

Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta

Toimetaja: professor Ülle Madise

19.02.2014



SISUKORD

I KOKKUVÕTE	3
II ARVAMUS DOKUMENDI OSA „ÜLEVAADE SENI TEHTUD TÖÖST“ KOHTA.....	6
III ARVAMUS DOKUMENDI OSA B „HALDUSKORRALDUSE REGULATSIOONI LÄHTEÜLESANNE“ KOHTA.....	8
IV ARVAMUS TEEMAL „AMETIABI“	19
V ARVAMUS TEEMAL „AVALIKE ÜLESANNETE TÄITMISE ÜLEANDMINE VAHETU RIIGIVÕIMU TEOSTAMISEST VÄLJAPOOLE“	27
VI ARVAMUS TEEMAL „ORGANITÜLI“	36
VII ARVAMUS TEEMAL „PROTEST HALDUSKOHTUMENETLUSES“	41
VIII MÄRKUSED.....	42

Arvamus on antud Justiitsministeeriumi koostatud halduskorralduse regulatsiooni koostamise lähteülesande mustandi (seis 02.01.2013) (edaspidi viidatud *dokument*) alusel. Ideede paremaks mõistmiseks on kasutatud ka lähteülesande mustandi üheks aluseks olnud riigivalitsemise optimeerimise kava (2009).

Finantsallikas SOIAO12229; eraldise kasutamise leping TÜ ja JM vahel nr 1/122-12.

I KOKKUVÕTE

Justiitsministeeriumi spetsialistid on ära teinud suure ja tänuväärse töö. Halduskorralduse läbitöötamine ja uuendamine on vajalik. Käesolevas arvamus esitame Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituudi ja Eesti Koostöö Kogu eestvedamisel toimunud arutelude ja tellitud analüüside tulemused. Kasutatud on ka teisi, varem sama finantsallika arvel tehtud töid. Õigusteaduslikule teoreetilisele vaatele püüame lisada õiguspraktiku ja haldusteadlase vaatenurga, kasutades ühtlasi kvaliteetpublikatsioone õigusteadusega külgnevates teadusharudes.

Üldine soovitus õigusloomeks perioodil 2014-2024. Peaküsimus on, kuidas rakendada õiguskord (sh halduskorraldus) paremini inimeste teenistusse, panna see paremini toetama heaolu kasvu ja majanduse arengut. Iga seadusmuudatus peaks olema seotud nende eesmärkide saavutamise ega tohiks kaasa tuua kulusid, mida saavutatav kasu selgelt ei õigusta. Riigihalduse ülalpidamise kulu peaks kahanema, mitte kasvama. Seepärast tuleks avaliku halduse ümberkorraldamise moevooludega kaasaminekust hoiduda ja teha vaid väga läbi mõeldud, elulisest vajadusest kantud muudatusi. Senised muudatused (nt NPM meetodid) on sageli kulusid (avalike teenistujate arvu ja/või ülesannete mahtu, planeerimise ja aruandluse kulusid jm) kasvatanud ja probleemide lahendamise asemel tekitanud uusi probleeme seniste asemele või senistele lisaks.

Soovitav oleks loobuda eelnõukesksest töö planeerimisest ja töötulemuse mõõtmisest. Eelnõukeskne töökorraldus soodustab eluliste probleemide lahendamiseks mittevajalikku õigusloomet, tekitades ressursikulu nii seaduse rakendajate kui adressaatide ja ka teiste ministeeriumiametnike tasandil. Seepärast leiame, et keskenduda tuleks kehtivate seaduste rakendamise praktika (nii haldus- kui kohtupraktika) analüüsimisele ja seejärel töötada koostöös praktikute jt asjatundjatega välja võimalikud lahendused.

Abstraktne normikeskne analüüs ja õiguskorra sisemisele korrastamisele suunatud muudatused ei ole praegusel ajal meie arvates põhjendatud, tekitades rohkem kahju kui kasu. Normide ümberpaigutamise ja -sõnastamise tõttu muutub senine koolitus ja praktika (osaliselt) kasutuks, selle tulemusel kulub haldus- ja kohtumenetlusele rohkem ressursi, tekib rohkem vigu ja kulub uuesti aega piisava teoreetilise ja praktilise pagasi ning rakendajate vilumuse tekkeks. Abstraktne, õiguse enese sisemisele korrastamisele suunatud normiloome häirib praktikute tööd ja tekitab konflikte, samuti lükkab edasi konkreetsete kiiret lahendust vajavate probleemide lahendamist.

Kokkuvõtlikult soovitame loobuda abstraktsest õiguse korrastamise eesmärgist, sest selleks ei ole praktilist vajadust ning abstraktse õigustehnilise täiuslikkuse taotlusest tingitud muudatused tekitavad põhjendamatuid kulusid. Erinevates riikides ja igas riigis erinevatel asjatundjatel on erinev arusaam sellest, mis on õigustehniliselt täiuslik. Õigusnormide kehtestamine ja raha eraldamine on ühiskonna juhtimise vahendid, neid ei tohiks vaadelda eesmärkidena iseeneses. Praegu tuleks selgelt keskenduda konkreetsetele ühiskonnas eluliselt vajalikele muudatustele.

Objekti piiritlemine. Dokumendis võiks läbivalt keskenduda halduskorraldusele (võimalik, et haldusõiguse üldosa on mõnes kohas ekslikult kasutatud halduskorralduse või halduskorralduse üldosa tähenduses). Haldusõiguse üldosa kese on haldusmenetluse seadus, mis on üldseadus haldusõiguse eriosa seaduste (tulevikus eeldatavasti eriosa koodeksite) suhtes. Selle seaduse põhimõtteline muutmine vajab eraldi analüüsi: kohtu- ega halduspraktika tervikliku muudatuse vajadust ei kinnita. Abstraktse korrastamise kavatsusest on soovitatav loobuda, sest haldusmenetluse seaduse adreseatide ja rakendajate ring on äärmiselt lai. Uute põhimõtete rakendamine nõuab mahukat koolitust ning muudab osa senisest kohtu- ja halduspraktikast kasutuks. Kui haldusmenetluse seadus on toiminud hästi ja vastanud Eesti vajadustele, ei ole muudatustega seotud kulu ilmselt põhjendatud. Samuti ei pruugi teiste haldusõiguse üldosa osade tervikreform tuua soovitud tulemusi, olgugi, et nende rakendajate koolitamine on lihtsam. Seaduse rakendamise praktika kujunebki u 10 aastaga ja loob piisava õiguskindluse (normi toime ettenähtavuse) ja kiirendab ametnike tekkinud vilumuse tulemusel menetlust. Seega võiks keskenduda halduskorralduse reformile, sihiga lahendada praktilised probleemid.

Õiguse retseptsiooni piirid halduskorralduse valdkonnas. Halduskorralduse määratlemine on riigi suveräänne õigus, v.a üksikud EL õigusest tulenevad piirangud. Halduskorralduse reeglite määratlemine on seotud riigi halduskultuuri, ajaloo jpm-ga. Seepärast ei ole mõistlik teiste lahendusi kopeerida. Kui otsida ilmnenuid konkreetsete probleemide lahendamiseks ideid, võiks ennekõike uurida Euroopa Liitu kuuluvate rahvaarvult ja/või pindalalt väikeste, proportsionaalse valimissüsteemi ja tugeva parlamendiga unitaarriikide praktikat.¹ Föderatiivsete riikide (Saksamaa Liitvabariik, Austria Vabariik, Hispaania Kuningriik, Šveitsi Konföderatsioon jt) keskvalitsuse organisatsiooni regulatsioon ja riigiõiguslik praktika on eelkõige huvitav silmaringi avardamiseks. Retseptsiooni põhiseaduslikud piirangud tulenevad muuhulgas sellest, et võimuharud on neis riikides teisiti tasakaalustatud.

Halduskorralduse seaduse eesmärk. Leiame, et halduskorralduse seaduse eesmärk peaks olema halduskorralduse uuendamine: praktikas tekkinud probleemide lahendamine ja Eesti ühiskonna arengust tingitud uuenduslike muudatuste elluviimine. Seepärast pakume välja muudatused küsimustes, kus muudatuse vajadus on selge, märgime valdkonnad, kus meie arvates muudatused praegusel hetkel vajalikud ei ole, samuti kohad, kus meie arvates on vajalik täiendav analüüs. Ühtlasi jätkame üksikute lahenduste poliitikasoovitusena väljapakumiseks tööd sihiga esitada need Justiitsministeeriumile hiljemalt 2014. a aprilli lõpus.

Valitsusasutuste pädevuse täpsem piiritlemine nõuab vastavate eriseaduste täpsustamist. Haldusõiguse üldosasse kuuluva halduskorralduse seaduse abil ei ole seda võimalik teha. Erinevate haldusorganite pädevus on sätestatud vastavates eriseadustes. Kogu haldusõiguse üld- ja eriosa koondamine ühte seadusesse ei ole vajalik ja oleks seotud liiga suurte õigustamatute ressursikuludega.

Ametiabi paremaks ärakasutamiseks ja vaidluste vältimiseks tuleks vähendada bürokraatiat ametiabi taotlemisel, piirata abistava organi otsustuspädevust taotleva organi tegevuse õiguspärasuse hindamisega seoses ning näha ette ka riigiasutuste vaheline kulude arvestuslik hüvitamine. Konkreetsed soovitused muudatuste tegemiseks ametiabi valdkonnas on esitatud

¹ Rahvaarvust, majanduse mahust ja territooriumi suurusest lähtuvalt on teaduskirjanduses väikeriigina määratletud Holland, Belgia, Taani, Soome, Singapur, Läti, Eesti, Luksemburg, Malta ja Island. Ka nende riikide vahel on suured erinevused, millega tuleb halduskorralduse reformimisel arvestada. Vt lähemalt Külli Taro. Mis on väikeriik ehk millest me räägime? - EPL, 27.11.2013 erileht „Riigimasin“, lk 8.

vastavas peatükis.

Ametiabi regulatsiooni seaduste vahel ümberpaigutamisel on mõtte vaid siis, kui seda seadust on vaja sedavõrd ulatusliku muuta, et normitehniliselt oleks see vajalik. Kohtupraktika ulatuslike sisuliste muudatuste vajadust ei kinnita, praktika alusel ei saa ametiabi regulatsiooni pidada ebaadekvaatseks.

Organitüli regulatsioon vajaks meie arvates parandamist. Konkreetsed ettepanekud on vastavas peatükis.

Protesti instituudi kaotamine halduskohtumenetluses ei ole vajalik ja oleks menetlusökoonomia vaatepunktist kahjulik.

Asustustevahelise koostöö osas leiame, et halduskorralduse normide muutmisega ei saa probleemi lahendada, kuivõrd probleemi põhjused on meie hinnangul valitsuskoalitsiooni osapoolte poliitiliste eelistuste ja seisukohtade vastandlikkus, teenistujate ajapuudus ja töö planeerimise ning tulemuse mõõtmise kord, mis ei soosi ressursi kulutamist nõ võõraste eesmärkide täitmiseks.

Vaieldamatult põhiseaduspäraseid uusi ja toimivaid võtteid ministrite prioriteetide pörkumise lahendamiseks meie arvates ei ole.

Kõrvaldatavad on probleemi muud põhjused. Kasu oleks ametiabi ja organitüli reeglite muutmisest, töö planeerimise ja töötulemuse hindamise korralduse muutmisest, paremast koostöö juhtimise alasest ettevalmistusest (ülesannete jaotamine, aja planeerimine, kontroll jms), spetsialistide põhitööga otseselt mitteseotud ülesannetega (enamasti võrsuvad need mitut liiki asendustegevustest) koormamisest loobumisest.

Ministriumide nimetuste ja nende valitsemisalade kirjelduse (ministeeriumi vastutusvaldkond ja ministeeriumile alluvad asutused) seadusest väljajätmiseks ei ole meie teada praktikast tulenevat põhjust. Taoline muudatus tekitaks täiendavat kulu ja vaidlusi. Osas, kus ministeerium, mõni selle struktuuriüksus või ministeeriumile alluv asutus tegutseb haldusorganina, oleks selle seadusest väljajätmine meie arvates põhiseadusevastane. Kuivõrd praktilist vajadust haldusorganite seaduses sätestamisest loobumiseks ei ole, ei ole meie arvates vaja alustada selles küsimuses PS muutmist.

Ministeeriumi ja asutuste struktuuri seaduses täiendav või senisest erinevalt reguleerimine on otsustamise küsimus. Leiame, et juhtimistasandite ja -võtete ülemäärane ühtlustamine seaduse regulatsioonidega takistab organisatsiooni eripärasest lähtuvate sobivaimate juhtimisvõtete kasutamist.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi osalusega äriühingute juhtimine, järelevalve ja vastutus vajab senisest rangemat regulatsiooni nagu ka analüüsitud dokumendis märgitud.

II ARVAMUS DOKUMENDI OSA „ÜLEVAADE SENI TEHTUD TÖÖST“ KOHTA

Haldusõiguse üldosa ja selle osana halduskorralduse seaduse väljatöötamisega enne 2007. aastat seotud olulisemad punktid.

Kui ajalooline osa väljatöötamiskavatsuses esitada, siis vajaks see täpsustamist. Alljärgnevalt on märksõnadena esitatud olulisemad punktid eelnevate perioodide 1992-1997; 1998-2002 ja 2003-2007 töö ja saavutatud tulemuste iseloomustamiseks.

1992-1997

- Õigusriigile vajaliku haldusõiguse üldosa väljatöötamise vajadus.
- Põhiseadusest tulenevaid õigusriiklike põhimõtteid juurutas neil aastail ennekõike halduskohus oma praktika kaudu.
- Seoses Euroopa Liiduga ühinemise eesmärgiga asuti valmistuma *acquis communautaire* ülevõtmiseks (sh seati eesmärgiks haldusõiguse üldosa loomine ja eriosa reform).
- Sellel perioodil peeti intensiivset vaidlust küsimuses, kas Eesti peaks üle võtma mõne teise riigi õigust. Justiitsministeerium soovis üle võtta Saksa või Austria õigust. Tehti eelkõiguseid Saksa õigusteadlastega haldusõiguse üldosa eelnõude koostamiseks.

1998-2002

- Haldusõiguse üldosa reform ja eriosa seaduste asjakohane muutmine. Eelnõude valmimine, menetlus, jõustumine, koolitus ja teavitamine.
- Justiitsministeerium otsustas avalikus õiguses Saksa õiguse ülevõtmisest esialgselt planeeritud viisil ja määral loobuda. Nt haldusmenetluse seaduse koostamisel juhitudi mh Hollandi praktikast, kuivõrd see oli Eesti vajadustega paremini ühitatav ja tollal üks moodsamaid lähenemisi Euroopa Liidus. Muudeti ka Saksa ekspertidega sõlmitud lepingud: eelnõude tellimisest loobuti, selle asemel telliti ekspertnõu. Osaliselt esitati nõuanne eelnõude vormis, osaliselt isiklikel kohtumistel ja ekspertarvamustena. Vabanenud raha suunati avaliku õiguse ja avaliku halduse saksa- ja ingliskeelse kvaliteetkirjanduse hankimisele, alustati koostööd kohtunike jt praktikutega, kaasati Tartu Ülikooli õigusteaduskond ja avaliku halduse eksperdid. Võrdlemisi detailne ülevaade sel perioodil tehtust on avaldatud Ülle Madise artiklis „Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest“².
- Seaduseelnõud valmisid ja menetleti koostöös seaduse adreassaatide ja rakendajatega. Muudatuste sisu selgitati ja kooskõlastati adreassaatide ja rakendajatega juba eelnõude koostamise käigus. Koolitusvajadus otsustati ühiselt. Rahvusvahelise Õiguskoostöö Keskuse (Center for International Legal Cooperation) ja Hollandi Justiitsministeeriumi toel anti 2004 välja „Haldusmenetluse käsiraamat“ (autorid Anno Aedmaa, Evelin Lopman, Nele Parrest, Ivo Pilving, Einar Vene, eksperdid prof. Kalle Merusk, Jüri Mölder ja Ants Manglus). Käsiraamatud jaotati tasuta kohaliku omavalitsuse üksustele, halduskohtutele jt rakendajatele.
- Halduskorralduse seaduse eelnõu läbis põhjaliku kooskõlastuse ja algatati Riigikogus 25.7. 2000. Menetlus takerdus koalitsioonipartnerite ja ka erakondadesiseste erimeelsuste tõttu. Põhiprobleemid olid maavanemate ja maavalitsuste roll ning valitsuse ja ministeeriumide juhtimine (peaministri roll, rahandusministeeriumi roll, kantsleri ja ministri tööjaotus

² Juridica 2003 nr 1, lk 38-44.

ministeeriumis, ministeeriumi struktuur jms), kohustuslike kohaliku omavalitsuse liitude moodustamine, avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmine jms. Kuna poliitilised eriarvamused olid ületamatud, menetleti eelnõude osi, millel oli RK enamuse toetus, eraldi:

- Kantslerid allutati selgemalt ministrile. Seati sisse 5-aastane ametiaeg ja võimalus kantsler koostöö ministriga mittelaabumise tõttu vabastada. Avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus, jõustus 27.1.2001.
- Halduskorralduse seaduse eelnõusse kavandatud säte, mis pidi andma asutuse juhile õiguse volitada haldusakti allkirjastama alluv ametnik ja kaotada sellega sisulise tähenduseta allkirjaahelad ning konkretiseerida vastutust, paigutati haldusmenetluse seaduse §-i 8 lg2 (jõustus 1.1.2002).
- sisekontrollisüsteemi ja siseauditi sätted ning riigi esindamine kohtus lisati VVS-i.
- Halduskorralduse seadusest eraldati halduskoostöö seadus (jõustus 1.7.2003), kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus (jõustus 1.7.2003),
- sätestati maavanema vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu (Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus, jõustus 8.4.2004).
- Sellel perioodil konkureerisid Justiitsministeeriumi Kontinentaal-Euroopa õigusriigi ideed ja Rahandusministeeriumi *New Public Management*-i ideed.

2003-2007

- Haldusõiguse üldosa reformi kavandatud teine etapp: seaduste rakenduspraktika analüüs ja vajadusel koostöös kohtunike jt asjatundjatega üksikmuudatuste ettevalmistamine jäi lõpuni viimata. Reformide ettevalmistajaiks olnud spetsialistid lahkusid ministeeriumist. Püsiv koostöö kohtunike, teiste ministeeriumide, põhiseaduslike institutsioonide, advokaatide ja Tartu Ülikooliga lagunes.
- Sel perioodil kehtestati abiministri ja regionaalministri kui ministeeriumi juhtiva teise ministri regulatsioon. Dokumendi lk 12 [c] ministeeriumi tasand (sh juhtimine, struktuur), a. Minister] on ebatäpsus: regionaalminister ei ole portfelliga minister, vaid juhib Siseministeeriumi nagu siseministergi (VVS § 49¹).

III ARVAMUS DOKUMENDI OSA B „HALDUSKORRALDUSE REGULATSIOONI LÄHTEÜLESANNE“ KOHTA

Halduskorralduse sisulise uuendamise vajadus. Halduskorralduse seadus on mõtet välja töötada siis, kui selle kaudu uuendatakse ka kokkuleppeid halduskorralduse sisu asjus ja lahendatakse konkreetsed esile kerkinud probleemid juhtimise, vastutuse, koostöö jm osas.

Dokumendi lk 3-4 esitatu [sisukorra numeratsiooni järgi osad 1.1., 2., 1.1., 3.] oleks soovitatav väljatöötamiskavatsusest välja jätta, kuivõrd on vastuolus paljude väidetega, mis dokumendis on esitatud.

Kõikide haldusorganite loetlemine ühes seaduses ei ole mõistlik ega ilmselt ka võimalik, v.a juhul, kui kogu haldusõiguse üld- ja eriosa koondatakse ühte seadusesse. See on teoreetiliselt võimalik, ent raske on näha selle kasu ja arvestada tuleb, et kogu täidesaatva võimu tegevuse regulatsiooni praktikas ühte seadusesse koondada ei õnnestu.

Muuhulgas oleks põhiseadusvastane Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamust nõudvate haldusõiguse eriosa seaduste (sh riigieelarve seadus, riigikaitset käsitlevad seadused jt) liitmine ühte seadusesse ülejäänutega. Kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet ei tohi meelevaldselt laiendada.

Väide, mille kohaselt „halduskorralduse küsimused on kas täielikult reguleerimata, reguleeritud ebapiisavalt mitmetes seadustes /---/“ ei vasta tõele. Reguleerimine erinevates seadustes ei ole iseenesest probleem, mis õigustaks seaduse muutmist; täielikult reguleerimata halduskorralduse küsimusi, mis vajaksid asjatundjate üksmeelse arvamuse kohaselt reguleerimist ja mida oleks võimalik reguleerida, ei ole teada ega ole ka dokumendis välja toodud. Küll aga on jätkuvalt lahendamata hulk sisulisi halduskorralduse probleeme, mille lahendamise venimine kahjustab riigi- ja kohaliku halduse arengut. Probleemvaldkonnad on meie arvates:

- üldpädevusega riigi regionaalhalduse asutuse vajalikkus ja ülesanded (mh maavalitsuste arv)
- riikliku kohahalduse korraldus, sh riigi haldusülesannete delegeerimine KOV-dele (seondub kohaliku omavalitsuse, st mitte üksnes piiride, vaid ülesannete reformiga)
- haldusorganite pädevuse piiritlemine: kattuvuse ja lünkade kõrvaldamine
- asutustevaheline koostöö jagatud vastutusvaldkondades (koostöö vorm, osalevate spetsialistide töökorraldus, tööaja planeerimine ja töötulemuse hindamine nii, et osalised oleksid motiveeritud ja neil oleks piisavalt aega ühisprojektis osalemiseks)
- ametiabi praktikas sagedasemat kasutamist piiravate normide kõrvaldamine ja uuendamine
- avalik-õiguslike juriidiliste isikute osalus poliitikakujundamisel ja elluviimisel, vastutuse jaotus
- vastutus riigi äriühingute juhtimise eest
- haldusülesannete täitmine sihtasutuste kaudu
- põhjenduseeta ülekoormus haldusorganisatsioonis (nn asendustegevus, mis takistab spetsialistide tööaja tulemuslikumat kasutamist jmt)

Halduskorralduse üldosa ja eriosa eristamine ei pruugi olla sisuliselt vajalik, sellest võiks väljatöötamiskavatsuse parema loetavuse huvides loobuda. Ka haldusmenetluse eriosa koodeksite võimalikul jõustumisel ei peaks nende reguleerimisobjektiks olema halduskorraldus, vaid

haldusmenetlus konkreetsetes haldusõiguse eriosa valdkonnas osas, mis ei ole kaetud haldusmenetluse seadusega ja mis vajab reguleerimist. Haldusorgani mõiste jm kesksed mõisted on defineeritud haldusmenetluse seaduses, definitsiooni ümbertõstmise mõnda teise seadusesse ei ole vajalik ega põhjendatud. Eriosa (sh tulevaste koodeksite) normides tuleks sätestada konkreetsete haldusaktide andmiseks ja toimingute tegemiseks pädevad haldusorganid. Halduskorralduse ülesanne on määratleda asutuste liigid, juhtimine, alluvus jms.

Valitusasutuste ülesannete piiritlemine on eriseaduste küsimus, sh vääртеomenetluses pädevuste muutmise küsimus. Sellega on praktikas palju probleeme, aga üldisel viisil seda küsimust pole võimalik lahendada, vaid lahendus tuleb leida igale kattuvale pädevusele või pädevuse puudumisele eraldi. Kõigi nende probleemide lahendusi ei ole praktikas mõistlik ega võimalik panna ühte seadusse.

Ministriumidevaheline koostöö ja koordineerimine. Ministriumidevahelise koostöö puudulikkusele juhitakse tähelepanu nii kommenteeritavas dokumendis, OECD riigivalitsemise raportis kui mitmes Riigikontrolli auditis. Dokumendis ja OECD raportis on lahenduseks peetud valitsemiskorralduse paindlikkuse suurendamist ja uute koordineerimismehhanismide kasutuselevõtmist (nt teatud üksikülesannetes mitme ministri allumine ühele ministriale, peaministri juhtimisvolituste suurendamine jm). Sama teema on juba aastaid üleval nii avaliku sektori juhtimisanalüüsides kui ka selleletemalises akadeemilises kirjanduses. Eelkõige käsitletakse koostöö ja koordineerimise probleeme kui uue haldusjuhtimise reformide (*New Public Management, NPM*) tagajärge. NPM reformidest on kantud olnud ka Eesti avaliku sektori mitmed algatused. NPM reformidega kaasnenud spetsialiseerumine, autonoomsete agentuuride loomine ning poliitikalakujundamise ja selle elluviimise lahutamise tagajärjel tekkiski avaliku sektori killustatus. Poliitiline kontroll vähenes, vastutus pidi säilima. Tulemusjuhtimise juurutamine viis asutuste vahelise võistluslikkuseeni ega motiveerinud koostööle.

Vastureaktsioonina NPMile tekkisid ühtse valitsemise ehk *'joined-up government'* ja *'whole-of-government'* kontseptsioonid. Ka OECD riigivalitsemise raport on kantud ühtse valitsemise filosoofiast. Mõned autorid peavad *'joined-up government'* ja *'whole-of-government'* kontseptsioone kaheks eraldi nähtuseks, teised sama asja erinevateks nimedeks. Üldiselt jõutakse aga järeldusele, et suuresti on tegemist järjekordse moevooluga avaliku halduse reformide retoorikas.³

Ühtse valitsemise filosoofiast lähtudes on riikides katsetatud erinevaid juhtimismehhanisme ja –struktuure. Nende seas näiteks:

- probleemi- või nähtuse põhine organisatsioon
- sihtgrupi põhine organisatsioon

³ Christensen, Tom; Lægreid, Per (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, Public Administration Review, Nov/Dec, 1059-1066.

Governments for the Future. Main report. (2013) Finnish Ministry of Finance, Kättesaadav <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/22/cover>.

Lægreid, Per; Dyrnes Nordø, Åsta; Rykkja, Lise H. (2013) The Quality of Coordination in Norwegian Central Government, COCOPS Working Paper No. 14.

O'Flynn, Janine; Buick, Fiona; Blackman, Deborah & John Halligan (2011) You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-Up Government, International Journal of Public Administration, 34:4, 244-254.

- superministeeriumid
- üheks organisatsiooniks koondatud ministeeriumid
- horisontaalsed poliitikaprogrammid
- ministeeriumite vahelised komisjonid
- koordineerimiskomiteed
- peaministri büroo rolli suurendamine, sh peaministri büroo juurde eraldi koordineerimiskomitee määramine.⁴

Senised kogemused, mida on täpsemalt analüüsitud Norra, Rootsi, Soome, Suurbritanniast, Austria ja Šotimaa näitel, ei võimalda eriti optimistlikku hinnangut anda ja pigem õpetavad, et nende mehhanismide mõju tegelikule koostööle ja poliitika koordineerimisele on keeruline hinnata.⁵

Järeldused teiste riikide kogemuse pinnalt.

- Olemas ei ole ühte juhtimisstruktuuri, mis sobib kõikjale. Üksnes administratiivsed meetmed, mida ei toeta samaaegne poliitiline pühendumine ja hea suhtluskultuur, ei ole kuigi edukad.
- Organisatsiooni struktuur ja juhtimismudel pole kõige olulisemad elemendid, et saavutada head koostööd. Nn vanad, hierarhiaal põhinevad koordineerimismehhanismid on samaväärsed uute võrgustikupõhiste lahendustega. Nad pigem täiendavad kui asendavad teineteist.
- Pole olemas ühte ja ainuõiget koordineerimise valemit, mis aitaks toime tulla võistlevate huvidega ja teha keerulisi poliitikavalikuid. Erinevate katsed koordineerimismehhanismide arendamiseks võivad omada hoopis olulist negatiivset mõju valitsuse vastutusele (ehk vastutus hajub sellistes keerulistes süsteemides).
- Üldiselt on edukamad olnud väiksemad samm-sammult ellu viidud algatused kui suured ja järsud reformid.⁶

Eesti seadustes on samuti loodud mitmekesiseid võimalusi erinevate ja uudsete juhtimismehhanismide ja struktuuride kasutamiseks (näiteks nn portfelli minister, ühte ministeeriumi võib juhtida mitu ministrit, võimalus nimetada ametisse abiminister, moodustada valitsuskomisjone, muid komisjone ja nõukogusid). Mitmete võimaluste kasutamisest on praktikas loobutud (nt abiminister, nn portfelli minister).

Senine Eesti ja välisriikide praktika näitab, et lahendus koostöö ja koordineerimisprobleemidele ei peitu juhtimissüsteemide veelgi keerulisemaks muutmises. NPMi negatiivsete tagajärgede vastu võitlemisel ei ole mõistlik loota NPMi enda vahenditele.

Koostöö edukus sõltub sellest, kas:

- kõiki osalevaid ministeeriume juhtivad ministrid soovivad ühist eesmärki saavutada ja on seadnud selle ministeeriumi spetsialistide jaoks prioriteediks (mh tööaja planeerimisel ja tulemuste hindamisel);

⁴ Governments for the Future. Main report. (2013) Finnish Ministry of Finance, Kättesaadav <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/22/cover>.

Lægred, Per; Dyrnes Nordø, Åsta; Rykkja, Lise H. (2013) The Quality of Coordination in Norwegian Central Government, COCOPS Working Paper No. 14.

⁵ Sealsamas

⁶ Sealsamas

- kõik osapooled täidavad oma ülesandeid hästi (st neil on nende ülesannete täitmiseks aega ja vajalikud oskused);
- kõik osapooled täidavad Riigikogu otsuses „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001> antud juhiseid;
- kõik osapooled planeerivad aega arvestades teiste ajaga.

Kui projekt on erinevate ministrite poliitiliste seisukohtade ja / või prioriteetidega vastuolus, ei õnnestu koostöö sõltumata sellest, milline on haldusorganisatsioon. Lahenduseks võib sellisel juhul olla mitme ministeeriumi spetsialistidest moodustatud töögrupp, mida juhivad ministrid, kes on tulemusest enim huvitatud või valitsuses vastutajaks määratud, seda aga tingimusel, et osalevate ametnike tööülesannete ja tähtaegade määramisel ning töötulemuse mõõtmisel arvestatakse osalemist teise ministeeriumi eesmärkide täitmisel.

Ministeeriumide struktuuriüksuste projektipõhine ümbertõstmine ei anna Eestis tõenäoliselt soovitud tulemust. Suhteliselt väikese hulga spetsialistidega tuleb täita erinevat tüüpi ülesandeid. Praktikas võib taoline ümbertõstmine tähendada täiendavate inimeste töölevõtmist ja kindlasti toob ümbertõstmine kaasa kõrvalkulusid, sh spetsialisti ajakulu põhitööga mitteseonduvale tegevusele. Mõistliku ajaplaneerimise korral on ühel inimesel võimalik täita paralleelselt ülesandeid mitmes projektis, tugevama sünergia võib luua justnimelt erinevatest asutustest spetsialistide ühe ülesande täitmisele rakendamise.

EL õigusloome küsimustes peaks meie arvates püüdlema suurema paindlikkuse poole ja vältima range hierarhilise korralduse ettekirjutamist.

Ministrite allutamine üksteisele ja koordineerimine. Mõne ministri allutamine teisele ministrile ei ole põhiseaduspärane ega koalitsioonivalitsuse tingimusi praktikas mõeldav. Ministeeriumid põhinevad ainujuhtimisel, iga minister juhivad oma valitsemisala ning on teistega võrdne valitsuse liige. Võimalikud erimeelsused ministrite vahel lahendab Vabariigi Valitsus tervikuna. PS võimaldab määrata ühe ministri juhtima mitut ministeeriumi. Kui selleks on praktiline vajadus, võib VVS-i vastavalt muuta (vt ka PS kommenteeritud väljaanne 2012, § 89 kamm.5.2).

Meie arvates on mõistlik säilitada Justiitsministeeriumi tugev koordineerimisvõime õigusloome küsimustes ja Rahandusministeeriumi koordineerimisvõime riigieelarve küsimustes ning kaaluda võiks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tõhusamat koordineerimisvõimet IT küsimustes.

Peaministri institutsionaliseerimine. Õigusteadlaste valdava arusaama kohaselt on peaminister Eesti PS kohaselt *primus inter pares*, st valitsuse istungi juhataja otsese käsuvõimuga Vabariigi Valitsuse liikmete suhtes. Peaministrile ulatuslikumate volituste andmine nõuaks PS muutmist. On ka teistsuguseid arvamusi, mille kohaselt on peaministri juhtimisvolituste suurendamine võimalik. Kui selleks on praktiline vajadus, tuleb teha täiendav analüüs. Koalitsioonivalitsuse loogikaga tugev peaminister probleemilt ei ühildu, kuivõrd suurendab konfliktide hulka valitsuses. Samuti võiks taoline muudatus tuua kaasa sisuliselt pea- või riigiministeeriumi tekkimise, kus dubleeritakse teiste ministeeriumide funktsioone. Seega tuleb arvestada võimaliku kulude kasvuga ja võrrelda kulusid saadava kasuga.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on peaministri rolli kohta märgitud järgmist. Võrreldes 1920. ja 1937. a põhiseadustega on peaministri volitused kehtivas PS-s piiratumad. Nii näiteks võis riigivanem 1920. a põhiseaduse § 61 alusel aru pärida üksikutelt ministritelt nende tegevuse kohta.

1937. a põhiseaduse § 52 järgi ei võinud peaminister mitte ainult ministritelt aru pärida, vaid tal oli õigus anda neile ka juhtnööre nende tegevuses. Kehtiv PS sellist õigust peaministrile *expressis verbis* ette ei näe. Samas tuleb mõnda, et juhtimisfunktsiooni teostamine eeldab arupärimise ja ka korralduste andmise õigust. Nimetatud põhimõttest tulenevalt annab VVS § 36 lg 2 p 3 peaministrile õiguse nõuda ministrit seletusi tema tegevuse kohta. Siinjuures tuleb aga rõhutada, et PS ei anna peaministrile õigust sekkuda ministrite tegevusse (ministeeriumide tegevusse). Samas on tal PS kohaselt õigus teha presidendile ettepanek ministri vabastamiseks näiteks juhul, kui minister ignoreerib valitsuse poliitikat, töötab sellele vastu või ei täida oma ülesandeid kohusetundlikult. Mitmeparteisüsteemis, kus tavaliselt on tegemist koalitsioonivalitsustega (mida näitab ka Eesti praktika), peab peaminister siinjuures arvestama koalitsioonipartnerite seisukohtade ja koalitsioonikokkulepetega.⁷ Peaministri rolli suurendamine tähendaks ka teda toetava Riigikantselei rolli suurendamist. Viimase aja praktika on olnud pigem vastupidine. Mitmed kesksed ja koordineerivad ülesanded on Riigikantseleilt üle antud ministeeriumitele (nt avalik teenistus Rahandusministeeriumile, Riigi Teataja Justiitsministeeriumile).

Ministeeriumide loomine ja nende valitsemisalade otsustamine. Dokumendis tõstatatakse küsimus, kas ministeeriumid ja nende valitsemisalad peavad olema määratletud Vabariigi Valitsuse seaduses või oleks võimalik ette näha paindlikumat korraldust.

OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavas on ette nähtud, et valitsuse töö paindlikkuse suurendamiseks töötatakse välja seaduse muudatused, mille kohaselt oleks ministeeriumide valitsemisalade kindlaksmääramine ning ametite ja inspeksioonide (va julgeolekuasutuste ja funktsionaalselt sõltumatute ametite või inspeksioonide) moodustamine ja ümberkorraldamine valitsuse pädevuses.

Senise praktika kohaselt ei ole kehtiv õigus takistanud valitsusasutuste loomist, ümberkorraldamist ega lõpetamist. Riigiorganisatsioonis toimuvad pidevad muudatused, sh valitsusasutuste ümberkorraldused.⁸ Seega ei lahendaks taoline ümberkorraldus ühtegi tegelikku probleemi.

Näiteks kui veel aastal 2006 oli 35 ametit ja inspeksiooni, siis praeguseks on neid 28. Ametitest alustasid viimati tööd 2010. aastal Põllumajandusamet (loodi Taimetoodangu Inspeksiooni, piirkondlike maaparandusbüroode ja Maaparanduse Ehitusjärelvalve- ja Ekspertiisibüroo ühendamisel) ja Terviseamet (loodi Tervisekaitseinspeksiooni, Tervishoiuameti ja Kemikaalide Teabekeskuse ühendamisel) ning 2009. aastal Keskkonnaamet (loodi keskkonnateenistuste, looduskaitsekeskuse ning kiirguskeskuse baasil). Alates 2010. aastast tegutsevad ühe asutusena ka Politsei- ja Piirivalveamet. Ka valitsusasutuste tõstmine ühest valitsemisalast teise ei ole olnud probleemiks. Näiteks Riigikantselei on andnud mitmeid ülesandeid üle ministeeriumidele ning tema valitsemisalal ei ole enam ühtegi asutust. Viimati võttis Haridus- ja Teadusministeerium 2012. aasta algusest Riigikantseleilt üle Rahvusrhiivi.

Valitsuse enesekorraldusõiguse ulatuse kohta on Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes asutud järgmisele seisukohale: „§ 86 kamm 4.3. Vabariigi Valitsusel kui iseseisval põhiseaduslikul organil

⁷ Kalle Merusk, Jüri Pöld. VI peatükk. Vabariigi Valitsus. § 93 kamm. 1.2. -Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Ü. Madise jt (toim), Tallinn: Juura, 2012.

⁸ SA Eesti Koostöö Kogu koostatud ülevaadet riigiorganisatsioonist. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf.

Sarapuu, Külli (2013). Mapping and Explaining Post-Communist: The Case of Development of Administrative Structure Estonian Public Administration 1990–2010. Doktoritöö, Tallinna Tehnikaülikool.

on ka enesekorraldusõigus. See puudutab eelkõige valitsuse kui kollegiaalse organi sisemist töökorraldust. PS näeb selles osas ette väga üldise regulatsiooni (§ 96), täpsemini on Vabariigi Valitsuse töökorraldus sätestatud VVS-s, kus nähakse ette, et valitsuse istungite ettevalmistamine ja toimumine ning muud valitsuse töökorralduse küsimused sätestatakse valitsuse määrusega kinnitatavas Vabariigi Valitsuse relemendis. Seega võib öelda, et valitsuse enesekorraldusõigus on piiratud. [---] 6.1. Vabariigi Valitsuse pädevuse täidesaatva riigivõimu organisatsiooni kujundamisel ja sellesse kuuluvate asutuste pädevuse määramisel on determineerinud PS. Üheks olulisemaks sätteks on siin PS § 3 lg 1, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Siin on PS kehtestanud seadusereservatsiooni põhimõtte, mille järgi ei saa Vabariigi Valitsus asutada valitsusasutusi ja sätestada neile õiguslikke aluseid täidesaatva riigivõimu teostamiseks. Need pädevused kuuluvad seadusandjale. Teatud liiki valitsusasutuste puhul näeb PS otseselt ette nende moodustamise seaduse alusel. Nii näiteks moodustatakse ministriumid § 94 lg 1 järgi seaduse alusel. PS näeb ette riigikantselei olemasolu (§ 95 lg 1) jne.“⁹ Sama seisukoht on veidi teise nurga alt argumenteerituna esitatud ka § 94 kommentaaris 1.

Ministriumide loomise ja nende ülesannete ning pädevuse määratlemise andmine Riigikogult Vabariigi Valitsusele ei lahendaks praktilisi probleeme, see ei ole põhiseaduslikult nõutav ja õigusteadlaste domineeriva arvamuse kohaselt oleks põhiseadusevastane.

Mitu ministriumi juhtivat ministrit. Mõeldav on näha seaduses valitsust moodustavale peaministrile ette võimalus määrata ühte ministriumi juhtima mitu ministrit ja varieerida ministrite ametinimetusi. Kui taolise muudatus ainsaks põhjuseks ei ole lihtsustada valitsuskoalitsiooni moodustamist, võiks praktilise vajaduse kirjeldamise korral õiguslikku lahendust täiendavalt analüüsida. Meie teada ei ole senine korraldus valitsuste moodustamist takistanud ja täiendavaid probleemikirjeldusi teadmata on raske õiguslikku lahendust välja pakkuda.

2014. aasta alguses kooskõlastamisele saadetud kohaliku omavalitsuse korralduse reformi seaduse eelnõu¹⁰ sisaldab sätet: „Regionaalminister valmistab koostöös asjaomaste ministriumidega ette Vabariigi Valitsuse seaduse ja muude vajalike õigusaktide muutmise regionaalministri ametikoha kaotamiseks alates 2018. aasta 1. jaanuarist. Õigusaktide muudatusettepanekud esitatakse Vabariigi Valitsusele hiljemalt 2016. aasta 31. jaanuariks.“ (§15 lg 5) Muudatust ei ole eelnõu seletuskirjas põhjendatud. Võimalik, et ministri ainujuhtimisele rajatud põhiseaduslikus korralduses tekitab kaksikjuhtimine hõõrdumisi.

Haldusakti andmiseks või -toimingu tegemiseks pädeva haldusorgani ja tema täpse pädevuse seaduses sätestamise nõue. Ministriumide valitsemisaladesse kuuluvate täidesaatva võimu asutuste olemasolu ja alluvuse otsustamisel Riigikogu rolli vähendamist piirab halduse seaduslikkuse, õigusselguse, parlamentaarse kontrolli ja Riigikogus kõikide oluliste küsimuste otsustamise nõue. Domineeriva seisukoha järgi tuleb seaduses selgelt määratleda isiku põhiõiguste piiramiseks õigustatud pädev haldusorgan ja tema õigused.¹¹

Teoreetiliselt oleks mõeldav haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks pädeva haldusorgani määratlemisest loobumine nt nii, et sätestatakse teatud tegevuse eeltingimusena loa või

⁹ Kalle Merusk, Jüri Põld. VI peatükk. Vabariigi Valitsus. -Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Ü. Madise jt (toim), Tallinn: Juura, 2012.

¹⁰

¹¹ Vt RKPJKo 5.10.2000, 3-4-1-8-2000

registreeringu hankimine ning näidatakse koht (nt riigiportaali aadress), kuhu tuleb selleks pöörduda. Haldusesiseselt tuleks sel juhul taotlus suunata vastutavale haldusorganile. E-riigi edasiarendusena võib sellises suunas liikumine olla haldusakti aadressaadi algatusel toimuvates haldusmenetlustes mõeldav, ent nõuab mõistagi uusi järelevalvemehhanisme, halduskohtumenetluse vastavat kohandamist jms.

Järelevalve teostamise raames haldusaktide andmine ja toimingute tegemine peaks aga ilmselt ka uuendusliku riigihalduse e-keskkonna tekkides jääma seaduses konkreetset haldusorgani, selle pädevuse, pädevuse teostamisega seotud õiguste ja kohustuste ning haldusakti või toimingu aadressaadi õiguste ja kohustuste kaudu määratletuks (nt Konkurentsiameti, Andmekaitseinspeksiooni, Politsei- ja Piirivalveameti, Maksu- ja Tolliameti, Kaitsepolitsei ameti jt pädevuse põhiõiguste piiramisel saab määratleda vaid seadusandja).

Asutuse juhtimine. Seaduses ei peaks meie arvates kirjeldama üksikasjalikult juhtimissüsteemi ja -vahendeid, kuivõrd see takistaks asutuste head juhtimist, st juhtimist lähtudes konkreetse asutuse olemusest ja eripärast. Seadus võiks sätestada, millised õigused ja kohustused asutuse juhil on, jättes nende täitmise vahendite valimise õiguse asutuse juhile. Kas ja kuivõrd ühtlustada asutuste nimetusi ja põhistruktuuriüksusi, on eripäradele kohanduva paindlikkuse piiramise otstarbekuse küsimus. Kuna ühtsest palgaastmestikust on loobutud (vt ATS 6. ptk), on see ühtlustamise kasuks rääkiv argument kadunud.

Ametid ja inspeksioonid. Väljakujunenud praktika näitab, et inspeksiooni kui eraldiseisva asutuse tüübi roll hakkab kaduma. Säilinud on neli inspeksiooni, uusi inspeksioone ei ole viimastel aastatel loodud. Veel 2006. aastal tegutses näiteks 9 inspeksiooni. Samu ülesandeid täidavad ametid ja inspeksiooni kui eraldiseisva, üksnes järelevalvele keskendunud asutuse loomist ei peeta enamasti mõttekaks. Leitakse, et ameti vorm võimaldab erinevaid funktsioone enam integreerida (lisaks järelevalvele on oluline ka ennetustegevus, nõustamine, poliitikakujundamine).¹²

Tulevikus võib kaduda vajadus inspeksiooni eraldiseisva valitsusasutuse tüübina reguleerida, kuid olemasolev regulatsioon ka ei takista igapäevast tööd.

Prokuratuuri, Kaitseväe, Andmekaitseinspeksiooni, Konkurentsiameti, Finantsinspeksiooni, Teabeameti, Kaitsepolitsei ameti jt) suhtes tehtud erisused nimetuse, alluvuse, juhi määramise jm osas on põhjendatud ja neist loobumine ei ole meie arvates vajalik, kohati pole see ka EL või PS nõuete tõttu lubatav.

Euroopa Liidu mõju haldusorganisatsioonile. Euroopa Liit nõuab liikmesriikide haldusorganisatsioonilt EL õiguse rakendamisel tõhusust ja koostööd nii siseriiklikes kui piiriülestes suhetes ja suhetes EL agentuuridega. Võrdlemisi konkreetset nõudeid liikmesriigi haldusorganisatsioonis järelevalvet teostavate asutuste olemasolule ja iseseisvusele on kehtestatud andmekaitse, finantsteenuste, migratsiooni, elektri- ja gaasituru, elektroonilise side ning maksu- ja tolli valdkonnas¹³.

¹² SA Eesti Koostöö Kogu koostatud ülevaade riigorganisatsioonist. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigorganisatsioonist_november2013.pdf.

¹³ Lühiülevaade olemasolevatest nõuetest ja lahendamist vajavatest probleemkohtadest: Discussion Paper No 3. EU Administrative Law and National Administrations. -Assises de la Justice Conference, Brussels, 21.-22.11.2013. Kättesaadav http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/administrative_law_en.pdf

Euroopa Liidu Kohtus on olnud vaidlusi andmekaitse organi sõltumatuse osas¹⁴, nõudeid on seatud haldusorganite pädevusele, nt keskkonnakahju hindamise kontekstis¹⁵

Nõuded siseriiklikule haldusorganisatsioonile (korraldusasutus, rakendusasutus, kontrollisüsteem, toetuse saaja), mis on eelduseks EL fondidest toetusraha jagamiseks liikmesriigis, on sätestatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 17.12.2013 määruses nr 1303/2013¹⁶ (art 72 jj).

Korraldusasutuse, rakendusasutuse/ -üksuse, auditeeriva asutuse, sertifitseeriva asutuse ega toetuse saaja osas ei ole kehtestatud nõuet luua erinevad asutused. Nõutav on kindlustada funktsioonide lahusus. Oluline on, et raha andmise (rakendusasutus, rakendusüksus), toetuse saamise (toetuse saaja) ja järelevalve (auditeeriv asutus) osas oleks kohustuste lahusus tagatud. Kohustuste lahusust saab tagada ka ühe ja sama asutuse sees.

Eesti Rahandusministeeriumis on struktuuritoetuse saaja ja rakendusasutuse või -üksuse funktsioonid allutatud erinevatele asekantsleritele. Auditeeriv üksus allub otse kantslerile. Rahandusministeerium korraldusasutusena ei pea rakendusasutuse või -üksuse funktsioone välja delegeerima ja võib neid ise täita/koordineerida.

Küsimus mitme liikmesriigi ühistest seirekomiteedest ja nende tegevuse õiguspärasuse kindlustamisest väljub suures osas halduskorralduse raamest, ent seisukohtade arengut tuleks jälgida¹⁷.

Riigi ülesannete täitmine eraldiseisvate avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu.

Avaliku ülesande täitmise delegeerimiseks on õigusteoreetiliselt kolm võimalust.

- avalik-õigusliku juriidilise isiku kontrolli alla jääva eraõigusliku juriidilise isiku loomine ja sellele avaliku ülesande täitmise delegeerimine. Näiteks võib riik luua ülesande eesmärgipärasemaks täitmiseks riigi sihtasutuse või äriühingu. Sellisel juhul on tegemist puhtalt formaalse delegatsiooniga. Vastutus ülesande täitmise eest jääb delegeerijale.
- Teine delegeerimise viis on avaliku ülesande täitmise delegeerimine eraisikule, kes ei sõltu delegeerijast. Näiteks on riik delegeerinud notaritele avaliku tõestamismenetluse läbiviimise. Funktsionaalne delegatsioon ei vabasta delegeerijat vastutusest ülesande õiguspärase täitmise eest, mis eeldab omakorda piisava järelevalve sätestamist, kuid sellele lisandub delegaadi vastutus.
- Kolmas delegeerimise viis on avaliku ülesande muutmine ühiskondlikuks ülesandeks ning selle ülekandmine ühiskonna sfääri. Näiteks on riik avanud telekommunikatsiooniteenuse ja energiaturu. Seda võib tinglikult nimetada materiaalseks delegatsiooniks, sest tegemist pole delegatsiooniga kitsamas mõttes. Oluline on, et eksistentsiaalselt vajaliku teenuse puhul ei vabane riik vastutusest tagada selle kättesaadavus.¹⁸

NPM reformidega kaasnes muu hulgas ka avalike ülesannete delegeerimine erasektorile,

¹⁴ Vt nt C-614/10 European Commission v. Austria; C-518/07 Commission v Germany.

¹⁵ Otsus liidetud kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08, p 59,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79749&p>

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:EN:PDF>

¹⁷ Vt ühiste seirekomiteede kohta esitatud eelotsusetaotlusi <http://www.nc.ee/?id=872>

¹⁸ Kalle Merusk, Taavi Annus, Madis Ernits, Hent Kalmo, Heiki Lindpere, Lauri Madise, Lauri Mälksoo. I peatükk.

Üldsätted. § 3 komm 2.1.1. -Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Ü. Madise jt (toim), Tallinn: Juura, 2012.

erastamine ning autonoomsete spetsialiseeritud (tihti ka monofunktsionaalsete) agentuuride loomine. Nende reformide positiivsete tulemustena on välja toodud asutuste sisemiste protsesside paranemist ning tulemustele ja sihtgruppidele orienteeritust. Mõju läbipaistvusele ja vastutavusele on riigiti olnud erinev. Negatiivne mõju on seotud killustatuse suurenemisega, koordineerimise keerukuse ja organisatsioonilise ebastabiilsusega.¹⁹

Eestis ei olnud selliste monofunktsionaalsete asutuste (teaduskirjanduses üldistatult *agentuuride*) loomine nii hoogne kui mujal arenenud riikides, sest suurem osa taasiseseisvumisaja riigi ülesehitamise tegevusest oli kantud vastupidisest, hajusa ja killustatud haldusorganisatsiooni kokkutõmbamise ja ühtlustamise eesmärgist, multifunktsionaalsete asutuste loomisest. Multifunktsionaalsete asutuste loomist võib pidada väikeriigi eripäraks. Ent seoses ELiga liitumisega seniste reformide suund muutus. Ka siin asendus senine ühendamispoliitika pigem uute organisatsioonide juurdeloomisega.²⁰

Sihtasutused. Viimastel aastatel on avalikus sektoris kõige enam juurde loodud sihtasutusi²¹. Suurenenud on nii asutuste kui töötajate arv ja kasvanud sihtasutuste roll riigi ülesannete täitmisel.

Riigivaraseadus ja selle seletuskiri annavad selged juhised, millistel juhtudel on valitsusel otstarbekas kaaluda eraõigusliku juriidilise isiku asutamist või selles osalemist. Sihtasutuste (ja mittetulundusühingu) puhul saab osalemise põhjuseks olla eelkõige konkreetsest spetsiifilisest eesmärgist lähtuv avalik funktsioon, mis ei ole seotud riigivõimu teostamisega ja mis on vaadeldav autonoomse tegevusena, ning muud tegevusvormid ei ole selleks sobilikud. Äriühingus osalemise samaaegseteks eesmärkideks on avalikust huvist lähtuva funktsiooni täitmine või tegevusalal tegutsemine ning tulu saamine kaupade müügi või teenuste osutamise teel tasu eest, mis tagab mõistliku kasumi.²²

Praktikas on uue sihtasutuse loomiseks või senise hallatava asutuse tegevuse sihtasutusena ümberkujundamiseks toodud erinevaid põhjendusi. Sihtasutuse eeliseks peetakse võimalust kaasata asutuse tegevusse teisi osapooli (nii on näiteks riik koos kohalike omavalitustega asutanud mitmeid sihtasutusi muuseumide ja haiglate haldamiseks). Sihtasutused luuakse ka suurema juhtimisvabaduse andmise eesmärgil. Näiteks kui hallatavate asutuste juhtimisega on valitsused tihedalt seotud, siis võimaldab sihtasutuse vorm valitsusasutusi vabastada igapäevasest juhtimistegevusest. Levinud on ka sihtasutuse loomine teatud funktsiooni eraldamiseks (nt EL toetusraha jagamine) ja omatulu teenimise motiveerimine (nt kultuuriasutustes). Kuna sihtasutustel on erinevalt riigiasutusest võimalik laenu võtta, siis muudeti sihtasutusteks mitmed hallatavad asutused ajal, mil olid plaanis suuremad renoveerimisprojektid (nt teatrid).

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomise põhjendused, roll ja ka juhtimisskeemid on üsna erinevad. Enamasti on need loodud valdkondades, kus peetakse oluliseks teatud sõltumatust, detsentraliseerimist, isetegutsemist või erilist regulatsiooni. Kui eesmärgiks on halduse ühtse reguleerimise huvi, siis ei ole avalik-õiguslik vorm sobilik.²³ Uusi avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid

¹⁹ Dan, Sorin (2014) The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence. Public Policy and Administration. Ilmumas. Kättesaadav <http://repub.eur.nl/pub/50188/>.

²⁰ Sarapuu, Külli (2013). Mapping and Explaining Post-Communist: The Case of Development of Administrative Structure Estonian Public Administration 1990–2010. Doktoritöö, Tallinna Tehnikaülikool.

²¹ Loe lähemalt SA Eesti Koostöö Kogu koostatud ülevaadet riigiorganisatsioonist. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf.

²² Riigivaraseaduse eelnõu seletuskiri

²³ Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioon, Juridica, 1996, nr.4, lk 174-178.

pole samas ammu juurde loodud. Viimati asutati täiesti uue avalik-õigusliku isikuna Eesti Arengufond aastal 2006.

Kuna iga avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust reguleerib eraldi seadus, siis on regulatsiooni täpsus ka erinev. Igale organisatsioonile omamoodi tegevusruumi loomine ongi avalik-õigusliku vormi eesmärk, kuid jälgida tuleks, kas kõik olulised aspektid on reguleeritud (juhtimine, järelevalve, finantsdistsipliin). Erinevate avalik-õiguslike isikute juhtimisskeem on väga erinev. Näiteks erinevad oluliselt nõukogu moodustamise põhimõtted: kas ja kui suures ulatuses on nõukogu liikmeks valitsuse esindajad, Riigikogu liikmed, valdkonna tunnustatud asjatundjad või esindusorganisatsioonide nimetatud liikmed; kas minister kuulub ametikoha järgi nõukogusse, kuidas valitakse esimees. Sellest tulenevalt on ka täitevvõimu võimalused asutuste töösse sekkuda väga erinevad.²⁴

Riigikontroll on avalik-õiguslike ülikoolide finantsseisusundit auditeerides toonud välja, et tekib ebaselge olukord juhul kui avalik-õiguslik ülikool ei suuda täita võetud finantskohustusi.²⁵ Kuna riik (Vabariigi Valitsus) ja ülikool on eraldiseisvad isikud, siis automaatselt ülikooli võlad riigile üle ei lähe ja riik ülikooli võlakohustuse eest ei vastuta. Ülikooli tegevuse lõpetamine toimub likvideerimismenetluse korras vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seadusele. Ülikool tegevus lõpetatakse, kui on ära langenud edasise tegevuse vajadus; pole võimalik ülikooli finantseerida ja muudel seadusega ettenähtud juhtudel. Ülikooli tegevuse lõpetamise otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul Riigikogu. Ülikooliseadus ei reguleeri, mis saab ülikooli tegevuse lõpetamisel järele jäänud varast või võlgadest.

Rahandusministeerium on riigieelarve seaduse ettevalmistamise käigus koostanud analüüsi avalik-õiguslike juriidiliste isikute, sihtasutuste, äriühingute ja kohalike omavalitsuste fiskaalreeglitest (eelarve tasakaalu, võlakoormuse ja reservide nõuded).²⁶ Analüüsi tulemusel on tehtud ettepanekud sätestada nõue, et nii avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel, sihtasutustel kui ka äriühingutel peaks kinnitatud eelarve põhitegevuse tulem olema vähemalt tasakaalus. Avalik-õiguslikel juriidilistel isikutele tuleks lisaks kehtestada nõue määrata juhtorganisse täitevvõimu esindaja, sätestades samaaegselt, et võlakohustuste võtmine peab toimuma nõukogu ühehäälsel otsusena.

Rahandusministeerium teeb iga-aastaselt riigi osalusega äriühingutest, sihtasutustest ja mittetulundusühingutest ülevaateid. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutatud äriühinguid, sihtasutusi ega mittetulundusühinguid neis ülevaadetes ei hõlmata.

Probleeme nii sihtasutuste, äriühingute kui ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul on tekitanud traditsioonilisest hallatavast asutusest keerulisem juhtimisskeem, mis ei pane vastutust ja juhtimist ühe konkreetsele isikule. Eriti keeruliseks muutub olukord juhul, kus sihtasutuse juhtimisse kaasatutel tekib rollikonflikt (näiteks kui Riigikogu liige juhib valitsuse asutatud sihtasutuse nõukogu). Eraldiseisvate juriidiliste isikute loomisel tuleb arvestada, et juhtimismehhanismid muutuvad keerulisemaks ja vastutus hajub. Kokkuvõttes pole avalik-õigusliku juriidilise isiku, sihtasutuse või äriühingu vormid sobilikud, kui vajalik on selge hierarhiline vastutus ja juhtimisliin.

²⁴ Loe lähemalt SA Eesti Koostöö Kogu koostatud ülevaadet riigiorganisatsioonist. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf

²⁵ Riigikontroll (2012) Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine. Kontrolliaruanne.

²⁶ „Valitsussektori institutsioonide fiskaalreeglid“, riigieelarve seaduse eelnõu 523 SE seletuskirja lisa 2. Kättesaadav http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=91ce74ba-a0db-4865-a59c-77606c5676dc&

Kehtivas õiguses on avalik-õiguslikust isikust asutuse juhtimis- ja järelevalveorgani vastutus reguleeritud vaid üksikjuhtudel. Kuna ka avalik-õiguslikust juriidilisest isikust asutus, sh sihtasutus väärrib kaitset temale kahju tekitamise eest, siis tuleb sätestada õiguslik mehhanism tsiviilvastutuse kohaldamiseks asutuse juhtorganite ja nende liikmete poolt asutusele põhjustatud kahjude eest sarnaselt kehtivast õigusest tuleneva äriühingute ja sihtasutuste juhtide tsiviilvastutuse aluseks olevate normidega. See peaks andma ühiskonnale suurema kindluse selle osas, et avalikke ülesandeid täitvate juriidiliste isikute omandisse antud vara kasutatakse heaperemehelikult. Vastutuse aluseks on süüline õigusrikkumine (seaduse, põhikirja vm õigusakti rikkumine), millega põhjustati juriidilisele isikule kahju. Põhikiri peaks sätestama kohustused võimalikult täpselt, et nende täitmine oleks kontrollitav ja nende rikkumine kindlakstehtav. Vastutusest vabaneb nõukogu või juhatuse liige siis, kui ta on teinud enda poolt kõik, et tagada nõukogu või juhatuse õiguspärane ja kahju ärahoidmiseks vajalik tegutsemine (vastavate ettepanekute tegemine otsuse langetamiseks, millega oleks võinud kahju ära hoida).

Alternatiiviks oleks teenistuslik järelevalve avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle (nõukogud ei ole seal järelevalveorganid ega suudaks oma olemuse tõttu järelevalvet teostada).

Maavalitsus kui üldpädevusega riikliku regionaalhalduse asutus. Maavalitsuste, valitsusasutuste piirkondlike struktuuriüksuste ja KOV ülesannete ja nende liitude reformimisel tuleb vaadata üle, et nende üle järelevalve (korrakaitseseadus seda ei reguleeri, tegemist pole aga ka teenistusliku järelevalvega selle tavapärasel tähenduses, sest maavanema protesti sellena praegu ei vaadata) oleks selgelt ette nähtud ja määratletud.

Kohalik omavalitsus ei ole PS kohaselt riigihalduse osa. KOV-le saab seaduse või lepinguga panna riiklike ülesannete täitmise, kattes selle ülesande täitmisega seotud kulud.²⁷ Riikliku kohahalduse ja omavalitsusliku kohahalduse probleemistikuga töötame edasi, eesmärgiga pakkuda välja konkreetsed põhjustatud poliitikasoovitused. Mh kaalume võimalusi anda osa kohahalduse ülesandeid täitmiseks kohalikule kogukonnale enesele (nt on praktikas väga häid näiteid teatud sotsiaalhoolekande küsimuste lahendamise kohta kohaliku kogukonna eraõiguslike üksuste poolt).

²⁷ Vallo Olle, Arno Almann, Tim Kolk, Jüri Liventaal, Ülle Madise. XIV peatükk. Kohalik omavalitsus. XIV ptk sissejuhatus, § 154 lg 2 komm-d 3.1 ja 3.3. -Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Ü. Madise jt (toim), Tallinn: Juura, 2012.

IV ARVAMUS TEEMAL „AMETIABI“

Mõiste ja funktsioon. Ametiabi on ühe haldusorgani (taotleva asutuse) taotlusel teise haldusorgani (abistava asutuse) poolt (haldus)akti andmine või toimingute tegemine üksikjuhtumil taotleva asutuse ülesande täitmise toetamiseks (vrd HKTS § 17 lg 1).

Näiteid: Siseministeriumi otsuse kättetoimetamine välisesinduse kaudu,²⁸ Maksu- ja Tolliameti poolt võetud ütluste kasutamine Konkurentsiameti järelevalvemenetluses, PPA poolt vangla andmetele ja arvamusel tuginevate kinnipeetava elamisloa taotluse läbivaatamisel,²⁹ Kaitseväge palve Teabeametile kasutada enda volitusi sõnumisaladust riivavaks info kogumiseks, Andmekaitseinspeksiooni palve kasutada Registrate ja Infosüsteemide Keskuse asjatundjaid ekspertiisi läbiviimiseks, Keskkonnaameti taotlus vallavalitsuse ruumide kasutamiseks keskkonnanõu avaliku arutelu läbiviimiseks, politsei korraldus ehitise omanikule võimaldada Tehnilise Järelevalve Ameti ametnikul ehitisse siseneda, eriolukorra tööde juhi poolt isikule objektilt lahkumiseks antud korralduse sundtäitmine politsei poolt, politseiametnike kasutamine vahistatu väljaviimisel vanglast,³⁰ kaitseväge rasketehnika kasutamine päästetöödel.³¹

Ametiabi ülesanne on tasandada haldusorganisatsiooni funktsiooni- ja pädevusjaotusest tulenevat killustatust avaliku halduse toimimisel. Ametiabi aitab seega tagada riigivõimu ühtsust, võimaldab kasutada teise asutuse volitusi³² ja ressursse nende dubleerimise asemel, aitab vältida topelttöid, teenides nõnda lihtsa, eesmärgipärase, ökonoomse ja kiire menetluse eesmärki.³³ Ametiabi on siiski kõigest üks halduskoostöö vorm. Ta ei asenda ega peagi asendama muud asutustevahelist formaalset ja informaalset koostööd.³⁴ Haldusorganisatsiooni ühtsust aitavad tagada ka nt alluvussuhted, haldusotsuste kooskõlastamine haldusmenetluses (HMS § 16), kompleksload³⁵ ja kompleksmenetlused,³⁶ asutustevahelised komisjonid ja ühisüksused, infosüsteemide ristikasutus, ühtsed teeninduspunktid isikute ja ettevõtjatega suhtlemisel (nt MSÜS § 9), ülesannete delegeerimine jne.

Ametiabi tunnused on HKTS § 17 jj järgi:

- **haldusorganite vaheline koostöö.** Ametiabi sätete otseseks kohaldamiseks peavad nii taotleja kui abistava asutus tegutsema funktsionaalses mõttes haldusorganina HMS § 8 lg 1 tähenduses. See määratlus hõlmab ka eraisikud, kellele on haldusülesande täitmine üle antud, samuti haldusülesanded, mida avalik õiguslik isik või eraisik täidab eraõiguslikus vormis (nt

²⁸ Vt HMS § 28 lg 2, samuti välisministri 08.06.2009 määruse nr 5 "Konsulaarametniku ametitoimingute andmekogu asutamise ja pidamise kord" § 26, regionaalministri 06.08.2010 määruse nr 10 "Isikule uue eesnime, perekonnanime või isikunime andmise kord ja avalduse vorm" § 14 lg 3. Vt ka M. Ernits, Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses, *Juridica* 2004/V, lk 321, 324.

²⁹ RKHKo 3-3-1-52-06, p 17.

³⁰ RKHKo 3-3-1-73-06, p 11.

³¹ Mõnes erivaldkonnas on osutatav ametiabi piiratud teatud kindlate abinõude kataloogiga (nt KKS § 39 lg 1 viide JAS §-dele 23, 25-26, HOS § 30).

³² Lähemalt allpool 3.

³³ P. Stelkens jt, *VwVfG*, 2008, § 4 änr 5-6.

³⁴ F. Kopp/U. Ramsauer, *VwVfG*, 2010, § 4 änr 2a.

³⁵ S.o nn kontsentratsioonitoimega haldusaktid, mis hõlmavad teisi tegevuseks vajalikke lube, nt keskkonnakompleksluba (THS § 7 lg 2, KSÜS § 40).

³⁶ Lisaks sama asutuse poolt läbiviidavate menetluste ühendamisele (nt MSÜS § 26 lg 1) on põhimõtteliselt võimalik ühendada ka mitme asutuse omavahel sisuliselt seotud menetlused. Osaliselt on see võimalik nt keskkonnamõtjude hindamisel, KeHJS § 11 lg 6 ja 7.

tervishoiuteenuse osutamine sundravi käigus). Ametiabi on kohaldav ka menetluses, millele HMS ei laiene või laieneb vaid osaliselt (riigihankemenetlus, menetlus VAKO-s, maksumenetlus).

HKTS ei laiene Riigikogu ega kohtute menetlustele, samuti süüteoamenetlustele, ehkki kohati nimetatakse ka nendes menetlustes teabe küsimust ametiabiks.³⁷ Välistada ei saa mõningatel juhtudel neis olukordades HKTS põhimõtete rakendamist analoogia alusel, nt juhul, kui parlamendi uurimiskomisjon küsib praktilist abi istungi läbiviimiseks, mahukate materjalide selekteerimiseks.

Riigikohus on aga rõhutanud, et järelevalvemenetlust ei tohi viia läbi ning haldussunnivahendeid ei või kohaldada kriminaalmenetluse eesmärkide tagamiseks.³⁸

ÕKS § 27 lg-st 4 tulenevalt laienevad HKTS § 17-20 järelevalvealuse asutuse poolt õiguskantslerile ametiabi osutamisele. Seevastu HKMS § 57 sätestab haldusorgani poolt kohtule osutatava ametiabi puhul ammendava eriregulatsiooni, mis piirdub vaid teabe kogumisega ega jäta ruumi HKTS täiendavale kohaldamisele, v.a § 18 lg 2 konkreetsest viitest tulenevalt.³⁹

Ametiabi on võimalik nii sama halduse kandja raames kui ka erinevate haldusekandjate organite vahel. HKTS § 17 lg 2 p 1 täpsustab, et ametiabi ei osutata alluvussuhtes. See säte lähtub eeldusest, et kõrgemalseisval asutusel on subordinatsioonisuhte, eriti teenustusliku järelevalve raames niigi laialdased võimalused alamalseisva asutuse töö otstarbekaks suunamiseks ja seeläbi mõjutada viimase käsutuses oleva teabe jm ressursside kasutamist.⁴⁰ Teisalt on kõrgemalseisval asutusel kohustus tagada enda valitsemisala asutuste tegevuseks vajalikud eeldused. Halduskorraldusõiguse uuendamise käigus tuleb veenduda, et alluvusvahekorras oleks asutustel tõepoolest üksteise suhtes piisavad õigused vastastikkuse abi saamiseks;

- **piirdumine üksikjuhtumiga.** Ametiabiks ei loeta süstemaatilist ja kestvat abistamist,⁴¹ nt regulaarset teabevahetust,⁴² pidevat juurdepääsu teise asutuse andmekogudele ja kestvat kohustust vastata teiste asutuste päringutele. Põhimõtteliselt peavad haldusorganid oma ülesanded täitma ise, koos kõigi ettevalmistavate, toetavate ja rakenduslike abinõudega.⁴³

Teise asutuse abi kasutamine võib olla vaid erandlik ning peab tuginema põhjendatud vajadusele tulenevalt asutuste spetsialiseerumisest või ressursside säästmise vajadusest.⁴⁴

HKTS 3. peatüki sätted ei anna alust teha enamikku ülesande täitmiseks vajalikest toimingutest teise asutuse poolt ega ammugi mitte ülesannet tervikuna teisele organile üle anda (delegeerida). Ametiabi ei tohi kuritarvitada pädeva taotleja pideva alafinantseerimise või personalipuuduse kompenseerimiseks.

³⁷ Vrd N. Aas, Kes vastutab kohtueelse menetluse eest?, Juridica 2000/IX, lk 584, 589; M. Ernits, Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, Juridica 1999/X, lk 472 viide 51.

³⁸ Rahapesu vastase võitlusega seoses RKHKo 3-3-1-33-13, p 21.

³⁹ Praktikas viib aga HKMS § 57 kohaldamine suuresti samale tulemusele, mis kaasneks HKTS § 18 ülejäänud lg 3 rakendamisega, nõnda V. Lapimaa: K. Merusk/I. Pilving (koost), HKMS, 2013, § 57 komm C.

⁴⁰ Nt VVS § 93 lg 2 p 1, lg 5 ls 1

⁴¹ Nt registripidaja kohustused majandushaldusasutuse suhtes andmete registrisse kandmisel vastavalt MSÜS § 11 lg-le 2.

⁴² J.-P. Schneider: Grundlagen, § 28 änr 97.

⁴³ Vt ka V. Lapimaa: HKMS, 2013, § 57 komm B. Riigivara hulka kuuluvate asjade vastastikkuse kasutamise kohta RVS § 16 lg 1 ls 1.

⁴⁴ Halduskoostöö seaduse eelnõu (474 SE I) seletuskiri; vrd F. Kopp/U. Ramsauer, VwVfG, 2010, § 5 änr 1.

Süstemaatiline koostöö ja ametiabi võivad omavahel põimuda. Nt riigiasutuste koostööd päästesündmuse toimumisel iseloomustab üldjuhul iga asutuse piirdumine enda pädevusvaldkonnaga, ehkki tegutsemist koordineeritakse (PäästeS § 5 p 1). Vajadusel aga osutavad asutused üksteisele ametiabi.⁴⁵ Veel jõustumata KorS § 82 alusel politsei ülesannete täitmisel osalemine võib, aga ei pruugi olla ametiabi, sõltuvalt korrakaitselepingu tingimustest.

- **teise asutuse ülesande toetamine.** HKTS § 17 lg 2 p 2 sätestab, et ametiabi sätteid ei kohaldata, kui abi andmise kohustus on ette nähtud seadusega. See formuleering on ebaõnnestunud ja vajaks halduskorraldusõiguse uuendamisel täpsustamist. Tegelikult soovitakse selles välistada ametiabi regulatsiooni alt olukorrad, kus asutus täidab enda algupäraseid haldusülesandeid, isegi kui sellel on kasulik toime teise asutuse ülesannete täitmise suhtes. Teisisõnu, ametiabiks ei loeta kohustusi teiste asutuste abistamisel või teavitamisel, mis on peale pandud väljaspool ametiabi regulatsiooni (nt MKS § 28-29, VMS § 271 lg 1, EHS § 60 lg 1 p 3, 4¹, § 63 lg 1 p 3, 4¹). Ka niisugustel juhtudel ei saa aga täielikult välistada HKTS § 17-20 põhimõtete kohaldamist analoogia korras.

HKTS § 17 lg 2 p 2 ei välista ametiabi regulatsiooni täpsustamist ja täiendamist eriseadustes (nt JAS § 7 lg 2 ja 2¹, KonS § 49, KKS § 6 lg 6, § 2 lg 1, § 31 lg 5 ls 2, § 39,⁴⁶ HOS § 30, RahaPTS § 45 lg 1, VangS § 109 lg 4, RSVS § 52 lg 2 p 2, PPVS § 7¹⁴)⁴⁷ ega valitsuse või ministri määrusega, samuti asutustevahelise raamlepinguga.

Sisuliselt on ametiabiga tegemist ka juhtudel, mil kaitsevägi kaasatakse politsei ülesannete täitmisele (KKS § 3 lg 2);

- **sõltuvus taotlusest.** Omaalgatuslik ametiabi on keelatud, tegutsemine ilma pädeva asutuse initsiatiivita oleks vastuolus pädevusnormidega.⁴⁸

Rahvusvaheline ametiabi. HKTS laieneb vaid Eesti asutustele. Rahvusvahelistumise ja eriti eurointegratsiooni tingimustes on samas vältimatu haldusasutuste piiriülene koostöö, sh riigisisese ametiabiga sarnanev vastastikkune haldusabi. Näiteid asjakohastes abikohustustest võib tuua mitmetest EL õigusaktidest: maksustamisalase halduskoostöö direktiivi 2011/16 art 3 p 8, tarbijakaitse koostöö määruse 2006/2004 art 6, sööda- ja toidu ohutuse kontrollide määruse 882/2004 art 36, teenuste direktiivi 2006/123 art 28 jj. Mõnes valdkonnas on rahvusvahelist ametiabi reguleeritud ka riigisisestes seadustes (nt MSÜS § 69 jj, MKS § 30, 51¹-51⁶, ELÜPS § 94 lg 14, ATKEAS § 28 lg 1⁴).

Halduskorraldusõiguse reformimisel võiks riigisisese ametiabi sätted ja põhimõtted laiendada ka rahvusvahelisele ametiabile ulatuses, milles see ei ole vastuolus rahvusvaheliste, EL või riigisiseste erinormidega. Teisalt on eriti EL õigusaktide vastastikkuse abi põhimõtete arengut mõistlik silmas pidada ka riigisisese ametiabi sätete kujundamisel.⁴⁹

⁴⁵ Vabariigi Valitsuse 06.01.2011 määruse nr 5 "Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kohta" § 3 lg 3.

⁴⁶ Viimase kohta S. Laos/U. Lõhmus: Ü. Madise (koost), PS, 2012, § 43 komm 13.1.

⁴⁷ Samuti nt põllumajandusministri 21.02.2013 määruse nr 10 "Ühtse pindalatoetuse, põllumajanduskultuuri ja heinaseemne üleminekutoetuse saamise nõuded ning toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning toetusõiguse üleandmisest teavitamise kord" § 6 lg 8, kaitseministri 28.02.2001 määruse nr 7 "Teabeameti põhimäärus" § 8 p 9.

⁴⁸ Erisus võrreldes rahvusvahelise ametiabiga, vrd MKS § 51² lg 3.

⁴⁹ Mitmete ülal toodud näidete, samuti selles analüüsis tehtud ettepanekute puhul olen kasutanud ReNEUAL võrgustiku projekti "Model Rules on EU Administrative Procedures" 2013. a juunis Luxembourgis konverentsi tööversiooni, mida paraku on palutud täpsemalt mitte tsiteerida.

Alused ja kaalumine. Ametiabi taotlemiseks ja osutamiseks peab esmalt esinema HKTS § 18 lg-s 1 sätestatud alus. Esmapilgul võib tunduda, et tegemist on kinnise loeteluga, kuid tegelikult nimetavad p-d 1-3 ja 5 ära ametiabi tüüpjuhtumid ning p 4 sisaldab määratlemata õigusmõistega generaalklauslit ametiabi taotlemiseks kõigil muudel juhtudel, mil see on vajalik taotlejale pandud ülesande täitmiseks.

HKTS § 18 lg 1 p 1 peab silmas olukordi, mil ülesande täitmine on taotleva asutuse pädevuses, kuid ülesande täitmiseks vajaliku haldusakti või toimingu saab anda või teha vaid teine asutus. Selle sätte mõistmiseks tuleb osata eristada ühelt poolt sisulist (esemelist) pädevust ning teisalt territoriaalset pädevust ja volitusi. Sisuline pädevus on haldusfunktsioonide valdkond, mille täitmiseks asutus võib tegutseda. Territoriaalne pädevus määrab ära asutuse ruumilise tööpiirkonna. Volitused aga on õigusaktiga sätestatud abinõud, mida asutus võib haldusülesannete täitmiseks rakendada.⁵⁰

Abistava asutuse pädevus, volitused ega viimaste kasutamiseks õigusaktidega kehtestatud materiaaõiguslikud eeldused ametiabi käigus laieneda ei saa. Ametiabi korras võib abistav asutus teha vaid sellise toiminguga (anda akti), milleks tal on kõik õiguslikud võimalused ka väljaspool ametiabi raamistikku. Küll aga ei ole nõutav, et ametiabiga täidetav haldusülesanne või sellega toetatav taotleva asutuse akt või toiming langeks abistava asutuse pädevusvaldkonda.⁵¹ See tähendab ka, et isiku õigusi riivavate aktide andmiseks ja toimingute tegemiseks vajalik õiguslik alus peab tulenema tavapäraselt abistava asutuse jaoks kehtivatest õigusnormidest.⁵² Kui abinõu, nt tulirelva kasutamise või varjatud jälgimise, kohta käiv materiaaõigusnorm lubab meetet rakendada vaid teatud eesmärkidel, siis tuleb neid silmas pidada ka ametiabi osutamisel. Samuti võimaldab ametiabi territoriaalselt pädeval asutusel teha territoriaalselt ebapädeva asutuse ülesande täitmiseks vajaliku toiminguga.

HKTS § 18 lg 1 p-d 2 ja 3 seonduvad mõlemad taotleva asutuse ülesande täitmiseks vajaliku teabega. Seejuures võimaldab p 3 nõuda juurdepääsu abistaval asutusel juba olemasolevatele tõenditele. P 2 võimaldab nõuda ka andmeid, mis ei ole (veel) haldusmenetluses kasutatava tõendi vormis (nt on talletatud infosüsteemi) või mida tuleb alles uuringute, ekspertiisi või analüüsi teel välja selgitada.⁵³

Ametiabi vajaduse üle otsustab taotlev asutus⁵⁴ kaalutusõiguse alusel, pidades silmas üldisi haldusmenetluse põhimõtteid nagu efektiivsus, mõistlik menetlusaeg, kulude ja ebameeldivuste vältimine (HMS § 5) ning ametiabi eesmärged.

Taotlemise kord, taotleva asutuse kohustused. Ametiabi taotlus ise on haldusesisene menetlustoiming ja ei riiva kellegi õigusi ega pädevusi. Menetlusosalise ärakuulamine enne taotluse esitamist ei ole seetõttu vajalik. Ärakuulamise, põhjendamise ja dokumenteerimise vajadus võib tekkida pigem taotletava haldusakti andmisel või toimingute tegemisel.

⁵⁰ K. Merusk/I. Pilving (koost), HKMS, 2013, § 5 komm A.I; A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 43-44, 54; M. Jestaedt: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, § 14 änr 52.

⁵¹ Koos täiendavate viidetega F. Kopp/U. Ramsauer, VwVfG, 2010, § 5 änr 17.

⁵² Vrd N. Aas, Kes vastutab kohtueelse menetluse eest?, Juridica 2000/IX, lk 584, 589; seoses politsei abiga raviautusele RKHKo 3-3-1-68-05, p 10.

⁵³ Vrd nt direktiiv 882/2004 art 36 lg 1 ls 2; KKS § 39 lg 2.

⁵⁴ Vt siiski HKTS § 18 lg 2 p 2, kriitika selle kohta allpool 5.

Ülepingutatult formaalne ja vastuolus haldusmenetluses üldiselt kehtiva vormivabaduse põhimõttega on selles valguses ametiabi taotlemise regulatsioon HKTS §-s 19. Paragrahv nõuab, et taotlus oleks kirjalik ja vastaks seejuures veel ka Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud vormile.⁵⁵

Ametiabi taotluse lahendamiseks ja dokumenteerimiseks piisaks sellest, et seadus loetleb minimaalsed andmed, mida taotlev asutus peab abistavale asutusele edastama. Need andmed ei peaks olema sedavõrd ulatuslikud nagu valitsuse poolt kehtestatud vormis. Taotleval asutusel ei peaks olema kohustust kirjalikult analüüsida taotletava akti või toimingu õiguspärast ja kaasnevaid kulusid ega üksikasjalikult põhjendada ametiabi vajadust.⁵⁶ Ennekõike on oluline taotletava tegevuse kirjeldus koos ametiabi osutamiseks vajalike andmete ja dokumentidega⁵⁷ ning üldjoontes ametiabi eesmärgi äranäitamine koos viitega konkreetset juhul rakenduvale ametiabi taotlemise õiguslikule alusele.⁵⁸ Edastamise viisi võib jätta taotleja valida (suuline, telefon, elektronpost, infosüsteem jne), erivaldkonna normidega on vajadusel mõistagi võimalik kehtestada rangemaid nõudeid.⁵⁹

Taotluse lahendamine, abistava asutuse kohustused. Ametiabist keeldumise alused vajavad revideerimist.

Neist olulisemad on olukorrad, kus:

- **taotletav haldusakti või toiming oleksid õigusvastased** (HKTS § 18 lg 2 p 1). Eraldi on seda põhimõtet rõhutatud teabe edastamise piirangutega seoses (HKTS § 18 lg 2 p 3);
- ametiabi osutamine oleks **majanduslikus mõttes ebaefektiivne** või takistaks ebaproportsionaalselt **abistava asutuse ülesannete täitmist** (HKTS § 18 lg 3).⁶⁰

Iseäranis on ametiabi osutamine ilma igasuguse kaalumisevõimaluseta keelatud, kui täidetud ei ole taotletava toimingute tegemiseks või akti andmiseks vajaliku alusnormi koosseis või kui selle andmist takistavad materiaalõiguslikud piirangud.

Nagu öeldud, kõik muud taotletava haldusakti või toimingute kohta käivad erinormid on prioriteetsed ametiabi regulatsiooni (HKTS § 17 jj) ees ja neist ei tohi kõrvale kalduda. Abistav asutus peab üldjuhul järgima vaid tema poolt antavate haldusaktide ja läbiviidavate toimingute suhtes kehtivaid norme. Erinormid võivad panna kohustuse arvestada ka ametiabi andmisel toetatava, st taotleva asutuse ülesannete täitmist reguleerivate normidega (nt vanglateenistuse

⁵⁵ Vabariigi Valitsuse 17.06.2003 määrus nr 176 "Ametiabi taotluse vorm". Vt ka Vabariigi Valitsuse 26.11.2009 määrus nr 177 "Päästetööde ja eriolukorra tööde tegemisel Kaitseväge ja Kaitseleidu kasutamise kord", 20.12.2012 määrus nr 116 "Kaitseväge kaasamine politsei ülesannete täitmisele".

⁵⁶ Vt Vabariigi Valitsuse 17.06.2003 määruse "Ametiabi taotluse vorm" nr 176 lisa p-d 4 kuni 6.

⁵⁷ Tarbijakaitse koostöö määruse art 12 lg 1.

⁵⁸ Siinne ettepanek lähtub eesmärgist vähendada bürokraatlikku dokumenteerimist ametiabi taotlemisel ning haakub allpool (5) tehtava ettepanekuga vähendada abistava asutuse otsustuspädevust ametiabi eesmärgipärasuse hindamisel. Kui abistava asutuse kaalumiseõigus säilib endisel kujul, siis on tal otsustamiseks mõistagi tarvis ka andmeid ulatuslikumal määral.

⁵⁹ Nt ühe riigivara valitseja kasutuses oleva kinnisasja teisele riigivara valitsejale kasutada andmisel tuleb täiendavalt sõlmida kokkulepe kulude katmise ja muude oluliste asjaolude kohta (RVS § 16). Ka mõni EL õigusakt kirjutab riikidevahelise abi puhul siiski ette nt elektroonilise vormi kohustuslikkuse, direktiiv 904/2010 halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas art 51 lg 1.

⁶⁰ Enesestmõistetavalt ei ole taotlust võimalik rahuldada ka juhul, kui toimingute tegemine, nt teabe hankimine on võimatu, vrd MKS § 51¹ lg 5 p 1.

ametnike kasutamine avaliku korra kaitsel).⁶¹

Liiga laialt on sõnastatud HKTS § 18 lg 2 p 2, mis annab abistavale asutusele pädevuse hinnata abitaotluse eesmärgi õiguspärasust. See avab põhjendamatult ukse asutustevahelisteks vaidlusteks. Väljaspool alluvussuhet ei peaks üks asutus otsustama teise tegevuse, sh taotluste õiguspärasuse ja eesmärkide, ammugi mitte selle abinõu õiguspärasuse üle, mille läbiviimiseks ametiabi taotletakse. Nõustuda tuleb Riigikohtu kunagise seisukohaga, et politsei vastutab oma toimingute õiguspärasuse eest ka juhul, kui ta täidab seadusest tulenevat abiandmise kohustust. Mitmetimõistetav on aga Riigikohtu seisukoht, et abi osutamisel peab politsei veenduma, et abinõue on õiguspärane.⁶² Iga asutus peab ise vastutama enda toimingute õiguspärasuse eest. Ametiabi osutamise õiguspärasus ei sõltu taotluse õiguspärasusest, vaid üksnes taotletava toimingu kohta kehtivast regulatsioonist (nt kas on olemas kohtu luba psühhiaatrilist isiku kinnipidamiseks). Abitaotluse, samuti tegevuse, mille tarvis abi taotletakse, õiguspärasuse eest saab vastutada vaid taotlev asutus (politsei ei saa raviasutuse asemel asuda hindama psühhiaatrilise ravi vajadust).⁶³

Need juhtumid, kus ametiabi osutamine viiks õigusvastase akti andmise või toimingu tegemiseni või oleks ebaefektiivne, on kaetud muude keeldumiselustega. HKTS § 18 lg 2 p 2 tuleks asendada sättega, mis võimaldab keelduda abi osutamisest juhtudel, mil taotlev asutus on ametiabi kasutamise võimalust ilmselgelt kuritarvitanud (nt ametiabi erandlikkuse ja ühekordsuse põhimõtte ignoreerimine).⁶⁴ Ametiabi efektiivsuse hindamist taotleja poolt saab aidata tagada ka kulude regulatsioon.⁶⁵

Taotluse lahendamise kord õiguslikku täpsustamist ei vaja, ka siin rakenduvad üldised haldusmenetluse põhimõtted, ennekõike kiiruse ja lihtsuse nõue (HMS § 5). Abi osutamine tuleb nende põhimõtete kohaselt otsustada esimesel võimalusel. Viivitamatult peaks abistav asutus kinnitama taotluse kättesaamist. Ka keeldumiseks tuleks taotlejat teavitada nii kiiresti kui võimalik, et taotleja jõuaks ülesande täitmiseks kaaluda teisi abinõusid.⁶⁶ See, kes otsustab asutuses ametiabi andmise üle, on reeglina sisepädevuse⁶⁷ küsimus (asutuse juht või tema määratud ametnik).⁶⁸

Juurdepääsupiiranguga andmed. HKTS § 18 keelab ametiabi andmise, kui selle tõttu võiks teave sattuda isiku kätte, kellele seadusest tulenevalt on keelatud vastavat teavet avaldada. HKTS suhtes on ülimuslikud kõik asutustevahelist teabevahetust puudutavad õigusnormid (IKS, RSVS). Kui need ei luba teabe edastamist ühelt asutuselt teisele või teabe kasutamist taotleva asutuse ülesande täitmise eesmärgil, tuleb ametiabi taotlus jätta HKTS § 18 lg 2 p 3 alusel rahuldamata.

Isikuandmete edastamine ametiabi korras on problemaatiline eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõtte valguses (IKS § 6 p 2 ja 3). Tõsi, alus isikuandmete edastamiseks ametiabi raames on

⁶¹ VangS § 109 lg 4 ls 2.

⁶² RKHKo 3-3-1-68-05, p 10.

⁶³ Menetluse lõpptulemuse osas nii ka A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 178.

⁶⁴ Vrd siiski nt ka direktiivi 2011/16 art 17 lg 1, mis annab abistavale asutusele õiguse hinnata, kas taotlev asutus on ammendanud kõik tavapärased teabe kogumise viisid.

⁶⁵ Vt arvamuse alapunkt „Ametiabi. Kulud“.

⁶⁶ Vrd teenuste direktiivi (2006/123/EÜ) art 28 lg 6. Siin on mh täpsustatud ka abistava asutuse vastuse vormi.

⁶⁷ HMS § 8 lg 2.

⁶⁸ Eriregulatsioon nt Vabariigi Valitsuse 12.12.2002 määruse nr 81 "Relvastatud üksuse tegevuse kord" § 5 lg 2², põllumajandusministri 23.09.2009 määruse nr 97 "Põllumajandusameti põhimäärus" § 26 lg 3 p 3.

tuletatav IKS § 14 lg 2 p-st 1. Alati ei pruugi aga vajadus ametiabi järele olla kaalukam andmesubjekti õigustest. Järelkult on siin vajalik edastamise kaalumise abistava asutuse poolt (eriti delikaatsete isikuandmete puhul), vastav kohustus oleks soovitatav täpsemalt sätestada. IKS § 15 lg-st 1 tulenevalt tuleb üldjuhul andmesubjekti andmete edastamisest teavitada, sellest kohustusest ei ole ametiabi andmisel erandit kehtestatud.⁶⁹ IKS § 6 p 2-4 ei välista ametiabi korras saadud isikuandmete kasutamist muul eesmärgil kui algselt taotluses märgitud, kui selleks on õiguslik alus.⁷⁰

Kulud. Senisel kujul tuleks säilitada HKTS §-s 20 sätestatud kohustus, mille kohaselt erinevate avaliku võimu kandjate vahelise ametiabi korral on abistaval asutusel võimalik nõuda abi saajalt mõistlike kulude hüvitamist.

Kaaluda tuleb ka riigiasutuste vahelist hüvitamiskohustust. Sellel oleks küll ennekõike arvestuslik iseloom, kuid see sunniks abi saajat abi vajalikkust põhjalikumalt kaaluma ning tagaks abiga kaasnevate kulude kandmise toetatava haldusülesande täitmiseks ette nähtud eelarverealt. Kulude jätmine abistava asutuse kanda toob sisuliselt kaasa riigieelarves ettenähtud kulude otstarbe muutumise.⁷¹

Ehkki HKTS eelnõu seletuskirjas deklareeriti, et ametiabi ei tähenda ressursside kulutamist teiste asutuste eemärkide saavutamiseks,⁷² kantakse ametiabiga kaasnevad kulud lõppkokkuvõttes siiski abi taotleja, mitte abi andja ülesande täitmiseks. Hüvitamata võiks jääda all teatud künnise jäävad kulud.

Vaidluste lahendamine. Ametiabiga seoses võib kerkida üles kahte liiki vaidlusi: asutustevahelised vaidlused ja vaidlused haldusvälise isikuga.

Riigiasutuste vaheliste vaidluste lahendamine kohtu pädevusse hetkel ei kuulu, need on praegu võimalik lahendada alluvuskorras (VVS §-s 101). Alternatiive on võimalik kaaluda, kui need esitatakse üldise riigiasutuste vaheliste vaidluste lahendamise analüüsi käigus. Erinevate avaliku võimu kandjate vahelised ametiavaidlused võiks kuuluda põhimõtteliselt halduskohtu pädevusse, küsitav on aga, kas HKTS § 17 jj sätestavad taotlevale asutusele HKMS § 44 lg 1 mõttes subjektiivse õiguse abi saada või vähemalt õiguse nõuda abi osutamise veavaba kaalumist.⁷³

Arvestades HKMS §-s 2 sätestatud halduskohtu põhiülesannet (isikute õiguste kaitse), tuleb HKTS § 17 jj pigem tõlgendada normidena, mis kohtulikult kaitstavat subjektiivset õigust avaliku võimu kandjatele ei anna. Seega, kui on soovi ametiabiga seoses asutustele kaebeõigus anda, siis tuleks seda teha täiendava selgesõnalise normiga. Eriolukorras on aga selles kontekstis kohalikud omavalitsusüksused. Neile tagab HKMS § 44 lg 5 kaebeõiguse sõltumata subjektiivsest õigusest, kui teise avaliku võimu kandja toiming takistab või raskendab oluliselt valla või linna ülesande täitmist. See erinorm on rakendatav ka juhul, mil ülesande täitmist takistab ametiabi andmisest keeldumine.

Ametiabi kohustus on kehtestatud avalikes huvides (haldusülesannete täitmise otstarbekus, mitte haldusmenetluse osaliste õiguste kaitseks. Puudutatud isikul ei ole reeglina õigust nõuda ametiabi

⁶⁹ Nõnda otseselt ametiabi kontekstis ka KKS § 40 (kaitseväeluure teostamine).

⁷⁰ Ebamõistlik oleks hakata samu andmeid taotlema uuesti teisel eesmärgil kasutamiseks. Algsest eesmärgist lahkneva kasutamise välistab aga nt teenuste direktiivi art 28 lg 3 ls 2.

⁷¹ Vrd RES § 25 lg 2.

⁷² IX Riigikogu 474 SE I.

⁷³ F. Kopp/U. Ramsauer, VwVfG, 2010, § 5 änr 5.

kasutamist haldusmenetluses, milles ta osaleb.

Erandina võib ametiabi kasutamata jätmise olukorras, kus see oleks kõrvaldanud takistuse isikut soodustava toimingut tegemisel (nt vahistatu vanglast väljaviimisele) võib muuta toimingut tegemata jätmise õigusvastaseks ja olla aluseks puudutatud isiku kaebuse rahuldamisel.⁷⁴ Ka sellest lahendist ei tulene siiski, et isikul oleks olnud õigus nõuda just ametiabi kasutamist, kohus viitas lihtsalt ühele võimalusele, millega luua küllaldased tingimused isiku õiguste tõrgeteta tagamiseks. Juhul, kui halduskohtule siiski esitatakse kaebus abitaotluse peale, samuti kui vaidlustatakse otsust või toimingut, mille jaoks ametiabi kasutati, on kohtumenetluses vastustajaks taotleja asutus.

Abistava asutuse toimingute ja haldusaktide vaidlustamisel on vastustajaks abistav asutus (HKMS § 17 lg 1). Kui taotleja asutus kasutab üksnes abistava asutuse seadmeid või muud vara, st abistava asutuse ametnikud ei tee ametiabi raames toiminguid, ei ole abistav asutus vastustajaks.

Kokkuvõtteks. Ametiabi on vaid üks paljudest, seejuures võrdlemisi piiratud halduskoostöö vorm. Ametiabi paremaks ära kasutamiseks ja vaidluste vältimiseks tuleks vähendada bürokraatiat selle taotlemisel, piirata abistava organi otsustuspädevust taotleva organi tegevuse õiguspärasuse hindamisega seoses ning näha ette ka riigiasutuste vaheline kulude arvestuslik hüvitamine. Täpsustamist vajab HKTS § 17 lg 2 p 2 ja § 18 lg 2 p 3.

Ametiabi regulatsiooni ümberpaigutamisel on mõtte vaid siis, kui seda seadust on vaja sedavõrd ulatusliku muuta, et normitehniliselt oleks see vajalik. Kohtupraktika ulatuslike sisuliste muudatuste vajadust ei kinnita, praktika alusel ei saa ametiabi regulatsiooni pidada ebaadekvaatseks.

⁷⁴ RKHKo 3-3-1-73-06, p 11.

V ARVAMUS TEEMAL „AVALIKE ÜLESANNETE TÄITMISE ÜLEANDMINE VAHETU RIIGIVÕIMU TEOSTAMISEST VÄLJAPOOLE“

Mõisted

- **Üleandmine.** Juhul, kui ülesande täitmiseks soovitakse kasutada eraisiku abi, on ka sellise „abi“ kasutamise vormide tähistamiseks eri termineid, nagu ülesande „üleandmine“, „delegeerimine“ või „täitmiseks volitamine“ (HKTS), samuti „erasektori kaasamine“⁷⁵ (kohtupraktika⁷⁶), „erastamine“ ja „privatiseerimine“ (eeskätt õiguskirjandus). Seejuures omistatakse neile mõistetele sageli väga erinev tähendus ja maht sõltuvalt ülesande erasektorile üleandmise vormist (seadus, haldusleping, eraõiguslik leping, eri- või ainuõiguse andmine, kontsessioon), õiguslikust alusest, mahust, õiguslikest tagajärgedest jne.
- **Avalik ülesanne.** Eesti õigus eristab selgelt avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke suhteid, näiteks kohtualluvuse määramisel, haldusakti mõiste avamisel, ametiisiku (nt notar, kohtutäitur) staatuse määramisel jms. Seejuures kehtib põhimõte, et kuigi avaliku võimu tegevust saab eelduslikult pidada avaliku õiguse valdkonda kuuluvaks, on avaliku võimu kandjatel õigus osaleda ka eraõiguslikes suhetes, millega kaasnevad pea kõik eraõiguslikele suhetele omased tagajärjed.⁷⁷

Avalikest ja eraõiguslikest ülesannetest ja teenustest rääkides kasutatakse õigusaktides, õiguskirjanduses⁷⁸ ja kohtupraktikas erinevaid termineid. Seejuures jäetakse sageli selgelt määratlemata, milline on mõiste suhe analoogsetesse paralleelmõistetes, s.o mis on mille alam- või ülemmõiste, või kas ülesanne või teenus kuulub avalik-õiguslike või eraõiguslike suhete valdkonda. Kasutatakse näiteks järgmisi mõisteid:

- riigi/riiklik ülesanne või kohustus (VVS, HKTS, PS, KOKS, MsÜS),
- riigivõimu tuumikfunktsioon⁷⁹,
- kohaliku omavalitsuse ülesanne (KOKS, MsÜS)⁸⁰,
- avalik ülesanne (nt RVastS, AvTS, HKTS)⁸¹,

⁷⁵ Vrd ka korrakaitse seaduse §-d 16 ja 82.

⁷⁶ Nt RKTkm 27.04.2004, nr [3-2-1-49-04](#), p 6: „Tsiiviilõigusliku lepinguga on tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele [...]“; RKHKo 20.10.2003, nr [3-3-1-64-03](#), p 12: „Seevastu võib tsiiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.“

⁷⁷ N-ö pretsedenti loovaks kaasuseks on RKEKo 20.12.2001, nr [3-3-1-15-01](#).

⁷⁸ Nt K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica* 2000, nr 8, lk 499 jj; B. Aaviksoo. Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korrupsioon. – *Juridica* 2000, nr 8, lk 508; T. Annus. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – *Juridica* 2002, nr 4, lk 224 jj; N. Parrest. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – *Juridica International*, 2009, No 1, pp 44-55.

⁷⁹ RKÜKo 16.05.2008, nr [3-1-1-86-07](#), p 21: „Üldkogu nõustub õiguskantsleriga selles, et ka neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule.“ Vt nt Austrias Ülemkohtu nn *Austro Control* otsus lennunduse kohta (14.03.1996, VfSlg 14.373/1996; arvutivõrgus: <http://www.ris.bka.gv.at/vfgh/>); Saksa Konstitutsioonikohtu otsus kohaliku omavalitsuse omandis oleva eraõigusliku juriidilise isiku haiglas ohjeldusmeetme kasutamise lubatavusest ametnikuks mitteolevate n-ö era õdede poolt (18.01.2012, 2 BvR 133/10; arvutivõrgus: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120118_2bvr013310.html)

⁸⁰ Vt liigitust nt RKÜKo 16.03.2010, nr [3-4-1-8-09](#), p 52-53.

⁸¹ RKHKo 14.12.2011, nr [3-3-1-72-11](#), p 8; 13.02.2013, nr [3-3-1-49-12](#), p 21 jj; RKTko 04.03.2010, nr [3-2-1-164-09](#), p 32 (“Seega on ÜVK teenuse kättesaadavuse tagamine avalik ülesanne, mille täitmise peab tagama kohalik omavalitsus.”).

- avaliku võimu teostamine (ATS, ELTL art 51)⁸²,
- avaliku võimu volituste rakendamine (RVastS),
- täidesaatva riigivõimu volitusi eeldav haldusülesanne (HKTS, vt ka VVS),
- avaliku halduse ülesanne ehk haldusülesanne (HKTS),
- avalik teenus⁸³,
- üldist majandushuvi pakkuv ehk üldhuviteenus (ELTL art 14, art 106 lg 2, ELTL protokoll nr 26, MsÜS),
- elutähtis teenus (HOS).

Segadusest terminoloogias ja küsimuses, kas konkreetne teenus või ülesanne on eraõiguslik või avalik-õiguslik, annab tunnistust ka sellekohaste vaidluste hulk kohtutes. Ebaselgus ja juhuslikkus terminite kasutamisel võib õiguslikult kaasa tuua mittesoovitud tagajärgi. Nii näiteks juhul, kui lülitada mingi teenus elutähtsate teenuste loetellu (vt HOS § 34), kaasneb sellega automaatselt ülesande lugemine üldhuviteenuseks (vt MsÜS § 5 lg 3) ja ka avaliku halduse ülesandeks (vt HOS § 37 lg 1). Viimane tähendab omakorda, et laienevad nt AvTS-s sätestatud teabevaldaja kohustused, HKTS-s sätestatud menetluskord ülesande üleandmiseks jne. On kaheldav, kas selline õiguslik tagajärg oli seadusandja teadlik soov ja eesmärk HOS loomisel.

Kuigi käsitlusi on erinevaid ja pea igasugust liigitust võib kritiseerida,⁸⁴ võiks eelloetletud mõisteid omavahel suhestades ja üldistades teha järgmised järeldused:

Mõistet „**avalik ülesanne**“ ei ole seadusandja defineerinud. Avalik ülesanne võib olla nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ülesanne. Avalik võim täidab selliseid ülesandeid n-ö primaarselt või olemuslikult, omades siiski võimalust neid teatud eelduste täitmisel üle anda erasektorile (seaduse, haldusakti, halduslepinguga).

Avaliku võimu teostamine, avaliku võimu volituste ja täidesaatva riigivõimu volituste rakendamine on sünonüümid, tähistades neid avalikke ülesandeid, mis eeldavad kolmandate isikute suhtes siduvate otsustuste tegemist (soodustavate või koormavate haldusaktide andmine) ja/või sunni rakendamist. Avalikud ülesanded võivad olla aga ka n-ö pehmed ülesanded, nagu sotsiaal- või

⁸² Euroopa Kohus on selgitanud, et avaliku võimu teostamise „alla ei kuulu teatavad tegevused, mis on avaliku võimu teostamise suhtes abistavad või ettevalmistavad ..., või teatavad tegevused, mille juurde kuulub küll regulaarne ja süsteemisisene suhtlemine haldusasutuste või kohtuga – kaasa arvatud kohustuslik osalemine nende tegevuses –, kuid mis ei mõjuta nende institutsioonide kaalutus- ega otsustusõigust ... või teatavad tegevused, mis ei hõlma otsustusõiguse ..., sunniõiguse ... või sunnimeetmete kohaldamise õiguse teostamist.“ (24.05.2011 otsus asjas nr C-61/08, Komisjon vs. Kreeka, p 78.)

⁸³ Nt RKTko 13.04.2009, nr [3-2-1-144-08](#), p 14; 04.03.2010, nr [3-2-1-164-09](#), p 30: „Valdkondades, nagu side, ühistransport, haridus või pangandus, aga ka elektri, soojuse ja veega varustamine, mis on inimestele esmavajalikud, tuleb avalikult teenust pakkuvate ettevõtjate lepinguvabadust avalikes huvides paratamatult piirata nii sõlmimise kui ka tingimuste vabaduse osas“. Mõiste „avalik teenus“ kitsa ja laia lähenemise kohta on selgitusi andnud nt Riigikontroll oma 1.11.2007 aruandes „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas“, lk 66: „Avalikud teenused on võimalik jaotada kahte suurde rühma: esiteks soodustavate haldusaktide andmine (nt toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (nt valimistel hääletamine) ja kohustuste täitmiseks (nt maksude deklareerimine) keskkonna loomine; teiseks n-ö ehtsad avalikud teenused nagu jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi.“ Arvutivõrgus: www.riigikontroll.ee (20.01.2013). Vt ka V. Lember, N. Parrest, E. Tohvri. Vabariiklikud ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised. Käsiraamat avalikule sektorile ja vabariiklikele teenustele. EMSL 2011, lk 8-9. Arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/kasiraamat/> (20.01.2013).

⁸⁴ Vt nt Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele – Valge raamat üldhuviteenuste kohta (KOM/2004/0374), lisa 1, kus on selgitatud probleeme mõistete „üldhuviteenus“, „üldist majandushuvi pakkuv teenus“ ja „avalik teenus“ määramisel (arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0374:ET:HTML>).

haridusteenuse osutamine vms.

Avaliku halduse ülesanne on avaliku ülesande üheks alaliigiks, eristudes seadusandlikust ülesandest ja karistusvõimu teostamisest (sh kohtuvälise menetleja tegevusest süüteomenetluses).⁸⁵

Kõige kitsam mõiste on „riigi tuumikfunktsioon“, mis tähistab neid võimuvolitusega ülesandeid, mille üleandmine erasektorile ei ole lubatud (vähemasti ülesande täitmise jaoks olemuslikult määravas osas).

Avalikud teenused võivad, kuid ei pea olema avalikud ülesanded. Avalikke teenuseid võivad osutada lisaks avalikule võimule ka eraisikud ilma, et avalik võim peaks neid n-ö primaarselt või olemuslikult osutama. Avalikud teenused on kõik ülesanded, mille suhtes eksisteerib avalik huvi või mis teenivad üldist heaolu.⁸⁶

Üldhuviteenus on üheks avaliku teenuse alaliigiks ning elutähtis teenus omakorda üldhuviteenuse alaliigiks. Seejuures on elutähtis teenus samal ajal kindlasti ka avalikuks ülesandeks, kuid üldhuviteenus seda ei pruugi olla. Nii näiteks eristab ka Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 26 majanduslikke ja mittemajanduslikke üldhuviteenuseid.

Esimene neist „/.../ osutab majanduslikku laadi teenustele, mille suhtes liikmesriigid või ühendus kehtestavad avaliku teenuse osutamise erikohustuse üldhuvi kriteeriumi alusel. Seega hõlmab mõiste "üldise majandushuvi teenused" eelkõige teatavaid suurte võrguettevõtete osutatavaid teenuseid, näiteks transpordi-, posti-, energeetika- ja sideteenused. Kuid mõiste laieneb ka muule majandustegevusele, mille suhtes kohaldatakse avaliku teenuse osutamise kohustust.“⁸⁷ Mittemajanduslikke üldhuviteenuseid ei osutata majanduslikel kaalutlustel; neid osutatakse tasuta riigi poolt või riigi nimel, sõltumata sellest, millises õiguslikus vormis neid teenuseid osutatakse.⁸⁸

Üldhuviteenuse ja elutähtsa teenuse mõisted on seadusandja poolt täpsemalt küll sisustatud, kuid tuleb meeles pidada, et kuna „üldhuviteenus“ on EL õiguse kontseptsioon (eeskätt oluline riigiabi õiguses, kuid ka riigihangetes⁸⁹), on siin lõplik sõnaõigus mõiste määramisel Euroopa Kohtul.⁹⁰

⁸⁵ RKKKm 13.06.2006, [3-1-2-2-06](#), p 10: „[---] olles küll formaalses mõttes haldusakt on kohtuvälise menetleja otsus sisuliselt ehk materiaalselt käsitatav jurisdiktsioonilise aktina.“ RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-86-07](#), p 20: „Karistusvõimu ning sealhulgas süüteomenetlust oma terviklikkuses – koos võimaliku kohtumenetlusega – ei saa aga käsitada (tavalise) haldusülesannete täitmisena.“

⁸⁶ Iseküsimus on, kui n-ö kaugele minna mõiste „avalik teenus“ sisustamisel, s.t nt kas sinna alla peaks kuuluma lisaks klassikalistele avalikele teenustele, nagu ühistransport, elektrienergia jms ka näiteks leiva müük jms.

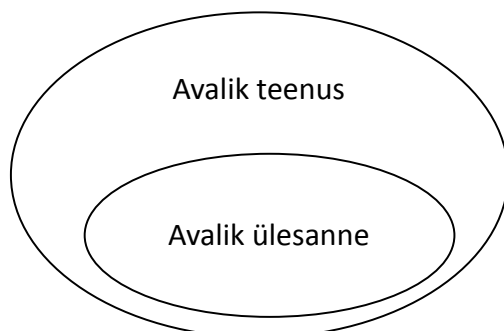
⁸⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele - Valge raamat üldhuviteenuste kohta, lisa I (KOM/2004/0374 lõplik).

⁸⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/11/EL, 21.05.2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv) preambula lg 13). Vt ka Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele. Euroopa üldhuviteenuste kvaliteediraamistik (KOM/2011/0900 lõplik).

⁸⁹ Vt nt Komisjoni teatis – Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena (2011), ELT C 8, 11.01.2012, lk 15 jj; N. Fiedziuk. Towards a More Refined Economic Approach to Services of General Economic Interest. – European Public Law, 2010, 2, lk 271 jj; N. Fiedziuk. Putting services of general economic interest up for tender: Reflections on applicable EU rules. – Common Market Law Review, 50, 2013, lk 87 jj.

⁹⁰ Euroopa Kohus on aktsepteerinud siiski liikmesriikide ulatuslikku otsustusruumi, vt nt EKO T-309/04, *TV 2/Danmark A/S ja teised vs. Komisjon*. – EKL 2008, lk II-02935, p 101. Seejuures pole kohus ka ise olnud küllalt järjekindel mõistete „avalik teenus“ ja „üldist majandushuvi pakkuv teenus“ kasutamisel. Vt lähemalt vastavaid viiteid nt N. Fiedziuk.

Skemaatiliselt:



Eeltoodust nähtub, et asjaolust, et mingi ülesande või teenuse olemasolu ja kvaliteedi suhtes on laiem avalik (üldine) huvi, ei tulene automaatselt järeldust, et tegu peaks olema avaliku ülesandega, s.o ülesandega, mida olemuslikult peaks täitma avalik võim. Ehk nagu on öelnud analoogselt Euroopa Kohus: „Asjaolust, et tegevusel on üldise huvi eesmärk, ei piisa iseenesest selleks, et konkreetset tegevust saaks pidada otseselt ja eriomaselt seotuks avaliku võimu teostamisega.”⁹¹ Ka Riigikohus on kinnitanud, et „Avalikes huvides võib olla ka sellise ülesande täitmine, millel on tööstuslik või äriline iseloom.”⁹²

Jättes kõrvale riigi tuumikfunktsioonid, mille erasektorile üleandmise osas tulenevad otsesed piirangud vahetult põhiseadusest, **on riigil kui kompetentsi jaotamise kompetentsi omaval subjektül küllalt lai otsustusruum otsustamiseks, kas, kes, millist ja millistel tingimustel ülesannet täidab ja teenust osutab.**

Teisisõnu võib riik öelda, kas tegu on avaliku ülesandega või mitte, kas ta täidab ülesannet ise või loob asjakohase normistiku, mille alusel erasektor seda teeb.⁹³ Mõistagi tulenevad üldised raamid põhiseadusest – eeskätt silmas pidades põhiõiguste piiramise lubatavust ning riigi positiivset tegutsemiskohustust, sh nn tagamiskohustust⁹⁴. Kuigi PS-s 3 sätestatud olulisuse põhimõtet on kohaldatud eeskätt Riigikogu ja täidesaatva võimu vahelise üleannete piiritlemiseks, on see asjakohane kriteerium ka avalike ülesannete ringi määramisel, s.t tuleb hinnata konkreetse ülesande relevantsust põhiõiguste ja riigikorralduse seisukohalt: **põhiõiguste ja riigikorralduse seisukohalt olulised küsimused peaksid jääma avalikeks ülesanneteks.**

Kokkuvõtlikult: avaliku (halduse) ülesande üleandmise regulatsiooni korrastamine võiks ja peaks algama mõistete – nende sisu ja omavahelise suhte – kokkuleppimises, sh silmas pidades EL õigust, et kujuneks süsteemne õigusteoreetiline käsitlus, õigusloome ja kohtupraktika.

Avaliku halduse ülesande (seaduses) määratlemisel ja sõnastamisel tuleb tähelepanu pöörata kindlasti ka ülesande olemusele, s.t kas tegu on laiemalt korraldamis/tagamiskohustusega

Putting services of general economic interest up for tender: Reflections on applicable EU rules. – Common Market Law Review, 50, 2013, lk 88 jj.

⁹¹ EKo nr C-61/08, *Komisjon vs. Kreeka*. – EKL 2011, I-04399, p 88.

⁹² RKHKo 28.03.2013, nr [3-3-1-43-13](#), p 17.

⁹³ Riigikohtu lähenemine on samuti n-õ positivistlik, vt nt RKEKm 16.02.2010, nr [3-3-4-1-10](#), p 5; RKHKm 13.02.2013, nr [3-3-1-49-12](#), p 23.

⁹⁴ Saksa õigusteoorias kasutatakse eelnevalt mainitud tagamiskohustusest rääkides ka mõistet riigi tagamisvastutus (*Gewährleistungsverantwortung*). Vt selle võimalike viiside (materiaalsed eeldused, organisatoorsed ja menetluslikud meetmed, eneseregulatsiooni kasutamine jne) kohta pikemalt nt M. Burgi. *Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf*. – *Gutachten D zum 67. Deutschen Juristentag*. Erfurt 2008, E II.

(„korraldab“, „tagab“, vt nt KOKS § 6 lg 1, VVS-s sätestatud ministriumite valitsemisalade kirjeldused) või ülesande konkreetse vahetu täitmisega („osutab“). Avalikuks ülesandeks olev korraldamis/tagamiskohustus ei tähenda automaatselt seda, et teenuse vahetu osutamine nn tarbijale oleks avalik ülesanne.

Ka ei tähenda ülesande lugemine avaliku halduse ülesandeks seda, et suhe ülesande täitja ja n-ö tarbija vahel oleks avalik-õiguslik – see võib olla ka eraõiguslik. Ka Riigikohus on kinnitanud, et „Kui avaliku ülesandega ei kaasne riigivõimu volitusi ja valdkonda reguleerivas seaduses ei ole sätestatud teisiti, võidakse avalikku ülesannet täita ka eraõiguslikus vormis. Eraõiguslikus vormis tegutsemine tähendab, et ülesande täitmiseks luuakse haldusorgani ja puudutatud isikute vahel eraõiguslikud suhted.“⁹⁵ Just viimati öeldu on asjaolu, millele õigusloomes on pahatihti liiga vähe tähelepanu pööratud (eriti kui seadus annab võimaluse ülesande täitmise delegerida erasektorile), põhjustades õiguselgusetust ja mitmeid kohtuvaidlusi.⁹⁶

Menetluskord avaliku ülesande üleandmiseks. Kehtiva õiguse järgi kohaldub avaliku halduse ülesande üleandmisele üldseadusena üldjuhul HKTS, mis sätestab halduslepingu sõlmimise menetluskorra (riigihanke menetlus HKTS-is sätestatud eranditega) ning eeldused, mis juhtudel on lubatud kasutada eraõiguslikku lepingut.⁹⁷ Kohtupraktikas HKTS kohaldamisel suuremaid probleeme ei ole ilmnenud. Arvestades siiski asjaoluga, et HKTS vastuvõtmise järgselt aastast 2004 on nii teiste riikide õiguses⁹⁸, EL õiguses kui ka laiemalt rahvusvahelisel tasandil⁹⁹ toimunud mitmeid arenguid avaliku ja erasektori koostöö normistikus, **oleks soovitav viia läbi laiem analüüs, selgitamaks välja parimad praktikad, eesmärgiga parendada olemasolevat regulatsiooni HKTS-is.**

2006. aastal analüüsis Rahandusministeerium avaliku ja erasektori koostöö projekte (PPP-projekte) reguleerivaid õigusakte, nende täiendamise ja tegevuste koordineerimise vajadust. Analüüs hõlmas halduskoostöö seadust, võlaõigusseadust, tsiviilseadustiku üldosa seadust, asjaõigusseadust, haldusmenetluse seadust, riigivaraseadust, riigieelarve seadust, raamatupidamise toimkonna juhendeid ja riigihangete seadust (sh arvestati ka tollal alles väljatöötavat riigihangete seaduse eelnõu, mis järgneval 2007. aastal seadusena vastu võeti). Tollal jõudis Rahandusministeerium järeldusele, et eraldi raamseadust avaliku ja erasektori koostöö projektide reguleerimiseks välja

⁹⁵ RKHKm 13.02.2013, nr [3-3-1-49-12](#). Vt ka RKEKm 16.02.2010, nr [3-3-4-1-10](#), p 5 (vangla kaupluse teenuse kasutamisevõimaluse tagamine); 07.04.2011, nr [3-3-4-1-11](#) (tervishoiuteenuse osutamine vanglas); RKHko 14.12.2011, nr [3-3-1-72-11](#), p 8.

⁹⁶ Näited kohtupraktikast situatsioonidest, kus avalik võim on andnud ülesande täita erasektorile, kuid on jätnud lahendamata küsimuse, kas ülesande täitja ja nn tarbija vahel on tegu era- või avalik-õigusliku suhtega: RKHko 29.01.2009, [3-3-1-78-08](#) (jäätmeeveo ettevõtja ja jäätmevaldaja vaheline suhe), RKHKm 05.04.2010, nr [3-3-1-7-10](#) (soojusettevõtja ja soojusetarbija vaheline suhe), RKHko 03.11.2010, nr [3-3-1-27-10](#) (soojusettevõtja ja soojusetarbija vaheline suhe), RKHKm 13.02.2013, nr [3-3-1-49-12](#) (kaugkütte võrguettevõtja poolt soojuse ostmiseks korraldatud konkurss); PSJVKm 22.11.2010, nr [3-4-1-6-10](#) (vee-ettevõtja ja tarbija vahelised suhted); RKTko 25.09.2013, nr [3-2-1-80-13](#), p 52 jj (jäätmeeveo ettevõtja ja jäätmevaldaja vaheline suhe kui „seadusest tulenev lepingusarnane võlasuhe“). Vt ka RKHko 17.11.2005, nr [3-3-1-54-05](#), kus seadusega eraisikule üleande panemisel jättis seadus reguleerimata selle, kuidas toetust (n-ö avalik raha) jagada tuleks.

⁹⁷ HKTS reguleerib lisaks ka halduslepingu tingimusi, järelevalvega seonduvat, ülesande saajaks oleva eraisiku tegevuspiiranguid jms.

⁹⁸ Mitmes riigid on vastu võtnud kas kontsessioonide või nn PPP seadused, nt Sloveenia, Leedu, Poola jne. Vt nt B. Tičar, K. Zajc. Public-Private Partnerships in Slovenia: Recent Developments and Perspectives. – Review of Central and East European Law, 2010, 35 lk 191 jj; K. K. Kattowitz. Öffentlich Private Partnerschaft in Polen. Die normative Regelung und die Praxis. – WiRO 2010, 10, lk 296 jj; samuti <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#examples>.

⁹⁹ Vt viiteid UNCIRAL, OECD, EBRD jne asjakohastele juhisteile: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#unictrnal_guidance.

töötada ei ole vaja, kuid võib osutada vajalikuks olemasolevate õigusaktide täiendamine (eelkõige peeti silmas kohaliku omavalitsusüksuse laenukoormuse ja kasutusrendi piirangute regulatsiooni).

Rahandusministeeriumi analüüsi põhjal kinnitas valitsuskabinet 21.12.2006 istungil protokollilises otsuses, et uue raamseaduse väljatöötamine pole vajalik. Samas pidi Rahandusministeerium alustama läbiviidud PPP-projektide kohta informatsiooni kogumist ning tegema vastava info kättesaadavaks ministeeriumi kodulehel 1. septembriks 2007. Seda aga siiani tehtud pole.¹⁰⁰

Kuigi seadusandjal on küllalt lai otsustusruum mõistete „avalik ülesanne“ sisustamisel, ei ole ta siiski täiesti vaba menetluskorra kujundamisel, kuidas erasektorit avaliku ülesande täitmisse kaasata. Piirangud tulenevad siin lisaks põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise, proportsionaalsuse ja hea halduse tava põhimõtetest¹⁰¹ ka EL õigusest.

Mõningatel juhtudel on seadusandja kohustanud ülesande üleandjat järgima halduslepingu sõlmimisel HKTS asemel konkurentsiseaduses kehtestatud eri- ja ainuõiguse (vt ka ELTL 106 lg 1) andmise korda. Avaliku halduse ülesande eraõigusliku lepingu¹⁰² alusel üleandmisel võib see olla arusaadav, kuna sellisel juhul oleks ülesande üleandja HKTS järgi vaba otsustama, millist menetlust ta lepingu sõlmimiseks soovib järgida (silmas pidades mõistagi RHS-is, VÕS-is jms sätestatud). Siiski jääb halduslepingu sõlmimisel¹⁰³ eri- ja ainuõiguse regulatsiooni kohaldamise vajalikkus ja põhjendatus HKTS-is sätestatud üldnormide asemel ebaselgeks ning vajaks konkreetsetel juhtudel täiendavat põhjendamist ja analüüsi. Ka võib küsida, kas halduslepingu sõlmimisel tuleks vaatamata eri- või ainuõiguse andmise korra kohaldamisele subsidiaarselt kohaldada siiski ka HKTS sätteid, nt analüüsi koostamine, halduslepingu tingimused, piirangud ülesande täitjale jms. Kuigi alates 01.01.2014 on eri- ja ainuõiguse andmise menetluskorra sätestanud Vabariigi Valitsuse määrus (ja selle aluseks olnud volitusnorm) kehtetu, vajab teema siiski tähelepanu, kuna viiteid eriseadustes eri- ja ainuõiguse andmisele on jätkuvalt olemas.

Keerulisem on HKTS-i suhe aga riigihangete seadusesse, täpsemalt RHS-is sätestatud teenuste tellimise ja kontsessiooni andmise menetluskorda (sh avaliku ja erasektori koostöö normistikku¹⁰⁴).

¹⁰⁰ Riigikontrolli audit „Avaliku ja erasektori koostöö, 2012

¹⁰¹ „Avaliku ressursi kasutusse andmine peab toimuma menetluses, mis võimaldab võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel isikutel. Nendest menetlusnõuetest kõrvalehoidumist ei saa põhjendada asjaoluga, et puudub vastav menetluskord või õigustloovate aktidega kehtestatud konkreetsed nõuded.“ Nt RKHKo 15.12.2005, nr [3-3-1-59-05](#), p 17; sama 03.11.2005, nr [3-3-1-35-05](#), p 9; 29.11.2012, nr [3-3-1-29-12](#), p 14.

¹⁰² Ilmselt on sellisteks näideteks mõõteseaduse §-s 13 sätestatud ainuõiguse andmine taatlusmargiste valmistamiseks (seejuures on taatlusmargiste kirjeldus, nende valmistamise, kasutamise ja hoidmise kord reguleeritud määruks) ning liiklusseaduse §-s 191 ette nähtud eri- või ainuõiguse andmine mootorsõidukite, nende haagiste ja maastikusõidukite registreerimismärkide valmistamiseks.

¹⁰³ Nt riigipiiriseaduse § 8² järgi korraldatakse sõidukite ooteala teenuse ootejärjekorda võtmise, ootejärjekorras ootamise, piiriületuse ooteala teenuse pakkumise ning maanteepiiripunkti suunamise korraldamise ülesande halduslepinguga üleandmiseks konkurss konkurentsiseaduses ja selle alusel sätestatud õigusaktides eri- või ainuõiguse andmiseks korraldatava avaliku konkursi korraldamiseks sätestatud korras. ÜVVKS § 7 lg 2 järgi määratakse vee-ettevõtja volikogu otsusega KonkS § 14 lg 2 eri- ja ainuõiguse andmise korra alusel, kui ÜVK on kohaliku omavalitsuse omandis. Norm ei täpsusta, kas sõlmitakse eraldi leping vms. See, et vee-ettevõtja täidab avalikku ülesannet, tuleneb mh asjaolust, et teatud eelduste täitmisel on vee-ettevõtja elutähtsa teenuse osutaja. ÜTS § 10 alusel sõlmitav avaliku teenindamise leping on haldusleping (vt RKTko 27.04.2004, [3-2-1-49-04](#)). Selle sõlmimise korra osas näeb ÜTS aga ette erinevusi HKTS-ist: veo tellija kehtestatud tingimuste alusel läbiviidud avalik konkurss; kui vedajale eeldatavalt makstav tasu ületab riigihangete piirmäära, siis riigihange; EL õigusaktides ettenähtud juhtudel otseleping. Lisaks teeb ÜTS § 10 lg 2 ebaselge viite KonkS §-le 17 eri- või ainuõigusega vedajale.

¹⁰⁴ Kuna avaliku ja erasektori koostöö eeldab hankemenetluse või (ehitustöö/teenuste) kontsessiooni andmise läbi hankelepingu sõlmimist (RHS § 6¹) ehk täidetud peavad olema nimetatud mõistete tunnused, siis eraldi avaliku ja erasektori koostööl ei peatuta. Seletuskirja järgi oli koostöö reguleerimise eesmärk üksnes lepingu muutmise erinevusi

Nii näiteks näeb JäätS § 69 lg 1 ette korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks teenuste kontsessiooni korraldamise RHS alusel.¹⁰⁵ Kohtupraktika kohaselt peaks tegu olema halduslepinguga.¹⁰⁶

Riigihangete seadus (ja selle aluseks olevad EL direktiivid 2004/17 ja 2004/18) sätestab nii ehitustöö kui ka teenuste kontsessiooni mõiste. Nii näiteks esitab RHS viitega EL õigusele (täpsemalt nn CPV määruse¹⁰⁷ lisadele VI ja VII) teenuste loetelu, mille üleandmist loetakse teenuste kontsessiooniks, kui tasu teenuse osutamise eest seisneb kontsessioonäärile antud õiguses osutada seda teenust ja saada selle teenuse kasutajatelt tasu teenuse osutamise eest või selles õiguses koos hankija rahalise maksega. Euroopa Kohus on kõnealust mõistet täpsustanud ja täiendanud.¹⁰⁸

Olulisimana tuleb siinkohal välja tuua kriteerium riski üleminekuga seoses. Kehtivad direktiivid erireegleid teenuste kontsessioonile ette ei näe, kohustades hankijat järgima EL aluslepingute üldpõhimõtteid, eelkõige võrdse kohtlemise, diskimineerimiskeelu ning läbipaistvuse põhimõtteid¹⁰⁹ (RHS näeb siiski teenuste kontsessioonile ette menetluskorra sõltuvalt maksumusest).

Tuginedes mh Euroopa Kohtu praktikale, on EL tasandil ette valmistatud direktiivi eelnõu „Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kontsessioonilepingute sõlmimise kohta“¹¹⁰, mis lisaks kontsessiooni mõiste täpsustamisele näeb ette menetluskorra selliste kontsessioonide andmiseks, mille hinnanguline maksumus ületab direktiivi artiklis 5 sätestatud piirmäärad.

Riigisisese õiguse kujundamisel ja rakendamisel on oluline arvestada, et lepingulise suhte määratlemine teenuse tellimisena või kontsessioonina riigihangete mõttes saab toimuda üksnes Euroopa Liidu õiguse alusel.¹¹¹ See tähendab ühtlasi seda, et tulenevalt EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest **tuleb juhul, kui seadusandja poolt avaliku ülesandena määratletud ülesande üleandmisel on täidetud teenuse tellimise või kontsessiooni mõiste tunnused, järgida RHS-s sätestatud**, mitte aga HKTS-i. Seadusandjal ega ka õiguse rakendajal valikuvabadus puudub. Selline ebaselgus – milliseid norme järgida – võib tekkida näiteks mitmete sotsiaalteenuste puhul (nt hoiuteenused, rehabilitatsiooniteenused jms).

Vaadates Euroopa Kohtu praktikat kontsessioonide osas, siis vaidlusi on tekkinud nii olukordades, kus riigisisene õigus näeb teenuse tellimiseks/ülesande üleandmiseks ette kontsessiooni

sätestamine (Seletuskiri riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde, nr 860 SE, seisuga 10.11.2010, lk 3).

¹⁰⁵ Kuni 01.01.2011 nägi JäätS ette KonkS-s sätestatud eri- või ainuõiguse andmise menetluskorra kohaldumise.

¹⁰⁶ RKHKo 29.01.2009, [3-3-1-78-08](#) (tol ajal nägi JäätS ette eri- või ainuõiguse andmise).

¹⁰⁷ Euroopa Komisjoni määruse (EÜ) nr 213/2008, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2195/2002 ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ riigihankemenetluste kohta seoses CPV läbivaatamisega (ELT L 74, 15.03.2008, lk 1–375).

¹⁰⁸ Vt nt C. Ginter jt. [Kontsessiooni vastuoluline regulatsioon Eesti õiguses](#), Juridica 2012, nr 4, lk 284 jj.

¹⁰⁹ Nt EKo C-206/08, *Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreisgemeinden (WAZV Gotha) vs. Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH (Eurawasser)*. – EKL 2009, lk I-8377, p 44.

¹¹⁰ KOM(2011) 897.

¹¹¹ Nt EKo C-348/10, *Norma-A SIA ja Dekom SIA vs. Latgales plānošanas reģions*, EKL 2011 I-10983, p 40. Seejuures tuleb märkida, et kohtupraktika on kontsessioonina käsitlenud nii haldusakte kui lepinguid: RKHKm 05.04.2010, nr [3-3-1-7-10](#); RKHKo 03.11.2010, nr [3-3-1-27-10](#); kontsessioon kui haldusakt; RKHKo 27.10.2010, nr [3-3-1-66-10](#); 12.10.2011, nr [3-3-1-31-11](#); RKHKm 12.11.2011, nr [3-3-1-52-11](#); 08.10.2012, nr [3-3-1-30-12](#); RKHKo 05.11.2012, nr [3-3-1-39-12](#); kontsessioon kui leping.

kohaldamise (nt Itaalias seadusandlik dekreet nägi ette maksude ja muude tulude kindlaksmääramise ja kogumise ülesande üleandmise kontsessiooniga; Eesti õiguse mõttes oleks tegu haldusülesande üleandmisega¹¹²), kui ka juhtudel, kus on küsimuse all, kas tegu on kontsessiooniga. Näidetena juhtudest, mis on liigitatud kontsessiooniks, võib tuua näiteks avaliku parkla ehitamine¹¹³, ühistransporditeenuse osutamine¹¹⁴, kohaliku omavalitsuse televisioonivõrgu käitamine¹¹⁵, veevarustus- ja kanalisatsiooniteenuse osutamine¹¹⁶, päästeteenistus¹¹⁷, haiglate maavärinatundlikkuse uurimine ja hindamine¹¹⁸. Mitmed neist eeltoodud näidetest võivad sõltuvalt konkreetsest juhtumist kujutada endast haldusülesande üleandmist HKTS mõttes.¹¹⁹ Seejuures on ülesande olemuse määramise seisukohalt oluline välja tuua, et Euroopa Kohtu praktika järgi võib teenuse tarbijate poolt teenuse osutajale makstav tasu olla nii era- kui avalik-õiguslik.¹²⁰ Ka võib erasektorile üleantav risk olla väike, tulenevalt asjaolust, et teenuse osutamine on reguleeritud avalik-õiguslike õigusnormidega – määrav on, et kogu või vähemasti suurem osa riskist tuleb üle anda.¹²¹

Arvestades mõiste „avalik ülesanne“ ning HKTS ja RHS omavahelise suhte mõnetist ebaselgust, **ei tohiks siiski minna ka n-ö kergema vastupanud teed, allutades kõikide teenuste tellimised, ülesannete üleandmise jms normid ühtsele EL õigusele tuginevale RHS regulatsioonile.** Sel viisil loodaks oht, et EL õiguse kohaldamisala (ja Euroopa Kohtu ainutõlgendusõigus) laieneb valdkondadele, mis ei ole kohustuslik, ning seeläbi loovutatakse ja piiratakse vabatahtlikult riigi suveräänset otsustamisõigust. See oleks eriti probleemne arvestades asjaoluga, et jutt käib riigi avalike ülesannete ülesandmisest.

Eeltoodu ei tähenda seda, et HKTS normistikku ei võiks RHS-is sisalduva valguses analüüsida ja vajadusel korrigeerida. Nii näiteks tuleks analüüsida HKTS-is ette nähtud usaldusväarsuse hindamist RHS-is kvalifikatsiooni kontrollimise kohta sätestatu (kriteeriumid, aeg jms) taustal, s.t mida „head“ oleks sealt üle võtta; RHS-is hankelepingu muutmise normid võivad olla asjakohased

¹¹² Euroopa Kohus tunnistas EL õiguse vastaseks nõude, mille järgi ettevõtja (v.a avaliku sektori enamusosalusega äriühingu) miinimumkapital peab olema 10 miljonit eurot – vt EKO C-357/10–C-359/10, *Duomo Gpa Srl, Gestione Servizi Pubblici Srl ja Irtel Srl vs. Comune di Baranzate ja Comune di Venegono Inferiore*. – EKL 2012, lk 0000.

¹¹³ EKO C-458/03, *Parking Brixen GmbH vs. Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG*. – EKL 2005, lk I-8585.

¹¹⁴ EKO C-410/04, *Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) vs. Comune di Bari ja AMTAB Servizio SpA*. – EKL 2006, lk I-03303; EKO C-348/10, *Norma-A SIA ja Dekom SIA vs. Latgales plānošanas reģions*. – EKL 2011, lk I-10983.

¹¹⁵ EKO C-324/07, *Coditel Brabant SA vs. Commune d’Uccle ja Région de Bruxelles-Capitale*. – EKL 2008, lk I-08457.

¹¹⁶ EKO C-206/08, *Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreismunicipalitäten (WAZV Gotha) vs. Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH (Eurawasser)*. – EKL 2009, lk I-8377 (konkreetse kaasuses kuulus infrastruktuur kohalikule omavalitsusele).

¹¹⁷ EKO C-274/09, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler vs. Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau*. – EKL 2011, lk I-01335.

¹¹⁸ EKO C-159/11, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce ja Università del Salento vs. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce jt (Azienda)*. – EKL 2012, lk 0000.

¹¹⁹ Euroopa Kohtu hinnangul õigusnormist tulenev kohustus ehitada sotsiaaleluasemeid (kui ettevõtja/arendaja taotleb ehitusluba või kinnistu jagamise luba) ilma, et sõlmitaks leping selle kohutuse täitmiseks, ei kujuta endast siiski kontsessiooni (EKO C-197/11 ja C-203/11, *Eric Libert ja teised vs. Gouvernement flamand; All Projects & Developments NV jt. vs. Vlaamse Regering*. – EKL 2013, lk 0000). Ka ei kuulu järgmised kahte tüüpi hankelepingud riigihankeid puudutava liidu õiguse kohaldamisalasse: esiteks hankelepingud, mille ametiasutus sõlmib mõne temast õiguslikult eraldiseisva isikuga, kui samal ajal see asutus teostab nimetatud isiku suhtes analoogset kontrolli sellele, mida ta teostab oma asutuste üle, ja kui nimetatud isik tegutseb põhiliselt teda kontrolliva ametiasutuse või kontrollivate ametiasutuste huvides; teiseks hankelepingud, millega luuakse alus ametiasutuste omavaheliseks koostööks, mille eesmärk on tagada nende ühise avaliku ülesande täitmine (EKO *Azienda*, p-d 32-34).

¹²⁰ EKO *Eurawasser*, p 55.

¹²¹ EKO *Eurawasser*, p 77.

halduslepingu muutmisel jne. Kindlasti vajab väga kriitilist analüüsi ka HKTS § 13 lõikes 1¹ sisalduv loetelu neist halduslepingutest, mille sõlmimisel on lubatud nn otselepingud.

Arvestades pea kümneaastast kogemust eriseadustesse volitusnormide loomisel halduslepingu sõlmimiseks, on käesolevaks hetkeks võimalik välja tuua ka parimad näited neist regulatsioonidest, mis võiks sisalduda eriseaduses. **Võiks kaaluda nende mõnetist positiveerimist üldseaduses HKTS-is, andmaks juhiseid ja soovitusi normiloojale ning vältimaks igakordselt „jalgratta leiutamist“.**

VI ARVAMUS TEEMAL „ORGANITÜLI“

Alljärgnevalt analüüsitakse küsimusi, mis kuuluvad Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 101 reguleerimisalasse.

VVS § 101 objektiks on riigi valitsusasutuste ja valitsusasutustest alamalseisvate riigiasutuste vaheliste õigusvaidluste lahendamine. Tegemist on sättega, mille eesmärgiks on tagada riigiasutuste koostöö laabumine. Kuigi pole kahtlust, et riigiasutustevaheliste vaidluste tõhus lahendamine hõlbustab riigi ülesannete täitmist, pole selle regulatsiooni eesmärgiks kaitsta isikute subjektiivseid õigusi. Tegemist on riigiorganisatsioonisisese küsimusega (nn siseõigus), millel puudub otsene mõju põhiõiguste kandjatele.¹²² Vaatamata sellele, et riigisiseste vaidluste lahendamise normistik on suunatud üksnes riigiasutustele enestele, on tegemist avaliku õiguse normidega ning nende kujundamisel ja rakendamisel tuleb juhinduda põhiseaduse printsiipidest. Esiplaanil on seaduslikkuse põhimõtte, mis kohustab riigiorganeid teostama riigivõimu õiguspäraselt ka olukordades, kus pole isikute subjektiivsete õiguste rikkumise ohtu. Kui riigiasutuste vahel riigiorgani tegevuse õiguspärasuse üle tekkinud vaidlus jääb mõistliku aja jooksul lahenduseta, kahjustab see riigi sisemist õigusrahu, mis võib omakorda seada ohtu riigiasutuste koostöövõime.

Lähtudes VVS § 101 reguleerimisest, jäävad järgneva käsitluse alt välja järgmised teemad: 1) isiku ja riigi vahelised ning erinevate avaliku võimu kandjate vahelised õigussuhted (nn välisõigussuhted); 2) riigi põhiseaduslike institutsioonide vahelised õigussuhted. Käsitlen üksnes selliseid riigi siseõigussuhteid, mis eksisteerivad valitsusasutuste ja nendele alluvate riigiasutuste vahel.

VVS § 101 reguleerimisala ei pole põhjust tähistada terminiga „organitüli“, sest sellel terminil puudub Eesti õiguses selgepiiriline sisu. teiseks ei aitaks selle termini sisustamine normi sisu niikuinii termini sisustamise kaudu määrata. Pigem aitaks VVS § 101 sisu paremini edasi kanda termin „riigi siseõigusvaidlused“ või veelgi täpsem termin „riigiasutustevahelised õigusvaidlused“.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 isikuline reguleerimisala. VVS § 101 alusel kuuluvad lahendamisele üksnes riigi valitsusasutuste ja muude riigiasutuste vahelised vaidlused. Valitsusasutuste ring on määratletud VVS §-s 39. „Muude riigiasutuste“ alla tuleb mõista valitsusasutustele alluvaid riigiasutusi, mitte aga muid riigiasutusi (nagu näiteks kohtud, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikontroll). Samuti ei hõlma see norm riigi ja teiste avaliku võimu kandjate (ja nende asutuste) vaheliste vaidluste lahendamist.

Kuigi vaidlused võivad tekkida ka ühe riigiasutuse organite vahel või ühe riigiasutuse organi (täpsemalt kollegiaalorgani) sees, ei reguleeri VVS §101 selliste vaidluste lahendamist.

VVS § 101 lg-d 2 ja 3 on sõnastatud ministriumidekeskselt, mistõttu ei saa neid kohaldada Riigikantselei ja teiste valitsusasutuste, samuti maavalitsuste ja teiste valitsusasutuste vaheliste vaidluste korral. Kuna Riigikantselei allub Vabariigi Valitsusele ning maavalitsused alluvad regionaalministrile,¹²³ saab nende asutustega seotud vaidluste puhul tugineda VVS § 101 lg-le 1, mis näeb ette üldise põhimõtte, et riigiasutustevahelised õiguslikud vaidlused tuleb lahendada

¹²² Kuigi VVS § 101 eesmärgiks ei ole kaitsta riigivõimuväliste isikute õigusi, pole kahtlust, et riigisiseste erimeelsuste lahendamise tulemused avaldavad põhiõiguste kandjatele kaudset mõju.

¹²³ Riigikantselei tegevuse üle teostab teenistuslikku järelevalvet Vabariigi Valitsus (VVS § 94 lg 1) ning maavalitsuste üle teostab teenistuslikku järelevalvet regionaalminister (VVS § 49.1 lg 2.1).

alluvuskorras. Ka ministri ja tema valitsemisalas oleva riigiasutuse vahelised õiguslikud vaidlused tuleb lahendada VVS § 101 lg 1 alusel, seega ministri enese poolt.¹²⁴ Sama peaks kehtima ka vaidluste puhul, mille üheks osapooleks on Vabariigi Valitsus.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 esemeline reguleerimisala. VVS § 101 asub seaduse 7. peatükis „Teenistuslik järelevalve“. Tekib küsimus, kas § 101 on mõeldud reguleerima üksnes teenistusliku järelevalve käigus tekkivate erimeelsuste lahendamist¹²⁵ või on normi kohaldamisala laiem. Teenistuslikku järelevalvet teostatakse alluvuse korras (VVS § 93 lg 4). VVS §-s 101 on seevastu silmas peetud nii subordinatsioonisuhetes kui ka samatasandiliste riigiasutuste vahel tekkinud vaidluste lahendamist.¹²⁶ VVS § 101 reguleerimisala küll hõlmab teenistusliku järelevalve käigus tekkinud vaidluste lahendamist, kuid ei piirdu sellega.¹²⁷

VVS § 101 alusel lahendatakse üksnes „õiguslikke vaidlusi“. Seega ei saa tegemist olla pelgalt mõne otsustuse otstarbekusest puudutava vaidlusega. Kuigi teenistuslikku järelevalvet teostatakse nii riigiasutuse tegevuse seaduslikkuse kui ka otstarbekuse tagamiseks (VVS § 93 lg 1), saab VVS § 101 alusel lahendada üksnes neid teenistusliku järelevalve käigus tekkinud vaidlusi, mille sisuks on õiguslik erimeelsus, mitte otstarbekuse küsimus. Seevastu riiklik järelevalve hõlmab üldjuhul üksnes kontrolli subjekti tegevuse õiguspärasuse üle – seega kuuluvad riikliku järelevalve teostamise käigus tekkinud õigusvaidlused VVS § 101 kohaldamisalasse.¹²⁸

Ka juhul, kui eespool nimetatud eeldused on täidetud, ei pruugi VVS § 101 alati kohaldamisele kuuluda, sest VVS § 101 lg 1 võimaldab sätestada riigiasutustevaheliste õigusvaidluste lahendamise korra ka mõnes teises seaduses. Kuna Vabariigi Valitsuse seadus on PS § 104 lg 2 tähenduses konstitutsiooniline seadus, tuleb ka eriseaduse vastuvõtmisel järgida konstitutsioonilisele seadusele ettenähtud menetlusnõudeid.¹²⁹

Mitme ministeeriumi valitsemisala puudutavate küsimuste lahendamine (VVS § 49 lg 2). VVS § 101 mateeriaga on lähedalt seotud VVS § 49 lg 2, mis reguleerib ministeeriumide vahelist koostööd, kui lahendamisele kuuluv küsimus hõlmab mitme ministeeriumi valitsemisala. VVS § 49

¹²⁴ VVS § 101 lg 2 nimetatud olukorda ei reguleeri, sest see säte ei hõlma vaidlusi, mille üheks osapooleks on minister.

¹²⁵ VVS § 93 lg-s 6 on loetletud aktid ja toimingud, millele selles seaduses sätestatud teenistusliku järelevalve regulatsioon ei kohaldu. Sama paragrahvi lõikes 7 on täpsustatud, et selliste aktide ja toimingute üle järelevalve teostamise ning kaebuste ja protestide lahendamise kord sätestatakse eraldi seadusega. Sellest võib järeldada, et Vabariigi Valitsuse seaduses reguleeritud teenistusliku järelevalve käigus tekkinud vaidlusi saab lahendada Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud korras.

¹²⁶ Erinevalt VVS § 101 lg-test 1 ja 2 reguleerib VVS § 101 lg 3 erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õigusvaidluste lahendamist.

¹²⁷ Sama on leidnud ka Riigikohtu halduskolleegium: „VVS §-s 101 sätestatud kord ei ole taandatav Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud teenistuslikule järelevalve menetlusele.“ – RKHKm, 3-3-1-38-04, p 13. Samas lahendis märkis Riigikohtu halduskolleegium, et VVS §-s 101 peetakse silmas iseseisvat haldusmenetlust. Veelgi täpsemalt öeldes hõlmab VVS § 101 kaht iseseisvat haldusmenetlust: 1) ühe ja sama ministeeriumi valitsemisalas asuvate asutuste vaheliste vaidluste lahendamise menetlus – vaidluse lahendab minister (VVS § 101 lg 2); 2) erinevate ministeeriumide asutuste vaheliste vaidluste lahendamise menetlus – vaidluse lahendavad asjaomased ministrid või Vabariigi Valitsus (VVS § 101 lg 3).

¹²⁸ Ka Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et VVS § 101 lg-s 3 sätestatud õigusvaidluste lahendamise kord hõlmab muuhulgas juhtumeid, kus vaidlus tekib valitsusasutuste vahel riikliku järelevalve menetluses. RKHKm, 3-3-1-38-04, p 13.

¹²⁹ Vt RKHKm, 3-3-1-38-04, p 16. Riigikohtu üldkogu on asunud hiljem seisukohale, et PS § 104 lg-st 2 tulenev menetluslik nõue on täidetud, kui PS § 104 lg-s 2 nimetatud seaduse valdkonda kuuluvat küsimust reguleeriva lihtseaduse eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu hääletenamus. RKÜKo, 3-4-1-7-08, p-d 29-30. Vt ka RKPJKo, 3-4-1-6-09, p 18.

Ig-s 2 on sätestatud:

„Kui ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus puudutab ka teiste ministeeriumide valitsemisalasid või kui asju otsustatakse kokkuleppel teiste ministritega, kooskõlastab minister otsuse teiste ministritega. Kui kokkulepet ei saavutata, esitatakse küsimus otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.“

VVS § 49 lg 2 reguleerimisala on võrreldes VVS §-ga 101 laiem, hõlmates lisaks õiguslikele küsimustele ka mis tahes muid küsimusi. Seoses VVS §-ga 101 on oluline see, et VVS § 49 lg 2 paneb ministritele teatud küsimuste lahendamisel kooskõlastamise kohustuse. Kui seda kohustust eiratakse, on tegemist õigusliku vaidlusega, mis tuleb lahendada VVS § 101 lg 3 alusel. Selles osas, et kokkuleppele mitte jõudmise korral tuleb pöörduda Vabariigi Valitsuse poole, kattub VVS § 49 lg 2 VVS § 101 lg 3 teise lausega.

Vabariigi Valitsuse reglement. Lisaks VVS § 49 lg-le 2 reguleerib ministrite vahelist koostööd Vabariigi Valitsuse seaduse alusel Vabariigi Valitsuse 2011. a määrus „Vabariigi Valitsuse reglement“.¹³⁰ Selles määruses on paika pandud ministrite vahelise koostöö täpsem reeglistik.

Vabariigi Valitsuse reglemendi §-d 6–8 sätestavad Vabariigi Valitsusele esitatavate dokumentide kooskõlastamise korra, kooskõlastamise tähtajad ning eriarvamuste lahendamise korra. Määruse § 6 lg 1 näeb ette järgmist:

„Enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse esitamist Vabariigi Valitsusele tuleb see kooskõlastada teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid.“

Nagu eelnevast näha, reguleeritakse Vabariigi Valitsuse reglemendiga ministeeriumide koostööd üksnes nendes küsimustes, mille ministrid esitavad otsustamiseks või arutamiseks Vabariigi Valitsusele.¹³¹ Seega on selle määruse reguleerimisala VVS § 49 lg-s 2 sätestatust kitsam.

Seoses vaidluste lahendamisega on huvipakkuv Vabariigi Valitsuse reglemendi § 8, milles on sätestatud võrreldes VVS §-ga 101 tunduvalt üksikasjalikum erimeelsuste lahendamise kord. Selles sättes on ette nähtud, et esmalt püüavad ministeeriumidevahelisi erimeelsusi lahendada kantslerid ning alles seejärel asuvad läbirääkimiste juurde ministrid. Kui ministrid kokkuleppele ei jõua, esitatakse eriarvamus lahendamiseks Vabariigi Valitsusele. Eriarvamuse dokumentide juurde lisatakse selgitus, mis kirjeldab eriarvamust, selle lahendamise käiku ja eriarvamusele jäänud ministrite seisukohti. Reglement näeb peaministrile ette ka võimaluse ministrid enne Vabariigi Valitsuse istungit erimeelsuse lahendamiseks kokku kutsuda.

¹³⁰ Määrus on kehtestatud VVS § 18 lg 6 ja § 27 lg 3 alusel, mis näevad ette, et Vabariigi Valitsuse istungite ettevalmistamise ja toimumise ning muud Vabariigi Valitsuse töökorraldusküsimused sätestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatavas Vabariigi Valitsuse reglemendis.

¹³¹ Vabariigi Valitsuse reglemendi § 3 lg-te 2 ja 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kas ministri soovil või peaministri nõudel arutada (mitte otsustada) muuhulgas ministri pädevusse kuuluvaid küsimusi.

Kehtiva regulatsiooni puudused ja lahendusettepanekud

- **Volitus- ja menetlusnormid**

VVS § 101 näeb küll ette riigiasutustevaheliste õigusvaidluste lahendamise haldusmenetlused ja sätestab pädevusnormid, kuid õiguslike aluste regulatsioon on puudulik.

Seadusandja on pannud vaidluste lahendamise täpsema korra kehtestamise kohustuse Vabariigi Valitsusele (VVS § 101 lg 4). Siiski tuleb lähtuvalt seaduslikkuse põhimõttest sätestada vähemalt sekkumiseks vajalikud õiguslikud volitused Vabariigi Valitsuse seaduses. Näiteks puudub praegu õiguslik alus, mis lubaks Vabariigi Valitsusel sekkuda ministri valitsemisalas oleva asutuse tegevusse.¹³² Ainuüksi pädevusnorm pole selleks piisav. Kui Vabariigi Valitsusele ei ole seadusega antud volitusi, siis ei saa Vabariigi Valitsus teiste ametiasutuste pädevus olevate küsimuste lahendamisse sekkuda.

- **Seosed teenistusliku järelevalve normidega**

Õigusvaidluste lahendamise regulatsiooni on vaja eelkõige VVS § 101 lg 3 rakendamiseks ehk siis erinevate ministeeriumide valitsemisalades asuvate riigiasutuste vahel tõusetunud vaidluste lahendamiseks kas ministri või Vabariigi Valitsuse poolt. Seevastu ühe ja sama ministeeriumi alluvuses asuvate asutuste vahelised õigusvaidlused (VVS § 101 lg 2) saab minister lahendada teenistusliku järelevalve raames. Selleks on aga vaja seaduses täpsustada riigiasutustevaheliste õigusvaidluste lahendamise ja teenistusliku järelevalve normide vahekorda. Nende erimeelsuste tarbeks, mida saab lahendada teenistusliku järelevalve raames, pole vaja eraldi vaidluste lahendamise regulatsiooni kehtestada, vaid need tuleks lahendada teenistusliku järelevalve korras.

Küll aga on vaja – mitte üksnes asutustevaheliste õigusvaidluste lahendamiseks, vaid ka muudeks juhtudeks – täiustada teenistusliku järelevalve meetmete regulatsiooni (VVS § 93 lg 2). Kehtivas õiguses puuduvad teenistusliku järelevalve meetmed, mis võimaldaksid lahendada ametiasutuse tegevusetusest tulenevaid probleeme. Selleks peaks järelevalveorganil olema õigus kohustada järelevalve subjekti haldusakti andma või toimingut sooritama. Lisaks toimingut sooritamise peatamisele (VVS § 93 lg 2 p 2) peaks järelevalveorganil olema õigus kohustada järelevalve subjekti ka toimingut lõpetama.

- **Menetlusnormid**

Tagamaks VVS §-s 101 sätestatud regulatsiooni tõhus toimimine, tuleks kaaluda olulisemate menetlusnormide sätestamist seaduses, mitte Vabariigi Valitsuse määruses. Seadusandja initsiatiivi vajalikkust kinnitab muuhulgas asjaolu, et senist volitusnormi, mille alusel on Vabariigi Valitsusel kohustus kehtestada riigi haldusametuste vaheliste õigusvaidluste lahendamise täpsem kord, pole 18 aasta jooksul rakendatud. Vabariigi Valitsuse reglemendi § 8 reguleerib üksnes ministeeriumidevaheliste erimeelsuste lahendamist ning sedagi vaid nendes küsimustes, mis puudutavad Vabariigi Valitsuse istungile esitatavaid küsimusi.

Eelkõige just ministeeriumidevaheliste õigusvaidluste tõhusaks lahendamiseks (VVS § 101 lg 3)

¹³² VVS §-s 94 sätestatud teenistusliku järelevalve meetmed võimaldavad sekkuda üksnes ministri, mitte aga ministri valitsemisalas olevate asutuste tegevusse.

vajavad reguleerimist järgmised menetluslikud küsimused:

- 1) millise toiminguga menetlus algab (nt ministri kirjalik taotlus);
- 2) millise tähtaja jooksul tuleb menetlust alustada;
- 3) menetlusosaliste ring (kantslerite kaasamise võimalikkus);
- 4) milliste asjaolude esinemisel tuleb lugeda ministritevahelisele kokkuleppele jõudmise katsed nurjunuks;
- 5) millise tähtaja jooksul tuleb pöörduda Vabariigi Valitsuse poole;
- 6) Vabariigi Valitsuse läbiviidava menetluse kulg.

Halduskohtuliku kontrolli vajalikkusest. Kuna riigiasutustel puuduvad suhetes teiste riigiasutustega subjektiivsed õigused, ei ole halduskohtulik kontroll riigiasutustevaheliste vaidluste lahendamiseks vajalik.¹³³ See ei tähenda aga seda, et seadusandja ei võiks anda riigi valitsusasutuste ja neile alluvate asutuste vaheliste õigusvaidluste lahendamist halduskohtu pädevusse. Halduskohtulik kontroll pole nimetatud vaidluste lahendamiseks küll põhiseaduslikult nõutav, kuid on lubatav.

Võimalus lahendada riigi haldusasutuste vahelised vaidlused VVS §-s 101 sätestatust erineval moel, on ette nähtud ka VVS § 101 lg-s 1.¹³⁴ Kehtivast õigusest võib halduskohtuliku kontrolli näitena tuua isikuandmete kaitse seaduse § 40 lg 4, milles on sätestatud, et kui riigiasutusest isikuandmete töötleja ei ole Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutust tähtaegselt täitnud, pöördub Andmekaitse Inspeksioon protestiga halduskohtusse.¹³⁵

¹³³ Ka Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et VVS § 101 lg 3 eesmärgiks on välistada olemuslikult haldusesiseste subordinatsioonisuhete, samuti haldussüsteemi siseste järelevalvesuhete vaidlustatavus halduskohtus ning selline ei eesmärk ei ole õigusvastane. Vt RKHKm, 3-3-1-38-04, p 13. Nõustuda ei saa aga samas lahendis esitatud seisukohaga, et VVS § 101 lg-s 3 kujundatud kord on piisav, tagamaks järelevalvemenetluses osalevate valitsusasutuste õiguste kaitse.

¹³⁴ „... kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda.“

¹³⁵ Halduskohtus lahendatakse ka näiteks riigihankemenetluse käigus ostjaks oleva riigiasutuse ja vaidlustuskomisjoni vahel tekkinud vaidlused.

VII ARVAMUS TEEMAL „PROTEST HALDUSKOHTUMENETLUSES“

Protesti kaotamine halduskohtumenetluses ei ole meie arvates põhjendatud, kuivõrd tegemist on avalike huvide kaitseks vajaliku ja praktikas kasutatava instituudiga, mis aitab kaasa menetlusökonomiale (vt HKMS § 25. ptk).

Protest erineb kaebusest HKMS-s selle poolest, et protesti esitaja ei pea ära näitama enda õiguste rikkumist. Riiklike ülesannete täitmise järelevalve teostamiseks on protest meie arvates ka edaspidi vajalik ja menetlusökonomiliselt tasakaalustatud instrument. 2012. aastal jõustunud halduskohtumenetluse seadustikus on protesti instituuti ka täpsemalt reguleeritud ning kaasajastatud.

Dokumendist jäi ebaselgeks, kuidas hakatakse lahendama erinevate avaliku võimu kandjate vahelisi vaidlusi, mis praegu on kanaliseeritud protesti instituuti. On kaks põhimõttelist teed:

- senine protesti esitav institutsioon (või selle asemik) teeb ettekirjutuse, mida on ettekirjutuse adressaadil võimalik kaebusega vaidlustada;
- riigile antakse kaebeõigus HKMS § 44 lg 4 järgi.

Mõlemad lahendused toovad endaga kaasa probleeme. Kõigepealt esimese võimaliku lahenduse probleemidest:

- ettekirjutuse tegemine toob kaasa bürokraatia kasvu, sest sellisel juhul tuleks ettekirjutus teha kõigi haldusmenetluse reeglite järgi, mis on eelduslikult ressursimahukam kui praegune lahendus, mis näeb enne protesti esitamist ette lihtsalt ettepaneku tegemise (VVS § 85 lg 3, keskkonnajärelevalve seaduse § 7 lg 4). Alati ei pruugi praegu aga üldse eelmenetlus nõutav olla (vt advokatuuriseaduse § 4 lg 3, § 18 lg 2);
- vaidluse kohtusse viimise koormus pannakse sellega sisuliselt ettekirjutuse adressaadile, kes ei pruugi sellest alati kasvõi puhtpragmaatiliselt põhjustel huvitatud olla ning võibki leppida ettekirjutuse täitmisega, ehkki see ei pruugi olla õiguspärane. Näiteks ei pruugi väike kohaliku omavalitsuse üksus tahta vaidlema hakata, eriti kui vaidlusalune haldusakt otseselt KOV-i huve ei puuduta. Ka senine Riigikohtu praktika toetab just lähenemist, et kohalikul omavalitsusel ei ole vajadust kohtusse pöörduda, kui talle tehakse järelevalve käigus ettekirjutusi või ettepanekuid, vaid ta võib oodata ära selle, kui tema suhtes esitatakse protest ning siis kohtumenetluses ettekirjutusele vastu vaielda (vt RKHKm 3-3-1-61-08);
- olukorras, kus ettekirjutuse adressaat (nt kohalik omavalitsus) ettekirjutust ei vaidlusta ning ettekirjutuse objektiks olnud kohaliku omavalitsuse akt või toiming oli kolmanda isiku huvides, on viimasel väga keeruline kohtus oma õigusi kaitsta, sest praeguse kaebeõiguse doktriini võiks väita, et ta saab vaidlustada vaid ettekirjutuse täitmist kohaliku omavalitsuse poolt, mitte riigi ettekirjutust ennast;
- et riik saaks ettekirjutusi teha, siis peaks ta endiselt omama ülevaadet järelevalve alla kuuluvatest isikutest, st tal peaks endiselt jääma õigus nõuda välja õigusaktide ärakirju jms. Ehk siis protestile eelnev järelevalve peaks ikka alles jääma. Mida siis protestiõiguse äravõtmisega võidetakse, jääb arusaamatuks;
- võrreldes senise lahendusega on ettekirjutuse tegemine käitumine märksa tugevamalt võimupositsioonilt.

Teise võimaliku lahenduse (riigile antakse kaebeõigus) probleemidest:

- Riigi kaebeõigus on kehtivas HKMS-s piiratud - § 44 lg 4 järgi saab riik esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu vaid oma õiguste, sealhulgas omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks. Selline kaebeõigus on selgelt piiratud ning on ilmne, et see ei hõlmaks kõigi haldusaktide ja toimingute peale kaebuse esitamist, kus praegu riik protesti esitada saab. Ilmselt jääksid sealt välja advokatuuriseaduse ja keskkonnajärelevalve seaduse alusel esitatavad protestid, samuti paljud kohaliku omavalitsuse aktid, mille üle praegu valvab maavanem;
- võimalik oleks anda riigile täiendav kaebeõigus eriseadustes, kus praegu on ette nähtud protesti esitamine (HKMS § 44 lg 2). Lisaks asjatule seaduse muutmisele, milleks nagu ülal märgitud, praegu vajadust pole, tooks see aga kaasa täiendavaid probleeme, mille üle pole praegu mõtet spekuloida (riigi kaasamine, haldusaktide teatavastegemine jms). Samuti oleks kõigis valdkondades asjakohase kaebeõiguse regulatsiooni kehtestamine keeruline;
- Kuna protest sisaldab endas valdavalt ka kohtueelse menetluse instituuti - ettepaneku tegemist järelevalvealusele isikule, et see kõrvaldaks õigusvastase olukorra - siis tähendab see, et niisugune eelnev ettepaneku tegemise menetlus omab haldusele samasugust mõju nagu vaidemenetlus, mis annab haldusele võimaluse paremaks enesekontrolliks ja teisalt kergendab halduse ja kohtute koormust. Otse kaebusega kohtusse suunamise korral see positiivne efekt kaoks.

Oluline on arvestada, et protest ei ole ainult maavanemaga seotud, vaid protesti esitamise õigus on teistelgi organitel. Näiteks on juba toodud keskkonnajärelevalve seadus ja advokatuuriseadus. On küsitav, kas halduskorralduse reformi käigus on mõistlik tegeleda protesti kaotamisega ka valdkondades, mis halduskorraldusega nii tugevalt ei seondu, ja kus selle protesti institutsiooni vajalikkus nõuaks spetsiifilisemat, valdkonnakeskset analüüsi.

VIII MÄRKUSED

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut jätkab koostöös Eesti Koostöö Koguga uuringuid ja arutelusid riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse reformiks õigusteaduslikult põhistatud poliitikasoovituste esitamiseks. Käesoleva arvamuse või selle mõne osa koostamisel osalesid Ene Andresen, Hent Kalmo, Oliver Kask, Ülle Madise, Kalle Merusk, Raul Narits, Vallo Olle, Nele Parrest, Ivo Pilving, Aare Reenumägi, Virgo Saarmets, Külli Taro, Einar Vene ja Priit Vinkel. Täname ka kõiki neid, keda eelnevalt ei ole loetletud, ent kes andsid arvamuse koostamiseks vajalikke andmeid ja häid ideid ning osalesid nõupidamistel.