad ametiabi taotlemise alused, mis olid ette nähtud ELOG §-s 32. § 47 lg 1 p-d 1 ja 2 kattusid ELOG § 32 p-ga 1. Kui ELOG § 32 jättis ametiabi taotlemise aluste loetelu avatuks keelendiga „eelkõige“, siis 03.12.1999 tööversioon tegi sama formuleeringuga „muul põhjusel“. Eelnõu 03.12.1999 tööversiooni § 47 lg 1 p-d 3 ja 4 kattusid ELOG § 32 p-ga 2; § 47 lg 1 p 5 kattus ELOG § 32 p-ga 3.

2.2.3. Ametiabi andmisest keeldumise alused

Ametiabi andmisest võis haldusorgan 03.12.1999 tööversiooni § 47 lg 2 kavandatu kohaselt keelduda, kui:

- 1) muu haldusorgani tegevusega kaasneksid väiksemad kulutused;
- 2) ametiabi andmine takistaks tunduvalt haldusorgani haldusülesannete täitmist;
- 3) ametiabi andmisega kaasneks avalikustamisele mittekuuluva teabe ilmsikstulek.

Erinevalt ELOG-ist, mis nägi § 33 lg-s 2 ette haldusorgani kohustuse keelduda ametiabi taotluse täitmisest juhul, kui haldusorganil ei ole õigust taotletud ametiabi anda, ei näinud 03.12.1999 tööversioon ette kohustusliku keeldumise aluseid. 03.12.1999 tööversiooni § 47 lg 2 p-dega 1–3 kavandati vaid alused, mille esinemise korral pidi olema haldusorganil võimalus ametiabi andmisest keelduda. Ka ELOG-is oli sarnase diskretsioonilise keeldumise alusena § 33 lg-s 2 ette

nähtud olukord, kui ametitoimingu taotluse saanud haldusorganilt ei saa seda eeldada. Antud aluse alla olid hõlmatud 03.12.1999 tööversiooni § 47 lg 2 p-des 1-2 ette nähtu. 03.12.1999 tööversiooni 47 lg 2 p 3 (ametiabi andmisega kaasneks avalikustamisele mittekuuluva teabe ilmsikstulek) oli ELOG-is hõlmatud kohustusliku keeldumise alusega § 33 lg-s 2. ELOG-i regulatsioon oli ametiabi keeldumise aluste osas paremini formuleeritud, tehes selgelt vahet võimalusel ametiabi andmisest keelduda ja kohustusel ametiabi andmisest keelduda. Ka 03.12.1999 tööversioon oleks pidanud taolisest jaotusest lähtuma, sest olukorras, kus ametiabi andmisega kaasneks avalikustamisele mittekuuluva teabe ilmsikstulek, peaks ametiabi taotluse saanud haldusorganil olema kohustus, mitte võimalus ametiabi andmisest keelduda.

2.2.4. Ametiabi menetlus ja kulutuste hüvitamine

03.12.1999 tööversiooni § 47 lg 3 kavandas ametiabi taotlevale haldusorganile õiguse pöörduda ametiabi andmisest keeldumise korral keeldunud haldusorgani üle järelevalvet teostava haldusorgani poole. Järelevalvet teostaval haldusorganil oleks sellisel juhul olnud 03.12.1999 regulatsiooni kohaselt õigus otsustada ametiabi andmise küsimus. Otsuse edasikaebamise korda tööversioon ette ei näinud. Taolisele ametiabi andmise menetluse korrale vastas ELOG-is samasisuline § 34 lg 1. ELOG-is oli erinevalt 03.12.1999 tööversioonist rõhutatud, et järelevalveorgani ametiabi osutamise osas tehtav otsus on lõplik. Seega võib ELOG-is sätestatud pidada õiguslikult selgemaks. Kulutuste hüvitamise korda 03.12.1999 tööversioon ette ei näinud.

Järgnevas neljas tööversioonis¹⁵⁷ püsisid 03.12.1999 tööversioonis esitatud ametiabi sätted sisuliselt muutumatutena. Regulatsiooni muudeti ja täiendati aga 14.01.2000, üldarvestuses üheteistkümnenda tööversiooniga.¹⁵⁸

2.3. Ametiabi regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 14.01.2000 tööversiooni järgi

2.3.1. Ametiabi legaaldefiniitsioon

Eelnõu 14.01.2000 tööversiooni V peatüki § 1 lg 1 kohaselt pidi olema ametiabi see, „kui üks haldusorgan annab oma pädevuse piires haldusakti või sooritab toimingut teise haldusorgani

¹⁵⁷ 18.12.1999, 30.12.1999, 03.01.2000, 05.01.2000 halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonid. Dokumendid M. Ernitsa erakogus.

¹⁵⁸ Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 14.01.2000. Dokument M. Ernitsa erakogus.

taotlusel teise haldusorgani ülesande täitmise toetamiseks“. Erinevalt ELOG §-st 31 ei kasutatud siin määratlemata õigusmõistet „täiendav abi“, vaid ametiabi konkreetse vormina nimetatakse akti andmist ja toimingut sooritamist. Nii 14.01.2000 tööversioon kui ka ELOG § 31 toonitasid, et ametiabi on vaid ülesande täitmise toetamiseks või täiendavaks abiks, mida antakse taotluse alusel erinevate haldusorganite vahel ja abi osutava haldusorgani pädevuse piires. Ametiabina välistati täiendava punktiga sarnaselt 03.12.1999 tööversioonile ja ELOG-ile ametiabi andmine alluvussuhte raames. Sarnaselt 03.12.1999 tööversiooni ja ELOG-iga sõnastas ka 14.01.2000 tööversioon ametiabi andmise kohustuslikkuse. § 1 lg 1 p 2 kohaselt oli „käesolevas peatükis sätestatud tingimustel haldusorgan kohustatud ametiabi andma“.

2.3.2. Ametiabi taotlemise alused ja kord

Ametiabi taotlemise alused jäid 14.01.2000 tööversioonis samaks, kuid erinevalt 03.12.1999 tööversioonist esitati 14.01.2000 tööversiooniga ametiabi taotlusele selgemad nõuded. Kui ELOG § 32 esimene lause rõhutas, et ametiabi taotlemiseks peab esitama põhjendatud taotluse, siis 04.01.2000 tööversiooni § 1 rääkis üksnes „taotlusest“. ELOG-is ette nähtud põhjendatuse nõue tähendas üksnes ametiabi taotlemise aluse ära näitamist, kuid 14.01.2000 tööversioon § 3 lg 1 nägi ametiabi taotlemise vormi osas ette, et „ametiabi taotluses tuleb näidata eesmärk, mille saavutamiseks ametiabi taotletakse, ja selle õiguspärasus“. Samuti pidi taotlus sisaldama infot selle kohta, millist abi eesmärgi saavutamiseks vajatakse. Nähti ette, et ametiabi taotlus peab olema kirjalik, kuid täpsustati, et „kui vajalik on viivitamatu ametiabi, võib taotlus olla formaliseerimata, kuid peab vastama lõikes 1 sätestatule“. Esimesel võimalusel tuli aga taotlus vormistada kirjalikult tagantjärele. Taotluse kirjalikkuse nõuet põhjendati vajadusega tagada võimalike vaidluste korral „kirjalik jälg“ ning luua kulutuste hüvitamiseks dokumentaalne alus.

2.3.3. Ametiabi andmisest keeldumise alused

Halduskorralduse seaduse eelnõu 14.01.2000 tööversioonis muutus ELOG-ile sarnasemaks ametiabi andmisest keeldumise aluste regulatsioon. Nimelt nähti erinevalt 03.12.1999 tööversioonist 14.01.2000 tööversiooniga ette ametiabi andmisest kohustusliku keeldumise alused. § 2 lg 2 nägi ette, et haldusorgan peab keelduma ametiabi andmisest, kui:

1) tal puudub ametiabi andmiseks vajaliku haldusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks õigus;

- 2) ametiabi taotleja eesmärk, mille saavutamiseks ametiabi taotletakse, on õigusvastane;
- 3) ametiabi andmisega kaasneks avalikustamisele mittekuuluva teabe ilmsikstulek.

14.01.2000 tööversiooni § 2 lg 2 p-d 1 ja 3 sarnanesid ametiabi andmisest keeldumise kohustusele ELOG § 33 lg 2 järgi, kuid 14.01.2000 tööversiooni § 2 lg 2 p-s 2 ametiabi taotleja eesmärgi õigusvastasusega seonduvat keeldumise alust ELOG ette ei näinud (vastava sätte probleemset käsitletakse alapeatükis 4.5.). Erinevalt 03.12.1999 tööversioonist, kus oli ette nähtud, et ametiabi andmisest võib keelduda, kui ametiabi andmisega kaasneks avalikustamisele mittekuuluva teabe ilmsikstulek, nägi 14.01.2000 tööversioon selle punkti ette aluste hulgas, mille esinemisel peab taotluse saanud haldusorgan ametiabi andmisest keelduma.

Sarnaselt 03.12.1999 tööversiooniga nägi ka 14.01.2000 tööversioon ette samasugused alused, mille esinemisel võib taotluse saanud haldusorgan keelduda ametiabi andmisest. Haldusorgan võis keelduda ametiabi andmisest, kui mõne teise haldusorgani tegevusega kaasneksid oluliselt väiksemad kulutused või kui ametiabi andmine takistaks ülemääraselt haldusorgani enda eesmärkide saavutamist.

2.3.4. Ametiabi menetlus ja kulutuste hüvitamine

Identselt 03.12.1999 tööversiooniga sätestati ka 14.01.2000 tööversioonis ametiabi taotluse esitanud haldusorgani õigus pöörduda ametiabi osutamisest keeldumise korral haldusorgani poole, kes teostab ametiabi andmisest keeldunud haldusorgani üle järelevalvet. Samasisuline säte oli ka ELOG § 34 lg-s 1.

Erinevalt 03.09.1999 tööversioonist, kus antud küsimus oli reguleerimata, nägi 14.01.2000 tööversiooni § 4 kulutuste hüvitamise osas ette, et „kui ametiabi andja ja saaja on erinevate isikute haldusorganid, on ametiabi saaja kohustatud ametiabi andjale hüvitama tema tehtud kulutused“. Sarnane hüvitamise kord oli ka ELOG § 34 lg-s 2 – avalduse alusel toimuv hüvitamine oli ette nähtud vaid juhul, kui ametiabi oli ostutatud erinevate halduskandjate organite vahel.

2.3.5. Vastutus ametiabi õiguspärasuse eest

Eelnõu 14.01.2000 tööversioonis täpsustati, et eesmärgi õiguspärasuse eest vastutab ametiabi taotleja, seevastu ametiabi raames antavate haldusaktide ja toimingute õiguspärasuse eest ametiabi andja. Siiski rõhutati, et haldusorganil, kellelt ametiabi taotletakse, on kohustus ametiabi andmata

jätta, kui eesmärk on õigusvastane. § 3 lg 1 regulatsiooni peamise mõttena nähtigi ametiabi õiguspärasuse tagamist, sundides nii abi andjat kui saajat kontrollima selle õiguspärasust. Erinevalt 14.01.2000 tööversioonist ei olnud 03.12.1999 tööversioonis reguleeritud, millises küsimuses vastutab ametiabi taotlemise õiguspärasuse eest ametiabi taotleja, millises ulatuses ametiabi andja. Küll aga oli seda sarnaselt reguleeritud ELOG §-is 35.

Kokkuvõtvalt saab tõdeda, et 14.01.2000 tööversioon sarnanes veelgi enam ELOG-i regulatsioonile kui varasem 03.12.1999 tööversioon. Järgnevates halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonides jäid 14.01.2000 tööversiooni sätted samaks kuni kolme täienduseni 474 SE tekstis.

3. Ametiabi regulatsioon 474 SE järgi

Tollane Eesti õigus ei tundnud ametiabi instituuti. Ametiabi osutamise alused ja kord esitati Riigikogule arutamiseks esmakordselt 24.07.2000 halduskorralduse seaduse eelnõuga 474 SE, mis erines varasemast 14.01.2000 tööversioonist vaid kolme muudatuse poolest.

Võrreldes 14.01.2000 tööversiooniga oli seaduseelnõus 474 SE täiendatud ametiabi legaalseaduse definitsiooni ning ametiabi taotlemise vormi nõudeid. Legaalseaduse definitsiooni ühe täiendusena nägi 474 SE ette § 61 lg 2 p-i 2, mille kohaselt „ametiabi sätteid ei rakendata, kui abi andmise kohustus on ette nähtud seadusega“ (vt täpsemalt alapeatükk 4.5.). ELOG § 31 lg 2 p-d 2 ja 3 olid sarnase sisu, kuid teistsuguse sõnastusega. Nimetatud sätted nägid ette, et ametiabiga ei ole tegemist, kui abi osutav haldusorgan on toiminguks kohustatud teiste eeskirjade alusel või abi osutamine seisneb toimingutes, mida abi osutav haldusorgan on kohustatud teostama iseenda ülesandena. ELOG-i selgitustes täpsustati sarnaselt seaduseelnõu 474 SE § 61 lg 2 p-iga 2, et sellistel juhtudel ei kohaldata ametiabi sätteid.¹⁵⁹

Lisaks kaotati 474 SE ametiabi legaalseaduse definitsiooni andavast paragrahvist ära 14.01.2000 tööversioonis sõnastatud eraldi punkt, mille kohaselt oli „käesolevas peatükis sätestatud tingimustel haldusorgan kohustatud ametiabi andma“. Samas viidi eelnõuga 474 SE ametiabi andmise kohustuslikkus sisse veidi ümber sõnastatud ametiabi legaalseaduse definitsiooni, mis 474 SE § 61 kohaselt nägi ette, et „Haldusorgan peab käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras andma akti või sooritama toimingu oma pädevuse piires teise haldusorgani taotlusel teise haldusorgani ülesande täitmise toetamiseks“.

¹⁵⁹ H. Schwemer (viide 9), S. 108-109.

Lisaks nägi ametiabi taotlemise vormi käsitlev 474 SE § 63 lg 4 ette ka selle, et Vabariigi Valitsus peab kehtestama ametiabi taotluse vormi, mida ametiabi taotleja pidi kasutama. 03.12.1999 tööversiooni §-s 3 peeti vajalikuks sätestada vaid see, et taotlus peab reeglina olema kirjalik ning sellest peab nähtuma eesmärk, mille saavutamiseks ametiabi taotletakse, selle õiguspärasus ning täpsustus, millist abi eesmärgi saavutamiseks vajatakse. ELOG-is oli olnud vaid avalduse põhjendatuse nõude.

Eelpool toodud võrdlustest saab järeldada, et ametiabi regulatsiooni osas ei olnud seadusloome protsessi käigus märkimisväärseid konkureerivaid lahendusi, mis oleks jõudnud seaduseelnõu tööversioonidesse või seadusandjale arutamiseks eelnõusse. Samuti ei nähtu alternatiivsete ametiabi regulatsioonide arutelu halduskorralduse seaduse eelnõu välja töötanud töögrupi meililisti kirjavahetusest.¹⁶⁰ Kahe 474 SE tööversiooniga muudeti seadusloome protsessi käigus ametiabi instituuti kavandavaid sätteid ELOG-ile üha sarnasemaks. Siiski esines 474 SE lõppversioonis ka ELOG-iga võrreldes erinevusi.

4. Ametiabi regulatsiooni probleemid kehtivas õiguses

4.1. Üldiseloostus

Kuigi halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE jäi vastu võtmata, kehtestati ametiabi regulatsioon osana halduskoostöö seadusest¹⁶¹ (HKTS). Eelnõus 474 SE ette nähtud ametiabi regulatsioon jõustus HKTS-is vaid paari marginaalse täpsustusega.¹⁶² 2003. aastal jõustunud ametiabi sätetes on 2022. aastaks tehtud vaid üks muudatus – HKTS § 18 lg 2 p-s 4 asendati 01.07.2014 jõustunud korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega sõna „järelevalve“ sõnaga „haldusjärelevalve“.¹⁶³ Seega saab tõdeda, et kehtiv regulatsioon vastab peamiselt 14.01.2000 koostatud 474 SE tööversioonile. Siiski on välja joonistunud mitmed regulatsiooni puudused, mis ulatuvad läbi kahekümne rakendusaasta ka käesolevasse aega.

¹⁶⁰ Elektrooniline kirjavahetus Justiitsministeeriumi meililistis hre@just.ee vahemikus 10.06.1998-12.09.2001. Dokumendid elektrooniliselt M. Ernitsa erakogus.

¹⁶¹ RT I 2003, 20, 117; RT I, 17.11.2021, 7.

¹⁶² Täpsustati ametiabi legaaldefiniitsiooni; terminikasutuselt oli 474 SE-s läbiv mõiste „asutus“, jõustunud HKTS-is kasutatakse läbivalt mõistet „haldusorgan“; 474 SE § 62 lg 4 nägi ette termini „järelevalve“, HKTS § 18 lg 4 terminid „teenistuslik järelevalve“ ja „järelevalve“; kulutuste hüvitamist reguleerivasse HKTS §-i 20 lisati määratlemata õigustumõiste „mõistlikud kulutused“, samas kui 474 SE § 64 kasutas sõnastust „kulutused“.

¹⁶³ Ainsaks erandiks on HKTS § 18 lg 2 p 4, milles asendati 01.07.2014 jõustunud korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega sõna järelevalve sõnaga haldusjärelevalve. RT I, 13.03.2014, 4.

HKTS ametiabi regulatsiooni ja sellega seonduvaid probleeme on põhjalikumalt käsitletud 2009. aastal Justiitsministeeriumis valminud riigivalitsemise optimeerimise kavas¹⁶⁴ ja 2014. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esitatud arvamuses¹⁶⁵ halduskorralduse regulatsiooni lähteülesande kohta¹⁶⁶. Arvamuses esitatud ametiabi sätete analüüsi autorilt Ivo Pilvingult ilmus ametiabi teemaline artikkel ka 2015. aastal ajakirjas Juridica.¹⁶⁷ 2020. aastal koostatud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses on nenditud, et ametiabiga seonduvaid bürokraatia ning vaidluste tekkimise ja lahendamise probleeme tuleks kaardistada. Peetakse vajalikuks analüüsida, kas neid probleeme on võimalik lahendada kehtiva õiguse raames või on vajalik muuta olemasolevat regulatsiooni.¹⁶⁸

4.2. Sätete tõlgendamine

Riigivalitsemise optimeerimise kavas on tähelepanu juhitud HKTS osade sätete tõlgendamise problemaatikale. Näiteks on optimeerimise kavas asutud seisukohale, et HKTS § 18 lg 1 p-de 4 ja 5 sõnastust tuleks korrigeerida, kuna tegemist on ebatäpsete ametiabi alustega, mille sellisel kujul rakendamine võimaldab liiga laialivalguvat mitmeti mõistmist.¹⁶⁹ HKTS § 18 lg 1 p 4 annab haldusorganile õiguse taotleda teiselt haldusorganilt ametiabi, kui haldusorgan ei saa akti anda või toimingut sooritada muul põhjusel kui p-des 1-3 toodud alustel. Riigivalitsemise optimeerimise kava kohaselt on „muul põhjusel“ liiga lai avatud klausel. HKTS § 18 lg 1 p 5 sätestab taotlemise aluse, kui ametiabi kasutamine oleks majanduslikult oluliselt soodsam kui mittekasutamine. Säte annab laia tõlgendamisruumi määratlemata õigusmõistega „oluliselt soodsam“.

Käesoleva töö autor riigivalitsemise optimeerimise kava seisukohaga ei nõustu. Arvestades seda, et HKTS § 18 lg 1 on formuleeritud suletud loeteluna ning esitab p-des 1-3 ja 5 sagedasemad rakendusjuhtumid, on punktis 4 toodud avatud klausel „muul põhjusel“ vajalik, katmaks praktikas esinevad ametiabi vajaduste erinevad võimalused. Punkt 5 annab määratlemata õigusmõistega „oluliselt soodsam“ majanduslikul alusel ametiabi andmisele igakordseks hindamiseks vajaliku

¹⁶⁴ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 14).

¹⁶⁵ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12).

¹⁶⁶ Halduskorralduse regulatsiooni lähteülesande koostamise mustand, 02.01.2013. Dokument ei ole avalikest allikatest leitav. Nele Parrestti edastatud dokument magistritöö autori valduses.

¹⁶⁷ I. Pilving (viide 20), lk 171–183.

¹⁶⁸ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16); vt ka Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 17).

¹⁶⁹ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 14), lk 172.

kaalutlusruumi. Käesoleva töö autor leiab, et abi taotlemise aluste liiga laia tõlgendamise piiramiseks oleks kasu Ivo Pilvingu ettepanekust täiendada abi andmisest keeldumise aluste sätteid punktiga, „mis võimaldab keelduda abi osutamisest juhtudel, kui taotlev asutus on ametiabi kasutamise võimalust ilmselgelt kuritarvitanud (nt ametiabi erandlikkuse ja ühekordsuse põhimõtte ignoreerimine)“.¹⁷⁰ Alternatiivne võimalus oleks HKTS § 18 lg 3 p-des 1 ja 2 esitatud ametiabi andmisest keeldumise tüüpilisemate aluste esitamise asemel näha sarnaselt ELOG § 33 lg-ga 2 eeltoodud aluseid kokkuvõtvalt ette: haldusorgan, kellele on esitatud ametiabi osutamise taotlus, võib abi osutamisest keelduda, kui taotletud abi andmist ei saa temalt eeldada. ELOG-i selgituste kohaselt käis selle sätte kohaldamise alla näiteks olukord, kui haldusorganilt ei saa abi andmist eeldada, sest on olemas teine haldusorgan, kes saaks abi osutada oluliselt lihtsamini või oluliselt väiksemate kuludega. Samuti rakenduks niisugune säte näiteks juhul, kui haldusorganile, millelt abi taotletakse, tekiks abi osutamisest ebaproportsionaalsed kulutused. Mõeldav on ka sellise keeldumisaluse kohaldamine, kui nõutud toimingul ulatuse tõttu ei ole haldusorgan, millelt abi taotleti, enam suuteline iseenda kohustusi nõuetele vastavalt täitma.¹⁷¹ ELOG-iga sarnaneva üldise aluse sõnastamisel oleks Eesti ametiabi regulatsioonis ka säte, millele tuginedes saaks ametiabi andmisest keelduda, kui taotlev haldusorgan on ametiabi kasutamise võimalust kuritarvitanud.

Ametiabi regulatsiooni tõlgendamisel esineb erimeelsus ka materiaalsete ressursside teise haldusorgani kasutusse andmise kvalifitseerumise küsimuses ametiabinähtena. Riigivalitsemise optimeerimise kavas on asutud seisukohale, et kuna HKTS § 18 esitab ametiabi andmise alused, milleks on akti andmine või toimingute tegemine, andmete või dokumentide andmine, ei saa ametiabinähtena käsitleda ruumide rentimist või muude materiaalsete ressursside andmist teise haldusorgani kasutusse. Isegi, kui seda nimetatakse „ametiabinähtena“, ei tohiks seda sellena käsitada.¹⁷² Samas on erialases kirjanduses ametiabinähtena toodud nt Keskkonnaameti taotlus kasutada vallavalitsuse ruume keskkonnaloa avaliku arutelu korraldamiseks.¹⁷³ Käesoleva magistr töö autor on seisukohal, et riigivalitsemise optimeerimise kavas toodud argument ei ole veenev. Eelpool näitena toodud Keskkonnaameti taotlust saaks ametiabinähtena rahuldada nt § 18 lg 1 p 5 alusel, mille kohaselt ametiabi kasutamine oleks majanduslikult oluliselt soodsam

¹⁷⁰ I. Pilving (viide 20), lk 182.

¹⁷¹ H. Schwemer (viide 9), S. 111–112.

¹⁷² Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 14), lk 172–173.

¹⁷³ I. Pilving (viide 20), lk 177.

kui mittekasutamine. Lisaks on riigivalitsemise optimeerimise kavas HKTS § 18 lg 1 p 4 valesti tõlgendatud. Antud säte, mis näeb ette, et ametiabi võib taotleda, kui haldusorgan ei saa akti anda või toimingut sooritada muul põhjusel, viitab haldusakti andmisele ja toimingu sooritamisele kui abi taotleva haldusorgani tegevusele, mille tarvis abi taotletakse. Nt vajab Keskkonnaamet keskkonnaloa kui haldusakti andmise otsustamisele eelneva avaliku arutelu korraldamiseks ruume, mis ametil selles piirkonnas puuduvad ning peaks seetõttu § 18 lg 1 p 4 alusel saama esitada vallavalitsusele ametiabi taotluse ruumide kasutamiseks „muul põhjusel“.

4.3. Õiguslike vaidluste lahendamine

Riigivalitsemise optimeerimise kavas on peatunud ka asjaolul, et Eesti õiguskorras ei ole lahendusi juhuks, kui vaidlused tekivad erinevate haldusekandjate haldusorganite vahel (organitüli).¹⁷⁴ Optimeerimise kavale toetavas halduskorralduse regulatsiooni lähteülesandes toonitatakse, et Vabariigi Valitsuse seaduses¹⁷⁵ on küll säte, mille järgi õiguslike vaidluste lahendamise täpsema korra määrab Vabariigi Valitsus, kuid sellist korda olemas ei ole.¹⁷⁶ Ivo Pilving on seisukohal, et „erinevate avaliku võimu kandjate vahelised ametiavaidlused võiks kuuluda põhimõtteliselt halduskohtu pädevusse“, kuid leiab samas, et „HKTS § 17 jj tuleb pigem tõlgendada normidena, mis kohtulikult kaitstavat subjektiivset õigust avaliku võimu kandjatele ei anna. Seega, kui on soovi ametiabiga seoses haldusorganitele kaebeõigus anda, siis tuleks seda teha täiendava selgesõnalise normiga“.¹⁷⁷ Antud regulatsiooni ELOG ega 474 SE ette ei näinud, olles seega ametiabi menetluse ja selle raames langetatud otsuse vaidlustamise korra osas sarnase formuleeringuga. Madis Ernits on organitüli küsimust käsitledes asunud seisukohale, et „*De lege ferenda* tuleks organitüli lahendamise kohtuliku menetluse võimalus sätestada halduskohtumenetluse seadustikus“.¹⁷⁸ Organitüli lahendamise küsimuse problemaatika ei kerki esile vaid ametiabi instituudi puhul ega ole halduskorralduse seaduse regulatsiooni temaatika, seetõttu ei saa seda otseselt pidada ka ametiabi regulatsiooni puuduseks.

¹⁷⁴ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 14), lk 193–194.

¹⁷⁵ Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628; RT I, 18.06.2021, 12.

¹⁷⁶ Halduskorralduse regulatsiooni lähteülesande koostamise mustand, 02.01.2013, lk 16. Dokument ei ole avalikest allikatest leitav. Nele Parresti edastatud dokument magistritöö autori valduses.

¹⁷⁷ I. Pilving (viide 20), lk 183.

¹⁷⁸ M. Ernits. Organitüli halduskohtus. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 2011, lk 407.

4.4. Ametiabi taotlemise korra liigne bürookraatlikkus

Tartu Ülikooli esitatud arvamuses leiti, et eelkõige tuleb ametiabi regulatsiooni üheks peamiseks puuduseks pidada liiga suurt bürookraatiat ametiabi taotlemisel.¹⁷⁹ Arvamuses toonitati, et: „Ametiabi ülesanne on tasandada haldusorganisatsiooni funktsiooni- ja pädevusjaotusest tulenevat killustatust avaliku halduse toimimisel. Ametiabi aitab seega tagada riigivõimu ühtsust, võimaldab kasutada teise haldusorgani volitusi ja ressursse nende dubleerimise asemel ning aitab vältida topelt tööd, teenides nii lihtsa, eesmärgipärase, ökonoomse ja kiire menetluse eesmärki.“¹⁸⁰ Selle ülesande efektiivset täitmist takistavat HKTS §-s 19 sätestatud ametiabi taotlemise vormi ülepingutatult formaalsed ja haldusmenetluses üldiselt kehtiva vormivabaduse põhimõttega vastuolus olevad nõuded.¹⁸¹ Nimelt näeb HKTS § 19 ette, et taotlus peab olema kirjalik, esitama ametiabi taotlemise eesmärgi, selle õiguspärasuse, abi laadi ning lisaks vastama ka Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud vormile¹⁸². Kuna taolised nõuded piiravad ametiabi kasutamist, on lahenduseks pakutud piiravate normide kõrvaldamist ja uuendamist. Arvamuses leiti, et seadus peaks loetlema vaid minimaalsed andmed, mida taotleval haldusorgan abistavale haldusorganile peab edastama. Nendeks oleks „ennekõike taotletava tegevuse kirjeldus koos ametiabi osutamiseks vajalike andmete ja dokumentidega ning üldjoontes ametiabi eesmärgi äranäitamine koos viitega konkreetsel juhul rakenduvale ametiabi taotlemise õiguslikule alusele. Edastamise viisi võiks jätta taotleja valida (suuline, telefon, elektronpost, infosüsteem jne), millest erivaldkonna normidega saaks vajadusel kehtestada rangemad nõuded.“¹⁸³

ELOG-is oli ette nähtud vaid taotluse põhjendatuse nõue. ELOG-i selgituste kohaselt pidi põhjendusest nähtuma taotlemise alus. Ilmselgelt edastataks ametiabi taotlemisel ka taotletava tegevuse kirjeldus ning selle läbiviimiseks vajalik informatsioon, sest vastasel juhul oleks vajalikku abi võimatu osutada. Seega vastas ELOG-i regulatsioon paljuski neile muudatusettepanekutele, mis on hiljem HKTS vorminõuete kohta tehtud. Mõneti leebemaid vorminõudeid nägi ette ka 474 SE 04.01.2000 tööversioon, mis ei näinud ette, et taotlus peab vastama Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud vormile. Rakenduspraktikas esile kerkinud

¹⁷⁹ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 26.

¹⁸⁰ *Ibidem*, lk 19.

¹⁸¹ *Ibidem*, lk 23.

¹⁸² Vabariigi Valitsuse 17.06.2003 määrus nr 176 „Ametiabi taotluse vorm“. RT I 2003, 47, 334.

¹⁸³ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 23.

bürokratliku korra takistuste tõttu on selge, et ametiabi efektiivsemaks kasutamiseks oleks mõistlik muuta HKTS taotlusele esitatavaid nõudeid sarnasemaks sellele, kuidas ELOG-is oli reguleeritud avalduse esitamise küsimus. Käesoleva magistritöö autor leiab, et võrreldes 1990. aastatega on kaasaegsel infotehnoloogia ajastul võimalik kaaluda ka ametiabi taotlemise vormi elektroonilise formaadi nt riigi ametiabiportaalil esitamise varianti, mis võimaldaks protsessi osaliselt automatiseerida.

4.5. Ametiabi taotlemise eesmärgi õiguspärasuse hindamine

Bürokratia probleemiga seonduvalt nähakse nii ametiabi parema ärakasutamise kui ka võimalike vaidluste ärahoidmise seisukohast probleemseks HKTS § 18 lg 2 p-i 2.¹⁸⁴ Nimetatud säte näeb ette, et haldusorgan peab ametiabi andmisest keelduma, kui ametiabi taotlemise eesmärk on õigusvastane. Andes abistavale asutusele pädevuse hinnata eesmärgi õiguspärasust, luuakse põhjendamatult soodne pinnas asutuste vaheliste vaidluste tekkeks. 474 SE viimases tööversioonis on selle regulatsiooni selgituses rõhutatud, et eesmärgi õiguspärasuse eest vastutab ametiabi taotleja ning ametiabi raames antavate haldusaktide ja toimingute õiguspärasuse eest vastutab ametiabi andja, kuid samas on toonitatud ametiabi andja kohustust ametiabi andmata jätta, kui eesmärk on õigusvastane. Sätte eesmärgina nimetatakse ametiabi õiguspärasuse tagamist, sundides nii abi andjat kui saajat õiguspärasust kontrollima.¹⁸⁵ Abiandva haldusorgani kohustust hinnata eesmärgi õiguspärasust on kinnitanud ka Riigikohtu halduskolleegium, kes leidis, et politsei peab abi osutades veenduma, et abitaotlus on õiguspärane.¹⁸⁶ Erialases kirjanduses on aga asutud seisukohale, et HKTS § 18 lg 2 p 2 tuleks sellisel kujul kaotada. Rõhutatatakse, et „iga haldusorgan peab ise vastutama oma toimingute õiguspärasuse eest“.¹⁸⁷ Tuginedes muuhulgas ka haldusmenetluse põhimõttele, mille kohaselt haldusakti õiguspärasus ei ole selle täitmiseks läbiviidava toimingu seisukohast määrav, vaid oluline on haldusakti kehtivus, nõustub käesoleva magistritöö autor seisukohaga, mis ei sea ametiabi osutavat haldusorganit vastutavaks selle tegevuse õiguspärasuse eest, mille tarvis abi taotletakse. Sama seisukohta on väljendanud Ivo Pilving: „Ametiabi osutamise õiguspärasus ei

¹⁸⁴ I. Pilving (viide 20), lk 181–182.

¹⁸⁵ Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 24.03.2000, lk 50. Dokument M. Ernitsa erakogus.

¹⁸⁶ RKHKo 3-3-1-68-05, p 10.

¹⁸⁷ I. Pilving (viide 20), lk 182.

sõltu taotluse õiguspärasusest, vaid üksnes taotletava toimingu kohta kehtivatest normidest [...]. Abitaotluse, samuti tegevuse, mille tarvis abi taotletakse, õiguspärasuse eest saab vastutada vaid taotleja haldusorgan.¹⁸⁸ Ametiabi taotluse saanud haldusorgani kohustus hinnata ametiabi taotleja haldusorgani eesmärgi õiguspärasust pikendab õiguspärasuse küsimuses seisukoha võtmisele kuuluva aja võrra ka ametiabi taotluse lahendamise pikkust. ELOG-i regulatsioonist ametiabi taotluse saanud haldusorganile taolist kohustust ei tulenenud.

Lisaks HKTS § 18 lg 2 p 2 regulatsioonile nähakse Tartu Ülikooli esitatud arvamuses ebaõnnestununa ka HKMS § 17 lg 2 p-i 2, mis näeb ette, et „ametiabi sätteid ei kohaldata, kui abi andmise kohustus on ette nähtud seadusega“. Antud sätte sõnastus olevat ebaõnnestunud, sest mitmed eriseadused näevad ette ametiabi andmist.¹⁸⁹ Selliste eriseaduste alusel ametiabi andmisel HKTS ametiabi sätete mittekohaldamine ei saa olla HKTS § 17 lg 2 p 2 regulatsiooni eesmärk. Käesoleva magistritöö autori hinnangul tuleb ametiabi välistava kriteeriumi sisuline mõte, millega soovitakse ametiabi kohaldamise alt välja jätta kohustused teiste haldusorganite abistamiseks või teavitamiseks näiteks haldusorganite koostöös mitmeastmelises haldusmenetluses, paremini välja ELOG § 31 lg 2 p-de 2 ja 3 sõnastusest. Nimetatud sätted nägid ette, et ametiabiga ei ole tegemist, kui abi osutav haldusorgan on toiminguks kohustatud teiste eeskirjade alusel või abi osutamine seisneb toimingutes, mida abi osutav haldusorgan on kohustatud teostama oma ülesannetena.

4.6. Kulutuste hüvitamise regulatsioon

Vabariigi Valitsus on eri koosseisudes tõdenud ametiabi taotlemise lihtsamaks ja selgemaks muutmise vajadust. Probleemkohana on rõhutatud Vabariigi Valitsuse vastava määruse puudumist, mis peaks sätestama täitevvõimu organite vaheliste, ka ametiabi instituudiga seonduvate õigusvaidluste lahendamise täpsema korra. Samuti tuuakse liigse bürokraatia ja HKTS § 18 lg 2 p 2 ebamõistlikkuse kõrval ametiabi regulatsiooni probleemkohana ära ka ametiabi osutamise raames tekkinud kulutuste hüvitamise regulatsiooni ebaselgus.¹⁹⁰ HKTS § 20 sätestab küll avaliku võimu kandjate vahelise ametiabi mõistlike kulutuste hüvitamise kohustuse, kuid ei näe ette riigiasutuste vaheliste kulude hüvitamise korda. Halduskorralduse seaduse 14.01.2000

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ Vt nt julgeolekuasutuste seadus § 7 (RT I 2001, 7, 17– RT I, 26.05.2020, 10); kaitseväge korralduse seadus § 39 (RT I 2008, 35, 213– RT I, 18.06.2021).

¹⁹⁰ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16), lk 17.

¹⁹⁰ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16), lk 17.

tööversioonis nenditi kulutuste hüvitamise paragrahvi juures täps ustavalt, et kaaluda võiks ka kulude hüvitamist ametiabi andmisel ühe haldusekandja organite vahel. Seda õigustavaks argumendiks toodi asjaolu, et ametiabi andja on kulutanud oma ressursse võõra eesmärgi täitmiseks ja tema enda eesmärkide täitmiseks (mille järgi teda hinnatakse) jäi ressursse vähemaks. Siiski leiti, et kulude hüvitamisega seonduv administratiivkulu oleks eeldatavasti üsna suur ja seetõttu oleks hüvitamine ebaotstarbekas.¹⁹¹

Riigiasutuste vahelise kulude hüvitamise kohustuse vajalikkuse kaalumise juures on erialases kirjanduses rõhutatud, et „sellel oleks küll ennekõike arvestuslik iseloom, kuid see sunniks abi saajat abi vajalikkust põhjalikumalt kaaluma ning tagaks abiga kaasnevate kulude kandmise toetatava haldusüksuse täitmiseks ette nähtud eelarverealet. Kulude jätmine abistava haldusorgani kanda toob sisuliselt kaasa riigieelarves ettenähtud kulude otstarbe muutmise.“¹⁹² Riigiasutuste vahelist kulutuste hüvitamist ei näinud ette ei 474 SE ega ELOG.

Käesoleva magistr töö autor on seisukohal, et HKTS regulatsiooni täiendusena oleks mõistlik näha ette ametiabi kulude osas lävi, millest allapoole jäävad kulutused ei leiaks hüvitamist. Erinevalt eelnõust 474 SE, mis nägi §-ga 64 erinevate haldusekandjate vahelise ametiabi osutamise korral ette tehtud kulude hüvitamise kohustuse, täpsustati HKTS §-ga 20, et hüvitada tuleks vaid mõistlikud kulutused. Seega on hüvitatavatele kuludele piir ette nähtud. ELOG-i järgi oli piiriks kulutuste otsene seos ametiabi andmisega, välistades nt personaliga seonduvad kulutused. Ka 474 SE seletuskirja kohaselt ei peaks hüvitatavad kulutused hõlmama personali- ja muid stabiilseid kulutusi. Seega saab seletuskirjast lähtuvalt järeldada, et mõistlikud kulutused on kulutused, mis on proportsioonis ja otseselt seotud vaid konkreetse ametiabi osutamisega. Käesoleva magistr töö autor nõustub eelpool käsitletud soovitusel kaaluda ka riigiasutuste vaheliste kulude hüvitamist, et lisaks kulutusi kandnud haldusorganile hüvitise tagamisega oleks võimalik panna abi taotleval haldusorganil abi vajalikkust põhjalikumalt kaaluma. Kuid ametiabi andmise efektiivsuse huvides ei tohiks võimalike kaasnevate kulude kaalumise äranäitamine olla osa ametiabi taotlusest.

5. Vahekokkuvõte

Üldiselt saab tõdeda, et ELOG-i, eelnõu 474 SE ja selle tööversioonide ning HKTS ametiabi regulatsioonid on väga sarnased. Siiski esineb lisaks sõnastuslikele erinevustele ka üksikuid

¹⁹¹ Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 14.01.2000, lk 51. Dokument M. Ernitsa erakogus.

¹⁹² I. Pilving (viide 20), lk 183.

sisulisi erinevusi. Paraku on just regulatsioonid, mis ELOG-ist ei pärine, osutunud peamisteks probleemide allikateks.

Peamine puudus, mida ametiabi regulatsiooni rakendamisel rõhutatakse, on ametiabi taotlemise korra liigne bürokraatlikkus. Kui halduskorralduse seaduse eelnõude varasematest tööversioonidest kandus HKTS-i nõue, et ametiabi taotlus peab reeglina olema kirjalik ning sellest peab nähtuma eesmärk, mille saavutamiseks ametiabi taotletakse, selle õiguspärasus ning täpsustus, millist abi eesmärgi saavutamiseks vajatakse, siis HKTS-i võeti veel ka Vabariigi Valitsuse vormi täitmise nõue, mis tulenes eelnõust 474 SE. Taolise liigformaalse korra asemel oleks ametiabi efektiivse osutamise huvides mõistlik, kui seadus loetleks vaid minimaalsed nõuded, millele taotlus vastama peab. Erialases kirjanduses on nendeks nõueteks peetud ennekõike taotletava tegevuse kirjeldust koos ametiabi osutamiseks vajalike andmete ja dokumentidega ning üldjoontes ametiabi eesmärgi äranäitamist koos viitega konkreetsel juhul rakenduvale ametiabi taotlemise õiguslikule alusele. Ametiabi taotluse edastamise viis on soovitatud jätta taotleja valida, samas rõhutades, et valikuvabadusele saaks erivaldkonna normidega vajadusel kehtestada rangemad nõuded. ELOG-i regulatsioon nägi taotlusele ette vaid põhjendatuse nõude. ELOG-i selgituste kohaselt pidi põhjendusest nähtuma taotlemise alus. Ilmselt edastataks ametiabi taotlemisel ka taotletava tegevuse kirjeldus ning selle läbiviimiseks vajalik informatsioon, sest vastasel juhul oleks vajalikku abi võimatu osutada. Seega vastas ELOG-i regulatsioon erialases kirjanduses HKTS vorminõuete osas tehtud muudatusettepanekutele. HKTS-is ette nähtud arvukamad vorminõuded ei ole ametiabi taotlemist ega osutamist ELOG-i formuleeringuga ettenähtust efektiivsemaks ega õigustatumaks muutnud. Ametiabi taotluse vorminõuete kaasajastamisel võiks kaaluda ka elektroonilise taotlusvormi väljatöötamist, mis võimaldaks taotlemisprotsessi mõningal määral automatiseerida.

Lisaks taotluse vorminõuetele takistab ametiabi sujuvat taotlemist ja mis veelgi olulisem, taotlemisest tuleneda võivate vaidluste ennetamist eelnõus 474 SE ette nähtud ja sealt HKTS § 18 lg 2 p 2 sõnastusse jõudnud regulatsioon, mille kohaselt peab ametiabi taotluse saanud haldusorgan keelduma abi andmisest, kui ametiabi taotlemise eesmärk on õigusvastane. Erialases kirjanduses leitakse, et taoline säte tuleks HKTS-ist kaotada, sest väljaspool alluvussuhet ei peaks üks haldusorgan hindama, kas teise haldusorgani abinõu, mille läbiviimiseks ametiabi taotletakse, on õiguspärane. ELOG ei andnud abitaotluse saanud haldusorganile õigust jätta ametiabi osutamata vastuväitega, et abi taotleva haldusorgani haldustoimingu eesmärk on õigusvastane. Kuna erialases

kirjanduses soovitatakse HKTS § 18 lg 2 p 2 regulatsioonist loobuda ja käesoleva magistritöö autor nõustub selle kriitikaga, ei ole ELOG-is mitte esinenud sätte lisamine 474 SE-sse end õigustanud.

Samuti on ELOG-iga võrreldes ebaõnnestunud eelnõus 474 SE ette nähtud ja HKTS § 17 lg 2 p-na 2 jõustunud regulatsioon, et ametiabi sätteid ei kohaldata, kui seadus sätestab haldusorgani kohustuse ametiabi anda. Regulatsioon on vastuolus eriseadustega, mis näevad ametiabi kohaldamise ette. ELOG § 31 lg 2 p 3 kohaselt ei oleks ametialase abiga tegemist, kui abi osutav haldusorgan on vastavaks toiminguks kohustatud teiste eeskirjade alusel. ELOG-i formuleering annab paremini edasi sätte mõtet välistada ametiabi alt abistavad ülesanded, mis on haldusorganile seadusega ette nähtud väljaspool ametiabi institutsiooni puudutavaid norme. Erialases kirjanduses on asutud seisukohale, et HKTS § 17 lg 2 p 2 sõnastus vajaks täpsustamist. Seega ei ole ka selle sätte sõnastamine ELOG-ist erinevalt end õigustanud.

Eelnõus 474 SE esines ka teisi sätteid, mille mõte on vastava ELOG-i sättega küll sarnane, kuid erinevast sõnastusest tulenevalt on HKTS-is jõustunud variant kohaldamisel kujunenud liigselt piiravaks. Näiteks on HKTS-is esitatud kaks ELOG-iga võrreldes piiratumalt sisustatavat ametiabi andmisest keeldumise lubatavuse alust. On mõeldavaid elulisi situatsioone, mis nende aluste alla ei sobitu. Näiteks on Eesti ametiabi regulatsioonist puudu alus, millega oleks võimalik ametiabi andmisest keelduda, kui taotlej haldusorgan on ametiabi kasutamise võimalust ilmselgelt kuritarvitanud ametiabi erandlikkuse ja ühekordsuse põhimõtte ignoreerimisega. ELOG-is oli keeldumise lubatavus sõnastatud laiemat tõlgendamist võimaldava alusega, mis nägi ette, et haldusorgan, kellele on esitatud ametiabi osutamise taotlus, võib abi osutamisest keelduda, kui taotletud ametitoimingu tegemist ei saa temalt eeldada. Taoline sõnastus võimaldab sätte kohaldamist nii HKTS-is juba ette nähtud aluste esinemisel kui ka eelpool toodud näitlikule juhtumile, mille osas Eesti regulatsioon on puudulik. Seetõttu saab tõdeda, et selleski küsimuses ELOG-i regulatsioonist erineva sõnastuse valimine ei ole Eesti ametiabi regulatsioonile kasuks tulnud.

Kuigi enamjaolt vastab HKTS-is jõustunud ametiabi instituudi regulatsioon ELOG-is kavandatule, oleks kehtiva seadusandluse analüüsisid lähtuvalt õigustatud ka eelpool käsitletud probleemsete sätete puhul ELOG-ile sarnanevate lahenduste kasuks otsustamine ning kaaluda võiks ka kaasaegsetele võimalustele vastavat elektroonilise ametiabi taotluse esitamise võimaluse loomist.

Probleemid, mis esinevad seoses kulutuste hüvitamise ebaselguse ja riigiasutuste vaheliste vaidluste lahendamise küsimustega, oleks tõusetunud ka ELOG-i regulatsiooni pinnalt, sest neid teemasid puudutavad sätted on kehtivas õiguses ELOG-iga sisult identsed.

III TÄIDESAATVA VÕIMU ÕIGUSPÄRASUSE JA OTSTARBEKUSE JÄRELEVALVE ISEENDA ÜLE

1. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve koht ja kujunemine haldusjärelevalve üldises raamistikus

Õiguspärasuse ehk seaduslikkuse järelevalve käigus hinnatakse, kas haldusülesande täitmine vastab põhiseadusele, seadusele ning seaduse alusel antud muule õigusaktile.¹⁹³ 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).¹⁹⁴ Erialakirjanduses esitatud definitsiooni järgi on kontroll avaliku administratsiooni üle teostatav järelevalve, mille eesmärk on haldustoimingute kvaliteedi kindlakstegemine ja vajadusel selle parandamine ning mis kujutab endast eri vormide, institutsioonide ja meetodite kogumit.¹⁹⁵ Seetõttu kasutatakse käesolevas töös terminit „kontroll“ järelevalve sünonüümina.

Erinevalt ametiabi instituudist, mille haldusõiguse reform Eesti õiguskorda juurutas, oli täidesaatva võimu iseenda kontroll haldusülesannete teostamise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle taasiseseisvunud Eesti Vabariigi seadusandluses sätestatud juba enne haldusõiguse üldosa reformi. Vastav regulatsioon nähti ette 13.12.1995 vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS)¹⁹⁶ teenistusliku järelevalve instituuti reguleerivates sätetes. 1999. aastast näeb teenistusliku järelevalve nimetuse all läbi viidava haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli ette ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS)¹⁹⁷. Tulenevalt sellest, et kohalike omavalitsusüksuste sisemist järelevalvet reguleerib KOKS ning kohalike omavalitsuste kohta käivat eriseadust eeldasid ka ELOG ja 474 SE, ei kuulu kohalike omavalitsuste järelevalvet puudutavad sätted käesoleva magistritöö uurimiseseme hulka. Neid analüüsitakse üksnes sel määral, kuivõrd neist oli juttu ELOG-is ja halduskorralduse seaduse eelnõudes.

Jõustumisest saati tänini kehtivas VVS teenistuslikku järelevalvet reguleerivas peatükis on tehtud vaid üksikuid muudatusi, mis on otstarbekuse ja õiguspärasuse järelevalve seisukohast

¹⁹³ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 14), lk 285.

¹⁹⁴ RT I, 18.06.2021, 12.

¹⁹⁵ K. Merusk. Haldusõigus. Tallinn: Juura 1995, lk 73.

¹⁹⁶ RT I 1995, 94, 1628; RT I, 18.06.2021, 12.

¹⁹⁷ RT I 1999, 75, 705; RT I, 25.06.2021, 8.

vähetahtsad.¹⁹⁸ Küll aga on olulistena VVS täidesaatva võimu iseenda üle teostatava kontrolli regulatsiooni korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega (edaspidi ka KorSMRS)¹⁹⁹ lisandunud 2014. aastast haldusjärelevalve instituudi paragrahvid 75¹–75². Sama seadusega lisati VVS § 75 ka riikliku järelevalve instituut. Viimaseks suuremaks õigusloomeliseks muutuseks haldusjärelevalve valdkonnas on maavanema instituudi kaotamise tõttu kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatava järelevalve üleandmine Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi pädevusse 2018. aastal. Vastav regulatsioon sätestati VVS §-ga 75³.²⁰⁰

Halduskorralduse seaduse eelnõus haldusorganite alluvussuhte raames teostatava õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve sätete väljatöötamisel oli eeskujuna võimalik kasutada ka sõjaeelses Eesti Vabariigis kehtinud 1938. aasta valitsemise korraldamise seadust²⁰¹, millega reguleeriti VVS-is sätestatud haldusülesannete alluvuskorras teostamise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollile eelmisel iseseisvusperioodil vastanud teenistusvalvet.²⁰² Seda instituuti valitsemise korraldamise seadus küll sõnaselgelt ei nimetanud, kuid § 26 p 2 nägi näiteks ette, et minister peab hoolitsema selle eest, et ministeeriumi tegevusalasse puutuvad õigusaktid leiaksid otstarbekat ja täpset täitmist. Valitsemise korraldamise seaduse § 26 p 5 sätestas ministri kohustuse valvata, „et ministeeriumi talitused ja osakonnad ning ministeeriumi juures asuvad asutised hoolikalt täidaksid kõiki neile pandud ülesandeid“, § 26 p 5 rõhutas ministri järelevalvekohustust ministeeriumi ametnike otsuste ja tegevuse üle, § 34 p-st 3 ja §-st 37 tulenes järelevalve teostamise kohustus ka ministeeriumi talituse ja osakonna direktorile.²⁰³

¹⁹⁸ Nt 2000. aastal lisati VVS §-i 93 lg 6 p 3, millega välistati teenistusliku järelevalve alt aktide ja toimingute seaduslikkuse kontrollimine juhul, kui nende aktide ja toimingute seaduslikkust kinnitab kohtuotsus. Samuti lisati VVS § 93 lg-ga 6¹ alused, millega võib teenistusliku järelevalve läbiviija põhjendatult jätta akti kehtetuks tunnistamata. Muudatuste vajadus tulenes seletuskirja kohaselt praktikas esile kerkinud probleemidest haldusvälise isikuga. Vabariigi Valitsuse seaduse ning riigi teenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse eelnõu 320 SE I seletuskiri (15.03.2000). Kättesaadav internetiaadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bad8cffc-6ddb-3e35-ae31-bb7fa19361c0/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20ning%20riigiteenistujate%20ametinimetuste%20ja%20palgaastmestiku%20seaduse%20muutmise%20seadus> (10.02.2022); 2012. aastast muudeti VVS § 97 sõnastust seoses asjaoluga, et Riigikantseleil ei olnud enam hallatavaid haldusorganeid. Arhiiviseadus § 37 lg 2 p 4 - RT I 21.03.2011, 1; 2018. aastal tunnistati seoses maavalitsuste tegevuse lõpetamisega kehtetuks VVS § 98. Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 04.07.2017, 1.

¹⁹⁹ RT I, 13.03.2014, 4.

²⁰⁰ Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 04.07.2017, 1).

²⁰¹ RT 1938, 37, 332.

²⁰² Terminikasutus tuleneb omaaegselt A.-T. Kliimanni teosest. A.-T. Kliimann Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt. R. Eliaser (koost.). Tartu 1939, lk 229.

²⁰³ Valitsemise korraldamise seadus. RT 1938, 37, 332.

474 SE riikliku järelevalve instituudi ehk praegu kehtiva seadusandluse mõttes „haldusjärelevalve“ kavandamisel sai 474 SE eelnõu väljatöötamisel täiendavaks teoreetiliseks võrdluseks võtta enne 1940. aasta 16. juunit kehtinud „riigivalve“ (kui riikliku järelevalve põhivormi) regulatsiooni²⁰⁴ ja Artur-Tõeleid Kliimanni käsitlemise halduse üle teostatavast järelevalvest²⁰⁵. Vallo Olle tõdes sõjaeelse riigivalve regulatsiooni kohta, et tegemist oli väga tugeva ja valitsuskeskse järelevalvega, mis hõlmas õiguspärasuse ja seadustes *expressis verbis* ette nähtud juhtudel otstarbekuse kontrolli kõrval ka poliitilise lojaalsuse järelevalvet ja majanduspoliitilist kontrolli.²⁰⁶ Mõistetavalt ei sobinud omaaegse autoritaarse riigikorra riigivalve regulatsioon taasiseseisvunud Eestile. Seetõttu ei saanud sõjaeelse Eesti õiguskorra riigivalve lahendused 1990. aastate reformis haldusesisese järelevalve regulatsiooni aluseks ja ka käesolevas töös pole põhjust veelgi pikemalt peatuda enne 1940. aasta 16. juunit kehtinud haldusülesannete täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsioonil.

2. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve Schwemeri eelnõu järgi

2.1. Erialane järelevalve

2.1.1. Erialase järelevalve pädevus ja kohaldamisjuhud

ELOG § 26 esitas erialase järelevalve (*Fachaufsicht*²⁰⁷) legaldefiniitsiooni ja kehtimisala regulatsiooni, millega sätestati: „Erialane järelevalve on järelevalve madalamalseisvate (*nachgeordneten*) haldusorganite (*Behörde*) haldustegevuse üle. Erialane järelevalve hõlmab kontrolli haldusorganite haldusülesannete õiguspärase ja otstarbeka teostamise üle. Vastupidiselt ELOG-is reguleeritud teenistuslikule järelevalvele (vt täpsemalt p 3.2.3), mis seonduvad madalamalseisva haldusorgani sisemise korraldusega, pidi erialase järelevalve objektiks olema haldusorgani käitumine organist väljapoole ja seega küsimus, kas kontrollitavad haldustoimingud on õigusvastased või ebaotstarbekad.²⁰⁸

²⁰⁴ Vt täpsemalt V. Olle. Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. a. *Juridica* 1993/3, lk 61–62.

²⁰⁵ A.-T. Kliimann. Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt. R. Eliaser (koost). Tartu 1939, lk 239 jj.

²⁰⁶ V. Olle (viide 204), lk 62.

²⁰⁷ Mõiste „*Fachaufsicht*“ tõlkel eesti keelde on käesolevas magistritöös toetunud teosele H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 369. H. Maureri teos on tõenäoliselt üks enim viidatud eestikeelde tõlgitud Saksamaa haldusõigust käsitleva teos, mistõttu võib raamatu eestikeelset tõlget pidada kõige asjakohasemaks.

²⁰⁸ H. Schwemer (viide 9), S. 92.

ELOG-i selgituste kohaselt pidi erialane järelevalve puudutama esmajoones haldusorganite tegevuse õiguspärasust. Seeläbi minimeeritakse vigade esinemise võimalus haldusülesannete täitmisel. Nii peaks erialase järelevalvega saama tõsta kodanike usaldust riiklike toimingute suhtes. ELOG-i selgitustes rõhutati erialast järelevalvet läbiviiva haldusorgani halduse hierarhilisest ülesehitusest tulenevat võimekust nõuda madalamalseisvalt haldusorganilt õiguspärasuse küsimuses enda tahte elluviimist ka kontrollija ja kontrollitava seisukohtade erinevuse korral. Tuginedes õigusele viia läbi ka haldusülesannete otstarbekohase täitmise järelevalvet, võiks järelevalvet teostav haldusorgan nõuda haldusakti välja andmist, mille õiguspärasuses asjaomane madalamalseisev haldusorgan veendunud ei ole.²⁰⁹

ELOG § 26 lg 2 määratles erialase järelevalve pädevuse, mille kohaselt alluvad erihaldusorganid ²¹⁰ (*Sonderbehörde*) ja alama astme riiklikud haldusorganid ²¹¹ (*untere Landesbehörden*) selle ministeeriumi erialasele järelevalvele, kelle valdkonda haldusülesanne kuulub, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. ELOG § 5 lg 1 defineeris erihaldusorganid kui kõrgemale riiklikule haldusorganile (*Staatsbehörde*) alluvad haldusorganid, mille pädevus hõlmab kogu riiki. Täpsustavalt sätestati, et erihaldusorganid teostavad ülesandeid, mis on üleriikliku tähtsusega või mis vajavad oma olemuse tõttu ühtset teostamist kogu riigis. ELOG § 4 lg 1 nimetas kõrgemate riiklike haldusorganitena valitsuse, peaministri, samuti iga ministri oma tegevusvaldkonna raames. § 4 lg 3 täiendas, et juhul, „kui Vabariigi President, Riigikogu esimees, Riigikontrolör või õiguskantsler teostavad avalikke ülesandeid, on ka nemad kõrgemad riiklikud haldusorganid“.

Alamad riiklikud haldusorganid defineeris ELOG § 6 kui riigiasutused, mis alluvad kõrgemale riigiasutusele ja mille pädevus hõlmab riigi üht osa. ELOG § 5 lg 3 nimetas ka teenuseid haldava asutuse (*Leistungseinrichtungen*)²¹² liigi, kuid ei hõlmanud seda tüüpi asutust erialase järelevalve kohaldamisalasse.

ELOG-i selgitustes rõhutati, et kuna erialase järelevalve teostamise korral tõusetuvad küsimused haldusülesande sisu osas, peab erialast järelevalvet teostama ülesande valdkonnas

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ VVS-is vastavad erihaldusorganile ametid ja inspeksioonid kui valitsusasutused, mis alluvad subordinatsioonisuhetes vastava valdkonna ministeeriumi teenistuslikule järelevalvele.

²¹¹ Haldusõiguse reformi ajal kehtinud VVS regulatsioonis oli „alama riikliku haldusorgani“ lähimaks vasteks „maavalitsus“. Haldusõiguse reformi materjalides on „unteren Landesbehörden“ tõlgitud ka „üldhaldusorganiks“. Haldusõiguse reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus ehk haldusõiguse uuenduskava (viide 46).

²¹² Kehtivas VVS-is on sellele lähim vaste valitsusasutuse hallatav riigiasutus.

pädev ministeerium. ELOG-i selgitustes mõõndi taolise pädevuse omistamise praktikas teostamise keerukust, kuid toonitati, et § 26 lg 2 rakenduks vaid juhul, kui haldusorgani õiguspädevust reguleeriv eriseadus peaks jätma erialase järelevalve teostamise pädevusküsimuse lahtiseks.²¹³

ELOG § 26 lg 3 täpsustas, et valdade ja linnade üle teostatakse erialast järelevalvet üksnes juhul, kui need täidavad üksikjuhul neile seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega pandud riiklikke ülesandeid. ELOG § 8, mis käsitles valdade ja linnade ülesandeid, nägi lõikes 2 ette, et kui valdadele ja linnadele kantakse seadusega või seaduse alusel üle riiklikke ülesandeid, tuleb samas sätestada ka järelevalveasutus.

Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 esimest lausest²¹⁴ on kohalikel omavalitsustel omavalitsusgarantii, mille olulisust toonitati ka ELOG-i selgitustes ning rõhutati, et garantii olemusega oleks vastuolus allumine erialasele järelevalvele. Sama toonitati ka kodade (*Kammern*)²¹⁵ ja õigusvõimeliste asutuste (*rechtsfähige Anstalten*)²¹⁶ kohta, kuivõrd need juriidilised isikud tegutsevad oma vastutusel. Sellisel juhul pidi kuuluma kohaldamisele õiguspärasuse järelevalve regulatsioon. ELOG § 11 andis kodade definitsiooni: „Kojad on nende liikmete eesmärgi täitmiseks moodustatud omal vastutusel tegutsevad avalik-õiguslikud korporatsioonid, mille sätestab kodade loomise aluseks olev seadus“.²¹⁷ Õigusvõimelised asutused sisustas ELOG § 13 kui „materiaalsete vahendite ja isikkoosseisuga iseseisva juriidilise isiku staatuses institutsioonid, mis teenivad nende aluseks oleva seadusega sätestatud avaliku halduse eesmärki“.²¹⁸

Niivõrd, kui vallad ja linnad teostavad riigi haldusorganite asemel neile üle kantud riigi ülesandeid, peab riik oma õiguse rakendamist samal viisil kindlustama, nagu ta viiks seadust täide omaenda haldusorganite kaudu. Seetõttu allutas ELOG § 26 lg 3 vallad ja linnad riigi ülesannete teostamisel samuti erialasele järelevalvele. ELOG § 26 lg 4 lisas välistuse, et kollegiaalsete organite üle erialast järelevalvet ei teostata. ELOG-i selgitustes täpsustati, et lisaks korporatsioonide esindusorganite kollegiaalsusele võib seadusandja tahta ka kindlaid

²¹³ H. Schwemer (viide 9), S. 92.

²¹⁴ Põhiseadus § 154 lause 1: „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.“ RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

²¹⁵ Eesti õiguses on kodade analoogiks avalik-õiguslik juriidilisest isikust personaalkorporatsioonid nagu nt Advokatuur, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Notarite Koda, aga ka nt Teaduste Akadeemia.

²¹⁶ Eesti õiguses on õigusvõimeliste asutuste analoogiks avalik-õiguslikust juriidilisest isikust asutused nagu nt Eesti Rahvusraamatukogu, Eesti Rahvuringhääling ja Rahvuskooper.

²¹⁷ H. Schwemer (viide 9), S. 7.

²¹⁸ H. Schwemer (viide 9), S. 9.

haldusorganeid välja arendada kollegiaalsete organitena, et anda nende haldusotsustele eriline kaal. Kollegiaalse organi otsustamisega oleks vastuolus, kui järelevalveorgan võiks haldusotsuse seaduspärasuse ja otstarbekuse eest seismise üle võtta. Seetõttu pidi kollegiaalsetele organitele kohalduma vaid õiguspärasuse järelevalve.²¹⁹

2.1.2. Erialase järelevalve meetmed

ELOG § 27 nägi ette erialase järelevalve meetmed. Lg 1 kohaselt oleks erialast järelevalvet teostaval haldusorganil õigus teostada kontrolli ja anda juhiseid (*Weisungen*) ning nõuda järelevalvele alluvalt haldusorganilt aruannete ja asjakohaste dokumentide esitamist. ELOG-i selgitustes rõhutati, et need meetmed rakenduvad sõltumata sellest, kas erialast järelevalvet teostatakse riigi enda haldusorgani (*landeseigene Behörde*) või kohaliku omavalitsuse poolt täidetavate riigi haldusülesannete suhtes. Juhiste all peeti silmas järelevalvet teostava haldusorgani õigust eelkõige nõuda madalamalseisvalt haldusorganilt mingit tegevust või tegevusest hoidumist. Toonitati, et järelevalvet teostaval haldusorganil on õiguspärasuse järelevalve kontrolli raames kaalutusõigus, kuid valdade ja linnade suhtes tuleb arvesse võtta nende omavalitsusgarantiid, millest tulenevalt ei tohi järelevalve käigus anda välja juhiseid, mis sekkub valla personali või organisatsioonilise pädevusega seotud otsustesse.²²⁰

ELOG § 27 lg 1 täpsustas, et erialase järelevalve korral kohaldub ka ELOG § 25 lg 3, mis nägi ette, et järelevalvet läbi viival haldusorganil on õigus saada madalamalseisvalt haldusorganilt igakülgset teavet, olenemata sellest, kas teostamisel on kontroll mingi konkreetse juhtumi üle. Sama pidid kehtima ka järelevalvet teostava haldusorgani õigusele anda üldiseid juhtnööre ja juhiseid (*allgemeine Richtlinien und Weisungen*).

ELOG § 27 lg 2 esitas erialase järelevalve rangeima meetme, mis nägi ette õiguse täita viivitusest tuleneva ohu korral järelevalvet läbi viiva haldusorgani poolt haldusülesanne ise, kui erialast järelevalvet teostava haldusorgani juhiseid täita haldusülesanne ei ole järgitud viimase poolt määratud tähtajaks. Seda nimetati haldusülesande asendustäitmise õiguseks (*Selbsteintrittsrecht*). Erialases järelevalves ei saavat väljaspool haldusülesande asendustäitmise õigust olla muul moel juhtumite ülevõtmist. Erialast järelevalvet teostava haldusorgani poolt haldusülesande täitmise

²¹⁹ *Ibidem*, S. 93.

²²⁰ *Ibidem*, S. 95.

ülevõtmine pidi piirduma vaid üksikjuhtumiga, kuna taoline meede annab haldusvälise isiku seisukohast järelevalvet teostavale haldusorganile pädevuse haldusküsimuse otsustamiseks. Seetõttu võib asendustäitmise õigust rakendada vaid juhul, kui haldusorganite omavahelises suhtes ei ole juhust järgitud ja välissuhtes lisanduks haldusülesande täitmise viivitusest tulenev oht. Kõnealune haldusülesande asendustäitmine pidi olema niivõrd kiireloomuline, et asendustäitmist rakendama asudes valitseks olukord, kus pädevuse laiendamiseta ei saaks haldusmenetlust haldusvälise isiku suhtes enam nõuetele vastavalt lõpule viia.²²¹

ELOG-i selgitustes täpsustati, et kuna haldusülesande teostamine võib olla seotud küllaltki suurte kuludega ja rangeima meetmena saab järelevalvet teostav haldusorgan tegutseda kontrollitava haldusorgani asemel, siis kulud peab katma haldusorgan, kelle üle järelevalvet teostati. Järelevalveõigusliku meetme efektiivsemaks muutmise eesmärgil ei näe seadus ette mitte üksnes kulude ülekandmist, vaid ka võimaluse, et kulusid võib ka sundkorras sisse nõuda haldustäitemenetluses (*Verwaltungsvollstreckungsverfahren*). Vastav võimalus sätestati ELOG § 27 lg 2 teises lauses.

ELOG-i sätetele Gera Halduskohtu esimehe Detlev Böttgeri poolt koostatud ekspertiishinnangus nõustuti kõigi eelpool käsitletud erialase järelevalve sätete regulatsiooniga ning täiendavaid ettepanekuid ei esitatud.²²²

2.2. Õiguspärasuse järelevalve

2.2.1. Õiguspärasuse järelevalve pädevus ja kohaldamisjuhud

ELOG § 28 nägi ette, et juhul, kui kaudse halduse halduskandja (*unterstaatlicher Verwaltungsträger*²²³) teostab oma ülesandeid, siis allub ta vaid õiguspärasuse järelevalvele. ELOG-i selgitustes täpsustati, et kaudse halduse kandjad on kõik eelnõu kolmandas osas nimetatud juriidilised isikud: kohaliku omavalitsuse üksustena (*Gebietskörperschaften*) vallad ja linnad, personaalkorporatsioonidest kojad (*Kammern*), õigusvõimelised asutused (*rechtsfähige Anstalten*)

²²¹ H. Schwemer (viide 9), S. 95.

²²² D. Böttger (viide 144), S. 39.

²²³ Toetudes H. Maureri teosele (Viide 1, lk 359) kasutatakse käesolevas magistritöös mõistet „kaudne haldus“ ja „kaudse halduse haldusekandja“ nii kohaliku omavalitsuse üksususte kui ka muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja avalik-õiguslikes suhetes olevate eraõiguslike halduskandjate kohta. Kaudse halduse ja kaudse halduse haldusekandja teistsuguse sisustamise kohta vt nt T. Roosve. Halduskorraldus laiemas ja kitsamas mõttes. Sisekaitseakadeemia teadusartiklid, 2018, nr 2, lk 37–45.

ning eraõiguslikud juriidilised ja füüsilised isikud, kes on volitatud täitma haldusülesandeid. ELOG-i selgitustes toonitati otstarbekuse järelevalve kontrolli välistamise vajalikkust omavalitsusüksuste autonoomia ja detsentraliseeritud juhtimise tagamise eesmärgil. Riikliku haldusülesande volitamisel eraõiguslikele füüsilistele ja juriidilistele isikutele seadusega rõhutati vajadust nimetada vastavas seaduses nii järelevalvet teostav õigussubjekt (*Rechtsträger*) kui ka täpsustada, kas kohaldub erialane järelevalve (nähes seega ette ka otstarbekuse järelevalve) või üksnes õiguspärasuse järelevalve. Kui volitust andvas seaduses neid asjaolusid ei täpsustata, siis pidi kohalduma põhireegel, mille kohaselt õigussubjektid tegutsevad ainuvastutavalt ning alluvad seetõttu vaid õiguspärasuse järelevalvele. ELOG-i selgitustes toonitati, et olgugi, et vaid erialase järelevalve korral võib järelevalvet teostav haldusorgan kontrollitava haldusorgani otsuse asendada omapoolse diskretsiooni teostamisega, ei tähendavat see, et õiguspärasuse järelevalve alt jääks kontroll diskretsiooni teostamise üle välja. Näiteks kui kontrollitav haldusorgan on oma diskretsiooniõigust rikkunud, on vajalik, et haldusakti õigusvastasus või selle puudumine selgitatakse välja õiguspärasuse järelevalve kaudu.²²⁴

Paragrahv 28 lg 2 sätestas õiguspärasuse järelevalve teostamise pädevuse, omistades selle õigussubjektile, kellest tulenevad kohaliku halduse haldusekandja õigused. ELOG-i selgitustes täpsustati, et tegemist peab olema õigussubjektiga, kelle ülesannete valdkonda kuulus kontrollitav ülesanne enne detsentraliseerimist. § 28 lg 2 sõnastus jäeti teadlikult lahtiseks, sest tegemist ei pruukinud alati olla riigiga. ELOG-i regulatsioon nägi ette, et kuni kindla arvu elanikega (eel nõus on täpse arvu kohale jäetud lünk) linnade ja valdade korral kuulub õiguspärasuse järelevalve pädevus maavanemale (*Landrat*). Muus osas sätestati kõrgeimaks pädevaks haldusorganiks siseminister.

Paragrahv 28 lg 3 kohaselt pidi õiguspärasuse järelevalve rakenduma ka riigihalduse kollegiaalorganite (*Kollegialorgane der staatlichen Verwaltung*) otsustele. Kui korporatsioonide esindusorganite haldustegevuse õiguspärasuse kontrollile allumine tulenes § 28 lg-st 1, siis lg 3 täpsustas ELOG-i selgituste kohaselt, et õiguspärasuse kontroll kohaldub ka komisjonidele (*Ausschüsse*), mille kaudu riigi haldusorganid (*staatliche Behörden*) otsuseid langetavad. Kui seadus või määrus ei sätesta teisiti, pidi nii korporatsioonide esindusorganite kui

²²⁴ H. Schwemer (viide 9), S. 97–98.

ka komisjonide õiguspärasuse järelevalvet teostama ministeerium, kelle ülesannete valdkonda haldusülesanne kuulub.²²⁵

2.2.2. Õiguspärasuse järelevalve meetmed

ELOG § 29 nägi ette õiguspärasuse järelevalve kohaldamise meetmed. ELOG-i selgitustes täpsustati, et pidades silmas järelevalve tulemusel kaasnevaid õiguslikke tagajärgi, tuleb meetmete reguleerimisel arvestada järelevalvealuste halduskandjate (*Stelle*) omavastutusega (*Eigenverantwortlichkeit*). Õiguspärasuse järelevalve vahendid peaksid esmajoones olema suunatud kontrollitava halduskandja ajendamisele tagada ise haldusülesande õiguspärasus.²²⁶

ELOG § 29 lg-tes 1-3 esitatud õiguspärasuse järelevalve meetmed olid reaktiivse loomuga – järelevalvet teostav haldusorgan asub õiguspärasuse kontrolli teostama, kui on alust eeldada, et kontrollitav halduskandja on toiminud õigusvastaselt. Meetmete järjestus oli esitatud järelevalveorgani sekkumise ulatuse kasvavas järjekorras.

Paragrahv 29 lg 1 sätestas õiguspärasuse järelevalvet teotava haldusorgani õiguse saada omapoolse järelevalveotsuse koostamiseks järelevalvealuselt halduskandjalt igakordse kontrollialuse haldusülesande osas informatsiooni, mille saamiseks võis järelevalveorgan rakendada vajalikke meetmeid. ELOG-i selgitustes täpsustati, et õigus informatsioonile ei eelda kontrollitava halduskandja õigusvastase haldustegevuse kindlaks määramist, sest ilma vajaliku informatsioonita ei olekski see võimalik. Samas toonitati asjaolu, et järelevalvealuselt halduskandjalt ei olevat informatsiooni väljanõudmine õigustatud ilma mõistliku põhjusega. Seetõttu on lõikes 1 esitatud meetmes omavahel seotud õigus informatsioonile ja järelevalveotsuse ettevalmistamise vajadus. Taoline vajadus võib näiteks tuleneda ettenähtud loareservatsioonist. Järelevalveotsuse ettevalmistamise vajaduse alusel informatsiooni saamise õiguseks pidi aga piisama ka üksikjuhu asjaolude alusel esitatud põhjendatud õigusvastasuse kahtlusest.²²⁷

Kui järelevalveotsuse ettevalmistamise vajadus oli ära näidatud, võis järelevalvet teostav haldusorgan koha peal teostada kontrolli ja vaatlusi, nõuda suulisi ja kirjalikke aruandeid, otsuseid või kohtuistungite protokolle, toimikuid ja teisi tõendusmaterjale ning nendega tutvuda.

²²⁵ H. Schwemer (viide 9), S. 98–99.

²²⁶ *Ibidem*, S. 111.

²²⁷ H. Schwemer (viide 9), S. 101.

Informatsiooni saamiseks meetmete rakendamise õigus seisnes võimaluses nõuda siduva õigusaktiga (*verbindlicher Rechtsakt*) informatsioonile ligipääsu juhul, kui kontrollitav halduskandja takistab informatsiooni hankimist.²²⁸ ELOG § 29 lg 1 täpsustas, et kohaldub ka ELOG § 25 lg 3, mis nägi ette, et järelevalvet läbiviival haldusorganil on õigus saada igakülgset teavet, olenemata sellest, kas teostamisel on kontroll mingi konkreetse juhtumi üle. Sama pidi kehtima ka järelevalvet teostava haldusorgani õigusele anda üldiseid juhtnööre ja juhiseid. Samas toonitati ELOG-i selgitustes, et erialase ja õiguspärasuse järelevalve korral tuleb järgida juhiste andmisel otstarbekuse alustel antavate suuniste piiratust omavalitsusgarantii ja detsentraliseeritusega.²²⁹

ELOG § 29 lg 2 sätestas õiguspärasuse järelevalvet teostava haldusorgani õiguse osutada (*beanstanden*) järelevalvealuse halduskandja õigusvastastele otsustele (*rechtswidrige Entscheidungen*). Osutamine (*Beanstandung*) oleks otsuste täitmise suhtes edasilükkava toimega. Järelevalveorganil on õigus järelevalvealuselt halduskandjalt nõuda osutamisele eelnevalt rakendatud kontrollitava otsuse jõustamismeetmete ajutist, osalist või lõplikku tühistamist.²³⁰

ELOG-i selgituste kohaselt on osutamise meede ELOG-i õiguspärasuse järelevalve keskne reaktiivne meede. Osutamist esitava haldusaktiga annaks järelevalveorgan mõista, et ei nõustu kontrollialuse haldusülesande täitmisega selle õigusvastasuse tõttu. Osutamisel antaks järelevalvealusele halduskandjale võimalus ise korrigeerivalt tegutseda. Kontrollitavale otsusele osutamine on seaduspärane, kui kontrollitav otsus on õigusvastane.²³¹

ELOG § 29 lg 3 sätestas järelevalvet teostavale haldusorganile juhtudeks, kui järelevalvealune halduskandja ei täida oma kohustusi, õiguse esitada järelevalvealusele halduskandjale korraldus (*Anordnung*), millega nähakse vastava kohustuse täitmiseks ette kindel tähtaeg. Kui järelevalvealune halduskandja määratud tähtaja jooksul korraldust ei täida, võib järelevalveorgan ettenähtu adressaadi asemel ja kõigepealt omal kulul ise täita. Kantud kulud oleks järelevalveorgan saanud halduskandjalt sisse nõuda haldustäitemeneluses.

ELOG-i selgitustes täpsustati, et korraldus kuuluks ainult siis sundtäitmisele (*Vollstreckung*), kui see on suunatud kontrollialuse halduskandja ühele toimingule, s.t. ühele tegevusele või tegevusest hoidumisele. Sundtäitmise abinõu on õiguspärane, kui sellele eelnes

²²⁸ *Ibidem*, S. 101–102.

²²⁹ *Ibidem*, S. 89–90.

²³⁰ *Ibidem*, S. 102.

²³¹ *Ibidem*.

haldusakti vormis korraldus, mis oli kehtiv, täidetav ning korraldusega antud tähtaeg on lõppenud ilma, et kontrollialune halduskandja oleks kohustuse täitnud.²³²

ELOG § 29 lg 4 esitas preventiivse meetmena võimaluse näha seaduses ette haldustegevuse sooritamiseks loareservatsioon (*Erlaubnisvorbehalt*). Soovitud haldustegevuse saanuks sellise loareservatsiooni olemasolu korral ellu viia alles siis, kui järelevalveorgan on eelnevalt õiguspärasuse kontrolli teostanud ning haldustegevuse tarvis vajaliku loa väljastanud. ELOG § 15 lg 1 nägi järelevalveorgani loareservatsiooni ette ka nt kodade põhikirjade kinnitamisel. ELOG-i selgitustes täpsustati, et juhul, kui tegeletakse loakohustusliku tegevusega ilma vajaliku eelneva loata, kohalduvad reaktiivsed õiguspärasuse järelevalve meetmed.²³³

Detlev Böttger nõustus oma eksperthinnangus ELOG-i sätetele õiguspärasuse järelevalve regulatsiooniga ning täiendavaid ettepanekuid ei esitanud.²³⁴

2.3. Teenistuslik järelevalve

Tulenevalt järgnevas alapeatükis käsitlemisele tulevast halduskorralduse seaduse eelnõust, mis nägi ette õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli teenistusliku järelevalve instituudi all, peatutakse võrdluse huvides siin põgusalt ka ELOG-i teenistusliku järelevalve (*Dienstaufsicht*) regulatsioonil.

ELOG § 24 lg 1 sätestas teenistusliku järelevalve kui madalamalseisvate haldusorganite sisemise korralduse üle teostatava järelevalve, mis hõlmab järelevalvet asjaajamise, üldise juhtimise, samuti haldusorgani personaliküsimuste üle. ELOG-i selgitustes täpsustati, et teenistuslik järelevalve hõlmab järelevalvet vaid haldusorgani sisemist korraldust puudutavate küsimuste üle ega laiene haldusorgani haldusülesannete õiguspärase või otstarbeka täitmise kontrollile. Nii võib näiteks järelevalvet teostav haldusorgan ellu viia oma arusaama sellest, kas ja millistest osakondadest peaks teenistusliku järelevalve alune haldusorgan koosnema ning millised ülesanded mingile osakonnale määratakse. Rõhutati, et kollegiaalsete organite üle teenistuslik järelevalve ei kohaldu, et mitte rikkuda nende autonoomsust.²³⁵

ELOG § 25 nägi ette teenistusliku järelevalve meetmed. ELOG § 25 lg 1 ei piiranud teenistusliku järelevalve meetmete valikut muu kui nõudega, et rakendatav meede peab olema

²³² H. Schwemer (viide 9), S. 102–103.

²³³ *Ibidem*, S. 103.

²³⁴ D. Böttger (viide 144), S. 39.

²³⁵ H. Schwemer (viide 9), S. 85–86.

kooskõlas kehtivate seadustega. Avatud kataloog („eelkõige“) loetles teenistuslikku järelevalvet läbi viiva haldusorgani võimalike meetmetena vaid tüüpilisemad, milleks olid aruannete ja toimikute esitamise nõudmine ning kontrolli teostamine. ELOG-i selgituste kohaselt võimaldas taoline meetmete piiranguta regulatsioon subordinatsioonisuhtes kõrgemalseisva haldusorgani haldusesisese tahte teostumise kindlustamist.²³⁶ Lg 2 sätestas, et „teenistuslikku järelevalvet läbi viival haldusorganil on õigus anda juhiseid (*Weisungen*) ja võtta juhtumeid (*Vorgänge*) tervikuna üle“. Tulenevalt instituudi kohaldamisalast sai juhtum olla vaid asjaajamise, üldise juhtimise või personaliküsimuse juhtum. ELOG-i selgitustes täpsustati juhise võimaliku adressaadina nii madalamalseisva haldusorgani juhti kui ka haldusorgani üksikuid ametikohustuste täitjaid. Sama kehtis ka kõigi teiste võimalike meetmete adressaatide kohta. Juhise sisuks võis olla näiteks korraldus kindla tegevuse läbiviimiseks või mingist tegevusest hoidumiseks. ELOG-i selgitustes § 25 lg 2 kohta rõhutati leebema meetme põhimõtte asjakohasust, millest lähtuvalt peab teenistuslikku järelevalvet läbi viiv haldusorgan kõigepealt rakendama vähemkoormavaid vahendeid ning võtma juhtumi üle alles juhul, kui need osutuvad edutuks.²³⁷

Hilisemas ELOG-i redaktsioonis lisandunud § 25 lg 3 sätestas teenistuslikku järelevalvet läbi viiva haldusorgani õiguse saada vastavalt teenistusliku järelevalve regulatsioonile madalamalseisvalt haldusorganilt igakülgset teavet, olenemata sellest, kas teostamisel on kontroll mingi konkreetse juhtumi üle. Sama kehtis ka teenistuslikku järelevalvet teostava haldusorgani õigusele anda üldiseid juhiseid.

3. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve halduskorralduse seaduse eelnõu järgi

3.1. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 20.09.1999 tööversiooni järgi

Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioonides esinesid õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalvet reguleerivad sätted alates 20.09.1999 tööversioonist. Nimetatud tööversiooni 4. peatükk oli pealkirjastatud kui „(Juhtimine?) ja järelevalve“. Joonealuselt tõdeti, et „juhtimine jääb käsitletavast peatükist tõenäoliselt välja, kuna juhtimine leiab aset asutusesiseses suhtes“. ²³⁸ Eelnõu koostamisel otsustati lähtuda ELOG-ist tulenevast järelevalve sisu määratlemisest, mille

²³⁶ H. Schwemer (viide 9), S. 89.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ 20.09.1999 tööversioon, lk 18. Dokument M. Ernitsa erakogus.

kohaselt viiakse järelevalvet läbi haldusorganite vahel.²³⁹ Tuginedes ELOG-i regulatsioonile, esitas 20.09.1999 tööversioon „(Juhtimine?) ja järelevalve“ peatükis teenistusliku järelevalve ja erialase järelevalve instituudid ning õiguspärasuse järelevalve sätted, mis kohaldasid kaudse halduse halduskandja oma ülesannete teostamise õiguspärasuse kontrollile.

3.1.1. Teenistuslik järelevalve

Halduskorralduse seaduse eelnõu 20.09.1999 tööversiooni 4. peatükki § 3 sätestas ELOG-i regulatsioonile sarnase teenistusliku järelevalve. Lg 1 nägi teenistusliku järelevalve läbiviimise ette alluvuse korras. Lg 2 sätestas teenistusliku järelevalve ulatuseks haldusorgani²⁴⁰ struktuuri, töökorralduse ja personaliküsimused. Lg 3 ja 4 reguleerisid teenistusliku järelevalve meetmeid. Nendena nimetati õigust nõuda alluvalt haldusorganilt aruandeid ja dokumente ning teda inspekteerida. Samuti pidi olema teenistuslikku järelevalvet läbi viival haldusorganil õigus anda alluvale haldusorganile juhiseid ja korraldusi ning õigus alluva haldusorgani pädevusse kuuluvaid haldusülesandeid üle võtta. Toonitati, et teenistusliku järelevalve toiminguid võib suunata ka alluva haldusorgani üksikule töötajale.

Ainus erinevus ELOG-i teenistusliku järelevalve regulatsioonist seisnes järelevalve teostamise pädevuses. ELOG § 24 lg 2 kohaselt pidid erihaldusorganid ja alamad riigi haldusorganid alluma Siseministeeriumi järelevalvele, kui seadusega või määrusega ei nähta ette erisusi. 20.09.1999 tööversioonis nähti üldreeglina ette, et haldusorgani üle teostab alluvuse korras järelevalvet see ministeerium, kelle valitsemisalas on vastav haldusülesanne.²⁴¹

3.1.2. Erialane järelevalve

Paragrahv 4 nägi ette ELOG-ile sarnaneva erialase järelevalve, mille lg 1 defineeris kui „järelevalve haldusorgani avalike ülesannete täitmise otstarbekohasuse ja õiguspärasuse üle“. Lg

²³⁹ 20.09.1999 tööversioon, lk 6. Dokument M. Ernitsa erakogus.

²⁴⁰ 20.09.1999 tööversioon kasutas järelevalves termineid „asutus“, „haldusasutus“ ja „järelevalveasutus“. Tööversiooni § 2 lg-s 2 anti asutuse definitsioon, mille kohaselt „asutus on avaliku halduse kandja organ (või organid), mis on korralduslikult eraldatud teenistujate ja varade kogum ning mis teostab avaliku halduse kandja nimel haldusülesandeid“. Käesoleva magistr töö teema ühtse käsitlemise huvides kasutatakse ka sellest tööversioonist rääkides läbivalt mõistet „haldusorgan“.

²⁴¹ Loot, H. Halduskorralduse seadus: Põhimõtted järelevalvet käsitlevate sätete sõnastamiseks. 11.06.1999, lk 1. Dokument asub M. Ernitsa erakogus.

2 nägi erialase järelevalve ette alluvuse korras juhul, kui seadus või määrus ei sätestanud teisiti. Erialase järelevalve alt välistati lõikega 3 kollegiaalsed haldusorganid ja seaduses sätestatud juhtudel ka haldusorgani oma ülesannete täitmine. Lg 4 allutas vallad ja linnad riiklike ülesannete täitmisel riigi erialasele järelevalvele. Vahetu erialase järelevalve teostajana nähti ette maavalitsus, kõrgema erialase järelevalve teostajana aga ministeerium, kelle valitsemisalasse täidetav riiklik ülesanne kuulub. Vahetu ja kõrgema erialase järelevalve vaheteo vajaduse osas selgitused tööversioonis puudusid. Kui üldiselt sarnanes 20.09.1999 tööversiooni erialase järelevalve regulatsioon ELOG-is ettenähtule, siis ELOG ei eristanud vahetut ja kõrgemat erialase järelevalve astet ning määras valdade ja linnade riiklike ülesannete täitmise korral järelevalveorganiks ministeeriumi, kelle ülesannete valdkonda haldusülesanne kuulub. Seaduse või määrusega võis järelevalveorganiks määrata ka mõne muu haldusorgani. Igal juhul pidi riiklikku ülesannet üle andvas seaduses olema nimetatud ka järelevalveorgan.

Eelnõu 20.09.1999 tööversiooni 4. peatüki § 5 sätestas erialase järelevalve meetmed. Nendena nimetati õigust nõuda alluvalt haldusorganilt aruandeid ja dokumente ning teda inspekteerida. Samuti pidi olema teenistuslikku järelevalvet läbi viival haldusorganil õigus anda alluvale haldusorganile juhiseid ja korraldusi. Lisaks nähti erialast järelevalvet läbi viivale haldusorganile edasilükkamatul üksikjuhul ette õigus täita erialasele järelevalvele alluva haldusorgani asemel korralduses nõutu juhul, kui alluv haldusorgan ei ole korraldust täitnud ettekirjutatud ajaks. Seda meetet nimetati asendustäiteks ning sätestati võimalus selle kulud sisse nõuda haldustäitemenetluse korras. 20.09.1999 tööversiooni erialase järelevalve meetmed olid sarnased ELOG-is ettenähtud erialase järelevalvega. Erinevalt 20.09.1999 tööversiooni juhiste ja korralduste meetmetest esitati ELOG-iga konkreetselt küll vaid juhise (*Weisung*) andmise meede, kuid juhise andmise õigus tähendas õigust nõuda kontrollitavalt haldusorganilt tegevust või tegevusest hoidumist ehk sisuliselt hõlmas see korralduse andmist.

3.1.3. Õiguspärasuse järelevalve

Halduskorralduse seaduse eelnõu 20.09.1999 tööversiooni §-s 6 on ELOG-i regulatsiooniga kattuvad õiguspärasuse järelevalve sätted. Lg 1 kohaselt nähti ette, et halduskandja oma

ülesannete²⁴² täitmise õiguspärasuse tagamiseks teostab riik õiguspärasuse järelevalvet. Lg 2 andis valdade ja linnade oma ülesannete täitmise üle õiguspärasuse järelevalve teostamise pädevuse maavalitsusele. Erinevalt ELOG-ist ei näinud 20.09.1999 tööversioon valdade ja linnade üle õiguspärasuse järelevalve teostamiseks pädeva haldusorgani määramisel ette valla või linna elanike arvu piiri. Sarnaselt ELOG-iga jaatati 20.09.1999 tööversioonis õiguspärasuse järelevalve kohaldumist ka kollegiaalsete riigihaldusorganite oma ülesannete täitmise korral. Kollegiaalsed riigihaldusorganid allutati kõrgema haldusorgani poolt teostatavale õiguspärasuse järelevalvele, mis ELOG-is oli täpsemalt määratletud ministriumina, kelle ülesannete valdkonda haldusülesanne kuulub.

Eelnõu 20.09.1999 tööversiooni 4. peatükki § 7 sätestas õiguspärasuse järelevalve meetmed. Lõike 1 kohaselt „võib järelevalveorgan järelevalveotsuse ettevalmistamiseks koguda teavet üksikute asjade kohta, nõuda selleks alluvalt haldusorganilt aruandeid ja dokumente, samuti teda inspekteerida“. Lg 2 nägi ette järelevalveorgani õiguse osutada järelevalvele alluva halduskandja või organi tegevuse õigusvastasusele. Õigusvastasusele osutamisele omistati järelevalvealuse haldusekandja või organi toimingute sooritamist peatav jõud. Lõige 3 täpsustas, et juhul, „kui järelevalvele alluv halduskandja või organ ei kõrvalda toimingute õigusvastasust, võib järelevalveorgan anda korralduse täita nõutav kindlaks tähtajaks. Kui korraldus ei ole tähtajaks täidetud, võib järelevalveorgan täita korralduse järelevalvele alluva halduskandja või organi asemel ja kulul. Asendustäite kulud võib sisse nõuda haldustäitemenetluse korras.“ Paragrahvis 7 esitatu vastas ELOG-is ette nähtud õiguspärasuse järelevalve meetmete regulatsioonile.

3.1.4. Vahekokkuvõte

Kuna eelpool esitatud võrdlusest nähtub, et 20.09.1999 tööversiooni õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsioon vastas enamjaolt ELOG-i regulatsioonile, kasutatakse järgnevate tööversioonidega võrdluses kordamise vältimiseks valdavalt vaid 20.09.1999 tööversiooni regulatsiooni, kuid vaikimisi kehtivad võrdluse pinnalt tehtavad järeldused suuresti ka ELOG-i

²⁴² Tööversioonis kasutati terminit „pärisülesanne“. Magistritöö teema ühtse käsitluse huvides kasutatakse käesolevas töös läbivalt mõistet „oma ülesanne“. „Halduskandja“ mõistet tööversioon ei defineerinud.

regulatsiooni osas. Järgnevas neljas tööversioonis (22.09.1999, 18.10.1999, 19.10.1999, 02.12.1999) olid analüüsitavad järelevalve sätted 20.09.1999 tööversiooniga samas sõnastuses.

3.2. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 03.12.1999 tööversiooni järgi

3.2.1. Eelnõu põhiversiooni muudatused

Võrreldes 20.09.1999 tööversiooniga kaotati eelnõu 03.12.1999 tööversiooniga erialase järelevalve pädevuse osas regulatsioon, millega oli ette nähtud valdade ja linnade üle vahetu erialase järelevalve läbiviijana maavalitsus ning kõrgema erialase järelevalve läbiviijana ministeerium. Samuti kaotati järelevalve peatükist õiguspärasuse järelevalve regulatsiooni säte, mille kohaselt teostas valla ja linna kohalike ülesannete täitmise üle õiguspärasuse järelevalvet maavalitsus. Maavalitsuse poolt teostatava järelevalvega seonduv koondati 03.12.1999 tööversioonist alates järelevalve peatükist eraldi riikliku halduse 2. jaotise maavalitsuse regulatsiooni §-i 20, kasutamata selles mõistet „erialane järelevalve“. Uue valdade ja linnade üle järelevalve teostamise sättega nähti ette, et maavalitsus teostab järelevalvet valdade ja linnade õiguspärasuse üle. Maavalitsus pidi samuti teostama järelevalvet seadusega valdadele või linnadele pandud või valdade või linnade poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmise otstarbekuse üle. ELOG-i regulatsiooni kohaselt tuli riiklike ülesannete üleandmise korral seaduses järelevalveorgan igakordselt eraldi välja tuua. See ei pruukinud olla tingimata maavalitsus. Kui seaduse või määrusega järelevalveorganit ei täpsustatud, oli see ELOG § 26 lg 2 kohaselt hoopis ministeerium, kelle vastutusvaldkonda haldusülesanne kuulub. Omaülesannete täitmise õiguspärasuse kontrollimise korral sätestas ELOG järelevalveorganiks maavalitsuse juhul, kui vald või linn on kindla arvu elanikega. Muudel juhtudel pidi omaülesannete õiguspärase teostamise järelevalve olema allutatud siseministrile. Kaotanud ära 20.09.1999 tööversioonis esinenud vaheteo vahetu ja kõrgema erialase järelevalve vahel, sarnanes 03.12.1999 tööversiooni säte küll pigem ELOG-i regulatsioonile, kuid järelevalveks pädeva haldusorgani määramise regulatsioon erines ELOG-i variandist nii 20.09.1999 kui ka 03.12.1999 tööversioonides.

3.2.2. Alternatiivne järelevalve mudel

3.2.2.1. Teenistusvalve

Lisaks 20.09.1999 tööversiooni järelevalve peatüki muudatusele esitas 03.12.1999 tööversioon olulise täiendusena eraldi peatükina õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni alternatiivversiooni (edaspidi alternatiiv või alternatiivne järelevalve peatükk). See sätestas §-s 42 teenistusvalve kui järelevalve madalamalseisva haldusorgani²⁴³ tegevuse üle alluvuskorras. § 43 lg 1 p 1 nägi ette teenistusvalve teostamise haldusorgani struktuuri, töökorralduse ja personalihalduse üle. § 43 lg 1 p 2 sätestas teenistusvalve teostamise ka tegevuse üle, mida haldusorgan viib läbi oma pädevuses olevate haldusülesannete täitmisel.

§ 43 lg 2 sätestas, et teenistusvalve käigus kontrollitakse haldusorgani tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust. Seega koondas 03.12.1999 tööversiooni alternatiiv teenistusvalve instituuti ELOG-i ja 20.09.1999 tööversiooniga sarnaneva haldusorgani sisese teenistusliku järelevalve (järelevalve haldusorgani struktuuri, töökorralduse ja personalihalduse üle) ning väljapoole ulatuva haldustegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve komponendid, mis ELOG-i ja 20.09.1999 tööversiooni puhul olid erialase järelevalve osad. Kuna 03.12.1999 tööversiooni alternatiivile lisati alates 03.01.2000 tööversioonist ka märge „jääda VVS mudeli juurde“, võib oletada, et teenistusvalve instituudi taolise sisustamisega sooviti pigem sarnaneda kehtiva VVS regulatsiooniga (mis näeb ette, et teenistuslik järelevalve on järelevalve alluvussuhtes olevate haldusorganite haldusülesannete täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle) ning sisuliselt loobuda ELOG-is ette pandud teenistusliku järelevalve mudelist (mis nägi ette, et teenistuslik järelevalve on madalamalseisvate haldusorganite sisemise korralduse üle teostatav järelevalve, mis hõlmab järelevalvet asjaajamise, üldise juhtimise, samuti haldusorgani personaliküsimuste üle).

Eelnõu 03.12.1999 tööversiooni § 45 sätestas teenistusvalves informatsiooni kogumise meetmed, mis ühtisid sisult varasemas, 20.09.1999 tööversioonis esitatud teenistusliku järelevalve tarvis informatsiooni kogumise meetmetega. Toodi välja õigus nõuda järelevalvealuselt haldusorganilt aruandeid ja dokumente ning õigus tutvuda vajalike dokumentidega kohapeal. Erinevalt 20.09.1999 versioonist, mis esitas üldisemalt õiguse anda järelevalvealusele

²⁴³ 03.12.1999 tööversioon kasutas läbivalt terminit „asutus“. Tööversiooni §-is 3 anti asutuse definitsioon, mille kohaselt „asutus on käesoleva seaduse tähenduses organ, mis on korraldatud töötajate ja varade kogumiks“. Teema ühtse käsitluse huvides kasutatakse käesolevas magistritöös tööversiooni regulatsioonis mõistet „haldusorgan“.

haldusorganile juhiseid ja korraldusi, sätestas 03.12.1999 tööversiooni § 45 lg 2, et järelevalveorganil on õigus anda järelevalvealusele organile täitmiseks kohustuslikke ettekirjutusi. Ettekirjutusega võis peatada toimingu sooritamise, peatada akti kehtivuse või tunnistada akti kehtetuks. Sellest muudatusest tulenevalt saab tõdeda, et 03.12.1999 alternatiivne versioon välistas preventiivsed järelevalvemeetmed (järelevalvealusele juhiste andmine), erinedes selles osas nii ELOG-i kui ka sellele toetuvast 20.09.1999 tööversiooni järelevalve mudelist.

Kui 20.09.2000 tööversiooni järelevalve peatüki põhivariant nägi teenistusliku järelevalve meetmete raames ette järelevalveorgani õiguse alluva haldusasutuse pädevusse kuuluvaid asju teatud tingimustel ise lahendada, siis 03.12.1999 tööversiooni järelevalve peatüki alternatiiv nägi ette üksnes teenistusvalvet teostava haldusorgani õiguse täita edasilükkamatul üksikjuhul haldusorgani asemel ettekirjutuses nõutu juhul, kui järelevalvele alluv asutus ei ole ettekirjutust täitnud ettekirjutuses määratud ajaks.

3.2.2.2. Erialane järelevalve

Eelnõu 03.12.1999 tööversiooni alternatiivi §-ga 44 sätestati siiski veel ka erialase järelevalve instituut. Seejuures on terminit „erialane järelevalve“ kasutatud vaid paragrahvi pealkirjas. 03.12.1999 tööversiooni § 44 lg 1 kohaselt „teostatakse seaduses sätestatud juhul teenistusvalvet vaatamata alluvussuhte puudumisele teenistusvalvet teostava ja valvealuse haldusorgani vahel“. Lõige 2 täpsustas, et lg-s 1 sätestatud juhul teostatakse teenistusvalvet tegevuse üle, mida haldusorgan viib läbi „tema pädevuses olevate haldusülesannete täitmisel“. Antud sätte sõnastusest jääb arusaamatuks, kas „tema pädevuses“ tähendab oma või riigi haldusülesannete täitmist. Sisuliselt lubaks antud sätte justkui kohaldada seaduses sätestatud juhul alluvussuhte välise haldusorgani oma ülesannete täitmise üle nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse järelevalvet. ELOG ja 20.09.1999 tööversioon välistasid seaduses sätestatud juhtudel haldusorganite oma ülesannete täitmisel erialase (st otstarbekuse) järelevalve. Kehtiv VVS § 75¹ lg 3 näeb ette, et haldusorgan teostab teise alluvussuhteta haldusorgani üle haldusjärelevalve raames lisaks õiguspärasuse kontrollile ka otstarbekuse kontrolli juhul, kui see on seaduses sätestatud. Sisuliselt tähendab see otstarbekuse järelevalvet vaid riiklike ülesannete puhul. Tõenäoliselt mõeldi ka 03.12.1999 tööversiooni alternatiivse järelevalve peatüki erialase järelevalve instituudiga taolist haldusorgani poolt riiklike ülesannete täitmise üle teostatavat õiguspärasuse ja otstarbekuse

järelevalvet, kuid sätte sõnastus formuleeriti ebaselgelt. Kuna 03.12.1999 tööversioon sidus teenistusvalve instituudiga ka alluvussuhtes toimuva õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve, ei sisaldanud 03.12.1999 tööversioon erialase järelevalve osas enam, kui eelpool käsitletud ebaselge formuleeringuga sätte. 20.09.1999 tööversioonis oli alluvussuhtes toimiv õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve terviklikult reguleeritud teenistuslikust järelevalvest eraldiseisva erialase järelevalve instituudiga. Seega toimus 03.12.1999 tööversiooniga selgelt kaugenemine ELOG-i regulatsioonist, mille oli veel üle võtnud 20.09.1999 tööversioon.

3.2.2.3. Riigivalve

Lisaks teenistusvalvele ja erialasele järelevalvele nägi 03.12.1999 tööversiooni järelevalve peatüki alternatiiv ette ka riigivalve instituudi. 03.12.1999 tööversiooni § 46 kohaselt teostab riik riigivalvet teiste haldusekandjate²⁴⁴ üle. Paragrahv 47 nägi ette, et „riigivalve teostamisel kontrollitakse haldusekandja tegevuse õiguspärasust. Kui haldusekandjale on seadusega või seaduse alusel pandud riiklikke haldusülesandeid, kontrollitakse haldusekandja tegevuse otstarbekust nende ülesannete täitmisel.“ Paragrahvi 48 omistati riigivalvet teostavale organile õigus anda täitmiseks kohustuslikke ettekirjutusi, sealhulgas peatada toimingu sooritamine, peatada akti kehtivus või tunnistada akt kehtetuks. Lõikega 2 täpsustati, et riigivalvet teostava organi poolt haldusekandja organi asemel ettekirjutuses nõutu täitmisel (juhul, kui järelevalvatav haldusorgan või haldusekandja ei ole ettekirjutust täitnud ettekirjutuses määratud ajaks) võib riigivalvet teostav organ asendustäite kulud sisse nõuda haldustäitemenetluse korras. 20.09.1999 tööversioonis oli järelevalve haldusekandja omaülesannete täitmise üle ja kollegiaalsete riigihaldusorganite haldustegevuse üle reguleeritud õiguspärasuse järelevalve sätetega. Riiklike haldusülesannete üle teostatav otstarbekuse kontroll kohaldus 20.09.1999 tööversioonis erialase järelevalve alusel. Kui 20.09.1999 tööversioon oli ette näinud vaid õiguspärasuse järelevalve kohaldumise korral lisaks ettekirjutuse tegemise võimalusele ka osutamise meetme, millega jäeti järelevalvealusele võimalus ise haldusülesande õiguspäraseks täideviimiseks korrekture teha, siis 03.12.1999 tööversioon sätestas üksnes ettekirjutuse tegemise õiguse. Mõlemad tööversioonid

²⁴⁴ 03.12.1999 tööversioon andis haldusekandja mõiste §-s 2, mille kohaselt „avalik-õiguslikud halduse kandjad on riik, vald, linn ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Eraõiguslikud halduse kandjad on inimesed ja eraõiguslikud juriidilised isikud, täites avaliku halduse ülesandeid.“

sätetasid võimaluse täita ettekirjutus juhul, kui seda tähtaegselt täidetud ei ole, ettekirjutuse saanud haldusorgani või halduskandja asemel.

3.2.3. Vahekokkuvõte

Kui 20.09.1999 tööversiooni teenistuslik järelevalve hõlmas üksnes järelevalve haldusorgani struktuuri, töökorralduse ja personaliküsimuste üle, siis 03.12.1999 tööversiooni teenistusvalve hõlmas lisaks neile ka kontrolli alluvussuhtes oleva haldusorgani pädevuses olevate haldusülesannete täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle, kaotades sel viisil ära erinevuse haldusorgani sisemise asjaajamise ja väljapoole ulatava haldustegevuse vahel.

Erialase järelevalve osas toimus 03.12.1999 tööversiooni alternatiiviga selgelt ELOG-i regulatsiooni ülevõtmisest kaugenemine, kuna 03.12.1999 tööversioon sisaldas erialase järelevalve osas vaid ebaselge formuleeringuga sätet.

Halduskorralduse seaduse eelnõu 03.12.1999 tööversiooni järelevalve peatüki alternatiivis ette nähtud riigivalve instituudi näol ei olnud tegemist riikliku järelevalvega kehtiva korrakaitse seaduse²⁴⁵ mõttes, mis on oma olemuselt haldusorganite (korrakaitseorganite) tegevus haldusväliste isikute tegevuse kontrollimisel, vaid see sarnanes kehtivas VVS §-des 75¹ lg 4 ja § 75³ sätestatud haldusjärelevalve kui halduse üle teostatava kontrolli regulatsioonile. 03.12.1999 tööversiooni riigivalve vastas kehtivas õiguses haldusjärelevalvele teise haldusekandja üle, 03.12.1999 tööversiooni erialane järelevalve aga haldusjärelevalvele teise alluvussuhte välise haldusorgani üle.

Halduskorralduse seaduse eelnõu 18.12.1999 ja 30.12.1999 tööversioonid püsisid muutumatutena, esitades 03.12.1999 tööversiooniga samas sõnastuses kaks järelevalve peatüki regulatsiooni varianti. Ka 03.01.2000 ja 05.01.2000 tööversioonid olid samasisulised, kuid eelnõude järelevalve regulatsiooni kahte varianti esitava peatüki juurde lisati märge „jääda VVS mudeli juurde“. Olgugi, et 03.12.1999 tööversioonis esitatud järelevalve regulatsiooni peatüki alternatiiv erines mitmeti VVS-is ette nähtud järelevalve regulatsioonist, peeti 03.12.1999 põhiversiooni kõrval (mis sarnanes ELOG-ile) „VVS mudeliks“ nimetatul puhul tõenäoliselt silmas 03.12.1999 tööversiooni alternatiivi, sest ELOG-ile sarnanev versioon erines VVS regulatsioonist rohkem kui 03.12.1999 tööversiooni alternatiiv.

²⁴⁵ RT I, 22.03.2011, 4; RT I, 03.03.2021, 5.

3.3. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 14.01.2000 tööversiooni järgi

Eelnõu 14.01.2000 tööversioonis formuleeriti esmakordselt sätted, millega loodi erinevatele järelevalve instituutidele kohalduv järelevalve regulatsiooni üldosa (käsitletakse alapeatükkides 3.4.2 – 3.4.2.3).

Uue instituudina nimetas 14.01.2000 tööversioon riiklikku järelevalvet ja esitas selle regulatsiooni. Nagu 03.12.1999 tööversiooni alternatiivis esitatud riigivalve, sarnanes ka 14.01.2000 tööversiooni riiklik järelevalve VVS §-s 75¹ sätestatud haldusjärelevalve instituudiga.

Justiitsministeeriumi toleaesest kirjavahetusest selgub, et 14.01.2000 tööversiooni teksti sattus tehnilisel töötlemisel vigu, mistõttu jäi 14.01.2000 tööversiooni kohati alles ka eelnevate tööversioonide üleliigset teksti.²⁴⁶ Kuna 14.01.2000 tööversiooni tekst ei kajasta ekslikult eelnevatest tööversioonidest sisse jäänud sätete tõttu halduskorralduse seaduse töögrupi toleaesest tegelikku visiooni, jäetakse käesolevas magistritöös see tööversioon põhjalikumalt käsitlemata ning peatutakse selle asemel järgmisel, töögrupi poolt korrigeeritud 15.02.2000 tööversioonil.

3.4. Järelevalve regulatsioon halduskorralduse seaduse eelnõu 15.02.2000 tööversiooni järgi

3.4.1. Põhimõtteline mudelivahetus

Eelnõu 15.02.2000 tööversiooniga loobuti täielikult ELOG-ile tuginevast järelevalve mudelist ning muudeti ka 03.12.1999 tööversiooniga välja pakutud järelevalve alternatiivset peatükki olulisel määral, kaotades muu hulgas täielikult erialase järelevalve instituudi, asendades riigivalve riikliku järelevalvega, seda ühtlasi ka sisuliselt muutes ning viies muudatusi sisse ka seni esitatud teenistusvalve instituuti, mis nimetati ümber teenistuslikuks järelevalveks. Kuna muudatused on niivõrd ulatuslikud, saab tõdeda, et 15.02.2000 tööversiooniga loobuti sisuliselt mõlemast varem arutatud järelevalve mudelist. 15.02.2000 tööversiooni järelevalve regulatsioonis esitati kõigepealt järelevalve sätete üldosa ning seejärel teenistuslik järelevalve ja riikliku järelevalve instituut. Siiski jäi 03.12.1999 tööversioonist pärinev eraldiseisev kohalike omavalitsuste üksuste üle teostatava

²⁴⁶ L. Madise. 14.02.2000 meilikiri justiitsministeeriumi listi. Dokument M. Ernitsa erakogus.

järelevalve regulatsioon maavalitsust käsitlevate sätete all sisuliselt samaks (vt alapeatükk 3.2.1, lk 69–70).

3.4.2. Järelevalve sätete üldosa

Teenistusliku järelevalve ja riikliku järelevalve instituutide sätete ette kavandati järelevalve sätete üldosa, milles reguleeriti järelevalvemeetmed, järelevalve teostamise pädevuse küsimus, nõuded järelevalve korras tehtud ettekirjutusele või antud aktile ning akti kehtivuse või toimingu teostamise peatamise tingimused.

3.4.2.1. Järelevalvemeetmed

Eelnõu 15.02.2000 § 55 lg 1 nägi järelevalvet teostavale haldusorganile ette õiguse nõuda järelevalvealuselt haldusorganilt ja alluvatelt haldusorganitelt välja õigusakte ja muid dokumente või tutvuda nendega kohapeal. Samuti sätestati õigus võtta järelevalvealuste haldusorganite ja alluvate haldusorganite töötajatelt seletusi ja arvamusi. Ainult teenistuslikule järelevalvele kohalduvalt lisati punkt, mis nägi ette õiguse nõuda aruandeid. Need meetmed sarnanesid varasematele 03.12.1999 tööversiooni järelevalve peatüki põhiversioonis ja järelevalve alternatiivses peatükis esindatud tarviliku informatsiooni kogumise menetlustoimingutele. 15.02.2000 tööversiooni § 55 lg-ga 2 nähti nõutud dokumentide, seletuste ja arvamuste esitamiseks ette maksimaalselt kolme tööpäeva pikkune tähtaeg juhul, kui järelevalvet teostav haldusorgan ei määranud ise pikemat tähtaega. Varasemates tööversioonides tähtaega sätestatud ei olnud.

Paragrahvis 56 esitati järelevalve meetmed: järelevalvet teostava haldusorgani õigus teha järelevalve korras järelevalvealusele haldusorganile täitmiseks kohustuslikke ettekirjutusi, sealhulgas nõuda akti andmist või toimingu peatamist, akti kehtivuse peatamist või akti kehtetuks tunnistamist, toimingu peatamist või lõpetamist, toiming peatada või keelata, peatada järelevalvealuse haldusorgani akt või tunnistada see kehtetuks. § 56 lg-ga 2 nähti järelevalvet teostavale haldusorganile ette õigus teha järelevalvealuse organi asemel ettekirjutuses nõutud toiming või anda nõutud akt juhul, kui järelevalvealune organ ei ole ettekirjutuses ette nähtut tähtaegselt täitnud. Lisaks nägi § 56 lg 4 järelevalvet teostavale haldusorganile ette võimaluse ilma eelneva ettekirjutuseta anda edasilükkamatutel juhtudel ise järelevalvealuse haldusorgani

pädevuses olev akt või teostada samadel tingimustel toiming. Vastava meetme rakendamise korral kaasnes kohustus teavitada sellest koheselt ka kõrgemalseisvat haldusorganit.

Seega esitati 15.02.2000 tööversiooniga ammendav loetelu nõuetest, mida ettekirjutusega saab kohaldada. 20.09.1999 tööversioonis oli sätestatud korralduse tegemise, juhiste andmise ja osutamise võimalus. Seda, mida täpselt korralduse või juhisega ette näha sai, 20.09.1999 tööversioon ei loetlenud. 03.12.1999 tööversioonis oli esitatud kohustusliku ettekirjutuse tegemise võimalus täpsustusega, et ettekirjutusega saab „sealhulgas peatada toimingu sooritamine, peatada akti kehtivus või tunnistada akt kehtetuks.“ Seega esitas 15.02.1999 järelevalvet teostavale haldusorganile ammendava loeteluga rohkem ettekirjutuse sisuvõimalusi kui 03.12.1999 tööversioon, kuid ei sisaldanud 20.09.1999 tööversiooni preventiivset meedet.

15.02.2000 tööversiooni § 57 täpsustas akti kehtivuse või toimingu teostamise peatamise küsimust. Nimelt nähti vastava paragrahviga ette, et toimingu teostamise või akti andmise võib peatada kuni seitsmeks päevaks. Täpsustati, et „toimingu teostamise või akti täitmise peatamisel peatub seaduse või muu õigusaktiga peatatud toimingute teostamiseks, sealhulgas akti täitmiseks kehtestatud tähtaja kulgemine“.

3.4.2.2. Järelevalve teostamise pädevus

Paragrahviga 58 esitati järelevalve teostamise pädevuse regulatsioon, mille kohaselt nähti ettekirjutuse tegemise pädevus ette selleks volitatud järelevalveametnikule. Järelevalve korras akti andmise õigus pidi kuuluma järelevalvet teostava haldusorgani juhile. Samuti anti järelevalvet teostava haldusorgani juhile õigus otsustada järelevalvealuse haldusorgani pädevuses oleva toimingu tegemine.

3.4.2.3. Nõuded ettekirjutusele või antavale aktile

Paragrahviga 59 kavandati nõuded järelevalve korras tehtavale ettekirjutusele või antavale aktile. Nähti ette ettekirjutuse või akti kohustuslik kirjalik vorm ning sätestati, et ettekirjutus peab sisaldama andmeid nõutud toimingu või akti kohta, ettekirjutuse täitmise tähtaega, ettekirjutuse tegemise põhjendust, lähtuvalt õiguspärasuse või otstarbekuse kaalutlusest, ettekirjutuse tegemise kuupäeva, ettekirjutuse teinud isiku nime, ametikohta, ametinimetust ning allkirja. Järelevalve korras antud akti osas sätestati § 59 lg-s 3, et „akt peab sisaldama haldusmenetlust käsitlevates

õigusaktides nõutud andmeid ning lisatud peab olema ka kirjalik põhjendus akti andmisel aluseks olnud õiguspärasuse või otstarbekuse kaalutluste kohta“. Viimati nimetatud nõudele ei pidanud vastama järelevalvealuse haldusorgani asemel antud akt. Paragrahvidega 57-59 analoogseid regulatsioone ei olnud üheski varasemas tööversioonis.

3.4.3. Teenistuslik järelevalve

Järelevalvet käsitlevate üldsätete järel pakkus 15.02.2000 tööversiooni § 60 välja alluvuskorras teostatava teenistusliku järelevalve regulatsiooni. Sarnaselt 03.12.1999 tööversiooni alternatiivi teenistusvalvega sätestati, et „teenistuslikku järelevalvet teostatakse haldusorgani juhtimise üle haldusorgani ülesehituse, töökorralduse ja personalihalduse küsimustes ning haldusorgani tegevuse üle tema pädevuses olevate haldusülesannete täitmisel“. Kui eelnevates tööversioonides toonitati õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli vaid haldusorgani tegevuse üle, siis 15.02.2000 tööversiooni § 60 lg-s 3 sätestati, et „teenistusliku järelevalve korras kontrollitakse asutuse juhtimise ja tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust“.

Erinevalt 20.09.1999 ja 03.12.1999 tööversioonidest, kus vastav regulatsioon puudus, seadis 15.02.2000 tööversioon otstarbekuse järelevalvele juhtumipõhised piirid. § 61 kohaselt ei tohtinud otstarbekuse kaalutlusel teenistuslikku järelevalvet läbi viia riikliku järelevalve teostamise üle ega teenistus- või töösuhete reguleerimisel antud aktide või toimingute üle. Täpsustati, et teenistusliku järelevalve korras ei saa tunnistada kehtetuks riikliku järelevalve teostamisel antud akte. Varasemates regulatsioonides sõltus otstarbekuse järelevalve kohaldamise piiramine vaid sellest, kas haldusorgan või halduskandja teostab oma ülesandeid või on vormilt kollegiaalne organ.

3.4.4. Riiklik järelevalve

Paragrahvis 62 sätestati riikliku järelevalve korraldus. Lõike 1 kohaselt „teostavad seadusega määratud riigi ametiasutused²⁴⁷ riiklikku järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle, samuti eraõiguslike juriidiliste ja füüsiliste isikute

²⁴⁷ 15.02.2000 tööversiooni § 8 lg 1 kohaselt nähti riigi ametiasutustena ette valitsusasutused, maavalitsused ja eriametiasutused, samuti valitsusasutuse või eriametiasutuse kohalikud asutused.

tegevuse üle haldusülesannete täitmisel“. Lg 2 täpsustas, et „seaduse alusel teostab riigi ametiasutus riiklikku järelevalvet riigiasutuse²⁴⁸ üle, kes ei ole tema alluvuses“. Taoline riikliku järelevalve regulatsioon oli sarnane varasemate tööversioonide riigivalve institutsiooni regulatsioonile ja õigusliku järelevalve sätetele. Ka nendes nähti ette järelevalve kaudse riigihalduse halduskandjate ja alluvussuhtes mitteolevate haldusorganite üle.

Paragrahv 63 lg 1 nägi ette, et „riikliku järelevalvega kontrollitakse haldusülesannete täitmise õiguspärasust“. Lõike 2 kohaselt „kontrollitakse riikliku järelevalve korras isiku või tema organi tegevuse otstarbekust juhul, kui isikule on seadusega või seaduse alusel pandud riiklikke haldusülesandeid“. Kontrolli piiramine vaid õiguspärasuse järelevalvega v.a kui haldusorganile või halduskandjale on pandud riiklikke haldusülesandeid, vastas ka varasemate tööversioonide regulatsioonis ettenähtule, kuid 15.02.2000 tööversiooni regulatsioonis on ebaõnnestunud sõnavalik termini „isik“ kasuks. Kohaliku omavalitsuse üksused ei ole tööversioonis defineeritud kui isikud, vaid teistes tööversiooni sätetes alati „isikute“ kõrval välja toodud kui „kohaliku omavalitsuse üksused“. Ka § 63 lg 2 oleks tulnud sõnastada nii, et see kohalduks selgelt ka kohaliku omavalitsuse üksustele.

3.4.5. Vahekokkuvõte

Eelnõu 20.02.2000 ja 07.03.2000 tööversioonid ning viimane 474 SE eelne, 24.03.2000 tööversioon püsisid järelevalve regulatsiooni peatüki osas praktiliselt muutumatuna. Ka maavalitsusele ette nähtud kohalike omavalitsuste üle teostatav järelevalve püsis alates 03.12.1999 tööversioonist järelevalve sätete osas samasugune. 24.03.2000 tööversiooni teksti lisati avalik-õiguslike juriidiliste isikute korralduse peatükk, mille § 23 lg 2 p 5 sätestas, et juriidilisest isikust asutuse üle teostab teenistuslikku järelevalvet juriidilise isiku nõukogu. Korrigeeriti 15.02.2000 tööversiooni järelevalve regulatsiooni peatüki § 59 lg-t 3. Muudetud sõnastuses nähti ette kohustus lisada järelevalveorgani poolt oma aktile kirjalik põhjendus järelevalve teostamise õiguspärasuse ja otstarbekuse kohta vaid juhul, kui järelevalveorgan tunnistab oma aktiga järelevalvealuse haldusorgani akti kehtetuks või peatab selle kehtivuse. Teise korrektuurina lisati, et järelevalve

²⁴⁸ 15.02.2000 tööversiooni § 4 lg 3 kohaselt nähti riigiasutustena ette „muud asutused, kes osutavad avalikke teenuseid hariduse, kultuuri-, sotsiaal- või muus valdkonnas või teenindavad ametiasutusi“.

meetmena on õigus peatada järelevalvealuse haldusorgani akti kehtivus või tunnistada see kehtetuks järelevalveorgani ettekirjutuse tähtaegselt täitmata jätmise korral.

Kokkuvõtvalt nähtub, et olgugi, et kuigi varasemad tööversioonid 20.09.1999 ja 03.12.1999 esitasid järelevalve regulatsiooni peatükkide variandid, neist töö käigus loobuti ning 15.02.2000 tööversiooniga koostati uus järelevalve regulatsiooni versioon. 15.02.2000 tööversioon esitati mõningate täiendustega 474 SE tekstina Riigikogule arutamiseks. Teised vahepealsed tööversioonid olid järelevalve regulatsiooni seisukohast pigem üksikute teisejärguliste parandustega. Seetõttu kasutatakse edaspidises analüüsis õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve kehtiva regulatsiooniga võrdlusel 20.09.1999 ja 03.12.1999 ja 474 SE regulatsioone.

4. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsioon 474 SE järgi

Lisaks alapeatükis 3.5. käsitletud muudatustele, tehti 474 SE teksti veel mõned täpsustused. Näiteks lisati järelevalvet teostava haldusorgani õigusi käsitlevasse paragrahvi õigus rakendada järelevalve läbiviimisel järelevalvemeetmeid halduskorralduse seaduses sätestatud alustel ja korras. Lisaks täpsustati 474 SE tekstis, et järelevalve korras tehtud ettekirjutuses peab sisalduma ka haldusorgani²⁴⁹ nimetus, kellele ettekirjutus on suunatud. Riikliku järelevalve instituudi regulatsioonis muudeti termin „riigi ametiasutus“ ümber „valitsusasutuseks“²⁵⁰. Teenistusliku järelevalve teostamise kitsendusi käsitleva paragrahvi juurde lisati lõige, mis sätestas, et „isiku poolt vaidlustatud akti või toimingu suhtes rakendab akti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistusliku järelevalve teostamise õigust omav haldusorgan seadusega vaide lahendamiseks sätestatud korda“. Tegemist oli kõigist eelpool käsitlemist leidvatest eelnõudest ainsaga, mis sisaldas võimalike õigusvaidluste lahendamist puudutavat sätet.

Järelevalvemeetmetest (15.02.2000 tööversiooni kohaselt: õigus teha järelevalvealusele haldusorganile täitmiseks kohustuslikke ettekirjutusi, sealhulgas nõuda akti andmist või toimingu teostamist, akti kehtivuse peatamist või akti kehtetuks tunnistamist, toimingu peatamist või

²⁴⁹ 474 SE kasutas mõistet „asutus“. Teema ühtse käsitlemise huvides kasutatakse käesolevas magistritöös 474 SE regulatsiooni analüüsil mõistet „haldusorgan“.

²⁵⁰ 474 SE § 13 defineeris valitsusasutustena ministeeriumid, Riigikantselei, maavalitsused, ministeeriumi valitsemisalas või Riigikantselei alluvuses olevad üleriigilise pädevusega valitsusasutused, ministeeriumi või tema valitsemisalas oleva valitsusasutuse kohalikud valitsusasutused ning seaduses sätestatud muud riigiasutused, kelle põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine.

lõpetamist ning õigus toiming peatada või keelata) jättis 474 SE välja viimased kaks ehk järelevalvet teostava haldusorgani õiguse toiming peatada või keelata.

Kohaliku omavalitsuse üksusi puudutava järelevalve osas, mille suhtes oli välja pakutud maavalitsusi puudutav eriregulatsioon, sätestati 24.03.2000 tööversiooniga sarnaselt § 28 lg-s 1, et maavalitsus teostab järelevalvet maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse õiguspärasuse üle. 474 SE § 28 lg-s 4 täpsustati aga, et kui seadusega või seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga, millega kohaliku omavalitsuse üksusele on täitmiseks antud riigi haldusülesanded, nähakse ette nende ülesannete täitmise üle riikliku järelevalve teostamine maavalitsuse poolt, teostab maavalitsus riiklikku järelevalvet halduskorralduse seaduse järelevalve peatükis sätestatud korras. 24.03.2000 tööversioon oli ette näinud, et juhul, kui seadusega on kohaliku omavalitsuse üksustele pandud või on kohaliku omavalitsuse üksuste poolt halduslepinguga üle võetud riiklike ülesannete täitmine, siis sellele kohaldub maavalitsuse poolne otstarbekuse kontroll. 24.03.2000 tööversioon ei näinud seega ette võimalust, et otstarbekuse kontrolli võiks teostada keegi teine peale maavalitsuse. Küll aga oli sellise võimaluse näinud ette ELOG, mille kohaselt tuli riiklike ülesannete üleandmise korral seaduses järelevalveorgan igakordselt eraldi välja tuua. See ei pruukinud olla tingimata maavalitsus. Seega sarnanes pädeva järelevalveorgani määramise küsimus selles aspektis eelnõus 474 SE pigem ELOG-is ette nähtule.

5. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni probleemid kehtivas õiguses

5.1. Teenistuslik järelevalve ja haldusjärelevalve Vabariigi Valitsuse seaduses

Riigikogu menetluses olnud halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE ja sellest lähtuvad Vabariigi Valitsuse seaduse muudatuseettepanekud²⁵¹ jäid vastu võtmata. Erinevalt eelnõus 474 SE reguleeritud ametiabi sätetest, mis jõustusid halduskoostöö seadusesse ümbertõstetuna 2003. aastal, jäid eelnõus 474 SE sisaldunud õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni asemele paljuski tühimikud. Olgugi, et VVS sisaldab alluvuskorras läbiviidava õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni (mis kehtis juba haldusõiguse reformi ajal), ei teinud VVS

²⁵¹ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja täiendamise ning riigieelarve seaduse § 35 lõike 3 muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav internetiaadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/84adaea3-653b-3d02-9023-2f95a4f0fdb8/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20t%C3%A4iendamise%20ning%20riigieelarve%20seaduse%20%C2%A7%2035%20l%C3%B5ike%203%20muutmise%20seadus> (24.03.2022).

kuni 30.06.2014 vahet, kas haldusorgani teostatav järelevalve toimub eraisiku üle või halduse siseselt (s.o teise haldusekandja või mitte alluvussuhtes oleva teise haldusorgani üle). Mõlemad järelevalve valdkonnad olid VVS §-s 75 kaetud mõistega „riiklik järelevalve“. Andmata riikliku järelevalve definitsiooni, avas VVS § 75 selle instituudi olemust vaid läbi võimalike meetmete: riikliku järelevalve käigus tehakse ettekirjutusi ja otsuseid, mille tegemise pädevus ja kord reguleeritakse eriseaduses.²⁵²

Haldusjärelevalve eraldamine riiklikust järelevalvest toimus 2014. aastal korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega, millega loodi VVS haldusjärelevalve menetluse üldosa. Haldusjärelevalve sätete lisamisega Vabariigi Valitsuse seadusesse taotleti Eesti seadusandluses selle tühimiku täitmist, mis seondus täitevvõimu haldusesisese mitte alluvussuhte raames teostatava järelevalvega ning milleks 474 SE-ga oli kavandanud riikliku järelevalve instituut. VVS § 75¹ andis haldusjärelevalve mõiste, § 75² sätestas haldusjärelevalve meetmed ja §-ga 75³ reguleeriti haldusjärelevalve omavalitsusüksuste üle.²⁵³ Ühtlasi lisati haldusjärelevalve pädevust ja volitusi sätestavad erinormid 56 valdkondlikku seadusesse.²⁵⁴

5.2. Teenistusliku järelevalve regulatsiooni probleeme

5.2.1. Teenistusliku järelevalve reguleerimisvaldkonna piiritlemine

VVS mõttes teenistuslik järelevalve on alluvussuhtes haldusorgani haldusülesannete õiguspärase ja otstarbekohase täitmise kontroll (VVS § 93 lg 1). Kui ELOG nägi alluva haldusorgani asjaajamise, üldise juhtimise ja haldusorgani personaliküsimuste üle järelevalve teostamiseks eraldi ette teenistusliku järelevalve ning otstarbekuse ja õiguspärasuse järelevalve oli haldusest väljapoole ulatava haldustegevuse üle järelevalve teostamiseks, siis 474 SE teenistusliku järelevalvega nähti ette esiteks alluva haldusorgani juhtimise, ülesehituse, töökorralduse ja personalihalduse küsimuste lahendamise õiguspärasuse ja otstarbekuse kontroll ning teiseks alluva haldusorgani pädevuses olevate haldusülesannete õiguspärase ja otstarbeka täitmise kontroll. Nele Parrest leiab, et ka kehtiva VVS teenistusliku järelevalve regulatsiooni alt ei ole lisaks konkreetsete tegevuste (s.o õigusaktide, sh nii sise- kui ka haldusaktide, ja toimingute) kontrollimisele § 93 lg

²⁵² RT I 1995, 94, 1628; RT I, 27.12.2013, 33.

²⁵³ RT I 1995, 94, 1628; RT I, 18.06.2021, 12.

²⁵⁴ M. Laaring (viide 20), lk 257.

2 ja 3 kaudu otseselt välistatud järelevalve ka näiteks mingi tegevus- või juhtimisvaldkonna üle.²⁵⁵ Ta toob välja, et lisaks alluvussuhtes oleva haldusorgani tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollile hõlmab teenistuslik järelevalve VVS § 101 kaudu ka „haldusorganisatsioonisisese õigusliku vaidluse lahendamise, kusjuures selline vaidlus võib olla tekkinud nii horisontaal- kui ka vertikaalsuhtes“. ²⁵⁶ Taoliselt reguleeritud teenistuslik järelevalve ei paku selget piiritlemisvõimalust distsiplinaarjärelevalvest ega haldusjärelevalvest.

Ka riigivalitsemise optimeerimise kavas asutakse seisukohale, et kuna VVS teenistuslikku järelevalvet teostatakse mitte ainult haldusorgani poolt väljapoole teostatava pädevuse realiseerimisel, vaid ka haldusorgani sisese korralduse ja juhtimise üle, siis tähendab VVS teenistuslik järelevalve sisuliselt distsiplinaarjärelevalvet. Optimeerimiskavas leitakse seetõttu, et teenistusliku järelevalve terminikasutus ei anna edasi selle tegelikku sisu.²⁵⁷ Kuna 474 SE sidus kontrolli haldusorgani juhtimisküsimuste ning ülesannete teostamise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle veelgi konkreetsemalt teenistusliku järelevalve instituudiga, ei oleks terminikasutus olnud teine ka halduskorralduse seaduse jõustumise korral. Küll aga andis instituutide sisu paremini edasi ELOG-is ette nähtud regulatsioon, mis eristas selgelt haldusorgani sisemiste küsimuste üle teostatavat teenistuslikku järelevalvet ja haldusorgani ülesannete täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle teostatavat erialast järelevalvet. Taolist ELOG-ile tuginevat terminikasutust plaanis Eesti seadusandlusesse tuua ka halduskorralduse seaduse eelnõu 20.09.1999 tööversioon, millest aga eelnõu väljatöötamise edasises käigus loobuti.

5.2.2. Preventiivse meetme puudumine

Asjaolu, et VVS-s on ebaõnnestunult reguleeritud teenistusliku järelevalve meetmed, toonitas juba haldusõiguse reformi ajal halduse organisatsiooni töögrupi ekspert Taavi Annus. Ta juhtis reformi ajal tähelepanu sellele, et reaktiivsete õigusaktide andmisele taandatud järelevalve ei jäta ruumi paindlikele järelevalve vormidele, eelkõige sisemiste ettekirjutuste tegemiseks enne õigusakti vastuvõtmist, kaudselt ka õiguse rakendamiseks üldiste juhtnõõride (halduseeskirjad) andmiseks. Kuna õiguspärase õigusaktide tagantjärele kehtetuks tunnistamine otstarbekuse kaalutlusel rikub

²⁵⁵ N. Parrest (viide 20), lk 382.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 14), lk 176.

oluliselt õiguskindluse printsiipi ning see peaks olema võimalik ainult äärmistel erandjuhtudel, on vaid reaktiivsete järelevalvemeetmete ettenägemise tõttu otstarbekuse järelevalve äärmiselt piiratud.²⁵⁸ Sama kriitika tuuakse välja ka 2020. aastal koostatud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses (edaspidi väljatöötamiskavatsus). Toonitatakse, et teenistuslikust järelevalvest puuduvad preventiivne ja haldusorganite üldise suunamise aspektid.²⁵⁹

ELOG-i erialase järelevalve regulatsioon nägi ühe võimaliku meetmena ette järelevalveorgani õiguse anda juhiseid. ELOG-i selgitustes rõhutati, et õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalvet läbi viival haldusorganil on õigus saada vastavalt haldusorganile kohalduvale järelevalve regulatsioonile madalamalseisvalt haldusorganilt igakülgset teavet, olenemata sellest, kas teostamisel on kontroll mingi konkreetse juhtumi üle. Sama pidi kehtima ka haldusorgani õigusele anda eeskirju ja juhiseid. Tänu õigusele anda madalamalseisvale haldusorganile eeskirju ja juhiseid sõltumata konkreetsest juhtumist, saab võimalikuks haldusorgani edasise haldustegevuse mõjutamine ennetavalt. ELOG-i preventiivne meede võeti üle ka 20.09.1999 tööversiooni, kuid 474 SE lõppversiooni see ei jõudnud. Teised tööversioonid alluvussuhtes teostatava õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli osas preventiivse sisuga meetet välja ei pakkunud.

5.2.3. Vajalike reaktiivsete meetmete puudumine

Teenistusliku järelevalve raames VVS mõttes on järelevalveorganil tulenevalt § 93 lg-st 2 õigus teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingu sooritamise või akti kehtivus või tunnistada akt kehtetuks. Antud regulatsiooni puudulikkus on peamine põhjus kriitikaks. Nii 2014. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esitatud arvamuses halduskorralduse regulatsiooni lähteülesande kohta kui ka väljatöötamiskavatsuses on üks-ühele kattuvalt rõhutatud, et „kehtivas õiguses puuduvad teenistusliku järelevalve meetmed, mis võimaldaksid lahendada ametiasutuse tegevusetusest tulenevaid probleeme. Selleks peaks järelevalveorganil olema õigus kohustada järelevalve subjekti talle õigusaktist tulenevat otsustamiskohustust täitma, sh haldusakti

²⁵⁸ T. Annus (viide 53), l 12.

²⁵⁹ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16), lk 16.

andma või toimingut sooritama. Lisaks toimingu sooritamise peatamisele (VVS § 93 lg 2 p 2) peaks järelevalveorganil olema õigus kohustada järelevalve subjekti ka toimingut lõpetama.²⁶⁰

ELOG-is, 20.09.1999 tööversioonis ja alates 15.02.2000 tööversioonidest kuni 474 SE 24.07.2000 lõppversioonini olid kõigis olemas nii akti andmiseks või toimingu sooritamiseks kohustamise kui ka toimingu lõpetamiseks kohustamise meetmed (ELOG-is ja 20.09.1999 tööversioonis läbi juhiste ja korralduste andmise meetme), mille puudumise tõttu kehtivat VVS regulatsiooni kritiseeritakse.

Järelevalvealuse haldusorgani tegevusetusele reageerimise rangeima meetmena nägi 474 SE järelevalveorganile ette õiguse ettekirjutuse tähtaegselt täitmata jätmise korral järelevalvealuse haldusorgani asemel teha või anda ettekirjutuses nõutud toiming või akt, samuti peatada akti kehtivus või tunnistada see kehtetuks. Edasilükkamatutel üksikjuhtudel võis järelevalveorgan ilma eelneva ettekirjutuseta teostada toimingu või anda akti järelevalvealuse haldusorgani asemel. Ka ELOG-i regulatsioon võimaldas lahendada haldusorgani tegevusetusest tulenevaid probleeme, sätestades § 27 lg-s 2 juhise täitmata jätmise ning viivitusest tuleneva ohu korral asendustäitmise võimaluse. Sisuliselt nägi ELOG ette ohu klausli, mis seisnes hinnangu andmises, kas ilma kohese asendustäitmiseta ei saaks haldusmenetlust kodaniku suhtes enam nõutele vastavalt lõpule viia. ELOG-iga sarnase ohu klausliga asendustäite regulatsiooni nägi „edasilükkamatu üksikjuhu“ kriteeriumiga ette ka 20.09.1999 tööversioon. Sama sisuga oli ka 03.12.1999 tööversiooniga esitatud alternatiiv, mis andis kriteeriumiks taas „edasilükkamatu üksikjuhu“, kuid nagu varasemalt mainitud, et saanud 03.12.1999 tööversiooni alternatiiviga asendustäitmise raames akti anda, toimingut sooritada ega toimingut lõpetada järelevalvatava haldusorgani asemel.

Lõplik 474 SE nägi täiendava edasilükkamatu üksikjuhu kriteeriumi ette vaid juhuks, kui järelevalveorgan ei ole järelevalvealuse haldusorgani asemel tegutsemisele eelnevalt ettekirjutust väljastanud. Kui ettekirjutus oli aga oli väljastatud ning järelevalvealuse haldusorgani poolt tähtaegselt täitmata jäänud, võis järelevalveorgan asuda järelevalvealuse organi asemel toimingut tegema või akti andma. Juhtumi erakorralisuse kriteeriumit sellisel juhul ei toonitatud. Seega oli 474 SE lõplik versioon võrreldes nii ELOG-i kui ka 20.09.1999 tööversiooniga enim asendustäitmise võimalusi pakkuv. Käesoleva töö autor on seisukohal, et eelpool toodud lahendustest oli siiski parim regulatsioon, mis nägi asendustäitmiseks ette kas viivitusest tuleneva

²⁶⁰ Ü. Madise (toim.). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta (viide 12), lk 39; Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16), lk 16.

ohu või edasilükkamatu üksikjuhtumi kriteeriumi. Kuna asendustäitmise meede annab haldusvälise isiku seisukohast järelevalvet teostavale haldusorganile pädevuse haldusküsimuse reguleerimiseks, peaks õigusselguse kaitseks olema meetme rakendamisel eelpool toodud erakorralisuse lisakriteerium. Samuti ei tohiks haldusotsese tegija ilma kaaluka põhjuseta muutuda õiguskindluse ja korrapärase halduse põhimõtete kohaselt. Pädevuse jaotus on vajalik ka selleks, et vältida võimu ülemäärast kontsentreerumist hierarhia tippu.

5.3. Kehtiva haldusjärelevalve regulatsiooni probleeme

5.3.1 Haldusjärelevalve instituudiga seonduvaid piiritlemisprobleeme

Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 75¹ sätestatud haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise mittealluva haldusorgani üle ja ühe halduskandja kontroll teise halduskandja üle. VVS § 75¹ lg-te 2 ja 3 kohaselt hõlmab haldusjärelevalve järelevalvatava tegevuse õiguspärasuse ning seaduses sätestatud juhul ka otstarbekuse kontrollimist. Erinevalt haldusjärelevalvest, ei olnud ELOG §-s 28 sätestatud õiguspärasuse järelevalve eraldi järelevalve instituut, vaid regulatsioon kontrollist halduskandjate ja haldusorganite kohta, kellele reeglina ei kohaldata otstarbekuse järelevalvet. Mait Laaring on kirjutanud, et: „Saksa õiguskorras vastab Eesti tänapäeva haldusjärelevalve tunnustele kõige paremini haldusinternne järelevalve, mida teoreetilised käsitlused nimetavad valdavalt riiklikuks järelevalveks (sks *Staatsaufsicht*). [...] Riikliku järelevalve mõistet sisustatakse kui riigi järelevalvet iseseisva (autonoomse) avaliku võimu kandja (haldusekandja) üle detsentraliseeritud haldusorganisatsioonis. Riiklik järelevalve piirdub omavalitsusüksuste autonoomia ja detsentraliseeritud juhtimise kaitseks üldjuhul üksnes õiguspärasuse kontrolliga (sks *Rechtsaufsicht*), erandjuhul, eelkõige kui kontrolli teostatakse riigi antud ülesannete täitmise üle, võib kontroll hõlmata ka kaalutusotsuste sisu (otstarbekuse kontroll). Riikliku järelevalve põhivormiks ja prototüübiks on järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste üle ehk kommunaaljärelevalve (sks *Kommunalaufsicht*), kuid riikliku järelevalve erivormideks on ka järelevalve avalik-õiguslike ülikoolide, avalik-õigusliku meedia, vabade ametite pidajate ja kutsekodade, aga ka eraõiguslikest isikutest haldusekandjate üle.“²⁶¹ Esitatud Saksa õiguse riikliku järelevalve raames ettenähtud õiguspärasuse kontrolli kirjeldus vastab ELOG

²⁶¹ M. Laaring (viide 20), lk 253.

õiguspärasuse järelevalve regulatsiooni sisule, mis hõlmas sarnaselt nii oma ülesandeid täitvate kohalike omavalitsuse üksuste, kodade, õigusvõimeliste asutuste kui ka eraõiguslike juriidiliste ja füüsiliste isikute üle teostatavat järelevalvet.

Toetudes Mait Laaringu *Juridica* artiklis esitatud Eesti seadusandluses sätestatud haldusjärelevalve regulatsiooni analüüsile, on Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses haldusjärelevalve regulatsiooni ühe peamise puudusena toonitatud haldusjärelevalve mõiste sisustamise problemaatikat. Küsimusi tekitab haldusjärelevalve piiritlemine muudest haldusesisese järelevalve liikidest. Samuti on probleemne haldusjärelevalve sisemise ühtsuse tagamine, „sest haldusjärelevalve mõistesse hõlmatud erinevad järelevalveolukorrad ja -suhted muudavad sisemiselt heterogeenseks ka selle osa haldusjärelevalvest, mis jääb kahtluse alla selle piiridesse“.²⁶² ELOG-s reguleeritu ei paku antud probleemistiku analüüsimiseks sobivat võrdlusmaterjali, sest ei käsitle eraldi eelpool mainitud kommunaaljärelevalvet ega muid Saksa õiguses riikliku järelevalve all esinevaid erivorme.

Teise olulise haldusjärelevalve regulatsiooni puudusena tuuakse 2020. aasta väljatöötamiskavatsuses välja haldusjärelevalve käigus tehtavate otsuste määratlemine (haldusakt või haldusesisene üksikakt) ning tekkivate vaidluste lahendamine (organitüli või halduskohtulik vaidlus).²⁶³ Mait Laaring on seda teemat avanud järgnevalt: „Nimelt ei ole sama haldusekandja organite vahelised haldusjärelevalve ettekirjutused haldusaktid ning neil puudub tavapärase haldussunnivahenditega võrreldavalt efektiivne täitemehhanism. Seetõttu jääb haldusjärelevalvet teostaval organil, kelle ettekirjutust ei täideta, lõppastmes ilmselt vaid võimalus kasutada VVS §-s 101 sätestatud teenistusliku järelevalve osaks olevat riigiasutuste vaheliste õiguslike vaidluste lahendamise mehhanismi (kui ette pole nähtud muud erimehhanismi, nt protestiga halduskohtusse pöördumise õigust). [...] Sellisena mõistetult võib haldusjärelevalve muutuda organite vahelise järelevalve puhul lihtsalt teenistusliku järelevalve eelmenetluseks, mille eesmärk on teenistuslikuks järelevalveks vajaliku teabe kogumine, n-ö eelkahtluse saamine.“²⁶⁴ ELOG ega 474 SE ja selle tööversioonid ei täpsustanud õiguspärasuse järelevalve ja haldusjärelevalve raames tekkivate vaidluste lahendamise regulatsiooni. Nagu käesoleva magistr töö ametiabi peatükis viidatud, peaks organitüli regulatsiooni temaatika kuuluma halduskohtumenetluse seadustiku

²⁶² Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16), lk 16; M. Laaring (viide 20), lk 257.

²⁶³ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16), lk 16.

²⁶⁴ M. Laaring (viide 20), lk 260.

reguleerimisvaldkonda. Samuti ei anna eelnõud vastust küsimusele, kuidas määratleda haldusjärelevalve käigus tehtavaid ettekirjutusi. 474 SE § 55 sätestas küll, et „järelevalve korras antud akt koostatakse haldusmenetlust reguleerivates seadustes sätestatud nõuete kohaselt“, kuid nagu Nele Parrest on tõdenud, ei annaks ka see regulatsioon selget kinnitust, kas tegu on haldusmenetlusega HMS mõttes või oleks eelnõus 474 SE kavandatu kohaselt tulnud HMS järgida üksnes akti vormistamisel.²⁶⁵

5.3.2. Haldusjärelevalve meetmete piiratus

5.3.2.1. Vabariigi Valitsuse seadus § 75¹

5.3.2.1.1. Ettekirjutuse piiratus

VVSMS eelnõu kooskõlastuses on haldusjärelevalve regulatsiooni puudusena esitatud meetmete piiratus nii VVS §-s 75¹ sätestatud ettekirjutuse mõttes kui ka VVS §-s 75² esitatud ammendava loetelu mõttes. VVS § 75¹ lg 3 lause 2 kohaselt on haldusjärelevalve teostajal õigus järelevalvatava kontrollimisel teha puuduse kõrvaldamiseks ettekirjutusi. VVS § 75¹ lg 4 lause 2 sätestab, et teise haldusekandja kontrollimisel on haldusjärelevalve teostajal õigus teha ettekirjutusi, mille täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 9600 eurot.

Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas leiti, et VVS § 75¹ lg-tes 3 ja 4 ettenähtud haldusjärelevalve teostaja õigus teha järelevalvealusele vaid kohustava sisuga ettekirjutusi on liiga piirav. Toonitati, et haldusjärelevalve praktikast nähtuvalt saab probleeme lahendada ka puuduste kõrvaldamise ettepanekuga või tähelepanu juhtimisega praktika muutmise vajadusele. Seletuskirjas leiti, et haldusjärelevalve raames taolise ettepaneku tegemise võimaluse võiks sõnastada VVS-s seadusliku meetmena.²⁶⁶

ELOG-s oli § 29 lg-ga 3 ette nähtud VVS-s sätestatud ettekirjutusega analoogne järelevalvealusele täitmiseks kohustusliku sisuga korralduse tegemise võimalus. Kuid keskse reaktiivse meetmena nägi ELOG § 29 lg 2 ette just sellise puudustele osutamise võimaluse nagu ka VVSMS-ga sooviti VVS-i sisse viia. ELOG sätestas õiguspärasuse järelevalvet teostava

²⁶⁵ N. Parrest (viide 20), lk 385.

²⁶⁶ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 17), lk 10.

haldusorgani õiguse osutada järelevalvealuse halduskandja õigusvastastele otsustele. Osutamisel oleks otsuste täitmise suhtes edasilükkav toime. ELOG-i selgitustes avati, et osutamist esitava haldusaktiga annab järelevalveorgan mõista, et ei nõustu kontrollialuse haldusülesande täitmisega selle õigusvastasuse tõttu ning samas võimaldab järelevalvealusel halduskandjal ise korrigeerivalt tegutseda. ELOG-i selgitustes rõhutati, et kontrollitavale otsusele osutamine on seaduspärane, kui kontrollitav otsus on õigusvastane.²⁶⁷

VVSMS eelnõu kooskõlastuses on esitatud Rahandusministeeriumi hinnang, mille kohaselt on eelpool käsitletud ettepaneku kui märgukirja tegemise võimalus Eesti seadusandluses sätestatud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (edaspidi MSVS) ning on seetõttu võimalik ka kehtiva VVS haldusjärelevalve regulatsiooni raames.²⁶⁸ MSVS § 2 lg 1 p 1 kohaselt on märgukiri isiku pöördumine, millega isik teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks. Tulenevalt MSVS regulatsiooni olemasolust ei pidanud Rahandusministeerium vajalikuks VVS-i ettepaneku tegemise õiguse lisamist. Käesoleva töö autor Rahandusministeeriumi seisukohaga ei nõustu. MSVS seletuskirja kohaselt hõlmab seaduses märgukirja esitamise õigus üksikisikuid. Riigiasutuste, kohalike omavalitsuse asutuste ja muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastav õigus tuleneb haldusorganite koostöö põhimõttest või erinevate põhiseaduslike institutsioonide tegevust käsitlevatest seadustest.²⁶⁹ Sellest tulenevalt ei kohaldu MSVS-is ettenähtud märgukirja esitamise regulatsioon haldusjärelevalvet teostavale järelevalveorganile. Justiitsministeerium rõhutab Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse seletuskirjas, et ettepaneku tegemise õiguse haldusjärelevalve regulatsioonis seaduse tasandil sätestamine on tarvilik ka praktika ühetaoliseks kujundamiseks ning avalikkusele ja haldustegevuse võimaliku õigusvastase peale kaebajale seadusandja tahtest selguse andmiseks.²⁷⁰

Käesoleva töö autor on seisukohal, et haldusjärelevalve käigus tuvastatud puuduste lahendamiseks viisil, mis annab ELOG-iga sarnaselt järelevalvealusele selgelt võimaluse ise korrigeerivalt tegutseda, oleks mõistlik ka VVS § 75¹ lg-tes 3 ja 4 ette näha ELOG-iga sarnane järelevalveorgani poolt ettepaneku tegemise õigus.

²⁶⁷ H. Schwemer (viide 30), S. 120.

²⁶⁸ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastustabel (viide 18), lk 5.

²⁶⁹ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu (251 SE) seletuskiri, 22.01.2004, lk 4. Kättesaadav internetiaadressil: www.riigikogu.ee (25.03.2022).

²⁷⁰ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 17), lk 10.

5.3.2.1.2. Ettekirjutuse täitmise tagamise piiratus

VVS §-s 75¹ 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 seaduse²⁷¹ regulatsioonist nende sundtäitmiseks erinevalt haldusekandjate vahelistest suhetest kohaldada asendustäitmist ja sunniraha.²⁷² Regulatsioon, mis ei sätesta kohustusliku sisuga ettekirjutuse täitmise tagamiseks toimivat regulatsiooni, ei saa täita oma eesmärki. Seadusandlus näeb küll ette ka vajalikke eriregulatsioone. Näiteks 01.04.2022 jõustunud riigikaitseseaduse uue redaktsiooniga²⁷³ kohaldub riigikaitseülesande täitmise üle haldusjärelevalve käigus tehtud ettekirjutusele § 90¹ lg 2 kohaselt asendustäitmise ja sunniraha seadus ning lisaks näeb seadus ette riigikaitse ülesande täitmise 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 ELOG 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.

5.3.2.2. Vabariigi Valitsuse seadus § 75²

VVS § 75² loetleb haldusjärelevalve võimalikud menetlustoimingud (seaduses on kasutatud terminit „meetmed“) ammendava loeteluna. Haldusjärelevalve teostajal on õigus nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumentide esitamist, peatada järelevalvatava asjakohane ametnik või töötaja ning teda küsitleda; kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil järelevalvatava valduses olevat vallasasja, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi; võtta järelevalvatava valduses olev vallasasi hoiule ning vajaduse korral hoiule võetud vallasasi müüa või hävitada; siseneda järelevalvatava territooriumile, piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse

²⁷¹ RT I 2001, 50, 283; RT I, 12.07.2014, 29.

²⁷² M. Laaring (viide 20), lk 261.

²⁷³ RT I, 12.03.2015, 1; RT I, 10.03.2022, 26.

ja ruumi, sealhulgas avada uksi ja väravaid ning kõrvaldada muid takistusi; jäädvustada olukord, võtta proove ja näidiseid, samuti teostada mõõtmisi ning teha ekspertiisi ning rakendada seaduses sätestatud muid haldusjärelvalve meetmeid.

Väljatöötamiskavatsuses leitakse, et loetelust puudub õigus kasutada andmekogu andmeid.²⁷⁴ Selle meetme vajalikkust toonitab VVSMS eelnõu kooskõlastuses ka Haridus- ja Teadusministeerium, täpsustades, et „alus nõuda järelvalvatavalt seletusi ja dokumentide esitamist ei ole tõhus ilma täiendava õigusega kasutada igakülgset andmebaasi (nii neid, mis on järelvalvatava valduses kui ka tema andmetega kolmandate isikute valduses), sest tänapäevaste tehniliste võimaluste juures ei sisaldu info enam dokumentides, vaid see on valdavalt elektroonilistes andmebaasides“.²⁷⁵ VVSMS eelnõu kooskõlastuses tuuakse esile ka tarvidus näha meetmete loetelus ette õigus viia läbi isikusamasuse tuvastamine isikut tõendava dokumendi alusel või küsitlemise teel ning õigus toimetada isik ütluste või selgituste võtmiseks ametiruumi.²⁷⁶ VVSMS eelnõu seletuskirjas toonitatakse vajadust lisada meetmete hulka ka õigus viibida järelvalvatava asjakohasel koosolekul või muu arutelu juures.²⁷⁷

ELOG-i õiguspärasuse järelvalve regulatsioonis taolist peamiselt informatsiooni kogumist reguleerivat loetelu spetsiifilistest menetlustoimingutest ei olnud. Paragrahv 29 lg 1 sätestas õiguspärasuse järelvalvet teotava haldusorgani õiguse saada omapoolse järelvalveotsuse koostamiseks järelvalvealuselt halduskandjalt igakordse kontrollialuse haldusülesande osas informatsiooni, mille saamiseks võis järelvalveorgan rakendada vajalikke meetmeid. ELOG-i selgitustes täpsustati, et kui järelvalveotsuse ettevalmistamise vajadus oli ära näidatud, võis järelvalvet teostav haldusorgan koha peal teostada kontrolli ja vaatlusi, nõuda suulisi ja kirjalikke aruandeid, otsuseid või kohtuistungil protokolle, toimikuid ja teisi tõendusmaterjale ning nendega tutvuda. Lisaks pidi rakenduma ka ELOG § 25 lg 3, mis nägi ette õiguse saada järelvalvealuselt haldusorganilt igakülgset teavet, olenemata sellest, kas vastav teave seondub konkreetse kontrollitava juhtumiga.

Ka 474 SE sisaldas järelvalveorgani õiguste loetelu informatsiooni kogumiseks, ehkki see oli võrreldes VVS-ga lühem, sisaldades õigust nõuda järelvalvealuselt haldusorganilt välja akte ja muid dokumente, samuti õigust nendega kohapeal tutvuda. Lisaks sätestati eelnõus 474 SE õigus

²⁷⁴ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (viide 16), lk 16.

²⁷⁵ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastustabel (viide 18), lk 1

²⁷⁶ *Ibidem*, lk 17.

²⁷⁷ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 17), lk 10.

võtta järelevalvealuse haldusorgani või halduskandja töötajatelt ja teenistujatelt seletusi. Järelevalvealust kohustati temalt nõutud akte, dokumente ja seletusi esitama hiljemalt kolme tööpäeva jooksul, v. a kui järelevalveorgan on määranud pikema tähtaja.

Seega ei sisaldanud ei ELOG ega ka 474 SE üksikasjalikku ja ammendavat loetelu meetmetest, mille rakendamise vajadusele on VVSMS eelnõu kooskõlastustes viidatud. Küll aga nägi ELOG § 28 lg 1 esimene lause ette, et vajaliku informatsiooni küsimiseks võib järelevalveorgan rakendada vajalikke meetmeid. ELOG-i selgitustes oli selle regulatsiooni näiteks toodud olukord, kui järelevalvealune haldusorgan teabenõuet ei täida. Sellisel juhul pidi olema järelevalveorganil õigus esitada teabenõudena kohustuslikuks täitmiseks õigusakt. Nagu nähtub ka VVSMS eelnõu kooskõlastustes esitatud seadusesse lisatavate meetmete ettepanekutest, on vastavalt haldusjärelevalve valdkonnale järelevalveorganil informatsiooni saamiseks tarvilik rakendada erinevaid meetmeid. Selline võimalus oleks ELOG § 28 lg 1 esimese lausega kaetud. 474 SE regulatsioon jäi selles osas piiritletumaks ega näinud ette taolist informatsiooni saamiseks üldist vajalike meetmete rakendamise õigust.

KorSMRS seletuskirjas täpsustati VVS § 75² regulatsiooni osas, et lisaks antud paragrahvis nimetatud meetmetele võib eriseadusest tuleneda teisi meetmeid, mida saab rakendada konkreetse haldusjärelevalve läbiviimisel. Järelevalve teostaja peab nende hulgast valima järelevalve teostamisel meetmed, mis on vajalikud ja eesmärgipärased konkreetse juhtumi korral.²⁷⁸ Käesoleva töö autor leiab, et on ebavajalik ja isegi mõeldamatu 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 seaduseteksti liigne ülepaisutamine. Ka püüd tuua ära kõik enamikes haldusjärelevalve menetlustes vajalikud meetmed oleks seaduseteksti liigselt koormav ning tekitaks küsimuse, miks siiski osad meetmed vaid eriseadustes reguleeritud on.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et VVS-is tuleks selgesõnalisemalt sätestada KorSMRS seletuskirjas nimetatud eriseadustes reguleeritud meetmete rakendamise õigus. VVS § 75² lg 1 p 7

²⁷⁸ Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) seletuskiri, lk 31. Kättesaadav internetiaadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/Korrakaitse%20muutmise%20ja%20rakendamise%20seadus/> (26.03.2022).

annab küll õiguse rakendada seaduses sätestatud muid haldusjärelvalve meetmeid, kuid sellises sõnastuses võib jääda 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. Olgugi, et ELOG-is 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 järelvalve raames ette õigusvastase haldustegevuse muutmiseks.

5.3.3. Järelevalve piirid kohaliku omavalitsuse üksuste osas

Probleemistik, mida VVSMS eelnõu kooskõlastuses VVS haldusjärelvalve regulatsiooni osas lisaks meetmete temaatikale tõstatati, seondub VVS §-de 75¹–75² ja VVS § 75³ omavahelise suhestumisega. Rahandusministeerium on VVSMS kooskõlastuses asunud seisukohale, et „jääb ebaselgeks, kas VVS § 75¹ ja 75² regulatsioonid saab kohaldada ka kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide (KOV) haldusjärelvalve puhul või on VVS § 75³ KOV haldusaktide haldusjärelvalve puhul eriregulatsiooniks“. Toonitatakse, et kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusest tulenevalt ei tohi järelvalveorgan otstarbekuse kaalutlustel sekkuda omavalitsusüksuste oma ülesannete täitmisesse. Siiski ei reguleeri VVS §-d 75¹ ja 75² kehtivas õiguses küsimust, millise ulatusega võib kohaliku omavalitsuse üksuste haldusülesannete täitmise üle teostatav järelvalve valdkondlikes seadustes olla.

VVS § 75¹ lg 4 näeb vaid ette, et haldusjärelvalve teise haldusekandja üle hõlmab haldusülesannete täitmise õiguspärasuse ja seaduses sätestatud juhul otstarbekuse kontrollimist. Rahandusministeerium tegi ettepaneku täiendada VVS §-i 75¹ lõikega, „milles oleks selgelt sätestatud, et KOV haldusaktide ja tegevuse üle teostatav haldusjärelvalve saab olla üksnes õiguspärasuse järelvalve. Vaid KOV-i täidetavate riiklike ülesannete puhul võib haldusjärelvalve seaduses sätestatud juhul hõlmata ka otstarbekuse järelvalvet“.²⁷⁹

ELOG-i regulatsiooni pinnalt taolist segadust ei oleks tõusetunud. ELOG § 28 nägi selgelt ette, et juhul, kui kaudse halduse kandja teostab oma ülesandeid, allub ta vaid õiguspärasuse järelvalvele. ELOG-i selgitustes täpsustati, et kaudse halduse kandjad on kõik eelnõu kolmandas osas nimetatud juriidilised isikud, muuhulgas ka kohaliku omavalitsuse üksustena vallad ja linnad.

²⁷⁹ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastustabel (viide 18), lk 5.

ELOG-i selgitustes toonitati otstarbekuse järelevalve välistamise vajalikkust omavalitsusüksuste autonoomia ja detsentraliseerituse tagamiseks. Erialase järelevalve regulatsioon, mis nägi ette ka otstarbekuse järelevalve, täpsustas § 26 lg-s 3, et valdade ja linnade üle teostatakse erialast järelevalvet üksnes juhul, kui need täidavad üksikjuhul neile seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega pandud riiklikke ülesandeid. ELOG § 8, mis käsitles valdade ja linnade ülesandeid, nägi lõikes 2 ette, et juhul, kui valdadele ja linnadele kantakse seadusega või seaduse alusel üle riiklikke ülesandeid, tuleb samas sätestada ka järelevalveasutus. Seega ei tõusetunuks ELOG-i regulatsiooni pinnalt küsimust, millised järelevalvet reguleerivad sätted ja millises ulatuses kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostavale kontrollile kohalduvad.

Ka 474 SE järelevalve peatükis oli kehtiva VVS-iga võrreldes selgemalt sõnastatud, millisel juhul kohaldub vaid õiguspärasuse, millisel juhul ka otstarbekuse järelevalve. 474 SE järelevalve 5. peatüki § 59 lg 1 nägi ette, et riikliku järelevalve korras kontrollitakse haldusülesannete täitmise õiguspärasust. Erisust, mille kohaselt kontrollitakse riikliku järelevalve korras ka haldusülesannete täitmise otstarbekust juhul, kui seadusega või seaduse alusel on kontrollitavale pandud riiklikke haldusülesandeid, rõhutas 474 SE § 59 lg 2 vaid isikute, mitte kõigi halduse kandjate puhul. Kohaliku omavalitsuse üksust 474 SE isikuna ei defineerinud. Kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatav järelevalve oli täpsemalt sätestatud eraldi 474 SE riigihalduse korralduse 2. peatüki §-s 28, mis reguleeris maavalitsuse järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle. 474 SE § 28 lg-s 1 nähti ette, et maavalitsus teostab järelevalvet maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse õiguspärasuse üle. § 28 lg-s 4 täpsustati, et kui seadusega või seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga, millega kohaliku omavalitsuse üksusele on täitmiseks antud riigi haldusülesanded, nähakse ette nende ülesannete täitmise üle riikliku järelevalve teostamine maavalitsuse poolt, teostab maavalitsus riiklikku järelevalvet § 59 lg 2 sätestatud korras. Kuid § 59 lg 2 kohaldus vaid isikutele. Selguse huvides oleks 474 SE järelevalve peatüki § 59 lg 2 regulatsioon pidanud sõna „isik“ asemel kasutama sõna „haldusekandja“ või tooma eraldi välja, et säte kohaldub ka kohaliku omavalitsuse üksustele. Parema sõnastusega oli 03.12.1999 tööversioon, mis sätestas riigivalve regulatsiooni lg-s 1, et „riigivalve teostamisel kontrollitakse halduskandja tegevuse õiguspärasust“ ning lg-s 2, et „kui halduskandjale on seadusega või seaduse alusel pandud riiklikke haldusülesandeid, kontrollitakse halduskandja tegevuse otstarbekust nende ülesannete täitmisel“. Samas ei võimaldanud erinevalt eelnõust 474

SE 03.12.1999 tööversioon riiklike ülesannete täitmisel kohalike omavalitsuste üksuste üle näha otstarbekuse järelevalve teostajana ette kedagi teist kui maavalitsust.

Seega saab kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatava õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni osas tõdeda, et kõige konkreetsemalt ja arusaadavamalt oli see sõnastatud ELOG-i regulatsioonis. Rahandusministeeriumi poolt väljapakutud sõnastus, millega soovitakse täpsustada kehtivas VVS-is kohalikele omavalitsuste üksustele kohalduvat järelevalve ulatust, sarnaneb enim ELOG-is sätestatule.

6. Vahekokkuvõte

Halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalvega seonduvad sätted Eesti seadusandluses ei jõustunud. Seetõttu on kehtiva seadusandluse regulatsioon eelnõuga 474 SE kavandatust erinev. Vabariigi Valitsuse seaduses teenistusliku järelevalve instituudiga hõlmatud alluvussuhtes haldusorgani tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli regulatsioon jõustus enamjaolt juba 1995. aastal. Õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsioon, mida kohaldatakse mittealluva haldusorgani ja teise haldusekandja osas, reguleeriti Vabariigi Valitsuse seaduses 2014. aastal haldusjärelevalve instituudiga.

Halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE regulatsioon kavandas kehtiva regulatsiooniga küll paljuski sarnase teenistusliku järelevalve instituudi, kuid eristas selgemalt kahte kontrollitavat haldusorgani tegevuse valdkonda – haldusorgani juhtimist (haldusorgani ülesehituse, töökorralduse ja personalihalduse küsimustes) ja haldusorgani tegevust tema pädevuses olevate haldusülesannete täitmisel. Vabariigi Valitsuse seaduse haldusjärelevalve instituudi asemel kavandati eelnõuga 474 SE sisult sama, kuid nimetuselt erinev riikliku järelevalve instituut. Ühe olulisema erinevusena nägi 474 SE võrreldes VVS-iga ette nii teenistusliku kui ka riikliku järelevalve raames järelevalve teostaja õiguse järelevalvatava tegevusetuse korral või edasilükkamatul üksikjuhul viia läbi asendustäitmine.

Veelgi enam erineb kehtiv järelevalve regulatsioon ELOG-iga kavandatust, sest lisaks teistsugustele järelevalvemeetmetele olid ELOG-is teisiti ette nähtud ka järelevalve instituudid. ELOG-iga kavandatud teenistuslik järelevalve hõlmas järelevalvet vaid haldusorgani sisemist korraldust puudutavate küsimuste üle ega laienenud haldusorgani haldusülesannete õiguspärase või otstarbeka täitmise kontrollile. Alluvussuhtes toimuv haldustegevuse õiguspärasuse ja

otstarbekuse kontroll oli ette nähtud erialase järelevalve instituudiga. Kehtivas õiguses haldusjärelevalve raames teostatav õiguspärasuse kontroll oli reguleeritud eraldi õiguspärasuse järelevalve sätetega. Haldusjärelevalve raames seaduses sätestatud juhtudel teostatav otstarbekuse järelevalve oli ELOG-is reguleeritud vastavate eranditega erialase järelevalve regulatsiooni sätete all. ELOG-ile vastav regulatsioon kavandati ka 474 SE esimesse, 20.09.1999 tööversiooni ning esitati erialase järelevalve aspektist veelgi ELOG-ile sarnasemalt 03.12.1999 tööversiooni järelevalve peatüki põhiversioonis, kuid alates 15.02.2000 tööversioonist loobuti ELOG-is kavandatud teenistusliku ja erialase järelevalve instituudi ning õiguspärasuse järelevalve sätete regulatsiooni loogikast. Seetõttu ei oleks 474 SE regulatsiooni jõustumine aidanud vältida kehtivas õiguses esinevaid järelevalveliidide ja järelevalve regulatsiooni omavahelise suhestumise probleeme. Kui teenistuslikku järelevalvet oleks sisustatud sarnaselt ELOG-iga, ei oleks tekkinud teenistusliku järelevalve instituudi teistest järelevalveliididest piiritlemise probleeme ega küsimusi selle termini sisustamisega. Õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli reguleerimine ELOG-i erialase järelevalve instituudi ja õiguspärasuse järelevalve sätetega oleks võrreldes VVS sätetega andnud järelevalvesubjektist lähtuvalt selgema järelevalve üldaluste regulatsiooni.

Järelevalve meetmetest esitas ELOG erinevalt eelnõust 474 SE ja kehtivast regulatsioonist preventiivse juhiste andmise meetme, mille Eesti seadusandlusest puudumise probleemsust on järelevalve regulatsiooni kriitikas rõhutatud. Reaktiivsetest meetmetest oli ELOG-is kohustusliku korralduse või juhise tegemise meede sõnastatud laialdast sisustamist võimaldavalt, mistõttu oleks selle pinnalt saanud järelevalvet teostavale haldusorganile tuletada õigused, mida Eesti kehtiv seadusandlus ette ei näe. Näiteks võimaldas ELOG järelevalve teostajal nõuda akti andmist või toimingute teostamist ning ka toimingute lõpetamist. Teatud tingimustel järelevalvatava asemel tegutsemise õiguse nägi ELOG ette nii alluvussuhtes kui ka järelevalves välissuhtes toimuva tegevuse üle.

Olgugi, et eelnõuga 474 SE kavandatust leiab lahendusi osadele VVS-iga tõusetunud probleemkohtadele, pakuks preventiivse, osutava ning sekkumiselt astmeliste reaktiivsete järelevalvemeetmete ning järelevalveinstituutide teistsuguse süsteemiga ELOG kehtiva seadusandluse kitsaskohtadele veelgi paremini sobivaid ja VVS regulatsiooni kriitikas soovitud lahendusi.

KOKKUVÕTE

Haldusõiguse üldosa reformi raames välja töötatud seaduseelnõude jõustumisest on nüüdseks möödunud 20 aastat. Täna Eestis saab haldusõiguse kõige olulisemateks tüviseadusteks pidada haldusmenetluse seadust (jõustus 2002. aastal), riigivastutuse seadust (jõustus 2002. aastal), asendustäitmise ja sunniraha seadust (jõustus 2002. aastal), halduskohtumenetluse seadustikku (jõustus 2012. aastal) ning korra- ja kaitse seadust (jõustus 2014. aastal). Halduskorraldusega seonduv regulatsioon on seni jagunenud arvukatesse erinevatesse seadustesse, sest jätkuvalt on puudu terviklik halduskorraldust reguleeriv lihtseadus. Selle väljatöötamiskavatsusi, kontseptsioone ja analüüse on Justiitsministeeriumis 21. sajandil välja töötatud mitmeid ning ka 2020. ja 2021. aasta Justiitsministeeriumi dokumentides on nimetatud halduskorralduse valdkonna teemade analüüsimise ja korrastamise vajadust.

Riigikogus on halduskorralduse seaduse eelnõu menetlus algatatud aga vaid ühe korra – 24.07.2000 seaduseelnõuga 474 SE. Nimetatud eelnõu töötati samuti haldusõiguse üldosa reformi raames välja. Haldusõiguse üldosa reform kulges koostöös Saksa ekspertide Holger Schwemeri ja Ulrich Ramsaueriga, kes esitasid omapoolsed haldusõiguse üldosa seaduste eelnõude versioonid. Schwemeri esitatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu (ELOG) osas on erialases kirjanduse tagantjärele öeldud vaid, et sellega võrreldes põhines halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE täiesti teistsugustel alustel.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja mil määral oleks käesolevaks ajaks Eesti seadusandluse rakendamisel välja tulnud regulatsioonivigade ja -puudujääkidele vältimiseks või leevendamiseks olnud abi neist lahendustest, mis olid ette pandud Schwemeri koostatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõus, kuid mis reformi raames välja töötatud seaduseelnõusse 474 SE ega selle kaudu Eesti seadusandlusesse ei jõudnud. Selleks analüüsiti magistritöö II ja III peatükis üksikasjalikult, kas ja kui võrd põhines 474 SE eelnõu haldusorganisatsiooni seaduse eelnõuga sarnastel alustel. Analüüsitavateks eelnõude regulatsioonivaldkondadeks valiti ametiabi instituut ning õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalvega seonduvad sätted. Nimetatud valdkondade kehtiva seadusandluse regulatsiooni korrastamise vajadust on toonitatud nii õigusteadlaste arvamustes kui ka ministeeriumide tasandil, mistõttu langes regulatsioonivigade ja -puudujääkide käsitlemiseks valik just neile valdkondadele.

Magistritöö I peatükis käsitleti küsimust, kuidas suhestus Saksa ekspertide omapoolsete seaduseelnõude kirjutamise koostöö haldusõiguse üldosa reformi töökorralduse ja eesmärkidega. Jõuti järelduseni, et käesolevas magistritöös käsitletud haldusõiguse reformi perioodil oli läbivalt eesmärgiks Eesti oludele vastavate seaduseelnõude väljatöötamine. Saksa eksperdi poolt kavandatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu oli üheks teoreetiliseks allikaks, millele halduskorralduse seaduse eelnõud väljatöötades toetuti.

Magistritöö II peatükis analüüsiti ELOG-i ametiabi regulatsiooni sarnasusi ja erinevusi 474 SE eelnõu ja selle tööversioonidega. Analüüsist järeldus, et halduskorralduse seaduse eelnõu ametiabi regulatsioon, mis jõustus halduskoostöö seaduses, tugines enamuses ELOG-i ametiabi regulatsioonile. ELOG-i ametiabi sätete osas tehtud üksikud parandusettepanekud, mis olid esitatud Gera Halduskohtu esimehe Detlev Böttgeri ekspertiishinnangus, võeti arvesse eelnõus 474 SE. Näiteks soovitas Böttger loobuda eraldi rõhutamast viivitamatu tegutsemise nõuet, kuna ametiabi osutamise menetlusele kehtivad üldised haldusmenetluse põhimõtteid, muuhulgas ka efektiivsuse ja menetlusaja mõistlikkuse nõuded. Seda soovitusi ka eelnõu 474 SE tekstis erinevalt ELOG-ist järgiti.

Böttgeri soovitustest mittelähtuvad erinevused, mis võrreldes ELOG-iga halduskorralduse seaduse tööversioonide kaudu 474 SE-sse ja sellega omakorda kehtivasse seadusandlusesse sisse viidi, ei ole paraku Eesti ametiabi regulatsioonile kasuks tulnud. Peamiseks probleemiks, mida kehtiva ametiabi regulatsiooni juures esile tuuakse, on ametiabi taotlemise korra liigne bürokraatlikkus. Seevastu ELOG-i regulatsioon oleks märksa enam toetanud efektiivsemat ja lihtsamat taotlemist. Kriitika osaliseks on saanud ka kehtivas seadusandluses ametiabi taotluse saanud haldusorgani kohustus hinnata ametiabi taotlemise eesmärgi õiguspärasust. ELOG-is taolist kohustust ette ei nähtud. Erinevalt ELOG-ist on kehtivas seadusandluses liiga kitsalt piiritletult sõnastatud ametiabi andmisest keeldumise lubatavuse alused. ELOG sõnastus vastas paremini eluliste olukordade paljususele.

Ametiabi instituudi puhul ei ole õigustatuks osutunud haldusõiguse üldosa reformi käigus esitatud arvamus, mille kohaselt Saksa ekspertide eelnõudele tuginemine oleks olnud Eesti õiguskorra jaoks mittetoimiv lahendus. Vastupidi – kehtiva ametiabi regulatsiooni puudused on näidanud, et ametiabi instituuti puudutavate sätete väljatöötamisel oleks veelgi enam võinud tugineda ELOG-is ette pandule. Arvestades seda, et ametiabi sätete osas ei esitatud 474 SE tööversioonides ühtegi terviklikku alternatiivset regulatsiooni ja et tegemist oli Eesti õiguskorra

jaoks uudse institutsiooniga, oleks haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu ametiabi sätteid võinud 474 SE regulatsioonile aluseks võtta ka selles osas, mille teisiti formuleeritud lahendused ei ole end õigustanud.

Magistritöö III peatükis analüüsiti 474 SE eelnõu ja selle tööversioonide sarnasusi ja erinevusi ELOG-i täidesaatva võimu iseenese üle teostatava õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsioonides. Analüüsist järeldus, et halduskorralduse seaduse eelnõu järelevalve regulatsioon tugines esimeses tööversioonis (20.09.1999 tööversioon) peaaegu täielikult ELOG-is kavandatule, nähes ette erialase järelevalve instituudi, õiguspärasuse järelevalve eraldi sätteid, osutamise, juhiste ja korralduste andmise ja asendustäite meetmed. Erinevus seisnes vaid selles, et 20.09.1999 tööversioon nägi ette vaheteo vahetu ja kõrgema erialase järelevalve vahel ja määras teisiti pädeva järelevalveorgani. 03.12.1999 tööversiooni põhiversioon sarnanes veelgi enam ELOG-i regulatsioonile, sest sellega kaotati vahetegu vahetu ja kõrgema erialase järelevalve vahel. Kuid 03.12.1999 tööversioon sisaldas ka alternatiivset järelevalve peatükki, millega loobuti ELOG-i teenistusliku järelevalve kontseptsioonist ja kavandati VVS teenistusliku järelevalvega sarnane teenistusvalve. Loodi riigivalve instituut, loobuti preventiivset juhiste andmise meetmest ja osutamise meetmest. Alates 03.01.2000 tööversioonist lisati sellele 03.12.1999 tööversioonist kavandatud järelevalve peatükile ka märge „jääda VVS mudeli juurde“, seega oli alates 03.01.2000 otsustatud ELOG-ile tuginemisest loobuda. 15.02.2000 tööversiooniga kaotati nii 03.12.1999 tööversiooni järelevalve põhiversioon kui ka alternatiiv ja loodi uus regulatsioon, mis jõudis mõningate täiendustega ka eelnõusse 474 SE. 15.02.2000 tööversioon nägi ette VVS mudeliga sarnaneva teenistusliku järelevalve ja kehtiva õiguse haldusjärelevalvega sarnaneva riikliku järelevalve instituudi. Seega olgugi, et 474 SE 20.09.1999 tööversioon ja 03.12.1999 tööversiooni põhiversiooni järelevalve peatükk tuginesid ELOG-ile, ei olnud haldusorganisatsiooni seadus Riigikogus menetletud 474 SE eelnõu järelevalve sätete aluseks.

Eelnõuga 474 SE kavandatud õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve sätteid ei jõustunud. Kehtima jäi 1995. aastal jõustunud Vabariigi Valitsuse seaduse teenistusliku järelevalve regulatsioon, millele 2014. aastal lisandusid VVS haldusjärelevalve instituudi sätteid. Kehtivas teenistusliku ja haldusjärelevalve regulatsioonis on aga arvukalt puudusi. Magistritöös on leidnud kinnitust, et paljudele nendele puudustele oleks pakkunud lahenduse ELOG-i regulatsioon. Näiteks puudub VVS-is sätestatud teenistusliku järelevalve instituudis preventiivne meede ja meetmed, mis võimaldaksid efektiivset järelevalvet järelevalvatava haldusorgani tegevusetuse

korral. ELOG-is oli preventiivse meetmena ette nähtud juhiste andmise võimalus ning just taolise meetme tarviklikkust on 2021. aasta Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastusringil rõhutanud ka ministriumid. Haldusorgani tegevusetuse korral nägi ELOG ette võimaluse anda korraldus, millega võis nõuda ka haldusakti andmist või toimingu sooritamist. VVS regulatsiooni on kritiseeritud ka toimingu lõpetamiseks kohustamise meetme puudumise tõttu. Ka seda oli ELOG-i sätete järgi võimalik järelevalvatavalt nõuda.

Haldusjärelevalve regulatsiooni kriitikas on toonitatud, et järelevalve regulatsioonis puudub selgelt äratoodud võimalus teha järelevalvatavale haldusorganile ettepanek puuduste kõrvaldamiseks või praktika muutmise vajadusele tähelepanu juhtimiseks. ELOG-is oli taoline puudustele osutamise meede kavandatud keskseks reaktiivseks meetmeks. Samuti on VVS-is väga piiratud ettekirjutuse täideviimise tagamine, nähes ainsa meetmena ette sunniraha määramise võimaluse ja sedagi vaid teise haldusekandja korral, mitte teiste alluvussuhte väliste haldusorganite korral. Juhtudeks, kui järelevalvealune haldusekandja ei täida oma kohustusi, nägi ELOG järelevalvet teostavale haldusorganile ette õiguse esitada järelevalvealusele haldusekandjale korraldus, millega nähakse vastava kohustuse täitmiseks ette kindel tähtaeg. Kui järelevalvealune haldusekandja määratud tähtaja jooksul korraldust ei täida, võis järelevalveorgan ettenähtu adressaadi asemel ja kõigepealt omal kulul ise täita. Kantud kulud oleks järelevalveorgan saanud haldusekandjalt sisse nõuda haldustäitemenetluses.

Võrreldes VVS regulatsiooniga, pakkus ELOG lisaks järelevalve efektiivsusele paremini kaasa aitavatele järelevalvemeetmetele ka terviklikuma järelevalve regulatsiooni süsteemi. Kehtiva seadusandluse osas on esile toodud nii teenistusliku järelevalve kui ka haldusjärelevalve piiritlemise probleeme ja terminikasutuste ebaselgust. ELOG pakkus õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalveks erialase järelevalve instituudi ja õiguspärasuse järelevalve sätete süsteemi, millega joonistus selgemini välja, millisel juhul kohaldub vaid õiguspärasuse järelevalve, millal ka otstarbekuse järelevalve. ELOG-i teenistuslik järelevalve õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve regulatsiooni ei puutunud.

Kõike eeltoodud kokkuvõttes leiab käesoleva magistritöö autor, et kehtiva seadusandluse ametiabi ning täidesaatva võimu iseenese üle teostatava õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalve sätteid korrastades oleks mõistlik kaaluda ka võimalust võtta üle ELOG-i pakutud regulatsioone, sest haldusõiguse üldosa reformi raames esitatud haldusorganisatsiooni seaduse eelnõu sisaldab mitmeid Eesti kehtivas seadusandluses vajaka olevaid lahendusi.

ZUSAMMENFASSUNG

Vor 20 Jahren sind die im Rahmen der Reform des allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts erarbeiteten Gesetzesentwürfe in Kraft getreten. Die wichtigsten grundlegenden Gesetze des Verwaltungsrechts im heutigen Estland sind das Verwaltungsverfahrensgesetz (haldusmenetluse seadus), das Staatshaftungsgesetz (riigivastutuse seadus), das Ersatzvollstreckungs- und Zwangsgeldgesetz (asendustäitmise ja sunniraha seadus), die Verwaltungsgerichtsordnung (halduskohtumenetluse seadustik) und Strafverfolgungsgesetz (korrakaitseseadus). Die Regelung der Verwaltungsorganisation ist bisher auf verschiedene Gesetze aufgeteilt, da ein umfassendes Gesetz zur Regelung der Verwaltungsorganisation noch weiterhin fehlt. Im Justizministerium gab es im 21. Jahrhundert etliche Versuche, Konzeptionen und Analysen, solch ein Gesetz auszuarbeiten, und die Unterlagen des Justizministeriums 2020 und 2021 dokumentieren auch auf die Notwendigkeit, Fragen im Bereich der Verwaltungsordnung zu analysieren und ordnen. Ein Verfahren des Gesetzes der Verwaltungsorganisation wurde jedoch im Parlament (Riigikogu) nur einmal, am 24.07.2000 in Bezug auf Gesetzesentwurf 474 SE eingeleitet. Dieser Entwurf war ein Teil der im Rahmen der Reform des allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts erarbeiteten Entwürfe. Die Reform wurde in Zusammenarbeit mit den deutschen Experten Holger Schwemer und Ulrich Ramsauer durchgeführt, die auch ihrerseits Gesetzesentwürfe des allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts vorgestellt haben. Zu dem von Schwemer vorgelegten Entwurf des Landesorganisationsgesetzes (ELOG) wird in der Fachliteratur lediglich ausgeführt, dass der Gesetzesentwurf zur Verwaltungsorganisation 474 SE auf ganz anderen Grundlagen basiere.

Das Ziel dieser Masterarbeit war es herauszufinden, ob und inwieweit die im Schwemers Landesorganisationsgesetz vorgeschlagenen Lösungen zur Vermeidung oder Linderung der bei der Anwendung der estnischen Gesetzgebung bis jetzt aufgetretenen regulatorischen Fehler und Mängel beigetragen hätten, die jedoch nicht in das im Rahmen der Reform erarbeiteten Gesetzesentwurfs 474 SE oder über deren Vermittlung in die estnische Gesetzgebung eingingen. Dafür wurde in den Kapiteln II und III der vorliegenden Masterarbeit analysiert, ob und inwieweit der Entwurf 474 SE und Entwurf des Landesorganisationsgesetzes ähnliche Grundlagen hatten. Aufgrund des beschränkten Umfangs der Masterarbeit wurden das Institut für Amtshilfe und das mit der Aufsicht der Rechtmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit Verbundene als Gegenstand der Analyse der Regulationen der Entwürfe ausgewählt. Die Notwendigkeit, die derzeit

geltenden Regelungen der Gesetzgebung in diesen Bereichen zu ordnen, wurde sowohl in den Stellungnahmen von Rechtswissenschaftlern als auch auf der Ebene der Ministerien betont, weshalb die Entscheidung getroffen wurde, die regulativen Fehler und Mängel eben in diesem Bereich zu analysieren.

Im Kapitel I der Masterarbeit wurde der Frage nachgegangen, wie die Zusammenarbeit der deutschen Experten bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzesentwürfe mit dem Verfahren und den Zielen des allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts zusammenhing. Im Kapitel II der Masterarbeit wurden die Ähnlichkeiten und Unterschiede der Regulation in Bezug auf die Amtshilfe in ELOG und im Entwurf 474 SE sowie deren Arbeitsversionen analysiert. Die Analyse kam zum Schluss, dass die Regelung der Amtshilfe im Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die mit dem Verwaltungszusammenarbeitgesetz (*halduskoostöö seadus*) in Kraft getreten ist, größtenteils auf der Regelung der Amtshilfe in ELOG basierte. Die im Gutachten des Präsidenten des Verwaltungsgerichts Gera, Detlev Böttger, vorgeschlagenen einzelnen Änderungsvorschläge in Bezug auf die Regelungen der Amtshilfe von ELOG wurden im Entwurf 474 SE berücksichtigt. So empfahl Böttger, auf die separate Betonung der unverzüglichen Vornahme der Amtshandlung abzugehen, da in Bezug auf die Erbringung der Amtshilfe die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsverfahrens gelten, unter anderem die Anforderungen zur Effizienz und zur Angemessenheit der Verfahrensdauer. Böttger vertrat auch die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Erbringung der Amtshilfe im Falle des Fehlens von Ablehnungsgründen im Absatz formuliert werden könnte, in dem Begriffsbestimmung der Amtshilfe enthalten ist. So wurde im Unterschied zu ELOG der Begriff der Amtshilfe in 474 SE auch definiert. Die Unterschiede, die nicht auf die Empfehlungen von Böttger zurückgehen, die im Vergleich zu ELOG über die Arbeitsversionen des Gesetzes zur Verwaltungsorganisation in 474 SE und von dort wiederum in die geltende Gesetzgebung eingeführt wurden, haben jedoch keine positive Wirkung auf die Regulation der Amtshilfe in Estland gehabt.

Das Hauptproblem, das bei der geltenden Regulation der Amtshilfe hervorgehoben wird, ist das übermäßig bürokratische Antragsverfahren für die Amtshilfe; das Verfahren in ELOG unterstützte stärker eine effiziente Beantragung. In die Kritik geraten ist auch die Verpflichtung des Verwaltungsorgans in der geltenden Gesetzgebung, das den Antrag auf Amtshilfe erhalten hat, die Rechtmäßigkeit des Zwecks des Beantragens der Amtshilfe zu überprüfen. In ELOG war solch eine Verpflichtung nicht vorgesehen. Im Unterschied zu ELOG sind in der geltenden

Gesetzgebung die Grundlagen für die Zulässigkeit der Ablehnung der Amtshilfe übermäßig eng formuliert. Die Formulierung in ELOG entsprach besser der Vielseitigkeit der Lebenssituationen.

Die Masterarbeit kommt zum Schluss, dass beim Institut der Amtshilfe die bei der Reform des allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts abgegebene Stellungnahme, mit dem der Standpunkt vertreten wurde, dass das Ausgehen von den Gesetzesentwürfen der deutschen Experten eine für die estnische Rechtsordnung nicht funktionierende Lösung sein könnte, sich nicht als berechtigt erwiesen hat. Im Gegenteil, die Mängel der derzeitigen Regelung der Amtshilfe haben gezeigt, dass man bei der Herausarbeitung der Bestimmungen in Bezug auf das Institut der Amtshilfe noch stärker hätte von den geplanten Bestimmungen in ELOG ausgehen können. Wenn man berücksichtigt, dass in den Arbeitsversionen von 474 SE in Bezug auf die Bestimmungen der Amtshilfe keine ganzheitliche alternative Regulation vorgeschlagen wurde und da es sich um eine für die estnische Rechtsordnung neue Institution handelt, die sich nicht in die bereits vorhandenen direkt damit zusammenhängenden Regulationen einfügen musste, wäre es möglich gewesen, die Bestimmungen in Bezug auf die Amtshilfe in ELOG auch in dem Teil, deren Unterschiede sich bis heute nicht bewährt haben, der Regelung in 474 SE zugrunde zu legen.

Im Kapitel III der Masterarbeit wurden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Entwurfs 474 SE und deren Arbeitsversionen mit der Regelung der Aufsicht der Rechtmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit, die die vollstreckende Gewalt über sich selbst ausübt, analysiert. Die Analyse kam zum Ergebnis, dass die Regelung der Aufsicht des Entwurfs im Verwaltungsverfahrensgesetz in dessen ersten Arbeitsversion (20.09.1999) fast vollständig auf dem beruhte, was im ELOG vorgesehen war, nämlich wurde die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltungshandlungen innerhalb eines Unterstellungsverhältnisses mit dem Institut der Fachaufsicht vorgesehen. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit anderer Verwaltungsträger und lokaler Selbstverwaltungen wurde durch gesonderte Bestimmungen über die Aufsicht der Rechtmäßigkeit geregelt. Die in den gesetzlich vorgesehenen Fällen durchgeführte Zweckmäßigkeitssaufsicht wurde analog zu ELOG mit den entsprechenden Ausnahmen unter den Bestimmungen der Fachaufsicht geregelt. Auch die Maßnahmen zur Bezugnahme, Weisungs- und Anordnungserteilung, Vollstreckungersatz und Anordnungserteilung wurden von ELOG übernommen. Der Unterschied bestand lediglich darin, dass die Arbeitsversion vom 20.09.1999 die Unterscheidung der unmittelbaren Aufsicht und der höheren Fachaufsicht vorsah und das zuständige Aufsichtsorgan anders festlegte. Die

Grundversion, die von der Arbeitsversion 03.12.1999 von den beiden Versionen des Aufsichtskapitels als erste vorgelegt wurde, ähnelte noch mehr der Regulation in ELOG, da die Unterscheidung zwischen unmittelbaren und höheren Fachaufsicht abgeschafft worden war, doch im Übrigen glich sie der auf ELOG basierenden Arbeitsversion vom 20.09.1999.

Mit dem alternativen Aufsichtskapitel der Arbeitsversion vom 03.12.1999 wurde auf die Konzeption der Dienstaufsicht verzichtet und eine Dienstaufsicht, die der Dienstaufsicht im Gesetz der Regierung der Republik (Vabariigi Valitsuse seadus = VVS) ähnelte, vorgeschlagen. Es wurde das Institut der Staatsaufsicht gegründet, es wurde auf die Maßnahmen der präventiven Weisungserteilung und Verweisung verzichtet. Seit der Arbeitsversion 03.01.2000 wurde dem Kapitel auch der Hinweis „beim Modell von VVS zu bleiben“ hinzugefügt, folglich war es ab 03.01.2000 entschieden, dass man auf die Grundlage von ELOG verzichtet. Mit der Arbeitsversion vom 15.02.2000 wurde sowohl die Grundversion der Aufsicht der Arbeitsversion vom 03.12.1999 als auch das alternative Kapitel abgeschafft und es wurde eine neue, ebenfalls von ELOG unterschiedliche Regulation geschaffen, die mit einigen Ergänzungen zum endgültigen Text von 474 SE wurde. Folglich: Auch wenn das Aufsichtskapitel der Arbeitsversion von 474 SE vom 20.09.1999 und der Grundversion der Arbeitsversion vom 03.12.1999 auf ELOG basierten, war das Landesorganisationsgesetz nicht die Grundlage des Verfahrens des Entwurfs 474 SE im Parlament.

Die geplanten Bestimmungen über die Aufsicht der Rechtmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit in 474 SE traten nicht in Kraft. Die Regulation der Dienstaufsicht der 1995 in Kraft getretenen Gesetzes der Regierung der Republik (VVS) blieb gültig und wurde 2014 durch das Institut der Verwaltungsaufsicht ergänzt. In der geltenden Regulierung der Dienstaufsicht und der Verwaltungsaufsicht bestehen aber zahlreiche Mängel. In der Masterarbeit wurde gezeigt, dass mehreren dieser Mängel die Lösung der Regulation von ELOG entspricht.

Wäre die Aufsicht ähnlich wie in ELOG definiert geworden, wären weder Begrenzungsprobleme von den aufgrund des bestehenden Rechts analogen Instituts der Dienstaufsicht von den anderen Arten der Aufsicht entstanden und noch hätte es Fragen bei der Bestimmung des Begriffs gegeben. Eine Regelung der Rechtmäßigkeits- und Zweckmäßigkeitskontrolle mit den Bestimmungen zur Fachaufsicht und der Aufsicht der Rechtmäßigkeit in ELOG hätte im Vergleich zu den Vorschriften des VVS eine klarere Regelung ausgehend vom Aufsichtssubjekt gegeben.

Von den Aufsichtsmaßnahmen hat ELOG im Unterschied zu 474 SE und der geltenden Regulierung die Maßnahme der präventiven Weisungen vorgeschlagen, deren Fehlen in der estnischen Gesetzgebung in der Kritik der Aufsichtsvorschriften hervorgehoben worden ist. Von den reaktiven Maßnahmen war in ELOG die Maßnahme zur verbindlichen Zuweisung und Anweisung so formuliert, dass sie eine weite Bestimmung ermöglicht, weswegen das die Aufsicht ausübende Verwaltungsorgan davon Rechte hätte ableiten können, die die in Estland gültige Gesetzgebung nicht vorsieht. ELOG sah unter bestimmten Voraussetzungen das Recht vor, sowohl im Unterstellungsverhältnis als auch unter der extern erfolgenden Aufsicht zu handeln. Auch hier handelt es sich um eine Maßnahme, die man mit der Regelung von 474 SE in die estnische Gesetzgebung einführen wollte, die jedoch in der in VVS vorgesehenen Regelung fehlt.

Zusammenfassend kann von der in der Masterarbeit durchgeführten Analyse geschlussfolgert werden, dass zunächst bei der Ausarbeitung der Bestimmungen bezüglich Amtshilfe als auch bei den Bestimmungen bezüglich Aufsicht von der Regulation in ELOG ausgegangen wurde, doch im Unterschied zum Institut der Amtshilfe wurde bei der Aufsicht vom Beispiel von ELOG abgesehen. Angesichts der zahlreichen Probleme, die sich aus der geltenden Gesetzgebung ergeben, für die in mehreren Fällen in ELOG Lösungen vorliegen, wäre eine umfassende Regelung von ELOG mit unterschiedlichen Arten von Aufsichtsmaßnahmen eine gute Alternative zur geltenden Regelung zur Rechtmäßigkeits- und Zweckmäßigkeitsaufsicht der exekutiven Gewalt gewesen.

KASUTATUD MATERJALID

Kirjandus

1. Aedmaa, A jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. Ernits, M. Organitüli halduskohtus. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 2011.
3. Eliaser, R (koost.) autoriseerinud Kliimann, A.-T. Haldusõiguse üldosa: Konspekt. Tartu, 1939.
4. Kask, O. Korrakaitse seaduse eelnõust. *Juridica* 2004/7.
5. Laansalu, A. PHARE. Eesti Entsüklopeedia 2012. Kättesaadav internetaadressil: <http://entsyklopeedia.ee/artikkel/phare> (04.04.2022).
6. Laaring, M. Haldusjärelvalvest läbi riikliku järelvalve prisma. *Juridica* 2019/4.
7. Luts-Sootak, M. ; Siimets-Gross, H. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn: Post Factum, 2019.
8. Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. *Juridica* 2003/1.
9. Maruste, R. Ettekanne Põhiseaduse viienda aastapäeva konverentsil. *Juridica* 1997/9.
10. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
11. Merusk, K. Haldusõigus. Tallin: Juura 1995.
12. Merusk, K. Administrative Law Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation. *Juridica International* 9/2004.
13. Olle, V. Riiklikust järelvalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. a. *Juridica* 1993/3.
14. Parrest, N. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. *Juridica* 2016/6.
15. Pilving, I. Ametiabi. *Juridica* 2015/3.
16. Randma-Liiv, T. Demand- and Supply-based Policy Transfer in Estonian Public Administration. *Baltic Studies* 36/2005/4.
17. Roosve, T. Halduskorraldus laiemas ja kitsamas mõttes. Sisekaitseakadeemia teadusartiklid nr 2, 2018. Kättesaadav internetaadressil https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2064/SKA_toimetised_mai2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y (17.04.2022).

18. Schwemer, H. Reformentwurf für das estnische Verwaltungsrecht (1997-1999). *Juridica International* 21/2014.
19. Taro, K. ; Parrest, N. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel. *Juridica* 2014/10.
20. Varul, P. Eesti õigussüsteemi taastamine. *Juridica* 1999/1.

Arhiivimaterjalid

21. Anton, Ü. Informatsioon haldusõiguse üldosa ümberkorraldamise ja täiendamise kohta. 17.02.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
22. Anton, Ü. Haldusõiguse üldosa reformist hõlmatavate valdkondade kirjeldus e. haldusõiguse uuenduskava. 27.11.1998. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
23. Annus, T. Vabariigi Valitsuse seadus ning haldusorganisatsiooni õiguslik reguleerimine. 01.02.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
24. Haldusõiguse reformi läbiviimiseks moodustatud töögrupid. 1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
25. Haldusõiguse reformi kulg organisatsioonilisest küljest. 1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
26. Haldusreformi sisuline külg. Eesmärgi saavutamise graafik. 1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
27. Haldusõiguse üldosa reformi alalise komisjoni koosoleku protokoll. 28.05.1999. Rahvusarhiiv ERA.5237.1.1493.
28. Juhtkomisjoni istungi päevakord. 16.04.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
29. Käskkiri haldusõiguse reformi alalise komisjoni moodustamiseks, nr 45, 24.03.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
30. Käskkiri haldusõiguse reformi juhtkomisjoni moodustamiseks, nr 63, 25.03.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
31. Loot, H. Haldusõiguse reformi lühiülevaade. 22.01.1998. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
32. Madise, L. Avaliku halduse kandjate korraldust reguleeriva seaduse eelnõu kavand. 06.04.1999. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
33. Schwemer H. Kiri Paul Varulile. Hamburg, 09.01.1997. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.

34. Schwemer, H. Kontseptsionaalsed kaalutlused, 09.01.1997. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
35. Schwemer, H. Ajakava ja honorar, 09.01.1997. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.
36. Terms of Reference. Rahvusarhiiv ERA. 5237.1.1492.

Normatiivmaterjalid

37. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. [RT I 2001, 50, 283](#) – RT I, 12.07.2014, 29.
38. Arhiiviseadus. [RT I, 21.03.2011, 1](#) – RT I, 13.03.2019, 33.
39. Avaliku teenistuse seadus. [RT I, 06.07.2012, 1](#) – RT I, 22.12.2021, 37.
40. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. [RT I 2007, 10, 46](#) – RT I, 27.02.2022, 2.
41. Eesti Vabariigi põhiseadus. [RT 1992, 26, 349](#) – RT I, 15.05.2015, 2.
42. Halduskohtumenetluse seadustik. [RT I 1999, 31, 425](#) – RT I, 23.02.2011, 19.
43. Halduskoostöö seadus. [RT I 2003, 20, 117](#) – RT I, 17.11.2021, 7.
44. Haldusmenetluse seadus. [RT I 2001, 58, 354](#) – RT I, 13.03.2019, 55.
45. Julgeolekuasutuste seadus. [RT I 2001, 7, 17](#) – RT I, 26.05.2020.
46. Kaitseväge korralduse seadus. [RT I 2008, 35, 213](#) – RT I, 18.06.2021.
47. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1999, 75, 705 – RT I, 25.06.2021, 8.
48. Korrakaitse seadus. [RT I 22.03.2011, 4](#) – RT I 03.03.2021, 5.
49. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. RT I, 13.03.2014, 4.
50. Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 04.07.2017, 1.
51. Riigikaitse seadus. [RT I, 12.03.2015, 1](#) – RT I, 10.03.2022, 26.
52. Riigivaraseadus. [RT I 2009, 57, 381](#) – RT I, 15.03.2022, 13.
53. Riigivastutusseadus. [RT I 2001, 47, 260](#) – RT I, 17.12.2015, 76.
54. Tartu Ülikooli seadus. [RT I 1995, 23, 333](#) – RT I, 19.12.2019, 17.
55. Vabariigi Valitsuse 17.06.2003 määrus nr 176 „Ametiabi taotluse vorm“. RT I 2003, 47, 334.
56. Vabariigi Valitsuse seadus. [RT I 1995, 94, 1628](#) – RT I, 18.06.2021, 12.
57. Valitsemise korraldamise seadus. RT 1938, 37, 332.

Muud kasutatud materjalid

58. Anton, Ü. Meilikiri listi hre@just.ee, 27.09.1999. M. Ernitsa erakogus.
59. Anton, Ü. Meilikiri M. Ernitsale, 19.11.1998. M. Ernitsa erakogus.
60. Anton, Ü. Meilikiri H. Mikule, 27.04.1999. M. Ernitsa erakogus.
61. Berenschot EuroManagement kiri Schwemerile, 08.12.1998. M. Ernitsa erakogus.
62. Böttger, D. Begutachtung des Entwurfes eines Landesorganisationsgesetzes, 02.03.1999. M. Ernitsa erakogus.
63. Ernits, M. Meilikiri H. Schwemerile, 11.10.1997. M. Ernitsa erakogus.
64. Haldusmenetluse seaduse eelnõu, 07.02.1996, Tartus. M. Ernitsa erakogus.
65. Halduskorralduse regulatsiooni lähteülesande koostamise mustand. Justiitsministeerium, 02.01.2013. Koopia autori valduses (saadud N. Parrestilt).
66. Halduskorraldusõiguse revisjoni ettevalmistamine: ekspertide kohtumise protokoll, 04.07.2016. Kättesaadav internetiaadressil https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/halduskorraldusoiguse_ekspertide_kohtumise_protokoll_4.07.2016.pdf (18.04.2022).
67. Halduskorralduse seaduse eelnõu 474 SE I, 24.07.2000. Kättesaadav internetiaadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecee5615-6b60-3f0c-96e4-d5b287461a21/Halduskoost%C3%B6%C3%B6%20seadus> (16.04.2022).
68. Halduskoostöö seaduse eelnõu 474 SE II, 18.12.2002. Kättesaadav internetiaadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecee5615-6b60-3f0c-96e4-d5b287461a21/Halduskoost%C3%B6%C3%B6%20seadus> (16.04.2022).
69. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 20.09.1999. M. Ernitsa erakogus.
70. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 22.09.1999. M. Ernitsa erakogus.
71. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 18.10.1999. M. Ernitsa erakogus.
72. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 19.10.1999. M. Ernitsa erakogus.
73. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 02.12.1999. M. Ernitsa erakogus.
74. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 03.12.1999. M. Ernitsa erakogus.
75. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 18.12.1999. M. Ernitsa erakogus.
76. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 30.12.1999. M. Ernitsa erakogus.
77. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 03.01.2000. M. Ernitsa erakogus.

78. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 05.01.2000. M. Ernitsa erakogus.
79. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 14.01.2000. M. Ernitsa erakogus.
80. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 15.02.2000. M. Ernitsa erakogus.
81. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 20.02.2000. M. Ernitsa erakogus.
82. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 07.03.2000. M. Ernitsa erakogus.
83. Halduskorralduse seaduse eelnõu tööversioon, 24.03.2000. M. Ernitsa erakogus.
84. Justiitsministeeriumi tellimusleping H. Schwemerile, 1997. M. Ernitsa erakogus.
85. Justiitsministeeriumi meilikiri Schwemerile, 13.12.1996. M. Ernitsa erakogus.
86. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) seletuskiri. Kättesaadav internetiaadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/Korrakaitseaduse%20muutmise%20ja%20rakendamise%20seadus/> (26.03.2022)
87. Loot, H. Halduskorralduse seadus: Põhimõtted järelevalvet käsitlevate sätete sõnastamiseks, 11.06.1999. M. Ernitsa erakogus.
88. Loot, H. Eesti haldusõiguse üldosa määratlusest ja reformist. Academica konverents „Modernse riigihalduse lätetel – allikad, arengud ja perspektiivid Eestis ja Saksamaal“. Tartu, 24.10.2013. Ettekanne kättesaadav internetiaadressil <https://www.uttv.ee/naita?id=18304> (31.03.2022).
89. Madise, L. Meilikiri listi hre@just.ee, 14.02.2000. M. Ernitsa erakogus.
90. Madise, Ü (toim). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Tartu Ülikooli riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut, 19.02.2014. Kättesaadav internetiaadressil https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf (18.04.2022)
91. Merusk, K. Eesti haldusõiguse reform: ideed ja realiseerimine. XXVII Eesti õigusteadlaste päevad. Tartu, 09.10.2003. Ettekande teesid kättesaadavad internatiaadressil: <https://media.voog.com/0000/0038/9691/files/27Merusk.pdf> (24.04.2022)
92. Merusk, K. Haldusõiguse ja haldusteadusõiguse arengud Eesti Vabariigis alates 1991. aastast. Academica konverents „Modernse riigihalduse lätetel – allikad, arengud ja perspektiivid Eestis ja Saksamaal“. Tartu, 24.10.2013. Ettekanne kättesaadav internetiaadressil <https://www.uttv.ee/naita?id=18301> (31.03.2022).

93. Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu 251 SE seletuskiri.
Kättesaadav internetiaadressil:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b7e947c-8cfb-3585-8a35-317a31b53505/M%C3%A4rgukirjale%20ja%20selgitustaotlusele%20vastamise%20seadus> (25.03.2022)-
94. Pikamäe, P. Tervitussõnad. Academica konverents „Modernse riigihalduse lätetel – allikad, arengud ja perspektiivid Eestis ja Saksamaal“. Tartu, 24.10.2013. Kättesaadav internetiaadressil: <https://www.uttv.ee/naita?id=18302&keel=est> (03.04.2022).
95. Prof. U. Ramsaueri ja dr H. Schwemeri poolt esitatud eelnõud (tabel), 1999. M. Ernitsa erakogus.
Riigivalitsemise optimeerimise kava. Justiitsministeerium 2009. Kättesaadav Justiitsministeeriumis.
96. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 3-3-1-68-05.
97. Schwemer, H. Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes, 08.09.1998 üleaarbeidet 27.09.1999. M. Ernitsa erakogus.
98. Schwemer, H. Eesti haldusõiguse üldosa reformi kavast. Academica konverents „Modernse riigihalduse lätetel – allikad, arengud ja perspektiivid Eestis ja Saksamaal“. Tartu, 24.10.2013. Ettekanne kättesaadav internetiaadressil: <https://www.uttv.ee/naita?id=18304&sessioon=29253021437193602051> (19.04.2022).
99. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatõtamiskavatus, 02.03.2020. Kättesaadav internetiaadressil <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/da38f839-5ccf-4278-91db-afaa65acd395?activity=1#KEtL4rTw> (14.04.2022).
100. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 11.12.2020. Kättesaadav internetiaadressil **Tõrge! Lubamatu hüperlingiviide.** (14.04.2022).
101. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastustabel, 16.11.2021. Kättesaadav internetiaadressil <https://eelnoud.valitsus.ee> (14.04.2022).
102. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 17.11.2021. Kättesaadav internetiaadressil **Tõrge! Lubamatu hüperlingiviide.** (14.04.2022).
103. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja täiendamise ning riigieelarve seaduse § 35 lõike 3 muutmise seaduse eelnõu 475 SE. Kättesaadav internetiaadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/84adaea3-653b-3d02-9023->

[2f95a4f0fdb8/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20t%C3%A4iendamise%20ning%20riigieelarve%20seaduse%20%C2%A7%2035%20I%C3%B5ike%203%20muutmise%20seadus](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bad8cffc-6ddb-3e35-ae31-bb7fa19361c0/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20t%C3%A4iendamise%20ning%20riigieelarve%20seaduse%20%C2%A7%2035%20I%C3%B5ike%203%20muutmise%20seadus) (24.03.2022).

104. Vabariigi Valitsuse seaduse ning riigi teenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse eelnõu 320 SE I seletuskiri (15.03.2000). Kättesaadav internetiaadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bad8cffc-6ddb-3e35-ae31-bb7fa19361c0/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20ning%20riigiteenistujate%20ametinimetuste%20ja%20palgaastmestiku%20seaduse%20muutmise%20seadus> (26.03.2022).
105. IX Riigikogu VIII istungjärgu stenogramm, 18.12.2002. Kättesaadav internetiaadressil <https://stenogrammid.riigikogu.ee/en/200212181300> (04.02.2022).