

**RIIGI- JA KOHALIKU OMAVALITSUSE AMETNIKE
PÄDEVUSKOOLITUSPROGRAMM**

AARE REENUMÄGI

**HALDUSÕIGUS
HALDUSE KONTROLL**

**EESTI VABARIIGI RIIGIKANTSELEI
EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT
Tallinn 1998**

Käesolev väljaanne on valminud Riigikantselei tellimisel riigieelarvelistest vahenditest ning on kasutatav riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogrammide õppematerjalina.

© Kõik kirjastamisõigused tervikmaterjalile kuuluvad Riigikantseleile ja Eesti Haldusjuhtimise Instituudile. Käesoleva õppematerjali mehaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud fotopaljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkopeerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

SISUKORD

HALDUSÕIGUS	1
1. HALDUSE KONTROLLI MÕISTE JA LIIGID	4
2. INTERNNE EHK SISEMINE KONTROLL.....	5
2.2. Riiklik järelevalve	8
2.3. Enesekontroll.....	9
3. EKSTERNNE EHK VÄLINE KONTROLL.....	11
3.1. Poliitiline kontroll	11
3.2. Arvestuskontroll.....	13
3.4. Kohtukontroll	16
KASUTATUD JA SOOVITATAV KIRJANDUS:.....	20

HALDUSE KONTROLL

1. HALDUSE KONTROLLI MÕISTE JA LIIGID

Halduse kontroll on ka üks riigi juhtimise meetodeid. Juhtimiskontrolli on defineeritud kui töökorraldust, strateegiat ja protseduure, mida rakendatakse valitsuse sihtprogrammidega kavandatud tulemuste saavutamiseks. Juhtimiskontroll peab kindlustama programmide tarbeks eraldatud ressursside sihipärase kasutamise, programmide kaitsmise raiskamise, halva juhtimise ja pettuse eest, otsuste tegemiseks usaldusväärse ja õigeaegse info hankimise, säilitamise, edastamise ja kasutamise.

Riigis toimiva avaliku sektori kontrollist on huvitatud nii kodanikud kui ka teised isikud, kes suhtlevad avaliku võimu organitega ning avalik administratsioon ise.

Isikutena on siinjuures käsitletavad kodanikud, välismaalased ja kodakondsuseta isikud ning juriidilised isikud, kes maksumaksjatena on huvitatud, et riigi raha kasutatakse seaduses ettenähtud suhete korraldamiseks ja avalike teenuste osutamiseks ning tehakse seda tähtaegselt, sihipäraselt ja ökonoomselt ning oleksid välistatud sellealased kuritarvitused. Isikud on huvitatud, et nad oleksid kaitstud avaliku administratsiooni võimaliku omavoli, ebaõigluse ja väärhalduse muude juhtude eest.

Avalik administratsioon on kontrollist ka ise huvitatud, et tagada ratsionaalne tulemuslik ja normatiivne juhtimine. Ühelt poolt vajab kogu riigi haldusaparaadi tegevus stabiilset õiguslikku kindlust haldustoimingute realiseerimisel. Halduse kontrollimise kaudu saadakse teavet täitevvõimu tegevuse seaduslikkusest ja otstarbekusest ning operatiivsusest, faktilisest ja reaalsest toimest. Teiselt poolt on täitevvõimu huvid seotud valitsemise autoriteediga oma kodanikke ja avalikku arvamust silmas pidades, et tagada rahva usaldus ja poliitilise valitsemise pikaajalisus.

Avaliku halduse organisatsiooni ja selle õigusliku reguleerimise juures on positiivseks tulemiks riigi ja kohaliku omavalitsuse organite ning nende ametiisikute otsustuste seaduslikkuse kontrollimise erinevad võimalused, sealhulgas meie põhiseaduse § 15 alusel on igalühel oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral absoluutne õigus vaidlustada kõiki haldusotsustusi vahetult kohtus.

Halduse kontrolli all mõistetakse avaliku administratsiooni üle teostatavat järelevalvet, mille eesmärgiks on haldustoimingute kvaliteedi kindlakstegemine ja vajadusel nende parandamine ning mis kujutab endast erinevate vormide ja institutsioonide ning meetodite kogumit. Siin ei oma tähtsust see, kas avalik administratsioon esineb riigiorganite, kohaliku omavalitsuse või teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute organite süsteemina (1, lk 115). Eesmärgiks on tõkestada õigusvastast tegevust (võib seisneda nii pädevuse ületamises, menetluskorra rikkumises, haldustoimingute vormi ja eesmärgi ning valitud vahendite rikkumises) ja tagada, et oluliste puuetega haldusaktidel (see on seadusandja kehtestada) ei tohiks olla juriidilist jõudu.

Sõltuvalt sellest, kas halduse üle teostatakse kontrolli haldusorganisatsioonis eneses või väljaspool haldusorganisatsiooni, võib vahet teha halduse sisemise e internse kontrolli ja halduse välise e eksternse kontrolli vahel.

Internset ehk sisemist kontrolli teostavad halduse enda ametiasutused ja haldusametnikud. Selline kontroll võib omakorda jaguneda

1. teenistuslikuks järelevalveks;
2. riiklikuks järelevalveks ja
3. enesekontrolliks.

Eksternset ehk välist kontrolli teostavad väljaspool haldusorganisatsiooni asuvad ametiasutused, ametiisikud ja teised subjektid. Seda liiki kontrolli alaliikidana on käsitletud

1. poliitilist kontrolli;
2. arvestuskontrolli;
3. õiguskantsleri järelevalvet ja
4. kohtukontrolli.

Halduskontrolli on liigitatud ka kolmeks, võttes liigituse aluseks võimude lahususe printsiipi. Selle järgi kontrolli täidesaatva võimu seaduslikkuse üle teostavad nii seadusandlik, kohtu- kui ka täidesaatev võim ise ning neljandaks mitteformaalseks kontrolliliigiks arvatakse avalikkuse kontroll.

2. INTERNNE EHK SISEMINE KONTROLL

Sisekontroll on riigivalitsusasutustes tema organisatsiooni tegevuskava, mis hõlmab avaliku administratsiooni juhtkonna suhtumist, meetodeid, protseduure ja meetmeid, mis annavad piisava kindlustunde eesmärkide saavutamiseks. Nendeks eesmärkideks on:

- soodustada korrapäraseid, tõhusaid ja efektiivseid tööoperatsioone, kvaliteetset teenuste osutamist kooskõlas ülesannetega;
- kaitsta igasugust ressursi kahjude eest, mis tuleneb raiskamisest, väärast kasutamisest, halvast juhtimisest, vigadest, pettusest ja teistest väärnähtustest;
- pidada kinni seadustest, määrustest ja juhtkonna otsustustest;
- koguda ja säilitada usaldusväärset juhtimis- ja rahandusalast teavet ning avaldada see õigeaegselt aruannetes.

Sisekontrolli on defineeritud ja korraldatud ka teisiti. Rolli järgi organisatsioonilises struktuuris on seda **liigitatud juhtimise, administratiivse ja raamatupidamise kontrollina**.

Juhtimiskontrolli vaadeldakse sageli kõiki neid kontrole haaravana. Oma olemuselt on see organisatsiooni töökorraldus, mille moodustavad kõik plaanid, tegutsemisviisid, strateegia, protseduurid ja tavad, mis on vajalikud organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks.

Administratiivne kontroll kujutab endast protseduure ja dokumente, mis on seotud otsustamisprotsessiga. Otsustamisprotsess ja otsused suunavad töötajaid heakskiidetud tegevusele. **Raamatupidamise kontroll** hõlmab toiminguid ja dokumentatsiooni, mis puudutavad vara säilivuse tagamist ja rahaliste dokumentide usaldusvärsust.

Täidesaatva riigivõimu tuntumaks ja traditsioonilisemaks sisemise kontrolli liigiks on teenistuslik järelevalve.

2.1. Teenistuslik järelevalve

Teenistuslik järelevalve esineb tsentralisatsioonisüsteemile rajatud ametkonnas ja **põhineb** subordinatsiooni- ehk alluvussuhetel. Seda liiki järelevalve **sisuks** on kontroll, mida teostavad kõrgemalseisvad ametiasutused (organid) ja ametnikud neile alluvate ametiasutuste ja ametnike tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse suhtes.

Õiguspärasusel ja otstarbekusel on erinev sisu ja maht või ulatus. **Õiguspärasuse** tagamiseks kontrollitakse haldustoimingute vastavust kehtiva õiguskorra nõuetele. **Otstarbekuse** tagamiseks tehtav kontroll on peaausjalikult seotud kontrollija subjektiivsete arusaamade, veendumuste ja hinnangutega.

Teenistusliku järelevalve sätestab Vabariigi Valitsuse seaduse VII peatükk ja järelevalve menetlust täpsustab Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. a määruse nr 160 punktiga 1 kinnitatud "Vabariigi Valitsuse relemendi" X osa pealkirjaga "Teenistusliku järelevalve teostamine Vabariigi Valitsuse poolt" punktid 126 - 131.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 sätestab teenistusliku järelevalve ülesanded ja korralduse. Seaduse alusel teenistuslik järelevalve toimub alluvuse korras ning peab tagama valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse. Teenistusliku järelevalve teostajal on järgmised õigused:

1. teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
2. peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus (vt § 99);
3. tunnistada akt kehtetuks.

Selline järelevalve õigus ei laiene

1. riikliku järelevalve toimingutele ning riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele;
2. seaduses ettenähtud juhtudel täidesaatva riigivõimu asutuse ja ametiisiku akti või toimingu peale esitatud kaebuse või protesti kohtueelsele lahendamisele, kusjuures nimetatud aktide või toimingute üle järelevalve ning kaebuste ja protestide lahendamise kord sätestatakse eraldi seadustega (vt § 97 lg 6 ja 7).

Järelevalve teostamise tagamiseks võib järelevalve teostaja täidesaatva riigivõimu asutusest välja nõuda õigusakte ja muid dokumente, võtta ametiisikutelt seletusi ja arvamusi, kusjuures need tuleb esitada kolme tööpäeva jooksul või järelevalvetöötaja poolt määratud pikema tähtaja jooksul.

Teenistuslikku järelevalvet **korraldavad Vabariigi Valitsus, minister, ministeeriumi ameti ja inspektiooni peadirektor, riigisekretär ja maavanem**, kellele järelevalvepädevuse sätestab seadus (vt vastavad §-d 94-98) ning kelledele teenistusliku järelevalve korraldamine on seadusandja poolt tehtud kohustuseks.

Nii näiteks Vabariigi Valitsuse seaduse § 94 sätestab **Vabariigi Valitsuse järelevalvepädevuse**, kusjuures valvatakse ministeeriumi, Riigikantselei ja maavalitsuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Seaduslikkuse tagamiseks tunnistab Vabariigi Valitsus kehtetuks ministri määrusi ja käskkirju, riigisekretäri käskkirju ning maavanema korraldusi, mis ei ole vastavuses põhiseaduse ja muude seaduste ning Vabariigi Valitsuse määruste ja korraldustega (§ 94 lg 2). Vabariigi Valitsus võib seaduse § 94 lõikes 2 täheldatud õigusakte tunnistada kehtetuks ka nende ebaotstarbekuse motiivil. Osundatud seaduse § 93 lõike 3 alusel teenistusliku järelevalve teostamisel annab Vabariigi Valitsus üksikakte, milledeks on Vabariigi Valitsuse korraldused. Sama lõikega on kehtestatud, et ministri määruse kehtetuks tunnistamiseks annab Vabariigi Valitsus määruse ja maavanema korralduse kehtetuks tunnistamiseks annab Vabariigi Valitsus korralduse. Vabariigi Valitsuse järelevalvepädevus laieneb ka ministri, riigisekretäri ja maavanema toimingutele.

Teenistusliku järelevalve teostaja võib järelevalve korras **akti täitmise või toimingu sooritamise peatada** (§ 99) selle täiendavaks kontrollimiseks või vajalike täiendavate andmete kogumiseks, sealhulgas ka akti andja või toimingu sooritaja selgituste saamiseks. Peatamise korral võib järelevalve teostaja teha kohustusliku ettekirjutuse akti muutmiseks või toimingu puuduste kõrvaldamiseks või uue toimingu sooritamiseks. Selline peatamine on võimalik kuni seitsmeks päevaks ja peatamise ajaks peatub seaduse või muu õigusaktiga sätestatud toimingu sooritamiseks kehtestatud tähtaja kulgemine. Seaduse § 99 lõike 4 alusel nähakse ette üksikakti täitmise või toimingu sooritamise alusetu peatamisega tekitatud kahju hüvitamise põhimõtted: hüvitab peataja ehk teenistusliku järelevalve teostaja ja kahju hüvitamine peab olema sätestatud seaduses ettenähtud juhtudel, ulatuses ja korras.

Akti või toimingu kehtetuks tunnistamist ebaotstarbekuse tõttu reguleerib Vabariigi Valitsuse seaduse § 100. Selle järgi võib haldusakti või haldustoimingu tunnistada kehtetuks ebaotstarbekuse motiividel siis, kui akt või toiming on ilmses mittevastavuses seadusest tuleneva või Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi poolt realiseeritava riikliku poliitikaga (nt energeetika arengusuundade, metsapoliitika, regionaalpoliitika, riigi kaitsepoliitika kontseptsiooniga jm., mille on heaks kiitnud Riigikogu) või põhjustab riigi vara ja eelarveliste vahendite ebaratsionaalset kasutamist või muul viisil kahjustab riiklikke huve. Taoline akti või haldustoimingu kehtetuks tunnistamine ebaotstarbekuse tõttu peab olema motiveeritud. Ebaotstarbekuse tõttu ei saa tunnistada kehtetuks akti või toimingut, mis on antud riigiteenistuse korraldamiseks, samuti neid akte ja toiminguid, mille andmise tingimused tulenevad seadusest ja muudest õigusaktidest.

Analoogiliselt on sätestatud ka teiste teenistuslikku järelevalvet omavate subjektide pädevus.

Valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised **õiguslikud vaidlused** (§ 101) lahendatakse alluvuskorras siis, kui seadusega ei ole ette nähtud seda liiki vaidluste lahendamiseks teistsugust korda. Ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised, aga ka ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister. Erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid ja nendevahelise kokkuleppe mittedaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

2.2. Riiklik järelevalve

Riiklikuks järelevalveks nimetatakse internset halduse kontrolli, mis seisneb asutuste, ametnike ja teiste institutsioonide kontrollimises ametiasutuste poolt, mis ei ole kontrollitavatega alluvus- ehk subordinatsioonisuhetes.

Kontrolli alla kuuluvad ka iseseisvate avaliku halduse kandjate ametiasutused (organid) ja ametnikud. Riikliku järelevalve sisuks on kontroll haldustoimingute **õiguspärasuse (seaduslikkuse)** üle. Selline järelevalve on piiritletud kahe põhimõtte ehk printsiibiga.

Esiteks, ei eksisteeri järelevalvet, kui seda ei ole sätestatud seaduses. Kui seadus ei näe ette järelevalvet, siis ei või ükski organ ega selle ametiisik sekkuda teise institutsiooni tegevusse. Selle nõude sätestab ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 75. Nimetatud paragrahvi alusel konkreetsete üksikjuhtude kohta riikliku järelevalve teostamisel teevad **ettekirjutusi** ja annavad **otsuseid** ministeeriumide riikliku järelevalve ametnikud, ameti või inspeksiooni peadirektor, aga ka ameti või inspeksiooni ja nende kohalike ametiasutuste riikliku järelevalve ametnikud. Riikliku järelevalve pädevus ehk õiguste ja kohustuste maht ning tehtavate ettekirjutuste ning otsuste andmise kord määratakse aga eraldi seadusega.

Teiseks, riiklikku järelevalvet teostatakse kohtu kontrolli all. Viimane kätkeb endas kaks olulist aspekti:

- 1) et riiklikku järelevalvet teostava ametiisiku või ametiasutuse otsusega mittenõustumisel on õigus pöörduda kohtusse ja
- 2) kui riikliku järelevalve teostamise õiguslikuks vormiks on protest, siis ei saa riikliku järelevalve organ langetada iseseisvalt lõplikku otsust õigusakti või toimingu seaduslikkuse kohta muidu, kui peab selleks pöörduma kohtu poole õiguse mõistmiseks.

Riiklikku järelevalvet teostatakse **esiteks õigusaktide seaduslikkuse üle**. Õigusaktide üle teostatav riiklik järelevalve puudutab iseseisvaid õigussubjekte ja eelkõige kohalikke omavalitsusi.

Riiklikku järelevalvet kohalike omavalitsusüksuste ehk valdade ja linnade volikogude ning nende valitsuste õigusaktide seaduslikkuse üle teostavad vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 alusel maavanemad. Nemad kontrollivad üksikaktide seaduslikkust. Üldaktide kontroll maavanema poolt võib seisneda isikutelt laekunud kaebuse või avalduse põhjal või põhineb omaalgatusel, kusjuures maavanema arvates põhiseaduse või seadusevastased valla või linna volikogu ning valitsuse üldaktid ehk määrused tuleb saata õiguskantslerile. Põhiseaduse § 139 lõike 2 alusel teostab üksnes õiguskantsler järelevalvet kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Samal päeval avalduse esitamisega õiguskantslerile saadab maavanem selle avalduse ära kirja ka õigustloova akti vastuvõtnud kohaliku omavalitsuse organile.

Maavanema riiklik järelevalvepädevus selle maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude otsuste ja valitsuste korralduste kui õiguse üksikaktide üle on oma olemuselt järelkontroll ehk kontrollitakse juba jõustunud õigusakte. Õigusaktide üle järelevalve teostamiseks on maavanemale antud õigus nõuda valla ja linna volikogudelt ning valitsustelt jõustunud õigusaktide ära kirju (§ 85 lg 2), mida tuleb esitada seitsmendal päeval pärast maavanema

nõude saamist (§ 85 lg 3). Kui maavanem leiab, et volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib maavanem esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist seda realiseerinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras protestiga halduskohtusse (§ 85 lg 4). Sellest võib järeldada, et õiguskorras on realiseeritud järelevalve protestivorm ja seda kasutatakse kaasajal demokraatlikes riikides.

Teiseks on riiklik järelevalve seotud **avaliku administratsiooni faktilise tegevuse kontrollimisega**. Selleks võivad seaduses sätestatud võimuvolituste piires nõuda järelevalveorganite ametnikud kontrollitavalt asjassepuutuvate andmete, õiendite, dokumentide jms esitamist, samuti on neil õigus siseneda kontrollitavatesse ruumidesse, teha ettekirjutusi, milles võidakse nõuda seaduste ja muude õigusaktide täitmist ning avastatud puuduste kõrvaldamist kuni sellealase tegevuse ajutise peatamiseni, õigus rakendada seaduses ettenähtud haldussanktsioone ning võtta tarvitusele muid seaduses sätestatud abinõusid. Näiteks on Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lg 6 alusel maavanem kohustatud tegema Riigikontrollile või uurimisorganile või muule pädevale asutusele ettekande ja edastama koos ettekandega tema käsutuses olevad dokumendid ja muud materjalid kui ta avastab riigivara ebaseadusliku või ebaotstarbeka valdamise, kasutamise ja käsutamise juhtumi.

Riiklikku järelevalvet teostavad meie õiguskorras maavanemad, ministriumid seaduses ettenähtud juhtudel ja selleks otstarbeks loodud institutsioonid ning nende ametiisikud. Riiklik järelevalve on ministriumide valitsemisalas tegutsevate inspeksioonide põhiülesandeks ja ametite ülesandeks. Näitena võib nimetada Keskkonnainspeksiooni, Veterinaar- ja Toiduinspeksiooni, Tööinspeksiooni, Tervisekaitseinspeksiooni, Muinsuskaitseinspeksiooni, Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni, Maa-ametit, Metsaametit, Patendiametit, Tarbijakaitseametit, Konkurentsiametit, Tolliametit, Maksuametit, Kodakondsus- ja Migratsiooniametit jt. Riiklikku järelevalvet teostavad institutsioonid ja nende ametiisikute järelevalvepädevus ning vastutus peab olema sätestatud seaduses.

2.3. Enesekontroll

Enesekontroll kujutab endast iseseisva õigussubjekti, haldusekandja sees (samuti tema organi sees) ja tema enda ametnike või organite korraldatud kontrolli. Ka enesekontroll on terviklik süsteem ja enamikes riikides on sisekontroll juhtimiskontrolli süsteemi osa ning selline järelevalve vahend, mis teeb kindlaks, kas haldusjuhtimine funktsioneerib õigesti. Enesekontroll haarab enda alla kontrolli erinevaid meetodeid, vorme, põhimõtteid, standardeid ja võtteid.

Enesekontroll on iseloomulik riikliku järelevalve kõrval ka avalik-õiguslikes korporatsioonides, asutustes ja sihtasutustes ehk fondides. Näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi lühidalt KOKS) § 48 alusel on valdades ja linnades ette nähtud enesekontrolli organina revisjonikomisjon. Revisjonikomisjon moodustatakse oma volituste ajaks valla- või linnavolikogu poolt. Tema ülesandeks on kontrollida:

1. valla- või linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
2. tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla või linna

eelarvele;

3. valla või linna ametiasutuste ja munitsipaaltegevõtete ning -asutuste raamatupidamise õigsust ja munitsipaaltegevõtete paigutatud valla või linna vara kasutamise sihipärasust;
4. valla või linna poolt sõlmitud lepingute täitmist;
5. volikogude ülesandel valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust.

Kontrollimisel ilmnunud avastatud puudustest ja nende kõrvaldamise ettepanekutest teatab revisjonikomisjon kirjalikult valla- või linnavalitsusele, kes võtab kümne päeva jooksul pärast revisjoniakti saamist seisukoha, ning esitab selle koos aktiga volikogule. Revisjonikomisjon on aruandekohustuslik volikogu ees ja peab enne valla või linna eelarve kinnitamist volikogus oma töö tulemustest aru andma ning esitama ka märkused ja ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks.

Linnapeal või vallavanemal on õigus ja kohustus valvata vastavalt linnaosa ja osavalla vanema korralduste üle, kusjuures kontrollimise täpsem kord sätestatakse valla või linna põhimääruses (KOKS § 57 lg 7). Samas aga sätestatakse, et osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema tegevuse järelevalve alused ja kord sätestatakse volikogu poolt kinnitatavas osavalla või linnaosa põhikirjas (KOKS § 57 lg 2 ja § 56).

Avalik-õiguslikest asutustest näiteks Eesti Rahvusraamatukogu seaduse (RT I 1998, 34, 488) § 10 lg 1 punkti 8 alusel Rahvusraamatukogu Nõukogu määrab sisekontrolli läbiviimise korra ja kuulab ära kontrolli tulemused. Rahvusraamatukogu majandustegevust kontrollib Riigikontroll. Kultuuriministril on õigus peatada Rahvusraamatukogu Nõukogu ja peadirektori seadusevastase toimingu sooritamise või õigusakti kehtivus ja teha ettekirjutus õigusakti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks (§ 17 lg 3).

Avalik-õiguslikest fondidest ehk sihtasutustest näitena Eesti Kultuurkapitali seaduse (RT I 1994, 46, 772; 1996, 8, 166; 1997, 37, 571) § 8 sätestab tegevuse kontrollimise. Selle paragrahvi järgi Kultuurkapitali vahendite kasutamise üle teostab järelevalvet Kultuurkapitali nõukogu poolt kolmeks aastaks moodustatud kontrollkomisjon, kusjuures nõukogul on õigus kutsuda kontrollijaks ka audiitor. Majanduskontrolli teostajaks on Riigikontroll.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 45 alusel vastutab minister põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest, valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle, kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks. Nimetatud seaduse § 95 alusel valvab minister teenistusliku järelevalve korras ministeeriumide valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute ning ministeeriumi hallatavate riigiasutuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Juhtimiskontroll valitsusorganisatsioonis eeldab tõhusa sisekontrolli olemasolu, et regulaarselt kontrollida ministeeriumi valitsemisala seadustest ja muudest õigusaktidest tulenevat juhtimis- ja majandustegevust. Sisekontrolli kohustuslikkuse ministeeriumides, riigiasutustes, -ettevõtetes ja

muudes riiklikes organisatsioonides paneb neile Riigikontrolli seaduse § 7, kusjuures Riigikontrollile on pandud sellealase sisekontrolli meetodiline juhendamine. Nimetatud seaduse sätete ebapiisavusest on sisekontrolli vajadustele ja sellealase töö tõhususele nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsuse tähelepanu juhtinud riigikontrolör ning peab vajalikuks sisekontrolli täpsemat sätestamist seadusega (vt 10, lk 44-45). Sisekontrollialasest tegevusest annab tunnistust ministeeriumides ja ametites moodustatud kontrolliga tegelevad struktuuriüksused või tööle rakendatud vastavad ametnikud. Nii on moodustatud siserevisjoni osakond Justiitsministeeriumis, koordineerimise ja kontrolli osakond ja kontrolli nõukogu Rahandusministeeriumis, revisjoni- ja kontrollibüroo Põllumajandusministeeriumis, valitsusasutustes on samuti rakendatud tööle revisjonitalitlusi ja revidente.

Riikide praktika läbi ajaloo on tõestanud, et täidesaatva riigivõimu enesekontrolli vormidest seaduslikkuse tagamiseks ning isikute õiguste ja vabaduste kaitsmiseks ning tulemuslikuks juhtimiseks ainuüksi ei piisa, vaid vajatakse tasakaaluks veel sõltumatuid ja professionaalseid kontrollijaid, mis moodustaks tervikliku kontrolli ja järelevalve süsteemi ning see osa halduse kontrolli süsteemist on väline kontroll.

3. EKSTERNNE EHK VÄLINE KONTROLL

Eksternset kontrolli teostavad väljaspool haldusorganisatsiooni asuvad ametiasutused ja ametnikud. Üha sagedamini on just riigi valitsusasutuste ametiisikute ja kohalike omavalitsuste ametiisikute tegevus sattunud nii tähelepanu orbiiti kui ka kriitika alla. Taasiseseisvunud riigis on pärast põhiseadusliku korra kehtestamist võimuvolitusi omavatel ametiasutustel ja nende ametnikel tulnud hakata täitma uusi ülesandeid. See tähendab avalikule administratsioonile ja ametnikele uusi õigusi ja kohustusi ning ka teistsugust vastutust oma ametiülesannete täitmise eest. Sageli sõltub kõige otsemalt ametiisikutest kodanike ja teiste isikute õiguste ja vabaduste tagamine. Võimalikud on riigivõimu volitustega ametnike ja isikute vahelised konfliktid, mille põhjused võivad olla väga erinevad: ebaprofessionaalsus, teadmatus, asjade lahendamisega venitamine, üksikutel juhtudel võimalik võimu kuritarvitamine jms.

Sisekontrolli erinevate võimaluste juures kasutatakse väliseks kontrolliks erinevaid institutsioone, mille kontrollipädevus sätestatakse riikide põhiseaduse ja seadustega. Eksternse kontrolli **alaliikidena** leiavad alljärgnevalt käsitlemist **poliitiline kontroll, arvestuskontroll, õiguskantsleri järelevalve ja kohtukontroll**. Siinjuures vajab analüüsimist, kas selline järelevalve süsteem on täiuslik ja mida ning kuidas korraldada, et Eesti riigis oleksid võimud tasakaalustatud ja üksteist vastastikku kontrollivad, hoides ära võimu kuritarvitused. Põhjamaade ja paljude teiste riikide kogemused ja praktika *ombudsmani* institutsiooni rakendamisel sai aluseks ka *Euroopa Ombudsmani* institutsioonile, et kontrollida paremini kodanike põhiõiguste ja -vabaduste realiseerimise tagamist täitevvõimu poolt ja kaitsta kodanikke ametnike omavoli ja muude väärhalduse juhtude eest.

3.1. Poliitiline kontroll

Poliitilist kontrolli avaliku haldusorganisatsiooni üle teostavad nn poliitilised institutsioonid, nagu parlament, erakonnad (parteid), ühendused, ajakirjandus ja kodanikud. Seda liiki kontrolli

on tinglikult jaotatud kaheks:

1. parlamendikontrolliks ja
2. ühiskondlikuks kontrolliks.

Parlamendikontrolli sisuks on erinevate võimaluste kaudu teostada valitsuse üle poliitilist kontrolli. Alljärgnevalt leiavad käsitlemist seda liiki kontrolli tüüpilised vahendid.

Interpellatsiooniõigus - parlamendisaadiku õigus pärida aru valitsuselt või selle liikmelt. Põhiseaduse § 74 alusel on Riigikogu liikmel õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole. Arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil kahekümne istungipäeva jooksul.

Resolutsiooniõigus - parlamendi õigus esitada valitsusele või selle üksikule liikmele üleskutse sooritada või jätta sooritamata teatud toiming. Põhiseaduse § 65 punkt 11 näeb ette, et Riigikogu esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide poole. Näiteks Riigikogu deklaratsioon põhiseadusliku riigikorra taastamisest (RT 1993, 40, 533); Riigikogu avaldus Venemaa agressiooni kohta Tõetõeeni Vabariigi Itäkeeria vastu (RT I 1994, 91, 1530); Riigikogu avaldus seoses Eesti-Vene 1994. a juulilepete ratifitseerimisega (RT II 1995, 46, 204). Meie põhiseadus ei näe *expressis verbis* taolist resolutsiooniõigust valitsusele ja valitsuse liikmetele. Samas aga ei ole otsesest keeldu taoliste avalduste või pöördumiste esitamisel, kuid need ei saa olla juriidiliselt siduvad.

Ankeetõigus - parlamendi õigus moodustada uurimiskomisjone mitmesuguste kõrgete täitevvõimu ametiisikute süütegude uurimiseks. Näiteks: Riigikogu erikomisjoni moodustamine eradetektivibüroo SIA korraldatud läbiotsimisel ilmnenu asjaolude väljaselgitamiseks (RT I 1995, 80, 1385); Riigikogu erikomisjoni moodustamine rublamüügi asjaolude väljaselgitamiseks (RT I 1996, 14, 242); Riigikogu ajutise komisjoni moodustamine kohalikele omavalitsustele omandireformi käigus üleantud varaga seotud tehingute asjaolude kindlakstegemiseks ([RT I 1996, 70, 1202](#); [1997, 9, 80](#)).

Vastavalt põhiseaduse § 101 saab Vabariigi Valitsuse liiget kriminaalvastutusele võtta õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Umbusaldusavaldus - parlamendi õigus avaldada umbusaldust valitsusele või tema liikmele. Põhiseaduse § 65 p 13 alusel on Riigikogul õigus avaldada umbusaldust Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile. Põhiseaduse § 97 järgi peab selleks olema alus, kuid see ei pea olema õiguslik, vaid võib olla tegemist igasuguse alusega. Umbusaldusavaldus on Riigikogu ainupädevuses olev suvaotsustus.

Erinevate riikide praktika annab tunnistust poliitilise kontrolli mitmekesisusest. Riikide parlamendis riigieelarve arutamine, mis võimaldab valitsusel viia ellu kulutusi nõudvaid plaane, programme ja kavatsusi, on poliitilise kontrolli ala. Näiteks Saksamaal osaleb Riigikontroll parlamendi eelarvekomitee istungitel ja annab sellele komiteele soovitusi, kuid eelkõige kontrollimise tulemuste alusel. Eelarvekomitee allkomitees, aruandluskomitees, on Riigikontrollil õigus kaasa rääkida ning see komitee kasutab oma tegevuses Riigikontrolli ettekandeid.

Ühiskondlik kontroll kujutab endast erakondade (parteide), mitmesuguste ühenduste (näiteks ametiühingute, Õigusjärgsete Omanike, Üürnike Ühenduse vms), survegruppide, ajakirjanduse, üksikkodanike jm kontrolli.

Erakonna kontroll väljendub eelkõige parlamendi opositsioonis olevate parteide ja teiste eelpoolloetletud ühiskondlike kontrollijate poolt täitevvõimu tegevuse analüüsimise ja jälgimisega ning avalikkuse tähelepanu juhtimisega asetleidnud väärhaldusele, rikkumistele, pettustele ja ebaotstarbekatele otsustustele. Sellega avaldatakse survet avalikule administratsioonile tegutseda õiguspäraselt ja otstarbekalt.

Ühiskondliku kontrolli põhimõtte realiseerimine soodustab riigis informeerituse avardamist ja valitsuse ning täitevvõimu tegevusest selgema ja täpsema ülevaate saamist ning “avatud” valitsemispõhimõtete realiseerimist. See peaks väljenduma haldusotsustuste motiveerimise kohustuses ja juurdepääsus haldusdokumentidele ning asjaajamisele. Põhiseaduse § 44 alusel peavad kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibivatel välisriigi kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Eriseadus küll puudub, kuid üksikute seadustega on seda valdkonda reguleeritud.

3.2. Arvestuskontroll

Arvestuskontroll seisneb halduse majandusliku tegevuse nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse kontrollimises haldusorganisatsioonist väljaspool asuva organi poolt.

Põhiseaduse XI peatüki (vt §-d 132-138) kohaselt teostab meil **arvestuskontrolli Riigikontroll**, mis on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. Põhiseaduse § 133 alusel Riigikontroll kontrollib:

1. riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
2. riigi vara kasutamist ja säilimist;
3. kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
4. nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häältest või kelle laene või lepinguliste kohustustuste täitmist tagab riik.

Riigikontrolli tegevust reguleerib täpsemalt “Riigikontrolli seadus”, mille § 6 annab Riigikontrolli pädevuse ja täpsustab kontrollitavaid ülesandeid. Seadusjärgsete kontrollimiste alla kuuluvad ka Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikohtu, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikantselei, ministriumide, teiste riigiasutuste ja muude riiklike organisatsioonide eelarve täitmine, ülalpidamiseks tehtavate kulutuste tulemuslikkus, tehingute majanduslik otstarbekus, nende valduses oleva riigi vara kasutamine ja säilitamine ning nende finantsmajanduslike operatsioonide seaduslikkus, raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse õigsus. Riigikontrolli pädevusse kuulub ka riikliku sotsiaalkindlustuse ja ravikindlustuse eelarve

täitmise ja riiklike fondide, sihtkapitalide tegevuse kontrollimine.

Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikontrolörina saab nimetada Eesti kodaniku, kelle vanus ei ületa 60 aastat ning kes tunneb riigihalduse ja majanduse juhtimise põhiküsimusi ning tema volituste kestus on viis aastat.

Riigikontrolöri ülesandeks on riigi vara säilimise, selle otstarbeka ja säästliku kasutamise kontrolli korraldamine; Riigikontrolli tegevuse üldjuhtimine, seaduslikkuse tagamine kontrollimistel ja Riigikontrolli esindamine: Riigikontrolli struktuuri määramine ja tegevuskavade väljatöötamine, kontrollitegevuse täiustamine. Nende ülesannete täitmiseks on seadusandja omistanud riigikontrolörile pädevuse, mille järgi tal on õigus kehtestada kontrollimise kord, kinnitada Riigikontrolli osakondade ja muude struktuuriüksuste arv ja tegevusvaldkonnad ning nende üksuste põhimäärused ja Riigikontrolli sisekorraeskirjad, võtta teenistusse ja vabastada teenistusest Riigikontrolli töötajaid, kehtestada töötajate kvalifikatsiooninõuded, määrata palgaseaduse ja eelarve piires teenistujate palgad, lisatasu, preemia ja toetuste maksmise kord, informeerida Riigikogu ja tema komisjone Riigikontrolli tegevusest, korraldada koostööd Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide ja muude riigiasutustega, esindada Riigikontrolli kohtus või volitada esindama mõne teise isiku, vaadata läbi Riigikontrolli ametnike kohta tehtud kaebusi ja vajadusel kohaldada distsiplinaarkaristusi.

Riigikontrolöri üheks oluliseks põhiseadusjärgseks ülesandeks on esitada **Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande esitamisega Riigikogus**. Ülevaated avaldatakse Riigi Teataja Lisas (vt 9). Riigikontroll annab vajaduse korral arvamuse Riigikogus arutusel oleva riigieelarve kohta.

Riigikontrolör võib oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta **sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest**.

Riigikontrolli seadus reguleerib üksikasjalikumalt riigikontrolöri ja peakontrolöri õiguslikku staatust, riigikontrolli töö korraldamist ning kontrolli teostavate isikute ja kontrollitavate õigusi ja kohustusi ning vastutust, kontrollitulemuste realiseerimist, samuti Riigikontrolli teenistujate sotsiaaltagatise ja töö tasustamist.

3.3. Õiguskantsleri järelevalve

Õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema töökorralduse sätestab põhiseaduse XII peatükk (§-d 139-145) ja õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus.

Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kelle nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks. Õiguskantslerit saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Õiguskantsler peab olema Eesti kodanik ja tal peab olema õiguslane kõrgharidus, kõrge erialane kvalifikatsioon ja sellele vastavad praktilise töö kogemused.

Õiguskantsleri põhiülesandeks on põhiseaduse § 139 lõike 1 ja õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse § 2 alusel **järelevalve seadusandliku jätkäidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle**.

Õiguskantsler on traditsioonilise võimude kolmikjaotuse süsteemis käsitletav parlamendiinstitutsioonina.

Ühe olulise osa õiguskantsleri pädevusest **moodustab õigustloovate haldusaktide kontroll**. Nende hulka kuuluvad **Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused ning linna ja valla volikogude ning valitsuste määrused**. Järelevalve teostamiseks peavad täidesaatva riigivõimu ja kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide ärakirjad olema saadetud õiguskantslerile kümne päeva jooksul, arvates nende vastuvõtmisest, allakirjutamisest või jõustumisest.

Õigustloova akti põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist on õigus nõuda igapähe. Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt ei vasta kas täielikult või osaliselt põhiseadusele või seadusele, teeb ta akti vastuvõtnud organile **ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla**. Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt on vastuolus tähtajalise välislepinguga, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku peatada määratud ajaks selle akti toime. Erakorralisel juhul, kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt või selle säte seab ohtu inimeste elu või tervise või rikub rahvusvahelise praktika järgi jõustunud või Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingut, teeb õiguskantsler akti vastu võtnud organile ettepaneku peatada selle toime kuni selle akti põhiseaduse või seadusega kooskõlla viimiseni. Kui õigustloova akti vastu võtnud organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler **Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks**. Õiguskantsleri osalemise korra ja õigused Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses sätestavad seadus ja Riigikohtu reglement.

Õiguskantsler esitab oma põhiülesande täitmise kohta kord aastas, Riigikogu sügisistungjärgu täiskogu viimasel töönädalal, **Riigikogule ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadusega** (vt nt 7 ja 8). Riigikogus on menetluses seaduse muudatus, mille järgi nimetatud ülevaade ilmuks analoogiliselt riigikontrolöri ülevaatega Riigi Teataja Lisas.

Õiguskantsleri põhiseaduslike ülesannete hulka kuulub kohustus analüüsida seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta tehtud ettepanekuid ning vajadusel esitada **Riigikogule ettekanne**. Tema pädevuses on samuti Riigikogule põhiseaduse §-des 76, 85, 101, 138, 153 ettenähtud juhtudel **ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks**. Õiguskantslerit saab kriminaalvastutusele võtta ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Õiguskantsler võib **sõnaõigusega** osa võtta **Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest**. Talle saadetakse Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungi päevakorrad koos arutusele tulevate õigusaktide eelnõude ja muude materjalidega. Sellega on loodud võimalus teostada Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelkontrolli, mida õiguskantsler faktiliselt realiseerib.

Õiguskantsleri poole võib **pöörduda** igapähe **avaldusega**, et kontrollida õigustloova akti vastavust põhiseadusele või seadusele **või ettepanekuga** riigiasutuste töö kohta. Avaldajale või ettepaneku tegijale tuleb vastata ühe kuu jooksul, arvates pöördumise saamisest. Kui avalduse või ettepaneku lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, siis ta kas selgitab seda ja tagastab avaldajale esitatud dokumendid või edastab selle vastavalt kuuluvusele organile, kelle pädevusse see kuulub. Kui aga õiguskantsler tuvastab, et ametiisik on rikkunud põhiseadust või seadust, teatab ta sellest kirjalikult kas uurimisorganile või muule pädevale organile ning edastab vajaduse korral neile kõik tema käsutuses olevad andmed ja dokumendid. Isikute avalduste ja

ettepanekute realiseerimisega täidab õiguskantsler osaliselt ombudsmani ülesandeid ja annab paljudele isikutele tasuta juriidilist konsultatsiooni.

Õiguskantsleril on oma ülesannete täitmiseks õigus teha järelepärimisi, millele täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse organid on kohustatud vastama kümne päeva jooksul, arvates järelepärimiste saamisest. Keerulisemate küsimuste lahendamiseks nähakse ette riigi rahalised vahendid konsultatsioonideks ja ekspertiiside eest tasumiseks.

Õiguskantsleril on nõunikud, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist õiguskantsler. Õiguskantsleri ettepanekul nimetab Riigikogu ühe õiguskantsleri nõuniku tema asetäitjaks-nõunikuks, kes täidab õiguskantsleri ametiülesandeid kui õiguskantsler neid ajutiselt täita ei saa. Õiguskantsleri asjaajamist toimetab Õiguskantsleri Kantselei.

3.4. Kohtukontroll

Kohtuliku kontrolli erisused võrreldes teiste kontrolli vormidega on järgmised:

1. kohtulikku kontrolli teostavad sõltumatud ja professionaalsed kohtunikud, kes on vastava kõrgema juriidilise ettevalmistusega;
2. kohtuliku kontrolli mehhanismi käivitamiseks on vaja esitada protest või kaebus (taotlus) ja kontrolli ei algata kohus kunagi omal initsiatiivil.

Avaliku administratsiooni kontrollimise põhiraskus lasub Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumil ja halduskohtul.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi (vt 11) pädevusse kuulub arutada juhtudel ja korras :

Riigikogus vastuvõetud jõustunud seaduste vastavust põhiseadusele ning jõustunud otsuste vastavust põhiseadusele ja seadusele;

põhiseaduse § 107 kohaselt väljakuulutamata ja jõustumata seaduste vastavust põhiseadusele;

põhiseaduse § 109 alusel Vabariigi Presidendi poolt antud jõustunud seadluste vastavust põhiseadusele;

täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse jõustunud õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja seadusele;

Eesti Vabariigi jõustumata välislepingute vastavust põhiseadusele;

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse paragrahvi 2 kohaselt enne põhiseaduse jõustumist vastuvõetud õigusaktide vastavust põhiseadusele.

Ülalloetletud õigusaktidest kuuluvad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi Riigikohtu pädevusse õigustloovad aktid, välja arvatud ühe erandiga ja selleks on jõustunud Riigikogu otsused.

Põhiseaduslikkuse järelevalvet Riigikohtult võivad vahetult **taotle** Vabariigi President.

õiguskantsler ja kohtud. Kui kohtud on tunnistanud otsuses seaduse või muu õigusakti põhiseadusevastaseks ja jätnud selle kohaldamata, teeb kohus oma otsuse teatavaks Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus.

Riigikohtus asjaosalistena taotluse läbivaatamisel on taotluse esitanud ametiisik või tema esindaja ja vaidlustatud seaduse või muu õigusakti vastu võtnud organi esindaja. Kohtuistungist võivad ametikoha järgi sõnaõigusega osa võtta õiguskantsler ja justiitsminister või nende esindajad.

Riigikohus lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve asju kollegiaalselt ja kolleegiumi vähemalt kolmeliikmelises koosseisus. Kui asja arutamisel jääb üks kohtunik eriarvamusele, siis võidakse asi anda Riigikohtu üldkogule. Riigikohtu üldkogu on pädev asja arutama, kui kohal on vähemalt 11 liiget, sealhulgas vähemalt kolm põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi liiget.

Riigikohus võib oma otsusega jätta taotlus rahuldamata või taotlus rahuldada ja tunnistada seadus või muu õigusakt kehtetuks kas täielikult või osaliselt või tunnistada välisleping põhiseadusega vastuolus olevaks või tunnistada seadus põhiseaduse paragrahvis 107 täheldatud asja lahendamisel põhiseadusega vastuolus olevaks. Otsus on lõplik ega kuulu edasikaebamisele. Riigikohtu otsus on täitmiseks kohustuslik kõigile riigivõimu- ja valitsemisorganitele, kohalikele omavalitsustele, kohtutele, ametiisikutele ning juriidilistele isikutele ja üksikisikutele.

Halduskohus on erikohtu liik, mis lahendab avalik-õiguslikest suhetest, valdavalt haldussuhetest, tekkinud vaidlusi ja kontrollib haldusorganite tegevuse õiguspärasust.

Halduskohtu **pädevuse** haldusvaidluste lahendamisel sätestab halduskohtumenetluse seadustik. Halduskohtu pädevusse kuuluvad kõik halduse üksikaktid alates Vabariigi Presidendist ja Vabariigi Valitsusest ning lõpetades konkreetse ametnikuga, kellel on üksikakti andmise õigus. Halduskohus kontrollib ka kõigi iseseisvate õigussubjektide, halduse kandjate üksikakte. Kontrollitakse ka avaliku administratsiooni reaaltoiminguid ehk faktilist tegevust (ka tegevusetust), tõestamis- ja teatamisakte. Halduskohus lahendab veel halduslepingutest tulenevaid vaidlusi ning mittetulundusühingu juhtorgani või ametiisiku otsuse või toimingu peale esitatud kaebusi, valimiskomisjoni õigusakti või toimingu peale ning alaealiste komisjoni otsuse või toimingu peale esitatud kaebusi.

Halduskohtu **ülesanded** on ainult haldustegevuse õiguspärasuse kontrollimine.

Haldusvaidlusi arutab halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku, haldusõiguserikkumiste asju aga haldusõiguserikkumiste seadustiku alusel. Asjade erinevus on põhjustanud ka menetluse erinevuse. Samas peab märkima, et üldreeglina teiste riikide halduskohtud ei aruta haldusõiguserikkumiste asju ja selles väljendub meie kohtute eripära. Haldusõiguserikkumiste asjad kuuluvad teistes riikides kriminaalkohtu pädevusse ja arvestavad eelkõige menetluse sarnasust.

Halduse kohtulik kontroll käivitub kaebuse või protesti esitamisel. Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda igauks, kes leiab, et haldusorgani, asutuse või ametiisiku õigusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kaebus või protest esitatakse halduskohtule seaduses sätestatud tähtajal, kui seaduses sellist tähtaega ei ole, siis ühe kuu jooksul, arvates päevast, mil isik sai teada või pidi saama teada oma õiguste või vabaduste rikkumisest.

Halduskohtu menetluses domineerib uurimisprintsip, mis tähendab seda, et kohus ei tarvitse piirduda üksnes nende tõenditega, mida esitavad protsessiosalised, vaid ta võib teha neile ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid või koguda neid ise omal algatusel.

Halduskohtu ülesandeks on isiku subjektiivsete õiguste kaitse administratsiooni omavoli eest. Kaebus või protest vaadatakse läbi avalikul kohtuistungil võistlevuse printsiibil, kusjuures asja arutamine on suuline.

Halduskohtunik teeb otsuse seaduse alusel, tuginedes kohtuistungil kindlakstehtud asjaoludele. Otsustamise aluse esimese astme halduskohtus moodustavad need faktilised asjaolud, mis esinesid nii kaevatud akti andmise või toimingu sooritamise ajal, aga ka need, mis ilmsid hiljem, Halduskohus vaatab asja läbi ainult kaebuses või protestis soovitud ulatuses.

Kohtuotsuse tegemisel lähtub kohus kassatoorsuse printsiibist. Nimetatud põhimõtte järgi kohus ei asenda kaevatud ametiasutuse või ametiisiku halduse üldakti. Kohus tunnistab kaevatud või protestitud õigusakti või toimingu seaduslikkust. Halduskohtunik võib teha ühe järgmistest otsustest:

1. tunnistab kaevatud või protestitud õigusakti või toimingu kas täielikult või osaliselt seadusevastaseks. Toimingu juriidilise sisu moodustab tegevus, tegevusetus või viivitus. Kui kohus tunnistab kaevatud või protestitud õigusakti või toimingu seadusevastaseks, teeb ta kohtuotsuses õigusakti andnud või toimingu sooritanud asutusele või ametiisikule ettepaneku asi uuesti läbi vaadata ja teha uus otsus. Ettepanek on juriidiliselt siduv. Kohus võib tunnistada seadusevastaseks ka õigusakti andmisest või toimingu sooritamistest keeldumise.
2. jätab kaebuse või protesti lahendamata. Sellisel juhul tunnistab kohus akti või toimingu täielikult seadusega kooskõlas olevaks ning välistab subjektiivse õiguse või vabaduse rikkumise.

Kohtuotsuse või -määruse ärakiri saadetakse viivitamatult sellele asutusele või ametiisikule, kelle õigusakti või toimingu peale kaevati, samuti protesti esitajale. Kaebajale saadetakse kohtuotsuse või -määruse ärakiri siis, kui tema või tema esindaja ei võtnud kaebuse läbivaatamisest osa, samuti kaebaja palvel.

Halduskohtunik jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Kui kohtuotsusega seadusevastaseks tunnistatud õigusakti väljaandmise aluseks oli põhiseadusega vastuolus olev seadus või muu õigustloov akt, mille halduskohus jättis kohaldamata, teeb halduskohus oma otsuse teatavaks Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus. Vastav ettepanek esitatakse Riigikohtule motiveeritud taotlusena.

Kohtuotsus või -määrus, millele ei ole esitatud apellatsiooni- või erikaebust, jõustub 10 päeva möödudes selle kuulutamisel.

Kui protsessiosaline ei ole halduskohtu otsusega rahul, võib ta 10 päeva jooksul, arvates kohtuotsuse avalikule väljakuulutamisele järgnevast päevast, esitada apellatsioonikaebuse ringkonnakohtule.

Ringkonnakohtu halduskolleegium arutab istungil esitatud apellatsioonikaebust kollegiaalselt vähemalt kolme kohtuniku osavõtul. Otsustusmenetlus ringkonnakohtus ei erine oluliselt vastavast menetlusest esimese astme kohtus. Erinevus on selles, et ringkonnakohtus rakendatakse meritoorsuse printsiipi. Selle põhimõtte järgi võib ringkonnakohtus asendada esimese astme kohtu otsuseid.

Protsessiosaline võib pärast ringkonnakohtu otsust esitada veel kassatsioonikaebuse Riigikohtule. Riigikohtu halduskolleegiumi kui kassatsiooniinstantsi puhul tuleb arvestada asjaolu, et kohus kontrollib ringkonnakohtu otsuseid üksnes vormilisest küljest. Seega hinnatakse, kas ringkonnakohtus oli õigesti rakendanud materiaalõiguse norme ja kas oli kinni peetud kohtumenetluse seaduse nõuetest.

Halduskohus vaatab kaebuse või protesti läbi üksnes kaebuses või protestis soovitud ulatuses. Erandiks on ringkonnakohtus ja Riigikohtus, kes võivad väljuda kaebuse piiridest, kui on rikutud kohtumenetluse sätteid.

KASUTATUD JA SOOVITATAV KIRJANDUS:

1. Merusk K., Koolmeister I. Haldusõigus: Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu Ülikool: 1995, lk.115-127.
2. Merusk K. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamise// Juridica 1994. - Nr. 2. - Lk. 47-50.
3. Sarapuu M. Kontroll võimu teostavate ametnike üle// Juridica 1997. - Nr. 4. - Lk. 186-189.
4. Sarapuu M. Ombudsmani arengust kaasaegseks institutsiooniks// Juridica 1997. - Nr. 6. - Lk. 304-310.
5. Euroopa Liit: demokraatiat aitab tagada ombudsman// Eesti Jurist 1994. - Nr. 5. - Lk. 19-22.
6. Juhtimiskontroll kaasaegses valitsusadministratsioonis: mõned kogemuslikud võrdlused. - Sigma kogumik nr. 4. Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsioon (OECD). Pariis, 1996.
7. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest. 1938. ja 1939. kalendriaasta kohta. Tallinn: 1940.
8. Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega// VIII Riigikogu stenogrammid. 1997, IV köide, VI istungjärg, 8. september-9. oktoober. Tallinn, 1998, lk.293-307.
9. Riigikontrolli ülevaade riigivara kasutamise ja säilimise kohta 1996. aastal - RTL 1997, 141, 813.
10. Riigikontrolli 1997. aasta tööaruanne. Tallinn, 1998.
11. Maruste R. Põhiseadus ja selle järelevalve: Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Avatud Eesti Fond, 1997, lk. 149 - 208.

Normatiivmaterjalid:

Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361; 87, 1468; 1998, 28, 356; 36/37, 552; 40, 614).

Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. a määrus nr 160 "Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine" ([RT I 1996, 43, 844](#)).

Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus (RT I 1993, 25, 436; 1996, 81, 1448).

Riigikontrolli seadus (RT I 1995, 11, 115; 1996, 81, 1448; [1997, 5, 32](#); 77, 1311).

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (RT I 1993, 25, 435)

Halduskohtumenetluse seadustik (RT I 1993, 50, 694; 1994, 16, 290; 28, 425; 1995, 29, 358 ja

359; 1996, 37, 739; 1997, 16, 260; 30, 472; 87, 1468; 93, 1557; 95/96, 1575; 1998, 17, 265; 61, 981).

Haldusõiguserikkumiste seadustik (RT I 1992, 29, 396; RT I 1997, 66-68, 1109; 73, 1201; 81, 1361 ja 1362; 86, 1459 ja 1461; 87, 1466 ja 1467; 93, 1561, 1563, 1564 ja 1565; 1998, 2, 42; 17, 265; 23, 321; 30, 410; 34, 484; 36/37, 552 ja 553, 38, 562; 51, 756 ja 759; 52/53, 771; 64/65, 1004).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 19, 340; 72, 1263; 84, 1475; 1995, 16, 228; 17, 237; 23, 334; 26-28, 355; 59, 1006; 97, 1664; 1996, 36, 738; 37, 739; 40, 773; 48, 942; 89, 1591; 1997, 13, 210; 29, 449 ja 450; 69, 1113; 1998, 28, 356; 61, 984).