

# 614 SE I

## Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse

### muutmise seadus

§ 1. Riigikontrolli seaduses (RT I 2002, 21, 117; 57, 356; 2003, 21, 121; 88, 588) tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 7 lõiked 1 ja 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Riigikontroll teostab majanduskontrolli järgmiste asutuste ja isikute üle:

- 1) Riigikogu Kantslelei, Vabariigi Presidendi Kantslelei, kohtud, Eesti Pank, Riigikantslelei ja Õiguskantsleri Kantslelei;
- 2) valitsusasutused ning nende hallatavad riigiasutused;
- 3) kohaliku omavalitsuse üksused, arvestades käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 sätestatud erisusi munitsipaalvara osas;
- 4) avalik-õiguslikud juriidilised isikud;
- 5) sihtasutused ja mittetulundusühingud, kelle asutajaks või liikmeks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik;
- 6) äriühingud, kus riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel või käesoleva lõike punktis 5 nimetatud sihtasutustel on kas üksi või ühiselt valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjad;
- 7) äriühingud, kes on saanud riigilt laenu või kelle laene või muude lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik;
- 8) muud avalik-õiguslike ülesannete täitjad riigi vara kasutamisel ja säilitamisel.

(2) Riigikontroll teostab käesoleva seaduse § 6 lõike 2 punktides 1, 2 ja 4 sätestatud ulatuses kontrolli:

- 1) kohaliku omavalitsuse üksuste üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel;
- 2) sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksus;
- 3) äriühingute üle, kus kohaliku omavalitsuse üksusel on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle.”;

2) paragrahvi 7 lõikes 4, § 18 lõikes 4, § 43 lõigetes 4 ja 6 ning § 52 lõike 3 punktis 2 asendatakse sõnad „kohalik omavalitsus” vastavas käändes sõnadega „kohaliku omavalitsuse üksus” vastavas käändes;

3) paragrahvi 12 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Riigikontrollil on õigus teha Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja ministrile, samuti kohaliku omavalitsuse organile ettepanekuid seaduste, määruste ning muude õigusaktide väljatöötamiseks, muutmiseks ja täiendamiseks.”;

4) paragrahvi 26 lõike 1 punktis 2 asendatakse sõnad „kohaliku omavalitsusüksuse” sõnadega „kohaliku omavalitsuse üksuse”;

5) paragrahvi 50 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(4) Enne allkirjastamist tutvustatakse kontrolliaruannet asjassepuutuvale ministrile või valla- või linnavalitsusele, samuti teistele isikutele ja organitele, kelle suhtes see sisaldab hinnanguid või ettepanekuid. Aruande saanud isikud ja organid on kohustatud esitama Riigikontrollile kirjalikult oma arvamuse neid puudutavate ettepanekute kohta, samuti teavitama rakendatavatest abinõudest Riigikontrolli tema antud mõistliku tähtaja jooksul.”;

6) paragrahvi 50 lõiget 5 ja § 51 lõiget 2 täiendatakse pärast sõna „isikute” sõnadega „ja organite”.

§ 2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390 ja 393; 68, 407; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588; 2004, 41, 277) tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 66 pealkirjas ja lõikes 1 asendatakse sõnad „kohaliku omavalitsuse” sõnadega „kohaliku omavalitsuse üksuse”;

2) paragrahvi 66 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Riigikontroll kontrollib kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele.”.

Riigikogu esimees Ene ERGMA

Tallinn, Toompea

Esitanud Vabariigi Valitsus

Kantsler

## SELETUSKIRI

### Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.

#### 1. Sissejuhatus

Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu on ette valmistanud Justiitsministeerium. Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääلteenamus (Põhiseaduse § 104 lg 2 p 13).

#### 2. Eelnõu eesmärk

Esimene Riigikontrolli tegevust reguleeriv seadus võeti vastu 6. juunil 1990. Seda asendas 10. jaanuaril 1995 Põhiseaduse § 104 lg 2 p 13 ja § 137 alusel vastu võetud seadus ning hetkel kehtib järjekorras kolmas 29. jaanuaril 2002 vastu võetud ning 04. märtsil 2002 jõustunud Riigikontrolli seadus (RT I 2002, 21, 117; edaspidi *RKS*).

Kehtiva seaduse vastuvõtmisel kaasajastati Riigikontrolli tegevust reguleeriv normistik, kõrvaldati terminoloogilised ebakõlad ning regulatsioon viidi kooskõlla muutunud eraõiguse ja haldusõiguse põhimõtetega. Uue seaduse vastuvõtmisega täpsustati muu hulgas oluliselt Riigikontrolli kontrolliõigusi nii sisuliselt - avati majanduskontrolli mõiste sisu - kui ka subjektide osas. Muuhulgas lisati kontrollitavate hulka riigi poolt seaduste alusel loodud avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kelle kontrollimise pädevus oli varem eriseadustes erinevas mahus reguleeritud, riigi või avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutatud sihtasutused ning mittetulundusühingud, kelle liikmeks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik, ning täpsustati Riigikontrolli kontrolliõigust kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes.

Põhiseaduse § 133 p 3 kohaselt kontrollib Riigikontroll kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist. Eelnõu väljatöötamisel ja Riigikogus menetlemise ajal oli nimetatud norm põhjaliku diskussiooni objektiks. Eelkõige seisnes küsimus selles, kas viidatud säte, arvestades Põhiseaduse §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste autonoomia põhimõtet, Põhiseaduse §-s 160 sätestatud, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuste järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus, ning Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat (edaspidi *EKOH*, RT II 1994, 26, 95), piirab Riigikontrolli pädevuse tõepoolest üksnes riigi poolt kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatud varaga, või peaks lubatav olema Riigikontrollile ulatuslikumate kontrolliõiguste andmine, et tagada avalike vahendite õiguspärane ja otstarbekas kasutamine. Eelnõu menetlemise käigus Riigikogus asuti siiski seisukohale, et esialgu tuleks Põhiseaduse § 133 p 3 tõlgendada kitsendavalt ja Riigikontrolli pädevust piiravalt, kuigi ka seletuskirjas mõõndi, et väljapakutud lahendus ei pruugi olla lõplik (vt Riigikogu 9. koosseisu menetluses olnud eelnõu 557 SE seletuskirja eelnõu § 7 lg 2 juurde). Sättes kasutatud mõistet „riigivara“ tõlgendati siiski laiendavalt, st see ei hõlma mitte üksnes asju kui kehalisi esemeid, vaid ka rahalisi vahendeid. Sellest tulenevalt hõlmab kehtiva *RKS* § 7 lg 2 kohaselt Riigikontrolli teostatav majanduskontroll lisaks riigi poolt kohaliku omavalitsuse üksuste valdusse antud kinnis- ja vallasvarale riigieelarvest antavaid sihtotstarbelisi eraldisi, toetuseid ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha.

Taoline kitsas PS § 133 p 3 tõlgendus ei ole praeguses õiguslikus olustikus enam põhjendatud ning kartused Riigikontrolli pädevuse laiendamise osas on valdavalt asjatud. Pigem on kehtiva *RKS* § 7 sõnastus tekitanud probleeme. Vt selle kohta pikemalt seletuskirja *RKS* § 7 muutmise juurde.

Eelpool toodust tulenevalt tehakse eelnõus ettepanek laiendada Riigikontrolli majanduskontrolli õiguseid kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes sõltumata sellest, kas tegu on riigi või munitsipaalvaraga. Viimase osas piiratakse kontrolli ulatust siiski üksnes õiguspärase kontrolliga, tagamaks kavandatava regulatsiooni kooskõla Põhiseaduse §-st 154 tuleneva kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega.

Riigikontrolli pädevuse laiendamine kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatava järelevalve osas aitaks kaasa väliskontrolli tugevdamisele avaliku sektori käsutuses olevate vahendite õiguspärase kasutamise üle. Kontrolli efektiivsus ei tohiks sõltuda subjektist, kes neid kasutab, kuna lõppastmes tulenevad ressursid ikkagi maksumaksja „taskust“.

Samuti aitaks järelevalve tugevdamine kaasa korruptsiooniohu vähendamisele ning võimalike korruptsioonijuhtumite avalikustamisele. Kohaliku omavalitsuse üksuste puudulikule kontrollisüsteemile on viidatud mitmes Eestit puudutavas rahvusvahelises aruandes. Näitena võib tuua GRECO (Group of States Against Corruption, Council of Europe) 2001. aasta aruande ([www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int)). Selles soovitatakse Eestil muu hulgas üle vaadata Riigikontrolli tegevus ning tugevdada kohaliku omavalitsuse üksuste kontrolli.

Kohaliku omavalitsuse üksustes, nagu mujalgi avalikus sektoris, on levinud teenuste lepinguline delegeerimine, mille tulemusena võib suureneda korruptsioonioht. Eriti ohustatud on väiksemad üksused, kus inimesed on seotud perekondlike või tutvussidemete kaudu. Nõrgad kontrollimehhanismid avavad tee väärsammudeks, mida Riigikontrolli pädevuse laiendamisel soovitakse vältida. Kohaliku omavalitsuse üksuse asutused on sageli inimestele esimeseks ja kõige lähedasemaks kokkupuuteks avaliku sektoriga ning mõjutavad omakorda usku riiki. Seega on kohaliku omavalitsuse üksuste järelevalve tugevdamine oluline riigivõimu legitiimsuse suurendamiseks.

Eelviidatud probleemide lahendamiseks ja eesmärkide saavutamiseks kaaluti ka teisi võimalusi kontrolli tugevdamiseks kohaliku omavalitsuste üksuste üle. Näiteks eraaudiitoritelt tellitavate auditite kasuteguri suurendamine, omavalitsuste välisauditi jaoks spetsiaalse auditi-institutsiooni loomine, revisjonikomisjonide poolt teostatava kontrolli tugevdamine. Põhjaliku analüüsi käigus jõuti siiski järeldusele, et Riigikontrolli pädevuse laiendamine on parim lahendus. Riigikontrolli institutsiooni näol on olemas toimiv, usaldusväärne ning oma tegevuse kaudu enda efektiivsuse tõestanud organ: olemas on nii avaliku sektori majandustegevuse kontrollimise kogemus kui ka vastavate

teadmistega töötajaskond. Olemasolevate võimaluste ärakasutamine on nii majanduslikult üks soodsamaid lahendusi kui ka sisuliselt efektiivsem viis saavutamaks taotletavat eesmärki. Riigikontrolli auditeerimispädevuse juures on eraldi väärtus kahtlemata ka parema üldpildi saamine avaliku sektori majandustegevusest tervikuna.

Lisaks tuleb märkida, et kaudselt on seadusandja poolt taoline Riigikontrolli pädevuse laiendamine kohaliku omavalitsuse üksuste üle juba toimunud. 1. jaanuaril 2004 jõustunud riigieelarve seaduse § 48 lg 1 kohaselt koostab Rahandusministeerium riigi majandusaasta koondaruande, mis sisaldab muu hulgas ka informatsioonist kohalike omavalitsuste kohta ning riigi ja kohalike omavalitsuste kohta konsolideerituna. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt koostab Riigikontroll riigi majandusaasta koondaruande kohta oma kontrolliaruande, mille sisuks on hinnang koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Seega peab Riigikontroll andma hinnangu ka kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse õiguspärasuse kohta.

Riigikontrolli seaduses tehtavad muudatused tingivad muudatused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

### 3. Eelnõu sisu

#### RKS § 7 muutmine

Põhiseaduse § 133 sätestab:

„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 häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik."

Sätte sõnastusest nähtub üheselt, et kohalikud omavalitsused on eraldi välja toodud ning et Riigikontrolli pädevus on piiritletud nende suhtes üksnes riigivara kasutamise ja käsutamise kontrollimisega. Tulenevalt ajaga muutunud nõuetest on otstarbekas Põhiseaduse kõnealune säte sisustada kaasaegse sisuga, et vähendada avalikus sektoris kontrollivaba ruum miinimumini.

On tunnustatud seisukoht, et Põhiseaduslikele institutsioonidele lisaülesannete panemine võrreldes Põhiseadusest tulenevaga ei ole olemuslikult Põhiseadusega vastuolus (nt õiguskantslerile eraisikute vaheliste diskrimineerimisvaidluste lahendamise pädevuse andmine, registreid pidamine kohtute poolt lisaks õigusemõistmise funktsiooni teostamisele) tingimusel, et lisafunktsioon ei takista põhifunktsiooni täitmist ega ole vastuolus teiste põhiseaduslike põhimõtetega.

1. Riigikontrolli poolt kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatava järelevalvapädevuse laiendamine ei takista Põhiseaduse §-s 133 nimetatud põhifunktsioonide täitmist. Vastupidi, pigem lihtsustaks see kontrolli teostamist, kuna väldib probleeme RKS § 7 lõikes 2 sätestatud pädevuse piiride kindlaksmääramisel. Näiteks on viidatud normi tõlgendamisel küsimusi tekitanud sõnastus „riigieelarvest antavad sihtotstarbelised eraldised, toetused ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamine".

Praktikas on sageli problemaatiline riigi- ja kohaliku elu küsimuse eristamine. Sellest annavad tunnistust nii õigusteaduslikud käsitlused kui ka kohtupraktika.<sup>1</sup> Seadusandja on püüdnud seda lihtsustada, tuues KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 näidisloetelu kohaliku elu küsimustest. Loetelu ei ole aga ammendav ning sellele viitab ka KOKS § 6 lg 3. Taolist kohaliku omavalitsusüksuse ülesannete „avastamise õigust" on tunnustanud ka Riigikohus.<sup>2</sup> See tähendab, et seadusega ei ole võimalik üheselt määratleda või anda selgeid kriteeriume, mis on riigiülesanne ja mis on kohaliku elu küsimus. Kuiigi mõõname, et viidatud probleem ülesannete eristamise keerukuse osas ei tähenda seda, et see vabastaks eristamise kohustusest juhul, kui see on vajalik Põhiseadusest tulenevalt<sup>3</sup> (vt pikemalt kohaliku omavalitsuse üksuse poolt munitsipaalvara ja riigivara kasutamise ja käsutamise üle teostatava kontrolli ulatuse erinevuse kohta), siis sellega seotud probleeme praktikas tuleb tunnistada.

Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et riigieelarvest tehakse eraldisi kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse mitmel erineval viisil: eelarvete tasandusfondi kaudu ning sihtotstarbeliste eraldistena või eraldisena konkreetse eesmärgi täitmiseks. Tulenevalt kehtiva RKS § 7 lõikest 2 võib tekkida küsimus, kas Riigikontrolli pädevus laieneb üksnes viimasele, st kas RKS § 7 lõike 2 sõnastuses laieneb täiend „sihtotstarbeline" üksnes eraldistele või on mõeldud üldiselt riigi toetuseid.

Küsimuse otsustamine, kas mingi eraldis tehakse sihtotstarbelisena, lihtsalt eraldisena või viiakse tasandusfondi alla, on seadusandja pädevuses. Seega võib väita, et seadusandjal on niikuinii võimalik kujundada seeläbi Riigikontrolli pädevuse ulatust. Näiteks 2004. aasta riigieelarve seaduse kohaselt eristati sihtotstarbelise eraldisena kohaliku omavalitsuse üksustele tehtud eraldisi koolilõuna kuludeks, mis jaotatakse Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras, ning tasandusfondi eraldisi, mis omakorda jaotati kaheks: eraldised, mis jaotatakse seaduse § 5 lõikes 1 sätestatud korras (vastav valem), ning eraldised hariduskuludeks, haridus- ja kultuuritöötajate palkade ühtlustamiseks, toimetulekutoetusteks, täiendavaks toetuseks saarvaldadele ja saarelise osaga valdadele, mis jaotatakse käesoleva seaduse § 5 lõikes 2 sätestatud korras (Vabariigi Valitsus kehtestab valdade ja linnade vahelise jaotuse). Kuni 2001. aastani toodi näiteks toimetulekutoetused eraldi välja Sotsiaalministeeriumi eelarveread, kuid nüüdseks on toimetuleku toetusteks minev summa osa kohalike omavalitsusüksuste tasandusfondist. Toimetuleku toetuse maksmiseks eraldatud raha ülejäägi korral võidakse seda kasutada muudel eesmärkidel.

Juba käesoleval aastal alustas Riigikontroll põhjalikumalt tegelemist kohalike omavalitsusüksuste kontrollimisega. 2004. aasta tööplaanis on järgmised tegevused:

- Kohtla-Järve Linnavalitsuse tegevuse hindamine riigieelarvest antud eraldiste, toetuste, investeeringute ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamisel;

- sihtotstarbelised eraldised kohaliku omavalitsuse üksustele koolilõuna kuludeks;
- eraldised kohaliku omavalitsuse üksustele õpilaskodude projekti realiseerimiseks;
- riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine.

Kuigi eelnõuga kavandatud pädevuse laiendamine ei takista põhimõtteliselt Riigikontrolli põhifunktsioonide täitmist, eeldab see teatud hulga ametikohtade juurde loomist (vt eelnõuga kaasnevad kulud).

2. Riigikontrolli poolt kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatava kontrolli laiendamisel tuleb silmas pidada Põhiseaduse §-s 154 sätestatud ja EKOH-st tulenevat kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet suhetes riigiga.

Kohalike omavalitsuste autonoomia ei tähenda iseenesest kontrollimatust - taolisest arusaamast lähtuvad nii Põhiseadus kui EKOH. Ka kohalikud omavalitsused on seotud seaduslikkuse põhimõttega (Põhiseaduse § 3) ning on kohustatud tagama õigused ja vabadused (Põhiseaduse § 14). Põhiseaduse § 160 kohaselt sätestab järelevalve kohalike omavalitsusüksuste üle seadus. EKOH artikli 8 kohaselt peab kohalike võimuorganite suhtes teostatava administratiivkontrolli (ingl.k *administrative supervision*) eesmärk olema tagada nende tegevuse vastavus seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega ning administratiivkontrolli kohalike võimuorganite üle tuleb teostada viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitsstavate huvide tähtsusega.

Riigikontrolli järelevalve osas tuleb silmas pidada, et tegu ei ole järelevalvega selle traditsioonilises tähenduses. Riigikontrolli majanduskontrolli raames läbiviidava menetluse tulemuseks ei ole kohustuslik ettekirjutus või muu vahetult sanktsioone või karistusi kaasa toov akt. Menetluse tulemusel koostatakse üksnes kontrolliaruanne, mis sisaldab tähelepanekuid, hinnanguid, ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks ja tulevikus vältimiseks. Peamiseks „sanktsiooniks“ on väärjuhtude avalikustamine. Kuriteo tunnuseid sisaldava õigusrikkumise avastamise kahtluse korral edastab Riigikontroll materjalid vastavatele uurimisorganitele.

Sellest tulenevalt ei saa Riigikontrolli vaadelda sunniorganina, vaid pigem tuleks teda käsitleda koostööpartnerina, kelle kaasabil tagatakse avalike vahendite õiguspärane ja otstarbekas kasutamine ning läbipaistev ja efektiivne korrupsioonivaba avalik sektor. Riigikontrolli aruandest on kindlasti kasu ka kontrollitaval endal oma tegevusele ja töökorraldusele hinnangu andmisel ning nende parendamisel.

Seega on küsitav, kas Riigikontrolli teostatavat majanduskontrolli saab üldse pidada järelevalveks Põhiseaduse ja EKOH mõttes.

Arutluse juures, kas Riigikontrolli pädevus võib kohaliku omavalitsuse üksuste autonoomiat riivata või mitte, tuleks lisaks arvestada asjaoluga, et Riigikontroll on põhiseaduslik institutsioon ja oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigorgan (Põhiseaduse § 132). Seejuures tähendab see nii sõltumatust täidesaatvast võimust kui ka seadusandjast. Vajalikud garantiid tagamaks distantse poliitilistest arengutest on sätestatud nii Põhiseaduses kui ka RKS-s. Selles osas võib Riigikontrolli võrrelda teatud mõttes kohtutega, kelle pädevust lahendada kohaliku omavalitsuse üksusi puudutavaid vaidluseid ei ole keegi vaidlustanud.

Kehtiva seadusandluse kohaselt teostavad väliskontrolli kohaliku omavalitsuse üksuste üle maavanemad (Vabariigi Valitsuse seadus § 85: üksikaktide ja üldaktide õiguspärasuse ning riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle), õiguskantsler (Põhiseaduse § 142, õiguskantsleri seadus: üldaktide üle ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste ning hea halduse tava järgimise üle) ning riiklikku järelevalvet teostavad ametid ja inspeksioonid vastavalt oma pädevusele. Lisaks näeb raamatupidamise seaduse ette tingimused, mille täitmisel peab kohaliku omavalitsuse üksuste majandusaasta aruanne olema auditeeritud sõltumatu audiitori poolt (§ 14; vt ka valla- ja linnaeelarve seaduse § 26 lg 3 p 4, § 28 lg 1, KOKS § 22 lg 1). Sisekontrollina näeb KOKS ette revisjonikomisjonid ja teenistusliku järelevalve.

Riigikontrolli pädevuse laiendamisel ei saa väita, et see dubleeriks eelpool nimetatud organite tegevust või võiks mingil põhjusel sattuda vastuollu nendega. Erinev on nii kontrolli sisu kui ka kontrolli tagajärjed. Riigikontroll teostab majanduskontrolli (mõiste on avatud RKS §-s 6), mis on ulatuslikum kui näiteks lihtsalt riigivara kasutamise seaduslikkuse kontroll või majandusaasta aruande auditeerimine (munitsipaalvara üle teostatava kontrolli ulatuse osas vaata edaspidi). Riigikontrolli teostatav kontroll erineb järelevalvest tavamõistes ka oma tagajärgede poolest - tulemuseks ei ole sanktsiooni rakendamise võimalus (näiteks maavanem võib pöörduda protestiga kohtu poole, ametid ja inspeksioon teevad kohustuslikke ettekirjutusi). Tõsi küll, õiguskantsleri järelevalve tulemuseks on sarnaselt Riigikontrolliga eelkõige sanktsioonina mittekäsitletavat ettepanekuid ja soovitusi, kuid tema järelevalve erineb Riigikontrolli järelevalvest kontrolli objekti ja sisu poolest.

Kui võrrelda Riigikontrolli järelevalve pädevust halduskohtute pädevusega, siis ka selles osas dubleerimine puudub - kui halduskohtud lähtuvad eelkõige subjektiivsete õiguste kaitse kontseptsioonist, siis Riigikontrolli eesmärk on tagada objektiivne õiguspärasus.

3. Nagu eepool märgitud, siis Riigikontrolli pädevuse laiendamine ning talle lisaülesannete andmine ei ole vastuolus Põhiseadusega, kui see ei ole vastuolus teiste põhiseaduslike väärtustega. Eelkõige võib tekkida konflikt Põhiseaduse §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse garantiiga, mille kohaselt on kohalikel omavalitsustel õigus kõiki kohaliku elu küsimusi otsustada ja korraldada seaduse alusel iseseisvalt. Kohaliku elu küsimuste puhul eristatakse vabatahtlikke omavalitsusülesandeid (kohalikule omavalitsusele kuulub õigus otsustada kas, millal ja kuidas ta seda täidab) ja kohustuslikke omavalitsuslikke ülesandeid (seadusandja on teinud nende täitmise kohustuslikuks, kuid kohalik omavalitsus on vaba otsustama seda, kuidas vastavat ülesannet täita). Mõlemad ülesannete grupid jäävad § 154 kaitsealasse.

Tagamaks kohalike omavalitsuste poolt kohaliku elu küsimuste omavastutusliku ja iseseisva otsustamise, sh otsustamise munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise üle (nt otsustamise, millist omavalitsuslikku ülesande täitmist rahastada, millist mitte), nähakse eelnõus ette, et Riigikontrolli pädevus teostada kontrolli piirdub üksnes õiguspärasuse kontrolliga ning RKS §-s 6 sätestatud majanduskontrolli mõistesse kuuluvat otstarbekuse kontrolli Riigikontroll teostada ei saa.

#### RKS § 7 lg 1 p 6 muutmine

RKS § 7 lg 1 p 6 on täiendatud sõnadega „või käesoleva lõike punktis 5 nimetatud sihtasutustel“. Täiendus on tehtud Riigikontrolli ettepanekul praktilisest vajadusest lähtuvalt. Nimelt omab Riigikontroll kehtiva seaduse kohaselt õigust teostada kontrolli riigi asutatud sihtasutuste üle (RKS § 7 lg 1 p 4). Samas näiteks riigi asutatud Eesti Filmi Sihtasutus on 100% AS Tallinnfilmi aktsiate omanikuks, kelle üle kontrolli teostamine kehtiva seaduse kohaselt on küsitav, kuid põhjendatud. Vältimaks võimalikke vaidlusi pädevuse osas, tehakse

eelnõus vastavasisuline täiendus.

#### RKS § 12 lg 1 muutmine

RKS § 12 lõiget 1 täiendatakse viisil, mille kohaselt on Riigikontrollil õigus teha lisaks Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja ministrile ka kohaliku omavalitsuse üksuse organitele ettepanekuid õigusaktide väljatöötamiseks, muutmiseks ja täiendamiseks. Taoline õigus osaleda õigusloome protsessis on kantud eelkõige eesmärgist kõrvaldada majanduskontrolli raames ilmnenu puudused ning vältida neid tulevikus. Samuti juhul, kui Riigikontroll saab teavet võimalike lünkade või puudujääkide kohta õigusaktides, annab nimetatud norm talle võimaluse juba ennetavalt juhtida sellele tähelepanu.

RKS § 12 lõikest 2 tulenevat kohustust saata Riigikontrollile finantsjuhtimist, -arvestust või aruandlust puudutavad õigustloovate aktide eelnõud kohaliku omavalitsuse üksustele siiski ei laiendata, kuna arvestades kohaliku omavalitsuse üksuste hulka koormaks see liialt Riigikontrolli tegevust ning Riigikontrollil puudub võimalus kõiki eelnõusid kontrollida. Selle järele puudub ka otsene vajadus.

#### RKS § 50 lõigete 4 ja 5 ning § 51 lõike 2 muutmine

RKS §-d 50 ja 51 käsitlevad kontrolliaruande koostamist, tutvustamist kontrollitavale ning avalikustamist. Muudatused viidatud sätetes on tingitud muudatustest RKS §-s 7.

Eelnõu kohaselt lisatakse § 50 lõikesse 4, et kontrolliaruannet tutvustatakse lisaks asjassepuutuvale ministrile ka valla- või linnavalitsusele, samuti teistele isikutele ja organitele, kelle suhtes see sisaldab hinnanguid või ettepanekuid. Aruande saanud isikud ja organid on kohustatud esitama Riigikontrollile kirjalikult oma arvamuse neid puudutavate ettepanekute kohta, samuti teavitama rakendatavatest abinõudest Riigikontrolli tema antud mõistliku tähtaja jooksul.

RKS § 51 lõiget 2 täiendatakse pärast sõna „isikute“ sõnadega „ja organite“, kuna valla- või linnavalitsus ja volikogu puhul ei ole tegu isikutega.

Vajadus RKS § 52 (eelkõige lõike 2), mis käsitleb kontrollitulemuste arutamist Riigikogu erikomisjonis, muutmise järele puudub.

#### RKS § 7 lg 4, § 18 lg 4, § 21 lg 1 p 2, § 43 lõigete 4 ja 6, § 52 lg 3 p 2 ning KOKS § 66 pealkirja ja lõike 1 muutmine

Viidatud sätetes asendatakse sõnad „kohalik omavalitsus“ vastavas käändes sõnadega „kohaliku omavalitsuse üksus“ vastavas käändes. Nimetatud terminoloogia on täpsem, kuna viidatakse kohalikule omavalitsusele kui isikule (TsÜS § 25 lg 3). KOKS § 2 lg 1 mõttes tähendab kohalik omavalitsus „õigus, võime ja kohustus“.

Asendust ei tehta siiski § 26 lg 1 punktis 1 („kohaliku omavalitsuse ... ametis“) ja § 35 lõikes 3 („kohaliku omavalitsuse ametnikuna“), kuna avaliku teenistuse seaduse kohaselt on tegu „kohaliku omavalitsuse teenistusega“, mitte kohaliku omavalitsuse üksuse teenistusega.

#### Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66 lõike 2 muutmine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses § 66 lg 2 kehtiva sõnastuse kohaselt saab Riigikontroll teostada kontrolli üksnes valla või linna valdusse antud riigivara kasutamise ja käsutamise üle. Viidatud sõnastus asendatakse üldisemaga, sätestades, et Riigikontroll kontrollib kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele. Taolist Riigikontrolli kontrollipädevuse määramist üldviite kaudu RKS-le kasutavad ka teised avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid käsitlevad seadused - nt ringhäälingu seaduse § 33 lg 1, rahvusoperi seaduse § 17 lg 2, ülikooliseaduse § 52 lg 1.

### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõu ei sisalda uusi vähetuntud ega võõrkeelseid termineid.

RKS-s asendatakse sõnad „kohalik omavalitsus“ sõnadega „kohaliku omavalitsuse üksus“, mis on täpsem, kuna viidatakse kohalikule omavalitsusele kui isikule (TsÜS § 25 lg 3). KOKS § 2 lg 1 mõttes tähendab kohalik omavalitsus „õigus, võime ja kohustus“.<sup>4</sup>

RKS § 7 lõikes 2 kasutatakse mõistet „munitsipaalvara“. KOKS § 34 kannab pealkirja „munitsipaalomand“ ning lõike 1 kohaselt on munitsipaalomand vallale või linnale kuuluv vara.

RKS §-s 7 asendatakse „avalik-õiguslik haldusülesanne“ mõistega „avalik-õiguslik ülesanne“. Terminit „avalik ülesanne“ kasutab ka riigivastutuse seaduse § 1 lg 1 ja § 2 lg 1.<sup>5</sup> Silmas on peetud igasuguseid avaliku võimu funktsioone, mis pannakse seadusega või seaduse alusel eraõiguslikule isikule. Nimetatud mõiste on laiem kui viide haldusülesannetele, hõlmates ka näiteks väärtetoemenetleja õiguste üleandmist.<sup>6</sup>

### **5. Eelnõu kooskõla Euroopa Liidu õigusega**

Euroopa Liidu õigus puudutab Riigikontrolli tegevusega seonduvat Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 248 lõikes 3. Viidatud artiklis toodud põhimõtetega on RKS kooskõlas ning käesoleva eelnõu nimetatud aspekte ei puuduta.

### **6. Seaduse mõjud**

Seaduse rakendamisel tugevdatakse välist kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuste majandustegevuse üle.

Seaduse rakendamisel viib Riigikontroll tulenevalt riskihinnangutest läbi erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste auditeid, mis eeldab auditeerimisega kaasneva töökoormuse tõusu tõttu vähemalt 20-25 täiendava töökoha loomist Riigikontrolli. See läheb hinnanguliselt maksma 7 miljonit krooni aastas.

## 7. Seaduse rakendamine

Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu ei näe ette rakendusaktide kehtestamist.

## 8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

21.märtsil 2005

Ken-Marti Vaher

Minister Jüri Pihl

Kantsler

<sup>1</sup> Vt nt Ü. Madise. Kohaliku omavalitsusüksuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Magistritöö. TÜ õigusteaduskond, 2001; V. Olle. Kohaliku omavalitsusüksuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica VIII, 2002, 523 jj; V. Olle, A. Allmann, Ü. Madise, J. Liventaal. XIV peatiki kommentaarid. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 642 jj. Riigikohtu praktika riigi- ja kohaliku elu küsimuse eristamise keerukuse kohta: RK PSJK 09.02.2000 otsus asjas nr 3-4-1-2-00, milles tunnistati kehtetuks Narva Linnavalitsuse määrused, mis reguleerisid ilma seadusest tuleneva volitusega piirirežiimi kui riigielu küsimust; samuti 08.03.2000 otsus asjas nr 3-4-1-3-00, milles tunnistati kehtetuks Keila Vallavolikogu määrus, mis reguleeris Keila valla territooriumil tulirelvadest laskeharjutuste korraldamist (kaitsejõudude lasketiirudele ja laskepaikadele esitatavate nõuete kehtestamine loeti riigielu küsimuseks).

<sup>2</sup> RK PSJK 22.12.1998 otsus asjas nr 3-4-1-11-98 II osa, 09.02.2000 otsus asjas nr 3-4-1-2-02 p 16.

<sup>3</sup> RKÜK 19.04.2004 otsuse asjas nr 3-3-1-46-03 p 22 jj.

<sup>4</sup> Samas tuleb mõnda, et Põhiseadus ei ole terminoloogiliselt järjepidev ning kasutab kohaliku omavalitsuse mõistet eelkõige tema üksuse mõiste tähenduses. Näiteks § 104 lg 2 p 4 nimetab kohaliku omavalitsuse valimise seadust kui konstitutsioonilist seadust (kehtiva seaduse nimi on kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus), § 156 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse esinduskoguks volikogu. Ka PS § 159 räägib kohalike omavalitsuste liitudest, kuid vastav eriseadus kannab nime kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus.

<sup>5</sup> § 1 lg 1: Käesolev seadus sätestab avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra (riigivastutus).

§ 2 lg 1: Käesoleva seaduse alusel võib isik riigilt, kohaliku omavalitsusüksuse üksuselt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või muult avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostavalt isikult (avaliku võimu kandjalt) nõuda ...

<sup>6</sup> Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et RVastS reguleerib vastutust igasuguse avaliku võimu teostamisel **või avalike ülesannete täitmisel** tekkinud ebaõigluse eest. kohaldatakse RVastS-t ei ole kohaldatava mitte üksnes nende ametnike tegevuse suhtes, kes annavad või sooritavad halduskohtus vaidlustatavaid haldusakte või toiminguid - erinevalt HKMS-st **ei seosta RVastS halduskohtu pädevust kahju hüvitamisel** sellega, et kahju on tekitatud halduskohtus vaidlustatava akti või toiminguga. Vt selle kohta pikemalt Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelise erikogu 10.04.2002 määrust asjas nr 3-3-4-2-02, mis puudutas vaidlust kohtutäituri poolt tekitatud kahju hüvitamisel, ning haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelise erikogu 10.05.2002 määrust asjas nr 3-3-4-6-02, mis käsitles küsimust kohtualluvusest riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamisel. Samuti haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelise erikogu 12.11.2002 määrust asjas nr 3-3-4-7-02, kus asuti seisukohale, et kui väärteomenetluse tulemusena koostati auto teisaldamisakt (haldusakt), millega tekitati õigusvastasel kahju, siis kahju hüvitamise materiaalõiguslikku külge reguleerib RVastS. Seega tuleks pöörduda halduskohtu poole. Siiski menetlusökonoomia ja efektiivse õiguskaitse põhimõttest tulenevalt võimaldati hüvitist nõuda ka koos karistusotsuse vaidlustamisega maa- või linnakohtus; eraldi halduskohtu poole pole vaja pöörduda (p 13).