

*Prof. Marten
retromerimene
28. IV. 42.
Meesmuusik
Uluantab nõuandele
võib arvestada selle diplomi
Põhise
29. IV. 42*

ALBERT SIIM

Siim

R. V.
TALLINN
DIPLOOMIKONTROLL

28 apr. 1942

KOGUKONNA TEGEVUSE

KONTROLL

A. A.
7826.

Tallinn 1940

Lõpetanud 10 juunil 1942. a.
õigusteaduskonna.

EESSÕNA.

Kogukonna tegevuse kontroll haarab enesesse küsimuste komplekse, mis on seondatud kogukondlike omahaldusühikute, millistena meil fungeerivad vald, linn ja piiratud ulatuses maakond, tegevuse järelevalvega.

Haldurite tegevuse kontroll, eriti aga just kohalik kontroll, moodustab selle faktori, mis kindlustab tänapäeva õigusriiklike printsiipide realiseerumise tegelikkuses. Teisest küljest määrab ta omahaldusühikute autonoomia ulatuse, sest vastavalt kontrolli printsiipidele, mis võivad suunduda kuni keskhalduse täieliku interventsioonini, võib rääkida suuremast või vähemast autonoomiast või koguni formaalautonoomiast.

Kontrolli probleem on põhiloomult on dogmaatiline probleem, leides erinevat rakendust konkreetseis õiguskorris. Ent vaatamata üksikjuhtude lahendamise sisulisele erinevusele, võib siin püstitada ka teatavaid üldprintsiipe. Järgnev käsitelu asubki viimaste valgusel kogukondlike omahaldusühikute tegevuse kontrolli lähemale vaatlemisele Eesti natsionaalseis seadussätteis.

Kasutatud sümboleid.

- AdmOst - Riigikohtu Administratiivosakonna toimetus, osundatud J. Valge sellekohases teoses "Riigikohtu Administratiivosakonnas lahendatud küsimusi", või mujal vastava viitega.
- AMS - Administratiivmenetluse seadus, RT 1936, 4, 25.
- AKK - Administratiiv-kohtu kord, RT 1919, 10, I, 23.
- ASnS - Administratiiv-sissenõudmise seadus, RT 1932, 2, 15.
- BES - Balti Eraseadus, VSK X, 1.
- DS - Distsiplinaarseadustik, RT 1934, 81, 679.
- KrKpS - Kriminaalkohtupidamise seadustik, RT 1934, 89, 720.
- LEARJ - Linnade eelarvete ja aruannete koostamise ning raamatupidamise juhised, RT 1935, 22, 204.
- LS - Linnaseadus, RT 1938, 43, 404.
- LVS - Linnavolikogude valimise seadus, RT 1939, 41, 329.
- MAM - Maakonnaomavalitsuse arvepidamise määrus, RT 1939, 18, 91.
- MKS - Maksustamiskorralduse seadus, RT 1932, 1, 1.

- MS - Maakonnaseadus, RT 1938, 43, 405.
- PS - Põhiseadus, SK 1938 I,1,1.
- RKS - Riigikontrolli seadus, SK 1938 I,4,9.
- RVS - Riigivolikogu valimise seadus SK 1938 I,3,4.
- VAM - Vallaomavalitsuse arvepidamise määrus,
RT 1938, 32, 261.
- VKS - Valitsemise korraldamise seadus, SK 1938 I,
4,1.
- VPVS - Vabariigi Presidendi valimise seadus,SK
1938 I, 2,1.
- VS - Vallaseadus, RT 1937,32,310.
- VVS - Vallavolikogude valimise seadus,RT 1939,
41,330.

SISUKORD.

EESSÕNA.....	lk. 1
KASUTATUD SÜMBOLEID.....	2
SISSEJUHATUSEKS	
§ 1. Teoreetilisi üldprintsipi.....	6
1. peatükk. TEENISTUSVALVE	
§ 2. Esinduskogu poolt teostatav kontroll	17
§ 3. Kogukonnajuhhi poolt teostatav kontroll.....	22
1. Kontroll esinduskogu tegevuse suhtes.....	24
2. Kontroll maa- ja linnavalitsuse liikmete tegevuse suhtes.....	25
3. Kontroll teiste kogukonna teenistujate suhtes.....	27
2. peatükk. RIIGIVALVE	
§ 4. Riigivalve allikad ja iseloomustus..	31
§ 5. Kontroll kogukonna organite moodustamise alal.....	33
1. Esinduskogu moodustamise alal..	33

2. Teenistujate ametisse määramise alal.....	36
§ 6. Esinduskogu tegevuse järelvalve..	40
1. Õiguspärasuse kontroll.....	41
2. Otstarbekohasuse kontroll.....	46
§ 7. Kogukonna teenistujate tegevuse järelevalve.....	57
§ 8. Arvekontroll.....	61
§ 9. Mitmesuguse eriülesandelise tegevuse kontroll.....	67
1. Riiklikkude valimiste alal....	67
2. Riigimaksude laekumise alal...	68
3. Hariduse alal.....	69
4. Teede korraldamise alal.....	70
3. peatükk. TRANSTSENDENTNE KONTROLL	
§10. Dogmaatilisi üldprintsipe.....	72
§11. Riigikontrolli poolt teostatav kontroll.....	73
§12. Halduskohtulik kontroll.....	76

SISSEJUHATUSEKS.

§ 1. Teoreetilisi üldprintsiipe.

Et haldamine seisneb õigusnormide rakendamises, sisaldab iga haldustoiming eneses hädaohtu õigusnormidega vastuollu sattumiseks¹. Selle vältimist ja esilduvate eksimuste kõrvaldamist võimaldab halduse tegevuse kontroll.

Halduse kontrolli all mõistetakse haldusametkonna tegevuse üle teostatavat järelvalvet², esinegu see ametkond siis kas riigi keskhalduse või omahaldusühikute rakingus.

Ei piisa sellest, et haldusorganeile nähakse et-

¹ Vt. Adolf Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien-Berlin 1927, lk. 363: "Ist die Verwaltung ihrem Sinne nach Vollziehung generell geformten Rechtes, insbesondere der Gesetze, so besteht für jede Verwaltungshandlung die Gewähr eines Widerspruches zu den Rechtssätzen, die in der Verwaltungshandlung angewendet werden sollen."

² Vt. Rein Eliaser, Haldusõiguse üldosa, Tartu 1939, lk. 229.

te kindel pädevus, sätitakse menetluskord ning toimingu vorm, sisu ja siht, missuguseid nõudeid ignoreerides haldustoimingud ei eviks materiaalist kehivust, vaid osutub vajalikuks teostada ka kontrolli, et õiguspäratud aktid ei omaks üldse juriidilist toimumust. Alles viimase nõude täitmisega on tagatud õiguspärase halduse tegelik teostamine.

Vastavalt sellele, kas halduse tegevuse kontroll teostub haldusorganisatsiooni seesmuses või väljaspool seda, eritellakse immanentset ja transtsendentset kontrolli³.

Immanentne on selline halduskontroll, mida teostavad halduse enese asutised ja ametnikud⁴. Ta liigitub teenistus- ja riigivalveks⁵.

Teenistusvalve seisneb kontrollis, mida teos-

³ Vt. Merkl, op. cit., lk. 364: "Die Mittel der Verwaltungskontrolle sind der Verwaltung teils immanent, teils transzendent."

⁴ Vrd. op. cit., 1. cit.: "Immanent ist die Verwaltungskontrolle im Wege der administrativen Instanzenzuges."

⁵ Vt. Eliaser, op. cit., lk. 230.

tatakse teenistuslikult superordineeritud instantside poolt alluvate instantside tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekohasuse⁶ üle. Teenistusvalvelise järelevalve teostamisel on superordineeritud instantsid õigustatud

esiteks, juhutama alluvaid asutisi ja teenistujaid ja

teiseks, interveneerima alluvate tegevusse, korrigeerides või asendades täielikult nende akte oma aktidega.

Õeldust järeltub, et teenistusvalveline kontroll esineb peamiselt tsentralisatsiooni süsteemil teotsevais ametkonnis⁷. Ta muudab subordineeritud instant-

⁶ Tuleb teravalt eritella õiguspärasuse ja otstarbekohasuse kontrolli. Esimese alusel kontrollitakse haldustoiminguid nende vastavuse seisukohalt kehtiva õiguse nõuetele, teise alusel aga lähtutakse kontrolli teostamisel toimingu otstarbekohasuse seisukohalt. Viimane kontrollimisviis rajaneb paratamatult kontrolli- ja subjektiivsetele veenetetele ja paneb maksma tema tahte.

⁷ Et omahaldusühikud ei asu riigi keskhalduse suhtes subordinatsiooni tasemel, ei tohiks riigi kesk-haldusinstantsid nende üle teenistusvalvelist kontrolli teostada.- Vrd. Merkl, op.cit., lk.351: "Die Einrichtung der Selbstverwaltung äussert sich darin, dass der Subordination des lokalen unter das zentrale Organ Grenzen gezogen sind."

sid iseseisvusetuteks, kuna superordineeritud instantsid, võides teostada ka haldustegevuse otstarbekohasuse kontrolli, omandavad täielikult meelevalda oma alluvate üle.

Seoses teenistusvalvega tuleb mainida õiguspärase alistumise instituuti, kui garantiid superordineeritud instantside võimaliku omavoli pidurdamiseks. Õiguspärase alistumise instituudi põhituum seisneb selles, et alluvad instantsid on kohustatud järgima vaid superordineeritud instantside õiguspärasele direktiivile. Et aga direktiivide õiguspärasuse või õiguspäratuse üle otsustajaiks ei oleks ainuüksi subordineeritud instantsid, mis sisuliselt teeks teenistusvalve olematuks, on õiguspäratu direktiivi täitmisest keeldumine allutatud kindlatele reeglitele. Nimelt võib alluv ametnik ülemuselt tuleva direktiivi tagasi lükata ainult üks kord, osundates selle õiguspäratusele ja põhjendades oma sellekohast hinnangut. Jääb aga ülemus oma nõudmise juurde, on alluv kohustatud direktiivi rakendama, tehes aga kaasvastutusest vabanemiseks ettekande ülemuse ülemusele. Ainult kui

direktiiv sisaldab eneses ilmselt süüteo tunnuseid, võib alluv keelduda seda täitmast ka ülemuse teistkordsel nõudmisel, teatades sellest ülemuse ülemusele ja vastavatele kohtuvõimudele⁸.

Riigivalveks nimetatakse säärast immanentset halduskontrolli, mis seisneb autonoomsete omahaldusühikute tegevuse õiguspärasuse⁹ kontrollimises. Kuna omahaldusühikud ei ole subordineeritud riigi keskvõimule, vaid asetsevad viimasega koordinatsiooni tasemel, osutub riigivalve man vajalikuks rakendada teenistusvalvest erinevaid printsiipe. Vastavalt sellele võib riigivalve teostamine toimuda kas sanktsioneerimis-, veto- või kohtuliku kontrolli printsiibil.

Sanktsioneerimis- ehk kinnitamisprintsiibi rakendamisel vajavad omahaldusühikute kontrollitavad aktid formaalseks jõustumiseks kinnistusakti riigi-

⁸ Vrd. Eliaser, op.cit., lk.230 j.

⁹ Kontroll omahaldusühikute tegevuse otstarbekohasuse üle ei kuulu riigivalve teoreetilisse mõistesse.

valvet teostavalt organilt. Viimane on õigustatud keelduma vaid õiguspäratuste esildumise korral. Kontrollitav omahaldusühik on õigustatud akti mittekinnitamise puhul esinema halduskohtuliku kaebusega.

Veto- ehk keeluprintsiibil toimub riigivalve teostamine selliselt, et riigivalvet teostav organ on õigustatud omahaldusühiku õiguspäratu akti formaalset jõusumist teatud tähtaja jooksul vastava keeluaktiga tõkestama. Ei kasuta riigivalvet teostav organ oma vetoõigust, kasvab haldusakt seadusjõusse. Keeluakti vastu on omahaldusühikuil õigus tõsta halduskohtulikku kaebust. Üldiselt võimaldab veto- ehk keeluprintsiip omahaldusühikuil teotseda palju iseseisvamalt sanktsioneerimis- ehk kinnitamisprintsii- bil teostavast kontrollist¹⁰.

Kohtuliku kontrolli printsiip seisneb selles, et omahaldusühikute õiguspäratute aktide vastu võivad keskalduse asutised esineda ainult kaebustega

¹⁰ Tähendatagu, et mainitud printsiip on meie kehtivas õiguses domineerivamaid.

halduskohtus. Halduskohus otsustab kaevatud aktide õiguspärasuse üle. Kohtuliku kontrolli printsiip, mille järgi on halduse tegevuse kontroll allutatud haldusest sõltumatutele kohtutele, tagab omahaldusühikute autonoomsust ülimal määral¹¹.

Kirjeldatud viisil on riigivalve teostamine võimalik üksnes dokumentaalsete aktide suhtes, mis normatiivaktes ettenähtud korras tulevad esitada omahaldusühikute poolt riigivalvet teostavaile organitele. Järelevalve instantsidel peab aga olema võimalik kontrollida ka omahaldusühikute faktilist teotsemist. Selleks võivad järelevalve instantsid nõuda mitmesuguseid aruandeid, teostada revideerimisi, korraldada paiklikke ülevaatusi, jne., nõudes korratuste esinemise puhul nende kõrvaldamist ja teatades

¹¹ Riigivalve teostamine kohtuliku kontrolli printsiibil leidis aset meie kogukondliku omahalduse suhtes kuni 29.dets.1934, mil see Omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise dekreediga (RT 1934,109,854) asendati veto- ehk keeluprintsiibiga. Ühtlasi tähendatagu, et kuigi kohtuliku kontrolli printsiip tagab ülimalt kontrolli tõhusust ja omahaldusühikute autonoomia respektierimist, on ta praktiliselt aegaviitev ja raskepärane.

kuritegevuse ilmnemisel asjast vastavale kohtuotganile.

Vastavalt sellele, kas autonoomsed omahaldusühikud on astendatud või mitte, esineb riigivalve teostamine enam või vähem keskendatuna. Astmetute omahaldusühikute esinemisel keskendub riigivalve teostamine keskalduse kätte; astenduse korral¹² võib aga selline keskendus puududa, sest siis võib osa riigivalvelisi ülesandeid madalama astme omahaldusühikute suhtes jääda samalaadsete kõrgemaastmeliste ühikute teostada¹³.

Transtsendentne kontroll toimub haldustegevuse üle väljaspool halduse rakingut asetsevate organite poolt. Transtsendentse kontrolli alaliikidena eritellakse parlamendi¹⁴, arve- ja kohtukontrolli¹⁵.

¹² PS § 123 järgi on ka meie kogukondlik omahaldus seadeldud kaheastmelisena. Praegust maakonnaomavalitust tuleb aga oma struktuurilt pidada rohkem riiklikuks kohahalduseks kui omahaldusühikuks.

¹³ Vrd. Merkl, op. cit., lk. 351.

¹⁴ Nimetatud ka poliitiliseks kontrolliks, vt. Merkl, op. cit., lk. 364.

¹⁵ op. cit., l. cit.

Parlamendikontrolli teostajaks on parlament-seadusandlusorgan. Vastav kontroll ise seisneb

esiteks, õiguses esitada valitsusele või selle üksikuile liikmeile küsimusi

teiseks, arupärimisi

kolmandaks, resolutsioone ja

neljandaks, võimaluses moodustada ankeetkomisjon kõrgemate haldusteenistujate ametialaste sütegude uurimiseks¹⁶.

Arvekontroll seisneb halduse majandusliku tegevuse õiguspärasuse, kui ka otstarbekohasuse kontrollimises¹⁷ vastava väljaspool aktiivse halduse rakingut asetseva eraametnikkonna¹⁸ poolt, esinedes eel-, faktilise ja järelkontrollina.

¹⁶ Vrd. kontrolliliikide suhtes Merkl, op. cit., lk. 365 j.

¹⁷ Vt. Merkl, op. cit., lk. 366: "Die rechnungsmässige Verwaltungskontrolle ist eine Überprüfung der Verwaltung auf ihre Rechtmässigkeit, oft auch ihre Zweckmässigkeit in finanzieller Beziehung."

¹⁸ Vt. sellise organi rakingu ja sõltuvuse küsimuse teoreetiliste printsiipide kohta Merkl, op. cit., lk. 367j.

Eelkontrolli teostatakse asutiste poolt koostata-
vate eelarvete ja kalkulatsioonide kontrollimisena, s.o.
enne vastavate kulutiste tegemist.

Faktilist kontrolli teostatakse jooksva tegevuse
kestes koha peal ning see võib toimuda

esiteks, inspeksiooni põhimõttel¹⁹, mis seis-
neb halduse majandusliku sisuga toimingute õiguspä-
rasuse kontrollis, või

teiseks, revisjoni põhimõttel, mille kohaselt
toimetatakse kulutiste kontrollimist otstarbekoha-
suse seisukohalt.

Järeldkontrolli teostatakse asutiste poolt esi-
tatavate aruannete kontrollimisena, s.o. pärast ku-
lutamist.

Olgugi, et arvekontrolli teoreetiliselt tavatse-
takse vaadelda transtsendentse kontrolli alaliigina,
võidakse samaviisiliselt kontrolli teostada ka imma-
nentse kontrollina. See kehtib ka kogukondlike oma-
haldusühikute kohta.

¹⁹ Vt. op. cit., l. cit.

Tähtsaimaks transtsendentse kontrolli alaliigiks on kohtulik kontroll, mida haldustegevus üle teostavad haldusest sõltumatud kohtud²⁰ või kohtulikud haldusinstantsid²¹. Kohtulik kontroll on tõhusaimaks kaitsevahendiks haldustoimingute õiguspäratuse vastu, olles õiguskorra institutsiooniliseks tagajaks²². Erilise tähtsuse omab kohtulik kontroll just kodanike suhtes, olles neile kaitsjaks halduse võimaliku omavoli vastu.

²⁰ Vt. Merkel, op. cit., lk. 375: "Die Verwaltungsgerichtsbarkeit dürfen wir... bestimmen als eine Funktion, die von unabhängigen Vollzugsorganen, das sind Gerichten, in bezug auf Verwaltungssachen... ausgeübt wird."

²¹ Vt. op. cit., lk. 379 j.

²² Vt. A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 55. "Halduskohus on riigi põhikorra, eriti kodanikkude põhiõiguste ainuke garant ja valvur."

1. peatükk

Teenistusvalve.

§ 2. Esinduskogu poolt teostatav kontroll.

Kogukonna deliberatiivseks organiks on esinduskogu²³, kellele sellekohaselt peaks kuuluma ka kontroll kogukonna eksekutiivorganite tegevuse üle. Vaadeldes kogukondlike omahaldusühikute korrastist²⁴, näeme, et valla- ja linnakogukonna esinduskogu pädevusse kuulub küll eksekutiivorganite tegevuse kontroll, kuid maakonnaomahalduse esinduskogu pädevusest on see välja jäetud 25. See seletub asjaoluga, et Maakonnaseadusega sättimist leidnud maakonnaomavalitsuse korrastis on pigemini taoline riiklikule kohahaldusinstant-

²³ Vt. PS § 123

²⁴ VS, LS ja MS.

²⁵ VS § 25 p. 12 ja LS § 28 p. 7 ning MS § 31.

sile kui kogukondlikule omahaldusühikule. Maakonna esinduskogu, maavolikogu on moodustatud maavanema kui keskhalduse esindaja järelevalvele allutatud ametiisikuist - linna- ja vallavanemaist²⁶, kes omakord on ametisse nimetatavad Siseministri poolt. Sellest olenevalt ei oleks mõeldav olukord, kus järelevalvealused revideeriksid järelevalve teostajaid²⁷. Ainsa "kontrollivõimalusena" on praegusel maavolikogul jäetud seisukohavõtt aruande läbivaatamisel maavalit- suse majandusliku tegevuse kohta²⁸.

Valla- ja linnakogukonnas valib volikogu oma esi- mesel koosolekul volinike hulgast vähemalt kolme- liikmelise revisjonikomisjoni, kes teotseb volikogu volituste kestuse vältel²⁹ ja kes volikogu eest teos-

²⁶ MS § 19, teine lõigend: "Maavolinikeks võidakse va- lida maakonna valdade vallavanemaid ja kolmanda astme linnade linnavanemaid."

²⁷ Vt. Eugen Maddisoo, Uuendatud maaomavalitsused, i. Maaomavalitsus 1938, 9, lk. 134.

²⁸ Vt. MS § 31 p. 5, 211 ja 212.

²⁹ VS § 27, 103 ja LS § 30, 114.

tab kontrolli eksekutiivorganite tegevuse üle.

Revisjonikomisjon on kogukondliku omahalduse passiivse süsteemi organ. Ta ei teosta haldusfunktsiooni materiaalses mõttes, vaid piirdub kontrolliga aktiivse süsteemi organite üle. Revisjonikomisjoni pädevus valla- ja linnakogukonnas on erinev. Valla revisjonikomisjon võib kontrollida vallavalitsuse igasugust tegevust³⁰, seega ka kantseleilist asjaajamist³¹. Linna revisjonikomisjon peab aga piirduma vaid linnavalitsuse majandusliku tegevuse kontrollimisega³². Revisjonikomisjon allub vahetult volikogule, viimasele kantakse ette kõik komisjoni protokollid ja aruanded³³. Volikogul on õigus anda

³⁰ Vt. VS § 103.

³¹ Täheandatu, et valla revisjonikomisjoni kontrollimisele ei kuulu siiski vallavalitsuse mõned eriuülesandelised tegevusharud, nt. sõjaväeteenistuse asjad.

³² Vt. LS § 114.

³³ VS § 108 ja LS § 119.

revisjonikomisjonile direktiive. Linnavolikogu on selleks koguni expressis verbis kohustatud³⁴. Valla revisjonikomisjoni tegevuse lähem kord on leidnud³⁵ sättimist Vallaomavalitsuse arvepidamise määruses.

Üldiselt teostavad valla ja linna revisjonikomisjonid peamiselt arvekontrolli. Eelkontrolli teostamine oleneb komisjonide enese soovast või neile volikogude poolt antavaist direktiivist, kuid faktilise ja järelkontrolli teostamine on kehtiva õiguse kohaselt neile kohustuslik.

Faktilise ja järelkontrolli tulemusena on volikogul revisjonikomisjoni ettepanekul õigus nõuda ko-

³⁴ LS § 120.

³⁵ Vt. RT 1938,32,261, § 95: "Valla revisjonikomisjon on kohustatud vähemalt kord igas veerandaastas revideerima vallavalitsuse asjaajamist, kontrollima kassa seisu ja võrdlema seda arveraamatutega ning arveid tõendavate dokumentidega, eriti jälgima ja selgitama kulude otstarbekohasust ja vastavust eelarve määradele.

Samuti peab kontrollima tarviduse järgi vallaomavalitsuse asutiste ja ettevõtete majandamist ning vallaomavalitsuse kõigi varade seisu vähemalt kord aastas."

gukonna teenistujailt juurde- ja tagasimakse, kui ka muude omahaldusele tekitatud kahjude heastamist³⁶. Taoline õigus on omistatud ka maavolikogule³⁷, kuid sellele sättele tuleb vaadata kui praktiliselt teostamatule, sest see eeldab teenistujate tegevuse kontrollimise võimalust, mis maavolikogul puudub.

Valla- ja linnavolikogude õigusist teenistusvalve teostamise alal tuleb veel mainida võimalust algatada valitavate teenistujate kohtulikule vastutusele võtmist³⁸. See võib toimuda volikogu enda algatusel, ilma et selleks oleks ettepanekut revisjonikomisjonilt. Maavolikogul seda õigust ei ole.

³⁶ VS § 187 ja LS § 375.

³⁷ Vt. MS § 212.

³⁸ VS § 25 p. 13 ja LS § 28 p. 19.

§ 3. Kogukonnajuhhi poolt teostatav kontroll.

Kehtiva õiguse põhjal on kogukonna eksekutiivorgan rajatud juhiprintsiibile. Vallakogukonnas otsustab vallavalitsuse pädevusse kuuluvad küsimused ainult vallavanem, kusjuures ta ei tarvitse vähimalgi määral arvestada oma kolleegide - abivallavanemate - arvamusi³⁹. Sama kehtib ka kolmanda astme linnade kohta. Neis on linnapea, resp. linnavanem ainsaks omahalduse eksekutiivorganiks ja otsustab küsimusi täiesti üksinda⁴⁰. Pealinnas ja esimese ning teise astme linnades⁴¹, samuti ka maakonnis, on eksekutiivorgan küll kollegiaalne, kuid siin

³⁹ Vt. VS § 61 ja Vallaseaduse seletuskiri, i. Maaomavalitsus 1937, 4, lk. 53: "Vallavalitsus käesoleva seaduseelnõu järgi ei ole kollegiaalne organ. Täidesaatva organi-vallavalitsuse moodustab vallavanem üksi ja vallavalitsuse kompetentsi kuuluvais asju otsustab vallavanem ise."

⁴⁰ Vt. LS § 85 ja 89.

⁴¹ Tähendatagu, et Vabariigi Presidendi aktiga LS § 6 alusel on loetud I astme linnaks Tartu ja II astme linnadeks Narva, Pärnu, Nõmme, Rakvere, Valga ja Viljandi. - Vt. RT 1938, 51, 483.

ei esine linnapea resp. maavanem primus inter pares,
vaid primus omnium kvalifikatsioonis. Nende päde-
vusse kuulub omahalduse tegevuse üldjuhtimine ja
koordineerimine ning lähema järelevalve teostamine
omahalduse asutiste, ettevõtete ja teenistujate te-
gevuse üle⁴². Veel enam, neile kuulub, samuti kui ka
valla- ja linnavanemaile, teatav kontroll isegi esin-
duskogu tegevuse üle, millist õigust aga nende kol-
leegid ei oma. Neil asjaoludel võidakse õigustatult
rääkida kogukonnajuhi poolt teostavast kontrollist.
Võttes küsimust õiguspoliitilisest seisukohast, tä-
hendatagu, et selline kontroll võib muuta kogukondade
tegevuse täielikult sõltuvaks riiklikust keskhaldu-
sest. On ju kogukonnajuhid kõik ametisse nimetatavad
keskhalduse poolt. Ent selles ei ole midagi juhuslik-
ku. Kehtivais aktes on mitmeti päris sihikindlalt
püütud lähendada kogukondlikku omahaldust ■ riik-

⁴² LS § 66 p.1 ja § 77, MS § 72.

likule kohahaldusele⁴³.

1. Kontroll esinduskogu tegevuse suhtes.

Kontroll esinduskogu tegevuse suhtes avaldub järsult kogukonnajuhi õiguses seistada ja anda tagasi uueks otsustamiseks kõik järelevalveasutiste mittekinnitamisele kuuluvad volikogu aktid, millised juht leiab olevat vastuolus kehtiva õigusega või kahjulikud kogukonna või üldhuvidele⁴⁴. Kogukonnajuhi veto on suspensiivse iseloomuga, sest kui volikogu ka asja teistkordsel arutamisel jääb endise seisukoha juurde, ei saa juht vastavat akti enam seistada⁴⁵.

⁴³ Sellist korrastist teoreetiliselt põhjendada püüdvast "arutlusist" vt. E. Madissoo, j. Maaomavalitsus 1937, 4, lk. 116 j.: "Omavalitsus on rahvavalitsus ja rahvariigis on kogu riigivalitsus omavalitsus. Rahvariigis on keskvalitsus ka omavalitsus, kuna ta seatakse ametisse rahva poolt. Keskvalitsus on vastandiks omavalitsusele ainult monarhiades..." Juba esitatud tsitaadikesestki nähtub aga esitatud väitluste vähimigi paikapidamatus ja politiseerivate fraaside teaduslik absurdus.

⁴⁴ Vt. VS § 31, LS § 36, MS § 39.

⁴⁵ Vt. lex cit., ib.

Võimas relv on juhil ka esinduskogu tegevusele sundimiseks. Kui kahele üksteisele järgnevale volikogu koosolekule ei ilmu tarvisel arvul volinikke, lahendab juht ise volikogu esmakordse koosoleku päevakorda võetud küsimused, välja arvatud pealinn, esimese ja teise astme linnad ja maakonnad, kus juht esitab volikogu päevakorda võetud küsimused otsustamiseks linna-, resp. maavalitsuse liikmete kolleegiumile⁴⁶. Sellistel juhtudel on lisatingimuseks, et asi ei kannataks viivitust, kuid viimase momendi esildumise üle otsustab juht suvaliselt. Juhi, resp. valitsuse kui kolleegiumi aktid asendavad neil puhkudel esinduskogu omi täielikult. Nad kuuluvad järgmisel koosolekul esinduskogule teatamiseks, mis omab aga vaid deklaratiivset tähtsust, sest esinduskogul ei ole õigust küsimuste ümberotsustamiseks.

2. Kontroll maa- ja linnavalitsuse liikmete tegevuse suhtes.

Valla- ja kolmanda astme linnakogukonnas puudub

⁴⁶ VS § 28, LS § 32, MS § 35.

kollegiaalne eksekutiivorgan - "valitsus". Viimane oleleb vaid pealinnas, esimese ja teise astme linnades ning maakondades, olles subordineeritud juhile ja evides suure kallaku monokraatsuse süsteemile. Juhile on omistatud keeluõigus kollegiumi aktide suhtes. Selle kasutamisel devolveerub akt Siseministri otsustamisele, kellest olenevalt võib küsimus tulla kolleegiumis uuesti otsustamisele või loetud lahendatuks kolleegiumi otsuse kohaselt⁴⁷. Keeluõiguse kasutamine kolleegiumi aktide suhtes on seotud lisatingimusega, et nad peavad olema vastuolus kehtiva õigusega või kahjulikud kogukonna või üldhuvidele⁴⁸. Säärane kontroll on eriti võõrastav maakondades, sest siin on kindlasti eeldatav, et kolleegiumi tahe juhi keelule alati alla jääb, kuna juht on keskhalduse esindaja otsese alluvusega Siseministrile⁴⁹ ja tegelikkuses on vaid harukorral mõeldav, et Siseminister oma esindaja tah-

⁴⁷ LS § 112 ja MS § 97.

⁴⁸ Vt. lex cit., ib.

⁴⁹ Vt. MS § 66 ja 72.

tega ei ühineks.

3. Kontroll teiste kogukonna teenistujate
suhtes.

Kogukonnajuhil on kogukonna teenistujate suhtes laialdased võimupiirid. Ta juhustab neid ja teostab nende tegevuse üle järelevalvet⁵⁰. Teenistujate tegevuse juhustamise all ei tule mõelda, et kogukonnajuht subjektiivselt igat teenistujat juhustiks, vaid et ametkond on korraldatud hierarhiliselt - juht juhustab omale vahenditult alluvaid, kes antud juhised oma alluvatele edasi annavad. Järelevalve teostamisel ulatub aga juhi tegelik teotsemine veelgi kaugemale. Juht ei kontrolli esmajoonel mitte ainult endale vahenditult alluvaid, vaid kogu konkreetse omahaldusühiku bürokraatset süsteemi. Teenistuja õiguspäratut tegevust on juht kohustatud tõkestama ja ametialastest süütegudest

⁵⁰ VS § 61 p. 8, LS § 66 p. 1,77 ja 88 ja MS § 72 p. 2.

teatama prokuratuurile⁵¹. Linnas ja maakonnas evib juht väljaspool valitsuse koosseisu kuuluvate teenistujate suhtes veel distsiplinaarkaristuse õiguse, vallakogukonna teenistujate suhtes kuulub see õigus esmajoonel Siseministeeriumi Omavalitsuste Talituse direktorile, kuid ka Siseministrile⁵².

Kogukonna teenistujad vastutavad oma tegevuse eest ühistel alustel riigiteenistujatega⁵³. Õiguslikult on nad aga riigiteenistujatest halvemas seisundis. Ainult üksikud neist on avalikõiguslikud teenistujad⁵⁴ selle sõna täpsel mõttes, kuna suurem osa neist on kogukonnaga eraõigusliku teenistuslepin-

51 KrKpS § 898.

52 vt. DS § 30.

53 VS § 101, LS § 163 ja MS § 143.

54 Tähendatagu, et avalikõiguslikud teenistujad on seaduses taksatiivselt loetletud, nagu valla-, linna- ja maavalitsuse liikmed, sekretärid ja nende abid, omavalitsuste revidendid, maaarstid, jt. Nende teenistuskohiti saab kaotada ainult seadusega ja neid endid vallandada vaid seaduses tähendatud põhjusil.

gulises vahekorras. Viimaste suhtes on kogukonna-
juhi mõjuvõim palju suurem. In praxi võibki toimu-
da kogukonna mitteavalikõiguslike teenistujate val-
landamine Balti Eraseaduses⁵⁵ ettenähtud alustel ja
ilma põhjusi nimetamata. Toetudes BES § 4186 sätete-
le, et tööandja võib tähtajatut teenistuslepingut
suvaliselt üles öelda, võivad kogukonnajuhid toimi-
da teenistujate vallandamisega täiesti omavolili-
selt ja vabaneda neile subjektiivselt ebameeldi-
vaist teenistujaist kas isiklikel, poliitilisel
või muil motiividel⁵⁶.

See küsimus ei ole tegelikkuses autoriteetset
lahendust leidnud, kuid lähtudes PS-is avalduvast
egaalsuse printsiibist, mille järgi kodanikke tuleb

⁵⁵ Vt. LS § 150: "Linnaomavalitsuse ametnike teenis-
tusvahetuse lõpeb tsiviilseadustes ja teenistusle-
pingus või vastavasis eriseadustes ettenähtud alustel."
Analoogilised sätted, vt. VS § 89 viimane lõige ja
MS § 130.

⁵⁶ Sellise korrastise kriitika ja moodsate teenistus-
õiguslike printsiipide suhtesvt. A.-T. Kliimann,
Avaliku teenistuse seadus, Tartu 1935, eriti lk.8 j.

käidelda ühtedes ja samades olundeis ning eeldusil täiesti võrdselt⁵⁷, tuleb asuda seisukohale, et ka kogukonna mitteavalikõigusliku teenistujaga saab teenistusvahekorda lõpetada vaid kehtivas õiguses loetletud juhtudel⁵⁸ ja BES § 4186-s tähendatud põhjusega vallandamine ei ole kohaldatav.

Kogukonnajuht on ise ka kogukonna teenistuja. Omal ametikohal tuleb tal toimida ainult kogukonna huvides. Kui lubada juhile teenistujate vallandamist isiklikes huvides ja suvaliselt, siis oleks kogukond juhi eraettevõtte, käitis.

Ajutiselt teenistuskohuste täitmisest saab juht tagan^dada kõiki tema poolt nimetatavaid teenistujaid, kelle vastutusele võtmiseks on vastavale kohtuvõimule esitatud teatis süüteos, mille eest on ettenähtud vangimaja või raskem karistus⁵⁹.

⁵⁷ Vt. PS § 9: "Kõik kodanikud on seaduse ees võrdsed..."

⁵⁸ Tähendatagu, et võimalused mitteavalikõiguslike teenistujate vallandamiseks on palju avaramad avalikõiguslike teenistujate vallandamisvõimalusist.

⁵⁹ VS § 88, LS § 154 ja MS § 134.

2. peatükk.

Riigivalve.

§ 4. Riigivalve allikad ja iseloomustus.

Kogukondade tegevus üle riigivalve teostamise ulatus ja lähem kord on sätitud 1937. ja 1938. a. dekreetidena antud Valla-, Linna- ja Maakonnaseadusis. Viimaste põhjal on riigivalve otseseiks teostajaiks:

- 1) vallakogukondade tegevuse üle - maavanem ja maavalitsus⁶⁰,
- 2) kolmanda astme linnakogukondade üle, välja arvatud maakonnalinnad -maavanem ja Siseminister⁶¹,
- 3) pealinna, I ja II astme linnade, maakonnalinnade ja maakondade üle - Siseminister ja Siseministeeriumi Omavalitsuste Talitus⁶².

⁶⁰ Vt.VS § 188. Autor kvalifitseerib maavanemat ja maavalitsust pigem riigivalvet teostavate instantsidena, kuna maavanem on täiesti nagu keskalduse ametnik ja maavalitsus oma struktuurilt sarnaneb enam riiklikule kohahaldusinstantsile kui kogukondlikule haldusasutisele.

⁶¹ Vt. LS § 376 ja 380.

⁶² Vt.LS § 376 ja 380, MS § 213 ja 216. - Siin on

Kõigi kogukondade üle on kõrgeimaks riigivalve teostajaks Siseminister, kes seda korraldab Siseministeeriumi Omavalitsuste Talituse kaudu.

Üldiselt on riigivalve teostamine kehtiva õiguse järgi väga tihe ja ulatuslikum riigivalve teoreetilisest mõistest. Veto e. keelu - kui ^{ka} sanktsioneerimis - e . kinnitamisprintsip rakendub kõigi tähtsamate aktide suhtes ja mitte ainult nende aktide õiguspärasuse, vaid ka nende otstarbekohasuse kontrollimises. Otstarbekohasuse hindamine oleneb kinnitaja subjektiivsest veenest ja ta suhtes pole võimalik seada mingit kriteeriumi⁶³. Edasi avaldub meie riigivalve teostamises veel poliitiline ja majanduspoliitiline kontroll, mis teoorias tavatsetakse omistada peamiselt ainult

tähendatud otsese järelevalveteostajana küll Siseministeerium, kuid VKS § 75 sätib lähemalt, et omavalitsuste korraldamine, juhtimine ja järelevalve on omistatud Siseministeeriumi alljaotisele - Omavalitsuste Talitusele.

⁶³ Otstarbekohasuse kontrolli ei tavatseta teoorias omistada kogukondade riigivalvelisele kontrollile, kuna see võib muuta nende autonoomia paberiliseks.

seadusandlikule organile ja sedagi ainult riigi keskhalduse suhtes.

§ 5. Kontroll kogukonna organite moodustamise alal.

Siinkohal vaatleme kontrolli, mida riigivalveliselt teostatakse kogukonna esinduskogu moodustamisel ja ta teenistujate ametisse määramisel⁶⁴.

1. Esinduskogude moodustamise alal.

Valla- ja linnakogukondade esinduskogud valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel omavalitsuse piirkonnas pidevalt elanevate hääleõiguslike kodanike poolt⁶⁵. Maavolikogu valitakse valla- ja linnavanemate täiskogu poolt maakonna valdade vallavanemate ja kolmanda astme lin-

⁶⁴ Kõiki teenistujaid võime vaadelda organitena süstematoloogilises mõttes. - Vt. A.-T. Kliimann, Õiguskord, Tartu 1939, lk. 305.

⁶⁵ Vt. PS § 123.

nade linnavanemate hulgast⁶⁶, kes omakorda ametisse nimetavad keskhalduse poolt. Selle omapärase kujundamisviisi tõttu on maavolikogu raske kvalifitseerida kogukonna esinduskoguna. Käesolevas leiab ta sellena siiski vaatlemist seepärast, et kehtiv õigus teda sellisena tituleerib ja et ta oma funktsioneerimisviisilt ometi teataval määral sarnaneb esimese astme kogukonna esinduskogule.

Vallavolikogude moodustamise üle teostab kontrolli maavalitsus sellega, et tema pädevusse kuulub valimiste kinnitamine⁶⁷. Samaselt kuulub linnavolikogude valimiste kinnitamine maakonna kolmanda astme linnade suhtes vastavale maavanemale⁶⁸, kuna kõigi teiste linnade ja maakondade esinduskogu valimised

⁶⁶ MS § 19.

⁶⁷ Vt. VVS § 79: "Valimismaterjali... saadab valla-
komitee hiljemalt viiendaks päevaks arvates valimis-
te viimasest päevast maavalitsusele valimiste kin-
nitamiseks."

⁶⁸ Vt. LVS § 79.

kinnitab Siseminister⁶⁹. Nii Siseministril, maavalit-
susel ja maavanemal tuleb piirduda vaid kontrolliga
valimiste õiguspärasuse üle, võides jätta õigusvas-
tasuste ilmnemisel valimised kinnitamata kas täies
või osalises ulatuses⁷⁰. Valla- ja linnavolikogude
valimiste puhul on kinnitava asutise aktide suhtes
võimaldatud kiirendatud halduskohtulik kontroll⁷¹,
kuid maavolikogu valimiste puhuks seda expressis
verbis ette nähtud ei ole. Tuleb siiski eeldada, et
Siseministri otsus maavolikogu valimiste kinnitami-
se küsimus allub halduskohtu kontrollile tavalises
korras.

Õiguspoliitiliselt tuleb kehtivas õiguse ette-
nähtud riigivalve instituuti kogukondade esinduskogu-
de valimiste suhtes pidada õnnestunuks, sest see on
in praxi kergesti rakendatav ja võimaldab küllalda-

69 Vt. LVS § 79 ja MS § 23.

70 LVS § 81, VVS § 81 ja MS § 25.

71 Vt. VVS § 82 ja LVS § 82.

selt vältida õigusrikkumisi.

2. Teenistujate ametisse määramise alal.

Kehtivas õiguses jaotatakse kogukonna teenistujad "valitavateks" ja "nimetatavateks". Valitavad olla need teenistujad, kelle ametisse määramine toimub esinduskogu kaasteotsemisel⁷², kuna kõik teised on nimetatavad. See vahetegu ei ole terminoloogiliselt õige, sest kõik meie kogukonna teenistujad on tegelikult nimetatavad. Olulisem on teenistujaid jaotada selle järgi, kas nende nimetamine toimub riigivalvet teostavate või kogukonna enda organite poolt. Lähtudes sellest fundamentum divisio-
nisest näeme, kõik kogukonna täidesaatva organi liikmed ja teised tähtsamatel kohtadel olevad teenistujad on riigivalve korras ametisse määratavad.

⁷² Tähendatagu, et nendena tituleeritakse: valdades-vallavanem ja ta abid, pealinnades - linnapea ja linnanõunikud, esimese astme linnades (Tartu) linnanõunikud, teise astme linnades - linnapea ja linnanõunikud, kolmandas astme linnades - linnapea ja tema abid või linnanavanem ja tema abid, vastavalt sellele, kas linn on maakonnalinn või mitte, maakondades - maanõunikud.

Keskhaliduse otseseiks esindajaiks on pealinnas - ülemlinnapea, esimese astme linnades - linnapea ja maakondades - maavanemad. Nende ametisse määramisel ei saa kogukond üldse kaasa rääkida⁷³. Teistele täidesaatva organi liikmete kohtadele võivad esinduskogud küll valida kandidaadid, kuid nende ametisse "kinnitamine", mis tegelikult on ametisse nimetamine, toimub keskhaliduse esindaja - Siseministri poolt⁷⁴. Erandina sellest üldkorrast nimetab pealinna linnapea ametisse Vabariigi Valitsus, kusjuures esinduskogu saab valida kandidaadi ainult ametisse seatud linnanõunike hulgast⁷⁵.

Kogukonna esinduskogu saab täidesaatva organi liikme kandidaadi valimist toimetada vaid kahel

⁷³ Vt. LS § 60 ja NS § 63.

⁷⁴ Vt. VS § 55: "Vallavanema ja ta abid kinnitab ametisse Siseminister..." - Analoogsed sätted linnakogukondade täidesaatvate organite liikmete kohta vt. LS § 70,83 ja 100 ning maanõunike kohta vt. MS § 81.

⁷⁵ LS § 67.

korral ja seda kehtivas õiguses sätitud tähtaja jooksul. Ei osutu valitud kandidaat mõlemal korral Siseministrile vastuvõetavaks, või kui esinduskogu ei tule valimisega toime, siis nimetab vallakogukonnas täidesaatva organi liikme Siseminister, linnas ja maakonnas aga Vabariigi Valitsus Siseministri ettepanekul, ilma et oldaks seotud nimetatava isiku leidmisel esinduskogu soovidega⁷⁶. Kehtivas õiguses on määratud kindlad nõuded, millistele peab kogukonna täidesaatva organi liige vastama ja millised takistused ei tohi esineda tema ametisse astumiseks⁷⁷. Nimetamisel ollakse seotud ainult nõuetega nimetatava isiku vastavuse, kvalifikatsiooni suhtes, kuid isiku valik on keskhaldusele jäetud täiesti vabaks. Seega ilmneb riigivalve teosta-

⁷⁶ VS § 54 ja 55, LS § 74, 87 ja 101, MS § 84.

⁷⁷ Vt. VS § 52 ja 53; LS § 61-63, 71, 72, 76, 84-87, 97-99 ja 101, - MS § 64, 65, 69, 78-80 ja 82.

misel kogukonna täidesaatva organi moodustamise alal komissaarsuse printsiip.

Sama printsiibi järgi toimub ka kogukonna sekretäri ja ta abi⁷⁸ ning maavalitsustes veel omavalitsuste revidendi ametisse määramine. Vastava kandidaadi esitab kogukonnajuht ja nimetajaks on Siseminister, välja arvatud abisekretär vallakogukonnas, kelle nimetab maavanem⁷⁹.

Isegi kogukonna maksunõudjad määratakse ametisse riigivalve teostamise korras komissaarsuse printsiibil. Kandidaadi esitab kogukonnajuht. Vallakogukonnas teostab nimetamise vastav maavanem, linnas aga Siseministeeriumi Omavalitsuste Talituse direktor⁸⁰. Maksunõudjate suhtes on nimetajate suva

⁷⁸ Tähenдатagu, et abisekretär on igas vallakogukonnas elanike arvuga üle 1400 (vt. Siseministri 28. veebr. 1938 otsus [määrus] - RT 1938, 21, 188); linnakogukonnas ja maavalitsuses võidakse abisekretäri ametikoht luua esinduskogu vastava korraldisega (vt. LS § 135 ja MS § 112), see korraldis kuulub järelevalveasutise kinnitamisele (LS § 379 p.1 ja MS § 216 p.1).

⁷⁹ Vt. VS § 83; LS § 134 ja 135; MS § 111, 112 ja 121.

⁸⁰ Administratiiv-sissenõudmist teostavate omavalitsusteenijate seadus RT 1936, 48, 392, § 2.

veelgi avaram, kuna maksunõudja kandidaadi kohta pole seadusega, määrustega või korraldistega seatud mingit kvalifikatsiooni.

Üldiselt olenevad kogukonna õigused eksekutiivorganite moodustamisel ja tähtsamate teenistujate ametisse määramisel riigivalvet teostajaist isikuist. Seaduse järgi võidakse riigivalvet teostada nii tugevalt, et kogukonnal ses suhtes mingit õigust ei jää. Õiguspoliitiliselt peaksid riigivalve teostajad aga piirduma ainult esitatud kandidaatide kehtiva õiguse nõuetele vastavuse kontrolliga.

§ 6. Esinduskogu tegevuse järelevalve.

Esinduskogu tegevuse kohta koostatakse kindlavormilised dokumentaalsed aktid-protokollid⁸¹. Nendest saadetakse ära kirjad ühes tarvilike lisade-

⁸¹ vt. VS § 49: "Vallavolikogu koosolekute kohta koostatakse protokoll." Samalaadsed sätted vt. LS § 58 ja MS § 61.

ga 7 päeva jooksul koosoleku päevast arvates järelevalveasutisele⁸². Seega kuulub esinduskogu tegevus täies ulatuses pideva riigivalve alla. Seda teostatakse kõigi aktide õiguspärasuse kontrollimisega ja seaduses loetletud juhtudel ka aktide otstarbekohasuse kontrollimisega. Vastavalt sellele võimegi esinduskogu tegevuse üle teostatavat järelevalvet liigitada õiguspärasuse ja otstarbekohasuse kontrolliks.

1. Õiguspärasuse kontroll.

Esinduskogu tegevuse õiguspärasuse kontrolli ülesandeks on tuvastada toimingute õiguspärasust. Selleks, et teatav toiming oleks õiguspärane, peab ta olema toimetatud pädevuse piires, ettenähtud menetluses ja vormis ning oma sisult ja sihilt vastama kehtiva õiguse nõuetele⁸³.

Vastavalt sellele tuleb eritleda pädevus-

⁸² VS § 194, LS § 382 ja MS § 219.

⁸³ Vt. A.-T.Kliimann, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 60.

menetlus-, vormi-, sisu- ja sihivigu kui võimalikke akti vigu. Nende lähemaks käsitleuks puudub siinkohal võimalus⁸⁴, ja vaadeldagu seepärast järgnevas ainult neid, millised par excellence on omased esinduskogu kui kollektiivorgani aktele ja mis otsestelt on leidnud normeerimist vastavais seadus-sätteis. Sellistena vaadeldagu kvoorumi-, majoriteedi- ja legitimaatsioonivigu kui pädevusvigade alaliike.

1) Kvoorumivead esilduvad siis, kui esinduskogu koosolek tingituna sellest, et puudub koosoleku kvoorum - kehtivas õiguses määrateldud arv volinikke, ei ole otsustusvõimne. Kehtiva õiguse kohaselt peab esinduskogu koosolekust võtma osa peale koosoleku juhataja vähemalt 50% esinduskogu liikmete arvust⁸⁵.

⁸⁴ Nende vigade liikide suhtes vt. lähemalt Kliimann, Haldusprotsess, lk. 306, eriti notades 750-754 osundatud kirjandus.

⁸⁵ VS § 28, LS § 32 ja MS § 35.

2) Majoriteedi- ehk häälteenamus - vead, mis esilduvad, kui küsimus on loetud esinduskogus otsustatuks teistsuguse häälte arvu juures, kui see nõutud kehtivas õiguses. Kuivõrd ei ole teisiti säti- tud, tehakse esinduskogus otsused lihthäälteenamuse- ga. Häälte poolnemisel otsustab avalikul hääletami- sel koosoleku juhataja häääl, salajasel hääletamisel aga loetakse ettepanek sel juhul tagasi lükatuks, välja arvatud valimised, millisel juhul juhataja ot- sustab asja liisuga. Erapooletuks jäänud esinduskogu liikmed loetakse vastuhääletajaiks⁸⁶.

3) Legitimatsioonivead esilduvad siis, kui esin- duskogu liige võtab osa küsimuse arutamisest ja ot- sustamisest, mil ta kehtiva õiguse kohaselt pidanuks taanduma⁸⁷.

Vigade esinemisel paneb järelevalveasutis akti täitmise seisma, teatades sellest ühes põhjendustega kogukonna täidesaatvale organile. Teatamine peab toi-

⁸⁶ VS § 29, LS § 34 ja MS § 37.

⁸⁷ Vt. VS § 45, LS § 54 ja MS § 57.

muma 2 nädala jooksul arvates esinduskogu protokollis ärakirja või täiendavalt nõutud materjali saamisest järelevalveasutises. Esinduskogul on õigus akti seistamise vastu vaevata halduskohtu korras⁸⁸. Akt pööratakse täitmisele, kui järelevalveasutis on teatanud, et ta akti vastu ei vaidle või kui ta 2 nädala jooksul akti seistamisest ei ole teatanud⁸⁹.

Eeltoodud iseloomustuse kohaselt võib nentida, et kehtivas õiguses on kogukonna esinduskogu tegevuse õiguspärasuse kontroll riigivalve teostamisel rajatud veto- ehk keeluprintsiibile⁹⁰.

Tegevuse ebaõiguspärasus võib avalduda ka tegevusetuses või viivituses. Dogmaatilisel tegevusetusega tegemist, siis kui kehtivas õiguses ettenähtud tegevuse algamise tähtpäevaks ei ole alus-

⁸⁸ VS § 195, LS § 383, MS § 220.

⁸⁹ VS § 196, LS § 384, MS § 221.

⁹⁰ Vt. supra, lk. 11.

tatud kohuslikke toiminguid. Viivitusega on dogmaatilisel tegemist aga siis, kui kehtivas õiguses ettenähtud tegevuse lõpetamise tähtpäevaks ei ole lõpetatud kohuslikke toiminguid⁹¹. Kogukonna esinduskogu tegevusetuse või viivituse korral on riigivalve teostajal küllaldased abinõud säärase ebaõiguspärasuse kõrvaldamiseks, sest

esiteks, võib ta alati täidesaatvalt organilt nõuda esinduskogu kokkukutsumist, määrates ära, millised küsimused tulevad võtta arutusele⁹² ja

teiseks, võib riigivalve teostaja juhtida kogukonna esinduskogu tähelepanu õiguslikult kohuslike ülesannete täitmata jätmisele ja määrata kohase tähtaja nende täitmiseks. Ei järgne ülesannete täitmist määratud tähtajaks, siis täidetakse need riigivalve teostaja korraldusel kogukonna kulul, tarbe korral kohustades kogukonda võtma oma eelarvesse

⁹¹ Vt. Kliimann, op. cit., lk. 137.

⁹² Vt. VS § 27, neljas lõigend, LS § 30, kolmas lõigend, MS § 33, kolmas lõigend.

vastavaid väljaminekuid⁹³.

Kogukonna esinduskogu protokollide õiguspärasuse järelevalvajaks on:

- 1) vallakogukonna suhtes vastav maavanem⁹⁴,
- 2) kolmanda astme linnakogukonna suhtes, välja arvatud maakonnalinnad, vastav maavanem⁹⁵,
- 3) teiste linnakogukondade ja maakondade suhtes Siseminister, kuivõrd see tema poolt ei ole tehtud ülesandeks Omavalitsuste Talitusele⁹⁶.

2. Otstarbekohasuse kontroll.

Samal ajal, kui õiguspärasuse kontroll ulatub eranditult kõigile kogukonna esinduskogu aktidele, hõlmab otstarbekohasuse kontroll vaid need aktide liigid, mis on expressis verbis allutatud otstarbekohasuse kontrollile. Need aktide liigid on üsna

⁹³ Vt. VS § 198, LS § 386, MS § 223.

⁹⁴ VS § 188 ja MS § 72, p. 9.

⁹⁵ LS § 376, teine lõigend.

⁹⁶ LS § 376, esimene lõigend, MS § 220, VKS § 27 ja 75.

mitmekesised. Peamiselt aga haaravad nad esinduskogu tegevusaladest:

esiteks, määruste andmise, ja

teiseks, majandusliku teotsemise.

Määruste andmise õigus, kui paratamatu tingimus autonoomsete haldusühikute man, on kogukondadele otseselt omistatud Põhiseaduse § 124 põhjal. Kehtiv Linna- ja Maakonnaseadus sätib aga lähemalt alad, millel on esinduskogul õigus määrusi anda⁹⁷. VS esinduskogule expressis verbis määrusandlusõigust ei omista. Kuid teoreetiliselt tuleb samuti rääkida vallavolikogu määrusandlusõigusest, sest määrusena tuleb kahtlematult kvalifitseerida vallavolikogu akte, mis antud eksekutiivorganite asjaajamise korra fikseerimiseks, vallakogukonna asutiste ja ettevõtete valitsemiskorra normeerimiseks ning valla maksude ja koormatiste määramiseks⁹⁸. See-

⁹⁷ Vt. LS § 165, 379 p.2, MS § 145,147,216 p.2.

⁹⁸ Vt. Väino Lang ja Elmar Kruus, Kehtiv haldusõigus, Tartu 1939, lk. 37.

juures need kogukondlike omahaldusühikute määrused teoreetiliselt kas intra või praeter legem määruste kategooriast⁹⁹. Kuivõrd kehtiv õigus ei tee erandit, on kõik esinduskogu poolt antavad määrused allutatud riigivalve teostajate otstarbekohasuse kontrollile¹⁰⁰, kuuludes seejuures ühtlasi kõik Riigi Teatajas avaldamisele¹⁰¹.

Majandusliku teotsemise alasse puutuvalt on kõik esinduskogu tähtsamad aktid allutatud otstarbekohasuse kontrollile ja nimelt

esiteks, maksude ja koormatiste määramine, välja arvatud kogukonna-, kinnisvara-, lisatulu- ja lisapõhiärimaks linnakogukonnis ja maksud maakonna omahalduse heaks¹⁰². Olgugi, et esinduskogu tegevus on maksude ja koormatiste määramisel täies-

⁹⁹ Vt. op. cit., l.cit.

¹⁰⁰ LS § 168 ja MS § 149.

¹⁰¹ Vt. Riigi Teataja seadus, SK 1938 I, 3,8 § 7.

¹⁰² Vt. VS § 191 p. 1, LS § 379 p.9 ja 10, MS § 216.

ti piiritletud seadustega¹⁰³, kontrollitakse igal üksikul juhul siiski, kas vastavad aktid on sisuliselt põhjendatud, nt. kas maksud on elanike kandejõu kohased või ka neist piisab kõigi kohuslike ülesannete täitmiseks;

teiseks, põhi- ja lisaeelarved ning aruanded¹⁰⁴, kus erilise tähtsuse evib kontroll just eelarve üle, sest eelarve on ju kogukonna majandusliku tegevuse aluseks, sisaldades endas kõik kogukonna loodetavad tulud ja kulud¹⁰⁵;

kolmandaks, kinnisvarade võõrandamine ja pantimine¹⁰⁶, mis võib toimuda ainult vara väärtusele vastava tasu eest. Sellest saadavaid tulusid ei tohi tarvitada kohustuste jooksvateks täitmiseks, vaid ainult erakorralisteks kulutusteks ja võima-

¹⁰³ Vt. PS § 29: "Ühtki avalikku maksu ega koormatist ei või kellelegi peale panna muidu kui seaduse alusel."

¹⁰⁴ VS § 191 p.2, LS § 379 p.1, MS § 216 p.1.

¹⁰⁵ Vt. VAM § 6, MAM 6 ja LSARJ § 4.

¹⁰⁶ VS 191 p.3, LS § 379 p.3, MS § 216 p.3.

likult tingimusel, et kulutatud osa jooksvatest tuludest teatava aja jooksul tagasi maksetaks¹⁰⁷;

neljandaks, lepingute sõlimine vallakogukonna suhtes, mille kestus ulatub üle 10 aasta¹⁰⁸, linna ja maakonna omahalduse suhtes aga, kui lepingu kestus ületab 12 aastat või kui lepingu hind ületab eelmise aasta tulude summa või 500.000 krooni¹⁰⁹;

viiendaks, laenude tegemine vallakogukonna suhtes vaatamata summa suurusele¹¹⁰, linna ja maakonna omahalduse suhtes aga, kui need ühes endiste laenude ja kohustustega kokku ületavad eelmise aasta korraliste tulude eelarve summa¹¹¹. Laenu võidakse teha ainult kogukonna seesugusteks otstarveteks, mis toovad kestvaid majanduslikku kasu või soodustavad tähtsate üldhuvide edendamist, ja ainult juhul, kui nendeks otstarveteks kogukonna

¹⁰⁷ VS § 110, LS § 174, MS § 155.

¹⁰⁸ VS § 191 p.4.

¹⁰⁹ LS § 379 p.5 ja MS § 216 p.5.

¹¹⁰ VS § 191 p.5.

¹¹¹ LS § 379 p.4, MS § 216 p.4.

tuludest ei jatku. Laenu tasumine peab toimuma üli-
malt 50 aasta jooksul ette kindlaksmääratud kava
kohaselt¹¹².

Lisaks eeltähendatuile on allutatud otstarbe-
kohasuse kontrollina kogukonna täidesaatva organi
poolt esinduskogu ülesannetes tehtavad aktid. See
võib toimuda

esiteks, kõigi kogukondade suhtes, kui esindus-
kogu tegevus on Vabariigi Valitsuse poolt seistatud
kogukonna sattumise tõttu maksuraskustesse¹¹³,

teiseks, linna- ja vallakogukonna suhtes, kui
esinduskogu on Vabariigi Valitsuse korraldisega ha-
jutatud¹¹⁴ ja

kolmandaks, ainult vallakogukonna suhtes, kui
a) ■■■ valdade liitmise või uute valdade asutamise
puhul esinduskogu ülesanded Siseministri korraldi-

¹¹² VS § 112, LS § 176, MS § 157.

¹¹³ Vt. VS § 191 viimane lõige, LS § 392, MS § 228.

¹¹⁴ VS § 203 ja LS § 391.

sega on pandud vallavanemale,

b) kui esinduskogu ei tule kokku ja

c) kui küsimuse lahendamine ei kannata viivitust¹¹⁵.

Need täidesaatva organi aktid on sisuliselt samased esinduskogu aktidega.

Kuivõrd erisätteis pole korraldatud teisiti, teostavad esinduskogu aktide suhtes otstarbekohasuse kontrolli:

a) vallakogukonna suhtes - vastava maavalitsuse kolleegium¹¹⁶,

b) kolmanda astme linnakogukonna suhtes, välja arvatud maakonnalinnad - maavanem ja osalt Siseminister¹¹⁷,

¹¹⁵ VS § 6 ja 191 viimane lõige.- Tähendatagu, et et kehtivast LS ja MS ei nähtu, nagu kuuluksid täidesaatva organi poolt esinduskogu ülesannetes LS § 31,32 ja MS § 34,35 põhjal tehtavad aktid (kui küsimuse lahendamine ei kannata viivitust või kui esinduskogu ei tule kokku) otstarbekohasuse kontrolli alla, mispärast on asutud seisukohale, et nende aktide suhtes kehtib üldine esinduskogu aktide järelevalvekord.

¹¹⁶ VS § 191.

¹¹⁷ LS § 380.

c) teiste linnakogukondade ja maakondade suhtes
Siseminister¹¹⁸.

Peale nende teostavad otstarbekohasuse kont-
rolli need riiklikud haldusinstantsid, kellele see
õigus on eriti omistatud, näiteks

- 1) vallavolikogu aktide suhtes eelarve kulukrediiti-
de ümberpaigutamise kohta ühest peatükist teise -
vastav maavanem¹¹⁹,
- 2) vallavolikogu aktide suhtes klassiteede naturaal-
kohustustest vabastamise alal - Maanteede Talitus¹²⁰;
- 3) linna- ja maavolikogu aktide suhtes - maaalade
liigituskavade ja asulaplaanide ning nende määruste,
samuti kohalikkude ehitismääruste alal - Teedemi-
nister¹²¹.

Nii võib konstateerida, et esinduskogu aktide

¹¹⁸ lex. cit., ib., MS § 216.

¹¹⁹ VS § 180.

¹²⁰ Vt. Maanteede seadus, RT 1935, 42, 413, § 42¹.

¹²¹ Vt. RT 1938, 42, 333, § 11.

otstarbekohasust kontrollijate haldusinstantside arv on küllaltki suur.

Otstarbekohasuse kontrolli alla kuuluvaid akte ei pöörata täitmisele enne nende kinnitamist riigivalve teostaja poolt. Kuivõrd mõningate aktide suhtes ei ole sätitud teisiti, loetakse akt kinnitatuks, kui riigivalvet teostaja ei ole ühe kuu jooksul akti või sellele täiendavalt nõutud materjalide kättesaamise päevast arvates teatanud akti mittekinnitamisest¹²². Esinduskogul on õigus akti mittekinnitamise vastu kaevata ainult niivõrd, kui see kehtivas õiguses expressis verbis vastava akti (või kinnitava haldusinstantsi) suhtes on ette nähtud. Nii evib vallakogukonna esinduskogu õiguse kaevata maavalituse või maavanema poolt akti mittekinnitamise peale Siseministrile¹²³, kelle otsus aga on lõplik. Samuti võidakse kaevata ministeeriumide talituste või

¹²² VS § 193, LS § 381, MS § 218.

¹²³ VS § 192.

osakondade ja nende juhtide tegevuse peale vastavale ministrile¹²⁴, kelle otsus ka siin on lõplik. Halduskohtu poole pöördumise võimalust aktide mitte-kinnitamise pärast kehtiv õigus esinduskogule ei omista.

Eeltoodust järeldeb, et just otstarbekohasuse kontroll muudab mitmel alal kogukondlikud omahaldusühikud keskhaldusele subordineeritud instantsideks, kelle akte võidakse interveneerida ja korrigeerida. Selline asjaolu on ranges vastuolus autonoomsuse põhimõttega.

Esinduskogu tegevuse otstarbekohasuse kontrolli alaliigena võib veel vaadelda poliitilist ja majanduspoliitilist kontrolli, mida teostavad Vabariigi Valitsus ja Siseminister.

Poliitiline kontroll seisneb selles, et Vabariigi Valitsusel on Siseministri ettepanekul õigus kogukonna või riigi huvides hajutada valla- või

¹²⁴ Vt. VKS § 25 p.5: "Minister vastava ministeeriumi juhina: ... teostab järelevalvet ministeeriumi ametnikkude otsuste [ka korraldiste] ja tegevuse üle."

linnakogukonna esinduskogu ja kuulutada välja uued valimised kas mõne üksiku kogukonna kohta või kõigi vallakogukondade kohta mõnes maakonnas või kõigi valla- kui ka linnakogukondade kohta kogu riigis¹²⁵. Maakonna esinduskogu suhtes Vabariigi Valitsus sellist õigust ei oma.

Eranditult kõigi kogukondade (valla, linna- ja maakonna) esinduskogude suhtes avaldub poliitiline kontroll Siseministrile omistatud õiguses kõrvaldada esinduskogust üksikuid liikmeid kuni esinduskogu volituste lõppemiseni, kui need liikmed oma tegevusega takistavad esinduskogu või kogukonna tööd või kui nende tegevus on kahjulik kogukonna või üldhuvidele¹²⁶.

Majanduspoliitiline kontroll seisneb selles, et Vabariigi Valitsus võib Siseministri ettepanekul seistada esinduskogu tegevuse, kui kogukond on sattunud maksuraskustesse. Esinduskogu tegevus seis-

¹²⁵ vt. VS § 203, LS § 391.

¹²⁶ VS § 205, LS § 393, MS § 229.

tub kuni kogukonna majapidamine on korda seatud ja Vabariigi Valitsus lubab esinduskogul uuesti funktsioneerima hakata¹²⁷.

Poliitilise ja majanduspoliitilise kontrolli suhtes ei omista kehtiv õigus esinduskogule mingit kaitsevõimalust.

Et esinduskogu tegevusvabadus ja omahaldusühiku autonoomsus üldse oleneb just otstarbekohasuse kontrolli sfääri ulatusest (mida laiem see on, seda piiratum on esinduskogu tegevusvabadus ja ümberpöördukt), siis võimaldab eelnenud käsitelu kritiseerivalt suhtuda kehtivasse kogukondliku omahalduse korrastisse.

§ 7. Kogukonna teenistujate tegevuse järelevalve.

Kui järelevalveasutis leiab kontrollimisel kogukonna täidesaatvate asutiste tegevuses õigus-

¹²⁷ VS § 204, LS § 392, MS § 228.

rikkumisi, teeb ta korraldused nende kõrvaldamiseks. Sellest ilmneb, et riigivalvet kogukonna teenistujate tegevuse suhtes teostatakse õiguspärasuse seisukohast. Õiguspärasuse kontroll saab hõlmata vaid nende teenistujate tegevust või ka tegevusetust, kelle pädevusse kuulub aktide andmine, s.o. kes teostavad normatiivfunksioone. Nendeks teenistujateks on peamiselt kogukonna eksekutiivorganite liikmed ja vaid kehtivas õiguses expressis verbis tähendatud juhtudel ka mõned teised kogukonna teenistujad.

Riigivalvet teostaja saab kogukonna teenistuja õiguspäratut tegevust küll tõkestada või temale anda õigusliku seisukorra taastamiseks direktiiveteistsuguseks tegevuseks, kuid teenistujal on alati õigus pöörduda halduskohtu poole¹²⁸. Seega toimub riigivalve teostamine kogukonna teenistujate tegevuse õiguspärasuse üle sama printsiibi kohaselt,

¹²⁸ Vt. AKK § 2, mis hõlmab nende haldusinstantside loetelu, kes teotsevad riigivalvet kogukonna teenistujate tegevuse üle.

mis esinduskogugi tegevuse õiguspärasuse üle. Ka järelvalveinstantsid on samad¹²⁹. Lahkuminek esinduskogu tegevuse kontrollist ilmneb vaid selles, et esinduskogu aktid kuuluvad pideva riigivalve alla, teenistujate aktid aga peamiselt faktilise revisjoni, aruannete, kaebuste tuvastamise, jt. juhuslikest olukorrist tingitud puhkudel.

Leiab järelvalveasutis kogukonna teenistujate tegevuses süüteo tunnuseid, siis teatab ta sellest prokurörile süüdlaste vastutusele võtmiseks¹³⁰. Kui kogukonna teenistuja ■ vastutusele võtmiseks on esitatud vastavale kohtuvõimule teadaanne sellises süüteos, mille eest karistuseks on ettenähtud vangimaja või raskem karistus, on järelvalveasutisel õigus teenistujat teenistuskohuste täitmiselt ajutiselt tagandada kuni kohtuotsuse seadusejõusse astumiseni või asja lõpetamiseni ja määrata taganda-

¹²⁹ Vt. supra, nota 94,95 ja 96.

¹³⁰ VS § 199, IS § 387, MS § 224.

tud teenistuja asemele ajutist asetäitjat¹³¹.

Erilisele kontrollile on allutatud kogukonna sekretär, linnas ja maakonnas ka abisekretär ja omavalitsuste revident. Nimelt on Siseministril õigus neid teenistujaid ametist vabastada, kui nad nõrga ametioskuse tõttu ei suuda täita omi ülesandeid. Sellega kaasub automaatselt omavalitsussekretäri kutse kaotus¹³². Kutsediplomi äravõtmine on aga teenistuja kõrgeltisiklike õiguste sfääri tungimine.

Teenistujate tegevuse järelevalve alal tuleb veel mainida poliitilist kontrolli, mida teostab Tallinna ülemlinnapea ja maavanemate suhtes Vabariigi President, kõigi teiste kogukonna teenistujate suhtes Vabariigi Valitsus. President või Tallinna ülemlinnapea ja maavanemad ametist vabastada, kui ta leiab, et nende tegevus on riigi või omavalit-

¹³¹ Vt. VS § 200, LS § 388, MS § 225.

¹³² VS § 202, LS § 390, MS § 227 ja 124.

suse huvidele kahjulik¹³³. Samal põhjusel võib Vabariigi Valitsus vabastada ametist kõiki teisi kogukonna teenistujaid¹³⁴. Enne vabastamist tuleb korraldada sellekohane juurdlus ja nõuda teenistujalt kirjalik seletus. Kohtulik kaitse puudub teenistujal siin täiesti. Vabastatud teenistuja võib uuesti astuda kogukonna teenistusse ainult Vabariigi Presidendi eriloal¹³⁵.

§ 8. Arvekontroll.

Arvekontroll hõlmab kogukonna majandusliku teostamise. Ta jaguneb kolme faasi: eel-, fakti- seks ja järelkontrolliks.

Eelkontrolli teostatakse põhieelarve, lisaeelarvete ja kulukrediitide ümberpaigutamise kinnitamisega. Kogukonna esinduskogu peab vastu võtma eel-

¹³³ LS § 389, esimene lõigend, MS § 226, esimene lõigend.

¹³⁴ Selline olukord teeb teenistujad sõltuvaks valitsusest poliitilisest meelsusest ja asetab nad permanentse sōjaseisukorda.- Vt. Lang ja Kruus, op.cit., lk. 89.

¹³⁵ Vt. VS § 201, LS § 389, MS § 226.

oleva majandusaasta põhieelarve hiljemalt 1. märtsiks¹³⁶. Eelarve tuleb koostada kindlavormilise nomenklatuuri järgi, mille määrab Siseminister kokkuleppel Majandusministriga¹³⁷.

Eelarvesse tulevad esmajoones võtta kuludena summad, mis seaduste põhjal on kogukonnale kohuslikud ja 1 1/2 % korralistest tuludest ettenägemata kuludeks ehk tagavarasummaks¹³⁸. Esinduskogu poolt vastuvõetud aastaeelarve esitatakse järelevalveasutisele kinnitamiseks ja jõustub kinnitamisega¹³⁹. Järelevalveasutis kontrollib, kas eelarve on koostatud vormi nõuete kohaselt, kas sellesse on võetud vajalisel määral kulukrediite kohuslike ülesannete täitmiseks ja kas kulukrediitide jaotus üksikuiks otstarbeiks tagab kogukonna majapidamise

¹³⁶ VS § 177, LS § 363, MS § 200.

¹³⁷ VS § 174, LS § 361, MS § 198, VAM § 10, LEARJ § 5, MAM § 10.

¹³⁸ VS § 173, LS § 358, MS § 195.

¹³⁹ Vt. VS 177 II 1., LS § 365, MS § 202.

edukuse ning on kokkukõlas majandusliku teotsemise aastakukavadega.

Eelarve järgi teotsemine on kindlaks ja otsustarbekohaseks nõudeks nii esinduskogu kui ka teenistujate suhtes. Esinduskogu otsustes, mis tingivad uusi väljaminekuid või eelarves ettenähtud tulude vähenemist, peab näitama reaaltuluallikaid, millest väljaminekud või tulude kohanemine kaetakse¹⁴⁰. Teenistujail on keelatud eelarvest kõrvale kalduda ja teha ülekulutusi. Iga kulukrediiti võib tarvitada vaid määratud otstarbeks¹⁴¹. Kui eelarves ettenähtud krediidist ei jätku või kui aasta kestel möödapääsmatult vajalikuks osutuva tarviduse rahuldamiseks ei ole üldse ettenähtud krediiti eelarves, siis koostatakse lisaeelarve. See on muidugi võimalik vaid vastavate lisatulude olemasolul. Lisaeelarveid võib koostada vastavalt vajadusele ja tu-

¹⁴⁰ VS § 178, LS § 366, MS § 203.

¹⁴¹ VS § 179, LS § 367, MS § 204.

lude võimalusele mitu. Nad koostatakse, arutatakse ja kinnitatakse samas korras kui aastaeelarvegi¹⁴². Kulukrediitide otstarvet võib muuta nende ümberpaigutamise teel. Ümberpaigutamisi ühes peatükist või litrist teise saab teha vaid esinduskogu järelevalveasutise kinnitamisel, välja arvatud ettenägemata kulude krediidist või tagavarasummast tehtav ümberpaigutus, mida saab teha ka täidesaatev organ ja mis ei vaja järelevalveasutise kinnitamist¹⁴³. Kulukrediitide ümberpaigutamise allutamine riigivalvet teostaja instantsi kontrollile on loogiline järeldus põhi- ja lisaeelarvete kinnitamise nõudest. Saab ju kulukrediitide ümberpaigutamisega eelarvet kaugeleulatuvalt ümberkujundada.

Faktilist kontrolli teostatakse varade ja arvepidamise seisukorra ja majanduslikkude toimingute kontrollimisega õiguspärasuse, eelarvetele vasta-

¹⁴² vt. VS § 185, LS § 373, MS § 210.

¹⁴³ vt. VS § 180, LS § 368, MS § 205, VAM § 13 ja MAM § 16.

vuse, õige arvestamise ja majandusliku otstarbekohasuse seisukohalt jooksva tegevuse kestel. Selleks on kõigil järelevalve instantsidel õigus korraldada kogukonna asutiste revideerimisi koha peal, neilt pärida seletusi ja nõuda asjasse puutuvate dokumentide esitamist¹⁴⁴. Edasi toimub faktiline kontroll kogukonna poolt igakuuliselt koostatavate ja järelevalveasutisele esitatavate bilansside läbivaatamisega¹⁴⁵.

Järelkontrolli teostatakse aruande kinnitamisega. Möödunud eelarveaasta lõpetatud arveraamatute põhjal koostatud aruande peab esinduskogu läbi vaatama vallas - 1. augustiks¹⁴⁶, linnas ja maakon-

¹⁴⁴ VS § 190, LS § 378, MS § 215.

¹⁴⁵ Vt. VAM § 83: "Iga kuu lõpul, hiljemalt järgmise kuu 10. päevaks... koostatakse möödunud kuu bilanss... mis näitab seega üksikute arvete läbikäike eelmistel kuudel, möödunud kuul ja eelmiste kuudega kokku ning üksikute eriarvete ja üldist varalist seisut järgneva kuu esimeseks päevaks..."

Möödunud kuu bilansi ära kiri esitatakse järelevalveasutisele hiljemalt järgmise kuu 15. päevaks." - Analoogsed sätted vt. MAM § 86 ja LEARJ § 62. Viimasel on kuubilanss nimetatud proovibilansiks, mis on terminoloogiliselt mõttetu.

¹⁴⁶ VS § 186.

nas - 1. oktoobriks¹⁴⁷. Esinduskogu poolt vastuvõetud aruanne kuulub järelevalveasutise kinnitamisele¹⁴⁸, kes sel juhul eriti kontrollib, kui võrd on kogukonna teenistujate poolt eelarvest kinni peetud ja kas kogukonna majandusliku teotsemise suund on õige.

Arvekontrolli teostajaiks instantsideks on:

- a) vallakogukonna suhtes - põhieelarve, lisaeelarvete ja aruannete kinnitamise alal - vastav maavalitus¹⁴⁹, kulukrediitide ümberpaigutamise kinnitamise alal - vastav maavanem¹⁵⁰,
- b) kolmanda astme linnakogukonna suhtes, välja arvatud maakonnalinnad, kõigil punktis a tähendatud aladel - vastav maavanem¹⁵¹,
- c) teiste linnakogukondade ja maakondade suhtes kõigil punktis a tähendatud aladel - Siseminister¹⁵².

¹⁴⁷ LS § 374, MS § 211.

¹⁴⁸ Vt. VS § 191 p.2, LS § 379 p.1, MS § 216 p.1.

¹⁴⁹ VS § 191 p.2.

¹⁵⁰ VS § 180.

¹⁵¹ LS § 368, 379, 380.

¹⁵² lex. cit., ib. ja MS § 205 ja 216 p.1.

§ 9. Mitmesuguse eriülesandelise tegevuse kontroll.

Peale oma tavalise tegevuse lasub kogukondadel hulk eriülesandeid, mida nad peavad sooritama üldhuvides. Selline eriülesandeline tegevus on omakord allutatud riigivalve korras teostatavale kontrollile. Kontrollinstantsid ja nende pädevus kontrolli teostamisel on kehtivas õiguses loetletud vastavalt igale eriülesandele. Tähtsamad eriülesanded esinevad:

1. Riiklikkude valimiste alal.

Vabariigi Presidendi ja Riigivolikogu valimiste toimetamiseks peavad valla- ja linnakogukonnad alalisi hääleõiguslike kodanike nimekirju, mille parandamist ja täiendamist toimetatakse kaks korda aastas¹⁵³. Valimiste puhul varustavad kogukonnad hääleõiguslikke kodanikke sätitud korras

¹⁵³ vt. VPVS § 19 ja RVS § 21.

nimeliste tunnistustega ja valimisedelitega ning soetavad valimiste toimetamiseks sellekohased ruumid ühes vajalise sisseseadega¹⁵⁴.

Vabariigi Presidendi ja Riigivolikogu valimiste alal teostavad järelevalvet linna- ja vallakogukondade tegevuse üle Valimiste Peakomitee¹⁵⁵ ja vastav ringkonnakomitee¹⁵⁶.

2. Riigimaksude laekamise alal.

Kogukondadele võidakse panna mõnede riigimaksude laekamise kohustus. Säärastest võiks nimetada näitena riigikaitsemaksu¹⁵⁷, mille laekamist toimetavad valla- ja linnakogukonnad. Edasi on Vabariigi Valitsusel õigus panna üksikute riigimaksude vastuvõtmine kogukondadele¹⁵⁸. Nii on valla- ja linna-

¹⁵⁴ Vt. VPVS § 39-41 ja RVS § 49-51.

¹⁵⁵ VPVS § 11 p.5 ja RVS § 14 p.2: "Valimiste Peakomitee ülesandeks on: ... valvamine selle järele, et käesolevas seaduses ettenähtud hääleõiguslike kodanikkude nimekirjad oleksid korras."

¹⁵⁶ VPVS § 16 p.2 ja RVS § 18 p.2: "Ringkonnakomitee ülesandeks on: ... linna ja vallavalitsuste korrasvastase tegevuse kohta antud kaebuste ja protestide läbivaatamine ning otsustamine."

¹⁵⁷ Vt. Riigikaitsemaksu seadus, RT 1939, 40, 316 ja RT 1940, 21, 164.

¹⁵⁸ MKS, § 16.

kogukondadel kohustus tulu- ja lisaärimaksu laekumiseks¹⁵⁹.

Nii riigikaitsemaksu, kui ka tulu- ja lisaärimaksu suhtes peavad kogukonnad talitama Majandusministri poolt antud arvepidamise ja aruandmise korra järgi¹⁶⁰.

Majandusministri esindajail on õigus revideerida kogukonnaasutistes riigimaksude vastuvõtmise kohta peetavaid raamatuid, kviitungeid ja muid dokumente ning riigimaksu summade kassaseisu¹⁶¹.

3. Hariduse alal.

Maakonnas ja linnakogukonnas on loodud koolivalitsus¹⁶², mis teotseb vastava maakonna ja linnavalitsuse haridusosakonna¹⁶³, kuid seejuures on ta otse-

¹⁵⁹ Määrus tulu- ja lisaärimaksu vastuvõtmise kohta linna- ja vallavalitsustes, RT 1939,9,67, § 1: "Tulu- ja lisaärimaksu ning trahvi vastuvõtmine linnades, kus puuduvad Eesti Panga osakonnad või agentuurid, ja lisaärimaksu ning -trahvi vastuvõtmine kõigis valdades pannakse vastavate linna- ja vallavalitsuste peale."

¹⁶⁰ Vt. riigikaitsemaksu suhtes - Riigikaitsemaksu laekumise ülekandmise ja aruandmise korra määrus, RT 1939,63, 519; tulu- ja lisaärimaksu suhtes - Tulu- ja lisaärimaksu arvepidamise, aruandmise ja laekunud summade liiklemise määrus, RT 1934,7,59 ja 1939,29,211.

¹⁶¹ MKS § 17.

¹⁶² Vt. RT 1918,6.

¹⁶³ Vt. Eestimaa koolivalitsuse ajutine korraldus,

selt alluv Haridusministeeriumile, evides riikliku kohahaldusinstantsi kvalifikatsioon¹⁶⁴.

4. Teede korraldamise alal.

Ülemjärelvalve kõigi maanteede alal kuulub Teedeministeeriumile. Viimasel on maanteede ehitamise ja korrashoiu alal õigus: revideerida kogukondi, nõuda neilt ja kontrollida rahalisi ja tehnilisi andmeid, eelarveid ning aruandeid. Teedeministril on õigus anda tarvilikke määrusi ja korraldusi tähendatud andmete tehniliste eelarvete ja aruannete kokkuseadmiseks ja esitamiseks, tööde väljaandmiseks, hanke ja

RT 1918,6, § 16: "Maakonna-koolivalitsus on maakonna-valitsuse haridusosakonnaks" ja Määrus linnakoolivalitsuse korralduse kohta, RT 1918,10, millega eelmist akti on täiendatud uue peatükiga. Selle § 36 sätib, et linna iseseisev koolivalitsus on linnavalitsuse haridusosakonnaks.

¹⁶⁴Vt. lex. cit., § 4, mis praegu veel kehtiv ja annab Haridusministeeriumi pädevusse "maakondade ja linnade koolivalitsuste tegevuse kokkukõllasse viimise ja maakonna - ning linnakoolivalitsuste asutuste tegevuse kohta käivate kaebuste ja protestide läbivaatamise ning otsustamise".-Ühtlasi vrd. AdmOst 1926, 1078.

töövõtte lepingute sõlmimiseks ning täitmiseks¹⁶⁵.

Maavalitsuse teedekapitali tarvitamine on asetatud eri seisukorda. Vastavaid summasid saab kasutada ainult Majandusministri poolt kokkuleppel Teedeministriga antud juhiste kohaselt ja maakonna esinduskogul on sellel alal ainult arvamuse avaldamise õigus¹⁶⁶.

165 Vt. Maanteede seadus, RT 1928,48,295, § 60.

166 Vt. lex. cit., ib., teine lõigend, Omavalitsuste teedekapitali summade arvestamise, hoidmise ja tarvitamise määrus, RT 1932, 27, 220 ja 1935,6,51 ja AdmOst 1929,465.(E.Maddison ja J. Kaiv, Sundnormide kogu maaomavalitsuste kohta, lk. 917.)

3. peatükk.

Transtsendentne kontroll.

§ 10. Dogmaatilisi üldprintsipi.

Kogukonna tegevuse suhtes toimuv transtsendentne kontroll avaldub parlamendi, arve- ja kohtuliku kontrollina.

Parlamendi kontroll seisneb:

esiteks Riigivolikogu ja Riiginõukogu liikmete õiguses pöörduda kirjalikult esitatud küsimustega Vabariigi Valitsuse või üksiku ministri poole,

teiseks õiguses, et üks neljandik Riigivolikogu seaduslikust koosseisust võib pöörduda kirjaliku arupärimisega Vabariigi Valitsuse poole ja

kolmandaks Riigivolikogu õiguses kujundada ankeetkomisjone¹⁶⁷.

Kuivõrd küsimuste, arupärimiste ja ankeetkomisjonide uurimise objektiks on kogukonna tegevus, tuleb seda pidada parlamendi kontrolliks kogukonda-

¹⁶⁷ Vt. PS § 82 ja 90.

de suhtes. Tegelikuses esineb parlamendi kontroll võrdlemisi harva, sest et kogukonna tegevus on kohaliku tähtsusega ja jääb seepärast varju parlamenti huvitavate üldriiklike küsimuste ja probleemide kõrval. Tähtsamad transtsendentse kontrolli alaliigid on aga arve- ja kohtulik kontroll. Esimest teostab väljaspool keskhalduse rakingut esinev organ - Riigikontroll, teist aga sõltumatu halduskohus. Järgnevalt vaatlemegi nimetatuid transtsendentse kontrolli alaliike kogukonna tegevuse suhtes.

§ 11. Riigikontrolli poolt teostatav kontroll.

Riigikontroll on halduse passiivse süsteemi organ. Ta teostab esmajoones riigiasutiste ja riigiettevõtete majandusliku tegevuse kui ka riigieelarve täitmise kontrolli. Ent Riigikontrolli ülesandesse võidakse määrata ka kogukondade ja muude avalikõiguslikul alusel teotsevate asutiste majandusliku tegevuse kontrolli riigisummade kasutamise alal¹⁶⁸. Selle PS-i

¹⁶⁸ Vt. PS § 108.

sättega on üldiselt piiritletud Riigikontrolli tegevussfäär kogukondade suhtes. Üksikasjalisemalt määritleb seda Riigikontrolli seadus, mille järgi kogukondade tegevuse kontrolli riigisummade kasutamise alal teostab Riigikontroll juhul, kui see sellekohastes seadustes, seadlustes või Vabariigi Presidendi määrustes on ette nähtud, ja ainult vastavates sätetes ettenähtud korras ja ulatuses¹⁶⁹.

Kogukondade poolt riigitulude vastuvõtmise, riigivarade valitsemise ning riigikassa arvel operatsioonide toimetamise kontrolli teostab Riigikontroll õiguspärasuse, eelarvetele vastavuse, õige arvestuse ja ka majandusliku otstarbekohasuse seisukohalt¹⁷⁰. Praegu teostub see faktilise kontrolli korras. Eel- ja järelkontrolli Riigikontroll kogukondade tegevuse suhtes praegu ei teosta.

Püüdes loetella üksikuid alasid, näeme, et kogukondade tegevusest kuulub eeltoodu raames Riigikont-

¹⁶⁹ Vt. RKS § 3.

¹⁷⁰ Vt. RKS § 3, teine lõigend ja § 2.

rolli kontrollimisele

esiteks kõikide riigimaksude laekamine, mida toimetavad kogukonnad ja

teiseks linnakogukonnis ja maakonnis haridusosakondade poolt riigikassa arvel operatsioonide toimetamine õppejõududele tasude maksmise alal ja riigisummade jaotamise alal mitmesuguseiks hariduslikeks otstarbeiks (toetused koolidele, avalikele raamatukogudele, jm.).

Kogukondadele nende endi ülesannete täitmiseks otseselt toetuseks määratud riigisummade kasutamist Riigikontroll ei kontrolli. Siia kuulub teedekapital¹⁷¹. Kehtivas Maakonnaseaduses omistatakse Riigikontrollile hoopis laiaulatuslikum tegevussfäär, võimaldades temal revideerida maakonna majanduslikku

¹⁷¹ Maanteede seaduse § 57 kohaselt luuakse maakonnis teedekapital esmajoones riiklikust toetusest, mis sama seaduse § 21 alusel igal aastal määratakse riigikassa summadest ja riiklikkudest maksudest maanteede olukorra tõstmiseks.

tegevust Siseministri poolt kokkuleppel Riigikontrolloriga määratud ulatuses ja korras¹⁷². See säte on aga jäetud tegelikult rakendamata, kuna on leitud, et see on ilmselt vastuolus PS-iga.

§ 11. Halduskohtulik kontroll.

Halduskohtulikule kontrollile on allutatud esma-
joones kogukonna esinduskogu ja eksekutiivorganite tegevus¹⁷³ ja seda õiguspärasuse seisukohalt, sest halduskohtu ülesandeks on kontrollida ainuüksi haldustoimingute õiguspärasust¹⁷⁴. Edasi allub halduskohtulikule kontrollile veel mõnede kogukonna teenistujate tegevus ainult niivõrd, kui võrd see seaduses

¹⁷² Vt. MS § 213.

¹⁷³ AKK § 2 järgi võib haldusasjus kaevata valla-, linna- ja maavolikogude, linna- ja maavalitsuste ning nende osakondade, valla- ja linnavanemate, linna- ja maavanemate, valla-, linna- ja maavalitsuste üksikute liikmete tegevuse peale, kui selles avaldub maksvate seaduste või määruste rikkumine, ettekirjutatud kohuste täitmata jätmine või põhjendamatu viivitus.

¹⁷⁴ Vt. Kliimann, op. cit., lk. 31: "... halduskohtu ülesandesse kuulub ainult halduse tegevuse õiguspärasuse kontrollimine."

expressis verbis on ette nähtud. Sellistest üksikjuhtudest võiks mainida

esiteks, kogukonna perekonnaseisuametniku tegevus abielu registreerimisest keeldumise asjus¹⁷⁵ ja

teiseks, kogukonna maksunõudja tegevus maksuvõlgade sundlaekumise alal¹⁷⁶.

Vaadeldes lähemalt esinduskogu ja täidesaatvate instantside tegevuse üle teostatavat halduskohuslikku kontrolli, võib seda ta esildumisviisi järgi liigitada vastavalt sellele, kas haldusprotsessis kogukonna instants esineb:

- a) aktiivse poolena - hagejana või
- b) passiivse poolena - kostjana.

Esimesel juhul allutab kogukonna instants ise oma tegevuse, kitsamas mõttes küll riigivalvet teostaja instantsi tegevuse, halduskohtulikule kontrolli-

¹⁷⁵ Vt. Perekonnaseisu seadus, RT 1925,191/192,110,§42.

¹⁷⁶ Vt. ASnS § 15 ja AdmOsT 1937, 294 (Valge 1937,lk.7).

le, teisel juhul on aga kontrolli taotlejaks isikud, kelle õigusi on kogukonna instantsi tegevusega rikutud. Aktiivse poolena oma tegevuse suhtes saab vastav kogukonna instants esineda ainult kaebuses riigivalvet teostaja instantsi vastu viimase õiguspäratu korraldise pärast õiguspärasuse kontrolli^{le} allutatud aktide puhul. Need võimalused leidsid analüüsimist eelpool, mispärast jääb veel üle peatuda selle juures, kui kogukonna instants esineb haldusprotsessis passiivse poolena, s.o. kostjana. Kaevatavat instantsi saab haldusprotsessis teha vastutavaks ainult sellise tegevuse pärast, millega kellegi huve või õigusi otseselt on riivatud¹⁷⁷. Puhtinternsed toimingud ei saa olla kaebuse esemeks.

Esinduskogu tegevuse peale võib halduskohtule kaevata alles peale riigivalve teostamist vastava akti

¹⁷⁷ AKK § 3: "...Õigus kaevata on kõigil isikuil, seltsidel, ühisustel ja omavalitsusasutistel, kui nende õiguslised ehk varanduslised huvid administratiiv-asjus seadusvastaselt on puudutatud."

suhtes, sest et enne seda kujutab esinduskogu akt internset toimingut, mille alusel ei saa kedagi kohustada. Kogukonna täidesaatval organil on koguni keelatud esinduskogu akte enne riigivalve teostamist täitmisele pöörata¹⁷⁸.

Kontrollitavuse mõttes esinduskogu aktid liigituvad kahte rühma, selle järgi, kas riigivalvet nende üle teostatakse õiguspärasuse või otstarbekohasuse kontrolli näol. Otstarbekohasuse kontrollile, s.o. riigivalve korras kinnitamisele kuuluvate aktide suhtes saab kaevata halduskohtule kinnitaja instantsi mitte esinduskogu vastu, olgugi, et kaebuse eseme alamed on esinduskogu aktis¹⁷⁹. Erandlik kord kehtib küll kogukonna maksunduse alal, kus kaebusi vastulausete puhul ei suunata kunagi maksumäärade kinnitaja ins-

¹⁷⁸ Vt. VS § 193 ja 196, LS § 381 ja 384, MS § 218 ja 221.

¹⁷⁹ Vt. AdmOsT 1936,225 (Valge 1936, lk.30): "AKK § 2 ja 5 põhjal võib esineda ringkonnakohtule kaebustega linnavalitsuste ja linnavolikogude niisuguste otsuste ja korralduste /korralduste/ vastu, mis on tehtud asjades, mis kuuluvad linnavalitsuste ja linnavolikogude enda lõplikule lahendamisele."

tantsi vastu¹⁸⁰.

Kogukondade täidesaatvate instantside loend on AKK-s täielikult ära toodud. Nende hulka ei tule lugeda igasuguseid komisjone, büroosid ja muid konsulttiivseid organeid, kelle aktid ei ole halduskohtulikult kontrollitavad.

Halduskohtulik kontroll teostub eri korra järgi, mis on leidnud üksikasjalisemat sättimist AKK-s.

Halduskohtuliku kontrolli teostavad:

- 1) vallakogukonna instantside tegevuse suhtes - vastav jaoskonnakohtunik¹⁸¹,
- 2) linnakogukonna ja maakonna instantside suhtes - vastav ringkonnakohus¹⁸².

Esinduskogu aktide suhtes, mis on allutatud riigivalve instantside otstarbekohasuse kontrolli-

¹⁸⁰ Vt. VS § 157 ja 158, LS § 336-338, MS § 184-186.

¹⁸¹ AKK § 4.

¹⁸² AKK § 5.

le, s.o. kinnitamisele, teostavad halduskohtulikku kontrolli:

- 1) maavalitsuse ja maavanema kinnitamisele kuuluvate aktide suhtes - vastav ringkonnakohus¹⁸³.
- 2) Siseministri kinnitamisele kuuluvate aktide suhtes - Riigikohtu Administratiivosakond¹⁸⁴.

Funktsionaalset kontrolli nii jaoskonnakohtuniku kui ka ringkonnakohtute otsuste suhtes haldusajus teostab ainult Riigikohtu Administratiivosakond¹⁸⁵.

183 ibid.

184 AKK § 6.

185 lex cit., ib. ja Kohtute seadustik SK 1938 I, 5,1 § 26.- Haldusprotsessi küsimusi vt. lähemalt Kliimann, op. cit.