

**TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL**

ÕRNE SUUR

**JÄRELEVALVE KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSE ÜLE.
KOHALIKU OMAVALITSUSE EKSTERNSE JÄRELEVALVE
ASPEKTID EESTI VABARIIGIS**

MAGISTRITÖÖ

Juhendaja prof. Kalle Merusk

TARTU

2007

SISUKORD

Sissejuhatus	3
I. Kohaliku omavalitsuse järelevalvest üldiselt.....	5
1. Riiklikust järelevalvest ja kontrollist üldiselt	5
1.1. Riikliku järelevalve vormid ja funktsioonid.....	8
2. Kohaliku omavalitsuse järelevalve olemust mõjutavad tegurid.....	11
2.1. Kohaliku omavalitsuse olemus.....	11
2.2. KOV ülesanded	14
2.3. Euroopa Liidu õigus ja KOV järelevalve	18
2.4. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja põhiseadus.....	20
3. KOV järelevalve olemus	24
3.1. Järelevalvevahendid	28
3.2. Preventiivne ja repressiivne järelevalve.....	30
3.2.1. Preventiivne järelevalve.....	30
3.2.2. Repressiivne järelevalve	32
3.3. Järelevalve sekkumise intensiivsus	34
3.4. Järelevalveõiguse kasutamise põhimõtted	37
II. Kohaliku omavalitsuse eksternne järelevalve Eesti positiivses õiguses	39
1. Õiguslik järelevalve.....	40
1.1. Järelevalve KOV õigustloovate aktide üle	40
1.1.1. Järelevalve objekt	40
1.1.2. Järelevalve teostamise kord ja vahendid.....	43
1.1.3. Järelevalve ulatus	45
1.2. Järelevalve KOV halduse üksikaktide üle.....	46
1.2.1 Järelevalve objekt	49
1.2.2 Järelevalve teostamise kord, vahendid ja intensiivsus.....	51
1.3. Järelevalve KOV omahaldusülesannete täitmise üle	54
1.3.1. Järelevalve KOV omahaldusülesannete täitmise üle eriseaduste alusel.....	57
1.4. Järelevalve KOV poolt riiklike ülesannete täitmise üle	58
1.4.1. Omandireform.....	59
1.4.2. Sotsiaalhoolekanne	61
1.4.3. Hariduse andmine	63
2. Finantsjärelevalve	66
2.1. Finantsotsuste järelevalve	66
2.2. Majandustegevuse järelevalve.....	71
3. Poliitiline järelevalve	76
Kokkuvõte	81
Aufsicht über die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Externe Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung in der Republik Estland.....	86
(Resümee).....	86
Kasutatud kirjanduse loetelu	91
Kasutatud normatiivmaterjali loetelu	94
Kasutatud kohtulahendid	96
Muud kasutatud materjalid	97
Lühendid.....	97

Sissejuhatus

Kohaliku omavalitsuse¹ (edaspidi KOV) kui halduskandja tegevus kätkeb alati tõenäolist ohtu sattuda vastuollu kehtiva õigusega. Tema tegevuse õiguspärasust on võimalik tagada järelevalve² kaudu. Praegusel ajal on KOV järelevalve probleemide analüüsil suur praktiline tähtsus eelkõige Eesti ühinemise tõttu Euroopa Liiduga³. Ühtaegu on teema aktuaalne subsidiaarsusprintsipi⁴ järjekindla rakendamise tõttu, mistap on suurenenud KOV ülesannete maht ja tähtsus kohalikule elanikkonnale. Viimast kohustab rakendama Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi EKOH või harta), mille Eesti on ratifitseerinud 1994.aastal ning mis tagab KOV autonoomsuse ja seab piirid KOV üle teostatavale riiklikule järelevalvele.

Eestis on KOV järelevalve tõhustamisest räägitud eelkõige seoses vajadusega ära hoida korruptsiooni ning avastada korruptsioonijuhtumeid, et tagada „Aus riik“⁵. Diskussioonidest on aga välja jäetud küsimus, kuidas tagada KOV tegevuse seaduslikkus ja täidetavate ülesannete kvaliteet, sest iga rikkumist või seaduse mittetäitmist ei saa käsitleda korruptsioonina. KOV järelevalve valdkonna õigusloome on juba aastaid „pretsendendikeskne“ – parandatake ainult üksikuid seaduste sätteid. KOV järelevalve regulatsioonide süsteemset muutmist on takistanud KOV valdkonna haldusreformi takerdumine KOV teoreetilise kontseptsiooni puudumise tõttu, mistõttu ka mitmed Siseministeriumis valminud vastava valdkonna haldusreformi kavad on jäänud elluviimata. KOV järelevalve küsimuste käsitlemise vajadust rõhutab tõsiasi, avalikkuse silmis on riiklik järelevalve KOV tõsisemate tegematajätmistest või rikkumistest korral „hambutu“. Seda eelkõige näidatena meedias palju kajastatud Tallinna linnas 2006.aastal Sakala Keskuse lammutamiseks antud ehituslubade õiguspärasuse hindamisel kui ka 2003-2005.aastal Kohtla-Järve linnas elanikele osutatavate soojus- ja veevarustuse teenuste täitmise kontrollimisel.

¹ Kohaliku omavalitsuse mõistet on käesolevas töös kasutatud territoriaalse kohaliku omavalitsuse tähenduses.

² Kuna töö eesmärk on eelkõige uurida KOV kui avalik-õigusliku juriidilise isiku ja tema organite tegevuse üle kontrolli teostamise aluseid, ulatust ja vahendeid, siis pragmaatilistel kaalutlustel on autor kasutanud mõisteid „järelevalve“ ja „kontroll“ sünonüümideks.

³ Euroopa Liidu liikmeksolek nõuab, et liikmesriigi mis tahes haldusvaldkond aktsepteeriks *acquis communautaire*-i (s.o kogu Euroopa Ühenduse seadusandlus). *Acquis communautaire*-i tulemuslikku elluviimist hinnatakse selle järgi, kuidas kandidaatriik oma siseriiklikes haldusvaldkondades peab kinni Euroopa haldusruumis valitsevatest ühise avaliku halduse tegutsemisstandarditest ning kasutab avaliku halduse printsiipe, nagu õiguskindlus, avatus ja läbipaistvus, vastutatus, tõhusus ja mõjus. Vt: J. Schwarze. *Europäisches Verwaltungsrecht. Nomos, Baden-Baden*, 1998.

⁴ Subsidiaarsusprintsip tähendab, et ülesandeid täidetakse inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ja täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.

⁵ Vt: Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastane strateegia „Aus riik“ <http://www.just.ee/index.php3?cath=8568>; Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Avatud Ühiskonna Instituut. Jaan Tõnissoni Instituut, 2002.

Käesoleva töö eesmärk on välja selgitada, millised on KOV järelevalvet kujundavad põhimõtted ning kas Eesti KOV järelevalvet reguleeriv seadusandlik baas on piisav: kas rakendatavad järelevalvemeetmed tagavad KOV tegevuse seaduslikkuse ja täidetavate kohustuste kvaliteedi ning kas järelevalve teostus ennetab probleeme ja kriise. Uurimuse jaoks on püstitatud järgmised hüpoteesid: KOV siseriiklik asetus määrab ära KOV järelevalve vahendite ulatused ja intensiivsuse ning siseriiklikult tunnustatud KOV autonoomia ei õigusta kontrollimatust. Eesti KOV järelevalve regulatsioonis ei ole kasutatud kõiki teoreetiliselt lubatud sekkumisvahendeid. Positiivses õiguses rakendatavad järelevalvevahendid ja regulatsioon ei ole suutnud sammu pidada muu haldusõiguse arenguga, järelevalve regulatsioonis puudub süsteemsus ja eesmärgipärasus.

Töö koosneb kahest suuremast osast. Esimene neist käsitleb KOV järelevalve teoreetilisi aspekte ning keskendub riikliku järelevalve üldiste küsimuste, KOV olemuse ja ülesannete ning järelevalves lubatud vahendite analüüsile. Teine osa keskendub Eesti KOV järelevalvet reguleerivale positiivsele õigusele, hõlmates põhirõhuna haldus-, finants- ja poliitilise väliskontrolli aspekte. Käesolevas töös on vaatluse all ainult järelevalve õiguslikud aspektid, jättes tähelepanu alt välja haldussuutlikkuse kui järelevalve efektiivsuse tagamise vahendi ja avaliku halduse korraldamise ning juhtimise teema. Ühtlasi on tööst välja jäetud KOV üle teostatava kohtuliku kontrolli põhjalikum analüüs ning riiklike inspeksioonide järelevalve, mis ei ole seotud KOV kui iseseisva halduskandja eristaatusega.

Arvestades töö mahtu, on põhirõhk KOV väliskontrolli aspektidel, ent ka sisekontrolli aspektide käsitus ei ole täielikult välistatud, eeskätt nendel juhtudel, kui ei ole üheselt selge, mis liiki kontrolli alla teatud järelevalve kuulub.

Magistritöö on tehtud võrdleva ja ajaloolise uurimismeetodi alusel. Võrdlevalt on käsitletud eelkõige Saksa, Austria ja Eesti õigusteadlaste seisukohti, kehtivaid õigusakte ja KOV järelevalve õiguslikku reguleerimist Eestis enne Teist maailmasõda. Kasutatud on saksa- ja eestikeelset õigusteoreetilist kirjandust, EV kohtulahendeid, õiguskantsleri ülevaateid, avalikke dokumente ja kehtivaid õigusakte seisuga 1. jaanuar 2007.

I. Kohaliku omavalitsuse järelevalvest üldiselt

1. Riiklikust järelevalvest ja kontrollist üldiselt

Riigi kui ühiskondliku olemise vorm on suuresti allutatud kõrgema võimukandja väljatöötatud käitumisreeglitele, sestap tuleb riigil rahumeelse koosseksisteerimise huvides jälgida nendest reeglitest kinnipidamist ja luua selleks vajalikud vahendid. Ühe võimalusena kontrollida enda antud seadustest kinnipidamist teostabki riik järelevalvet. Kontrollivajadus tuleneb eeldusest, et iga kontrollimatu sotsiaalne süsteem hakkab käituma reeglitevastaselt.⁶

Tahtes eristada “järelevalve” ja “kontrolli” mõistet teatmeteostes antud definitsioonide kaudu, tekib tautoloogia. Järelevalve on seaduslikkuse tagamise ja kodanike õiguste kaitsmise kontroll⁷, kontroll on aga kavakindel toimingute järelevalve vigade vältimiseks või tehtud vigade parandamiseks.⁸ Laskumata nende mõistete sügavamasse teoreetilisse käsitlusse ja piiritlemisse, on käesolevas töös mõisteid „kontroll“ ja „järelevalve“ kasutatud sünonüümidenä.

Õigusriigi printsiip seotuna demokraatiaprintsiibiga moodustavad aluse, tagamaks, et riigi iga halduskandja, v.a põhiseaduslikud organid, on allutatud riigi õiguspärasuse kontrollile. Seetõttu on ka KOV kui riikliku detsentralisatsiooni tähtsaim vorm allutatud riiklikule järelevalvele.⁹ Siinjuures etendab riigi, eriti õigusriigi kohustustes tähtsat rolli kontroll halduse enda üle.¹⁰ Riiklik järelevalve on Otto Meyeri määratluse järgi seaduslikult reguleeritud õiguslik võim, mis riigi nimel teostab kontrolli õigusvõimeliste haldusasutuste üle, selleks et neid oma ülesannete täitmise juures hoida.¹¹ Antud õiguslik võim peab tagama, et riiklik sekkumine oleks igal juhul õigustatud ja seadustega reguleeritud. Riiklik järelevalve on ja jääb alati õiguslikkuse järelevalveks, kui aga erandlikel juhtudel lisandub veel eesmärgipärasuse kontrollimine, peab see olema seaduses otseselt sätestatud.¹² Kuigi õiguspärasuse kontroll on kontrolli vahendi järgi piiratud eesmärgipärasusega, tekivad aja jooksul uut liiki kontrollivajadused.¹³

⁶ H. P. Bull. Allgemeines Verwaltungsrecht. 6. neubearbeitete Auflage. C. F. Müller. Heidelberg, 2000, lk 372.

⁷ ENE, 4, Kirjastus Valgus, Tallinn, 1989, lk 113.

⁸ ENE, 5, Kirjastus Valgus, Tallinn, 1990, lk 21.

⁹ K. Waechte. Kommunalrecht. München, 1999, lk 121.

¹⁰ F. Kojas. Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis. 3. Auflage. Wien, Manzsches Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1996, lk 747.

¹¹ O. Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1917, lk 707.

¹² H. P. Rill. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien, 1979, lk 355.

Sellisest “riikliku järelevalve” mõiste tõlgendusest on aastasade jooksul üha eemaldutud. Avaliku sektori reformid, millele on sageli viidatud kui „avaliku sektori uut tüüpi juhtimisele”¹⁴, rõhutavad üha enam tegevuse tulemuslikkust¹⁵ kui ettekirjutatud protsessidest ja määrustest kinnipidamist. Ühelt poolt rõhutatakse vajadust pöörata juhtkonna põhitähelepanu ressursikasutuselt ja -kontrollilt organisatsiooni tulemuste kindlaksmääramisele ja mõõtmisele. Teiselt poolt tõstetakse esile juhtide juhtimisvabadus, vähendades nende üle kontrolli ja andes neile suurema vastutuse, langetamaks otsuseid nende juhitud programmide ja ressursside kohta. Vastutasuks suurema vabaduse ja vastutuse eest rakendatakse selliseid mehhanisme nagu tulemuse saavutamise lepingud ja aruandlus. Sedalaadi süsteemi on võimalik rakendada, kui kindlad reeglid ja protseduurid ning organisatsiooni tegevuse tulemuslikkuse parandamise abinõud ei ole jäigalt ette kirjutatud. Samuti peaksid sel juhul nii sisekontrolli mehhanismid kui ka väliskontrolli- või järelevalveorganid nihutama kontrolli raskuskeset kontrollitava suhtes piltlikult väljendudes „sõudmiselt tüürimisele”.¹⁶ Kas ja kuidas on võimalik selliseid seisukohti võtta arvesse KOV järelevalve korralduses, seda on käsitletud käesoleva töö põhiosas, mis vaatlleb Eesti KOV üle teostatava eksternse järelevalve regulatsiooni positiivses õiguses.

Nii nagu kõik liigitused ja lahterdused on alati tinglikud ning olenevad algekriteeriumist, nõnda ei ole ka käesolevas töös toodud järelevalveliidid täielikud ega pretendeeri täiuslikkusele.

Kõige esmane ja töö autori arvates olulisim on jaotus olenevalt kontrollija organisatsioonilisest asukohast kontrolliobjekti ja kontrollitava suhtes, s.o liigitus sise- ja väliskontrolliks ehk internseks ja eksternseks kontrolliks.¹⁷ Väline kontroll erineb sisekontrollist selle poolest, et teenib eelkõige kontrollitava üksuse suhtes kõrgemalseisvaid juhtimistasemeid.¹⁸ Sisekontroll teenib aga kontrollitava üksuse oma juhtkonda, ta on oma asutuse personali ja vahenditega tehtav kontroll oma asutuse tegevuse ja majandamise üle, mis seisneb ühtaegu varade kasutamise ja asutuse tegevuse pidevas jälgimises. Tulenevalt kontrolöri staatusest ja tema täidetavate ülesannete iseloomust ei saa sisekontrolli teostaja anda kontrollitavale siduvaid juhtnõure. Võimalust mööda tuleb kontrollijal oma

¹³ F. Koja. Osundatud töö, lk 748.

¹⁴ *Ingl new public management – NPM*, vt täpsemalt: E. Schmidt-Assmann. *Besonderes Verwaltungsrecht*. 11. Auflage, Berlin. New York, 1999, lk 13, 7b.

¹⁵ Nn kolm e-d: *economy* (säästlikkus), *efficiency* (tõhusus) ja *effectiveness* (efektiivsus), vt: Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27, 2000.

¹⁶ R. Rannik. *Kontrollimise hea tava*. Tallinn, 1995, lk 165.

¹⁷ F. Koja. Osundatud töö, lk 750.

¹⁸ R. Rannik. Osundatud töö, lk 8.

tähelepanekute alusel esitada järeldused või soovitus, mis selgelt näitaksid, mida tuleb teha puuduste kõrvaldamiseks.¹⁹ Kõrgeimate Kontrolliasutuste²⁰ Rahvusvahelise Organisatsiooni (rahv. lühend INTOSAI) standardite mõttes ei hõlma mõiste „sisekontroll“ üksnes traditsioonilist finants- ega sellega seotud halduskontrolli, vaid juhtkonna kontrolli laiemas mõttes.²¹ Riigiti erinevad märgatavalt nii definitsioonid kui ka juhtimiskontrolli organite asukoht, nende loomine ja sõltumatuse aste.²² Käsitledes aga riigi kontrolli KOV üle, tuleb eelkõige kõne alla eksternne kontroll.

Liigitades kontrolli halduse üle, on Austria õigusteadlane dr Friedrich Koja pakkunud välja järgmised liigituskriteeriumid:

- A) kontroll selle eesmärgi järgi – õiguspärasuse ja eesmärgipärasuse kontroll;
- B) kontroll kontrollitavate organite ja vahendite järgi:
 - 1. haldussisene kontroll;
 - 2. haldusväline kontroll
 - a. poliitiline kontroll,
 - b. finantskontroll,
 - c. õiguslik kontroll;
- C) kontroll selle objektide järgi – halduse tegevuse üle või halduskandja enda üle teostatav kontroll;
- D) kontrolli teostamise aja järgi – *ex post* kontroll ja *ex ante* kontroll, mis klassifitseerub vastavalt repressiivseks ja preventiivseks kontrolliks.²³

Kuna käesoleva töö keskmes on KOV kui riigisüsteemi kõrval horisontaalselt asetseva halduskandja tegevuse kontrollimine, siis tulenevalt KOV teatud iseärasustest saab kõiki nimetatud kontrolliliigitusi ja rakendatava järelevalve peensusi käsitleda pärast riikliku järelevalve vormide ja funktsioonide ning KOV olemuse eritlust ning siis juba koos nendest tulenevate KOV erisustega.

¹⁹ R. Rannik. Osundatud töö, lk 11.

²⁰ Kõrgeimate kontrolliasutuste all mõistetakse siin riigikontrolli või sellele vastavat organisatsiooni.

²¹ R. Rannik. Osundatud töö, lk 165.

²² Juhtimiskontrolli kaasaegses valitsusadministratsioonis: Mõned kogemuslikud võrdlused. Sigma kogumik nr 4, 1996, lk 9–10.

²³ F. Koja, Osundatud töö, lk 749–755.

1.1. Riikliku järelevalve vormid ja funktsioonid

Riikliku järelevalve vormidena eristatakse teenistuslikku ja valdkonna²⁴ järelevalvet. Teenistusliku järelevalve korral on kõrgem teenistuslik võim seaduslikul alusel erilises subordinatsioonilises võimusuhtes avaliku teenistuja²⁵ üle. Valdonna järelevalve korral on riigi kõrgemal haldusorganil juhtimisvõim oma halduse organisatsiooni üle hierarhilisel seaduslikul alusel.²⁶ Teenistuslik ja valdkonna järelevalve täiendavad teineteist, kuid seisavad siiski lahus. Järelevalve eesmärk on neil aga täiesti erinev. Valdonna järelevalve eesmärk on tagada haldustegevuse üleüldine kontrollitavus ja igapäevase haldustegevuse vastavus põhiseaduslikele halduse seaduspärasuse nõutele. Seevastu teenistusliku järelevalve siht on kontrollida, kuidas täidavad avalikud teenistujad teenistuskohustusi.²⁷ Üldistatult võib öelda, et valdkonna järelevalve on teostatav asjade, st toimingute, viiside ja vahendite suhtes, teenistuslik järelevalve aga isikute suhtes. Siit järeldub, et mõlema nimetatud järelevallevormi õiguslik põhjendus teostada järelevalvet mõneti kattub, kuid mõneti erineb. Praktikast segunevad riiklikus järelevalves teenistuslik ja valdkonnajärelevalve, mistõttu mõnikord ei olegi üheselt arusaadav, millise järelevallevormiga on tegemist; ka selge teoreetiline vahetegemine ei ole alati võimalik.²⁸ Olenevalt järelevalve objektist võibki mõningaid järelevalvetoiminguid liigitada ühtaegu nii tegevuste kui ka isikute üle teostatava järelevalve vormi alla. See on nii juhul, kui riiklikku järelevalvet teostav ametiasutus astub nt mittenõuetekohaselt tegutseva KOV ametiasutuse asemele ja võtab ise selle ametiasutuse asemel tarvitusele erimeetmed.

Teenistusliku ja valdkonna²⁹ järelevalve vorme ei eristata teineteisest aga mitte üksnes seadusliku aluse ja järelevalve objekti järgi, vaid ka järelevalveks kasutatavate vahendite

²⁴ Osa saksa õigusteadlasi nimetab seda ametkonna järelevalveks, kuna saksa õigusteoorias nimetatakse valdkonna järelevalveks ka kohalikele omavalitsustele delegeeritud riiklike ülesannete üle teostatavat järelevalvet. Kuna Eesti õigusteoorias ei ole täpselt eristatud delegeeritud ja oma ülesannete üle teostatavat järelevalvet, siis on autor kasutanud käesolevas töös terminit “valdkonna järelevalve” laiemas mõttes. Vt: K. Berchtold. *Gemeindeaufsicht*. Wien, New York, lk 2. H. P. Bull. Osundatud töö, lk 73.

²⁵ Kuna riigiti on avalike teenistuste regulatsioon erinev, ei pruugi isik, kelle üle teenistuslikku järelevalvet teostatakse, mitte alati olla ametniku staatuses, vaid võib olla ka töölepingu alusel töötaja. KOKS, mis annab põhialused KOV tegutsemiseks ja järelevalveks tema tegevuse, üle sätestab §-s 66¹ teenistusliku järelevalve kui KOV sisemise järelevalve, mille siht on valla- või linnavalitsuse kontroll valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ning nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

²⁶ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 3.

²⁷ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 4.

²⁸ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 2jj.

²⁹ Sks *Dienstaufsicht und Fachaufsicht*.

järgi:

- 1) teenistuslikule järelevalvele vastab distsiplinaarvõim ja avalike teenistujate distsiplinaarne vastutus;
- 2) valdkonna järelevalvele vastab instruksioonide andmise pädevus ja õiguslik vastutus.³⁰

Valdkonna järelevalve võib omakorda kontrollitava objekti järgi tinglikult jaotada haldus- ja finantskontrolliks. Haldusjärelevalve all mõistetakse eelkõige KOV kui avaliku halduskandja üle teostatavat järelevalvet, mille ülesanne on teha kindlaks haldustoimingute ja -otsuste õiguspärasus ning vajaduse korral neid parandada. Eesmärk ei ole mitte ainult takistada õigusvastast tegevust, vaid tagada, et puuetega haldusaktidel ei saaks olla juriidilist toimet.³¹ Haldusjärelevalve ongi esimene ja kõige tavalisem järelevalvetüüp, mida teostavad tavaliselt riiklike võimuvolitustega organid ning ametiisikud kas üldriiklikult, spetsialiseeritult või ametkondlikult. Finantskontrolli objekt on seejuures ressursside ja varade säästlik kasutus ja raamatupidamise korrektsus.

Saksa kehtivates õigusaktides tuntakse KOV järelevalve liikidena KOV järelevalvet (sks *Kommunalaufsicht*) ja valdkonna järelevalvet (*Fachaufsicht*) kitsamas mõttes, kusjuures esimene hõlmab KOV enese halduskohustuste täitmise õiguspärasuse kontrolli, teine aga ülekantud, riigi ülesannete täitmise kontrolli, kus peale õiguspärasuse peetakse lubatavaks ka eesmärgipärasuse kontrolli.³²

Eestis kehtiva KOKS § 66¹ lg 1 kohaselt on teenistuslik järelevalve reguleeritud KOV sisemise järelevalvena, mis hõlmab valla- või linnavalitsuse kontrolli valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Riiklik järelevalve on aga KOKS §-s 66 reguleeritud järelevalvet teostava institutsiooni põhiselt ja tihti nimetataksegi praktikas valdkonna järelevalvet hoopis kontrolli teostava institutsiooni järgi vastavalt õiguskantsleri, maavanema või riigikontrolli järelevalveks. KOV järelevalveaspekti seisukohalt ei ole aga oluline mitte niivõrd see, milline konkreetne riigivõimu volitustega asutus kontrolli teostab, vaid pigem kontrolli objekt ja kontrollijale antud vahendid ja volitused. Seetõttu tuleb nimetatud institutsioonide teostatava kontrolli olemuse väljaselgitamiseks uurida seaduses sätestatud järelevalveobjekte ja -vahendeid.

³⁰ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 2 jj.

³¹ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu, 1995, lk 115.

Millist riikliku järelevalve vormi, s.o kas teenistuslikku või valdkonnajärelevalvet, peetakse lubatavaks KOV tegevuse kontrollimisel, oleneb eelkõige KOV õiguslikust staatusest vastavas riigis (olemusest) ja tema täidetava konkreetse ülesande päritolust.

³² G.-C. Von Unruh und F. Greve. Grundkurs Öffentliches Recht. Eine Einführung in das Staats- und Verwaltungsrecht mit Grundzügen der allgemeinen Staatslehre. Juristische Lernbücher 6. 4. neubearbeitete Auf. Berlin. 1991, lk 123.

2. Kohaliku omavalitsuse järelevalve olemust mõjutavad tegurid

2.1. Kohaliku omavalitsuse olemus

KOV kui kontrollitava subjekti olemus, sisu ja funktsioonid määravad kindlaks järelevalve ulatuse ja vahendid. KOV kui halduskandja olemuse iseloomustamisel valitsevad põhiliselt kaks teooriat: vaba kogukonna ja riikliku omavalitsuse teooria. **Vaba kogukonna teooria** järgi on KOV ise võim ning kogukonnal on loomulik ja võõrandamatu õigus juhtida omi asju.³³ Juba 1849. aasta Austria kohaliku omavalitsuse seadus sätestas põhimõtte: „Vaba riigi alusmüüriks on vabad kohalikud omavalitsused.“ Kuid pärast 1850. aastat pöörduti Austrias siiski tagasi vana süsteemi juurde, mille kohaselt seati KOV sõltuvusse valitsusest. Selline KOV õiguslik olukord ja põhimõtted kestsid ligi sada aastat.

Riikliku omavalitsuse teooria kohaselt nähakse KOV riigi organina, kellele riik on andnud kõik võimuvolitused. Olles volituste allikas ja andja, saab riik teoreetiliselt kõiki KOV-te otsuseid kontrollida sisemiste ettekirjutuste kaudu.

KOV alusteooria valiku üle peeti ägedaid diskussioone ka Teise maailmasõja eelses Eesti Vabariigis KOV olemuse kujundamisel, kus neid süsteeme nimetati vastavalt Inglise-Ameerika ja kontinentaalsüsteemiks. Juba siis nägid põhiseaduse autorid ohtu, et: „Kontinentaalsüsteem annab kõrgematele ametiasutustele hoopis rohkem võimu: nad võivad mitte ainult omale alluvate asutuste seaduste täitmise järele valvata, vaid ka otstarbekohasuse seisukohalt nende tegevustesse vahele segada. [...] Kontinentaalsüsteemi avarust kasutavad iseenesest mõista järelevalveasutused, kes otstarbekohasuse ettekäändel tihtipeale poliitiliselt värvitud valitsemise põhimõtteid läbi viivad.“ Asutava kogu omavalitsuskomisjon valis KOV aluseks Inglise-Ameerika süsteemi, aga sellele tekkiski vastuseis, sest arvati, et selle kasutuselevõtuks pole KOV tegevuste kohta häid, ammendavaid seadusi ja neid rakendavaid vilunud ametnikke. Selle tõttu peeti vajalikuks „... omavalitsuse asutusi rohkem ülemuse kontrolli alla panna, omavalitsuse-asutuste tegevuse otsekohese juhtimise mõttes“.³⁴

Nii võetigi Eesti varasemates PS-tes aluseks eeskätt riikliku omavalitsuse teooria ning KOV käsitleti detsentralistliku administratsiooni tüübi järgi korraldatud riigist deriveeritud võimuga organite kompleksina – KOV nähti riikliku kohahalduse organiseerimise vormina ehk

³³ V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Iuridicum, Tartu, 2001, lk 42–44.

³⁴ J. Jans. Asutava kogu omavalitsuse komisjoni poolt väljatöötatud Eesti omavalitsuse-korralduse kava. Õigus. Juriidiline kuukiri. 1921, nr 7/8, lk 138.

teisisõnu riigivalitsemise eriliigina.³⁵ Praegusel ajal kehtivas põhiseaduses ei teinud Põhiseaduse Assambleed KOV alusteooria *expressis verbis* valikut, kuna KOV piire ei määratud mitte ühtkuuluvustundega inimeste kogukondadest lähtuvalt, vaid reformimise käigus jäeti KOV-le samad piirid, mis olid juba nõukogude ajal haldusüksustele pandud. Seetõttu oli KOV üksuse elanike käsitlemine kogukonnana kaheldav.³⁶ PS § 154 sätestab: „.. kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt ..”. See annab KOV-le ulatusliku autonoomia, millega korrespondeerub riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse ja haldustegevuse õiguspärasus. Nii Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas kui ka PS-s on KOV valitsemisviisi põhiliste alustagedena tugevalt rõhutatud autonoomiat ja demokraatiat. Sõna „autonoomia“ tuleneb kreekakeelsest sõnast *nomos*, mis tähendab seadust, ning sellest tulenevalt on autonoomia sisuks osaline iseseisvus, mis antakse põhiseaduse või seadusega. Järelikult ei saa KOV autonoomiale mingil juhul vastandada kontrollimatust, KOV on oma tegevustes seotud PS ja seadustega. Küll aga taanduvad järelevalvega seotud küsimused kontrolli intensiivsusele ja vahenditele, sest teiselt poolt ei tohi kontrolli teostamine hävitada KOV otsustusvabadust ja enesevastutust.

Kuigi nüüdisaegsetes õigussüsteemides eelkäsitletud teooriaid puhtal kujul enam ei rakendatagi – paljuki on tegemist mitme teooria sünteesiga³⁷ –, kaldub enamiku Euroopa riikide vaekauss eelistama vaba kogukonna teooria põhimõtteid. Seda kinnitab asjaolu, et kõigis EL liikmesriikides on kohalikud kogukonnad, kellel on mitmesuguste kohustuste täitmisel väiksem või suurem autonoomia. Samas ei ole aga EL õigus KOV autonoomia põhimõtet kuni praeguseni *expressis verbis* kindlaks määranud.³⁸ Otseseid ettekirjutusi, et liikmesriik on kohustatud looma autonoomselt iseseisvad kohalikud kogukonnad, EL õigus teha ei saa, sest riigi sisemiste struktuuride kindlaksmääramine on liikmesriikide enda ainupädevuses.³⁹ Alates Maastrichti liidulepingust on KOV eraldi esile tõstetud selle kaudu, et EL peab neid liikmesriigisiseseid alajaotusi üksusteks, kellega EL on otsestes suhetes⁴⁰ ning kellel lepingute järgi on piiratud Euroopa-alane pädevus. Kuid KOV olemus võib EL

³⁵ E.-J. Truuväli jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, lk 639.

³⁶ <http://www.just.ee/?class=document>

³⁷ E.-J. Truuväli jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, lk 640.

³⁸ A. Cathaly-Stelkens. Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts. Baden-Baden, 1996, lk 14.

³⁹ J. Kaltenborn. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Recht der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 1996, lk 41.

⁴⁰ Regionaalne tasand kaasati EL lepingusse subsidiaarsuse ja EL kodanikuläheduse põhimõtte sätestamise kaudu. Kuna EL-is on esindatud rohkem või vähem detsentraliseeritud unitaarriigid ja föderatsioonid, hõlmab regioonide mõiste väga erinevaid moodustisi. Eesti kontekstis võiks eelkõige rääkida KOV-test või nende poolt

õiguse jaoks oluliseks muutuda eelkõige KOV õiguskaitse korral.⁴¹ Kui mõnes riigis nähakse Euroopa integratsiooni progressiivse detsentraliseerimise tegurina, siis teistes riikides, näiteks Saksamaal valitseva seisukoha järgi EL pigem kahjustab KOV.⁴² Selle põhjuseks võib pidada KOV eri tähendust nendes riikides või siis isegi KOV puudulikkust. Põhjendusena, miks põhiseadustes on loobutud KOV alusteooria sätestamisest, toonitatakse tänapäeval üha enam KOV-le riigi põhiseaduses antud konkreetseid garantiisid: institutsionaalse õigussubjektsuse, õiguse institutsiooni ja subjektiivse õigusliku seisundi garantiid.⁴³ Järelevalve seisukohast on siinkohal olulisemad kaks viimati nimetatut.

Arvamus, et EL õigus tagab KOV enesekorralduse kui järelevalveõiguse seisukohalt olulise garantii **kindla kaitse** subsidiaarsusprintsipi alusel, on kaheldav. Seda eelkõige põhjusel, et KOV enesekorralduse kaitse asub reservatsiooni all, kas siseriiklikult KOV garantii üldse tunnustatud on. Hoolimata sellest on KOV seisukohast oluline, et EL õigus ei pea EL liikmesriike mitte ainult üheks vääramatuks tervikuks, vaid ühtlasi tunnustab oma pädevuse ja ülesannete valdkonnaga siseriiklikke alljaotisi kui iseseisvaid tegevustasandeid.⁴⁴

Enamik Euroopa demokraatlikke riike on ratifitseerinud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta⁴⁵ (edaspidi harta), mille kohaselt seisneb KOV olemus kohalike võimuorganite õiguses ja võimes **seaduse** piires ja kohalike elanike huvides korraldada ning juhtida valdavat osa **nende vastutusalasse** kuuluvast ühiskonnaelust.⁴⁶ Harta järgi on KOV iseseisva omaenese vastustusega haldusekandja, mis on rajatud võimude lahususele ja demokraatialle. Selle järgi on kohalik võim vertikaalse võimude lahususe olemusliku elemendina teatud vastukaaluks keskvõimule. KOV-tel on vastavas riigis põhiseadusega tagatud iseseisev pädevus ja kohustused ning keskvõim ei saa nende kohustuste täitmisse üleliia sekkuda; demokraatia rakendumine KOV tasandil võimaldab KOV territooriumil elavatel isikutel lahendada neid puudutavaid küsimusi iseseisvalt. Harta artikkel 8 sätestab, et halduskontrolli KOV üle võib teostada ainult põhiseaduses või õigusaktides ettenähtud juhtudel ja korras, et tagada vaid nende tegevuse vastavus seadustele ja konstitutsioonilistele põhimõtetele. See annab alust

loodud KOV-te liitudest, mitte aga maavalitsustest, kes praeguses õigusruumis on riigihalduse osa; oma ülesannete täitmiseks pole neil KOV-te mandaati.

⁴¹ T. Oppermann. Euroopa õigus. Tallinn, 2002, lk 78.

⁴² A. Gern. Deutsches Kommunalrecht. 3. neubearbeitete Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 2003, lk 91–97.

⁴³ Vt KOV põhiseaduslike garantiide kohta täpsemalt: V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. lk 30; Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. Põhiseaduses. Magistritöö. Tartu, 2001.

⁴⁴ J. Kaltenborn. Osundatud töö, lk 41.

⁴⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn, 2001, lk 141. Siinkohal tuleb rõhutada, et EKOH ei ole Euroopa Liidu õigusakt. Eesti ratifitseeris EKOH 16. detsembril 1994. a ja see jõustus 1. aprillil 1995. a. – RT II 1994, 26, 95.

⁴⁶ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 punkt 1.

arvata, et hartas on KOV olemus määratletud pigem vaba kogukonna teooria alusel. Järeldust toetab ka hartas sätestatud subsidiaarsuse põhimõte, mis sunnib riiki suurendama haldussuutlikkust ja detsentraliseerima haldust.

KOV ja halduse detsentraliseerimine kattuvad ses mõttes, et mõlema põhimõtte järgi ei ole kohaliku pädevusega asutus keskvõimuga identne ega allu ka temast kõrgemal seisvale hierarhilisele võimule. See tähendab „vaba olemist teiste võimukandjate otstarbekuskorraldustest”, mis omakorda välistab nii riikliku eestkoste kui ka seotuse täidesaatvate direktiividega, olenemata nende väljaandmise vormist. Kõrgemalseisva üksuse iga regulatsioon peab jätma KOV-le õiguse otsustada valitsemisviisi üle ise, mille tagajärjeks võib olla õigussuhte muutumine. Seda ei tohi lõhkuda ei liiga intensiivne kontroll ega korralduste andmise pädevused. Ühtaegu KOV kogukonnakesksetest põhimõtetest lähtumine ja halduse detsentraliseerimise rakendamine annavad märku, et KOV täidab tegelikkuses mitmesuguseid kohustusi ja funktsioone, mille sisu on samuti oluline järelevalve ulatuse määramisel.

2.2. KOV ülesanded

Arusaam, et KOV-d peaksid lahendama enamiku nii riigi kui ka kohalikke haldusülesandeid ja et neil peaks olema universaalpädevus tegutseda kohaliku tähtsusega küsimustes (*pouvoir municipal*), paistab pärinevat Prantsuse revolutsiooni ning Prantsuse 1789. aasta konstitutsiooni aegadest.⁴⁷ Kohaliku elu ja riigielu küsimuste eristamine kui suhteliselt komplitseeritud ja munitsipaalõiguse jaoks keskse tähtsusega küsimus on aktuaalne praegusajalgi, kuna selle liigitamise õiguslikud järeldused on seadusandjale vastava regulatsiooni kehtestamisel olulise tähendusega. Küsimus on tähtis konkreetse ülesande finantseerimise, KOV organite pädevuse, riikliku järelevalve objekti, vahendite ja ulatuse ning KOV õiguskaitse aspektist.⁴⁸

KOV täidetavate avalike ülesannete liigituse kahe põhilise alusmodelina tuntakse monistlikku ja dualistlikku mudelit.⁴⁹ Vähetähtsamate ülesannete jaotamise vormidena võib veel eristada

⁴⁷ A. B. Gunlicks. *Local Government in the Germany Federal System*. 1986, lk 95.

⁴⁸ KOV ülesannete struktuuri ja avalike ülesannete kohalikeks ja riiklikeks liigitamise kriteeriumide kohta Eesti õiguskorras kohta vt täpsemalt Vallo Olle. „Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid” – *Juridica*, 2002, nr 8, lk 523–531. K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – *Juridica* 2000, nr 8, lk 499–507. Ü. Madise. „Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses”. Magistritöö, TÜ õigusteaduskond, 2001.

⁴⁹ O. Vallo. *Munitsipaalõigus. Loengukonspekt*. Kirjatus Juura. Tallinn, 2004, lk 22.

eriametnike rakendamist ning organilaenu, mille puhul on kohustust täitev organ inkorporeeritud riiklikku haldussüsteemi ja allub seeläbi riikliku instantsi järelevalvele nagu omasugune.⁵⁰

Monistliku mudeli järgi on KOV-d kohustatud oma territooriumil täitma kõiki avalikke ülesandeid omal vastutusel, kui seadus ei sätesta teisiti. KOV ei ole nimetatud mudeli kohaselt mitte üksnes spetsiifiliste omavalitsuse ülesannete kandja, vaid täidab kohapeal ka kõiki riiklikke ülesandeid. See liigitus tugineb halduse funktsionaalse ühtsuse põhimõttele, lühendatult totaalsusprintsibile; selle mudeli järgi eristatakse vabu ülesandeid, kohustuslikke ülesandeid ja suuniste järgi täidetavaid kohustuslikke ülesandeid.⁵¹ Nõnda piiritletud riiklikke ja kohalikke ülesannete täidab KOV põhimõtteliselt üksi ning omal vastutusel, kui just seadus ei sätesta teisiti.⁵² Sellise määratluse puhul jääb aga lahendamata riiklik interventsioon.⁵³

Dualistlik mudel teeb vahet KOV omahaldusülesannete ja riiklike ülesannete vahel. Omahaldusülesanded kuuluvad KOV omapädevusse ehk olemuslikku pädevusse; riiklikud ülesanded kirjutatakse KOV-le ette seadusega ja need kuuluvad ülekantud pädevusse.⁵⁴ Selle mudeli järgi võetakse avalikud ülesanded enda hallata, misjärel eraldatakse omahaldus ja riiklikud ülesanded. Omahaldusasjade hulgas eristatakse vabu omahaldusülesandeid, mille puhul otsustab KOV iseseisvalt, kas ta üldse hakkab seda ülesannet täitma ja kuidas ta seda teeb, ning kohustuslikke omahaldusülesandeid, mille puhul kohustab seadusandja neid ülesandeid täitma. Järgimaks õigusriigiprintsiipi, teostatakse omahalduse valdkonnas ainult õigusjärelevalvet.⁵⁵ Ülekantud asjade valdkonnas ei lange ülesande substants ja ülesande täitmine kokku. Seadus kirjutab KOV-le ette ainult ülesande täitmise, selle substants on ja jääb riiklikuks. Delegeeritud ülesande sfääris teostatakse õigus- ja eesmärgipärasuse järelevalvet.⁵⁶ Sellega on seotud piiramatu riiklik õigus anda juhiseid, välja arvatud juhul, kui

⁵⁰ E. Schmidt-Assmann. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin, New York, 1999, lk 31–33.

⁵¹ R. Stober. *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, lk 33; E. Schmidt-Assmann. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin, New York, 1999, lk 30.

⁵² R. Stober. *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, lk 33; E. Schmidt-Assmann. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin, New York, 1999, lk 32.

⁵³ E. Schmidt-Assmann. *Osundatud töö*, lk 35.

⁵⁴ V. Olle hinnangul on Eesti Põhiseaduses § 154 lõikes 1, mis eristab kohaliku elu küsimusi, ja § 154 lõikes 2, mis eristab riigielu küsimusi, avalike ülesannete liigitamisel „riiklikud ülesanded“ määratletud dualistlikust teooriast lähtuvalt. Vt. V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – *Juridica*, 2002, nr 8, lk 524.

⁵⁵ K. Waechter. *Kommunalrecht*. Berlin, 1999, lk 134.

⁵⁶ K. Waechter. *Osundatud töö*, lk 135.

see on *expressis verbis* piiratud.⁵⁷ Avalike ülesannete eeltoodud liigituse järgi võib seega kõnelda KOV omahaldusest ja võõrhaldusest.⁵⁸

Eesti põhiseaduse § 154, mis eristab KOV täidetavaid kohalikke ja riiklikke ülesandeid, annab alust järeldada, et Eestis on avalike ülesannete liigitamisel lähtutud KOV ülesannete dualistliku teooria kontseptsioonist.⁵⁹ PS § 154 säte, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOV-d, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt, võimaldab kohalikud ülesanded omakorda jagada kahte rühma:

- 1) riiklikud ülesanded,
- 2) kohaliku omavalitsuse ülesanded
 - a. olemuselt kohaliku elu küsimused, mille lahendamise on riik teinud kohustuslikuks – selleks on vastav seaduslik regulatsioon.⁶⁰ Eelkõige kuuluvad siia KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud ülesanded, näiteks jäätme-, elamumajanduse, ühistranspordi ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuste korraldamine.
 - b. vabatahtlikud KOV ülesanded, mille puhul on KOV iseseisev otsustama, kas ta täidab ülesande, ja kuidas ta seda teeb.

Seejuures on KOV iseseisvus ka siin piiratud mitmete tingimustega. Esiteks peab tõepoolest olema tegemist kohaliku elu küsimusega; riiklike küsimuste lahendamisse ei tohi KOV ilma riigi poolt antud õigusliku aluseta sekkuda. Teiseks ei tohi KOV ilma seadusega kehtestatud volitusnormita sekkuda põhiõigustesse, kuna põhiõiguste piiramiseks on alati vaja seadusega kehtestatud alust.

Saksa õiguses eristatakse KOV täidetavate ülesannete järgmisi kategooriaid: KOV ülesanded (vabatahtlikud, kohustuslikud ilma suunisteta, suuniste järgi täidetavad kohustuslikud) ja riiklikud ülesanded ehk ülekantud asjad (tellimusülesanded ja korraldusülesanded).⁶¹

Kuigi teoreetiliselt on eeltoodud mudelid selgelt piiritletud, on tegelikkuses küllaltki keeruline eristada omahalduse ja riiklikke ülesandeid – tihti ei ole nende vahele võimalik tõmmata selget piiri. Nende ülesannete vastuolulisust on nii piiritlemisraskuste kui ka põhimõtteliste

⁵⁷ E. Schmidt-Assmann. Osundatud töö, lk 35.

⁵⁸ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – *Juridica*, 2002, nr 8, lk 524.

⁵⁹ Nii Ülle Madise kui ka Vallo Olle hinnangul.

⁶⁰ R. Stober. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Beurteilung der Bestimmungen über die örtliche Selbstverwaltung in der Verfassung der Republik Estland. Gutachten erstellt im Auftrag der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. für das Ministerium der Justiz Estland. Hamburg, 1997, lk 6.

kaalutluste tõttu palju kritiseeritud. Seetõttu on mõned Saksa liidumaad loobunud sellisest eristamisest ning asendanud selle ühtse omavalitsusülesannete valdkonnaga, st läinud dualistlikult mudelilt üle monistlikule mudelile.⁶²

Ka hartas kesksel kohal olev subsidiaarsusprintsip⁶³ ei aita ülesandeid piiritleda, kuna ei rajane ei monistlikul ega dualistlikul teorial, jättes avalike ülesannete olemusliku kuuluvuse tähelepanu alt välja ning keskendudes hoopis haldussuutlikkusele: riik on õigustatud teatud küsimust lahendama siis, kui KOV sellega toime ei tule. Kohalikke ja riiklikke küsimusi eritledes tuleks seetõttu abiks võtta traditsioonid ning kohalike elanike huvitatus antud küsimustest.⁶⁴ Seetõttu erinevad KOV täidetavad ülesanded ning nende liigitamise mudelid riigiti.

Osas riikides on KOV omahalduse valdkond piiritletud põhiseaduses kindlate ülesannete loetelu alusel, teistes riikides on need omahalduse ülesanded, mis seadusandja on kohustuslikuks teinud, määratud kindlaks seaduste tasandil. Viimast teed mööda on läinud ka Eesti õigusloome, kuigi võib julgelt väita, et KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud ülesannete loetelu on pigem näitlik lõpetamata loetelu kui *numerus clausus*. Kuid järelevalve korraldamise puhul on esmatähtis eristada kohaliku ja riigi elu küsimusi, sest KOV-te ja riigi suhted on erinevad, tulenevalt täidetavate ülesannete iseloomust ja ülesannete liigituse alusmudelist.

Omavalitsusülesandeid täidetakse KOV omal vastutusel; lubatavaks peetakse õiguslikku järelevalvet ning KOV õiguskaitset riikliku sekkumise vastu; riigi ülesannete puhul täidetakse neid aga riigi nimel, mistõttu teostatakse erialast järelevalvet, mille korral kohtulik õiguskaitse erialase järelevalve abinõude vastu puudub.⁶⁵

EL materiaaõigusnormid, mis ei sekku liikmesriigisiseste haldusstruktuuride kujundamisse ega nende pädevusse, ei määratle küll KOV täidetava ülesande olemuslikku kuuluvust riiklikku või enesehalduse valdkonda, samas ei ole aga KOV tegevus ja selle järelevalve EL

⁶¹ A. Gern. Osundatud töö, lk 161–175; H. Maurer. Osundatud töö, lk 386–387.

⁶² H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Kirjastus Juura, Tallinn, 2004, lk 389.

⁶³ Subsidiaarsusprintsip on sätestatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 4 lõikes 3, mis sätestab: „riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks arvestatama ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.“ Subsidiaarsusprintsipi kohta vt täpsemalt: V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2001, lk 76.

⁶⁴ Eesti põhiseadus lähtub avalike ülesannete dualismi teooriast, mille kohaselt tuleb välja selgitada riigi- ja kohaliku elu küsimuste olemuslikud tunnused. Vt: Ü. Madise. KOV garantii Eesti Vabariigi 1992. a Põhiseaduses. Magistritöö. Tartu, 2001, lk 36.

õigusest puutumatu, sest EL materiaalõigusnormid piiravad KOV võimalust kujundada omavastutuspoliitikat ja täita enesehalduse ülesandeid.⁶⁶

2.3. Euroopa Liidu õigus ja KOV järelevalve

EL õiguse mõjud annavad end KOV ülesannete täitmisel tunda nii otse kui ka mitmesuguste õigusallikate koosmõjus. Esiteks mõjutab EL õigus KOV enesekorraldusõigust otseselt seeläbi, et EL õigus mahub Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 sätestatud “seaduse raamides” tähenduse alla, ning KOV peab seda järgima samamoodi kui siseriiklikku õigust. Kaudselt ja tihti ebateadlikult on KOV haldustegevus, sh ka KOV järelevalve, EL õigusega seotud näiteks juhtudel, kui EL õigus on inkorporeeritud siseriiklikkusse õigusesse ning seepärast jälgib KOV seda ülesannete täitmisel ja sõltub selle mõjudest.

Euroopa Liidu lepingu artikkel 6 lõige 1 fikseerib, et „Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele“⁶⁷. See säte kohustab riiki looma mehhanismid ja regulatsioonid, mis tagaksid nimetatud põhimõtete järgimise ka KOV tasandil. Üks moodus on riikliku järelevalve tagamine KOV üle. Parema halduskorralduse ja järelevalve sisseseadmist on oluliseks peetud võitluses korruptsiooniga, sest üks EL pääsu poliitiline tingimus, mida riik pidi täitma, oli mõõdetav edu korruptsioonivastases võitluses.⁶⁸ Euroopa Liiduga liitumise eelses aruandes oli ühe soovitusena kandidaatriikidele sätestatud: „KOV volituste detsentraliseerimisega seoses tagage, et olemasolevad pädevad asutused (eelkõige kõrgem auditeerimisasutus ja riigihankeamet) oleksid suutelised kohalikku omavalitsust auditeerima ja kontrollima.“⁶⁹

Üleüldiselt saab EL õigus KOV järelevalve regulatsiooni mõjutada, nii nagu ka siseriiklik õigus KOV enesekorraldusse sekkuda järgmisel moel:

- 1) vähendades organisatsiooni määguruumi,
- 2) võõrandades pädevust,
- 3) luues uusi sõltuvussuhteid.⁷⁰

⁶⁵ H. Maurer. Osundatud töö, lk 387.

⁶⁶ Näiteks EL art 87 sätestatud majanduslikud tingimused ning regulatsioon kultuuri ja hariduse valdkonnas.

⁶⁷ Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, 1998, lk 133–155.

⁶⁸ Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Jaan Tõnissoni Instituut, 2002, lk 14.

⁶⁹ Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Jaan Tõnissoni Instituut, 2002.

⁷⁰ A. Cathaly-Stelkens. Osundatud töö, lk 20 jj.

EL õigus piirab KOV organisatsioonivõimu nii kitsamas tähenduses kui ka otsustamisvabaduse piiramise kaudu: KOV peab omahaldusülesande täitmisel järgima etteantud eeskirju. Kohustuslike omahaldusülesannete täitmist piirab eelkõige eriti tihe normimine ja standardiseerimine. EL õigus ulatub ka nendesse valdkondadesse, mis ei väljendu majandusõiguslikes suhetes, kuna tegelikult on majanduslikud tagajärjed isegi puhtakujulisel KOV haldusülesandel, st selleks, et oma haldusülesandeid täita, peavad KOV-d osa võtma majanduskäibest. Ent kui KOV võtab osa majanduskäibest, tegutseb ettevõtja või majanduse edendajana, peab ta järgima ühisturu põhimõtteid, ennekõike üleüldist diskrimineerimiskeeldu ja tema erilisi väljendusvorme, seega kaupade, isikute, tööjõu ja kapitali vaba liikumist ja konkurentsivabadust. Need printsiibid on KOV nii töandjana, tellijana hankemenetluses kui ka asukoha poliitika kujundajana alati mõjutanud. Isegi kui KOV ei ole tegev ettevõtja ja majanduspoliitikuna, ei ole tema tegevus majanduslikult neutraalne: majandus mõjutab kas või personali- ja finantsvaldkonda ning asjade soetamist. Sel puhul on KOV haldus piiratud ainult fiskaalsete aspektide kaudu. Selline EL õiguse tihe normimine võib tingida KOV pädevuse võõrandamise.

Uued sõltuvussuhted riivavad KOV enesekorraldust eeskätt seetõttu, et juurutatakse või tugevdatakse EL õiguskontrolli. Seejuures pole selge, kas sel otstarbel tuleb luua komisjon kui KOV lisajärelevalveorgan või kas EL vahetult sunnib liikmesriike tugevdama kontrolli KOV üle. Küsimus, kas EL tingib pingsama õiguskontrolli KOV aktide üle, on KOV jaoks oluline kas või seetõttu, et ainuüksi õiguskontrolli eksistents piirab KOV omavastutust oma aktide üle. Siiski on selle kohta märgitud, et kontroll peab olema vaid sedavõrd range, kui on vaja korrektseks EL õiguse rakenduseks.⁷¹ Nii näiteks lisati Maastrichti lepinguga EL organitele kontrollikoda, kes võib liikmesriikides kontrollida, kas EL-ist saadud rahalisi vahendeid on kasutatud eeskirjade järgi. KOV võib sattuda nimetatud järelevalve objektiks eelkõige struktuurifondidest saadud toetuste tõttu. Üks lüli EL vahendite nõuetekohase kasutuse kontrollis on Euroopa pettusevastase võitluse amet, millest on kujunenud iseseisev ametkond. Kuigi see asutus kuulub Euroopa Komisjoni haldusalasse, on tema tegevusvabadus tagatud seeläbi, et komisjonil puudub suunamisõigus ning amet võib ise algatada uurimisi nii EL-i institutsioonides kui ka liikmesriikides.⁷²

KOV seotus EL õigusega on kõige tihedam ja otsesem siis, kui KOV on saanud kasu EL nõuete järgimiseks, eelkõige toetust EL struktuurifondidest. Need struktuurifondid on üks

⁷¹ A. Cathaly-Stelkens. Osundatud töö, lk 96.

olulisemaid EL õigus- ja haldussüsteemi (*acquis communautaire*) elemente, mis mõjutavad riigisiseseid avaliku halduse tasandeid positiivselt, s.o laiendavad õigusi ja võimalusi.⁷³ Ühtaegu vastanduvad õigustele kohe kohustused ning nendega täitmisega seotud kontroll. Samuti mõjutab KOV ülesannete täitmist EL õiguslik kontroll keskkonnaõiguse ja avalike hangete valdkonnas.⁷⁴

Käesoleva töö kontekstis tuleb eelkõige käsitleda küsimust, mil määral võib Euroopa Komisjon teostada KOV üle „halduskontrolli“, see tähendab, kas teda võib vähemalt teatud valdkondades vaadelda järelevalvepädevuse osisena, kuigi ainult kaudse KOV järelevalveasutusena. Nii ongi Euroopa Liiduga ühinemisel muutunud oluliseks õigusprobleemiks põhiseadusliku omavalitsusgarantii suhe EL õigusesse.⁷⁵ Olgu siinkohal veel kord rõhutatud, et omavalitsusgarantiid kaitsev ja selle kaudu KOV järelevalvet piirav EKOH ei ole Euroopa Liidu õigusakt ning seetõttu ei ole välistatud Euroopa õiguse ja harta kollisioonid KOV järelevalve kujundamisel. Omavalitsusgarantii õiguslikku kaitset ei taga ka Euroopa Liidu demokraatiaprintsiip, kuna omavalitsusõigus ei ole demokraatia olemuslik element.⁷⁶

2.4. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja põhiseadus

Riigi sees piiritlevad KOV järelevalve ulatuse ja vahendid ühelt poolt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja teiselt poolt riigi põhiseadus; teatud valdkondades pole tähtsusetu ka EL õigus, nagu eelmises peatükis kirjeldatud.

Harta artiklis 8 lubatud halduskontrolli all tuleb mõista kontrolli, mida teostab üks asutus teise asutuse üle, millega tal puudub mis tahes hierarhiline suhe. Seega võib järeldada, et üldjuhul on lubatavaks peetud valdkondlikku, mitte aga teenistuslikku järelevalvet. Samas lubab aga sama artikli 2. lõige kontrollida delegeeritud ülesannete täitmist kõrgemalseisval organil. Kuna delegeeritud kohustuste omaniku ja nimetatud delegeerimistest kasu saavate kohalike võimuorganite vahelised suhted on hierarhilised suhted, siis on peetud lubatavaks kasutada teenistusliku järelevalvega sarnase mõjuga järelevalvevahendeid.

⁷² E. Pabsch. Euroopa integratsioon. Tartu Ülikool, majandusteaduskond, juhtimise ja välismajanduse instituut. 1999, lk 26.

⁷³ W. Müller. Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der Europäischen Integration. Baden-Baden, 1992, lk 25.

⁷⁴ R. Streinz. Europarecht. Heidelberg, 2001, lk 64 jj.

⁷⁵ EÜ õiguse mõjust kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikule garantiile Saksamaa näitel vt. A. Gern. Deutsches Kommunalrecht. 3. neubearbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, lk 91–96.

⁷⁶ A. Gern. Osundatud töö, lk 93, 106.

Eri riigid tõlgendavad hartat isemoodi. KOV üle teostatava kontrolli liigid ja vahendid peegeldavad teatud määral KOV positsiooni riigis või EL-is: mida suurem on KOV tunnustatud iseseisvuse määr, seda rohkem on piiratud kontrollivate asutuste pädevust kontrollitava asutuse suhtes. Ükskõik, millisel kujul haldusjärelevalve KOV üle esineb, ainuüksi tema eksistents kujutab endast sekkumist kohalikku omavalitsemisse, sest ta piirab KOV-te omavastutust oma meetmete eest. Siiski peetakse enamikus hartaga ühinenud riikides sellist sekkumist vajalikuks.

Seega ainus järelevalveliid, millele on viidatud harta artiklis 8, kus saab eristada seadusega vastavuse järelevalvet, mida harta lubab oma kohustuste osas, on tegevuste järelevalve. Järelevalve intensiivsuse kohapealt on lubatud ainult õiguspärasuse, mitte aga otstarbekuse järelevalve.⁷⁷ Järelevalve sisu mõista, s.o eristada, kas järelevalve on otstarbekas ja vastab seadustele, pole alati lihtne. Samas on see eristamine aga määrava tähtsusega, lähtudes harta tekstist, mis sätestab, et “igasuguse kohalike võimuorganite tegevuste haldusjärelevalve eesmärgiks on tavaliselt ainult tagada vastavus seadusele ja konstitutsioonilistele põhimõtetele”. Ehkki sõnastus on võrdlemisi selge, jääb ka siin ruumi tõlgendusteks. “Seadusele vastavust” võib tegelikkuses olla mõnikord raske hinnata, kuna seda ei saa defineerida ainult formaalselt. Seadusele vastavuse järelevalvet võib määratleda negatiivselt: mitte lubada järelevalveorganil asendada kohaliku võimuorgani kehtestatud oma arusaamadega. Sedakaudu võib järelevalvevahendite valikul tekkida küsimus, kas järelevalveorgani tehtud ettekirjutus vastab haldusakti põhitingimustele, mille kohaselt haldusakt peab sisaldama ettekirjutusi konkreetse tegevuse või tegevusetuse kohta, ning kas järelevalveorgan saaks asuda ebaadekvaatse KOV asemele.

Vähe on olukordi, kus järelevalvet teostaval ametiasutusel on vajadus ja õigus sekkuda KOV-s esile kerkivasse konflikti. Siiski näevad paljude riikide õigusaktid ette enam-vähem tervikliku või mitmekesise menetluse selleks puhuks, kui järelevalve teostajal on vaja sekkuda, korvamaks KOV puudulikku tegevust, olgu selle põhjuseks siis pahatahtlikkus või asjaolu, mis muutis võimatuks või raskeks jätta valitud esindaja oma ametiülesandeid täitma, või poliitiline ummikseis, mis kahjustab KOV normaalset toimimist. Kõiki neid meetmeid koos käsitletakse vahel isikute või asutuste üle teostatava järelevalvena, eristades seda tegevuse üle teostatavast järelevalvest. Õigupoolest on selline vastandus üsna kunstlik, kuna need kaks järelevalvekategoriat on üksnes seaduslikkuse järelevalve kaks aspekti. Paradoks

⁷⁷ K. Waechte. Osundatud töö, lk 121.

seisneb selles, et isikute ja asutuste üle teostatavat järelevalvet – teoreetiliselt võttes teenistuslikku järelevalvet –, ei ole hartas konkreetset nimetatud ning samuti ei ole seda vähemalt sellisel kujul kajastatud paljude riikide õigusaktides.

Harta artikli 11 järgi on kohalikel võimuorganitel õigus taotleda õiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või normatiivaktides sätestatud KOV põhimõtete täitmine. Järelikult: kui KOV ei nõustu järelevalveorganiga, on talle tagatud õigus kohtu kaitsele, kui tegemist on olemuslikult KOV pädevusse kuuluvate küsimustega. Mis puudutab kohalikule võimuorganile kättesaadavaid regressihagi meetmeid, pakuvad normatiivaktid mõningates riikides kõigepealt välja apellatsiooni haldusorganile järelevalveorgani ees. Nii toimub Saksamaal. Taanis võivad kohalikud organid esitada nõukogu otsuste kohta apellatsioonikaebuse siseministrile. Saksamaal võivad kohalikud võimuorganid pöörduda halduskohtutesse, Austrias annab konstitutsioon õiguse apelleerida kas haldus- või konstitutsioonikohtusse.

Seega võib kokkuvõtlikult väita, et harta ei tee väga selgeid ettekirjutusi KOV järelevalve kohta; järelevalve regulatsiooni kujundades on paljude küsimuste lähtealuseks KOV täidetava ülesande olemus ja tähtsus ning vajadus hoida tasakaalu kaitstavate huvide ja KOV põhiseaduslike garantiide vahel. Nii ei ole näiteks ühest keeldu preventiivse järelevalve teostamise kohta ega selgeid järelevalve intensiivsuse piiranguid.

KOV seaduslikkuse põhimõte tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 sättest „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“. Seega on KOV kohustatud järgima seadusi. PS § 14 sätestab: „... õiguste ja vabaduste tagamine on .. kohalike omavalitsuste kohustus“. PS § 160: „kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus“. Lähtudes nimetatud sätetest on riik kohustatud teostama järelevalvet KOV tegevuse üle. Mõiste „tegevus“ hõlmab siinjuures nii delegeeritud, s.o riigi ülesannete täitmist kui ka KOV omavastutuslikku ülesannete valdkonda; piiranguid ei ole seatud juhul, kui ülesannet täidetakse kas eraõiguslikus või avalik-õiguslikus vormis. Kuna iseseisvus ülesannete täitmisel laieneb ainult KOV enese ülesannetele, siis riiklike ülesannete täitmisel on võimalik peale õiguspärasuse kontrolli kasutada teenistuslikku järelevalvet koos otstarbekuse kontrolliga, olenemata ülesande delegeerimise vormist. Samuti ei keela põhiseadus peale haldustegevuse kontrollimise teostada järelevalvet ka varanduslike, majandus- ja finantsülesannete täitmise üle. Ainukese piiranguna võib siit välja lugeda, et järelevalve on

antud kontekstis piiratud „valdkonna“ järelevalvega, ning välistab terminiga „tegevuse“ teenistusliku kui isikute suhtes teostatava järelevalve. Samas ei pruugi selline järeldus olla absoluutne olukordades, kus järelevalve objektiks on teatud personaliga seotud otsustused, ja juhtudel, kus teenistusliku ja valdkonna järelevalve piiritlemine ei ole üheselt selge.

3. KOV järelevalve olemus

KOV õigusega omahaldusele kaasneb ühtaegu halduskohustus. Siinjuures tuleb eristada kahte omavalitsuse õigust moodustavat elementi: õigustatus haldusülesanneteks ja nende täitmise liik.⁷⁸ Seega: KOV õigusele täita oma tegevusvaldkonna ülesandeid omal vastutusel korrespondeerib kohustus.⁷⁹ Ainuvastutuses peitubki KOV õiguse olemus: nõnda on välistatud riigiametnike õigus anda korraldusi ja ühtlasi teostada instantside korras teenistuslikku järelevalvet. Niisiis, lähtudes KOV põhiseaduslikust seisundist ja eelnimetatud omavalitsusülesannete täitmise kriteeriumidest, on järelevalvel kaks sihti: eesmärk ei ole mitte üksnes teostada kontrolli, vaid ka tagada KOV ülesannete täitmine. Seega on riigi kohustus tagada KOV asjaajamine oma halduse raamides ning KOV tegevusvaldkonna hulka arvatud ülesannete täitmine. Eelmärgitust tulenevadki KOV järelevalve eesmärgi kaks poolust: ühelt poolt negatiivne – vältida õigusnormide rikkumist, teiselt poolt positiivne – tagada seadusega kohustatud KOV ülesannete täitmine.⁸⁰

KOV topeltpositsiooni eripärast tuleneb, et kui KOV täidab riiklikke ülesandeid, siis on see hõlmatud riikliku haldusega ning selle kaudu ka üleüldise riikliku järelevalvega. Kui aga ülesannete põhiolemus vastab omahaldusele ning avalikud ülesanded täidetakse vabal ja omal vastutusel, peab riiklik järelevalve olema kujundatud nii, et seeläbi ei kahjustataks omahaldust. Kuna vaba kogukonna teooriale vastava KOV omahaldus ei ole riiklike ametnikega subordinatsioonis, ei või riiklik järelevalve hõlmata KOV üle juhiste andmise pädevust. Selles mõttes saab rääkida riikliku järelevalve korralduste andmisest kitsas tähenduses ning selle raamides on riiklik järelevalve ainult kontrolliv. Kirjeldatud järelevalve erisustest nähtub, et tegemist saab olla ainult valdkonna, mitte aga teenistusliku järelevalvega, mis hõlmab nii juhiste andmist kui ka otstarbekohasuse kontrolli.⁸¹

⁷⁸ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 13.

⁷⁹ EKOH art 4 lg 1 kohaselt määratakse kohalike võimuorganite põhivolitused ja -kohustused kindlaks põhiseaduse või normatiivaktidega. See tingimus ei välista aga kohalikele võimuorganitele erivolituste ja -kohustuste andmist vastavuses õigusaktidega. KOKS § 2 lõike 1 järgi on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult loodud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu.

⁸⁰ K. Berchtold. Osundatud töö, p. 3.14.

⁸¹ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 5 jj.

Järelevalve KOV tegevuse üle on samas aga standardne riiklik järelevalve avaliku halduse ülesannete üle, mis tuleneb parlamentaarsest süsteemist ja halduse seotusest seadusega⁸², ning kuulub paratamatult KOV kui avalik-õigusliku juriidilise subjekti staatuse juurde. Nii tähendabki riiklik järelevalve KOV tegevuse üle eelkõige õiguspärasuse kontrolli. Dogmaatilise ettekujutuse alusel järgivad KOV järelevalveametnikud samu õigusmetoodilisi samme, nagu tuntakse kohtuliku õiguskontrolli puhul: diskretsiooniviga on õiguslik viga. KOV ülesannete puhul on aga riik põhimõtteliselt sellises järelevalveliigis piiratud KOV oma valdkonna haldusülesannete täitmise kontrollimisel.⁸³ Saksa õigusteoorias on avaldatud arvamust, et KOV järelevalve kontrolliva funktsiooni erisus ilmneb seeläbi, et KOV järelevalveõiguse kasutamisel ei ole põhimõtteliselt kunagi lubatud vahele segada KOV otsustusvaldkonda. Ent seda järeldust ei tule mõista nii, et omaotsustusvaldkond on välistatud järelevalve ulatuse tõttu, vaid pigem seda, et järelevalveametniku otsus ei tohi muuta KOV enda otsustust. KOV järelevalve erisus seisnebki selles, et KOV omahalduse institutsionaalse garantiiga on riik põhiseaduses ja normatiivaktides ise seadnud piirid, kaitsmaks KOV omahalduse olemust, kuid omahaldus on siiski piiratud riikliku järelevalvega. EKOH art 8 lg 1 kohaselt on järelevalve lubatud vaid põhiseaduses või normatiivaktides ettenähtud juhtudel ja korras. Sellest tuleneb kaks olulist järeldust:

- a) KOV järelevalve objekt ja vahendid peavad olema määratletud põhiseaduses,
- b) järelevalve ei tohi sekkuda põhimõtteliselt omavastutusel täidetavatesse omahaldusülesannetesse.⁸⁴

Siiski ollakse Saksa õigusteoorias seisukohal, et kohustuslike ja vabatahtlike KOV ülesannete täitmise üle on lubatud õiguspärasuse järelevalve, kuid teiselt poolt ei tohiks selline järelevalve asendada võimalust pöörduda kohtusse.⁸⁵ EKOH art 8 lg 2 valguses on lubatud järelevalvega hõlmata kogu KOV haldustegevust, piiritledes vaid, et „mis tahes“ järelevalve eesmärk on „tagada tegevuse vastavus seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega“.

Seega võiks kokkuvõtlikult KOV järelevalve mõistet määratleda järgmiselt: avalikke huve teeniv riigiametniku haldustegevus, mille eesmärk on tagada seaduslikkuse kaitse ja KOV ülesannete täitmine niivõrd, kuivõrd KOV tegevusvaldkonna kohta ette kirjutatud on. See mõiste hõlmab järgmisi aspekte:

- 1) riikliku järelevalveametniku riiklik haldustegevus,

⁸² EV põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

⁸³ E. Schmidt-Assmann. Osundatud töö, lk 41.

⁸⁴ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 10.

2) järelevalveõigus järgib avalikke huve.⁸⁶

Nõue, et järelevalvet teostavad organid on alati riiklikud struktuurid, ei luba neid funktsioone üle anda nt KOV liitudele kui KOV-te endi loodud organile.⁸⁷ Siiski ei ole alati üheselt selge, millal saab klassifitseerida ametniku „riiklikuks“ ja tema tegevuse „riiklikuks haldustegevuseks“. Järelevalve puhul, mida liigitatakse pigem „sisemiseks kontrolliks“, on tegemist piiripealse juhtumiga, kuna see on usaldatud kohalikus võimuorganis töötavale riigiametnikule. Sellise järelevalvekorralduse täitjad on eri riikides erinevad: Hollandis on *bürgermeister* ja *Queen's Commissioner* mõlemad kohaliku ja provintsi võimuorgani juhttöötajad ja keskvõimu esindajad ning otsuste legaalsuse kaitsjad. Itaalias tagab sellise järelevalve KOV sekretär – riigiametnik, kes vastutab siseministri ees, kuid ühtlasi on ta KOV administratsiooni juhataja, kes peab kinnitama kõik õigusaktid enne nende jõustumist. Sotsioloogilistel põhjustel tähendab nimetatud liik tegelikult otstarbekuse kaudset kontrolli. Itaalia mudelit, mida saaks nähtavasti võrrelda Hispaania omaga, kus *corporaciones locales* sekretär peab välja selgitama ka ebaseaduslikkused, on rakendatud Ida- ja Kesk-Euroopas, eeskätt Rumeenias. Kirjeldatud, riigiametniku rakendamise mudel võib aga ohtu seada KOV enesekorralduse ja -omavastutuse, eriti juhtudel, kui ametnikul võivad olla volitused, mille talle riigi administratsioon on otse delegeerinud. Niisuguse järelevalvemudeli võib liigitada pigem sisemise kui välise riikliku järelevalve hulka, sest teoreetiliselt „... eristataksegi välist kontrolli sisekontrollist sellepoolest, et väline kontroll teenib eelkõige kontrollitava üksuse suhtes kõrgemalseisvaid juhtimistasemeid“.⁸⁸ Kirjeldatud järelevalvemudelite korral ei ole järelevalvet teostava riigivõimu volitustega ametniku põhitegevus mitte niivõrd riiklik haldustegevus, kuivõrd igapäevane haldustegevus kogukonna asjade ajamisel ja kogukonna huvide kaitsel.

Ka Eesti õiguses on ajalooliselt kasutatud seesugust sisemise ja välise järelevalve piiril olevat mehhanismi. 1937.–1938. aasta valla-, linna- ja maakonnaseaduste kohaselt kuulus järelevalve teostamine ja korraldamine seaduste ja määruste täitmise üle vallavanemate ja linnapeade pädevusse, kelle kas kinnitas või teatud juhtudel nimetas ametisse siseminister. Kusjuures siseminister, kinnitades või mitte kinnitades esitatud isikut ametisse, ei pidanud põhistama oma otsust ega esitama neid põhistisi KOV volikogule.⁸⁹ Neile oli antud õigus seisata järelevalveasutuses kinnitamisele mittekuuluvad volikogu otsused, kui nad leidsid, et

⁸⁵ Kommunale Selbstverwaltung. Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache. 13.2.

⁸⁶ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 21.

⁸⁷ Kommunale Selbstverwaltung. Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache. 13.2.

⁸⁸ R. Rannik. Osundatud töö, lk 8.

otsused on vastuolus seadustega või kahjulikud KOV-le või üldhuvidele. Siis võidi asi anda taas otsuse tegemiseks volikogule, kusjuures sellest informeeriti järelevalveasutust: saadeti ärakiri vastavast protokollist. Samuti oli linnapeal õigus panna seisma linnavalitsuse otsused, kui ta leidis, et need on vastuolus seadusega või kahjulikud KOV või üldhuvidele. Selline järelevalve sai võimalikuks vaid KOV sisemise poliitilise kontrolli puudumise tõttu: KOV-te tegevust reguleerivad seadused ei näinud ette umbusalduse avaldamise menetlust. Positiivses Eesti õiguses sellist piiripealset järelevalveregulatsiooni ei ole.

Järelevalveõiguse allutatusest haldusõiguse põhiprintsiipidele ja -nõuetele⁹⁰, eelkõige seaduslikkusele, tuleneb nõue, et KOV järelevalvel kui kõrgema riigihaldusvõimu teostamisel peavad ametnike pädevused, nende ulatus ja vahendid, mida ametnikud järelevalveõiguse täitmisel endale võtta tohivad, ning järelevalveorgani teostatud menetlus, olema sätestatud seadusega. Iseäranis järelevalve ulatus ja vahendid peavad *expressis verbis* olema nimetatud vastavates õigusaktides⁹¹ ning ametnik ei tohi neist omal äranägemisel ega otstarbekuse kaalutlustel eemalduda. Kas ja millises ulatuses kõrgem ametnik rakendab tema pädevuses olevat üleüldist järelevalveõigust, on Saksa haldusõigusteooria kohaselt tema diskretsiooni pädevuses. Näiteks peetakse lubatavaks, et järelevalveametnik ei pea tingimata sekkuma kahtlaste või ebaoluliste või juba pika aja eest toimunud õigusrikkumiste puhul.⁹²

Põhimõte, et järelevalveõigus järgib avalikke huve, tuleneb põhjendusest, et järelevalveõiguse ülesanne ei ole luua üksikisikutele võimalus kaevata KOV asjade üle KOV välistele ametnikele, kuna selline lahendus võiks hävitada KOV sisu ja omavastutuse. Ei üksikisikul ega KOV-il ole seetõttu põhimõtteliselt õigust nõuda järelevalveametnikelt järelevalve teostamist. Nad võivad küll kaebust või märgukirja esitades alatatada järelevalve, s.o mõjutada, et kõrgem ametnik rakendaks oma järelevalvepädevust, kuid kaebuse esitajal ei ole siiski õigust nõuda järelevalvekaebuse lahendamist.⁹³ Põhimõttest, et kellelgi ei ole õiguslikku nõuet järelevalve teostamiseks, tuleneb, et „järelevalvenorm on primaarselt suhtes Riik – KOV toimiv. Järelevalvet reguleerivad seadussätted on oma olemuselt volituse alused ja organisatsiooninormid“.⁹⁴ Seetõttu ei anna need normid üksikisikutele subjektiivset õigust nõuda järelevalve teostamist. Põhimõttest, et järelevalvet teostatakse KOV eksimuse korral objektiivse õiguse suhtes, kerkib küsimus, kas antud juhul saaks järelevalvet nõuda nn

⁸⁹ Vt *mutata mutandis* RkHA, toim nr 595 II-1934.

⁹⁰ Eelkõige võiks siin nimetada seaduslikkust, proportsionaalsust jne.

⁹¹ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 10.

⁹² H. Maurer. Osundatud töö, lk 390.

⁹³ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 11.

⁹⁴ R. Stober. Osundatud töö, lk 151, c.

populaarkaebuse teel. Juhul, kui see on lubatud, peaksid protseduurid ja õiguslikud eeldused olema siseriiklikus õiguses täpselt määratletud, et vältida riikliku järelevalve muutumist poliitiliseks kontrolli instrumendiks.

Järeldusest, et ükiskisik ei saa põhimõtteliselt õiguslikult nõuda järelevalvet KOV üle, tuleneb, et järelevalvepädevust kasutatakse avalikes huvides.⁹⁵ Selline järelevalve põhikriteerium muudab aga järelevalve piirid niisama umbmääraseks, kui on „avalike huvide“ määratlus, mille sisu oleneb konkreetsest ajast ja ruumist. Avaram põhjus, miks puudub järelevalve teostamise nõue, tuleneb sellest, et järelevalve esmaülesanne on tagada KOV haldustegevuse seaduslikkus. Printsibist „Järelevalve järgib avalikke huve“, tekib küsimus, kas järelevalveametnik saab seaduses sätestatud pädevust ühtemoodi rakendada, kui KOV on eksinud eraõiguse ja avaliku õiguse normide vastu, või seab pädevus piirid: sekkuda võib vaid siis, kui KOV on eksinud avaliku õiguse normide vastu. Tõlgendades terminit „avalik huvi“ laiemalt ning analüüsides seda koos KOV seaduslikkuse tagamise nõudega, võiks väita, et järelevalve peaks hõlmama kogu KOV tegevuse seaduspärasuse tagamise, sest KOV iga seaduste vastu eksimine on determineeritav avalike huvide rikkumisena. Siiski ei piisa alati eksimusest eraõiguse normide vastu, sest nende eesmärk on teenida eraõiguse käivet.⁹⁶

3.1. Järelevalvevahendid

Järelevalvevahenditeks nimetatakse järelevalveametnikule seadusega antud pädevust, mis võimaldab rakendada järelevalveõigust. Eelkõige peab järelevalve aitama KOV nii palju kui võimalik ilma vastasseisuta. Üldjuhul tuleks järelevalvejuhtumid praktikas lahendada KOV ja järelevalveametniku vahel informatsiooni vahetamise kaudu. Siiski võib ka niisugune esmapilgul süütuna näiv tegevus kui teabevahetus peita endas ohtu, et KOV võib vajada abi õigusküsimustes ja muutuda seetõttu sõltuvaks järelevalveametnikust.⁹⁷ Sellistel juhtudel ei tohiks aga järelevalves antav abi muutuda siduvaks ega pealesunnitaks ning selline dialoog ei tohiks hävitada KOV omavastutust. Juhul, kui informatsiooni vahetades ei saavutata edu, peab sunnivahendite kasutamine KOV vastu olema seaduslikult kindlaks määratud. Sekkumaks KOV tegevusse, on haldusõigusteoorias laialdased vahendid, alates informatsiooniõigusest kuni „raskekahuriväeni“ (nt. asendustäitmine ja volitatud esindaja määramine). Eri riikide KOV seadused ei esita järelevalvevahendite lõplikke loendeid, vaid

⁹⁵ Avaliku huvi teooria kohta vt. K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica*, 2001, nr 5, lk 187–199.

⁹⁶ E. Schmidt-Assmann. Osundatud töö, lk 36.

⁹⁷ K. Waechter. Osundatud töö, lk 122.

need tuleb koostada eri seaduste põhjal.⁹⁸ Lubatud järelevalvevahendite nimestikku ei sisalda ka EKOH ega EV põhiseadus.

Tavaliselt kasutatakse järelevalve teostamiseks järgmisi vahendeid:

- 1) informatsiooniõigus: järelevalveametnikul on õigus järelevalve ülesannete täitmiseks saada informatsiooni üksikjuhtumite kohta. See õigus ei välista seadusega sätestatud üldist dokumentide esitamise kohustust, nt kõikide volikogu otsuste või määruste saatmise nõue.
- 2) protesti esitamise õigus: järelevalveametnik võib osundada õigusvastaste toimingute (otsuste, määruste) puudustele ja nõuda KOV-lt nende muutmist. Juhul kui KOV ei tee nõutavat parandust, on järelevalveametnikul õigus esitada protest kõrgemalseisvale isikule või kohtule.
- 3) ettekirjutuse tegemise õigus: kui KOV ei täida seaduses sätestatud kohustuslikke ülesandeid, siis võib järelevalveametnik teha ettekirjutuse, et KOV võtaks kindlaksmääratud tähtaja jooksul tarvitusele abinõud. Ettekirjutuse tegemise õigus on tihedalt seotud protesti esitamise õigusega, mis on samuti reageering õigusvastasele tegevusele.
- 4) Sunniraha kohaldamine ja asendustäitmise läbiviimine: tavaliselt on siin tegemist topeltaktiga, millele eelneb ettekirjutus kohaldada abinõusid.⁹⁹

Äärmuslike meetmetena on tarvilusel KOV esindusorgani laialisaatmine ja volitatud isiku määramine. Ka ettekirjutatud tegevuse sundkorras täitmine, on kõikjal, kus¹⁰⁰ ta eksisteerib, erandliku iseloomuga. Äärmuslikud meetmed – KOV volikogu laialisaatmine, KOV volikogu tegevuse peatamine, kui KOV on sattunud makseraskustesse, ning sundtäitmine – olid sätestatud 1937.–1938. aasta valla-, linna- ja maakonnaseadusega ning nende vastu puudus KOV-l õiguslik kaitse. Sellist regulatsiooni võimaldas tolle aja KOV staatus, mille kohaselt oli tegemist riigivalitsemise autoritaase vormiga. Tulenevalt EKOH art 8 punktist 3 ei ole ka tänapäeval otsest keeldu kehtestada ülalnimetatud järelevalvevahendeid, kuid nende kasutamisel tuleb järgida proportsionaalsusprintsipi¹⁰¹ ning KOV-le tuleb EKOH art 11¹⁰²

⁹⁸ K. Waechter. Osundatud töö, lk 137.

⁹⁹ Vt E. Schmidt-Assmann. Osundatud töö, lk 37; K. Waechter. Osundatud töö, lk 138; H. Maurer. Osundatud töö, lk 389.

¹⁰⁰ Nt Prantsusmaal, Saksamaal, Ühendkuningriigis, Itaalias, Hispaanias, Hollandis, Austrias, Belgias.

¹⁰¹ EKOH art 8 punkti 3 kohaselt teostatakse halduskontrolli kohalike võimuorganite üle viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega.

¹⁰² EKOH art 11: „Kohalikel võimuorganitel on õigus taotleda õiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või seadusandluses sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtete täitmine.“

kohaselt tagada võimalus kasutada järelevalveorgani vastu kohtulikku õiguskaitset, kui tegemist on vahelesegamisega KOV valdkonda.¹⁰³

3.2. Preventiivne ja repressiivne järelevalve

Kõige suurema tunnetusväärtusega on järelevalvevahendite liigitus olenevalt nende rakendamise ajast: ennetavad ehk preventiivsed vahendid, mida kasutatakse enne KOV vastava akti vastuvõtmist, ja korrigeerivad ehk repressiivsed järelevalvevahendid, mis võetakse tarvitusele pärast vastava akti vastuvõtmist KOV organi poolt.¹⁰⁴ Mõlema nimetatud vormi puhul kasutatakse abistavate meetmetena ettevalmistavaid järelevalvevahendeid, mille eesmärk on hankida järelevalveametnikule teadmisi oluliste asjaolude kohta, et järelevalveametnik saaks hinnata sekkumise vajalikkust. Siin võib nimetada informatsiooni- ja inspekteerimisõigust, kaudselt ka avalikustamiskohustust, mis on seadusega sätestatud juhtudel KOV-le kohustuslik. Seejuures näiteks Saksamaal ongi ülekaalus repressiivsed vahendid, vastupidine oli aga olukord Prantsusmaal kuni 1982. aastani.¹⁰⁵ EKOH mõjul Ida- ja Kesk-Euroopa riikides vastu võetud uued KOV järelevalve sätted on siiski muutnud reeglits repressiivse järelevalve. Seda eelkõige põhjusel, et EKOH rõhutab KOV omavastutuslikku haldusasjade ajamist ning liigne preventiivne järelevalve võib hävitada KOV omavastutuse. EKOH art 8 lõige 3 sätestab nõude, et „... kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega“. Sellest tulenevalt võib järeldada, et preventiivne sekkumine järelevalve kaudu on õigustatud eelkõige juhtudel, kus ebaõiged pöördumatud otsustused tekitavad ulatuslikku kahju KOV-le endale.

3.2.1. Preventiivne järelevalve

Järelevalve ei pea tingimata piirduma tagantjärele korrigeerimisega – sageli on kõigi poolte jaoks parem, kui järelevalvemenetlus viiakse läbi enne, kui n-ö õnnetus on juhtunud. Preventiivsed järelevalvevahendid peavad eelneva kontrolliga vältima õigusvastaste aktide väljaandmist (nõusoleku reservatsioon) või võimaldama kohest kontrolli (teatamise reservatsioon).¹⁰⁶ Sellised järelevalvevahendid on õigustatud olukorras, kus nad võivad teenida KOV kaitset näiteks ülemäärase rahalise kohustuse võtmise eest ja planeeringute valdkonnas.

¹⁰³ K. Waechter. Osundatud töö, lk 137.

¹⁰⁴ K. Waechter. Osundatud töö, lk 122. Neid järelevalvevahendeid nimetatakse ka vastavalt „ex-post kontroll“ ja „ex-ante kontroll“, vt. F. Koja. Osundatud töö, lk 754.

¹⁰⁵ K. Waechter. Osundatud töö, lk 128.

¹⁰⁶ H. Maurer. Osundatud töö, lk 390.

Siiski ollakse arvamisel, et just preventiivne järelevalve kätkeb ohtu, et korraldusele kaasaaitamisest jõutakse targutamiseni, kuna siin võib kergesti kaduma minna vajalik distantse järelevalveasutuse ja KOV vahel.¹⁰⁷ Seega peab preventiivne järelevalve olema eriti hoolikalt seadusega reguleeritud. Kui järelevalvevahenditel, mis kohustavad KOV millekski, ei ole seaduslikku alust, ei saa riigiasutused tegutseda. Muus osas peavad sellised vahendid piirduma protsessidega, kuhu on koondunud eriline „ohustav” või „kaasarääkimispotentsiaal”. Preventiivse järelevalve vahendite hulka kuuluvad leebemate vahenditena registreerimis- või esitamiskohustus, nn teatamise reservatsioon, mille eesmärk on kergendada järelevalveasutusel kontrollimist. Kui aga tuvastatakse õigusrikkumine, saab järelevalve sekkuda repressiivsete vahenditega.¹⁰⁸

Olulisemateks preventiivse järelevalve vahenditeks peetakse seadusega sätestatud loa andmise reservatsioone: nõue taotleda järelevalveasutustelt luba, nõusolek või kinnitus. Pole ühtset arusaama sellest, kas järelevalveasutus on nendel juhtudel piiratud pelgalt õiguspärasuse kontrolliga või võib otsuse langetada ka otstarbekuse kaalutluse põhjal.¹⁰⁹

Teoorias tehakse vahet loa andmise reservatsioonide eri liikidel:

1) **õigusliku usalduse deklaratsioon**, mille korral õiguskontrolli teostamiseks piisab vaid tavalisest asjade seisust – luba kui õiguslik usalduse deklaratsioon. Selliseid lube kasutatakse olukordades, kus KOV õigustoiming on seotud eriliste õiguslike riskidega või toob endaga kaasa laiaulatuslikud õiguslikud tagajärjed. Kui loa andmiseks ei ole seaduses sätestatud mõõdupuid ja neid ei saa ka kontekstist imperatiivselt tuletada, on lubatav ainult õiguskontroll kui KOV kõige vähem koormav vahend. Luba antakse, kui õigustoiming ei riku asjas arvestatavaid õigusnorme ja nende nõuete täitmisel on KOV-l õigus loale. Loa saamist on KOV-l õigus taotleda haldusõigusliku kaebusega.¹¹⁰

2) **riiklik kaasotsustus ehk kondomiinium** tähendab selliseid lube, mis volitavad riiki tegema kas rohkem või vähem ulatuslikku otstarbekuse kontrolli.¹¹¹ Nii on näiteks Saksamaal ja Austrias vaja KOV väärtuslike esemete võõrandamiseks luba, mille puhul ei ole oluline üksnes õiguspärasus, vaid selle mõte seisneb just KOV vara kaitses munitsipaalse mõtlematuse eest. Sama kehtib KOV poolt laenu võtmisel, käenduste andmisel ja mõnede

¹⁰⁷ R. Stober. Osundatud töö, lk 120, a.

¹⁰⁸ H. Maurer. Osundatud töö, lk 390.

¹⁰⁹ R. Stober. Osundatud töö, lk 121.

¹¹⁰ E.Schmidt-Assmann. Osundatud töö, lk 41.

¹¹¹ E.Schmidt-Assmann. Osundatud töö, lk 49.

muude eelarvet puudutavate õiguslike otsuste puhul.¹¹² Selliste lubade andmine ei ole teoreetiliselt üheselt tõlgendatavalt keelatud, sest ka siin kehtib KOV omavastutuse suhtes seaduse reservatsioon.

Riiklik kaasotsustus esines Eestis enne Teist maailmasõda KOV seaduses nimetatud otsuste kinnitamise vormis, kusjuures kinnitamise korral oli seaduses *expressis verbis* sätestatud järelevalveasutuse õigus peale seaduslikkuse kontrollida ka otsuste otstarbekust.¹¹³ Niisuguse kontrollimehhanismi korral ei tekitanud KOV õiguslik staatus probleeme, kuid siiski eksisteeris oht, et otstarbekuse kontroll võis muutuda majanduslikust hoopis poliitiliseks otsuseks.

Nii põhjustavad EKOH valguses riiklike kaasotsustuslubade regulatsiooni puhul suuremaid probleeme sellised riigi põhiseadusega antud KOV garantiid, mis taandavad riikliku järelevalve väljaspool korralduste andmise valdkonda selgelt ainult õiguspärasuse kontrolliks. Osaliselt ongi püütud kohaldada neid põhiseaduse sätteid üksnes repressiivsele järelevalvele ning jätta preventiivsed järelevalveprotseduurid garantii alt täiesti välja. Mõistagi on asi lahtine ainult nende küsimuste puhul, mis kuuluvad riikliku kaasaaitamishuvi tõttu niikuinii kohaliku mõjupiirkonna äärealadele ning mida võib nimetada riikliku KOV kondomiiniumi asjaks, nagu näiteks KOV piirkonna muutmine, KOV sihtotstarbelised ühendused, vappide ja pitsatite pidamine. Seevastu KOV majandusõiguse kohaselt antavate lubade puhul on esikohal KOV huvid, KOV kaitse iseenda vastu. Tahtes aga käsitleda vajalikku ja sisseharjunud preventiivkontrolli edaspidigi lubatavana, on ainuke võimalus seostada loa andmise kriteeriumit laialt tõlgendatava õigusmõistega „majanduslikkus” ja tõlgendada selle kaudu loa andmise reservatsiooni kui (laia) õiguspärasuse kontrolli.¹¹⁴ Nii ongi järelevalveasutuse eelnev nõusolek KOV õigusaktile enamikus Euroopa riikides vajalik ainult väga piiratud juhtudel, kuid nõusoleku reservatsioonid võivad olenevalt kategooriast nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt riigiti üsna suuresti erineda.¹¹⁵

3.2.2. Repressiivne järelevalve

Kõige selgepiirilised on repressiivsed järelevalvevahendid, mille abil saab järelevalveametnik võimaluse seada seaduslik olukord taas jalule või KOV haldustegevusse vahele astudes tagada KOV ülesannete täitmine. Järelevalve teostamisel kontrollitakse nendel

¹¹² Vt R. Stober. Osundatud töö, lk 121; L, Kukk; S. Mäeltsemees, Kohalik omavalitsus Austrias. lk 40.

¹¹³ Vt linnaseadus § 377, § 378.

¹¹⁴ E. Schmidt-Assmann. Osundatud töö, lk 40.

juhtudel õiguspärasust nagu kohtuliku kontrolli puhulgi, kus diskretsiooniviga on hinnatav õigusliku veana.¹¹⁶ Ettekirjutuse järgi rakendatud repressiivsed vahendid võib oma mõjujõu alusel järjestada nõnda:

- 1) tegevuse asendamine,
- 2) KOV organi või isiku tegevuse peatamine, millele järgneb valitud esindaja ametist vabastamine,
- 3) kohalike organite laialisaatmine.

Erinevalt informatsiooni nõudest võib loetletud repressiivseid järelevalvevahendeid rakendada alles pärast menetlust, mis näitab selgelt KOV suutmatust tegutseda ja vajadust võtta selle vastu tarvitusele meetmed. Seega hõlmavad nimetatud vahendid ainult ühe osa täpselt määratud menetlusest, kus läbitakse eri etapid. Tegevuse asendamine on vajalik, korvamaks valitud esindajate töös leiduvaid puudujääke või tegematajätmissi. Nii esimese kui ka teisena loetletud sekkumisvahend tekitab probleeme, kuna mõjutab ülesannete tegelikku täitmist. Kui sellega ei kaasne piisavad õiguslikud tagatised, siis võib seda pidada kahjulikuks KOV volituste „vaba täideviimise“ jaoks, mis on selgesõnaliselt sätestatud harta artikli 7 lõikes. Ametist tagandamise protseduuri üks osa võib olla ajutine ametist kõrvaldamine. Üheks selliseks erijuhtumiks võib olla automaatne ametist vabastamine, mille kohta kehtivad erireeglid: see võib toimuda kas pärast vastavat kohtuotsust või rakendatakse seda sanktsioonina sel juhul, kui töölt on puudunud teatud arv kordi. Igal juhul peab automaatne vabastamine toimuma kindlate objektiivsete kriteeriumite alusel. Sellist automaatse vabastamise regulatsiooni on kasutatud Eesti positiivses õiguses. KOKS § 52 lõige 1 sätestab alused, mille puhul volikogu muutub automaatselt teovõimetuks, ilma et järelevalveametnik peaks tegema sellekohase otsuse.¹¹⁷ Volikogu teovõimetuks osutumisel loetakse kõigi tema liikmete volitused enne tähtaega lõppenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed, kes

¹¹⁵ Eelnevat nõusolekut on vaja Prantsusmaal, Belgias ja Hispaanias ainult väga vähestel juhtudel. Ühendkuningriigis puudutab see investeerimis- ja planeerimisprogramme. Seevastu Austrias kehtib ulatuslik ettenäitamiskohustus ja loareservatsioon.

¹¹⁶ K. Waechter. Osundatud töö, lk 133.

¹¹⁷ KOKS § 52 lõike 1 kohaselt on volikogu tegutsemisvõimetu, kui ta:

- 1) pole vastu võtnud valla või linna eelarvet kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest või riigieelarve vastuvõtmisest arvates, kui riigieelarvet ei olnud vastu võetud eelarveaasta alguseks;
- 2) pole kahe kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates valinud volikogu esimeest ja vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid;
- 3) pole kahe kuu jooksul volikogu esimehe, vallavanema või linnapea ametist vabastamisest arvates valinud uut volikogu esimeest, vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul vallavanema või linnapea vabastamisest arvates kinnitanud valitsuse liikmeid;
- 4) pole kahe kuu jooksul vallavanemale, linnapeale või valitsusele umbusalduse avaldamise päevast arvates valinud uut vallavanemat või linnapead ja pole nelja kuu jooksul umbusalduse avaldamise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid.

määratakse valimiskomisjoni otsusega valimiskomisjoni kinnitatud asendusliikmete nimekirja alusel.

Eri riikides võib vabastamisotsus olenevalt olukorrast tulla otse järelevalve eest vastutavalt organilt või ametivõimult¹¹⁸, kohaliku nõukogu¹¹⁹ kaudu või siis kohtu poolt, kui üks eelmainitud organitest või tavakodanik on kohtule esitanud vastava taotluse põhjendusega, et mandaati ei täideta. Belgias võib näiteks kuberner tagandada ametist provintsi nõukogu liikme, kes on puudunud istungitelt kuu aega järjest. Siinkohal tuleb aga rõhutada, et riikliku järelevalve alla ei kuulu olukorrad, kus kohale määratud KOV valitsuse liikme võib vabastada sama organ, kes ta kohale oli määranud ja kes teostab ka järelevalvet.

Järelevalve teostaja sekkumine võib olla laiaulatuslikum ja seada küsimuse alla KOV asutuse eksisteerimise sõna otseses mõttes, kuna võib kaasa tuua valijaskonna poolt antud volituste ennetähtaegse lõpetamise. Seetõttu võib seda kasutada ainult äärmuslike juhtumite puhul, kui KOV normaalne toimimine on häiritud, näiteks suure täitmata kohtade arvu tõttu või on tekkinud võimetus tegutseda pika aja jooksul. KOV organite laialisaatmise abinõu rakendamisele peaks aga kiiresti järgnema uute valimiste korraldamine. Selline vahend on viimane abinõu ja demokraatlikes riikides ei tohiks see olla poliitiline. Teise maailmasõja eelses Eestis oli linnaseaduse kohaselt Vabariigi Valitsusele antud volikogu laialisaatmise pädevus tugevalt poliitilise varjundiga, kuna volikogu laialisaatmise ajendiks võis olla pelgalt KOV või riigi huvi.¹²⁰

3.3. Järelevalve sekkumise intensiivsus

Lõpuks võib järelevalvevahendeid vaadelda ka nende sekkumise intensiivsuse alusel. Sellise liigituse põhikriteerium on järelevalvevahendi ja KOV enesehalduse õiguse vahelise suhte vahekord, mida võib analüüsida kahest aspektist: järelevalve ulatuse ning järelevalveametnikule antud repressiooni- ja sanktsioonivahendite kasutamise volituse ulatuse kaudu.

Järelevalve ulatuses on eristatavad kaks intensiivsuse astet: eesmärgipärasuse järelevalve ja õiguslik järelevalve. Eesmärgipärasuse järelevalve lubab järelevalveõigust rakendada siis, kui KOV konkreetne käitumine on ebaotstarbekas. Selle järelevalvevormi olemuse kohaselt määrab eesmärgipärasuse mastaabid kindlaks järelevalveametnik ise, mistõttu kitsendab

¹¹⁸ Nt Prantsusmaa.

¹¹⁹ Nt Portugal.

¹²⁰ Vt linnaseaduse (RT 1938, 43, 404) § 391.

selline järelevalve olemus KOV vaba enesemääramist. Õiguslik järelevalve annab seevastu võimaluse vahele segada ainult siis, kui rikutakse õiguslikke ettekirjutusi ehk õigusnorme, ning selle eesmärk on siduda KOV kindlalt halduse õiguspärasuse põhimõttega.¹²¹ Ulatuslikku eesmärgipärasuse järelevalvet rakendati Eestis 1938. põhiseaduse vastuvõtmisele järgneval autoritaarsel valitsemisperioodil, mil nii linna¹²²- kui ka vallaseadus¹²³ andsid siseministrile ja maavanemale nii KOV eelarve, vara võõrandamise, laenu võtmise jms valdkondades järelevalve teostamisel lisaks õiguspärasusele kontrollida otsuste otstarbekust.

KOV tegevuse õiguspärasuse üle teostatakse kontrolli igas riigis. Erinevus seisneb ainult kasutatavate repressiiv- ja sanktsioonivahendite volituste mahus. Et kiirendada KOV-le delegeeritud ülesannete täitmist, on EKOH artikli 8 lõike 2 kohaselt lubatud halduskontrolli¹²⁴ teostada ka kõrgemalseisvatel võimuorganitel, järgides järelevalvevahendite rakendamisel proportsionaalsuse printsiipi. EKOH-st tuleneb järelevalve teostamise õigus üldjuhul üksnes KOV tegevuse õiguspärasuse üle, st järelevalve eesmärk on tagada KOV tegevuse kooskõla seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega. Tegevuse otstarbekuse üle mõõndakse riigi järelevalveõigust üksnes juhul, kui riik on andnud seadusega lisaülesande ja ühtlasi raha või ressursid selle täitmiseks, siis võib riik kontrollida ka nende kasutamise sihipärasust. Kui KOV täidab riiklikke ülesandeid, võib riigi ja KOV vahelisi eriarvamusi lahendada haldusmenetluse käigus, näiteks järelevalve teel, aga mitte halduskohtumenetluses¹²⁵. Saksa õigusteoorias käibib arusaam, et kui riik delegeerib teatud küsimuste lahendamise KOV pädevusse, ei ole ta ise enam õigustatud otse suuniseid andma, kuid jätab endale õiguse selle valdkonna üle järelevalvet teostada. Sel juhul on järelevalve korras õiguspärasuse kontrolli kõrval lubatud sekkuda ka juhtimisotsuste tegemisse, s.o otstarbekuse kontroll.¹²⁶

Järelevalve mõjusid analüüsid võib olenevalt sellest, kellel on volitused rakendada repressiivvahendeid ja -sanktsioone, eristada järgmisi mudeleid:

- 1) volitused on järelevalveorganil endal;
- 2) volitused on selleks eraldi loodud organil, mis jääb oma olemuselt siiski halduslikuks;
- 3) ei keskvoimul ega *ad hoc* järelevalveorganil ole volitusi.

¹²¹ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 6.

¹²² RT 1938, 43, 404.

¹²³ RT 1937, 32, 310.

¹²⁴ Halduskontroll, s.o haldusorgani või -üksuse poolt teostatav kontroll, mis võib hõlmata nii juriidilise kui ka finantskontrolli aspekte. Vt: Eesti/Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. Local Government Denmark (LGDK), Rahvusvahelise konsultatsiooni osakond. Kopenhaagen, 2002, lk 4–5.

¹²⁵ S. Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. Tallinn, 2002, lk 30.

¹²⁶ Bundesakademie für öffentliche Verwaltung in Bundesministerium des Innern. Kommunale Selbstverwaltung. Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache. Bonn, 2000, lk 95.

Esimene mudel hõlmab neid riike, kus järelevalveorganil on rektifikatsioonivolitused, st kus ta võib asuda KOV organi asemele, et viia akt vastavusse seadusega või “avalike huvidega”. Selline mudel on käibel Luksemburgis ja Hollandis. Teine mudel hõlmab riike, kus järelevalveks on loodud **kollektiivorganid**, kuhu tavaliselt kuuluvad nii riigiametnikud kui ka kohalike assambleede või järgmise astme poolt valitud liikmed, kes peavad avaldama oma arvamuse või tegema otsuseid, mille kohta saab KOV esitada apellatsiooni. Sellesse kategooriasse kuuluvad näiteks Taani ja Itaalia. Sarnane mudel, mille kohaselt Siseminister või maavanem võis seisata KOV õigusakte ja KOV võis nende vaidlustamiseks pöörduda kohtusse teatud juhtudel, kehtis Eestis 1934.aasta põhiseaduse järgselt 1937-1937 aastatel jõustunud KOV järelevalvet reguleeriva valla- ja linnaseaduse kohaselt.

Neid kahte mudelit rakendavate riikide puhul võib EKOH valguses tekitada probleeme KOV omavastutuslikkus ja volituste vaba kasutamine ning õiguslikkuse kaitse.

Kolmas mudel, mis on EKOH vaimule kõige lähedasem, hõlmab riike, kus järelevalveorgan ei saa ise astuda samme kohalike võimuorganite poolt vastu võetud aktide vastu, kuid ta saab pöörduda halduskohtusse. Mõnes riigis peatab kohtusse pöördumine akti rakenduse, teistes riikides jääb kohtu otsustada, kas akti rakendamine tuleks kuni kohtuotsuseni seisata või mitte. Sellise süsteemi järgi talitleb KOV järelevalve näiteks Prantsusmaal ning ka Eestis hetkel kehtivas õiguskorras. Samuti kuni 1937 aastani kehtinud 11. oktoobril 1919. aastal Asutava Kogu poolt vastu võetud omavalitsuse ajutise järelevalve seaduse¹²⁷, järgi juhinduti kohtuliku kontrolli printsiibist, mille kohaselt pidid järelevalveinstantsid KOV õigusvastaste aktide tühistamiseks pöörduma halduskohtusse, kuid siseministrile oli siiski antud õigus peatada protestitud otsuse täitmine kuni kohtuotsuse jõustumiseni.¹²⁸

Alaliigina võiks veel nimetada Skandinaavia maade mudelit, kus järelevalveorganil endal ei ole võimalik teha muud, kui identifitseerida ebaseaduslikkus ja seda denuntseerida – nii võib Rootsis ja Soomes järelevalveorgan ainult teavitada ebaseaduslikkusest, ent kohtusse pöördumine jääb neis riikides kodaniku otsustada.

¹²⁷ RT 1919, 78.

¹²⁸ V. Olle. Kontroll KOV tegevuse üle. Magistritöö. Tartu, 1993, lk 51.

3.4. Järelevalveõiguse kasutamise põhimõtted

Kõige olulisem järelevalveõiguse rakendamise põhimõte on järelevalve jagamatus, mille kohaselt on järelevalveametnik õigustatud kasutama seaduses sätestatud järelevalvevahendeid ning täies ulatuses.¹²⁹ Siin võib eristada legaliteedi- ja oportuuniteediprintsiipi. Legaliteediprintsiibi järgi on järelevalveametnik seadusega sätestatud eeldustel kohustatud rakendama oma järelevalveõigust, ent oportuuniteediprintsiibi korral teostab järelevalveametnik oma kohustuste piires diskretsiooni: otsustab ise, kas ta kasutab järelevalveõigust või mitte.¹³⁰ EKOH art 8 lg 3, mille kohaselt halduskontrolli kohalike võimuorganite üle teostatakse viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega, kätkeb proportsionaalsusprintsiipi laiemas tähenduses, integreerituna järelevalve teostamise põhimõtetesse.

Kitsast oportuuniteediprintsiibist järeldub põhimõte, mille järgi ei ole õiguslikku nõuet järelevalveametniku vahelesegamise kohta. Hoolimata sellest on igal ajal lubatud pöörduda järelevalveametniku poole järelevalvekaebusega.¹³¹ Sellist kaebust lahendades, st otsustades, kas rakendada järelevalveõigust, on järelevalveametnik KOV järelevalve raamides õigustatud valikuvabaduseks, kuna järelevalve eesmärk on teenida avalikke huvisid ning selle põhimõtte kohaselt tuleb järelevalvevahendit rakendada võimaliku ettevaatusega teenida kolmandate isikute õigusi.¹³² Kuna nii KOV-l endal kui ka teistel isikutel puudub õigustus nõuda järelevalve teostamist, tekib küsimus, kas KOV järelevalvet teostavate isikute ametialane vastutus on täielikult välistatud.¹³³

Üks järelevalveõiguse rakendamise põhimõtteid on järelevalve teostaja vabadus määrata tähtaeg.¹³⁴ Kui vastavaid nõudeid ei ole seaduses sätestatud, pole järelevalvevahendite rakendamine tähtajaga seotud ning selle kohaselt ei ole KOV-l mingit abinõud, mida saaks materiaalõigusest tulenevalt kasutada järelevalveametniku vastu aegumise tõttu. Tähtaja määratlematus võib seetõttu põhjustada probleeme õiguskindluse tagamisega, kuna ei KOV ise ega ka kolmandad isikud ei saa pärast haldusakti kohuliku vaidlustamise tähtaega, s.o. 30

¹²⁹ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 39.

¹³⁰ Nii Saksamaal kui ka Austrias peetakse valitsevaks oportuuniteediprintsiipi, kuid seaduslikult on kindlaks määratud teatud erandid. Vt. K. Berchtold. Osundatud töö, lk 40.

¹³¹ St. mitte nõuda järelevalve teostamist, vt. täpsemalt ptk 3.

¹³² K. Berchtold. Osundatud töö, lk 44.

¹³³ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 41.

¹³⁴ K. Berchtold. Osundatud töö, lk 42

päeva pärast akti jõustumist, kindlad olla, et kohus ei tunnista ka järelevalveorgani taotlusel KOV haldusakti kehtetuks. Seega: kui KOV on olukorras, kus ta ise ei saaks enam oma vigast haldust korrigeerida, tuleks järelevalveorganil rakendada järelevalvevahendeid äärmiselt läbimõeldult ja kaalutult, lähtudes kaitstavate huvide tähtsusest.

Põhiseaduslikust printsiibist, mille kohaselt KOV-d täidavad oma tegevusvaldkonna ülesandeid omal vastutusel, tuleneb KOV järelevalve teostamise laiem põhimõte – juhtida KOV tähelepanu omavastutusele. Kuna KOV järelevalve eesmärk ei ole hävitada KOV omahaldus, tuleb järelevalvevahendite rakendamisel alati järgida, et KOV omavastutust riivataks nii vähe kui võimalik. Arvestades, et järelevalvevahend on tihedas seoses proportsionaalsusega, tohib järelevalveametnik kasutada nii leebet järelevalvevahendit, kui see on vajalik järelevalve eesmärgi saavutamiseks. Millist järelevalvevahendit proportsionaalsusprintsiibi alusel rakendada, selle diskretsiooniotsuse langetab järelevalveametnik ise.

II. Kohaliku omavalitsuse eksterenne järelevalve Eesti positiivses õiguses

Põhiseaduse § 160, mis sätestab: „.. järelevalve KOV tegevuse üle sätestab seadus”, ei tule mõista kohustusena kehtestada KOV järelevalveks eraldi seadus, vaid kui eesmärki määrata kindlaks KOV järelevalve regulatsiooni aste – see võib toimuda ainult seaduse, mitte aga alamalseisva õigusakti tasemel.

KOV üle teostavad järelevalvet erinevad riiklikud haldusinstituutsioonid ja -asutused, kelle üldpädevus teostada riiklikku järelevalvet ja kohaldada riiklikku sundi tuleneb üldnormina VVS § 71 ja § 72 sätestatud alustest, konkreetsed ülesanded ja pädevus aga vastavatest VVS suhtes valitsusasutuste tegevusvaldkonda reguleerivatest eriseadustest.¹³⁵ Nagu eessõnas rõhutatud: kui selline riiklik järelevalve ei ole ajendatud KOV olemusega seotud erisubjekti staatusest ja KOV on järelevalvele allutatud nagu iga õigussubjekt, siis nendel aspektidel käesolevas peatükis ei peatuta.¹³⁶

KOKS § 66, mis eristab KOV järelevalve ja kontrolli terminit, jagab need instituutsioonidepõhiseks: õiguskantsler, maavanem ja Riigikontroll. Juba nimetatud paragrahvist võib järeldada, et Eesti KOV järelevalve on killustunud eri instituutsioonide vahel, ei eristata järelevalvet riiklike ning omahaldusülesannete täitmise üle ega järelevalvet liikide kaupa.¹³⁷ Arvestades, et järelevalve õigusliku regulatsiooni uurimisel ei ole õigusteoreetilisest aspektist oluline mitte see, millise riigiinstituutsiooni kätte on riik KOV järelevalve teostamise usaldanud, vaid eelkõige järelevalve objekt, järelevalveteostajale antud vahendid, pädevused ja sekkumise intensiivsus, on õigem käsitleda KOV järelevalvet mitte instituutsiooni-, vaid järelevalveeseme põhisel. Nii on autor Eesti KOV järelevalve analüüsimisel võtnud aluseks Austria õigusteadlase F. Koja pakutud väliskontrolli liigituse, mis põhineb kontrollitavatel organitel ja vahenditel. Selle alusel liigitub KOV järelevalve õiguslikuks ja finantskontrolliks – riikliku haldusjärelevalve kaks aspekti – ning neile vastanduvaks poliitiliseks

¹³⁵ E.-J. Truuväli jt. Osundatud töö, lk 669.

¹³⁶ Nt Tööinspeksioon, tehnilise järelevalve inspeksioon, tervisekaitse inspeksioon, keeleinspeksioon jne.

¹³⁷ Saksa õigus eristab KOV riiklikus järelevalves õiguslikku kontrolli; omavalitsused täidavad omavalitsusülesandeid omal vastutusel, kuid on sealjuures siiski seadustega seotud. Seaduste järgimist kontrollib riiklik järelevalve ja vajaduse korral võetakse meetmeid seadusvastasuse kõrvaldamiseks; erialane järelevalve: tellimusülesannete valdkonnas allub KOV erialasele järelevalvele, mis ei hõlma mitte ainult õiguspärasust, vaid ka haldustoimingute eesmärgipärasust, vt. H. Maurer. Osundatud töö, lk 389–390.

kontrolliks^{138 139}. Õiguslik kontroll võib kulmineeruda halduskontrollist kohtulikuks kontrolliks, kuid kuna nimetatud töö eesmärk on eelkõige riikliku halduskandja poolt KOV üle teostatav kontroll, siis ei käsitleta käesolevas peatükis eraldi kohtulikku kontrolli kui kontrolli eriliiki.¹⁴⁰ Võttes aluseks käesoleva töö esimeses peatükis toodud KOV järelevalve üldkäsitle, vaatleb autor eelnimetatud kontrolliliike neljast põhiaspektist: järelevalve objekt, vahendid, intensiivsus ja kasutamise põhimõtted.

1. Õiguslik järelevalve

Põhikoormus KOV-te üle eksternse õigusliku järelevalve teostamisel langeb praegusajal õiguskantslerile ja maavanemale. Esimene neist teostab riiklikku järelevalvet eelkõige KOV õigustloovate aktide üle, teine KOV üksikaktide ja KOV tegevuse üle. Seepärast ongi õiguslik järelevalve omakorda jaotatud järgmiselt: järelevalve KOV õigustloovate aktide üle, üksikaktide üle, KOV tegevuse üle omahaldusülesannete täitmisel, KOV tegevuse üle riiklike ülesannete täitmisel.

1.1. Järelevalve KOV õigustloovate aktide üle

1.1.1. Järelevalve objekt

KOV õigustloovate aktide järele valvab Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 ja KOKS § 66 lg 3 kohaselt õiguskantsler. Erivolitus kontrollida õigustloovat tegevust on jäätmeseaduse¹⁴¹ § 71 lõike 3 järgi KOV jäätmehoolduseeskirja eelnõu üle antud maavanemale, keskkonnateenistusele ja tervisekaitseinspeksioonile.

KOV õigustloovate aktidena, mille järele valvamine on õiguskantsleri pädevuses, tuleb eelkõige käsitleda valla- ja linnavalitsuste ning valla- ja linnavolikogude määrusi¹⁴², mistõttu võibki seda üldistatult nimetada määruste kontrolliks. Samas poleks õige tugineda kontrolliobjekti kindlakstegemisel üksnes sellele järeldusele, kuna tihti eksivad KOV-d õigusakti vormistamisel: üldakt vormistatakse üksikaktina või siis üksikakt üldaktina, teisisõnu: korralduse või otsuse asemel vormistatakse määrus ja vastupidi. Kui KOV on

¹³⁸ V. Olle käsitleb poliitilist kontrolli KOV internse kontrollina. Vt. V. Olle. Munitsipaalõigus. Loengud. Kirjastus Juura. Tallinn, 2004, lk 69. K. Merusk on poliitilise kontrolli halduse kontrolli liigitamisel paigutanud eksternse kontrolli alla. Vt. K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Õigusteabe AS Juura, Tallinn, 1995, lk 120. Autori hinnangul võib ta toimuda nii eksternse kui ka internse kontrollina.

¹³⁹ F. Kojala. Osundatud töö, lk 751–754.

¹⁴⁰ KOV eksternse järelevalve liigitus V. Olle järgi: riiklik järelevalve, arvestuskontroll, õiguskantsleri järelevalve, kohtukontroll. Vt. V. Olle. Munitsipaalõigus. Loengud. Kirjastus Juura. Tallinn, 2004, lk 70–80.

¹⁴¹ RT I 1998, 57, 861.

vormistanud määrusena otsustuse, mille puhul on tegemist üksikküsimuse lahendamisega ning sisuliselt üksikotsusega, ei kuulu järelevalve teostamine nende õiguspärasuse üle õiguskantsleri pädevusse. Nii näiteks on õiguskantsler tagastanud Pärnu maavanemale viimase poolt õiguskantslerile saadetud Sindi Vallavolikogu 14.02.2002.a määruse nr 42 "Sindi Haigla tegevuse lõpetamine", põhjendusega, et määruse sisuks ei olnud üldiste käitumisnormide andmine, muutmine ega lõpetamine. Vastupidise näitena on õiguskantsler vaidlustanud KOV otsustena vormistatud õigusakte.¹⁴³ Õiguse üldakt, mis on vigaselt vormistatud näiteks korraldusena, kujutab endast siiski õigustloovat akti ning allub õiguskantsleri järelevalvele niivõrd, kuivõrd tegemist on õigustloova aktiga.¹⁴⁴

Siit aga kerkib järgmine probleem seoses akti kehtestanud organiga. KOV tasandil on peale KOKS § 7 lõikes 1 sätestatud valitsuse ja volikogu määruse ka õigusakte, mida võib oma piiratud kehtivusala tõttu nimetada interdistsiplinaarseteks aktideks, kuid nende adressaatide ja iseloomu järgi võib neid klassifitseerida ka õigustloovateks aktideks.¹⁴⁵ Kuna õiguskantsler ei teosta kontrolli isikute ega organite üle, nagu on iseloomulik teenistuslikule järelevalvele, vaid kontroll on seotud haldustegevuse resultaadi, õigustloova aktiga, siis on järelevalvega hõlmatud kõik isikud ja organid, kes on vastava akti välja andnud. Näiteks on õiguskantsler kontrollinud vallavanema käskkirja seaduslikkust: käskkiri anti välja planeerimis- ja ehitusseaduse rakendamiseks; vallavanem volitas sellega valla keskkonnaameti juhatajat väljastama projekteerimistingimusi, ehituslubasid ja kasutuslubasid. Kuna volitus oli antud määratlemata arvu juhtumite reguleerimiseks, oli käskkiri sisult õigustloov akt. Õiguskantsleri hinnangul andis vallavanem käskkirja seadusvastaselt ja vastuolus valla ehitusmäärusega, kuna ametiisiku ainupädevusse anti toimingud, mis olid vallavalitsuse otsustada, ning seetõttu tegi õiguskantsler ettepaneku viia käskkiri seadusega kooskõlla.¹⁴⁶

Erandiks on juhtumid, kui määruks on nii õigusnorme sisaldavaid sätteid kui ka õigusnorme mittesisaldavaid sätteid: selline KOV akt peaks tervikuna alluma õiguskantsleri järelevalvele kui õigustloov akt. Selline järeldus on tuletatav Riigikohtu seisukohast: "„ seadust, mis

¹⁴² KOKS § 7 lõike 1 kohaselt on KOV volikogul ja valitsusel õigus anda üldaktidena määruksi.

¹⁴³ Vt. RKPSJK 02.11.1994 otsus kohtuasjas nr III-4/1-7/94 –RT I 1994, 80, 1378 (Õiguskantsleri taotluse, tunnistada Tallinna Linnavolikogu 31. märtsi 1994. a. otsus nr. 52 "Sõidukite tasuline parkimine" Põhiseaduse § 152 lg. 2 alusel kehtetuks, läbivaatamine); RKPSJK 09.12.1998 otsus kohtuasjas nr [3-4-1-10-98](#) (27.10.1998. a. laekunud õiguskantsleri taotluse, Keila Vallavolikogu 26.11.1997. a. otsuse nr. 207/9711 "Klooga laskeväljal laskeharjutuste korraldamise keelustamine" kehtetuks tunnistamiseks selle vastuolu tõttu Põhiseaduse ja seadusega, läbivaatamine).

¹⁴⁴ RKPJK 02.11.1994 otsus – RT I 1994, 80, 1377.

¹⁴⁵ Nt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 30 lg 1 nimetatud kooli kodukord, mille kehtestamise pädevus on õppenõukogul.

sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitleb riigikohus õigustloova aktina ..”¹⁴⁷. Õiguskantsleri õigustloova tegevuse kontrolli pädevuse kohta on Riigikohus oma 17. märtsi 2000. a otsuses haldusasjas nr 3-4-1-1-2000 märkinud: „... Õiguskantsleri põhiseaduslikku järelevalvealast pädevust ei määra see, missuguse nimetuse on õigusaktile omistanud akti vastu võtnud organ. Samuti pole õiguskantsleri pädevuse määratlemisel otsustavat tähtsust sellel, et akt sisaldab kõrvuti üksikregulatsioonidega ka õigusnorme. Nende asjaolude ületähtsustamine toob kaasa selle, et õigusakti vastu võtnud organi normitehniline väärtus mõjutab õiguskantsleri pädevust põhiseaduslikkuse alal.”¹⁴⁸

Esmapilgul tundub, et õiguskantsler saab KOV üle järelevalvet teostada ainult õigustloova akti korral, ent põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku § 15 lõike 1 punktis 2¹ riigikohtule antud volitus „tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks“ annab võimaluse tõlgendada õiguskantsleri järelevalve objekti laiemalt, hõlmates nii KOV tegevust kui ka tegevusetust õigusloomes.

Kokkuvõtteks võib öelda, et õiguskantsler valvab kogu KOV nii formaalselt kui ka materiaalselt mõistetud õigustloova tegevuse järele. Tuleb rõhutada, et järelevalveobjekti määratluses ei ole seadusega piiritletud, milline KOV organ või ametiisik on õigustloova sisuga akti vastu võtnud või võtmata jättnud. Seetõttu ei piirdu siin õiguskantsleri poolt teostatav õiguslik kontroll mitte üksnes KOV valitsuse ja volikogu aktide järelevalvega, vaid hõlmab ka KOV ametiisikute, ametiasutuste ja asutuste õigustloovaid akte. Samamoodi ei ole tähtis, kas õigustloov akt on antud riigi, KOV kohustusliku või vabatahtliku ülesande täitmise eesmärgil, sest Eesti õiguskorras ei ole sätestatud olukorrad, kus konkreetse ülesande KOV-le delegerimisel jätaaks riik nimetatud valdkonna õigusloome kontrolli vastava valdkonna keskvalitsuse asutusele (ministeeriumile). Seega: õiguskantsler teostab järelevalvet kogu KOV õigustloova tegevuse üle, ning õiguskantsleri järelevalvele alluvad kõik KOV üldaktid, olenemata sellest, millist nimetust need kannavad või kelle poolt on allkirjastatud.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. – RTL 2000, 111, 1776.

¹⁴⁷ RKÜK 17.03.2000 otsus – RT III 2000, 8, 77.

¹⁴⁸ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2000. a otsus nr 3-4-1-1-2000. Kuid õigustloova akti mõiste piiritlemisel ei ole ka õigusteadlaste hulgas üksmeelt, vt. I. Rebane. Õigustloovatest aktidest Eesti Vabariigi Põhiseaduse järgi, *Juridica* 1993, lk 12; H. Schneider. Õiguskantsler: tema koht riigivõimude süsteemis, EAÕS aastaraamat 1991–1992, Tartu 1995, lk 19, 21; K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 2. tr., Tartu 1995, lk 8.

¹⁴⁹ A. Reenumägi. Mõningate seaduste rakendamisest vallas ja linnas. Õiguskantsleri järelevalvest kohalike omavalitsuste üle. – Kohaliku omavalitsuse teatmik IV. Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Eesti Vabariigi Riigikantselei. Tallinn, 1999, lk 40.

1.1.2. Järelevalve teostamise kord ja vahendid

PS-s ja õiguskantsleri seaduses¹⁵⁰ sätestatud õiguskantsleri poolt teostatavast järelevalve korrast ja vahenditest järeldeb, et tegemist on olemuslikult repressiivse järelevalvega. Seevastu jäätmeseaduse § 71 lõikes 2 sätestatud kohustus esitada KOV jäätmehoolduseeskiri maavanemale, keskkonnateenistusele ja tervisekaitseinspeksioonile arvamuse andmiseks sisaldab preventiivsele kontrollile iseloomulikke jooni, kuna menetlus toimub enne akti kehtestamist. Kuid arvestades, et väljundiks on esitatava eelnõu kohta arvamuse¹⁵¹, mitte aga loa andmise menetlus, ei saa seda käsitleda klassikalise preventiivse kontrollina. Siit ka küsitavus, kas sellist menetlust saabki üldse käsitleda riikliku järelevalvena KOV üle? Siiski on käesoleva töö autor seisukohal, et seda saab ja tuleb käsitleda riikliku järelevalve piiripealse¹⁵² juhtumina, kuna riigiasutuselt arvamuse küsimise menetlus juba iseenesest piirab KOV omavastutuslikku õigusloomet ning arvamuse andmise käigus kontrollivad riiklikud institutsioonid ka õigusakti vastavust eelnõu seadustele.

Regulaarse järelevalve teostamiseks lasub valla- või linnasekretäril kohustus saata õiguskantslerile KOV õigustloovate aktide ärakirjad 10 päeva jooksul, arvates nende vastuvõtmisest.¹⁵³ Erand on vigaselt vormistatud õigustloova sisuga aktid, mille üle teostab õiguskantsler järelevalvet isikute kaebuste ja märgukirjade alusel ning omal initsiatiivil. Õiguskantsleri ülesanne on valvata KOV õigustloovate aktide järele nii abstraktse normikontrollina¹⁵⁴ kui ka akti rakendamise käigus kerkinud küsitavuste puhul selle sidumine otsese normikontrolliga.¹⁵⁵ Otsese normikontrollina ei tule aga antud juhul mõista mitte üldakti alusel antud üksikaktide kontrollimist ja kaasuse lahendamist, vaid kontrolli õigustloova akti üle, juhul kui selle kohta teevad pöördumise isikud seoses kaasuse pinnalt tekkinud vaidlusega. Kontroll sisuliselt üldaktide üle, mis on vigaselt vormistatud üksikaktidena, toimubki vaid juhtudel, kui isikud pöörduvad õiguskantsleri poole taotlusega teostada vastav järelevalve.

¹⁵⁰ RT I 1999, 29, 406.

¹⁵¹ Arvamus on nõuandev seisukoht, mille puhul teine haldusorgan kuulatakse ära, kuid tema poolt esitatu ei ole otsust tegevale haldusorganile siduv – põhjendatud juhtudel võib ta teha ka vastupidise otsustuse. Vt. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu, 2004, lk 147.

¹⁵² Piiripealne juhtum eelkõige seepärast, et antav arvamus ei ole iseseisev haldusaktiks, mille mitteandmist võib KOV halduskohtuliku kaebusega nõuda. Vt. kooskõlastuse ja arvamuse olemust haldusmenetluse seaduse § 16.

¹⁵³ KOKS § 55 lõike 4 punkt 5.

¹⁵⁴ St puudub konkreetne, õiguse rakendamise pinnalt tekkinud õigusvaidlus, mis oleks lahendamisel järelevalveinstitutsioonis või kohtus. Sellisel juhul kerkib seaduslikkuse probleem üldiselt ja teoreetiliselt ehk teisisõnu abstraktselt. vt: A. Reenumägi. Mõningate seaduste rakendamisest vallas ja linnas. Õiguskantsleri järelevalvest kohalike omavalitsuste üle. – Kohaliku omavalitsuse teatmik IV. 1999, Tallinn, lk 40.

¹⁵⁵ Samas, lk 41.

EV PS §-s 139 kui ka õiguskantsleri seaduse § 1 lõikes 1 sisalduv põhimõte “õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik” koosmõjus õiguskantsleri seaduse §-s 15 sisalduva põhimõttega „igäühel on õigus pöörduda“ annab alust järelduseks, et õiguskantsleri poolt teostatav kontroll lähtub oportuuniteediprintsiibist, mille järgi ei ole kellelgi õiguslikku nõuet teostada järelevalvet õiguskantsleri üle. “Igäüht”, kellel on õigus esitada pöördumine, mis ei pruugi olla seotud nende isiklike subjektiivsete õiguste rikkumisega, tuleb antud kontekstis tõlgendada võimalikult laialt: see hõlmab nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid, juriidilisteks isikuteks mitteolevaid ühendusi, riigiasutusi ning ka KOV kollegiaalorganite liikmeid. Volikogu liikme jaoks on õiguskantsleri poole pöördumine praktikas ainukene võimalus takistada KOV ebaseaduslike õigustloovate aktide rakendamist. Kuigi oportuuniteediprintsiibi järgi saab järelevalve teostaja ise otsustada, kas ta võtab oma järelevalveõiguse kasutusele või mitte, on raske leida põhjendusi, miks õiguskantsler ei peaks teostama menetlust KOV õigustloovate aktide seadustele mittevastamise kohta esitatud märgukirjade alusel. Avalike huvide kaitse eeldab, et KOV õigustloovad aktid oleksid kooskõlas kehtiva õigusega ning et põhiseadusele ja seadusele mittevastavate õigustloovate aktidega ei rikutaks kehtvalt isikute subjektiivseid õigusi. Ent järelevalve mitteteostamine võib olla õigustatud juhul, kui kohtukaasuse pinnalt tekkinud vaidluse raames on PSJK-le esitatud taotlus tunnistada küsitavuse tekitanud KOV õigustloov akt või selle säte kehtetuks.

Kui õiguskantsler leiab kontrollimise käigus, et õigustloov akt ei vasta kas täielikult või osaliselt PS-le või seadusele, teeb ta valla- või linnavalitsusele või valla- või linnavolikogule või erandjuhtudel ka KOV ametiisikule ettepaneku viia see 20 päeva jooksul kooskõlla PS-ga ja seadusega. Tihti eelneb aga ettepanekule haldusmenetluses rakendatav uurimismenetlus, mille käigus vahetatakse informatsiooni ja vastastikku seisukohti. Ettepanek on õiguskantsleri väljund, ning selle esitamine ei ole tähtaja osas seotud faktiga, millal vastuolu avastati või millal vastuoluline akt oli vastu võetud.¹⁵⁶

Kui õigustloova akti vastu võtnud organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätteid põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Siit tuleneb ka nõue, et kuigi õiguskantsleri ettepanekud ei ole HMS kohaselt käsitletavad haldusaktidena, peavad nad olema põhjalikult motiveeritud ning sisaldama selgitusi akti

¹⁵⁶ E.-J. Truuväli jt. Osundatud töö, lk. 67.

vastuolude kohta PS ja seadustega, sest kohtusse saab pöörduda üldjuhul nendelsamadel põhjendustel, mis esitati KOV-le, kuna tegemist on kohtueelse kohustusliku menetlusega.¹⁵⁷

PS-s antud 20-päevane tähtaeg on absoluutne, kuid rõhutada tuleb asjaolu, et seadusandja ei ole sätestanud õiguskantslerile konkreetset tähtaega kohtusse pöördumiseks. Praktikas ei ole õiguskantsler kasutanud kohe kohtusse pöördumise õigust, kui 20 päeva jooksul ei ole akti veel vastavusse viidud, kuid samas ei ole ka keeldutud. Teatud juhtudel on 20-päevane tähtaeg väga lühike, seda näiteks ajal, kui ettepanek edastatakse vahetult KOV valimistele eelneval ajal või nn suvepuhkuse perioodil. Kui aga KOV ei ole mõistliku tähtaja jooksul ettepanekut täitnud, tuleb õiguskantsleril kohtusse pöördumise kohustus täita¹⁵⁸, muidu jääksid avalikud huvid kaitseta.

Peale ülalkirjeldatud repressiivse järelevalve teeb õiguskantsler ka preventiivset tööd: ülevaade, mille õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule, analüüsib muu hulgas ka KOV õigustloovate aktide kooskõla põhiseaduse ja seadustega; selle analüüsi eesmärk on juhtida KOV-te ja teiste organite tähelepanu võimalustele, kuidas tüüpilisi vigu ära hoida ja puudusi kohtuväliselt kõrvaldada.

1.1.3. Järelevalve ulatus

Õiguskantsleri kontroll hõlmab KOV õigustloova sisu vastavust PS ja seadustele, mis tähendab, et kontrolli teostatakse eelkõige materiaalse õiguspärasuse üle. KOV õigustloovate aktide seadustele vastavuse kontrolli puhul tuleks antud kontekstis käsitada seadusena nii Riigikogu formaalselt vastu võetud seadusi kui ka seaduste alusel vastu võetud riigiorganite määrusi ja KOV enda määrusi. Järeldus, et õiguskantsler kontrollib järelevalve käigus õigusakti vastavust ka KOV enda õigustloovatele aktidele, tuleneb eelkirjeldatud vallavanema käskkirja üle järelevalve teostamise juhtumist.

Eelmistes peatükkides kirjeldatud jäätmehoolduseeskirjade preventiivne järelevalve võib hõlmata nii õiguslikkuse kui ka otstarbekuse aspekte, mis on järelatud jäätmeseaduse § 71 lõikest 3: „... eelnõu esitatakse arvamuse saamiseks“ ja „teevad kahe nädala jooksul ettepanekuid eeskirja täiendamiseks“. Jäätmeseadus ei seo ettepanekuid õiguspärasuse

¹⁵⁷ Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. – RTL 2001, 114, 1629.

¹⁵⁸ PSJKMS § 15 lg 1 punkt 1 kohaselt nõuda jõustumata õigustloova akti põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, punkti 2 kohaselt jõustunud õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamist.

aspektiga ning seetõttu ei ole sellise järelevalve raames tehtavad ettepanekud teiselt poolt käsitletavad järelevalvevahenditena, kuna otstarbekuse kaalutlusi sisaldavate ettepanekute täitmine ei ole tagatud riikliku sunniga. Kui õiguspärasusega seotud ettepanekuid ei täideta, allub jäätmehoolduseeskiri, mis kehtestatakse KOV volikogu määrusena, aga KOV õigustloovate aktide üldkontrollile, mida teostab õiguskantsler.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 2 punkti 1 kohaselt lahendab riigikohus taotlusi kontrollida õigustloova akti vastavust PS-le. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei sätesta *expressis verbis* Riigikohtu pädevusena kontrollida KOV määruste vastavust seadustele. Sellest tulenevalt saab õiguskantsler esitada kohtule taotluse ainult sel juhul, kui määrus on vastuolus PS või selle printsiipidega. Selline näiline kitsendus ei tohiks aga tekitada probleeme praktikas, kuna lõppkokkuvõttes on iga vaidlus KOV õigustloovate aktide seaduslikkuse üle taandatav nende vastavusele põhiseaduslikele printsiipidele. Kontrollides vastavust PS-le, on ühtaegu vaatluse all vastavus nii PS sätetele kui ka mõttele, ning see hõlmab ka põhiõiguste kaitse ja riive igakülgsel kontrollil.

KOV õigustloovate aktide õiguspärasuse kontroll peaks hõlmama nii materiaalse kui ka formaalse õiguspärasuse aspekte. Üks formaalse õiguspärasuse eeldus on seaduses sätestatud kollegiaalse organi (s.o nii valitsuse kui ka volikogu) istungil nõutud kvoorumi olemasolu. Kuna kohustuslikus korras edastab KOV õiguskantslerile ainult vastuvõetud aktid, mitte aga istungite protokollid, võib sellest järeldada, et praktikas formaalse õiguspärasuse nõudeid abstraktse järelevalve käigus ei kontrollita. Kuna mõnede volikogu pädevuses olevate küsimuste lahendamiseks on otsustuste vastuvõtul vaja volikogu koosseisu häälteenamust, mis on ka oluline õiguspärase määruse kehtivuse tingimus, oleks oluline, et vähemalt nendes osades hõlmaks õiguskantsleri järelevalve ka protseduuri ja kvoorumi vastavuse kontrolli seaduses toodule. Praktikas teostab õiguskantsler formaalse õiguspärasuse kontrolli määruste üle eelkõige juhtudel, kui tegemist on otsese normikontrolliga, ning tavaliselt ei toimu see mitte õiguskantsleri enda initsiatiivil, vaid ajendatuna volikogu liikmete või teiste isikute pöördumistest.

1.2. Järelevalve KOV halduse üksikaktide üle

Järelevalve KOV volikogude ja valitsuste üksikaktide üle on koondunud Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 sisalduva ülddelegatsiooni kohaselt maavanema pädevusse. Erivolitusnormi alusel teostavad KOV volikogude ja valitsuste üksikaktide üle järelevalvet

keskkonnajärelevalve seaduse § 7 kohaselt keskkonna valdkonnas Keskkonnainspeksioon ja maakorralduse, maade eraldamise, arvestuse ja kasutuse valdkonnas Maa-amet. Maavanemale VVS § 85 antud järelevalve pädevuse võib jagada 3 ossa:

- 1) KOV volikogu ja valitsuse üksikaktide kontroll (VVS § 85 lõige 1),
- 2) seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kontroll KOV kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVS § 85 lõige 1 ja lõige 6),
- 3) seadusega KOV-le pandud või KOV poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmise kontroll (VVS § 85 lõige 7).

Käesolevas peatükis keskendutakse eelkõige esimesele järelevalvevaldkonnale, teised pädevused on vaatluse all järgmistes peatükkides.

Maavanem on täidesaatva riigivõimuasutuse – maavalitsuse juht, kelle nimetab ametisse regionaalministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus. Regionaalministril on kohustus tutvustada kandidaati KOV üksuste liidu üldkoosolekule ning ära kuulata üldkoosoleku arvamus, kuid otsuse langetamisel ei ole ta nende arvamusega *expressis verbis* seotud.¹⁵⁹ Praeguseks on ära langenud varem kehtinud kooskõlastamise nõue maakonna KOV-te esindajatega, mis võis muuta maavanema sõltuvaks kohalikest poliitikutest. Selline õigusliku regulatsiooni muudatus ning samuti VVS § 83 lõikes 6 maavanemale sätestatud tegevuspiirangud¹⁶⁰ peaksid tagama järelevalvet teostava organi suurema sõltumatuse ja erapooletuse KOV-test ning riigi ja avalike huvide parema kaitse. Siiski ei ole seaduses antud ühelegi ülalnimetatud järelevalveorganile sellist ametialast sõltumatust teostada järelevalvet kui põhiseaduses õiguskantslerile. Nii Keskkonnainspeksioon, Maa-amet kui ka maavanem on riigi täitevvõimu osad ning VVS § 93 lõike 1 kohaselt allutatud Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste poolt teostatavale teenistuslikule järelevalvele. Küsimus, kas ja millises ulatuses on järelevalveorgan allutatud teenistuslikule järelevalvele KOV tegevuse üle järelevalve teostamisel, ei ole sugugi üheselt selge. VVS § 93 lõike 6 punkti 1 kohaselt ei laiene VVS sätestatud teenistusliku järelevalve kord riikliku järelevalve toimingutele ning riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele. Hoolimata sellest on Vabariigi Valitsus 22. juuli 2004. a korraldusega nr 569-k teostanud teenistuslikku järelevalve maavanema poolt tehtud KOV järelevalvetoimingute üle, põhistades otsuse sisu mitte maavanema järelevalve käigus teostatud toimingute sisu kontrollimisega, vaid pädevuse kasutamise ja kohustuste täitmise

¹⁵⁹ VVS § 83 muudatus, mis jõustus 06.04.2006.

¹⁶⁰ VVS § 83 lõige 6 kohaselt ei tohi maavanem olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis ega kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse, tegutseda ettevõtja ega prokuristina, töötada ühelgi teisel

kontrolliga. Töö autori arvates ei ole selline teenistuslik järelevalve põhjendatud, eelkõige seepärast, et järelevalvet iseloomustab terviklikkus, mille tõttu on lubamatu lahutada kontrolli formaalsuse ja materiaalsuse aspekti. Järelevalvetoimingute formaalsuse kontroll oleks autori arvates põhjendatud ainult juhul, kui seaduses oleks maavanema järelevalve kujundatud legaliteediprintsiibi kohaselt ning sätestatud eeldused, mille puhul on kohustuslik teostada järelevalvet. Samuti rikub eelkirjeldatud teenistuslik järelevalve oluliselt KOV üle teostatava järelevalve sõltumatust ning sellise käsitusviisi puhul on reaalne oht, et KOV järelevalve muutub otseselt sõltuvaks keskvalitsuse poliitilistest otsustest ja suunistest.

VVS § 85 ja keskkonnajärelevalve seaduse § 7 kohaselt on järelevalve teostajal „õigus“ kontrollida KOV volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkust.¹⁶¹ Seaduse redaktsiooni „.. õigus teostada järelevalvet ..“ on kohus tõlgendanud selliselt, et seadusandja eesmärk ei ole olnud mitte suvaõiguse andmine, vaid eelkõige ikkagi kohustuse panemine, mille täitmisest ei ole maavanemal õigus keelduda. Kohus on asunud seisukohale: „.. maavanema järelevalve olemusest tuleneb vajadus mõista maavanema järelevalvepädevust tema õiguse ja kohustusena kontrollida antud maakonna omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste kõigi kehtivate üksikaktide seaduslikkust ..“¹⁶² Selline seisukoht ei tugine ei oportuuniteedi- ega legaliteediprintsiibile ega võimalda teostada järelevalve käigus erinevaid diskretsioone. Sellise tõlgenduse on kohus andnud seoses üksikisiku kaebusega. Kohtu lõppjäreldus ei lange siin aga kokku teoreetilise seisukohaga, mille kohaselt järelevalve eesmärk ei ole üksikisiku huvide kaitse ega kohtuvälise lisainstantsi loomine kaebeõiguse realiseerimiseks.

Teise kaasuse kohaselt on Tartu maavanema kohusetäitja 29. septembri 2003 kirjaga teatanud, et ei teosta VVS § 85 kohast järelevalvemenetlust, maavanemal puudub kohustus alkatada järelevalvet isiku avalduse põhjal ja et maavanema pädevuses on otsustada, kas alkatada järelevalve või jätta alkatamata. Isik pöördus selle vastuse põhjal Vabariigi Valitsuse poole palvega teha Tartu maavanema kohusetäitjale ettekirjutus kaebaja avalduses taotletud järelevalveks. Nimetatud kaebuse võttis VV menetlusse ja teostas maavanema üle teenistuslikku järelevalvet, milles sedastas formaalse, mitte sisulise külje kontrollimist. „Kui maavanem teeb järelevalve käigus sisulise otsuse kas õigusrikkumise puudumise või olemasolu kohta, siis Vabariigi Valitsus ei kontrolli sisuliselt isiku kaebuses toodud väiteid,

tasustataval ametikohal, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö. Maavanem ei või olla ka valla- või linnavolikogu liige.

¹⁶¹ Vabariigi Valitsuse seadus § 85 lõige 1.

¹⁶² Tartu Ringkonnakohtu 13.01.1997.a otsus haldusasjas nr II-3-10/97.

kuna järelevalve teostamine KOV volikogude ja valitsuse üksikaktide seaduslikkuse üle on VVS § 85 lõike 1 kohaselt maavanema pädevuses.“¹⁶³

Praktikas teostavad järelevalveorganid üksikaktide üle järelevalvet kas omal initsiatiivil või ajendatuna isikute taotlustest. Olgu siin aga veel kord rõhutatud, et seaduse kohaselt ei ole maavanemal kohustust isiku taotlusel algatada järelevalvemenetlust. Maavanemale suunatud isikute kaebusi ja taotlusi ei saa samuti käsitleda vaietena HMS § 73 tähenduses, kuna maavanema järelevalve ei ole KOV volikogu üle teostatav teenistuslik järelevalve. KOKS § 66¹ teenistuslikku järelevalvet reguleerivatest normidest ei nähtu, et linnavolikogude üle teostatakse teenistuslikku järelevalvet. Seega KOV volikogu haldusakti peale esitatud vaide peab HMS § 73 lõikest 2 tulenevalt lahendama volikogu ise.¹⁶⁴ Praktikas on maavanema kohustust teostada järelevalvet kasutanud nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, lähtuvalt oma erahuvidest, ning KOV kollegiaalorganite liikmed, üldjuhul volikogu liikmed, tulenevalt poliitilistest kaalutlustest ja avalikest huvidest. Kuigi seadus ei sätesta, milliste huvide võimaliku rikkumise korral maavanem järelevalvet teostab, tuleb käesoleva töö autori arvates asuda veel kord seisukohale, et seadusandja on järelevalve sihiks seadnud avalike huvide kaitse, kuna maavanema kohtulikud protsessuaalsed õigused ei võimalda erahuvisid kaitstes esitada kõiki kohtulikke nõudeid.¹⁶⁵ Eeldusel, et maavanema järelevalve võiks hõlmata ka erahuvide võimalikku rikkumist põhjustanud aktide kontrolli, ei peaks seda käsitlema mitte järelevalve teostamisena, vaid vaide kohtueelse menetlusena.¹⁶⁶ Vastasel juhul muutuks maavanem tasuta õigusabiandjaks. Asjakohast vaidepädevust ning järelevalvet reguleerivate sätete ebaselgust on rõhutanud ka Riigikohus oma 9. juuni 2004. a lahendis 3-3-1-28-04. Eeltoodust nähtub, et praegune KOV üksikaktide üle järelevalve teostamise regulatsioon on ebapiisav ning jätab väga palju mitmeti tõlgendamise võimalusi.

1.2.1 Järelevalve objekt

Maavanema, Keskkonnainspeksiooni ning Maa-ameti järelevalvele ei ole allutatud mitte kõik KOV üksikaktid, vaid ainult volikogude ja valitsuste üksikaktid, milleks on praegusajal KOKS § 7 lõige 2 kohaselt volikogu otsus ja valitsuse korraldus.

¹⁶³ Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2004. a korraldus nr 569-K „Teenistuslik järelevalve maavanema toimingu üle“ – RTL 2004, 101, 1646.

¹⁶⁴ vt. Riigikohtu 9. juuni 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-28-04.

¹⁶⁵ HKMS § 6 lõike 2 kohaselt ei saa protesti esitamisel taotleda haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemist, avalik-õigusliku suhte tuvastamist ega avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist.

¹⁶⁶ KOV üle kontrolli teostamisel eristatakse järelevalvemenetlust vaidemenetlusest ka Saksamaal. Vt: R. Stober. Viide 35, lk 247.

Seega: KOV haldustegevuse üle teostatava järelevalve jagamises on õigusliku regulatsiooni väljatöötamisel lähtunud eri lähtealustest: õiguskantsleri järelevalve objektiks on haldusakti olemus, maavanema järelevalve objektiks aga akti vastu võtnud organ. Järelevalve objekti kindlakstegemisel tuleb seaduse grammatilise tõlgenduse kohaselt lähtuda akti vastu võtnud organist. Seisukoht, et järelevalve objekt ja vahendid ning volitused peavad õigusriigis tulenema seaduslikest alustest, ei anna võimalust laiendada järelevalve objekti teiste tõlgendusviiside kaudu, mistõttu formaalselt ei allu maavanema kontrollile KOV ametiasutuste üksikaktid ega linnapea käskkirjad. Järelevalve piiritlemine seaduses organi nimetamisega muudab praegusajal töö autori arvates KOV üksikaktide järelevalve liialt kitsaks ja ebatäielikuks. Esiteks seetõttu, et haldusest väljapoole suunatud üksikakte on õigus vastu võtta ka KOV ametiasutustel, ning teiseks, tihti eksivad KOV üksikaktide vastuvõtmisel pädevusnormidega, nii näiteks on valitsuse või volikogu pädevuses oleva üksikakti andnud kas ametiisik ainuisikuliselt või siis KOV ametiasutus või komisjon. Nõnda on seadustega loodud olukord, kus haldusjärelevalvega ei ole hõlmatud kõik KOV haldusaktid: õigustloova sisu puudumise tõttu ei allu need õiguskantsleri kontrollile, ent organi määratluse kaudu ei allu ka maavanema kontrollile.

Hoopis teistsugusele järelevalve objekti määratlusele ja õiguslikule järeldusele võib aga jõuda siis, kui kasutada KOV nimetatud järelevalvenormide analüüsimiseks objektiiv-teleoloogilist tõlgendamismeetodit¹⁶⁷, mille kohaselt tuleb seaduse mõtte väljaselgitamiseks küsida: „millist eesmärki teenib norm, milline on normi mõte?“. KOKS § 30 lõige 4 kohaselt on valla- või linnavalitsuse volitusel õigus korraldusi anda ametiasutuse juhil, KOKS § 57 lõige 5 annab osavalla või linnaosa vanem üksikaktidena korraldusi, Majandustegevuse registri seaduse § 3 lõige 3 kohaselt valla- või linnavalitsuse volitusel võib haldusakte anda valla- või linnavalitsuse struktuuriüksus või asutus. Nimetatud seaduse sätted on mõned neist paljudest juhtudest, kus üksikate ei võta KOV tasandil vastu mitte kollegiaalorganina valla- või linnavalitsus, vaid kas siis seadusest või ka KOV sisepädevusest tuleneva volituse alusel kollegiaalorganist allpool olev KOV struktuuriüksus. Seega võib erinevates KOV-tes teatud valdkonna haldusaktide vastuvõtmine või küsimuste lahendamine seadusest tulenevate piirides toimuda täiesti erinevatel asutuste või organite tasandil. Selliseks eredamaks näiteks võib tuua ehitusvaldkonna, kus ehituslube ja projekteerimistingimusi antakse Tartu linnas välja linnavalitsuse kui kollegiaalorgani poolt, Tallinnas aga linnavalitsusele alluva Tallinna Planeerimisameti poolt formaalselt reaaltoiminguna. Kuna järelevalve objekt ei saa sõltuda

¹⁶⁷ Vt. R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Õigusteabe Juura AS, Tallinn, 1995, lk 84.

mitte KOV sisepädevusest, vaid seadusega määratud välispädevusest, siis peaks eelkõige analüüsima, kas valla- või linnavalitsust käsitleda kitsalt organi tähenduses või laiemalt organina koos tema struktuuriüksuste ja alluvate asutuste ning ametiasutustega. Arvestades, et KOV on vaba otsustusõigus oma sisemiste struktuuride kindlaksmääramisel ning KOKS võimaldab volikogul otsustada KOV ametiasutuste moodustamist, mis Avaliku teenistuse seaduse § 2 lõikes 1 antud definitsiooni järgi on: „kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine“, siis on selge, et KOV järelevalve üksikaktide üle peaks hõlmama kogu KOV tegevust avaliku võimu teostamisel, mistõttu tuleks KOV üksikaktide järelevalve valdkonnas valla- või linnavalitsuse mõistet tõlgendada laiendavalt. Siit tulenevalt ei ole järelevalve objektiks mitte ainult valitsuse korraldused ja volikogu otsused, vaid ka teised KOV halduse üksikaktid olenemata nende formaalsest kujust. Arvestades, et järelevalve eesmärk on avalike huvide kaitse ja avaliku võimu teostamise kontrollimine, siis tuleks kontrolli objekti hulgast kindlasti välistada KOV sisepädevuse raames teenistuslike suhete reguleerimiseks antud halduse üksikaktid (nn interdistsiplinaarsed haldusaktid) ning KOV poolt läbiviidavate riikliku järelevalve ning riikliku sunni kohaldamisel antud otsused.

1.2.2 Järelevalve teostamise kord, vahendid ja intensiivsus

Maavanema, Maa-ameti ja Keskkonnainspeksiooni järelevalve volikogu või valitsuse üksikakti üle toimub repressiivse järelevalvena ja piirneb ainult seaduslikkuse aspekti kontrollimisega, sh kontroll, kas akt on kooskõlas PS-ga, seadustega ja seaduse alusel antud muude õigusaktidega.

Kuna KOV-l ei ole kohustust edastada järelevalve teostajale volikogu ja valitsuse üksikakte regulaarselt, võib sellest järeldada, et järelevalve üksikaktide üle toimub eelkõige kaasuste pinnalt kerkinud normikontrolliga ning on pisteline. Selline järeldus tuleneb ka VVS § 85 lõikest 3, mille kohaselt KOV-d on kohustatud maavanemale esitama volikogude ja valitsuste jõustunud õigusaktide ärakirjad hiljemalt seitsmendal päeval pärast maavanema nõude saamist. Eeltoodu põhjal võib märkida, et maavanema kohustust teostada järelevalvet ei ole seadusandja käsitlenud regulaarse lauskontrollina. Sellise regulatsiooni korral jääb aga saavutamata järelevalve eesmärk: valvata, et mitteõiguspäraseid aktid ei eviks kehtivat jõudu. Lahenduseks võiks maavanema poolt KOV aktide üle teostav järelevalve olla reguleeritud samamoodi kui riigikontrolli poolt teostatava kontrolli mehhanism ning toimuda regulaarselt.

Sellise lahenduse korral peaks kõigi eelduste kohaselt olema maavalitsuses ka vastav struktuuriüksus või spetsialist, kes teostab KOV-te üle järelevalvet.

VVS-s ei ole sätestatud tähtaega, mille jooksul, pärast akti kehtivust allub haldusakt maavanema järelevalvele. Tulenevalt sellest on isikud kasutanud õigust taotleda maavanemalt järelevalve teostamist juhul, kui kohtusse pöördumise tähtaeg on mööda lastud, s.o mitme aasta vanuste haldusaktide puhul. Nii on maavanem teostanud järelevalvet Viljandi Linnavolikogu otsuse üle, mis oli kehtinud üle ühe aasta. Kuna volikogu keeldus akti kooskõlla viimast, tühistas kohus selle maavanema protesti alusel.¹⁶⁸ Selline tähtaja määratlemata jätmine võib näiliselt kahjustada usaldust KOV haldusaktide suhtes ja rikkuda õiguskindluse printsiipi.

Kui maavanem, Keskkonnainspeksioon või Maa-amet leiab, et KOV volikogu või valitsuse üksikakt ei vasta kas täielikult või osaliselt PS-le, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada KOV-le kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul PS, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Seaduse sõnastusest “võib ta esitada” ei ilmne selgelt kohustus esitada ettepanek.¹⁶⁹ Järelikult tuleks järelevalve teostajal juhendada haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusaktide kehtetuks tunnistamise sätetest ja arvestada nimetatud seaduse §-s 67 sätestatud usalduse arvestamise kriteeriume. Asjaolu, et seaduses ei ole KOV üksikaktide järelevalve kujundatud legaliteediprintsiibi järgi, annab järelikult järelevalve teostajale endale õiguse hinnata nii akti seaduslikkust kui ka sellega seotud võimalike huvide rikkumist ja alles seejärel otsustada järelevalvevahendite rakendamine. Tuvastades õigusvastasust, kuid enne ettepaneku esitamist, peaks järelevalvaja veel kord kaaluma nii üksikisiku subjektiivseid õigusi kui ka avalikke huve ning arvestama õiguskindluse printsiibiga. Autori hinnangul peaks pärast eelnimetatud asjaolude kaalumist tegema järelevalvaja ettepaneku viia akt seadusega kooskõlla ainult juhul, kui akti õigusvastasus rikub oluliselt avalikke huve ning nende kaitse vajadus kaalub üles akti tühistamisega kaasneva võimalike isiklike subjektiivsete õiguste rikkumise ja akti tühistamine tagab õigusrahu taastamine või negatiivsete tagajärgede ära hoidmise. Juhul, kui õigusvastase haldusaktiga on rikutud üksnes isiklike subjektiivseid õigusi, ei saa see autori arvates olla aluseks teha vastav ettepanek. Järelikult ei saa seaduse sõnastust “võib ta esitada” tõlgendada absoluutse kohustusena.

¹⁶⁸ Tartu Ringkonnakohtu 07.06.2000 otsus haldusasjas nr II-3-79/2000.

¹⁶⁹ E.-J. Truuväli jt. Osundatud töö, lk 668.

Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul, arvates maavanema ettepaneku saamisest, seda täitnud, pöördub maavanem ettenähtud korras protestiga halduskohtusse. HKMS ei sätesta protesti esitamise kohustuslikku 30-päevast tähtaega nagu kaebuste puhul. Siiski tuleb asuda seisukohale, et kohtusse tuleb pöörduda mõistliku tähtaja jooksul, muidu võivad ettepanekus sisaldunud asjaolud juba muutunud olla. Kuna kohtusse pöördumine ettepaneku mittetäitmisel on sätestatud imperatiivselt, näitab selline regulatsioon veel kord vajadust kaaluda järelevalvemenetluse käigus eri huvisid enne ettepaneku esitamist ning mitte esitama ettepanekuid kergekäeliselt. Kui jätta protest esitamata, seega üks järelevalveväljund kasutamata, jääksid avalikud huvid kaitseta. Seoses protesti esitamisega halduskohtusse tuleks rõhutada, et maavanemal pole õigust iseseisvalt peatada tema poolt vaidlustatava õigusakti toimet.

Üksikaktide kontrollimise käigus teostab maavanem ühtlasi kontrolli KOV üldaktide vastavuse üle PS-le ja seadustele. Juhul, kui maavanem leiab, et KOV üldakt ei ole kooskõlas PS või seadustega, pöördub ta õiguskantsleri poole avaldusega kontrollida akti ning samal päeval saadab avalduse ära kirja akti vastu võtnud KOV organile.¹⁷⁰

Samasugused järelevalvevahendid on ette nähtud keskkonnajärelevalve seaduses nii Keskkonnainspeksioonile kui ka Maa-ametile.

Halduse üksikakti kontrollimisel ei ole kehtivas õiguses ühelgi järelevalveorganil õigust kasutada ei veto õigust ega tühistada akti, allutades seega KOV üksikaktide kontrolli täielikult kohtuliku kontrolli printsiibile ning tagades selle kaudu KOV huvide ja autonoomia võimalikult suure kaitse riikliku sekkumise vastu järelevalve kaudu. Olenemata sellest, kas halduse üksikakt on vastu võetud omahaldus- või delegeeritud riigihaldusülesande täitmisel, ei teostata aktide üle otstarbekuse kontrolli, samuti ei ole ükski halduse üksikaktidest allutatud üldisele eelkontrollile. Kuna Eesti õigusteooria ei erista interdistsiplinaarseid haldusakte väljapoole suunatud haldusaktidest, on maavanema järelevalvele allutatud kõik KOV volikogu ja valitsuse halduse üksikaktid ning selle kaudu on järelevalvele allutatud ka KOV kõrgemate ametnike ametissenimetamist sisaldavad personali otsustused, kui need vormistatakse volikogu või valitsuse üksikaktiga.¹⁷¹

¹⁷⁰ VVS § 85 lõige 5.

¹⁷¹ Vt: Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 6. novembrist 2003 nr 3-3-1-72-03 <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-72-03>.

1.3. Järelevalve KOV omahaldusülesannete täitmise üle

KOV tegevus haldusülesannete täitmisel ei seisne mitte ainult halduse üld- ja üksikaktide andmises, vaid ka faktilises tegevuses ja selle kaudu kohalikuks elukeskkonnaks vajalike tingimuste loomises. Nimetatud kohustuse täitmiseks täidab KOV nii kohalikke omahaldus- kui ka riiklikke ülesandeid. Kohalike ja riiklike ülesannete eristamise üle vaieldakse palju nii teoreetilisel tasandil kui ka Riigikohtus¹⁷² ning praktikas on tihti raske vahet teha, kas seadusega delegeeritakse riigielu küsimuste lahendamist või on tegemist kohaliku elu küsimustega, mille täitmine tehakse seadusega kohustuslikuks. PS-s eristatud KOV omahalduse vabatahtlikest ja kohustuslikest ülesannetest võiks siiski kohustuslike omahaldusülesannetena nimetada eelkõige KOKS § 6 lõikes 1 ja 2 loetletud ülesandeid: korraldada sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu; korraldada koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on KOV omanduses. Loetelust järeldub, et KOV kohustuslikud omahaldusülesanded on tihedalt seotud elutähtsate valdkondadega, milles väljendub sotsiaalse riigi printsiip, ning seetõttu lasub nende täitmisest tuleneva miinimumeksistentsi tagamise kohustus lisaks KOV-le ka riigil.¹⁷³ Riik ja KOV vastutavad solidaarselt nende täitmise tagamise eest ning seepärast on nendes valdkondades õigustatud riikliku järelevalve teostamine, ent selle kujundamisel tuleb järgida EKO art 8 kõige esmasemaid ja olulisemaid nõudeid: seaduses tuleb sätestada järelevalve objekt, sekkumise võimalus ja vahendid.

KOKS § 66 lõige 1 kohaselt teostab KOV järelevalvet maavanem seadusega sätestatud korras. Selline üldine deklaratiivne säte ei anna aga maavanemale volitust sekkuda järelevalve alal, mistõttu volitusnormi tuleb otsida eriseadusest. VVS § 85 lg 7 sätestab, et maavanema pädevuses on: „.. seadusega KOV-le pandud **riiklike** ülesannete täitmise kontroll ..”. Autori arvates ei anna nimetatud säte maavanemale volitust teostada järelevalvet KOV omahaldusülesannete täitmise üle. Praktikas on aga nii õiguskantsleri ametkond kui ka maavanemad tõlgendanud VVS nimetatud sätet järgmiselt: „.. seadusega KOV-le pandud

¹⁷² Vt. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi lahendid 8. märtsist 2000, otsus 3-4-1-3-00 - RT III 2000, 7, 7; 09.02.2000, otsus 3-4-1-2-00 - RT III 2000, 5, 45; 22.12.1998, otsus 3-4-1-11-98 - RT I 1998, 113/114, 1887.

ülesannete täitmise kontroll ..“. Uurides mõlemate institutsioonide järelevalve korras koostatavaid dokumente, ilmnes, et nii õiguskantsler kui ka maavanemad on arvamusel, et maavanema VVS § 85 lg 7 sätestatud järelevalve hõlmab KOKS § 6 lõikes 1 loetletud ja seadusega KOV-le kohustuslikuks tehtud kohaliku elu küsimuste lahendamist. Sellise seisukoha õiguslikkus on töö autori arvates küsitav, sest seadus seda *expressis verbis* ei sätesta. Õigusriigis ei saa pidada lubatavaks põhjendada volituste olemasolu muude kui grammatilise tõlgendamise meetoditega, kuna see võib lõppkokkuvõttes viia riigi täitevvõimu omavolini.

Vajadus KOV kohustuslike omahaldusülesannete täitmise järelevalve järele ilmneb märgukirjade põhjal, mida eraisikud on edastanud maavanemale ja õiguskantslerile. Eeldades, et nii KOV kui ka VVS koostoimes võimaldavad tõlgendada maavanema pädevust omahaldusülesannete üle järelevalve teostamiseks, ei saa ta siiski järelevalve kohustust täita, kuna seaduses puuduvad selleks puhuks järelevalvevahendid ja nende kasutamise kord. Praegusel ajal piirdub maavanema järelevalve kohaliku elu kohustuslike ülesannete täitmise üle ainult informatsiooni saamise õigusega, sest pole õiguslikku alust kasutada muid järelevalve- ning sunnivahendeid. Praktikas lahendatakse nimetatud valdkondade probleeme KOV ja maavalitsuse kirjavahetuse teel, mille käigus kumbki pool argumenteerib oma seisukohti. Selline olukord ei taga aga avalikkuse huvide kaitset ega lahenda probleemi, mistõttu oleks põhjendatud sätestada seaduses maavanema õigus teha kohustuslikke ettekirjutusi, millega mittenõustumisel on KOV-l õigus neid kohtulikult vaidlustada või vastupidi, kasutades õigusaktide kontrolliks ette nähtud järelevalve korda – juhul, kui KOV ei täida ettepanekut, lasub maavanemal kohustus pöörduda kohtusse. Eri järelevalvevahendite sätestamist seaduses võimaldaksid nii EKOH kui ka põhiseadus eeldusel, et KOV-le on kohtuliku menetluse kaudu tagatud oma õiguste kaitse.

Hoolimata sellest, et KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud KOV omahaldusülesannete täitmise üle puudub autori arvates maavanemal järelevalvepädevus, ei ole nimetatud teenused siiski riiklikust järelevalve pädevusest täielikult välistatud. Ühisveevärk ja -kanalisatsioon¹⁷⁴, soojamajandus¹⁷⁵ ning ühistransport¹⁷⁶ on oma olemuselt teenused, mille osutaja on tema käes oleva olulise vahendi tõttu monopoolses seisundis ning seetõttu allub nende teenuste osutamine elanikkonnale ja selle kvaliteet nii tarbijakaitseameti kui ka konkurentsiameti poolt

¹⁷³ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica, 2000, nr 8, lk 502.

¹⁷⁴ Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseadus – RT I 1999, 25, 363.

¹⁷⁵ Kaugkütteseadus – RT I 2003, 25, 154.

teostatavale riiklikule järelevalvele. Riikliku erastamispoliitika tõttu on nimetatud KOV olemuslikud ülesanded muutunud äriettevõtluseks, mistõttu riiklikule järelevalvele on allutatud teenust osutav ettevõtja, aga mitte KOV kui isik, kellel lasub kohustus korraldada nende teenuste osutamist, ning seetõttu ei ole käesoleva töö raames põhjust analüüsida nimetatud riiklikku järelevalvet täpsemalt.

KOV kohustuslike omahaldusülesannete mittetäitmine või mittenõuetekohane täitmine või ka vabatahtlike ülesannete täitmine võivad olla taandatavad isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste riivele. Nendel juhtudel on õigustatud KOV üle järelevalvet teostama õiguskantsler, täites *ombudsman*'i funktsioone. Õiguskantsleri seaduse § 25 lg 2¹⁷⁷ ja § 34 lg 2¹⁷⁸ nimetavad eeldused, mille ilmnemisel on õiguskantsleril õigus järelevalvemenetlust mitte alustada. Selle alusel võib järeldada, et tegemist on legaliteediprintsiibi järgi kujundatud menetlusega. Legaliteediprintsiibi järgi sätestaks õigusakt järelevalvemenetluse kohustuslikud alused, järelikult on konkreetse seaduse määratlus selle printsiibi vastupidine väljendus, kuid lähtudes seaduse eesmärgist – kohustada õiguskantslerit teostama järelevalvet kõikidel juhtudel, kui ei ilmne seaduses sätestatud keeldumise õigustusi – ei saa seda tõlgendada oportuuniteediprintsiibina. Õiguskantsler alustab menetlust esitatud avalduste alusel või talle teatavaks saanud teabe põhjal omal algatusel. Nii näiteks on õiguskantsler ajakirjanduses avaldatud informatsiooni põhjal alustanud menetlust, analüüsima Kohtla-Järve linnas Viivikonna linnaosas soojusenergiaga varustamist, kus KOV on näiliselt rikkunud isikute sotsiaalseid põhiseaduslikke õigusi. Menetluse käigus on õiguskantsleril õigus teha järelepärimisi, millele KOV organ või asutus on kohustatud vastama ja andma oma selgitused hiljemalt kümne päeva jooksul. Kui rikkumine tuvastatakse, on õiguskantsleril õigus teha ettepanek rakendada abinõusid ja kõrvaldada puudused. Juhul kui järelepärimisele ei vastata ega kõrvaldata rikkumist, ei lahendata sellist vaidlust mitte kohtuvaidluse korras, vaid õiguskantsleri seaduse § 35² lõike 3 kohaselt, kui õiguskantsleri soovitus või ettepanekut ei täideta või järelepärimisele ei vastata, võib õiguskantsler teha selle kohta ettekande asutuse järele valvavale asutusele, Vabariigi Valitsusele või Riigikogule. KOKS § 66 lg 1 kohaselt

¹⁷⁶ Ühistranspordiseadus - RT I 2000, 10, 58.

¹⁷⁷ Õiguskantsleri seaduse § 25 lõike 2 kohaselt võib õiguskantsler jätta avalduse läbi vaatamata, kui:
1) avaldus ei vasta käesolevas seaduses sätestatud nõuetele ja avaldaja on jätnud puuduse tähtaja jooksul kõrvaldamata;
2) avaldus on ilmselgelt alusetu.

¹⁷⁸ Õiguskantsleri seaduse § 34 lõike 2 kohaselt võib õiguskantsler jätta esitatud avalduse läbi vaatamata, kui:
1) avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest;
2) isikul on võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid;
3) kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus.

peaks üldise järelevalve teostamine KOV üle kuuluva maavanemate pädevusse. Analüüsidest näiid sedakaudu loogiliselt maavanema järelevalvet, tuleb sedastada „nokk kinni ja saba lahti, saba kinni ja nokk lahti“ olukorda.

1.3.1. Järelevalve KOV omahaldusülesannete täitmise üle eriseaduste alusel

KOV planeeringute koostamise üle on riiklik järelevalve reguleeritud väga täpselt. Planeerimisseaduse¹⁷⁹ § 23 lõike 1 punkti 1 kohaselt teostab KOV üldplaneeringute ja detailplaneeringute üle järelevalvet maavanem, kes kontrollib planeerigu seaduslikkust ja tehnilistele normidele vastavust ning punkt 5 kohaselt annab omapoolse seisukoha eriarvamusel olevate poolte vaidluse korral. Nii teostab maavanem ühelt poolt riiklikku järelevalvet, teiselt poolt kohtuvälist lepitusmenetlust.¹⁸⁰ Maavanema järelevalve on oma olemuselt kohustuslik preventiivne järelevalve, mis peab eelnema seaduses sätestatud juhtudel KOV planeeringu kehtestamisele. Arvestades planeerimismenetluse tähtsust, sellest mõjutatud suurt isikute ringi ja planeeringu realiseerimisega seotud suuri kulutusi, on igati põhjendatud KOV tegevuse kontrollimine preventiivsete vahenditega. Maavanema järelevalve on ühest küljest õiguslikkuse kontroll, kuid esitades lepitusmenetluses oma arvamuse, on tegemist iseloomult diskretsioonipiiride ulatusliku kontrolliga ning avalike ja erahuvide kaalumiseega. Maavanem annab oma heakskiidu planeeringule pärast järelevalve korras esitatud nõuete täitmist ja vaidluste lahendamist ning tagastab selle KOV kehtestamiseks. Kui aga KOV ja maavanem jäävad eriarvamusele, lahendab nendevahelise vaidluse planeerimisseaduse § 23 lõike 5 kohaselt omakorda Siseministerium.

Planeerimisseaduse § 26 lõige 1 annab õiguse vaidlustada planeeringu kehtestamise otsus igale isikule, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega on planeerimisseaduses antud võimalus teostada planeeringute üle avalikku kontrolli samamoodi kui keskkonnavalaste otsuste puhul. Samas ei anna aga planeerimisseadus maavanemale *expressis verbis* eraldi volitust pöörduda planeeringu vaidlustamiseks protestiga kohtusse ning maavanem kui riikliku järelevalve teostaja ei ole autori arvates hõlmatud § 26 lõikes 1 nimetatud määratlusse „iga isikuga“. Kuigi planeerimisseadus ei sätesta maavanema repressiivset järelevalvet, tuleb võtta arvesse, et planeering kehtestatakse volikogu või valitsuse üksikaktiga ning maavanem teostab kehtestatud planeeringute õiguspärasuse järelevalvet VVS § 85 lõike 4 alusel.

¹⁷⁹ RT I 2002, 99, 579.

¹⁸⁰ Arvestades, et planeerimismenetlus on avalik menetlus, mille käigus võib arvamust avaldada iga isik, siis ei pruugi eri eriarvamuste puhul olla tegemist subjektiivsete õiguste rikkumisega, mistõttu autori arvates ei oleks õige nimetada sellist menetlust vaidemenetluseks.

Eeltoodust võib järeldada, et KOV planeeringute üle järelevalve teostamisel on kasutatud nii loaandmise kui ka kohtuliku kontrolli printsiipi.

Peale eelkirjeldatu teostatakse KOV üle ka sellist preventiivset järelevalvet, mida võiks nimetada KOV kondomiiniumiks. Näiteks peab KOV KOKS § 14 lõike 2 kohaselt enne KOV lipu või vapi kinnitamist küsima lipu või vapi kavandi kohta arvamust Riigikantseleilt. Keeleseaduse § 11 alusel võib KOV, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, KOV volikogu ettepanekul ja Vabariigi Valitsuse otsusel kasutada eesti keele kõrval KOV sisemise asjaajamise keelena vastava omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrahvuse keelt. Kuna mõlemad nimetatud juhtumid on nn piiripealsed – nii kohaliku elu kui ka riigi küsimused –, ei ole KOV-le tagatud kohtulik kaitse nimetatud järelevalve rakendamisel. Selline käsitlusviis on kooskõlas EKO art 11, mille kohaselt tuleb KOV õiguslik kaitse tagada vaid **oma** volituste vabaks kasutamiseks, ent selle alla ei käi ei KOV sümboolika ega ka riigikeele kasutamine.

1.4. Järelevalve KOV poolt riiklike ülesannete täitmise üle

Üldine pädevus teostada järelevalvet KOV üle riiklike ülesannete täitmisel tuleneb VVS § 85 lõikest 7, mille kohaselt on maavanemal või tema korraldusega volitatud ametnikul õigus kontrollida seadusega KOV-le pandud või KOV poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmist. Saksa õiguses nimetatakse sellist KOV järelevalvet liiki valdkonna järelevalveks, sks *Fachaufsicht*. Eksitav on antud kontekstis „... KOV poolt halduslepinguga võetud ..“, sest riiklike kohustuste võtmist ei saa KOV teostada ühepoolselt, saavutamata kokkulepet riigiga. Nimetatud sätte kohaselt hõlmab maavanema järelevalvepädevus ainult riiklike ülesannete täitmisega seotud valdkondi. Kuna VVS-is puudub viide kontrolli teostamise kohta eriseaduse järgi või lepingus sätestatud volitusnormi vajalikkusele, annab see maavanemale pädevuse kontrollida kõiki KOV poolt riiklike ülesannete täitmisega seotud toiminguid ja akte, omamata selleks pädevust eriseaduses. Viimane ei tähenda muidugi seda, et riikliku ülesande delegerimise seaduses ei võiks riikliku järelevalve teostajaks olla määratud mõni muu riiklike võimuvolitustega asutus, ning sel juhul tuleks järelevalve pädevuse selgitamisel lähtuda põhimõttest *lex specialis derogat lex generalis*.

EKO art 8 lg 2, mis lubab delegeeritud ülesannete täitmisel teostada järelevalvet kõrgemalseisvatel võimuorganitel, loob eeldused teostada teenistusliku järelevalvega sarnast

kontrolli, mil KOV-l puudub õigus kohtulikule kaitsele. Ei KOKS § 66¹⁸¹ ega VVS § 98¹⁸² ei käsitle maavanema järelevalvet KOV üle riiklike ülesannete täitmisel teenistusliku järelevalvena. Eelmärgitust kerkib üles küsimus riikliku järelevalve teostaja volituste kohta: VVS, mis annab pädevuse teostada järelevalvet, ei sätesta antud juhul järelevalvevahendeid, sekkumise korda ega intensiivsust.¹⁸³ Uurides KOV poolt riiklike ülesannete täitmise üle järelevalve teostamise regulatsiooni tulebki seetõttu pöörduda vastavat valdkonda reguleeriva eriseaduse poole. KOV-te poolt täidetavate riiklike kohustustena võiks eelkõige nimetada maareformi eeltoimingute tegemist, üldhariduse andmist, sotsiaalhoolekannet, mis omakorda jaguneb nii riiklikuks kui ka omavalitsuslikuks hoolekandeks. KOV üle teostatav riiklik järelevalve on nimetatud valdkondades sätestatud vastavat valdkonda reguleerivas eriseaduses. Ent valdkonniti erineb regulatsioon suuresti, seepärast tuleb positiivses õiguses kujundatud järelevalve olemuse mõistmiseks analüüsida iga valdkonna riiklikku järelevalvet eraldi.

1.4.1. Omandireform

Omandireform on viimasel 20 aastal olnud üks riigi suuremamahulisemaid ülesandeid, millega seotud paljud kohustused on delegeeritud KOV-tele. Maareformi seaduse § 38 lõike 2 kohaselt on Maa-ametil õigus maareformi¹⁸⁴ käigus kontrollida KOV organi tegevust maareformi tegemisel, nõuda KOV organilt infot ja aruandeid maareformi kohta, teha KOV organile kohustuslikke ettekirjutusi maareformi kohta. Kui KOV ei täida seadusel põhinevaid ettekirjutusi tähtajaks, on kooskõlastatult maavanemaga õigus anda maareformi seadusega KOV pädevusse antud toimingute teostamise õigus üle maavalitsusele. Nimetatud sätetest tulenevalt on vaja järelevalve aspektist analüüsida KOV poolt maareformi käigus täidetavate kohustuste olemust ning mõisteid „kohustuslikud ettekirjutused“ ja „seadusel põhinevad ettekirjutused“.

Riigikohtu 20. märtsi 2001. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-6-01 on kohus asunud seisukohale: „MaaRS § 22² lg 1 järgi korraldab maa erastamist maavanem. KOV teeb maa erastamisel seaduses ja sellest tulenevates õigusaktides sätestatud erastamise eeltoimingud. Ka nende

¹⁸¹ KOKS § 66¹ lõike 1 kohaselt on teenistuslik järelevalve valla- või linnavalitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.

¹⁸² VVS § 98 lõike 1 kohaselt teostab maavanem teenistuslikku järelevalvet maavalitsuse ametiisikute ning maavalitsuse hallatavate riigiasutuste ja nende juhtide aktide ning toimingute üle.

¹⁸³ VVS § 85 lõige 7 sätestab, et maavanemal või tema korraldusega volitatud ametnikul on õigus kontrollida seadusega kohalikule omavalitsusele pandud või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmist.

eeltoimingute tegemine on riikliku haldusülesande täitmine. Seega tuleb riigi ja KOV tegevus maa erastamisel lugeda ühtseks menetluseks. Kui selles menetluses tekivad riigi ja riiklikku haldusülesannet täitva KOV vahel eriarvamused, tuleb need lahendada kohases haldusmenetluses, näiteks järelevalve korras, mitte aga halduskohtumenetluses.“ Nimetatud kaasusest võib järeldada, et KOV eeltoimingute tegemise raames antavad aktid on oma olemuselt HMS § 52 tähenduses osa- või eelhaldusaktid, mistõttu olenevalt akti adressaatidest ja puudutatud isikute õigustest, tuleb järelevalveks valida proportsionaalsed sekkumisvahendid. Autor on arvamusel, et kui tekkinud vaidlusse on haaratud ainult riik ja KOV ning vaidlus ei puuduta KOV õigusi otsustada kohaliku elu küsimuste üle, siis võib riigiasutuse ja KOV vahelised eriarvamused tõepoolest lahendada teenistusliku järelevalve korras: VVS riigiasutuse üle teenistuslikku järelevalvet teostava organi poolt ja korras. Osa- ja eelhaldusaktide regulatsiooni sätestamine HMS-is tekitab vajaduse täpsustada seadustes maareformi käigus teostatava riikliku järelevalve õiguslikke aluseid ja sekkumise korda.

Kui aga tekkinud eriarvamus puudutab KOV põhiseaduslikke või seaduses sätestatud õigusi, tuleb lubatavaks pidada vaidluse lahendamist kohtu poolt. Nii on Riigikohus 15. märtsi 2006. a haldusajlas nr 3-3-1-78-05 asunud seisukohale: „KOV poolt maa sihtotstarbe määramine maa riigi omandisse jätmise menetluses on reguleeritud kui kohaliku elu küsimuse otsustamine. Riik saab riigi omandisse jäetavale maale määrata sihtotstarbe vaid siis, kui vastav vald või linn jätab selles küsimuses arvamuse andmata. KOV pädevus maa sihtotstarbe määramisel ei tohiks välistada riigi seaduslikul alusel toimuvat sekkumist maa sihtotstarbe määramisse juhul, kui see on seotud riigi ülekaalukate avalike huvidega. Riigi sekkumine peaks toimuma kohases menetluses, kaaludes ühelt poolt riigi huve ja teiselt poolt KOV huve.“ Sellest tulenevalt ei saa maareformi seaduses sätestatud kohustuslikku ettekirjutust tõlgendada alati kui teenistusliku järelevalve korras antavat akti, mida KOV ei saaks kohtulikult vaidlustada.

Teenistusliku järelevalvega sarnast menetlust, mille käigus järelevalve teostaja ise tunnistab vastava KOV haldusakti kehtetuks, ei saa ka rakendada olukorras, kus KOV ei ole enam ise õigustatud haldusakti muutma kolmandatele isikutele loodud õiguste tõttu. Nii nähtub Riigikohtu 5. aprilli 2006. a otsusest haldusajlas nr 3-3-1-15-06, et sel juhul saab järelevalvet teostada maavanem KOV üksikaktide järelevalveks ette nähtud korra kohaselt, esitades ettepaneku KOV-le ja selle mittetäitmisel protesti halduskohtusse. Järelikult võib „seadusel

¹⁸⁴ Maareform on maareformi seaduse kohaselt omakorda jagatud mitmeks menetluseks: maa erastamine, riigi omandisse jätmine, munitsipaliseerimine, tagastamine.

põhinevaid ettekirjutusi“ tõlgendada nõnda, et riiklik järelevalve KOV üle maareformi toimingute tegemisel saab hõlmata ainult seaduslikkuse, mitte aga otstarbekuse aspekti.

1.4.2. Sotsiaalhoolekanne

Sotsiaalhoolekande seaduse¹⁸⁵ (edaspidi SHKS) § 5 lõike 2 kohaselt korraldavad riiklikku sotsiaalhoolekannet sotsiaalminister ja maavanemad, lõike 4 järgi korraldab OV sotsiaalhoolekannet valla- või linnavalitsus.¹⁸⁶ SHKS § 7 lõike 2 kohaselt lasub kohustus valvata maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise järele maavanemal või tema volitatud isikul. Sättest, mille kohaselt maavalitsus peab vähemalt kord aastas esitama Vabariigi Valitsusele vastava kirjaliku ettekande, nähtub, et järelevalve peab olema regulaarne ja hõlmama kõiki maakonna KOV; ühtlasi ei ole see ajendatud isikute kaebustest. Põhiseaduses ja riigikontrolli seaduses sisalduva üldvolituse alusel teostab sotsiaalhoolekandeks eraldatud raha kasutamise sihtotstarbelisuse üle järelevalvet ka Riigikontroll. Seega: järelevalves riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud raha kasutamise üle KOV poolt on ülesanded dubleeritud ning riigi huvid on sellest aspektist kindlalt kaitstud. Kontrolli eesmärk – tagada riigi rahaliste vahendite seaduslik kasutamine – peaks antud valdkonnas kindlalt täidetud olema.

Sotsiaalhoolekande ülesannete täitmisel tuleb aga raha kasutamise kontrollist olulisemaks pidada põhiseaduses sätestatud sotsiaalriigi printsiibi¹⁸⁷ nõuete täitmist: riik peab tagama, et riigis elavad inimesed oleksid inimväärselt koheldud ja neile oleks kindlustatud sotsiaalne miinimum. Sotsiaalhoolekande puhul on tegemist PS § 28 kohaselt topelfunktsiooniga: nii riigi kohustustega, mille täitmine on osaliselt delegeeritud KOV-le, kui ka KOV ülesannete hulka kuuluva kohaliku elu küsimusega, mistõttu ülesande topeltasetus seab järelevalvele nõude määratleda täpselt kontrollitava funktsiooni olemuslik kuuluvus. Võttes arvesse, et riigi üldine kohustus on hoolitseda sotsiaalse õigluse eest, ei peaks antud valdkonnas maavanema pädevusse kuuluma mitte üksnes järelevalve riigi aspektist avalike huvide tagamise üle, vaid ka üksikisikute subjektiivsete õiguste tagamine, st. kaebuste ja vaiete lahendamine KOV

¹⁸⁵ RT I 1995, 21, 323.

¹⁸⁶ Sotsiaalhoolekandest kui põhiõigusest ning sellega seotud riigi ja KOV kohustustest vt. täpsemalt: T. Annus, B. Aaviksoo. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica. Eriväljaanne, 2002.

¹⁸⁷ Sotsiaalriiklus on sätestatud PS I. peatükis, II peatüki sissejuhatuses, § 10 p 3, p 3.2., p 3.4; § 11 p 3.4.; § 28 p 1, p 4; § 54 p 2; § 113 p 7.

tegevuse peale kohtuväliselt ning kiirendatud korras. Kui üldjuhul on järelevalve eesmärk avalike huvide kaitse, siis sotsiaalvaldkonnas on järelevalvet vaja eelkõige isikute subjektiivsete õiguste kaitseks. Sotsiaalhoolekandega seotud küsimused vajavad paljudel juhtudel kiiret sekkumist ning eriarvamuste korral ei ole abivajajal alati võimalik oodata aastaid kestva kohtumenetluse lahendit. Selliseid seisukohti õigustab EKO art 8 lg 2 „halduskontrolli võivad teostada ka kõrgemalseisvad võimuorganid, selleks et kiirendada kohalikele võimuorganitele delegeeritud ülesannete täitmist“. Sotsiaal- ja õigusriigis on raske seada kõrgemale ühtegi muud huvi kui „inimene“ ja „inimväärne elu“, mistõttu võib antud valdkonnas isikute subjektiivsed huvid determineerida avalikeks huvideks. Intensiivsete järelevalvevahendite kasutamist õigustab samuti EKO art 8 lõikes 3 sätestatud põhimõte, et järelevalveviisi valikul tuleb tagada kontrollorgani sekkumise ulatuse tasakaal kaitstavate huvide tähtsusega.

Nii ongi KOV üle sotsiaalhoolekande valdkonnas teostatav järelevalve lühikese aja jooksul teinud läbi hulga äärmuslikke muudatusi. Kuni 01.08.2002 kehtinud SHKS ei sätestanud *expressis verbis* järelevalve teostamist KOV tegevuse üle isikute subjektiivsete õiguste rikkumisel, vaid SHKS § 47 kohaselt kuulus sotsiaalhoolekannet puudutavate vaidluste lahendamine (õiguste rikkumine, ebaõige tegevus või otsus) kohtute pädevusse. Eeltoodud sättest juhindudes keeldus Ida-Viru maavanem mitmel korral isikute avalduse alusel mis tahes järelevalve teostamisest, kuid seda ei saanud õigeks pidada ka tol ajal kehtinud SHK § 7 lõike 2 valguses, mis andis maavanemale üldise järelevalvepädevuse KOV-te tegevuse üle sotsiaalhoolekande korraldamisel. Paraku ei taganud selline regulatsioon abivajajate huvide kiiret kaitset, mistõttu oli kahtlemata vaja muuta järelevalvet kujundavaid seadussätteid, et tagada järelevalve regulatsiooni põhitingimus – seaduslikkus.

Kehtiva SHKS § 33 lõike 3 redaktsiooni järgi vaatab maavanem läbi isikute vaided sotsiaalteenuste, -toetuste, ja -abi andmisest keeldumise otsuste kohta. Vaide läbivaatamisel on maavanemal õigus teha HMS §-s 85 loetletud otsused.¹⁸⁸ Järelikult käsitletakse kehtiva redaktsiooni kohaselt maavanema järelevalvet antud valdkonnas teenistusliku järelevalvena. Siiski tuleb asuda seisukohale, et teenistuslikku järelevalvet saab kasutada ainult selles osas, milles KOV täidab riigi poolt delegeeritud ülesandeid. Sotsiaalhoolekandega seotud toiminguid ja otsuseid, mis tehakse KOV volikogu poolt vastu võetud *praeter legem* määruste

¹⁸⁸ HMS § 85 kohaselt on haldusorganil vaiet lahendades õigus rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed, teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingute sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks, teha ettekirjutus toimingute tagasitäitmiseks, jätta vaie rahuldamata.

alusel¹⁸⁹, ei saa autori arvates ikkagi allutada teenistuslikule järelevalvele. Kuid arvestades, et tegemist on olulise küsimuse lahendamisega, mille puhul on põhjendatud intensiivsemate järelevalvemeetmete rakendamine, tuleks pidada lubatavaks teenistusliku järelevalvega sarnast järelevalvet, nn lepitusmenetluse regulatsiooni kaudu: kui KOV ei nõustu maavanemaga, saab ta kasutada kohtu õiguslikku kaitset.

SHK § 38 kohaselt saab maavanem, kontrollides tema halduspiirkonnas osutatavate sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi kvaliteeti, puuduste ilmnemisel teha ettekirjutusi need kõrvaldada ning ettekirjutuse mittetäitmisel rakendada sunniraha menetlust. Kuigi SHKS ei ole otseselt sätestatud KOV võimalust vaidlustada ettekirjutus, tuleb asuda seisukohale, et tegemist on tavapärase asendustäitmise ja sunniraha haldusmenetlusega, milles KOV-le on tagatud õiguslik kaitse kohtu korras.

1.4.3. Hariduse andmine

KOV oluline riigielu valdkonda kuuluv ülesanne on autori arvates ka hariduse andmine¹⁹⁰, mis PS § 37 lõike 7 kohaselt on riikliku järelevalve all. Sellest võib järeldada, et riiklikule järelevalvele on allutatud eelkõige KOV õppeasutuse õppe- ja kasvatustegevus. Haridusseaduse § 4 kohaselt tagavad riik ja KOV Eestis igapäevase võimalus täita koolikohustus ja pidevõpe õigusaktides ettenähtud tingimustel ja korras. Koolieelse lasteasutuste seaduse¹⁹¹ § 10 kohustab valla- või linnavalitsust looma kõigile oma haldusterritooriumil alaliselt elavatele lastele, kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Koolieelse lasteasutuse seaduse § 1 lõike 1 kohaselt koolieast noorematele lastele hoidu ja **alushariduse** omandamist võimaldab **õppeasutus**. Viimasest sättest tulenevalt ei ole üheselt võimalik järeldada, millise olemusliku ülesandega on tegemist – kas kohaliku elu või riikliku elu küsimusega – selle eristamine on aga oluline nii riikliku järelevalve kui ka finantseerimise aspektist. Nagu hoolekande on ka hariduse valdkonna üle teostava riikliku järelevalve regulatsioon teinud läbi olulise muudatuse.

¹⁸⁹ S.o. näiteks kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritavad sotsiaalteenused ja -toetused, mille maksmise ja määramise korra kehtestab volikogu.

¹⁹⁰ Samas on aga Riigikohtu halduskolleegium 18. juuni 2002. a otsuses nr 3-3-1-37-02 <http://www.nc.ee/rkis/laheidid/tekst/3-1-37-02.html> leidnud: „Põhiseaduse § 37 kohaselt on igapäevane õigus haridusele. Samas paragrahvis sätestatakse, et hariduse kättesaadavaks tegemiseks peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Ka haridusseaduse § 4 lõike 1 kehtestab, et riik ja kohalik omavalitsus tagavad Eestis igapäevase võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks õigusaktides ette nähtud tingimustel ja korras. Haridusseaduse § 7 sätestab kohaliku omavalitsuse pädevuse hariduse andmisel. Nimetatud paragrahvi lõike 2 punkti 3 kohaselt on kohaliku omavalitsuse kohustus tagada oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majanduslik teenindamine ja finantseerimine. Seetõttu on halduspiirkonnas vajalikul arvul õppeasutuste ülalpidamine ja tasuta hariduse andmise kohustus eelkõige kohaliku elu küsimus.“

¹⁹¹ RT I 1999, 27, 387.

Kuni 01.09.2006.a kehtinud regulatsiooni kohaselt teostasid riiklikku järelevalvet kooli ning lasteasutuste õppe- ja kasvatustegevuse üle Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud ja maavanem. Nii oli maavanemal põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse¹⁹² ning koolieelse lasteasutuste seaduse alusel õigus teostada sõltumata ministeeriumi suunistest iseseisvalt järelevalvet KOV halduses olevate haridusasutuste üle. Järelevalve hõlmas hariduse andmise ja kasvatamisega seotud küsimusi nii seaduslikkuse kui ka haridusteenuse kvaliteedi ja otstarbekuse aspektist. Viimane järeldeb riiklikule järelevalve organile antud pädevusest esitada ettepanekuid kooli hariduselu parema korraldamise kohta. Riiklikul järelevalveorganil oli nii informatsiooni-, inspekteerimise kui ka suuniste andmise õigus. Õiguspärasuse kontrolli raames tehtud „seaduslikke ettekirjutusi“ oli direktor kohustatud täitma. Ettekirjutuse vaidlustamiseks oli õigus esitada vaie Haridus- ja Teadusministeeriumile kümne tööpäeva jooksul alates ettekirjutuse teatavastegemisest direktorile, kuid kohtulikku vaidluse lahendamist seadus ei sätestanud. Eeltoodust järeldeb, et haridusvaldkonna riiklik järelevalve oli kujundatud teenistusliku järelevalve olemuse järgi, mis on lubatud delegeeritud riiklike ülesannete täitmise korral, kuna ei riiva KOV olemuslikku autonoomiat.

Alates 1.09.2006 muutunud regulatsiooni kohaselt ei ole maavanemal enam iseseisvat järelevalvepädevust, vaid ta vajab selleks üld- või erivolitust Haridus- ja Teadusministeeriumilt. Riiklik järelevalve on temaatiline ning regulaarne. Selleks, et tagada järelevalve kvaliteet ja kontrolli adekvaatsed tulemused kontrollija kompetentsuse kaudu, on esimest korda kehtestatud järelevalve teostajale kvalifikatsiooninõuded. Samas eeldab ja võimaldab järelevalve ainult seaduslikkuse aspekti kontrolli. Kui järelevalve käigus avastatakse valla- või linnavalitsuse või valla- või linnavolikogu üksikakti ebaseaduslikkus, suunatakse see järelevalve teostamiseks maavanemale Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud korras ja vahenditega. Selline regulatsioon ei ole aga kooskõlas järelevalve jagamatuse põhimõttega ning järelevalveorgan ei taga talle seatud sihte.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse¹⁹³ ning koolieelse lasteasutuste seaduse sättest, mille kohaselt ettekirjutuses märgitakse selle vaidlustamise võimalused, tähtaeg ja kord, võib järeldeb, et uue regulatsiooni järgi ei saa ettekirjutust enam käsitada teenistusliku järelevalve korras tehtava ettekirjutusena, vaid tavapärase haldusaktina, mis allub halduskohtulikule kontrollile.¹⁹⁴ Ettekirjutuse täitmise tagamise vahendina kasutatakse asendustäitmise nõuet ja

¹⁹² RT I 1993, 63, 892.

¹⁹³ RT I 1993, 63, 892.

¹⁹⁴ Seletuskiri „Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse“, „Erakooliseaduse“, „Kutseõppeasutuse seaduse“ ning „Koolieelse lasteasutuse seaduse“ muutmise seaduse“ eelnõu juurde. Seaduse seletuskiri vt: <http://web.riigikogu.ee/ems/sarasin/mgetdoc?itemid=060380002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

sunniraha menetluse asemel õigust tunnistada koolitusluba kehtetuks. Ühelt poolt ei võimalda selline regulatsioon tagada ettekirjutuse täitmist ning teiselt poolt on rikutud proportsionaalsusprintsipi, kuna ei ole võimalik valida järelevalvemeedet olenevalt rikkumise laadist.

Eeltoodust nähtub, et hariduselu regulatsioonis on muudetud järelevalve korda vastupidi sotsiaalhoolekandele – teenistuslikult järelevalvelt on üle mindud valdkonnajärelevalvele, mis on iseloomulik kohaliku elu ülesannete valdkonnas teostatavale järelevalvele.

Riikliku järelevalve objekt hariduse valdkonnas on KOV haridusasutuse õppe- ja kasvatustegevus ning see ei hõlma KOV eelarvest eraldatud rahaliste vahendite ja kooli valduses oleva vara kasutamise sihtotstarbelisust, sõlmitud lepingute õiguspärasust ega muud majandustegevust. Sellisest kitsast objekti piiritlest järeldub, et järelevalve ei hõlma KOKS § 6 lõikes 2 sätestatud haridusasutuste ülalpidamise kohustust ega KOV tegevusetuse juhtumeid, kui KOV territooriumil ei ole piisavalt haridusasutusi. Järelikult võib väita, et riikliku järelevalve kaudu ei saa sundida KOV asutama koole ja lasteasutusi või korraldada nende ülesannete täitmist muul viisil, et tagada kõigile KOV territooriumil elavatele vastavas vanuses lastele kas lasteasutuses või koolis käimise võimalus.¹⁹⁵ Seetõttu on järelevalve regulatsiooni väljatöötamisel jäänud tähelepanuta järelevalve eesmärk – tagada, et KOV täidaks kõik seaduses sätestatud kohustused. Kuna tegemist ei ole mitte ainult teoreetilise, vaid praktilise probleemipüstitusega, vajab selle küsimuse lahendamine seaduses täpset regulatsiooni.

¹⁹⁵ Nimetatud probleem on teravalt päevakorral Tallinna ja selle lähiümbruse valdades, mille elanikkond on hoogustunud elamuehituse tagajärjel oluliselt suurenenud, kuid KOV omalt poolt ei ole arendanud tema haldusallas kuuluvate teenuste mahtu ja nii on väga suur puudus lasteaiakohtadest. Samas ei ole lasteaias käimine põhiseadusega tagatud õigus, mille rikkumise korral saaks sekkuda õiguskantsler.

2. Finantsjärelevalve

Tulenevalt PS antud autonoomiast on KOV iseseisev riigieelarvest lahutatud majandusüksus: tal võib olla mitmesuguseid põhivarasid ja kapitali, ta võib neid omandada ja neist vabaneda, asutada äriühinguid ja sihtasutusi. Samuti on KOV-le tagatud õigus käsutada iseseisvalt seaduses sätestatud piirides ja korras oma eelarvet ja kehtestada makse. Eelnimetatus väljendub KOV põhiseaduslik garantii: vabadus määrata iseseisvalt kindlaks oma kulutuste prioriteedid, ehkki teiselt poolt on need allutatud seaduse reservatsioonile¹⁹⁶. Nimetatud põhiseaduslikust garantiist ning EKOH art 8 ja 9 tuleneb KOV finants-majandusliku tegevusvabaduse ning riigi teostatava finantsjärelevalve lubatavuse ja ulatuse piirang.

Finantskontrolli on defineeritud kui arvestuste halduskontrolli¹⁹⁷, mille ülesanne on kontrollida finantsvaldkonnas haldustegevuse õigus- ja eesmärgipärasust¹⁹⁸. Siht on kontrollida ressursside ja varade säästlikku kasutust ja raamatupidamist. Et tagada KOV iseseisev ja omal vastutusel otsustusõigus kohaliku elu küsimuste üle, sh munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise üle (nt õigus otsustada, millist omavalitsuse ülesande täitmist rahastada, millist mitte), saaks finantsjärelevalvet piirata üksnes õiguspärasuse kontrolliga. Nõnda tuleks see paigutada EKOH art 8 lubatava halduskontrolli alla, eesmärk on tagada KOV finants-majandusliku tegevuse seaduslikkus ja kooskõla põhiseaduslike põhimõtetega.

Kuna paljudele majandustoimingutele eelneb KOV tasandil finantsotsustuse tegemine, on otstarbekas esitada KOV finantsjärelevalve analüüs kahe alapeatükina: finantsotsustuste järelevalve ja majandustegevuse järelevalve laiemalt ning üldisemalt.

2.1. Finantsotsuste järelevalve

KOV maksude kehtestamise seaduslikud piirid tulenevad kohalike maksude seadusest, mille järgi kohaliku maksu kehtestamine vormistatakse KOV volikogu määrusena, mis allub samamoodi kui eelarve õigustloova üldaktina õiguskantsleri kontrollile õiguspärasuse

¹⁹⁶ Ü. Madise. Osundatud töö, lk 45.

¹⁹⁷ K. Merusk on nimetanud finantskontrolli ka arvestuskontrolliks. Vt. K. Merusk, I. Koolmeister. Osundatud töö, lk 121.

¹⁹⁸ F. Kojala. Osundatud töö, lk 752.

aspektist. Finants- ja majanduslikust aspektist KOV maksumääruste üle riiklikku järelevalvet ei teostata.¹⁹⁹

KOV eelarvekorraldusele on kehtestatud KOKS ja valla- ja linnaeelarve seadusega²⁰⁰ (edaspidi VLES) õiguslikud raamtingimused, mis sätestavad eelarve tasakaalu ja menetluse korra. KOV eelarve ja selle muudatused kehtestatakse volikogu määrusega – õigustloova aktiga, mis formaalsest küljest on allutatud õiguskantsleri poolt teostatavale õigustloovate aktide järelkontrollile. Kuna eelarve kirjeid saab oma olemuselt käsitleda üksikotsustustena, siis ei hõlma õiguskantsleri kontroll eelarve kulu prioriteete.²⁰¹ Ühiskonnas on palju diskuteeritud selle üle, kas on vaja teostada järelevalvet KOV eelarve sisu üle. Ühe lahendusena on pakutud võimalust anda maavanemale õigus vaidlustada KOV eelarve kulude ja tulude sisulisi plaanikavandeid, ning teha vastavaid ettekirjutusi KOV-le seadusega sätestatud ja tulubaasi arvestatud ülesannete täitmiseks.²⁰² Kuna KOV autonoomia tõttu on tal iseseisvalt õigus otsustada eelarve sisulise külje üle, siis on sellise järelevalve kooskõla PS ja EKOH-ga vaieldav, teiselt poolt oleks see aga üks võimalus tagada järelevalve kaudu KOV kohustuslikuks tehtud ülesannete täitmine.

Vastuvõetud eelarve ning eelarve täitmise kinnitatud aruande koos audiitori järeldusotsusega on KOV kohustatud esitama rahandusministeeriumile ja maavanemale. Audiitor kinnitatakse KOV volikogu otsusega ning tema kui professionaali hinnang majandusaasta aruande kohta peaks tagama aruande usaldatavuse, kuigi audiitori on valinud KOV ise. Ühtlasi täidab valitud audiitor KOV enesekontrolli funktsiooni: eelarve täitmist korraldab KOV täitevvõim ning nii on audiitori roll anda tagasisidet täitevvõimu tegevuse kohta volikogule. Peale selle on KOV-l kohustus esitada igal kuul rahandusministeeriumile eelarve täitmise aruanne. Selle kohustuse – esitada informatsiooni, aruanded ja muud kohustuslikud dokumendid – täitmine on tagatud seeläbi, et nende kohustuste eiramisel on Vabariigi Valitsusel rahandusministri ettepanekul õigus peatada KOV-le tasandusfondist väljamaksete tegemine, kuni aruanne on esitatud. Kuigi tegemist ei ole klassikalise järelevalvevahendiga, tagab selline mehhanism kindlasti seaduses sätestatud informeerimise kohustuse täitmise. Regulaarne infoedastus võimaldab jälgida KOV kulutuste tegemist ning nende vastavust planeeritule.

¹⁹⁹ Austrias teostatakse maksumääruste üle kontrolli lisaks tavapärasele määrusandluse kontrollile, veel kontrolli rahandusministeeriumi poolt. Vt: L. Kukk, S. Mäeltsemees. Osundatud töö, lk 29.

²⁰⁰ RT I 1993, 42, 615.

²⁰¹ Vt *mutatis mutandi* riigikohtu 10.04.2001.a. määrus haldusajlas nr 3-3-1-16-01.

²⁰² Vt: <http://www.ell.ee/discuss/messages/31.....>.

VLES § 8 järgi võib KOV võtta rahalisi kohustusi, s.o. võtta laenu, kasutada kapitalirenti, emiteerida võlakohustust tõendavaid väärtpapereid, valla või linna arengukavas ette nähtud investeeringuteks seaduses sätestatud tingimustel. Nõudest, et rahalise kohustuse võtmine peab olema kooskõlas arengukavas püstitatud eesmärkidega, tuleneb oluline normitehniline nõue: peale otsuses märgitud pädevusnormi peaks laenu võtmise otsuses olema viide ka arengukava vastavale punktile, kus on deklareeritud rahalise kohustuse kasutamise otstarve. Kuna arengukavad koosnevad pigem utoopilistest unistustest kui rakendatavatest plaanidest, ei ole KOV-d tegelikult sellist normitehnilist nõuet täitnud. See raskendab otsuse õiguspärasuse kontrolli. Rõhutagem, et kehtivad õigusaktid ei nõua preventiivset kontrolli KOV kohustuste võtmise otsuste üle.

Volikogu otsuse ära kirja laenu või muu varalise kohustuse võtmise kohta on valla- või linnavalitsus kohustatud edastama maavanemale kolme päeva jooksul pärast selle otsuse jõustumist.²⁰³ Seega toimub maavanema järelevalve KOV poolt kohustuste võtmise otsuste üle regulaarselt repressiivse järelevalvena ega ole seotud kaasuse pinnalt kerkiva probleemi lahendamisega. Selline lauskontroll on õigustatud üldsuse huvi tõttu antud valdkonna vastu ja KOV enda kaitseks. Samas ei nõua aga seadus laenulepingu sõlmimiseks ja rahaliste kohustuste võtmisega seotud edasiseks tegevuseks maavanema heakskiitu ega luba. Maavanem saab kasutada ainult üksikaktide kontrollimiseks antud üldisi järelevalvevahendeid: teha ettepaneku viia otsus seadusega kooskõlla ning kui seda ei järgita, esitada protest halduskohtusse. Kuna maavanemal puudub õigus kasutada järelevalve käigus eelkaitsevahendeid, võib praktikas laenuleping juba sõlmitud olla, enne kui protest halduskohtusse jõuab. Erandina sätestab VLES § 8 lg 1²: kui KOV võtab laenu välisabi sildfinantseerimiseks, on ta kohustatud enne taotloma luba rahandusministrilt, välja arvatud juhul, kui laenu võetakse riigilt.

Laenulepingu ära kirja on valla- või linnavalitsus kohustatud esitama rahandusministeeriumile viie päeva jooksul alates lepingu sõlmimisest. Selline regulatsioon ei täida käesoleva töö autori arvates järelevalve eesmärki – tagada haldustegevuse seaduslikkus –, sest kui leping on juba sõlmitud, on tekkinud võlaõiguslik kohustus, mida saab katkestada või muuta ainult lepingus ette nähtud tingimustel. Kui aga KOV on ületanud eelarveaastal VLES-ga kehtestatud kohustuste võtmise mahu, on riigieelarve seaduse²⁰⁴ § 9 lõike 4 alusel VV-l õigus rahandusministri ettepanekul vähendada KOV-le eelarvete tasandusfondist tehtavaid

²⁰³ VLES § 8 lõige 5

²⁰⁴ RT I 1999, 55, 584.

väljamakseid summa ulatuses, mille võrra mahtu ületati. Antud regulatsiooni ei saa käsitada järelevalvevahendina, vaid tõsise repressioonina, mis lõppkokkuvõttes raskendab KOV majanduslikku olukorda tervikuna. Juhul, kui seadusandja soov on karistada ebaseadusliku otsuse langetajaid, ei tohiks karistust kohaldada kogu KOV-le. Lahendusena tuleks kaaluda, kas kohaldada isiklikku vastutust nende volikogu liikmete suhtes, kes hääletasid ebaseadusliku otsuse poolt, või kasutada preventiivseid järelevalvevahendeid, vältimaks selliste otsuste jõustumist.²⁰⁵

Olles võtnud laenu või emiteerinud võlakirju, tekib pärast KOV otsustust sõlmitud laenulepingu või võlakirja emissiooni alusel võlaõiguslik suhe ning ühtaegu on tegemist avalik-õigusliku ja tsiviilõigusliku suhtega nende vastastikuses koostoimes. Juhul, kui aga KOV ei suuda võlga tagasi maksta, ei saa pankrotiseaduse²⁰⁶ järgi tema suhtes pankrotimenetlust algatada: selle välistavad konstitutsiooniõiguslikud põhimõtted: KOV põhiseaduslik garantii ja õigusriigi printsiip²⁰⁷. Õiguskantsleri arusaam nimetatud probleemist on olnud järgmine: „.. riigi ja KOV kaitse küsimust ei tohi absolutiseerida, sest teiselt poolt peavad samaväärselt kaitstud olema ka võlausaldajate õigused. PS-ga ei ole kooskõlas, kui KOV võib teda esindavate organite kaudu vastutustundetult ja seadusi rikkudes ülemääraseid võlakohustusi võtta. Tuleb leida põhiseaduspärane lahend, mis tagaks proportsionaalselt nii võlausaldaja kui ka võlgniku kaitse ..”²⁰⁸

Eelkirjeldatud riigieelarve seaduses sätestatud regulatsiooni ei saa pidada põhiseaduspäraseks lahendiks, kuna juhul, kui rahalisi vahendeid eraldatakse vähem, ei taga see ei võlausaldaja ega võlgniku kaitset. Nende KOV finants-majanduslike otsuste puhul, mis on seotud suurte kohustustega, peaks kaaluma võimalust rakendada eelkontrollivahendeid. Eelkontroll pärsib ühelt poolt küll KOV omavastutuslikku poliitika kujundamist, ent kui seadus sätestab täpsed tingimused, mille korral järelevalve teostaja võib keelduda loa andmisest ega anna järelevalvajale diskretsiooni õigust, on välditud järelevalvevahendi rakendus poliitilise otsuse tegemiseks. Kui KOV õiguskaitse on tagatud, võib sellist lahendit pidada proportsionaalseks ning kooskõlas olevaks EKOH art 8 lõikega 3²⁰⁹ ja art 9 lõikega 8²¹⁰.

²⁰⁵ Volikogu liikmed vastutavad ebaseaduslike otsuste vastuvõtmise eest isiklikult nt Taanis. Vt: Eesti/Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. Local Government Denmark (LGDK), Rahvusvahelise konsultatsiooni osakond. Kopenhaagen, 2002, lk 15.

²⁰⁶ Vt: pankrotiseaduse (RT I 1992, 31, 403) § 3 lõige 2 ja pankrotiseaduse (RT I 2003, 17, 95) § 8 lõige 2.

²⁰⁷ Põhiseaduslik garantii keelab riigil rakendamast abinõusid, mis muudaksid KOV võimetuks täitma talle PS-ga ette nähtud ülesandeid. Õigusriigi printsiip keelab aga võlausaldajatel peatada KOV maksed ja teda pankrotimenetluse algatamisega kahjustada. E.-J. Truuväli, jt. Viide 8, lk 656.

²⁰⁸ Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega – RTL 2002, 113, 1643.

²⁰⁹ EKOH art 8 lg 3 kohaselt teostatakse halduskontrolli kohalike võimuorganite üle viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega.

Vajadust tõhustada laenude ja rahaliste kohustuste võtmisel riigi järelevalvet tõendab ilmekalt 2002. a Püssi linna näide: volikogu võttis rahalisi kohustusi üle seaduses lubatud piiride, misjärel kohtutäitur arestis KOV eelarvelised vahendid; KOV jätkuvaks tegevuseks eraldati raha riigi reservfondist. Raske finants-majanduslik olukord nimetatud KOV-s näitab selgelt, et praegu finantsjärelevalve valdkonnas rakendatavad vahendid ei ole piisavad ega efektiivsed. Tuginedes senisele õiguspraktikale, tuleks KOV finantsotsuste järelevalve küsimuste kallal veel töötada ja neid vaagida. Selles valdkonnas on eeskujusid nii teistest EKOH-iga liitunud riikidest kui ka ajalooliselt 1920.–1930. aastate Eesti Vabariigist.²¹¹ Eelkontrolli vahenditest võiks kaaluda kas keelu- või kinnitamisprintsipi või loaandmismenetluse rakendamist, mille kohaselt KOV-l oleks õigus laenulepinguid sõlmida ja võlakirju emitteerida alles pärast seda, kui on saadud vastav luba või KOV volikogu otsus kinnitatud. Ühtlasi oleks vajalik määrata KOV finants-majandusliku krahhi puhul eriametnikud²¹² ja sõltumatud audiitorid ning kehtestada erireeglid KOV juhtimiseks raskes finants-majanduslikus situatsioonis.²¹³ Eriti vajalikuks tuleb järelevalvet *a priori* pidada olukorras, kus KOV-l on juba praegu õigus ja võimalus võtta kohustusi välismaiste finantsinstitutsioonide ees.²¹⁴

KOV finantsjärelevalve regulatsiooni on viimastel aastatel muudetud EL liikmeksoleku tõttu ning täitmaks riigi kohustusi EL ees. Nii on tugevale preventiivsele järelevalvele allutatud KOV otsustus riigiabi andmisel. VLES § 11 lõike 3 kohaselt peab valla- või linnavalitsus enne eelarveprojekti üleandmist volikogule esitama eelarveprojekti ette nähtud riigiabi kohta taotluse rahandusministrile ning riigiabi väljamaksmiseks on konkurentsiseaduse 34 lg 1 järgi vaja Euroopa Komisjoni eelnevat kirjalikku luba. Ühtlasi eksisteerib riigiabi valdkonnas tiheda infoedastuse kohustus. Peale rahandusministeeriumi on ka Euroopa Komisjonil õigus teostada järelevalvet KOV ja subjekti üle, kellele KOV on eraldanud riigiabi.²¹⁵ Riigiabi

²¹⁰ EKOH art 9 lg 8 kohaselt on kohalikel võimuorganitel laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel juurdepääs riiklikule kapitaliturule seadusega lubatud piires.

²¹¹ Eelkontrolli rahaliste kohustuste võtmise puhul kasutatakse väga paljudes Euroopa riikides. Ühendatud Kuningriigis rakendatakse näiteks kinnitusprintsipi. Vt: Viide 111, lk 412; Austrias on aga tarvitusel loaandmismenetlus, mille kohaselt väljastab loa järelevalveorgan haldusaktiga ja see on osa määrusest, mida vald või linn laenu võtmiseks välja annab. Vt: Viide 36, lk 33.

²¹² Sellised juhtumid oli KOV järelevalves reguleeritud enne Teist maailmasõda kehtinud linnaseaduses, kohaliku omavalitsuse järelevalve ajutises seaduses ning vallaseaduses.

²¹³ Nimetatud ettepanekuid on sisaldanud mitmed KOV reformikavad vt www.riik.ee/riigikantselei/ahb/materjal/kov-strat-0211.doc.

²¹⁴ Näiteks Austrias kehtib kord, et kui KOV või nende tulunduslikud äriühingud tahavad võtta laenu, mis on otseselt või kaudselt seotud kohustustega välismaalaste ees, on vaja taotleda föderalse rahandusministeeriumi luba. Vt: L. Kukk, S. Mäeltsemees. Osundatud töö, lk 31.

²¹⁵ Konkurentsiseaduse § 34 lg 3 kohaselt otsustatakse loa andmine halduskohtumenetluse seadustiku 4. peatükis ette nähtud korras.

andmise menetluse kontroll nii riigi kui ka Euroopa Komisjoni poolt on vajalik, et tagada majandustegevuses õiglane konkurents; ühtlasi täidaksid riigi sisemised haldusstruktuurid nõnda EL esmase õiguse põhitingimusi.

Kokku võttes võib nentida, et finantsotsuste valdkonnas tagab riiklik järelevalve igati KOV omavastutusliku poliitika kujundamise ja asjaajamise, ent ei taga keerulistes finants-majanduslikes oludes avalike huvide kaitset. Tulenevalt EL õigusruumiga liitumisest on KOV üle järelevalvet teostatavate isikute ring laienenud ning EL õigusega seotud valdkondades on kontroll muutunud ulatuslikumaks.

2.2. Majandustegevuse järelevalve

KOV võtab kohustuslikke ja vabatahtlikke ülesandeid täites iga päev osa majanduskäibest: sõlmib lepinguid teenuste ja asjade ostmiseks, müümiseks, kasutamiseks jne. Olenemata sellest, kas rahalised vahendid teenuste ja asjade ostuks on eraldatud KOV eelarvest või sihtotstarbeliselt riigieelarvest, tuleb KOV-l ja tema asutustel järgida riigihangete seaduses²¹⁶ sätestatud korda. Seetõttu on KOV majanduslepingute sõlmimiseks vajalikke hankemenetlusi korraldades allutatud nii Riigihangete Ameti²¹⁷ teostatavale järelevalvele kui ka nimetatud valdkonnas tiheda EL õiguse mõju tõttu Euroopa Komisjoni järelevalvele, mida Eestis viib ellu samuti Riigihangete Amet. Riigihanke pakkumismenetluse käigus tehtud otsused vormistatakse KOV haldusaktiga, s.o kas linna- või vallavalitsuse korraldusega või KOV asutuse juhi käskkirjaga. Riigihangete seaduse § 70 lõike 1 kohaselt on Riigihangete Ametil kohustus mis tahes ajal enne hankelepingu sõlmimist oma otsusega kehtetuks tunnistada KOV või tema asutuse pakkumismenetlus, kui on toime pandud mõni seaduses loetletud rikkumistest. Seega tunnistab Riigihangete Amet enda teostatud järelevalve käigus oma otsusega KOV üksikaktid kehtetuks, olenemata sellest, milline KOV organ on haldusakti vastu võtnud. Hankemenetluse käigus vastu võetud KOV halduse üksikaktide kui eriregulatsioonile alluvate aktide puhul peaks eriregulatsiooni tõttu olema välistatud maavanema järelevalvepädevus, seda isegi juhul, kui need on vormistatud valla- või linnavalitsuse korralduse või volikogu otsusena. Märkimisväärseks tuleb seejuures pidada asjaolu, et riigihangete seaduse järgi puudub KOV-l õigus kohtus vaidlustada Riigihangete Ameti järelevalve korras tehtud otsus. Sellest võib järeldada, et seadusandja on Riigihangete Ameti teostatavat järelevalvet käsitlenud teenistusliku järelevalve laadse regulatsioonina.

²¹⁶ RT I 2000, 84, 534.

²¹⁷ Riigihangete ameti järelevalvele ei ole allutatud haldusülesande delegeerimiseks sõlmitava halduslepingu menetlus, vt. halduskoostöö seaduse § 13 lõige 4.

Siiski ei saa autori arvates seaduses *expressis verbis* esitatud kohtuliku vaidlustamise õiguse puudumist käsitleda absoluutsena, vaid ainult primaarsete õiguskaitsevahendite²¹⁸ kasutuse õiguse puudumisena. Seda eelkõige põhjusel, et järelevalve käigus tehtud otsuse tõttu võib KOV-l tekkida kahju hüvitamise kohustus kolmandate isikute ees ning sel juhul tuleb tagada ka KOV kaitse riigiorgani omavoli vastu. Tulenevalt PS-s ja EKOH-s sätestatud KOV subjektiivse õigusliku seisundi garantiist²¹⁹, tuleb asuda seisukohale, et KOV-l on antud juhul õigus kohtu kaitsele sekundaarsete õiguskaitsevahendite²²⁰ kasutuse kaudu, kuigi riigihangete seadus seda *expressis verbis* ei sätesta.

Et KOV-l tuleb otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi ja täita ka talle riigi poolt antud avalikke ülesandeid, peavad selleks olema tagatud piisavad rahalised vahendid ja tulubaas ning õigus omal vastutusel planeerida tulusid ja kulusid seadusega sätestatud kohaliku eelarvekorralduse raames.²²¹ Riigieelarve seaduse²²² § 9 lõike 2 kohaselt tehakse riigieelarvest KOV üksuse eelarvesse eraldisi eelarvete tasandusfondi kaudu ja sihtotstarbeliste eraldistena. Tasandusfondi eesmärk on tagada eri finantsvõimalustega KOV-te rahaline ühtlustamine riigi toetuse kaudu. Neid rahalisi vahendeid ei seostata konkreetsete projektide finantseerimisega, KOV võib neid kasutada oma jurisdiktsiooni piires iseseisvalt ning paremal äranägemisel. See välistab teoreetiliselt riikliku järelevalve nende kasutamise otstarbe üle. Sihtotstarbeliste eraldiste kasutuse üle teostatakse ranget järelevalvet nii õiguslikust kui ka otstarbekuse aspektist²²³ ning järelevalvet tehakse kas KOV ja riigi vahel raha eraldamiseks sõlmitud lepingus või vastava valdkonna õigusaktides sätestatud korras. Et teha kindlaks eelmärgitud eri finantsjärelevalve ulatus, tuleb analüüsida riigi poolt KOV-tele tehtud eraldiste mahtu ja suhet.

Tulenevalt EL liitumisest on KOV-le tagatud juurdepääs struktuurifondide vahenditele, mille abil KOV rakendab ellu suuremahulisi majanduslikke projekte. Struktuuritoetuse seaduse²²⁴ järgi, millesse on tihedalt inkorporeeritud EL õigus, teostavad nii riik kui ka EL komisjonid KOV üle – nimetatud vahendite eraldamise ja kasutamise üle – väga tihedat kontrolli: tehakse

²¹⁸ Riigivastutuse seaduse § 7 lõike 1 kohaselt on primaarsed õiguskaitsevahendid haldusakti tühistamise, toimingu lõpetamise, haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõuded.

²¹⁹ Subjektiivse õigusliku seisundi garantii mõte on tagada KOV tema garantii kohtulik kaitse. Vt. E.-J. Truuväli jt. Osundatud töö, lk 641.

²²⁰ Riigivastutuse seaduse § 7 lõike 1 kohaselt on sekundaarsed õiguskaitsevahendid haldusakti andmisest või toimingust hoidumise ja kahju hüvitamise nõuded.

²²¹ E.-J. Truuväli jt. Osundatud töö, lk 655.

²²² RT I 1999, 55, 584.

²²³ Nt sotsiaaltoetuste maksmine, hariduse andmisega seotud riigi poolt eraldatud rahaliste vahendite, erastamisest laekuva raha kasutamine.

²²⁴ RT I 2003, 82, 552; 2005, 37, 279; 39, 308.

eel-, jooksvat- ning järelkontrolli, paikvaatlusi, auditeerimisi ja seireid.²²⁵ Sanktsioonina on järelevalve teostajal õigus mittenõuetekohaselt kasutatud toetus KOV-lt sisse nõuda.

Laiaulatuslik finantskontroll KOV-te majandustegevuse üle on Riigikontrolli pädevuses: PS § 132 kohaselt on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. See tähendab sõltumatust nii täidesaatvast võimust kui ka seadusandjast. Garantiid, tagamaks distantssi poliitilistest arengutest, on sätestatud nii põhiseaduses kui ka RKS-s. Esialgu hõlmas riigikontrolli pädevus ainult kontrolli KOV valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ja riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutuse üle. Alates 1. jaanuarist 2006 on PS-s sätestatud riigikontrolli pädevust KOV suhtes oluliselt laiendatud riigikontrolliseadusega: see hõlmab kontrolli KOV tegevuse üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel; sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on KOV, ning äriühingute üle, kus KOV-l on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle. Märkimisväärseks tuleb pidada, et loetletud ulatuslik järelevalvevaldkond tundub olevat märksa laiem kui KOKS § 48 sätestatud volikogu poolt asutatud sisemist järelevalvet teostava revisjonikomisjoni pädevus.²²⁶ Fakti, et finantskontrolli teostaja on nimelt Riigikontroll²²⁷, ei saa iseenesest pidada KOV autonoomia rikkumiseks; vaieldavaks võib selle muuta seaduses kontrolli teostajale antud pädevus ja lubatav sekkumise intensiivsus. Juhul kui riiklikult teostatav finantsjärelevalve hõlmab KOV majandustegevuse kontrollimisel peale õiguspärasuse ka otstarbekuse aspekti, võib ta võtta poliitilise kontrolli iseloomu ning nõnda ohustada KOV omavastutuslikku poliitika kujundamist ja autonoomiat. Riigikontrolli pädevuse laiendamise kohta oli eri arvamusi, selle üle diskuteeriti palju ning oli tunda KOV-te tugevat vastuseisu: selles nähti eelkõige ohtu kohalikule demokraatialle ja KOV autonoomiale ning omavastutuse pärssimist.

Eelnõu koostajate põhiargumendid riigikontrolli pädevuse laiendamise kohta KOV finantsjärelevalves olid järgmised:

²²⁵ Vt struktuuritoetuse seadus.

²²⁶ KOKS § 48 lõike 3 kohaselt ei laiene revisjonikomisjoni pädevus *expressis verbis* sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on KOV, ning äriühingute üle, kus KOV-l on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle.

²²⁷ KOV eksternset finantskontrolli rakendatakse ka teistes EKOH liitunud riikides: nt. Maltas teostavad järelevalvet peaauditiitori määratud kohalike omavalitsuste audiitorid, Ungaris on auditeerimisasutuseks Riigikontroll, Taanis ja Rootsis teevad audiitorkontrolli eraettevõtted. Kui osas riikides on auditeerimine kohustuslik, siis teistes, nt. Rootsis, vabatahtlik. Saksamaal võivad omavalitsused valida auditeerijaks avaliku või eraasutuse.

- 1) see aitaks tugevdada väliskontrolli avaliku sektori käsutuses olevate vahendite õiguspärase kasutuse üle: kontrolli efektiivsus ei tohiks sõltuda subjektist, kes neid kasutab, kuna lõppastmes tuleb raha ikkagi maksumaksja taskust.
- 2) nõnda väheneks korruptsioonioht ning soodustataks võimalike korruptsioonijuhtumite avalikustamist.
- 3) KOV järelevalve tugevdamine on oluline, suurendamaks riigivõimu legitiimsust: KOV asutused on inimestele sageli esimene ja kõige lähedasem kokkupuude avaliku sektoriga, mis mõjutab omakorda usku riigisse.²²⁸

Eelkõige ongi KOV finantsjärelevalve tõhustamisest räägitud seoses korruptsiooniga KOV tasandil²²⁹, nähes korruptsiooniohu suurenemist eelkõige juhtudel, kui teenuseid delegeeritakse lepingutega²³⁰ ning KOV vara võõrandatakse või antakse kasutusse. Samas on aga seadusandjad ise deklareerinud, et „korruptsioon on paljuski moraali küsimus“²³¹, eriti siis, kui seadustes puuduvad konkreetsete käitumisnormid.

Riigikontrolli majanduskontrolli tulemuseks ei ole kohustuslik ettekirjutus või muu vahetult sanktsioone või karistusi kaasa toov akt. Seetõttu kerkib küsimus, et tegemist ei ole järelevalvega selle tavatähenduses. Peamine „sanktsioon“ on väärjuhtude avalikustamine. Kuriteo tunnuseid sisaldava õigusrikkumise avastamise kahtluse korral edastab Riigikontroll materjalid vastavatele uurimisorganitele. Riigikontrolli ei saa vaadelda sunniorganina, mistõttu on seatud kahtluse alla, kas Riigikontrolli teostatavat majanduskontrolli saab üldse pidada järelevalveks põhiseaduse ja EKOH mõttes. Käesoleva töö autori arvates saab ja tulebki teda vaadelda KOV eksternse finantsjärelevalve teostajana. Menetluse tulemusel koostatakse kontrolliaruanne, mis sisaldab tähelepanekuid, hinnanguid ja ettepanekuid, kuidas puudusi kõrvaldada ja tulevikus vältida. Aruandel on eelkõige preventiivne eesmärk, kuid puht finantsjärelevalvest võib see kujuneda poliitiliseks järelevalveks eelkõige Riigikontrolli seaduse § 11 valguses, mille kohaselt riigikontrolör vastab Riigikogu liikme arupärimisele. Seadus ei piira antud valdkonnas küsimuste esitamist pelgalt riigiasutuste kontrollimisega, mistõttu võibki KOV-te majandustegevus õiguspärasuse järelevalve teiseneda parlamendi poolt teostatavaks poliitiliseks kontrolliks.

²²⁸ Vt elnõu 614 SEI (04.04.2005) „Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse“ seletuskiri <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=614&t=E>

²²⁹ Vt E.-M. Graf, M. Paul. Ohjeldamatu korruptsioon Eestis. Piiramatus või tahtlik poliitika. Tallinn, 2000. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Jaan Tõnissoni Instituut, Tallinn, 2002.

²³⁰ Avalike ülesannete lepingulist delegeerimist reguleerib üldseadusena halduskoostööseadus, erinormidena aga konkurentsiseaduse alusel vastu võetud määrused, mis reguleerivad eri- või ainuõiguse andmise korda.

²³¹ Vt. strateegia „Aus riik“ <http://www.just.ee/index.php3?cath=8568>

Loomulikult ei saa eitada KOV majandustegevuse kontrolli vajalikkust, kui selle eesmärk on tagada KOV tegevuse vastavus seadustele. Praeguses regulatsioonis näeb aga autor ohtu Riigikontrolli seaduse § 12 lõikes 1 riigikontrollile antud õigusloomes osalemise pädevusele, mille kohaselt on riigikontrollil õigus teha KOV organile ettepanekuid töötada välja, muuta ja täiendada määrusi ning muude õigusakte. Olgu siinkohal märgitud, et nimetatud ettepanekud ei ole seotud ainult õiguslikkuse aspektiga, mis on juba allutatud õiguskantsleri järelevalvele, vaid pigem majandusest, efektiivsusest ja muudest näitajatest ajendatud ettepanekud. KOV õigus omal vastutusel oma asju ajada muudab sellise KOV enesekorraldusse sekkumise õiguspärasuse vaieldavaks. Kuigi riik on omalt poolt riigikontrolli pädevust laiendades astunud olulise sammu, ohjamaks KOV tasandil korruptsiooni, ning taganud muudetud regulatsiooniga mitmetes EL ühinemise aruannetes toodud ettepanekute täitmise, on autori hinnangul oht, et regulatsiooni väljatöötamisel ei ole põhjalikult vaetud kõikide kontseptuaalsete küsitavuste järelmeid ning seetõttu võib KOV autonoomia olla oluliselt riivatud.

3. Poliitiline järelevalve

Poliitilist järelevalvet, mida nimetatakse ka ühiskondlikuks või avalikkuse kontrolliks²³², aitavad realiseerida kaks KOV tegevuse olulisemat aluspõhimõtet: KOV tegevuse avalikkus ja kohalike elanike õigus osaleda KOV teostamisel. Poliitilist kontrolli on määratletud ka „halduse kontrollina parlamendi kaudu“ ja „kontrollina põhiseaduslike kontrollivahenditega“. Järelikult pole ka KOV poliitiline kontroll väljaspool õigust asuv, vaid õiguse antud piirides teostatav ja sisustatav.²³³ Poliitiline kontroll ei ole siiski mitte eesmärk iseenesest, vaid vahend poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, sestap saab selle olemus alati vastata üksnes oportuuniteediprintsiibile ning seetõttu ei kasutata siin repressiivseid järelevalvevahendeid. Siin kehtib põhimõte: „kriitika on edasiviiv jõud“, sest peaaesjalikult väljendub poliitiline kontroll ka KOV tasandil kritiseerimises, arvamusalaldustes, mõttealaldustes jne.

Kui riigiorganite tasandil peetakse teoreetiliselt poliitiliseks väliskontrolliks parlamendi kontrolli valitsuse üle, siis KOV tasandil ei saa rääkida võimude lahususest valla- ja linnavolikogude ning -valitsuste omavahelistes suhetes. Volikogu liikmete alatatud menetlust poliitilistele ametnikele umbusallduse alaldamise kohta ja volikogu liikme esitatud arupärimisi peaks käsutama KOV sisemise poliitilise järelevalve meetmetena. Välise poliitilise kontrollina saaks seevastu vaadelda väljaspool KOV organeid asuvate isikute, asutuste ja survegruppide ning riigikogu poolt teostatava järelevalve korda ja meetmeid. Kõige ülevaatlikum on siin KOV poliitilise kontrolli analüüsimisel lähtuda Austria õigusteadlase Felix Ermacora antud poliitilise järelevalve liigitusest:

- 1) avaliku arvamuse kaudu teostatav kontroll,
- 2) esindusorgani (parlamendi) poolt teostatav kontroll,
- 3) õigusvahemehe (*ombudsman*'i) kontroll.²³⁴

Avalikku arvamust võimaldab meedia kaudu ja muul moel kujundada KOV kohustus avalikustada oma tegevus ja edastada infot. KOV-d ja nende ametnikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille edastus on seadusega keelatud ja mõeldud vaid asutusesiseseks kasutamiseks.²³⁵ Selline põhiseaduslik õigus saada informatsiooni sisaldub ka rahvusvahelistes inimõigusaktides. Tegemist on infoga, mis on KOV-l juba dokumenteeritult

²³² Ühiskondlik kontroll kujutab endast erakondade, ühenduste, mitmesuguste survegruppide jne kontrolli. Vt: K. Merusk, I. Koolmeister. Osundatud töö, lk 121.

²³³ F. Ermacora u.a. Allgemeines Verwaltungsrecht. Robitschek&Co, Wien, 1979, lk 532.

²³⁴ F. Ermacora u.a. Osundatud töö, lk 534.

olemas ning selle edastust reguleerib avaliku teabe seadus²³⁶, mis ei piira teabe saamiseks õigustatud isikute ringi ainult kodanikega. Seaduse eesmärk on tagada avalikkusele ja igapäevasele juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest. Nõnda luuakse laiaulatuslikud võimalused ühiskondlikuks kontrolliks KOV tegevuse üle: isikutel on õigus tutvuda dokumentidega (s.o nii haldusaktide kui ka sõlmitud tsiviilõiguslike lepingutega) ja andmetega KOV asutuses kohapeal või siis nõuda nendest koopiaid. Avaliku teabe seaduse nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon, kellel on õigus teha ettekirjutusi ja selle täitmata jätmise korral algatada väärteomenetlus ning kohaldada rahalisi karistusi. Seega võib järeldada, et järelevalve KOV üle nimetatud kohustuste täitmisel on riiklikult tagatud. Informatsiooni KOV tegevuse üle saab KOV Interneti kodulehekülgedelt, mille olemasolu ja haldamine on avaliku teabe seaduse kohaselt tehtud valla- ja linnavalitsustele kohustuslikuks.

Peale dokumenteeritud teabega tutvumise on isikutel õigus pöörduda KOV organite ja ametiasutuste poole märgukirjade ja avaldustega. Igapäevase õiguse pöörduda avalduste ja märgukirjadega riigi asutuste ja KOV ning nende ametiisikute poole tuleneb PS §-st 46, mis laieneb võrdselt nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele. Ajalooliselt on see õigus üks esimesi põhiõigusi, mille siht on võimaldada osalus ühiskonnaelus.²³⁷ Põhiõiguste kasutamisele korrespondeerub adressaadi kohustus vastata märgukirjale või avaldusele. Isiku pöördumine loetakse vormiliselt lahendatuks, kui selle saatjale on sisuliselt vastatud. Vastamise puhul on tegemist reaaltoiminguga, mida isik võib vaidlustada kohtus, kui KOV organ või ametnik ei ole seda kohustust täitnud. Isikul puudub aga õigus nõuda pöördumisele vastamise käigus esitatud selgitustega mitte nõustumisel vastuse ebaseaduslikuks tunnistamist. Näiteks isiku, kes nõudis Tartu Linnavalitsuselt kütte ja sooja vee arvestamise ja selle eest tasu määramise kohta selgitusi, pöördumisele vastamise luges kohus korrektselt täidetuks, kuigi selgitused ei olnud isiku arvates õiguslikult korrektsed.²³⁸ Sellest võibki järeldada, et pöördumisele vastamine teenib eelkõige infoedastuse huve, et isik saaks antud selgituste alusel otsustada oma õiguste rikkumise üle ja vajaduse korral võtta meetmeid rikkumise kõrvaldamiseks.

²³⁵ PS § 44.

²³⁶ RT I 2000, 92, 597.

²³⁷ E.-J. Truuväli jt. Osundatud töö, lk 306.

²³⁸ Tartu Ringkonnakohtu 11.01.2001.a otsus haldusajal nr 2-3-1/2001.

Avalikkusel on poliitilise järelevalve raames õigus jälgida volikogu ja valitsuse istungeid.²³⁹ Huvitatud isikud võivad küll viibida istungil, kuid neil pole õigust sekkuda ega sõna võtta, v.a juhul, kui istungi juhataja seda võimaldab. Tavaliselt jälgivad volikogu istungeid ajakirjanikud, kes kajastavad olulisemaid vastu võetud otsustusi ja lahendatud küsimusi meedias, edastades sel teel kohalikele elanikele infot olulisemate kohaliku elu küsimuste kohta, kritiseerides või kiites käsitletavaid otsuseid.

Samuti on üldsusele tagatud võimalus avaldada oma arvamust olulistes KOV valdkondades, näiteks planeerimis-, eelarve-²⁴⁰ ning arengukavade menetlus²⁴¹. Nende kohta on seadustes sätestatud kohustus avalikustada KOV akt enne vastuvõtmist ja korraldada avalikke arutelusid; isikutel peab olema võimalus avaldada oma arvamust kavandatavast eelnõust.

Juhul, kui KOV tegevus ei vasta kohalike elanike ootustele nende elukvaliteeti mõjutavates küsimustes või muudes valdkondades, on neil võimalus kasutada selleks PS §-s 47 sätestatud rahumeelse kogunemise õigust ning korraldada meelevaldusi või pikette. "Nimetatud põhiõigus on eeskätt poliitiline põhiõigus, mille eesmärk on tagada üksikisiku huvide ja seisukohtade kujundamine ning ühine väljendamine ja kaitsmine."²⁴² Seda õigust saab teostada ka vastupidisel juhul, kui tahetakse avaldada poolehoidu või nõuda KOV-lt teatud viisil käitumist või sellest hoidumist. Praktikas on rahumeelse kogunemise õigust kasutatud eelkõige selleks, et juhtida KOV tähelepanu sotsiaalsetele probleemidele.

Ühiskondliku kontrolli tulemusi saab avalikkus realiseerida vabade ja demokraatlike valimiste kaudu. Suur osa avaliku arvamuse mõjutamisel on ajakirjandusel ning eri huvirühmadel (s.o nii poliitilistel, majanduslikel kui ka etnilistel huvirühmadel). Isikuid, kelle tehtud otsuseid ei pea üldsus õigeks ning nende huvidega kooskõlas olevateks, ei valita järgmiseks volituste perioodiks tagasi. Praktikas on ajakirjandus ja poliitilised survegrupid kujunenud teguriks, kelle tegevuse kaudu toimub ka korruptsiooni ärahoidmine KOV tasandil; nõnda on algatatud mitmeid kriminaalmenetlusi KOV ametnike suhtes.²⁴³ Olukorras, kus üha enam tähtsustatakse kolmanda sektori algatusi ja tegevust, võiks nende osakaal poliitilise kontrolli teostamisel suurened. Kolmanda sektori rahalised vahendid tulevad eelkõige riigi- ja kohalikust eelarvest, mistõttu nende kontroll kohaliku eelarve rahaliste vahendite kasutamise üle võiks

²³⁹ KOKS § 44 lõike 4 kohaselt on volikogu istungid avalikud (v.a kui volikogu kuulutab teatud küsimuse arutamise kinniseks); KOKS § 49 lõike 8 järgi on valitsuse istungid kinnised, kuid valitsus võib otsustada teisiti.

²⁴⁰ Valla- ja linnaeelarve seaduse § 4.

²⁴¹ KOKS § 37 lõike 2.

²⁴² E-J. Truuväli jt. Osundatud töö, lk 320.

muutuda tõhusamaks, seeläbi oleks tagatud ka KOV eelarveliste vahendite otstarbekam ja säästlikum kasutamine.

Parlamendi põhieesmärk on seaduste väljatöötamine ning nii sätestabki Riigikogu tingimused ja alused KOV üle järelevalve teostamiseks. Kuigi praktikas sekkub Riigikogu konkreetse KOV järelevalvesse ainult väga harvadel juhtudel, on Riigikogu seda siiski mitmel korral teinud nii *ad hoc* kui ka alalise komisjoni kaudu. Volitused luua selline komisjon tulenevad Riigikogu kodukorra seaduse §-st 20 ja §-st 21, mille kohaselt on Riigikogul õigus asutada uurimiskomisjon avalikku huvi pakuva sündmuse asjaolude uurimiseks või probleemkomisjon olulise tähtsusega probleemi läbitöötamiseks. Nii on 21. märtsi 2003. a Riigikogu istungil arutatud Kohtla-Järve Linnavolikogu Valeri Korbi tegevust ning sama isikut on kutsutud 2006. a osalema korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni, et arutada Kohtla-Järve linna kui KOV senise praktikaga seonduvaid küsimusi korruptsioonivastase seaduse kohaldamisel. Samamoodi on 2005. a komisjon kohtunud Viimsi Vallavolikogu esimehe Madis Saretokiga, et arutada Viimsi valla kui KOV senise praktikaga seonduvaid küsimusi korruptsioonivastase seaduse kohaldamisel. KOV majandustegevus on olnud arutlusel Riigikogu üldkogul, 8. novembri 2006. a stenogrammi kohaselt on KOV audititega seotud küsimustele vastanud riigikontrolör. Nagu viimasest faktist nähtub, peab paika eelmises peatükis kirjeldatud oht, et riigikontrolli teostatav KOV majandus- ja finantstegevuse kontroll võib omandada poliitilise kontrolli jooned.

Kuigi Eesti õiguspraktikas peetakse õiguskantslerit eelkõige KOV määruste õiguspärasuse kontrollijaks, on teenimatult tähelepanuta jäänud, et õiguskantsleri seaduses sätestatud *ombudsman*'i funktsioonide täitmisel on järelevalve adressaadiks õiguskantsleri seaduse § 19 järgi ka KOV. Siiski tasuks siin rõhutada, et ehkki korralduslikult nähakse *ombudsman*'is halduse poliitilise kontrolli vahendit, on tema ülesanne ikkagi eelkõige tagada õiguslikkuse funktsioonide täitmine.²⁴⁴ Õiguskantsler kontrollib *ombudsman*'i funktsioonide täitmisel, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava. Järelevalvet võimaldavad poliitiliseks nimetada õiguskantsleri seaduse eri sätted – nt. § 32 lõikes 1 sätestatu “Õiguskantsleril on õigus teha menetletava avalduse sisu ja menetluse lõpptulemus teatavaks massiteabevahendis või muul viisil ..“, § 35¹ lõige 2 „Õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks“ ning § 35² lõige 4 „Õiguskantsler võib soovitusel või

²⁴³ Korruptsioonist KOV tasandil vt: P. Pruks. Korruptsiooni piiramisest Eestis. Õiguslik aspekt. Tartu, 2002; E.-M. Graf, M. Paul. Ohjeldamatu korruptsioon Eestis. Piiratus või tahtlik poliitika. Tallinn, 2000.

ettepanekust ja selle täitmisest või mittetäitmisest teavitada avalikkust“. *Ombudsman*’i funktsioonide täitmise raames ei saa õiguskantsler järelevalve väljundina kasutada repressiivseid järelevalvevahendeid, samuti ei saa ta ise olla aktiivne, et pöörduda rikkumise kõrvaldamiseks kohtusse. Siiski võivad isikud pöörduda oma probleemidega õiguskantsleri poole ka siis, kui on rikutud nende subjektiivseid õigusi, ehkki näiteks kohtusse pöördumise võimalus on aegunud. Antud järelevõetavate meetmete praktilise rakenduse puhul tuleb õiguskantslerit kiita selle eest, et on hoidutud liigsest kriitikast KOV kohta.

Arvestades, et poliitilise kontrolli tulemusi saab realiseerida vabade ja demokraatlike valimiste kaudu, siis loomulikult on kõige suurem osakaal järelevalve teostamisel avaliku arvamuse kaudu, millele saavad antud juhul vaieldamatult kaasa aidata nii parlament kui ka õiguskantsler *ombudsman*’i funktsioonide täitmisel. Võrreldes teiste KOV järelevalve liikidega, on poliitilise järelevalve õiguslik korraldus peaaegu ideaalilähedane. Muud moodi ei tohiks see autori arvates olla, sest sel juhul oleks küsitav demokraatlike väärtuste austamine Eesti Vabariigis. Probleemaatiline võib aga autori arvates olla õiguskantsleri poolt KOV üle kahe järelevalve liigi (s.o õiguslik järelevalve ja poliitiline järelevalve) teostamine – sellise kontseptuaalse küsimuse analüüsimine on küll vajalik, kuid see on pigem laiem õiguskantsleri institutsiooni uurimise ese kui KOV järelevalve küsimus. Kuna praktikas ei ole selle pinnalt kerkinud õigusvaidlusi, on tegemist pigem teoreetilise küsimusega.

²⁴⁴ F. Ermacora u.a. Osundatud töö, lk 546.

Kokkuvõte

Magistritööks vajalike teoreetiliste seisukohtade ja õigusaktide analüüsimisel leidis kinnitust, et KOV siseriiklik asetus määrab KOV järelevalve ulatuse ja olemuse ning lubatavad järelevalvevahendid. Ka rahvusvahelisi lepinguid sõlmitakse eelkõige kooskõlas põhiseadusega. Selline kõrgem õigusriigi printsiip, mis on deklareeritud ka rahvusvahelistes inimõigusaktides, seotuna demokraatiaprintsiibiga loovad põhiseadusliku aluse, et riigi iga halduskandja, v.a põhiseaduslikud organid, on allutatud riigi kontrollile. Riikliku järelevalve institutsioonide ja mehhanismide eesmärk on tõhustada õigusriiki, läbipaistvust ja vastutavuse mõjusust kui avaliku halduse võtmeprintsiipe. Seetõttu ei anna KOV-le põhiseaduses sätestatud autonoomia õigustatust kontrollimatusele, sest KOV järelevalve siht on kaitsta nii isikute õigusi kui ka avalikke huve ning parandada otsuste kvaliteeti, suurendamaks KOV halduse usaldusväärsust, õiguskindlust ja legitiimsust. Eesti KOV järelevalve piirid tulenevad põhiseadusest ja EKOH-st, mille kohaselt peab järelevalve olema seaduslik ja proportsionaalne, et ühelt poolt oleks tagatud nii KOV haldustegevuse õiguspärasus ja KOV ülesannete täitmine kui ka avalike huvide kaitse ning teiselt poolt KOV omavastustusliku poliitika kujundamine ja subjektiivse õigusliku seisundi kaitse.

Liitumine Euroopa Liiduga ei ole otseselt ei tugevdanud ega nõrgendanud KOV asetust riikliku järelevalve teostaja suhtes, kuna siseriiklike haldusstruktuuride kindlaksmääramine on riigi siseküsimus, kuid Euroopa Liidu esmase ja teisese õiguse rakendamine on põhjustanud sekkumise KOV poolt täidetavatesse ülesannetesse ning selle kaudu mõjutanud KOV omavastutust ja riigi vastutust EL ees. KOV organisatsiooni määramine, mõningate pädevuste võõrandamine ja uued sõltuvussuhted on mõjutanud KOV järelevalve regulatsiooni nii riigi sees kui ka EL tasandil, võimaldades EL struktuuridel teostada järelevalvet KOV tegevuse üle. Viimasega ei ole eelkõige seotud mitte tavapärase haldustegevuse õiguslik kontroll, vaid selliste tegevusvaldkondade järelevalve, millel on finants- ja majanduslikke mõjutusi: põhiliselt EL saadavate rahaliste vahendite kasutamine majandustegevuses, riigihangete teostamine ja konkurentsioigus.

Analüüsinud töö esimeses osas EKOH valguses teoreetiliselt lubatavat KOV järelevalve olemust eri riikides, tõdes autor, et järelevalve kvaliteet ja kvantiteet on EKOH-ga liitunud riikides väga erinev. Kõrvutades eri riikides rakendatavaid järelevalvevahendeid ja ulatust Eesti KOV järelevalve regulatsiooniga, tuleb Eesti KOV järelevalve intensiivsus hinnata

üldjoontes keskmiseks: intensiivsemaid sekkumise vahendeid kasutatakse Saksamaal, Austrias ja Taanis, ent võimalikult vähe riivab järelevalve KOV autonoomiat Skandinaavia maades, kus järelevalveorgan saab ainult konstateerida õigusrikkumist, kuid ei saa ise ebaseadusliku olukorra parandamiseks mingeid meetmeid võtta.

Kujundades KOV järelevalve regulatsiooni, peab võimaluse korral tagama KOV õiguskaitse, kui on oht sekkuda KOV enesehaldusvaldkonda. Põhiseaduses sätestatud autonoomia võimaldab omahaldusülesannete järelevalvet teostada valdkonnajärelevalvena, allutades kontrollile teatud tegevusvaldkonna, mitte KOV ametiisiku. KOV enese vaba otsustust ja vastutust ei tohi lõhkuda ei liiga intensiivne kontroll ega korralduste andmise pädevused, mistõttu riiklik järelevalve KOV tegevuse üle tähendab eelkõige õiguspärasuse kontrolli. KOV järelevalve regulatsioonide väljatöötamisel on oluline lähtuda konkreetsest teoreetilisest alusest: kas oportuuniteedi- või legaliteediprintsiibist. Niisama oluline on rakendada järelevalve jagamatuse põhimõtet, et järelevalveametnik oleks õigustatud kasutama seaduses kindlaks määratud järelevalvevahendeid täies ulatuses: lisaks pädevusele teostada riiklikku järelevalvet peaks olema loodud ka vahendid kohaldada riiklikku sundi. Ent kui KOV enda kohustused ning selle täitmiseks antud materiaalõiguslik baas on õiguslikult ebapiisav ja vaieldav, muutub küsitavaks ka riikliku järelevalve ulatus.

Analüüsinud Eesti KOV eksternse järelevalve regulatsiooni, tuleb nentida, et kõrgemates õigusaktides deklareeritu ei ole seaduste tasandil tervikuna realiseerinud ning Eesti KOV järelevalve regulatsioonis ei ole alati kasutatud kõiki teoreetiliselt lubatud sekkumisvahendeid või teise äärmusena – rakendatavad sekkumisvahendid ei ole tasakaalus KOV huvidega. Seadused ei reguleeri piisavalt KOV järelevalvet ning seetõttu ei ole selle valdkonna üle tagatud avaliku võimu tõhus ja lünkadeta kontroll, mis tagaks KOV lasuvate ülesannete täitmise ja haldustegevuse korrigeerimise. Pidades silmas KOV järelevalve korralduses õigusliku regulatsiooni süsteemitust ning riiklikku järelevalvet korraldavate haldusorganite pädevust ja ülesandeid, võib möönda, et neis tingimustes ei ole piisavalt maandatud kõik riskid. Tunduvalt oleks vaja parandada järgmisi aspekte: täpsustada järelevalveasutuste ülesandeid ning neile antud järelevalvevahendite rakendamist. Seejuures ei saa pidada piisavaks lahenduseks üksnes KOV allutamist rangemale järelevalvele, sest kui riik seab liialt takistusi, võib see hävitada KOV omavastutuse ja olemuse.

Õigusliku järelevalve praktikas ei ole alati kinni peetud seaduslikkuse printsiibist, näiteks ei ole seaduses *expressis verbis* sätestatud maavanema järelevalve pädevust seadusega KOV-le

pandud KOV kohustuslike ülesannete üle ning maavanema järelevalve pädevust KOV ametiasutuste halduse üksikaktide seaduslikkuse üle. See tingib olukorra, kus järelevalve objekti kindlaksmääramiseks tuleb kasutada erinevaid ja keerulisi tõlgendamismeetodeid nt teleoloogilist ja ajaloolist tõlgendamise meetodit – praktikas on see autori arvates äärmiselt taunitav. Seadustega kohustuslikuks tehtud kohaliku elu ülesanded on seotud eelkõige oluliste elukvaliteedi põhinäitajatega: järelkul kui KOV neid ülesandeid ei täida, võidakse rikkuda isikute põhiseaduslikke õigusi. Seetõttu vajavad need valdkonnad vaieldamatult riiklikku järelevalvet. Samuti olukorras, kus KOV-l on õigus luua avalikku võimu täitvaid KOV täitevorganile, valla- või linnavalitsusele alluvaid ametiasutusi, tuleks järelevalve regulatsioon kujundada selliselt, et nimetatud ametiasutuste haldusaktid oleksid allutatud maavanema järelevalvele *expressis verbis*. Viimasel juhul on tegemist näitega, kus järelevalve regulatsioon ei ole pidanud sammu muude haldusõiguse valdkondade arenguga: halduskoostöö seadusega on reguleeritud haldusülesannete täitmise delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule, KOKS kehtestamisel 1993. aastal oli valla- või linna ametiasutustel hoopis teine tähendus, sisu, ülesanded ja loomise alused kui praeguses õiguslikus olukorras, kus olenevalt KOV sisemisest korraldusest annavad sama valdkonna haldusakte välja eri KOV-tes kas ametiasutused või siis linna- või vallavalitsus. Kuigi KOV tasandil on määratud kindlaks KOV sisepädevus anda haldusakte, ei tohiks see haldustegevust elimineerida riikliku järelevalve objektist, sest KOV järelevalve objekti määrab riik seadustes, mitte aga KOV, realiseerides oma tegevusvaldkonna õigusi ja vabadusi.

Õigusliku järelevalve jagamisel õiguskantsleri ja maavanema institutsiooni vahel on probleemiks järelevalve objekti määratlemine seadustes: õiguskantsleri järelevalve objekt on piiritletud akti õigusliku iseloomuga, maavanema järelevalve objekt aga akti vastu võtnud organiga, s.o valla- või linnavalitsuse ja valla- või linnavolikoguga. Olukord, kus järelevalveobjektid ei ole järelevalve teostajate vahel ühtmoodi piiritletud ning õiguslik regulatsioon on stagneerunud, tingib ohu, et järelevalve pädevuses võib tekkida tühimikke. Õiguslike kollisioonide ületamiseks ja tühimike vältimiseks tuleb kasutada erinevaid tõlgendusmeetodeid, mida ei ole suuteline tegema häid õiguslikku teoreetilise teadmisi omavad ametnikud, mistõttu õigusaktides olev KOV üksikaktide järelevalve regulatsioon vajab olulisi täpsustusi ja muutusi. Selleks, et KOV haldustoimingute ja otsuste üle toimuks regulaarne ja efektiivne pädevuslünkadega järelevalve, võiks see olla koondatud ühe institutsiooni pädevusse. Et seda eesmärki saavutada, tuleks aga muuta põhiseadust, allutamaks KOV õigustloovate aktide kontroll õiguskantsleri asemel mõnele muule riiklikule halduskandjale.

KOV järelevalve õigusliku regulatsiooni korrastamiseks, peaks esmalt tegema selgeks KOV täidetavad ülesanded ja nende olemuse, eristades riiklikud ja KOV olemuslikud ülesanded ning seejärel tuleks korrastada KOV olemuslike ülesannete materiaalõiguslik baas, võimaldades KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud valdkondade üle eriseadustes teostada riiklikku järelevalvet, tagamaks kohustuslikuks tehtud KOV ülesannete täitmine ja järelevalve sekkumine ka KOV tegevusetuse korral. KOV ülesannete üle järelevalve teostamisel tuleks seadustes võimaldada laiemaid ja rikkalikumaid järelevalvevahendeid, kuni asendustäitmise ja sunniraha rakendamiseni. Kus võimalik, tuleks KOV poolt riiklike ülesannete täitmise üle järelevalve teostamise kord ja vahendid ühtlustada. Arvestades, et haldusmenetluse seaduses on sätestatud eel- ja osahaldusaktide õiguslik tähendus ja regulatsioon ning praktikas rakendavad KOV neid riiklike ülesannete täitmisel omandireformi valdkonnas, vajaks nimetatud haldusaktide riiklik järelevalve eriregulatsiooni kehtestamist.

Uurimuse tulem, mille kohaselt KOV järelevalvet käsitletakse praktikas legaliteediprintsiibi järgi kujundatud õigusinstituudina, annab alust järelduseks, et järelevalve ja eriti KOV järelevalve küsimuste teoreetilise analüüsiga ei ole ei õiguse rakendajad ega loojad põhjalikult tegelenud. Ent selliseid teoreetilisi kontseptuaalseid küsimusi on hädavajalik vaagida – õigusselguse loomiseks tuleb tulevikus seadustes sätestada KOV õigusjärelevalve obligatoorsuse tingimused ja nõuded, mille puhul on kohustus võtta kasutusele järelevalve meetmed, ning teistel juhtudel rõhutada KOV järelevalve teostamisel oportuuniteediprintsiipi rakendamist selliste muude haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusõiguse printsiipide kaudu nagu ökonoomsus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus ja diskretsiooni teostamine.

Finantsjärelevalve KOV üle on efektiivne juhul, kui tegemist on riigi poolt eraldatud sihtotstarbelise rahaga või riigivaraga. Ebapiisav ja ebaproportsionaalne on aga riiklik järelevalve KOV eelarve ja rahaliste kohustuste võtmise üle: õiguslikult tagatud järelevalvevahendid ei ole praeguses majandus-poliitilises situatsioonis tõhusad ega taga järelevalve eesmärkide täitmist – kaitsta KOV enda mõtlematuse eest võtta üleliigseid rahalisi kohustusi. Praegusajal kasutatavad järelevalvevahendid on pigem karistusliku iseloomuga ning rikuvad nii KOV kui ka võlalusaldajate huve. Tuginedes teiste riikide praktikale, tuleks ka Eestis leida selline reguleerimismehhanism, mille kaudu rahalise kohustuse võtmise haldusõiguslik otsus allub enne tsiviilõiguslikku suhte loomist riiklikule järelevalvele, s.t lahendusena tuleks rakendada kas loaandmismenetlust või kinnitamisprintsiipi. Riigikontrolli poolt teostatav KOV majandustegevuse järelkontroll võimaldab küll tagantjärele tuvastada

õigusrikkumisi ja võimalikke korrupsioonijuhtumeid, kuid negatiivsena tuleb märkida seda, et riigikontrolli ei saa rakendada majandusraskustes oleva KOV juhtimise korral; ühtlasi ilmneb, et kui riik või võlausaldaja ei usalda KOV, ei võimalda riigikontrolli põhiseaduslik seisund määrata teda erikontrolli teostajaks. Arvesse tuleb võtta veel üht negatiivset aspekti: riigikontrollile antud pädevused sekkuda soovitude ja ettepanekutega KOV õigusloomesse ning kohustus vastata riigikogus esitatud küsimustele, mis võivad puudutada ka konkreetse KOV finantsmajanduslikku tegevust ja otsustusi, kätkevad ohtu teisendada finantsjärelevalve poliitiliseks järelevalveks. See oleneb riigikontrolli kriitikast KOV kohta ja selle mahust, eeskätt juhtudel, mil vaatluse all pole pelgalt KOV tegevuse mitteõiguspärasus, vaid ennekõike majanduslikkus ning eri haldus- ja finantsprintsipiide rakendamine. Ohu reaalsust näitab üksnes aeg. Finantsjärelevalve poliitiliseks järelevalveks muutumise riski oleks saanud vältida, kui KOV majandustegevuse kontrollimiseks oleks riigikontrolli asemel rakendatud sõltumatuid auditeerimisasutusi või piirates riigikontrolli pädevusi kitsalt õiguspärasuse aspekti kontrollimisega. Viimasena nimetatu ei tagaks aga finants- ega majanduskontrolli eesmärki, mille korral on majanduslikkuse aspekt laialt tõlgendatav õiguspärasus.

Põhiseaduslik demokraatiaprintsiip on leidnud igakülgse väljundi poliitilises järelevalves, mille teostamise regulatsiooni täpsus ja ammendatavus on positiivne näide ja hea võrdlusalus teistele KOV tegevuse üle teostatavatele järelevalveliididele.

Kokkuvõttes tuleb möönda, et kuigi järelevalve KOV üle on reguleeritud paljudes õigusaktides, pole kehtiv regulatsioon siiski küllaldane ega vasta enam praegustele majandus-õiguslikele vajadustele. Tagamaks avalike huvide kaitse ja nüüdisaegsete halduse juhtimisteooriate rakendamine KOV tasanditel, oleks märgitud põhjustel otstarbekas reformida kogu KOV haldus- ja finantsjärelevalvet puudutav kontrollimehhanism. Loomulikult ei ole siin universaalseid ega ainuõigeid lahendusi, kuid üldiselt riikliku järelevalve kui haldusõiguse ühe olulise instituudi ja KOV järelevalve kui selle ühe spetsiifilise haru teoreetiliste küsimuste ning praeguste normatiivsete sätete analüüs loovad selleks autori hinnangul hea aluse.

Aufsicht über die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Externe Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung in der Republik Estland. (Resümee)

Die Probleme der Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung²⁴⁵ (nachfolgend KSW genannt) sind heute ausgehend von dem Umfang der durch die KSW wahrzunehmenden Aufgaben und deren Bedeutung für die örtliche Bevölkerung aktuell. Die Tätigkeit der KSW in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsträger beinhaltet stets die wahrscheinliche Gefahr, in einen Gegensatz zum geltenden Recht zu geraten. Die Rechtmäßigkeit ihrer Tätigkeit kann durch die Ausübung der Aufsicht²⁴⁶ gewährleistet werden.

Wie aus der Überschrift der Abhandlung ersichtlich, besteht die Arbeit aus zwei Teilen. Im ersten Teil werden allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht über die KSW behandelt. Im zweiten Teil stehen Aspekte der externen Aufsicht über die KSW in der Republik Estland im Mittelpunkt.

Bei der Abfassung der Abhandlung hat sich der Autor zur Durchführung der Studie die folgenden Ziele gestellt: Die innerstaatliche Stellung der KSW bestimmt den Umfang der Aufsichtsinstrumente bezüglich der KSW und die innerstaatlich anerkannte Autonomie der KSW ist keine Rechtfertigung für die Unterlassung der Kontrolle. In den estnischen Regelungen über die Aufsicht der KSW ist nicht von allen theoretisch zugelassenen Eingriffsinstrumenten Gebrauch gemacht worden. Die im positiven Recht gängigen Aufsichtsinstrumente und Regelungen haben mit der Entwicklung des sonstigen Verwaltungsrechts nicht Schritt gehalten; in der Aufsichtsregelung fehlt der systematische Ansatz und Zweckmäßigkeit.

Der erste Teil der Abhandlung befasst sich mit den theoretischen Aspekten der Aufsicht über die KSW und konzentriert sich auf die Analyse allgemeiner Fragen der staatlichen Aufsicht, des Wesens und der Aufgaben der KSW sowie der zugelassenen Aufsichtsinstrumente durch das historische und vergleichende Verfahren. Die Grenzen der Aufsicht über die KSW

²⁴⁵ In dieser Abhandlung wird der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne der territorialen kommunalen Selbstverwaltung behandelt.

²⁴⁶ Da das Ziel der Abhandlung insbesondere in der Betrachtung der Grundlagen, des Umfangs und der Instrumente der Kontrolle über die Tätigkeit der KSW in ihrer Eigenschaft als eine Person des öffentlichen Rechts und ihrer Organe besteht, werden die Begriffe Aufsicht und Kontrolle vom Autor aus pragmatischen Gründen als Synonyme betrachtet.

ergeben sich aus der Europäischen **Charta** der kommunalen **Selbstverwaltungen** und aus dem Grundgesetz des jeweiligen Staates und als der Grundsatz gilt hierbei die Gesetz- und Verhältnismäßigkeit der Aufsicht, dem das Demokratieprinzip und das eigenverantwortliche Recht der KSW zur Erledigung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten gegenübersteht. Somit funktioniert die Aufsicht über die KSW auf der einen Seite als staatliche Kontrolle und auf der anderen Seite als gesellschaftliche Kontrolle.

Die staatliche Aufsicht über die KSW bezweckt vor allen Dingen den Schutz der öffentlichen Interessen und die Sicherung der Erfüllung der KSW obliegenden Aufgaben. Die Intensität der Aufsicht und das Bestehen des Rechtsschutzes der KSW kann sich je nach dem Wesen der durch die KSW wahrzunehmenden Aufgaben unterscheiden – es ist wesentlich, zu differenzieren, ob die Aufsicht über die an KSW delegierten staatlichen Aufgaben oder die zum Eigenverwaltungsbereich der KSW gehörenden freiwilligen oder obligatorischen Aufgaben ausgeübt wird. Der Beitritt zur Europäischen Union hat auch die Aufsicht über die KSW beeinflusst. Einerseits ist die KSW dadurch beeinflusst worden, dass die Bedingungen der durch die KSW wahrzunehmenden Aufgaben infolge der Integrierung des europäischen Rechts in das estnische Recht durch spezifische Normen und Standards nunmehr sehr genau bestimmt sind und dies kann zur Entfremdung der KSW von ihren naturgemäß eigenen Aufgaben führen, denn die KSW hat keine Gelegenheit, die Auswahl der Art und Weise der Aufgabenerfüllung eigenständig zu beschließen. Andererseits ist die Aufsicht über die KSW durch die Beihilfen aus den Strukturfonds der EU beeinflusst worden, dass die Errichtung einer besonders intensiven Finanzkontrolle über die KSW durch Rechtsvorschriften sowohl innerstaatlich als auch durch die Europäische Kommission nach sich zieht.

Der zweite Teil der Abhandlung, dessen Forschungsgegenstand die externe Aufsicht über die estnische KSW im positiven Recht ist, umfasst als Kernthema die Aspekte der rechtlichen, finanziellen und politischen Außenkontrolle. Die zwei erstgenannten sind unterschiedliche Arten der Verwaltungsaufsicht.

Die rechtliche Aufsicht über die KSW ist unter den unterschiedlichen Institutionen sehr zersplittert. Wenn wir als Beispiel die Verwaltungsakte der KSW nehmen, dann sind bereits diese zwischen der Zuständigkeit mehrerer Behörden verteilt worden – der Rechtskanzler übt Aufsicht über die Rechtssetzungsakte der KSW aus, der Landrat demgegenüber über die Anordnungen der Gemeinde- oder Stadtverwaltung bzw. über die Beschlüsse des Gemeinde- oder Stadtrats. Die Verteilung der Aufsicht unter unterschiedlichen Institutionen je nach der

unterschiedlichen Eingrenzung des Objekts verursacht so genannte weiße Flecken, die der Zuständigkeit weder der einen noch der anderen Behörde unterliegen. Ebenfalls sind die Instrumente des rechtlichen Eingriffs nicht in allen Fällen in den Gesetzen geregelt worden bzw. sind unzureichend geregelt, weswegen die Korrigierung der Erfüllung der KSW obliegenden Aufgaben und der Verwaltungstätigkeit durch Aufsicht nicht gewährleistet ist. Die Aufsichtshandlungen bezüglich der staatlichen Aufgaben sind je nach den Bereichen unterschiedlich, was zeigt, dass man sich bei der Delegation der staatlichen Aufgaben an die KSW mit den Fragen der Aufsicht nicht systematisch befasst hat. Da die Aufsicht bereits ihrem Wesen nach einen Eingriff in die Autonomie der KSW darstellt, mit dem Ziel, die öffentlichen Interessen zu schützen, sollten die Rechtsnormen zur Regelung der Aufsicht in den Gesetzen sehr genau dargestellt werden. Im Hinblick auf das fehlende System in Bezug auf die rechtliche Regelung der Organisation der rechtlichen Aufsicht der KSW und auf die Zuständigkeit und Aufgaben der Verwaltungsbehörden, die die rechtliche Aufsicht organisieren, räumt der Autor angesichts der Analyse ein, dass unter den bestehenden Bedingungen nicht alle möglichen Gefahren ausreichend abgesichert worden sind. Wesentlichen Verbesserungsspielraum gibt es im Bereich der genauen Eingrenzung der Aufgaben der Aufsichtsbehörden und der Umsetzung der ihnen zu übertragenden zusätzlichen, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz übereinstimmenden Aufsichtsinstrumente.

Die Verschwommenheit der Haftungsbereiche der Aufsicht kann nicht nur eine Dublierung der Aufgaben und Ressourcenverschwendung nach sich ziehen, sondern auch die Ausübung der Aufsicht schwächen. Hierbei kann die bloße Unterwerfung der KSW unter eine strengere Aufsicht nicht als ausreichende Lösung betrachtet werden, denn falls der Staat zu viele Hindernisse aufstellt, kann dies die Eigenverantwortlichkeit und das Wesen der KSW zunichte machen.

Eine effiziente Finanzaufsicht über die KSW funktioniert nur in dem Fall, wenn es sich um vom Staat zweckgebunden bereitgestellte Finanzmittel oder staatliches Vermögen handelt. Der Autor ist aber der Auffassung, dass die staatliche Aufsicht über den Haushalt und die Übernahme von finanziellen Verbindlichkeiten durch die KSW unverhältnismäßig ist – rechtlich gesicherte Aufsichtsinstrumente sind in der heutigen wirtschaftlich-politischen Situation ineffizient und keine Gewähr für die Erfüllung der Ziele der Aufsicht. Die

gegenwärtig eingesetzten Aufsichtsinstrumente haben vielmehr einen Strafcharakter und verletzen die Interessen sowohl der KSW als auch der Gläubiger. Die Ausdehnung der Zuständigkeit der Staatskontrolle (d. h. dem Rechnungshof der Republik Estland) auf mehrere eigenverantwortliche Bereiche der KSW ab dem 1. Januar 2006 hat vielmehr einen repressiven und politischen Beigeschmack zwecks Vorbeugung und Aufdeckung von Korruptionsfällen und dient nicht dem Zweck, Krisen vorzubeugen und Aufgaben zu erfüllen. In Anlehnung an die Praktiken anderer Staaten sollte auch in Estland ein Regelungsmechanismus gefunden werden, bei dem eine verwaltungsrechtliche Entscheidung zur Übernahme einer finanziellen Verbindlichkeit bzw. zur Veräußerung KSW-eigener Vermögensgegenstände von erheblichem Wert vor der Schaffung eines zivilrechtlichen Verhältnisses der staatlichen Aufsicht unterliegt – d. h. als Lösung sollte entweder das Genehmigungsverfahren oder der Bestätigungsgrundsatz eingeführt werden. Ebenfalls sollte die Ausübung einer eigenständigen regelmäßigen Finanzaufsicht über die KSW für den Fall einer wirtschaftlichen Krise geregelt werden, um eine sparsame und zweckmäßige Verwendung der Finanzmittel der KSW und die Evaluierung der gefassten Managemententscheidungen zu gewährleisten.

Die verfassungsmäßige Demokratieprinzip hat einen allseitigen Ausgang in der politischen Aufsicht gefunden, die Genauigkeit und Ausführlichkeit der Regelung deren Verwirklichung ist ein positives Beispiel und ein guter Vergleich für andere Arten der Aufsicht über die Tätigkeit der KSW. Die Umsetzung des Demokratieprinzips auf der Ebene der KSW bedeutet vor allem die Schaffung der erforderlichen Instrumente und Kontrollmöglichkeiten für die potenzielle Wählerschaft zwecks Kontrolle der KSW, auf der anderen Seite aber auch die Kontrolle, die durch das Parlament in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber ausgeübt wird. Im Hinblick darauf, dass das Parlament das Organ ist, das die Regelung der staatlichen Aufsicht über die KSW festlegt, steht die von diesem durchzuführende politische Aufsicht in

Übereinstimmung mit dem Demokratieprinzip, denn die angenommene Regelung ist ja nichts anderes als der Ausdruck des mit dem Grundgesetz übereinstimmenden politischen Willens und der während einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Raum herrschenden hoheitlichen Gewalt, bei deren Gestaltung im Rahmen der Analyse der Auswirkungen einer zu erarbeitenden Rechtsvorschrift vom verwaltungsrechtlichen Untersuchungsprinzip Gebrauch gemacht wird.

Zusammenfassend ist der Autor der Auffassung, dass obwohl die Aufsicht über die estnische KSW in vielen unterschiedlichen Rechtsvorschriften geregelt worden ist, es dennoch sogenannte weiße Flecken gibt und die gültige Regelung nicht den in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltungen und im Grundgesetz festgeschriebenen Möglichkeiten und Bedürfnissen entspricht. Aus den erwähnten Gründen wäre es erforderlich, zur Gewährleistung des Schutzes der öffentlichen Interessen und der persönlichen subjektiven Rechte das gesamte Normwerk, das die Verwaltungsaufsicht über die KSW regelt, systematisch zu überarbeiten. Dazu sollten insbesondere die von der KSW wahrzunehmenden Aufgaben und ihr Wesen erfasst werden, indem die staatlichen Aufgaben und die naturgemäß der KSW übertragenen Aufgaben voneinander abgegrenzt, die materiellrechtliche Gesetzgebung der naturgemäßen Aufgaben der KSW überarbeitet sowie die Regelung der Durchführung der Aufsicht und die Instrumente bei der Ausübung der Aufsicht über staatliche Aufgaben vereinheitlicht werden.

Kasutatud kirjanduse loetelu

- 1 Annus, T. Riigiõigus: õpik kõrgkoolidele. Tallinn, 2001.
- 2 Annus, T, Aaviksoo, B. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica. Eriväljaanne, 2002.
- 3 Bundesakademie für öffentliche Verwaltung in Bundesministerium des Innern. Kommunale Selbstverwaltung. Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache. München, 2000.
- 4 Berchtold, K. Gemeindeaufsicht. Forschungen aus Staat und Recht 19. Springer-Verlag. Wien, New York,
- 5 Brazier, R. Constitutional and Administrative Law. England. Penguin Books, 1989.
- 6 Bull, H. P. Allgemeines Verwaltungsrecht. 6. neubearbeitete Auflage. C. F. Müller. Heidelberg, 2000.
- 7 Cathaly-Stelkens, Anne. Kommunale Selbesverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts: Insbesondere am Beispiel Frankreich und Deutschlands. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1996.
- 8 Ernits, M. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. – Juridica, 2001, nr 8, lk 572–598.
- 9 Ernits, M. Organitüli halduskohtus. – Juridica, 1999, nr 7, lk 320–323.
- 10 Gisevius, W. Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis. ESDP kirjastus, Tallinn, 1993.
- 11 Graf, E.-M., Paul, M. Ohjeldamatu korruptsioon Eestis. Piiramatus või tahtlik poliitika. Tallinn, 2000.
- 12 Gern. A. Deutsches Kommunalrecht. 3. neubearbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.
- 13 Hirvoja, M. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. – Juridica, 1999, nr 7, lk 323–326.
- 14 Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica, 2001, nr 5, lk 187–199.
- 15 Jans, J. Asutava kogu omavalitsuse komisjoni poolt väljatöötatud Eesti omavalitsusekorralduse kava. – Õigus. Juriidiline kuukiri. 1921, nr 7/8, lk 137–140.
- 16 Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Avatud Ühiskonna Instituut. Jaan Tõnissoni Instituut, 2002.

- 17 Kaltenborn, Jens. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Recht der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 1996.
- 18 Koja, Friedrich. Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis. 3., neu bearbeitete Auflage. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien, 1996.
- 19 Kukk, L., Mäeltsemees, S. Kohalik omavalitsus Austrias. Tallinn, 1999.
- 20 Madise, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. Põhiseaduses. Magistritöö. Tartu, 2001.
- 21 Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn, 1997.
- 22 Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Kirjastus Juura, Tallinna, 2004.
- 23 Merusk, K. Halduskohus ja kohtulik halduskontroll Eestis. – Eesti Jurist, 1992, nr 2, lk 138–144.
- 24 Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik. Tallinn, 1995.
- 25 Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte – Juridica, 2000, nr 8, lk 499–507.
- 26 Müller, Wolfgang. Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der Europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 1992.
- 27 Mäeltsemees, S. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. Tallinn, 2002.
- 28 Narits, R. Õiguse Entsüklopeedia. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Õigusteabe AS Juura, Tallinn, 1995.
- 29 Olle, V. Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. a. – Juridica, 1993, nr 3, lk 61–62.
- 30 Olle, V. Kontroll kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Magistritöö. Tartu, 1993.
- 31 Olle, V. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2001.
- 32 Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn, 2002.
- 33 Pruks, P. Korruptsiooni piiramisest Eestis. Õiguslik aspekt. Tartu, 2002.
- 34 Reenumägi, A. Mõningate seaduste rakendamisest vallas ja linnas. Õiguskantsleri järelevalvest kohalike omavalitsuste üle. – Kohaliku omavalitsuse teatmik IV. Eesti Haldusjuhtimise instituut. Eesti Vabariigi Riigikantselei. Tallinn, 1999, lk 41–48.
- 35 Ramm, J. Administratiivkohtukord. Tartu, 1931.
- 36 Rannik, R. Kontrollimise hea tava. Metoodiline materjal. Riigikontroll. Tallinn, 1995.

- 37 Schwarze, J. Europäisches Verwaltungsrecht. Nomos, Baden-Baden, 1998.
- 38 Stober, R. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. völlig neu bearb. und erw. Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln. W. Kohlhammer GmbH, 1996.
- 39 Stober, R. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Beurteilung der Bestimmungen über die örtliche Selbstverwaltung in der Verfassung der Republik Estland. Gutachten erstellt im Auftrag der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit für das Ministerium der Justiz Estland. Hamburg, 1997.
- 40 Truuväli, E.-J, jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002.
- 41 Eesti/Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. Local Government Denmark (LGDK), Rahvusvahelise konsultatsiooni osakond. Kopenhaagen, 2002.
- 42 Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia. Siseministeerium. Tallinn, 2001.
- 43 Herausgeber von Schmidt-Assmann, Eberhard. Besonderes Verwaltungsrecht. De Gruyter Lehrbuch. 11. Auflage. Berlin, New York, 1999.
- 44 Herausgeber Ermacora, Felix; Winkler, Günther; Koja, Friedrich; Rill, Heinz Peter; Funk Bernd-Christian. Allgemeines Verwaltungsrecht. Redakts. Rill, Heinz Peter. Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac. Wien, 1979.
- 45 Unruh, Georg-Christoph und Greve, Friedrich. Grundkurs Öffentliches Recht. Eine Einführung in das Staats- und Verwaltungsrecht mit Grundzügen der allgemeinen Staatslehre. Juristische Lernbücher 6. 4. neu bearbeitete Auflage. Alfred Metzner Verlag. Neuwild/Kriftel/Berlin, 1991.
- 46 Waechter, Kay. Kommunalrecht. Ein Lehrbuch. 3., überarb. Auflage. Übereignet von Deutschen Bundestag. Berlin, 1999.
- 47 Herausgegeben von Fröler, Ludwig, Oberndorfer, Peter. Das Österreichische Gemeinderecht.
- 48 Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Avatud Ühiskonna Instituut. Jaan Tõnissoni Instituut, 2002.
- 49 Euroopa avaliku halduse printsiibid. – Sigma kogumik nr 27, 2000.
- 50 Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, 1998.

Kasutatud normatiivmaterjali loetelu

1. [Avaliku koosoleku seadus](#)
2. [Avaliku teenistuse seadus](#)
3. [Avaliku teabe seadus](#)
4. [Eesti Vabariigi Põhiseadus](#)
5. [Ehitusseadus](#)
6. [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#)
7. [Haridusseadus](#)
8. [Halduskoostöö seadus](#)
9. [Haldusmenetluse seadus](#)
10. [Halduskohtumenetluse seadustik](#)
11. [Jäätmeseadus](#)
12. [Kaugkütteseadus](#)
13. [Keskkonnajärelevalve seadus](#)
14. [Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus](#)¹
15. [Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#)
16. [Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus](#)
17. [Konkurentsiseadus](#)
18. [Koolieelse lasteasutuse seadus](#)
19. Linnaseadus. – RT 1938, 43, 404.
20. Omavalitsuse ajutine järelevalve seadus. – RT 1919, 78.
21. [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#)
22. [Pankrotiseadus](#)
23. [Planeerimisseadus](#)
24. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus](#)
25. [Raamatupidamise seadus](#)
26. [Riigieelarve seadus](#)
27. [Riigihangete seadus](#)
28. [Riigikontrolli seadus](#)
29. [Sotsiaalhoolekande seadus](#)
30. [Struktuuritoetuse seadus](#)
31. [Tsiviilseadustiku üldosa seadus](#)
32. [Vabariigi Valitsuse seadus](#)

33. [Valla- ja linnaeelarve seadus](#)
34. Vallaseadus. – RT 1937, 32, 310.
35. [Õiguskantsleri seadus](#)
36. [Ühistranspordiseadus](#)
37. [Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seadus](#)

Kasutatud kohtulahendid

- 1 Riigikohtu määrus 09. detsembrist 1994. a haldusasjas nr III-3/1-12/94, avaldatud <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-12/94.html>.
- 2 Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2000. a otsus nr 3-4-1-1-2000 <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=171220400>
- 3 Riigikohtu otsus 20. märtsist 2001. a haldusasjas nr 3-3-1-6-01, avaldatud <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-6-01.html>.
- 4 Riigikohtu otsus 10. oktoobrist 2002. a haldusasjas nr 3-3-1-42-02. – RT III, 25, 284.
- 5 Riigikohtu 4. november 2002 otsus 3-3-1-51-02, avaldatud <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-51-02>
- 6 Riigikohtu otsus 7. juunist 2004. a haldusasjas nr 3-3-1-20-04, avaldatud <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-20-04>
- 7 Riigikohtu otsus 9. juunist 2004. a haldusasjas nr 3-3-1-28-04, avaldatud <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-28-04>
- 8 Riigikohtu otsus 5. aprillist 2006. a haldusasjas nr 3-3-1-15-06, avaldatud <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-15-06>
- 9 Tartu Ringkonnakohtu otsus 13. jaanuarist 1997. a haldusasjas nr II-3-10/97, avaldatud <http://www.tarturk.just.ee/1997/th/ha/10.HTM>.
- 10 Tartu Ringkonnakohtu määrus 21. juunist 1999. a haldusasjas nr II-3-86/99, avaldatud <http://www.tarturk.just.ee/1999/po/ha/86.HTM>.
- 11 Tartu Ringkonnakohtu otsus 26. jaanuarist 2000. a haldusasjas nr. II-3-12/2000, avaldatud <http://www.tarturk.just.ee/2000/tm/ha/12.HTM>.
- 12 Tartu Ringkonnakohtu otsus 11. jaanuarist 2001. a haldusasjas nr. 2-3-1/2001, avaldatud <http://www.tarturk.just.ee/2001/th/ha/1.HTM>.
- 13 Tartu Ringkonnakohtu otsus 16. märtsist 2001. a haldusasjas nr. 2-3-30/2001 avaldatud <http://www.tarturk.just.ee/2001/mu/ha/30.HTM>.
- 14 Tartu Ringkonnakohtu otsus 14. detsembrist 2001. a haldusasjas nr. 2-3-227/2001, avaldatud <http://www.tarturk.just.ee/2001/th/ha/227.HTM>.
- 15 Tartu Ringkonnakohtu otsus 07. juunist 2000. a haldusasjas nr. 2-3-79/2000, avaldatud <http://www.tarturk.just.ee/2000/vi/ha/79.HTM>.

Muud kasutatud materjalid

1. Õiguskantsleri ülevaated seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega 2002-2006.
2. Pärnu Maavalitsuse järelevalve materjalid KOV tegevuse üle 2002–2005.
3. Ida-Viru Maavalitsuse järelevalve materjalid KOV tegevuse üle 2001–2005.
4. Harju Maavanema järelevalve materjalid KOV tegevuse üle 2005-2006.

Lühendid

HMS – haldusmenetluse seadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

Harta / EKOH – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – kohalik omavalitsus

PSJKS – põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RKÜK – Riigikohtu üldkogu kolleegium

SHKS – sotsiaalhoolekande seadus

VV – Vabariigi Valitsus

VLES – valla- ja linnaeelarve seadus