RASK.

Advokaadibüroo RASK, Ahtri 6, 10151 Tallinn, Eesti
+372 618 0820, rask@rask.ee, www.rask.ee

ÕIGUSARVAMUS

Adressaat: Justiits- ja Digiministeerium

Kuupäev: 14.11.2025

Autorid: Villy Lopman, Sandra Kaas, Kristiina Taul

Teema: Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuses sisalduva kohaliku omavalitsusüksuse järelevalve mudeli põhiseaduspärasuse küsimus.

1. ÕIGUSARVAMUSE ALUSANDMED

Käesoleva õigusarvamuse aluseks on Justiits- ja Digiministeeriumi poolt edastatud Vabariigi Valitsuse seaduse, halduskoostöö seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK) seisuga 14.08.2025.

Õigusarvamus koostatakse kohaliku omavalitsusüksuse (KOV) üle teostatava haldusjärelevalve muutmise ettepanekute kohta, mis sisalduvad VTK ptk-s C (regulatiivsed lahendused) lehekülgedel 20-23.

Analüüsist jäetakse välja järelevalvemeetmed, mis võetakse üle kehtivast õigusest ja millega ei kehtestata uusi õiguslikke meetmeid.

2. KÜSIMUSED

Õigusarvamuses on analüüsitud järgimisi küsimusi:

1. Kas VTKs sisalduv KOVide üle teostatava haldusjärelevalve kontseptsioon on kooskõlas PS § 154 lg 1, s.o enesekorraldusõigusega?
2. Kas VTK meetmed (punktides 9-12) haldusjärelevalve teostamisel KOVide üle on kooskõlas PS § 154 lg 1 nõuetega?

3. VASTUSED

1. Kas VTKs sisalduv KOVide üle teostatava haldusjärelevalve kontseptsioon on kooskõlas PS § 154 lg 1, s.o enesekorraldusõigusega?

VASTUS: KOVide üle teostatava haldusjärelevalve mudel on VTKs esitatud kujul kooskõlas PS § 154 lõikega 1 tagatud KOV autonoomiaga.

Kohalike ülesannete puhul on seadusandjal õigus näha ette KOV tegevuse õiguspärasuse kontrollimine haldusjärelevalve raames (PS § 160), kuid piiratud on otstarbekuse kontroll või otstarbekuse juhiste andmine, sest selline kontrolli ulatus oleks vastuolus PS § 154 lg 1 tuleneva enesekorraldusõigusega. Kontrolli ulatuse piirdumine õiguspärasuse kontrolliga on sarnane halduskohtu poolt teostatava õiguspärasuse kontrolliga (HKMS § 158 lg 3) ning on kooskõlas EKOH artikli 8 lõikega 2. Isegi õiguspärasuse kontroll ja selle raames rakendatavad meetmed riivavad KOV autonoomiat, kuid see riive ei ole KOV autonoomiaga vastuolus. KOV autonoomiat kohalike ülesannete täitmisel piirab seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lg 1) ning teiste inimeste põhiõiguste- ja vabaduste kaitse vajadus (PS § 14).

Riiklike ülesannete puhul on seadusandjal õigus näha ette KOV tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimine haldusjärelevalve raames (PS § 160).

2. Kas VTK meetmed (punktides 9-12) haldusjärelevalve teostamisel KOVide üle on kooskõlas PS § 154 lg 1 nõuetega?

VTK-s pakutud uurimismeetmed ei ole vastuolus PS § 154 lg 1 nõuetega. Uurimismeetmete kaudu rakendatakse uurimispõhimõtet HMS § 6 tähenduses. Uurimismeetmete rakendamine peab vastama proportsionaalsuse nõudele. Õiguse rakendaja peab sellele vastavalt valima uurimismeetmed, mis kahjustavad KOV autonoomiat kõige vähem. Proportsionaalsuse põhimõte piirab samuti uurimise ulatust – järelevalvaja peab koguma ainult teavet, mis on vajalik õiguspärasuse kontrolliks (kohalike ülesannete puhul) või õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliks (riiklike ülesannete puhul).

Kõik VTK meetmed (lahenduse punktid 10–12) teenivad legitiimset eesmärki – tagada seaduste järgimine ja KOV kohustuste täitmine (PS § 3 lg 1).

Korraldused (punkt 10): korralduste andmise õigus on kooskõlas KOV enesekorraldusõigusega, kuna need piirduvad õigusvastase olukorra kõrvaldamisele suunamisega järelevalvaja poolt. Korraldused haldusaktide andmiseks või toimingute tegemiseks ning halduslepingu sõlmimiseks on kooskõlas KOV autonoomiaga tingimusel, et seadus ei jäta KOVile kaalutlusruumi ja korralduse andmisel ei dikteerita täitmise viisi ehk kaalutlusõigust. Korraldused haldusaktide/halduslepingute muutmiseks on kooskõlas KOV autonoomiaga tingimusel, et muutmine on vajalik ilmse õigusvastase olukorra kõrvaldamiseks ning muutmine ei nõua kaalumist KOV poolt.

Sunnivahendid ja asendustäitmine (punktid 11-12):

1) Sunniraha rakendamise õigus on kooskõlas KOV enesekorraldusõigusega.
2) Vahetu sunni meede on kooskõlas KOV autonoomiaga tingimusel, et seaduse tasandil määratletakse piisavalt selgelt, millal esineb vahetu ja tõsine oht ning vajadus tegutseda viivitamatult.
3) Asendustäitmise meede on kooskõlas KOV autonoomiaga tingimusel, et muud vahendid ei ole olnud tõhusad ja asendustäitmine on seotud oluliste avalike huvide kaitsega.

Meetmete proportsionaalsuse tagamiseks peavad KOVidel olema piisavad menetluslikud tagatised: teavitamine menetluse algatamisest, ärakuulamisõiguse tagamine, järelevalve teostajal lasuva põhjendamiskohustuse täitmine, mõistlikud tähtajad, KOVi kohtukaebeõigus järelevalve tulemuste vaidlustamiseks.

VTKga kavandatud meetmete PS-pärasus riiklike ülesannete täitmise kontrollimisel

Riiklike ülesannete täitmisel ei ole KOVil sama ulatuslikku enesekorraldusõigust kui kohalike ülesannete puhul. Seetõttu on riigil riiklike ülesannete täitmise üle haldusjärelevalve teostamisel laiem kontrollipädevus ning riik võib anda korraldusi nii õigusvastase olukorra kõrvaldamiseks kui otstarbekuse tagamiseks.

VTK meetmete rakendamine riiklike ülesannete täitmise kontrollimisel võib rikkuda KOV enesekorraldusõigust juhul, kui KOVile ei ole tagatud piisavat rahastust riigieelarvest. Haldusjärelevalve regulatsiooni kavandamisel tuleb arvestada, et iga kontrollitava riikliku ülesande puhul on esmane eeldus õigusvastase tegevuse või tegevusetuse korral KOVidel see, et KOVidele peab olema tagatud piisav rahastus nende ülesannete täitmiseks. KOV autonoomia rikkumise oht esineb siis, kui on ebaselge, kas tegemist on riikliku või kohaliku ülesandega. Kahtluse korral tuleks ülesannet käsitleda kohaliku ülesandena ja kontrollida ainult õiguspärasust, mitte otstarbekust.

4. ÕIGUSLIK ANALÜÜS

4.1. Kas VTK haldusjärelevalve kontseptsioon on PSga kooskõlas?

KOV üle haldusjärelevalve tegemise ulatuse ja vahendid loetlevad ning piiritlevad Eesti Vabariigi põhiseadus (PS)[1] ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH[2]).[3] EKOH roll õiguse rakendamisel on oluline KOV korraldust puudutavate põhiseaduse sätete tõlgendamisel. EKOH väljendab Euroopa Nõukogu liikmesriikides omaks võetud KOV korralduse üldiseid põhimõtteid. Eesti Vabariik on kohustunud järgima EKOH kõiki artikleid oma jurisdiktsioonile alluval territooriumil. EKOH sätestab minimaalsed nõuded, mida riik peab silmas pidama KOV korraldamisel, sealhulgas KOVide rahastamisel.[4]

PS XIV peatükk kehtestab riigi ja KOVide vaheliste suhete alused (PS §-d 154, 157, 158 ja 160). PS § 154 ja §-d 157-160 tõlgendatuna koos EKOH-ga annavad KOVidele mitmed õigused ehk põhiseaduslikud tagatised. Nende õiguste kohustatud subjekt on riik, s.o seadusandlik ja täidesaatev võim.[5]

KOVi kõige olulisem põhiseaduslik tagatis on PS § 154 lg-s 1 sätestatud õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi (**enesekorraldusõigus**). Enesekorraldusõigus nõuab, et KOVil säiliks tegelik võimalus teha autonoomseid valikuid kohalike ülesannete lahendamisel (vt ka EKOH art 3 lg 1). Seega on KOVidele põhiseadusega tagatud iseseisev pädevus ja kohustused ning riik ei tohi üldjuhul sekkuda KOVide vastutusalasse kuuluvate küsimuste lahendamisesse. KOVi autonoomia põhimõte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides.[6]

Muutused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii kohalike ülesannete hulka kui nende täitmise kvaliteeti. KOVil ei ole põhiseadusest tulenevat piiramatut õigust sellele, et riik tema plaanide elluviimisesse ei sekkuks isegi kohalike ülesannete lahendamisel.[7] Samas peab olema tagatud, et KOV saab otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust ning seada esikohale kohalikud huvid. Riigi ja kohaliku huvi vastuolu korral peab säilima KOV võimalus otsustada kohalikke küsimusi sõltumatult oma kogukonna huvides.[8]

KOVi ulatuslikule autonoomiale vastandub riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse ja haldustegevuse õiguspärasus (PS § 3, PS § 11, PS § 14). KOVide enesekorraldusõigus ei ole piiramatu.[9] PS § 154 lõige 1 sätestab, et KOVid tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Väljendit "iseseisvalt seaduste alusel" tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata KOVide iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus (poliitiline vastutus, avaliku võimu tegevuse avalikkus ja läbipaistvus vms).[10] PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab KOVi tegevus avaliku võimu teostamisel olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.[11] Seega ei saa KOV autonoomiale vastandada kontrollimatust.

PS kohaselt on riigil õigus teostada järelevalvet KOVide tegevuse üle: järelevalve ulatus ja tingimused tuleb sätestada seadusega (§ 160). Koostoimes EKOH art-ga 8[12] järeldub PS §-st 160 järgnev:[13]

---

[1] Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 11.04.2025, 2. Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv

[2] Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II 1994, 26, 95. Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622

[3] Teatud valdkondades samuti EL õigus, sest KOV peab järgima EL õigust nagu siseriiklikku õigust ehk KOV sõltub avalike ülesannete täitmisel selle mõjudest.

[4] Vrdl RK 3-4-1-8-09, p 53.

[5] Vrdl RK 3-4-1-8-09, p 51.

[6] RK 3-4-1-1-05, p 17.

[7] Vrdl RK 5-24-33, p 95.4.

[8] Vrdl RK 3-4-1-1-05, p 17 ja 18.

[9] Vrdl RK 3-4-1-8-09, p 53; 3-4-1-23-15, p 71.

[10] Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020 (edaspidi „PS komm vlj. (2020)“). § 160/4. Arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/sisu/3645. Vt ka RK 3-4-1-4-07, p 29; 3-4-1-7-09, p 31.

[11] Vrdl RK 3-4-1-23-15, p 111.

[12] EKOH art 8 lg 1 kohaselt võib administratiivkontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle võib teostada vaid põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras. Üldjuhul on mis tahes kohalike võimuorganite suhtes teostatava administratiivkontrolli eesmärk tagada vaid nende tegevuse vastavus seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega. Administratiivkontrolli võivad teostada ka kõrgemalseisvad võimuorganid, selleks et kiirendada kohalikele võimuorganitele delegeeritud ülesannete täitmist (art 8 lg 2). Administratiivkontrolli kohalike võimuorganite üle teostatakse viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega (art 8 lg 3).

[13] vt PS komm vlj. (2020), § 160/4.

1) riigil on õigus teostada järelevalvet KOVide tegevuse üle (EKOH art 8 lg 1);

2) järelevalve juhud, tingimused ja kord sätestatakse seadusega (EKOH art 8 lg 1);

3) järelevalve eesmärk on üldjuhul õiguspärasuse tagamine, tegevuse kooskõla seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega (EKOH art 8 lg 2, vrdl PS § 139 lg 1 ning § 133 p-d 3 ja 4);

4) järelevalve peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st järelevalve sekkumise ulatus ning viisid peavad olema tasakaalus kaitstavate avalike huvide tähtsusega (EKOH art 8 lg 3) ja arvestama KOV õigustega (PS §-d 154, 155, 157-159).

PS kohaselt on seadusandjal tulenevalt tema üldisest seadusandlikust pädevusest (PS § 65 p 1) **lai otsustusvabadus** KOVide üle kehtestatava järelevalve ulatuse, viiside ja tegija valikul.[14]

VTK-s kirjeldatud haldusjärelevalve kontseptsiooni lähtepunkt on PS §-s 154 sätestatu, mis eristab riiklikke ja omavalitsuslikke ülesandeid. Teiste sõnadega, kohalikud on ülesanded, mis kuuluvad KOV autonoomsesse otsustusõigusesse, ja riiklikud ülesanded, mis on seadusega või kokkuleppel KOVile pandud. Täpsemalt eristab VTK mudel järelevalve ulatust sõltuvalt KOV poolt täidetava avaliku ülesande liigist:

1) Kohaliku ülesande puhul tehtaks haldusjärelevalve raames õiguspärasuse kontrolli (hõlmab kooskõla hindamist seadusega; kui on antud kaalumisruum, kontrollitakse kaalumisvigu).

2) Riikliku ülesande puhul tehtaks nii õiguspärasuse kui otstarbekuse kontrolli (lisaks seaduslikkuse kontrollimisele veel eesmärgipärasuse kontroll – sh kas tegevus on kooskõlas avalik-õiguslike eesmärkidega; säästlik, tõhus ja mõjus seaduse või selle alusel määratud eesmärgi suhtes; kooskõlas avalike huvidega, mis on nt väljendatud mõnes valdkondlikus poliitikas).

Analüüsitava mudeli põhiseaduspärasuse hindamisel pole küsimust selles, kas riigil on PS järgi õigus teostada järelevalvet KOV poolt kohalike ülesannete ja riiklike ülesannete täitmise üle. See õigus tuleneb PS §-st 160 koostoimes EKOH art-ga 8. Analüüsitava mudeli põhiseaduspärasuse hindamisel on keskne küsimus, mis ulatuses ja milliste meetmetega kontroll KOV tegevuse üle on kooskõlas PS § 154 lõike 1 nõuetega. Ühe või teise meetme kooskõla põhiseadusega sõltub selle rakendamise proportsionaalsusest üksikjuhtumil.

4.1.1. Kohalike haldusülesannete täitmisel haldusjärelevalve põhiseaduslikult lubatava kontrolli ulatus

PS § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõigusega hõlmatud „kohaliku elu küsimused" on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist vaid need ülesanded, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.[15] Järelikult laieneb KOV iseseisev otsustusõigus eelkõige omavalitsuslike ülesannete täitmisele. Enesekorraldusõiguse kaitsealasse kuulub nii kohalike ülesannete täitmine kui nende täitmise viis ja korraldus.

Kohalike ülesannete täitmise üle toimuv haldusjärelevalve peab olema kujundatud nii, et see tagaks KOVide enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimise kohaliku elu küsimuste iseseisval lahendamisel. Riik ei saa anda järelevalve käigus hinnangut KOVi poliitiliste valikute kohta kohalike ülesannete täitmisel ega kontrollida kohalike ülesannete täitmise viisi otstarbekust (sh kaalutlusotsuse kontrollimisel[16]). Seega on otstarbekuse kontroll kohalike ülesannete täitmisel üldisel tasandil vastuolus PS § 154 lg 1 tuleneva enesekorraldusõigusega. **Kohalike ülesannete täitmise üle haldusjärelevalve kontrolli ulatus saab olla eelkõige õiguspärasuse ehk seaduslikkuse kontroll.** Selline kontrolli ulatus on sarnane halduskohtuliku õiguspärasuse kontrolliga (HKMS § 158 lg 3). Samuti on see kooskõlas EKOH artikli 8 lõikega 2. Kontrolli tulemusel rakendatavate meetmete valikul tuleb seadusandjal tagada PS § 154 lg-ga 1 tagatud KOV autonoomia põhiolemuse säilimine.

Enesekorraldusõiguse riive on riigivõimu igasugune kohaliku elu küsimuste iseseisva lahendamise õiguse negatiivne mõjutamine.[17] **VTKga kavandatud haldusjärelevalve riivab KOV enesekorraldusõigust, kui see toob vahetult kaasa korraldusi ja sanktsioone kohalike ülesannete täitmisel.**[18] See tähendab, et KOV ei ole enam iseseisev otsustaja, vaid peab järgima riigi juhiseid ülesannete täitmisel. See riivab KOV autonoomiat. PS-st

[14] Vrdl RK 3-4-1-17-08, p 47.
[15] Vrdl RK 3-4-1-8-09, p 53; 5-22-5, p 39.
[16] Otstarbekus on üks kaalutlusõiguse teostamise kriteeriume, mida riik ega kohus ümber hinnata ei saa (vrdl nt RK 3-3-1-87-13, p 17).
[17] Vrdl RK 3-4-1-11-16, p 58. Vt nt veel RK 5-24-33, p 109.
[18] Vrdl RK 3-4-1-17-08, p-d 22 ja 27.

tulenevalt ei ole KOV enesekorraldusõiguse riive tekkimise mõttes oluline, kas tegemist on kohustusliku või vabatahtliku kohaliku ülesande täitmise negatiivse mõjutamisega. KOVide enesekorraldusõigus hõlmab kõiki omavalitsuslikke ülesandeid, s.o nii kohustuslikke kui vabatahtlikke. Mõlemal juhul on ülesannete täitmiseks KOVidel iseseisev otsustus- ja kaalutlusruum,[19] mida võivad erinevad haldusjärelevalve meetmed riivata. Riive intensiivsus võib olla siiski teatud juhtudel erinev. Kohustuslike ülesannete täitmisel on KOVide otsustamispädevuse piirid seadustega juba mõnevõrra kitsendatud.[20] Täiendavalt tuleks arvestada sellega, et kui kohustusliku ülesande täitmine KOV poolt on reguleeritud seadusega nii põhjalikult, et KOVil ei jää ülesande täitmise viisi ja laadi osas tegelikult mitte mingit otsustus- ja kaalumisruumi, võib see viidata sellele, et konkreetne seadusest tulenev KOV täidetav ülesanne on olemuselt hoopis riiklik.[21] Haldusjärelevalve põhiseaduslikult lubatava kontrolli ulatust mõjutab see, kas tegemist on kohaliku või riikliku ülesandega (vt selle kohta lähemalt edaspidi).

Riive KOV autonoomiale tähenda automaatselt põhiseadusvastast olukorda. Seadusandja võib PS § 154 lg 1 alusel KOV enesekorraldusõigust piirata, kuid riive peab säilitama KOV autonoomia põhiolemuse ning olema sobiv, vajalik ja mõõdukas (st proportsionaalne). **Otsustav küsimus on riive ulatus ehk see, kui tugevalt piiratakse haldusjärelevalve käigus KOV otsustusvabadust ja võimalust korraldada kohalikku elu iseseisvalt.** Rikkumiseks muutub riive alles siis, kui see ei läbi proportsionaalsuse testi.[22] Riive intensiivsus võib konkreetsetes olukordades varieeruda märkimisväärselt. Näiteks võib sama järelevalvemeede ühel juhul kujutada endast vähest sekkumist KOV autonoomiasse (kui see puudutab selget seaduserikkumist, kuna KOVi enesekorraldusõigus on piiratud seaduslikkuse põhimõttega[23]), teisel juhul aga intensiivset riivet (kui see sekkub KOV poliitiliste valikute tegemisse või asendab KOV kaalutlusotsustuse). Riive tegelik ulatus sõltub lõppkokkuvõttes mitmetest teguritest (konkreetsest faktilisest olukorrast, normide täpsest sõnastusest jne) ehk riive intensiivsust tuleb hinnata igal üksikjuhtumil eraldi.

4.1.2. Riiklike haldusülesannete täitmisel haldusjärelevalve põhiseaduslikult lubatava kontrolli ulatus

Riiklikud ülesanded (nimetatud PS § 154 lg 2 teises lauses) on avalikud ülesanded, millel puudub üldse või valdavalt seos kohaliku kogukonna erihuvidega.[24] Neil on üleriigiline iseloom.[25] Riigielu küsimuste otsustamisel on pädevus riigil (PS § 65 p 16). Riikliku ülesande delegeerimine KOVile ei välista riigi sekkumisvõimalust selle ülesande täitmisel. Riik ei loobu ülesande täitmisest delegeerimise kaudu, vaid annab täitmise korralduse üksnes KOVile, säilitades vastutuse ja seeläbi kontrollimise õiguse. Kontrolli ulatus ja korraldus on jäetud seadusandja otsustada (PS § 160). KOVid pole PS kohaselt mõeldud olema n-ö riigid riigis: neil puudub föderatsiooni subjektidele omane seadusandlik üldpädevus (unitaarriigi printsiip (PS § 2 lg 2)) ja tegu on riigist madalama võimutasandiga.[26] KOVid on riigiga seotud nii territoriaalselt (PS § 2 lg 2) kui ka funktsionaalselt (riiklike ülesannete täitmine (PS § 154 lg 2)), sh läbi järelevalve (PS § 160).[27] PS § 154 lg 2 teine lause on käsitatav kitsalt KOV finantsgarantiina, mille eesmärk ei ole võimaldada KOVidel sekkuda ülesannete täitmisel riigielu küsimuste lahendamisse.[28] Seega laieneb KOV enesekorraldusõigus eelkõige kohalike ülesannete täitmisele.

Eeltoodust tulenevalt saab delegeeritud ülesande sfääris ehk riiklike ülesannete puhul seadusandja lubada teostada KOVide üle nii õiguspärasuse kui otstarbekuse kontrolli.[29] Selline kontroll ei ole automaatselt[30] vastuolus enesekorraldusõigusega. Seadusandja vabadust sellise kontrolli ulatuse määratlemisel ei piira samuti

[19] PS komm vlj. (2020). § 154/7. Kohustuslikud ülesanded on need ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOVidelt nõuab. Vabatahtlike ülesannete täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.
[20] Kohustuslike ülesannete puhul on KOV vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha. KOV on vaba otsustama seda, kuidas ülesannet täita. PS komm vlj. (2020). § 154/7.
[21] PS komm vlj. (2020). § 154/8.
[22] Vrdl RK 3-4-1-4-07, p 19; 3-4-1-23-15, p-d 71 ja 72.
[23] Vrdl RK 5-22-10, p 51; 5-21-6, p 26.
[24] Vrdl RK 5-21-18/18, p 20.
[25] Vrdl RK 5-23-38/48, p 83.
[26] Vrdl RK 3-4-1-2-09, p 33.
[27] PS komm vlj. (2020). Ptk XIV sissejuhatus, p 3.
[28] Vrdl RK 3-4-1-8-09, p 74, veel p 132.
[29] Õ. Suur. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse eksternse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. Magistritöö. Tartu Ülikool: 2007, lk 15, joonealune viide 55. Vrdl RK 3-4-1-8-09, p 54 – KOVide enesekorraldusõigus ei laiene näiteks rahaliste vahendite kasutamise otsustamisele, mis on KOVidele antud riiklike ülesannete täitmiseks.
[30] Vt selle kohta lähemalt õigusarvamuse ptk 4.2.4, kus on nimetatud olukorrad, kus riivet ei saa siiski välistada.

EKOH. EKOH-le lisatud selgitavas raportis[31] on märgitud, et administratiivkontroll peaks üldjuhul piirduma KOVide tegevuse õiguspärasuse, mitte otstarbekuse kontrolliga. Üks erand on tehtud delegeeritud ülesannete suhtes, mille puhul volitused delegeerinud võimuorganil võib olla soov teostada mingis ulatuses kontrolli selle üle, kuidas ülesannet täidetakse.

4.1.3. Haldusjärelevalve ulatuse määramisel puudub selge piir õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli vahel

VTK järgi hinnatakse otstarbekuse kontrolli käigus seda, kas KOV tegevus on kooskõlas avalik-õiguslike eesmärkidega, säästlik, tõhus ja mõjus seaduse või selle alusel määratud eesmärgi suhtes ning kooskõlas avalike huvidega, mis on väljendatud valdkondlikes poliitikates. See on väga lai määratlus, mis annab riigile ulatusliku võimaluse sekkuda KOV tegevusse. Kui riik võib hinnata, kas KOV tegevus on "tõhus", "säästlik" ja "mõjus", tähendab see seda, et võidakse hinnata, kas KOV valis "õige" lahenduse. Kui riik leiab, et KOV lahendus ei ole piisavalt tõhus või säästlik, võib ta VTK järgi anda korralduse valida teine lahendus või isegi asendada KOV otsuse oma otsusega. See tähendab, et KOV ei ole enam iseseisev otsustaja, vaid muutub riigi täitevasutuseks, kes peab järgima riigi juhiseid. See riivab KOV autonoomiat. Küsimus on, millises ulatuses ja milliste kriteeriumide alusel see sekkumine võib toimuda.

Riiklike ülesannete puhul on riigil õigus ja kohustus tagada, et ülesandeid täidetakse nõuetekohaselt ja et riigi vahendeid kasutatakse otstarbekalt. Kui KOV raiskab riigi vahendeid või täidab riiklikke ülesandeid ebaefektiivselt, peab riigil olema võimalus sekkuda. VTK-ga on riiklike ülesannete puhul kavandatud õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimine. Kohalike ülesannete puhul on riigil PS §-st 160 tulenevalt õigus teha õiguspärasuse kontrolli, kuid keelatud teha otstarbekuse kontrolli ehk anda otstarbekussuuniseid, sest selline kontroll oleks üldisel tasandil[32] vastuolus enesekorraldusõigusega.

Otstarbekuse kontrolli sisu ja ulatuse määramisel tuleks eristada mitmeid tasandeid:

1) Esimene tasand on kontroll selle üle, kas KOV on asunud ülesannet täitma. Kui KOV ei ole asunud ülesannet täitma või täidab seda ainult osaliselt, on riigil õigus sekkuda. See on õiguspärasuse kontrolli osa – kui seadus kohustab KOVi täitma teatud ülesannet, on selle täitmata jätmine õigusvastane.
2) Teine tasand on kontroll selle üle, kas KOV täidab ülesannet vastavalt seaduses määratud eesmärkidele ja tingimustele. Kui seadus määrab ülesande eesmärgi või nt tingimused, on riigil õigus kontrollida, kas KOV tegevus on nende eesmärkide ja tingimustega kooskõlas. See on pigem õiguspärasuse kontrolli osa – kui KOV ei järgi seaduses määratud eesmärke või tingimusi, on tema tegevus õigusvastane ja riik on PS-st tulenevalt õigustatud sekkuma.
3) Kolmas tasand on kontroll selle üle, kas KOV täidab ülesannet "tõhusalt", "säästlikult" ja "mõjusalt". See on juba otstarbekuse kontroll, mis läheb kaugemale õiguspärasuse kontrollimisest. Siin tekib küsimus, kes määrab, mis on "tõhus", "säästlik" ja "mõjus" ning milliste kriteeriumite alusel.

Otstarbekuse hindamine on teatud määral subjektiivne. Kui riik soovib, et KOV järgiks ülesande täitmisel teatud valdkonna poliitikat, peab see poliitika väljenduma seaduses või selle täitmiseks kehtestatud rakendusaktides (PS § 3 lg 1, PS § 154 lg 1). Otstarbekuse kontroll ei tohiks muutuda poliitiliseks ega subjektiivseks kontrolliks.[33] Selle vältimiseks võiks otstarbekuse kontroll põhineda objektiivsetel kriteeriumidel, mis on seaduses sätestatud. Õiguspärasuse kontroll võib aga hõlmata tavamõttes otstarbekuse kontrollile iseloomulikele kvantitatiivsete kriteeriumite analüüsi ja selle tulemustele põhinevate järelduste tegemist.[34] See on risk, millega tuleb arvestada – st kohalike ülesannete täitmise õiguspärasuse kontroll ei tohi minna üle otstarbekuse kontrolliks.

---

[31] Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.10.1985. Arvutivõrgus: https://rm.coe.int/16800ca437. Vt ka RK 3-4-1-17-08, p 38.

[32] Vt selle kohta lähemalt õigusarvamuse ptk 4.2.4, kus on nimetatud olukorrad, kus riivet ei saa siiski välistada.

[33] N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. Juridica VI/2016, lk 379. Vt ka artiklis joonealune viide 35 – *poliitilise sekkumise võimalikkuse ohtu silmas pidades ei tohiks järelevalve regulatsioon olla napp – praktikas defineeritakse järelevalvet reeglina lõppeesmärgi kaudu, s.o riik on lõppastmes vastutav ülesande täitmise õigus- ja otstarbekohasuse eest, kuid järelevalve tegelik sisu ja piirid on avamata.*

[34] Õigusaktid võivad sisaldada kvantitatiivseid kriteeriume ja piire või anda selged tähtajad teatud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seaduses määratletud eesmärkide täitmise kontroll ei pruugi olla puhtalt seaduslikkuse kontroll, vaid väljuda teatud juhtudel õiguspärasuse kontrolli piirest. Näiteks võib see juhtuda olukordades, kus seaduses on määratlemata õigusmõisted (nt „mõistliku aja jooksul“ või „heaperemehelik majandamine“, millele kohtupraktikaga on antud teatud olukordades tingimuslikud kvantitatiivsed piirid). Nii võib olla mõistlik aeg määratletav mingi toimingu sooritamiseks

Seejuures tuleneb KOV autonoomia kaitsest, et samuti riiklike ülesannete täitmisel peab KOVile jääma kaalumisruum otsustada, kuidas konkreetselt ülesandeid täita juhul, kui selline kaalumisruum on seadusega kohustuse täitmisel ette nähtud. Otstarbekuse kontroll võiks seetõttu piirduda kontrollimisega, kas KOV tegevus on ebaproportsionaalne või ebaefektiivne, mitte seisneda selles, et kas KOV valis "parima" lahenduse. Erinevad KOVid võivad valida erinevaid lahendusi, arvestades kohalikke olusid.

4.2. Kas VTK meetmed (punktides 9-12) haldusjärelevalve teostamisel KOVide üle on kooskõlas PS § 154 lg 1 nõuetega?

4.2.1. Sissejuhatus

Põhiseaduspärasuse kontrollis eristatakse materiaalset ja formaalset kooskõla põhiseadusega. Käesolevaks hetkeks ei ole VTKs nimetatud meetmeid õigusaktiga kehtestatud ning seetõttu analüüsitakse üksnes nende materiaalset kooskõla[35] koostoimes PS § 154 lõikest 1 tuleneva enesekorraldusõigusega.

PS ja EKOH normid nõuavad, et KOV üle teostatav järelevalve oleks kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st järelevalve sekkumise ulatus ning viisid peavad olema tasakaalus kaitstavate avalike huvide tähtsusega (EKOH art 8 lg 3) ja arvestama KOV garantiiga (PS §-d 154, 155, 157-159). Proportsionaalsuse põhimõte (PS § 11) moodustab keskse kriteeriumi VTK meetmete põhiseaduspärasuse hindamisel. Kuigi KOV kui avalik-õiguslik juriidiline isik ei ole PS § 11 otsene adressaat, kehtib proportsionaalsuse põhimõte tema autonoomia kaitseks analoogia alusel, kuna KOV autonoomia on PS § 154 lg 1 järgi kaitstud. Proportsionaalsuse põhimõte tagab tasakaalu riigi legitiimse huvi vahel tagada seaduste järgimine ja KOV põhiseadusliku õiguse vahel tegutseda kohaliku elu küsimustes iseseisvalt.

Eeltoodust tulenevalt peavad kõik VTK meetmed (vähemalt kohalike ülesannete täitmise kontrollis[36]) vastama üldisel tasandil proportsionaalsuse nõudele koostoimes PS §-ga 154 lg 1, et olla PS-ga kooskõlas. Proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et järelevalvemeetmed ei läheks kaugemale sellest, mis on legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses.[37] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist, ja sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist.[38] Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.[39] Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust.[40] Eelkõige on mõõdukuse element kriitilise tähtsusega kohalike ülesannete täitmise üle rakendatavate meetmete puhul – isegi kui meede on sobiv ja vajalik, võib see olla põhiseadusvastane, kui see kahjustab liiga intensiivselt KOV enesekorraldusõigust (PS § 154 lg 1).

Lisaks on regulatsiooni kavandamisel oluline tagada, et kõik meetmed oleksid seotud järelevalve esemega (mida kontrollitakse), järelevalve ulatusega (õiguspärasuse ja/või otstarbekuse kontroll) ja järelevalve tagajärgedega (korraldus, sunnivahendid).

4.2.2. VTK uurimismeetme põhiseaduspärasus

Haldusjärelevalve teostamisel VTK mudeli järgi rakendatakse uurimispõhimõtet (uurimismeetmed, punkt 9) HMS § 6 tähenduses. HMS § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Uurimispõhimõte kujutab endast põhiseaduslike printsiipide – legaliteedi (PS § 3) ja hea haldustava (PS § 14) – rakendamise mehhanismi.

---

ajaühikuna või tavapärane kasumlikkuse normatiiv protsendina vastavas valdkonnas. Vt lähemalt selle kohta TlnHKo 01.06.2012, 3-08-2405/170, p 21. Vt veel RK 1-21-5728, p 51.

[35] Meetme materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et KOV autonoomsust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.[35] Legitiimse eesmärgi hindamise võib jagada kaheks: (1) põhiõigust riivava sätte eesmärgi kindlakstegemine ning (2) eesmärgi legitiimsuse hindamine. PS komm vlj. § 11/19. Arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv_11.

[36] Põhiseaduspärasuse kontrolli erisused riiklike ülesannete täitmise kontrollimise kontekstis tulevad käsitlemisele ptk-s4.2.4.

[37] Vt proportsionaalsuse kolmeastmelise testi kohta nt RK 3-4-1-17-13, p 32.

[38] RK 3-4-1-17-13, p 33.

[39] RK 3-4-1-17-13, p 34.

[40] RK 3-4-1-17-13, p 35.

PS § 3 lg 1 nõuab, et avaliku võimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Avaliku võimu otsuste seaduslikkuse tagamiseks peab haldusorgan olema veendunud, et üksikjuhtumis esinevad kohaldatavate õigusnormide eeldusena sätestatud asjaolud. Sellest tulenevalt on menetluse käigus vaja koguda rakendatava normi koosseisuga seotud infot ja hinnata seejärel, kas õigusnormi kohaldamise eeldused on piisava veendumusega täidetud. Hea haldustava põhimõttest tulenevalt (PS § 14) peab uurimine olema proportsionaalne, austama menetlusosaliste õigusi, olema läbipaistev ja põhjendatud.[41]

HMS § 6 sätestatud uurimispõhimõte ei täpsusta, milliseid meetodeid võib kasutada asjaolude väljaselgitamiseks ja tõendite kogumiseks. HMS teised sätted (§-d 36-42) reguleerivad lähemalt tõendeid ja tõendamist. Seadusandjal on otsustuspädevus (PS § 65 p 1), kuidas täpsemalt mingis eriseaduses reguleeritakse uurimispõhimõtte rakendamist, nt kas piirdutakse tagasiviitega HMSle või täpsustakse vastavas eriseaduses uurimispõhimõtte erinevaid rakendamise juhtumeid. Kuigi VTKs planeeritakse sätestada eriregulatsioon uurimiskohustuse rakendamiseks (lahenduse punkt 9), ei ole VTK uurimismeetmed oma sisult midagi uut ega erakordset (vrdl kehtiva VVS § 75^2), mis tekitaks juba abstraktsel tasandil vastuolu KOV enesekorraldusõigusega.

Uurimispõhimõte annab järelevalve teostajale õiguse ja kohustuse koguda teavet ning tõendeid, kuid samas peab uurimismeetmete rakendamine olema proportsionaalne. Järelevalve teostaja peab valima kõige vähem KOV autonoomiat kahjustavad uurimismeetmed ning ei saa rakendada intensiivsemaid meetmeid, kui leebemad meetmed on vastavas olukorras piisavad. Samuti piirab proportsionaalsuse põhimõte uurimise ulatust – järelevalve teostaja peab koguma ainult seda teavet, mis on tõeliselt vajalik õiguspärasuse kontrolliks (kohalike ülesannete puhul) või õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliks (riiklike ülesannete puhul). Proportsionaalsuse põhimõte keelab nõuda ülemäärast või ebaolulist teavet. Seega toimib proportsionaalsuse põhimõte uurimispõhimõtte piiranguna ja tagab selle, et teabe kogumine ja uurimismeetmete rakendamine ei kahjusta ebaproportsionaalselt KOV autonoomiat. Ühe või teise uurimismeetme kooskõla põhiseadusega sõltub selle rakendamise proportsionaalsusest üksikjuhtumil.

4.2.3. Muude VTKga kavandatud meetmete materiaalne põhiseaduspärasus kohalike ülesannete täitmise kontrollimisel[42]

4.2.3.1. Legitiimne eesmärk

Kõik VTK meetmed (lahenduse p 10-12) teenivad üldisel tasandil legitiimset eesmärki – tagada seaduste järgimine ja KOV kohustuste täitmine (PS § 3 lg 1). Haldusesisese järelevalve teostaja korralduse (lahenduse punkt 10) eesmärgiks on tagada, et KOV täidaks oma seadusest tulenevaid kohustusi või kõrvaldaks õigusvastase olukorra. Sunnivahendite (sunniraha, vahetu sund, asendustäitmine) eesmärgiks on see, et tagatakse korralduste täitmine olukorras, kus KOV keeldub neid vabatahtlikult täitmast. Ajutiste meetmete (peatamine) eesmärgiks on õigusvastasest tegevusest tuleneva kahju ärahoidmine (PS § 14 kaitse tagamine) kuni lõpliku otsuse tegemiseni. Ilma eelneva korralduseta asendustäitmise eesmärk võib olla tõsise ohu või pöördumatu kahju ärahoidmine olukorras, kus viivitus asendustäitmisel võib kaasa tuua teiste inimeste põhiõiguste ja -vabaduste rikkumise (PS § 14). Kõik need eesmärgid on üldisel tasandil kooskõlas PS § 3 lg 1 legaliteedi põhimõttega ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse põhimõttega (PS § 14). Lõppastmes teenivad nad järelevalve lubatavaks hinnatavat eesmärki tagada KOVi tegevuse õiguspärasus.

4.2.3.2. Sobivus

Haldusesisese järelevalve teostaja korraldus (lahenduse punkt 10) on üldisel tasandil sobiv vahend seaduslikkuse põhimõtte (PS § 3 lg 1) realiseerumiseks praktikas. Korraldus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või kohustuse täitmiseks on sobiv abinõu, kui KOV on jätnud seadusest tuleneva kohustuse täitmata, kuna korraldus suunab KOVi kohustust täitma. Korraldus haldusakti või halduslepingu muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks saab aidata kaasa õigusvastase olukorra kõrvaldamisele (PS § 3 lg 1 tagamisele). Korraldus toimingu sooritamise lõpetamiseks või keelamiseks võib aidata õigusvastast tegevust peatada ja taastada seadusliku olukorra. Korraldus haldusakti või halduslepingu kehtivuse või toimingu sooritamise ajutiseks peatamiseks saab olla sobiv

[41] Riigikohus on selgitanud oma praktikas, et (õiguslikul alusel) nii haldusmenetluses kui ka kaebemenetluses osalevale kohalikule omavalitsusele tuleb tagada seadusest tulenevad menetlusõigused, sealjuures viitas kohus ka hea halduse põhimõttele – RK 3-3-1-52-13, p 28.

[42] Lahenduse punktis 9 kavandatud uurimismeetmete osas on hinnang antud õigusarvamuse ptk-s 4.2.1 ning need ei vaja pikemat analüüsi.

abinõu õigusvastaste tagajärgede ärahoidmiseks või õigusvastase kahju suurenemise vältimiseks kuni asja lõpliku lahendamiseni.

Sunnivahendid (sunniraha, asendustäitmine, vahetu sund; lahenduse punktid 11 ja 12) saavad olla sobivad korralduste täitmise tagamiseks ehk haldustegevuse õiguspärasuse tagamiseks. Sunniraha saab olla sobiv meede KOVi suunamiseks korraldust täitma ehk õiguspäraselt käituma, kuna loob rahalise stiimuli korralduse täitmiseks. Vahetu sund võimaldab kohest füüsilist sekkumist ohu kõrvaldamiseks ja võib sellest tulenevalt olla samuti sobivaks meetmeks. Asendustäitmine võimaldab riigil täita kohustuse KOV asemel ehk see võib olla sobiv abinõu õigusvastase olukorra likvideerimiseks ja seaduslikkuse taastamiseks, kui KOV keeldub korraldust täitmast. Asendustäitmine ilma eelneva korralduseta (edasilükkamatu juhtum) saab olla samuti sobiv, kui aitab kaasa sellele, et kõrvaldatakse õigusvastane olukord.

Sobivuse test ei eelda, et meede oleks ainus võimalik vahend ning selle abil ei hinnata veel meetme intensiivsust KOV autonoomiale – need küsimused kuuluvad vajalikkuse ja mõõdukuse testi juurde, mida analüüsitakse edaspidi.

4.2.3.3. Vajalikkus

Vajalikkuse test nõuab, et eesmärki ei saa saavutada mõne teise, vähem riivava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene:

1) **Korraldused toimingu sooritamise lõpetamiseks või keelamiseks, haldusakti/halduslepingu kehtetuks tunnistamiseks ja osaliseks või täielikuks peatamiseks** saavad olla üldisel tasandil vajalikud, kui KOV sooritab õigusvastase toimingu või on andnud õigusvastase haldusakti või sõlminud õigusvastase halduslepingu ning ei ole seda vabatahtlikult lõpetanud või kehtetuks tunnistanud.

   Korraldus haldusakti/halduslepingu kehtivuse või toimingu sooritamise peatamiseks võib olla vähem riivav meede kui korraldus haldusakti/halduslepingu kehtetuks tunnistamiseks või toimingu sooritamise lõpetamiseks/keelamiseks. Korraldus haldusakti/halduslepingu muutmiseks võib samuti olla vähem riivav kui korraldus haldusakti/halduslepingu kehtetuks tunnistamiseks (jättes KOVile otsustusõiguse edasiste sammude osas). Seega ei pruugi korraldus haldusakti/halduslepingu kehtetuks tunnistamiseks toimingu sooritamise lõpetamiseks/keelamiseks olla igal üksikjuhtumil vajalik, tingimusel et vähem riivav meede on vähemalt sama efektiivne.

2) **Korraldused haldusakti andmiseks, halduslepingu sõlmimiseks, toimingu sooritamiseks, haldusakti/halduslepingu muutmiseks** võivad olla vajalikud, kui KOV on jätnud täitmata seadusest tuleneva kohustuse.

3) **Sunniraha** saab olla vajalik meede, kui KOV ei täida korraldust vabatahtlikult ja kui muud leebemad meetmed ei ole samavõrd efektiivsed. See on meetmena pigem vähem riivav ja sama efektiivne kui asendustäitmine või vahetu sund.

4) **Vahetu sund** võib erandjuhtudel olla vajalik, eelkõige olukorras, kus nt ilmneb otsene oht ja kus muud vahendid ei ole efektiivsed või ei ole aega neid kasutada (nt ohtliku ehitise sulgemine).

5) **Asendustäitmine** saab olla vajalik meede, kui nt KOV on korduvalt keeldunud järelevalve teostaja korraldust täitmast ja kui muud vahendid (sunniraha) ei ole efektiivsed selleks, et tagada teiste isikute põhiõiguste- ja vabaduste kaitse (PS § 14) ja seaduslikkuse põhimõtte realiseerumine (PS § 3 lg 1). Asendustäitmise korras toimingu sooritamise lõpetamine või sellest hoidumise tagamine ning haldusakti/halduslepingu kehtetuks tunnistamine võivad olla samas vähem riivavad kui KOV asemel tegutsemise juhud (teised asendustäitmise meetmed, s.o haldusakti andmine, toimingu sooritamine, kohustuse täitmine KOV asemel või KOV haldusakti/halduslepingu muutmine KOV asemel), mistõttu võib teatud juhtudel olla olemas vähem riivav ja vähemalt sama efektiivne meede, mis täidab (ainsana) vajalikkuse kriteeriumi erinevalt KOVi asemel tegutsemise variantidest.

4.2.3.4. Mõõdukus

Isegi, kui meede on sobiv ja vajalik, võib see olla ebaproportsionaalne, kui see kahjustab liiga intensiivselt KOV otsustusõigust. **VTK meetmete mõõdukuse analüüsimisel ei hinnata konkreetseid olukordi ega üksikjuhtumeid, vaid seda, kas kavandatav mudel oma olemuselt ja põhiliste tunnuste poolest kooskõlas PS nõuetega.** KOV enesekorraldusõiguse riive mõõdukus sõltub võimalike tulevaste normide lõplikust sõnastusest

ja nende täpsusest, meetmete konkreetsest regulatsioonist (millal, kuidas ja millises ulatuses neid rakendatakse), ning faktilistest asjaoludest konkreetsetes rakendusolukordades. Käesoleval hetkel veel normitekst puudub ja seetõttu ei saa hinnata seda, kas kavandatud regulatsioon vastab täpsuse nõudele, ega seda, millise intensiivsusega riive konkreetsetes olukordades tegelikult tekib. Riive KOV autonoomiale kohalike ülesannete täitmist kontrollides võib lõppastmes olla erineva intensiivsusega – alates väheintensiivsest (nt nõusoleku küsimine teatud toiminguteks) kuni väga intensiivseni (nt KOV otsuste tühistamine või asendamine riigi otsustega). Meetmete mõõdukuse hinnangut VTK kavandatud üldistusastmel kajastab järgmine tabel.

VTK meede	Hinnang
Korraldus toimingu sooritamise lõpetamiseks või keelamiseks; haldusakti/ halduslepingu osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistamiseks VTK punkt 10, alapunkt 109, p 3 ja 4	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas**, kuna meede piirdub seaduslikkuse kontrolli raames õigusvastase olukorra kõrvaldamisele suunamisega. Legitiimne huvi tagada seaduste järgimine kaalub eelduslikult üles KOV autonoomia riive (PS § lg 1 ja PS § 14). Sealjuures jääb KOVile otsustusõigus edasiste sammude osas. Riive täpne hinnang mõõdukuse mõttes sõltub üksikjuhtumist. Näiteks korralduse andmine haldusakti kehtetuks tunnistamiseks saab olla erineva riiveastmega sõltuvalt sellest, kui ulatuslikult vastava korralduse sisuga KOVi otsustusõigusesse sekkutakse.
Korraldus haldusakti või halduslepingu kehtivuse või toimingu sooritamise osaliseks või täielikuks peatamiseks VTK punkt 10, alapunkt 109, p 5	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas**, arvestades ka, et korralduse ajutine iseloom vähendab riive intensiivsust. Ei asenda KOV kaalutlusi lõplikult. Riigi legitiimne huvi tagada seaduste järgimine kaalub eelduslikult üles KOV autonoomia (PS § lg 1 ja PS § 14). Mõõdukuse tagamiseks võiks see võimalus olla seaduses ajaliselt piiratud ja selgelt põhjendatud (nt oht kahju tekkeks). Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist.
Korraldus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks, kohustuse muul viisil täitmiseks VTK punkt 10, alapunkt 109, p 1; alapunkt 110	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et**: (1) seadus ei jäta KOVile diskretsiooni; (2) korraldus ei dikteeri täpset täitmise viisi, kui KOVil on selles osas seaduse järgi kaalumisruum. Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist. Korraldus seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist tuleneva kohustuse muul viisil täitmiseks (p 110) vajab täpsemat määratlust. "Muul viisil" kohustuse täitmine on ebamäärane ja võib hõlmata väga laia vahendite ringi, mis suurendab riive ebaproportsionaalsuse ohtu.
Korraldus haldusakti/ halduslepingu muutmiseks VTK punkt 10, alapunkt 109, p 2	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et** muutmine on vajalik selge õigusvastasuse kõrvaldamiseks ja muutmine ei eelda kaalumist (nt tehniline parandus, ilmselge arvutusviga). Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist. Haldusakti/halduslepingu muutmine eeldab peaaegu alati kaalumist – kuidas täpselt muuta, millised tingimused kehtestada, milline sisu peaks olema. Riive võib olla intensiivne, kui võtab täielikult KOVilt otsustusõiguse. Proportsionaalsem võib olla korraldus tunnistada kehtetuks õigusvastane osa, jättes KOVile otsustusõiguse, kuidas edasi tegutseda. Teatud juhtudel võiks kõne alla tulla korralduse andmine haldusakti/halduslepingu muutmiseks, selle muutmise viisi täpsustamata.

Korraldus halduslepingu sõlmimiseks VTK punkt 10, alapunkt 109, p 1	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et**: (1) seadus ei jäta KOVile sõlmimise otsustamisel kaalumisruumi; (2) korraldus ei dikteeri halduslepingu tingimusi, kui KOVil on selles osas seaduse järgi kaalumisruum. Isegi, kui seadus kohustab KOVi lepingut sõlmima, ei määratle seadus üldiselt kõiki lepingutingimusi üheselt ja jätab nende osas KOVile kaalumisruumi. Meetme mõõdukus sõltub sellest, kas korraldus antakse üksnes halduslepingu sõlmimiseks (arvestades ka, kas ja kuivõrd on KOVil kaalumisruum selle otsustuse osas) või kirjutatakse sellega ette ka halduslepingu tingimused (millest viimase korral on olulisel kohal kaalumisruumi ulatuslikkus lepingutingimuste osas). Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist.
Sunniraha VTK punkt 11, alapunkt 112	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et** sunniraha määr on mõõdukas ja arvestab konkreetseid asjaolusid. Sunniraha määr peab arvestama rikkumise raskust (st võimalus diferentseerida määra) ja KOV finantsvõimekust. On vähem intensiivne kui asendustäitmine või vahetu sund, kuna ei asenda KOV otsustusõigust, vaid loob stiimuli korraldust täita. Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist.
Vahetu sund VTK punkt 11, alapunkt 113	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et** esineb otsene oht ja muu meede ei ole eesmärgi saavutamiseks võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist.
Asendustäitmise korras: lõpetab KOV pädevusse kuuluva toimingu sooritamise või tagab toimingu sooritamisest hoidumise, tunnistab KOV pädevusse kuuluva haldusakti või halduslepingu osaliselt või täielikult kehtetuks VTK punkt 12, alapunkt 114, p 3 ja 4	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et**: (1) KOV on korduvalt keeldunud korraldust täitmast, (2) muud vahendid ei ole olnud efektiivsed, (3) asendustäitmine on seotud oluliste avalike huvide kaitsega (nt riigi julgeolek, riigikaitse, põhiõiguste- ja vabaduste kaitse, nakkushaiguste tõkestamine, looduskeskkonna kaitse). Peatamine kui meede võib olla vähem intensiivne kui lõpetamine/kehtetuks tunnistamine ning teatud juhtudel olla seetõttu ainsana õiguspärane. Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist. Kohalike ülesannete puhul ei tohiks KOVilt nõuda asendustäitmisega seotud kulude hüvitamist juhul, kui kohalike ülesannete täitmata jätmine oli põhjendatud (nt ei ole tagatud piisav rahastus, esinevad muud objektiivsed takistused). Sellistes olukordades kulude hüvitamise nõudmine suurendaks riive intensiivsust. KOVilt võiks nõuda asendustäitmisega seotud kulude hüvitamist ainult siis, kui korralduse täitmata jätmine oli põhjendamatu. Põhjendamatu täitmata jätmine eeldab, et KOV tegutses tahtlikult või raske hooletusega, ilma objektiivsete põhjusteta. PS § 146 ja PS § 4 mõttes võib olla KOV pädevusse kuuluva haldusakti või halduslepingu kehtetuks tunnistamine probleemne, kuna riigi järelevalve raames tehtud otsus ei tohiks omandada jõustunud kohtulahendiga sarnast seadusjõudu.
Asendustäitmise korras: peatab KOV pädevusse kuuluva haldusakti või halduslepingu kehtivuse või toimingu sooritamise VTK punkt 12, alapunkt 114, p 5	
Asendustäitmise korras: annab KOV pädevusse kuuluva haldusakti, sõlmib halduslepingu või teeb toimingu, täidab seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist tuleneva kohustuse muul viisil VTK punkt 12, alapunkt 114, p-d 1 ja 6	
Asendustäitmise korras: muudab KOV pädevusse kuuluvat haldusakti või halduslepingut VTK punkt 12, alapunkt 114, p 2	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et**: (1) muutmine on vajalik ilmselge õigusvastasuse kõrvaldamiseks ega eelda kaalumist ning KOV on keeldunud korraldust täitmast; (2) muud vahendid ei ole olnud efektiivsed, (3) asendustäitmine on seotud oluliste avalike huvide kaitsega (nt riigi julgeolek, riigikaitse, põhiõiguste- ja vabaduste kaitse, nakkushaiguste tõkestamine,

	looduskeskkonna kaitse). Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist.
Asendustäitmise korras: halduslepingu sõlmimine KOV asemel VTK punkt 12, alapunkt 114, p 1	**KOV autonoomiaga pigem vastuolus**, sest riigil pole pigem lubatud sõlmida lepinguid KOV nimel kohalike ülesannete täitmisel. Halduslepingu eeldab läbirääkimisi ja poolte tahteavaldusi lepingutingimuste kindlaksmääramisel, millesse sekkumist riigi poolt ei saa pigem proportsionaalseks pidada.
Asendustäitmine ilma eelneva korralduseta VTK punkt 12, alapunkt 115	**KOV autonoomiaga pigem kooskõlas, tingimusel et**: (1) esineb otsene ja tõsine oht eriti olulistele avalikele huvidele või teiste isikute põhiõigustele ja -vabadustele ning (2) muu meetme rakendamine ei ole eesmärgi saavutamiseks võimalik või ei ole õigel ajal võimalik ning viivitus võib põhjustada tõsist ohtu või pöördumatut kahju olulistele avalikele huvidele või teiste isikute põhiõigustele ja -vabadustele. Vajab ranget piiritlemist, st "edasilükkamatu juhtum" võib vajada täpsemat määratlemist seaduses. Riive täpne mõõdukus sõltub üksikjuhtumist.

Täiendavalt peavad VTKga kavandatud meetmete mõõdukuse järgimiseks olema KOVidel tagatud piisavad menetluslikud garantiid: nt KOV teavitamine ja ärakuulamine, järelevalve teostaja põhjendamiskohustus, kohtulik järelkontroll (st kaebeõiguse olemasolu) jne. Menetluslike tagatiste puudumine võib suurendada KOV autonoomia riive intensiivsust ja sellega mõjutada regulatsiooni õiguspärasust.

4.2.4. VTKga kavandatud meetmete materiaalne põhiseaduspärasus riiklike ülesannete täitmise kontrollimisel

Riiklike ülesannete täitmine ei ole üldjuhul[43] tagatud KOVide iseseisva otsustamise õigusega.[44] Seega riiklike ülesannete täitmise üle haldusjärelevalve teostamisel ja VTKs pakutud meetmete kasutamisel ei saa pigem rääkida selgest KOV autonoomia riivest.[45] Nendel põhjustel ei analüüsita VTKga kavandatud järelevalvemeetmete põhiseaduspärasust iga meetme kaupa eraldi.

Kuna riiklikud ülesanded on riigi ülesanded, mida täidetakse KOV tasandil, on riigil laiem õigus suunata nende ülesannete täitmist. Riik võib anda korraldusi mitte ainult õigusvastasuse kõrvaldamiseks, vaid samuti otstarbekuse tagamiseks. Seega saab seadusandja lubada KOVide üle nii õiguspärasuse kui otstarbekuse kontrolli (vt lähemalt õigusarvamuse ptk 4.1.2). Riik võib nõuda, et riiklikke ülesandeid täidetaks vastavalt riiklikele eesmärkidele. Kui KOV ei täida riiklikku ülesannet õiguspäraselt või otstarbekalt, on riigil õigus anda korraldusi või rakendada muid järelevalvemeetmeid, sh võtta vajadusel ülesande täitmine ajutiselt üle, kui see on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks (PS § 14). Sellise kontrolli ulatust riiklike ülesannete täitmisel toetavad PS-s sätestatud unitaarriigi (PS § 2 lg 2) ning demokraatliku õigusriigi ja avaliku võimu seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lg 1, PS § 10, ka PS § 14).

KOVid tegutsevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui õiguslikult. Nad on osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist, kelle tegevuse vastu on rahval nii riigivõimu kandjana kui kohaliku kogukonna esindajana põhjendatud huvi. Riigi huvi KOVide õiguspärase tegevuse vastu on seotud samuti näiteks asjaoluga, et KOVid on osa riigieelarve süsteemist ning nad mõjutavad oma tegevusega riigi majanduslikku seisundit.[46] Niisamuti on oluline, et riigil ja avalikkusel oleks ülevaade avalike vahendite kasutamise üle. Seega õigustab õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli riiklike ülesannete täitmise üle vajadus tagada avaliku võimu kasutamise läbipaistvus ja õiguspärasus. Eeltoodut arvestades teenivad VTK meetmed legitiimset eesmärki.

[43] Sõna „üldjuhul" all peavad õigusarvamuse koostajad silmas seda, et teatud juhtudel võib seadusandja anda riiklike ülesannete täitmisel KOVile kaalutlusõiguse ning selline kaalutlusõigus ei tohiks muutuda deklaratiivseks. Vt ka EKOH art 4 lg 4.
[44] RK 3-4-1-2-09, p 34; 3-4-1-16-09, p 37.
[45] Vrdl RK 3-4-1-3-16, p-d 89–91.
[46] *Ibid*. RK 3-4-1-17-08, p 46.

Teisalt ei tohiks isegi riiklike ülesannete puhul võtta riik järelevalvemeetmete rakendamise kaudu KOVilt kogu otsustusõigust. KOVil peab säilima kaalumisruum otsustada, kuidas konkreetselt ülesandeid täita, arvestades kohalikke olusid – **juhul** kui talle on selline kaalumisruum riikliku ülesande täitmisel seadusega jäetud.

Kui KOV keeldub täitmast selget seadusest tulenevat riiklikku kohustust ja kui muud vahendid ei ole efektiivsed, peab riigil olema võimalus tagada kohustuse täitmine. Küsimus on, millises ulatuses ja milliste tagatistega saab riiklik sund toimuda. Sunniraha on rahaline sanktsioon, mida soovitakse rakendada korralduse täitmata jätmise korral. VTK näeb ette, et sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, mis vastab kehtivale regulatsioonile. Sunniraha on leebem vahend kui vahetu sund või asendustäitmine ja annab KOVle võimaluse ise otsustada, kas täita korraldus või maksta sunniraha. Samas peaks sunniraha määr olema proportsionaalne rikkumise raskusega ja KOV finantsvõimekusega. Samuti tasuks läbi mõelda, kas sunniraha on võimalik määrata KOVile haldusjärelevalve raames korduvalt, kuna korduv sunniraha määramine võib ebaproportsionaalselt koormata KOVe. Kui on selge, et KOV ei kavatse korraldust täita isegi sunniraha hoiatusel, tuleks kaaluda teisi meetmeid.

Vahetu sund võib olla põhjendatud erandlikel juhtudel, kus on otsene oht avalikule korrale või turvalisusele ja kus muud vahendid ei ole efektiivsed. Näiteks kui KOV keeldub eemaldamast ohtlikku ehitist, mis kujutab endast vahetut ohu, võib olla põhjendatud vahetu sund selle eemaldamiseks. Vahetu sund peaks olema *ultima ratio*, mida kasutatakse ainult siis, kui kõik muud vahendid on ammendatud ja kui on selge akuutne vajadus koheseks tegutsemiseks.

VTK näeb ette asendustäitmise võimaluse. See regulatiivne ettepanek tähendab seda, et riik võib võtta üle KOV pädevuse ja hakata tegutsema KOV asemel. Kui KOV keeldub täitmast seadusest tulenevat riiklikku kohustust ja kui muud vahendid ei ole efektiivsed, peab riigil olema võimalus tagada ülesande täitmine. Asendustäitmine peaks siiski piirduma sellega, et riik täidab konkreetse, selgelt määratletud kohustuse, mille KOV on jätnud täitmata. Seega, isegi riiklike ülesannete puhul peaks asendustäitmine olema viimane abinõu, mida kasutatakse alles siis, kui KOV on korduvalt keeldunud korraldust täitmast ja kui muud vahendid ei ole efektiivsed.

VTK meetmete rakendamisel riiklike ülesannete täitmise kontrollimisel on peamised riskid järgmised:

1. ***Meetmed võivad rikkuda KOV enesekorraldusõigust juhul, kui KOVile ei ole tagatud piisav rahastus riigieelarvest***

KOVidel on PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenevalt õigus riiklike ülesannete täitmise täielikule rahastamisele riigieelarvest (finantsgarantii). Finantsgarantiiga seotud õigused on teisejärgulised ja suunatud KOVide enesekorraldusõiguse (PS § 154 lg 1) kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele, olles seega enesekorraldusõiguse tegeliku kasutamise võimaldamise vältimatu eeldus.[47] PS-st tulenev finantsgarantii riiklike ülesannete täitmisel kaitseb KOVe selle eest, et nad peaksid riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud kohalike ülesannete täitmiseks. Kui KOVidele ei jätku enda enesekorraldusõiguse teostamiseks kohaliku elu küsimuste otsustamisel raha, siis see riivab lubamatult KOV autonoomiat.

Haldusjärelevalve regulatsiooni kavandamisel tuleb arvestada, et mis tahes kontrollitava riikliku ülesande puhul on esmane eeldus KOVide õigusvastase tegevuse või tegevusetuse korral see, et KOVidele peab olema tagatud piisav rahastus nende ülesannete täitmiseks. Kui riik kontrollib ülesande täitmise otstarbekust, peaks olema tagatud piisav rahastatus. Kui rahastamine on ebapiisav, ei saa riik haldusjärelevalve käigus nõuda, et KOV täidaks ülesannet "tõhusalt" ja "säästlikult".

Haldusjärelevalve käigus rakendatavad meetmed ei tohi suurendada KOVile delegeeritud riikliku ülesande mahtu ega tekitada hüvitamata kulusid. Haldusjärelevalve meetmed (nt korralduse andmine) ei tohiks viia selleni, et KOV peab hakkama täitma riiklikku ülesannet mahus või viisil, mida ei olnud ülesande delegeerimisel ette nähtud. Olukord, kus KOV peab riiklike ülesannete täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, oleks vastuolus PS § 154 lg 2 teise lausega.[48] Oluline on tagada, et haldusjärelevalve meetmete rakendamisel ei oleks võimalik asuda sisustama delegeeritud ülesannete täitmist KOV jaoks laiemalt kui seaduses sätestatud. Samuti ei tohiks järelevalve teostaja seada KOVile riikliku ülesande täitmiseks täiendavaid kohustusi, mille täitmine eeldab täiendavaid ressursse ilma riigipoolse rahastuseta. Kui rahastus on

[47] Vrdl RK 3-4-1-2-09, p 43.
[48] Vrdl RK 5-22-5, p 64.

ebapiisav või riiklike ülesannete täitmiseks määratud tähtajad on liiga lühikesed või ülesannete täitmise tingimused ebaselged, võivad need olla põhiseadusvastased.[49]

2. Meetmed võivad rikkuda KOV enesekorraldusõigust juhul, kui tegemist on jagatud pädevusse kuuluva ülesandega

VTKga kavandatud haldusjärelevalve erinev kontrolli ulatus eeldab seda, et ülesannete jaotust on võimalik igas olukorras selgelt ja lihtsalt piiritleda.[50] Sellest, kas teatud küsimus(t)e lahendamine liigitatakse kohalikuks ülesandeks või riigi ülesandeks, võib sõltuda selle ülesande rahastamise mudel, KOV pädevus, haldusjärelevalve ulatus.[51] Kui pädevuse eristamine on ebaselge, tekib õiguslik ebakindlus. Olukorras, kus on raske eristada, millise kontrolli alla vastav küsimus kuulub, on ebaselge, kas kontrollida võib ainult õiguspärasust või ka otstarbekust. Siinkohal kerkib küsimus, kas kontrollida kogu ülesannet kui riiklikku (ja seega kontrollida ka otstarbekust) või eristada kohalikke ja riiklikke elemente ja kontrollida neid eraldi? Praktikas võib juhtuda, et riik kontrollib kogu ülesannet, laiendades "riiklike ülesannete" mõistet ja sellega seotud kontrollõigust. Selline olukord kahjustaks KOV enesekorraldusõigust. Lahenduseks võib olla diferentseeritud lähenemine, kus riiklike aspektide puhul võib kontrollida samuti otstarbekust ja kohalike aspektide puhul ainult õiguspärasust. Näiteks hariduse valdkonnas võiks riik kontrollida, kas KOV tagab riikliku õppekava järgimise ja hariduse miinimumstandardid (riiklik aspekt, otstarbekuse kontroll lubatud), kuid ei tohiks kontrollida, kuidas täpselt KOV korraldab koolide võrgu või milliseid täiendavaid teenuseid pakub (kohalik aspekt, ainult õiguspärasuse kontroll).

PS järgi võib haldusülesanne olla samuti jagatud pädevuses, olles samal ajal nii riigi- kui kohaliku elu küsimus.[52] Jagatud pädevusse kuuluvad näiteks: ruumiline planeerimine,[53] ainelise kultuuripärandi säilimise tagamine,[54] hariduse tagamine,[55] sotsiaalhoolekanne.[56] Jagatud pädevusse kuuluva haldusülesande puhul tegutseb KOV nii oma autonoomiat kasutades (PS § 154 lg 1) kui riiklikku ülesannet täites (PS § 154 lg 2), mistõttu tuleb arvestada mõlema tasandi huvide ja vastutusega.

KOV autonoomia kaitsest tuleneb, et kahtluse korral tuleks eelistada kohaliku ülesande käsitlust (EKOH art 4 lg 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõte[57]). See tähendab, et kui seadus ei määra selgelt, et ülesanne on riiklik, tuleks seda käsitleda kohaliku ülesandena ja kontrollida ainult õiguspärasust, mitte otstarbekust. See põhimõte peaks olema seaduses selgelt sätestatud (st kuidas tegutseda kahtluse korral).

3. Meetmete põhiseaduspärasuse hindamine ei piirdu üksnes KOV autonoomiast tulenevate piirangutega, sest riikliku ülesande olemus võib ise seada piiranguid teatud liiki järelevalvele või meetmetele

Avalike ülesannete täitmise üle teostatava haldusjärelevalve sisu ja ulatust ei piira vaid KOVide enesekorraldusõigus. Piirangud võivad tuleneda veel konkreetsest avalikust ülesandest või sellest, et mingit valdkonda või aspekti kontrollib teine asutus.

Riikliku ülesande olemus võib ise seada piiranguid teatud liiki järelevalvele, kui seadusandja on jätnud riikliku ülesande täitjale teatava kaalumisruumi. Näiteks sotsiaalhoolekande valdkonnas on jäetud KOVile teatav vabadus otsustada, millistel tingimustel ja kuidas abi osutatakse ning kuidas tagatakse teenuse kättesaadavus. See võib seada piiranguid otstarbekuse kontrollile. Lisaks peab teatud valdkondades olema järelevalvefunktsioon institutsionaalselt lahutatud ehk sõltumatu igasugusest poliitilisest mõjutamisest. Näiteks andmekaitse

---

[49] Vt nt RK 3-4-1-3-16, p 182.

[50] Õiguskirjanduses on püütud defineerida erinevaid kriteeriumeid, mille kaudu eristada KOV poolt täidetavate ülesannete gruppe (kohalik *vs.* riiklik) üksteisest. Vt nt: Aaviksoo, B., Annus, T. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica 2001, eriväljaanne, lk 6–61; Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus Juura. 2014, lk 226-227. Vt ka Siseministeeriumi 2010. aasta „Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend“. Arvutivõrgus: https://www.agri.ee/media/9327/download

[51] Vt nt õiguskantsleri 21.11.2021 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Arvamus%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relevalve%20asjas%20nr%205-21-18.pdf

[52] Vrdl RK 3-3-1-41-06, p 26; vt ka 3-4-1-9-06, p 29; 5-22-5, p 40.

[53] Vrdl RK 5-22-5, p 42; 5-21-18, p 23, 29.

[54] Vrdl RK 5-22-5, p 43.

[55] Vrdl RK 5-22-10, p 49.

[56] Vrdl RK 5-23-38, p 88.

[57] Vrdl RK 5-22-10, p 49.

valdkonnas on Euroopa Liidu õigusega ette nähtud, et järelevalvet peab teostama sõltumatu andmekaitseasutus.[58] Majanduskontroll KOVide poolt riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise osas kuulub sõltumatu riigikontrolli pädevusse (PS § 132 ja § 133 p 3, RKS[59] § 7 lg 1 p 3, lg 2^1), mis võib piirata haldusjärelevalve otstarbekuse kontrolli teatud aspektides.

Kokkuvõttes tuleb regulatsiooni kavandamisel arvestada, et haldusjärelevalve meetmete põhiseaduspärasuse hindamine ei piirdu üksnes KOV autonoomiast tulenevate piirangutega. Arvesse tuleb võtta samuti muid piiranguid, mis võivad sõltuvalt valdkonnast või kontrollitava ülesande laadist vajada eraldiseisvat analüüsi.

4.2.5. VTKs kirjeldatud menetluslike tagatistega seotud muudatuste põhiseaduspärasus

VTKs on tehtud ettepanek halduskohtulik protest haldusjärelevalve meetmena kaotada. Protestiõiguse instituudi näol on tegemist riigile kuuluva õigusliku meetmega sekkuda KOVi tegevusse. Protestiõiguse mõte on halduskohtumenetluse käivitamine avalikes huvides.[60] Protesti instituudi keskne idee on järelevalvatava õigusliku positsiooni tugevdamiseks ette nähtud piirang, mis ei võimalda järelevalve teostaja vahetut sekkumist täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse tegemise ja selle sundtäitmisega, vaid üksnes ettepaneku tegemist rikkumise kõrvaldamiseks ja selle täitmata jätmise korral protestiga halduskohtusse pöördumist (HKMS[61] 25. ptk).[62] Protesti instituudi kaotamise korral ei saa riik enam kohtus vaidlustada KOV õigusakte avalikes huvides otse, vaid peab kasutama selleks muid meetmeid. Senine protesti esitamiseks õigustatud institutsioon annab VTK kohaselt õiguslikult siduva korralduse, mida on adressaadil ehk KOVil võimalik kaebusega HKMS § 44 lg 4 alusel vaidlustada. KOVi kaebeõigus erineb VTK kohaselt lähtuvalt sellest, kas korraldused on antud seoses riiklike või omavalitsuslike ülesannetega (vt VTK p 119). KOVide kaebeõiguse välistamine haldusjärelevalve raames tehtavate otsuste suhtes võib olla probleemne nii PS § 154 lg 1 kui ka PS § 146 esimese lause[63] (koostoimes PS §-ga 4)[64] mõttes.[65]

Protestiõiguse kaotamise korral jääb riigile HKMS § 44 lg 4 alusel õigus esitada kaebus teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sh omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks. Protestiõigus erineb samas kaebusest selle poolest, et riik ei pea ära näitama enda õiguste rikkumist. Seega, VTKga kavandatav muudatus tähendab, et riigi halduskohtulik kaebeõigus oleks piiratum, kuna riik peab kaebuse esitamisel näitama ära enda õiguste rikkumise ega saa tõenäoliselt esitada kaebust kõigi haldusaktide ja toimingute peale, kus riik praegu protesti avalike huvide kaitse argumendil esitada saaks. VTKga kavandatav vaidemenetlus (lahenduse punkt 17, alapunkt 125 p 2) võib anda riigile võimaluse paremaks enesekontrolliks ning võiks vähendada kohtute koormust. Haldusjärelevalve regulatsiooni kavandamisel tuleb igal juhul arvestada haldussuutlikkusega, sest haldussuutlikkus mõjutab kontrollsüsteemi põhiseaduspärasust.[66]

VTKs kirjeldatud haldusjärelevalve meetmete põhiseaduspärasus sõltub sellest, millised menetluslikud tagatised on KOVile ette nähtud ja kuidas on tagatud kohtulik kontroll. Isegi kui materiaalsed normid on PSga kooskõlas,

---

[58] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus, IKÜM) artiklid 51 ja 42. Vt lähemalt N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. Juridica VI/2016, lk 379 ning sealsed joonealused viited nr 38 kuni 40 (sh Euroopa Kohtu lahendid andmekaitse valdkonnas).

[59] Riigikontrolli seadus. - RT I, 02.06.2021, 13.

[60] HKMS § 256 lg 1, vt ka RK 3-17-911, p 27.

[61] Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 08.07.2025, 14.

[62] M. Laaring. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. Juridica 4/2019, lk 262.

[63] Vt selle kohta lähemalt: PS komm vlj. (2020). § 146/15 ja 16. PS § 146 esimese lause kohaselt mõistab õigust ainult kohus. PS §-s 4 on väljendatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte. PS § 146 esimeses lauses sisalduv nõue on täidetud siis, kui lõplikult otsustab küsimuse kohus. Teisisõnu ei tohi täidesaatva võimu otsuse puhul olla tegemist lõpliku otsusega ja see ei tohi omandada jõustunud kohtulahendiga sarnast seadusjõudu.

[64] Vrdl RK 3-4-1-7-08, p 33. Seaduse vastuvõtmine, millega halduskohus välistatakse mingite asjade lahendamisest selliselt, et halduskohtu asemel asub neid vaidlusi lahendama mõni täidesaatva riigivõimu asutus, tähendab sisuliselt kohtuvõimu PS-s sätestatud pädevuse kitsendamist.

[65] KOV enesekorraldusõigusest on tuletatav KOV kohtukaebeõigus (**õiguste kaitse tagatis**), mis on enesekorraldusõiguse teostamiseks vajalik siis, kui enesekorraldusõiguse tagamiseks puudub muu tõhus menetlus (RK 3-3-1-43-10, p 22; vt sellega seoses samuti EKOH art 11). KOVi õiguste kaitse tagatise eesmärk on võimaldada KOVil vaidlustada oma põhiseaduslike õiguste rikkumist (PS komm vlj. (2020). XIV ptk sissejuhatus, p 6).

[66] Vt nt RK 3-4-1-3-907 ja sellele lisatud eriarvamust. Eriarvamuses rõhutatakse, et kontrolli tõhusus sõltub kontrollorganite ülesehitusest ja pädevusest (p 4) ning et seaduse põhiseaduspärasus seondub haldussuutlikkusega juhul „*kui seadust pole ilmselgelt võimalik olemasoleva haldussuutlikkuse juures täita ja haldussuutlikkust pole seejuures põhimõtteliselt võimalik viia seaduse täitmiseks vajalike nõueteni*“ (p 2).

võib nende rakendamine olla PSga vastuolus, kui puuduvad piisavad menetluslikud tagatised. Menetluslikud tagatised on eriti olulised intensiivsete meetmete (uurimismeetmed, korraldused, sunnivahendid) puhul, mis riivavad KOV autonoomiat. Kavandatavas regulatsioonis peaksid seetõttu olema selged ja detailsed sätted menetluslike tagatiste kohta. Menetluslike tagatiste mõttes on oluline eelkõige järgnev:

1) **Eelnev teavitamine**. KOVil peab olema võimalus teada, et riik kavatseb teostada järelevalvet ja tal peab olema võimalus selleks valmistuda. VTK näeb ette, et haldusjärelevalve teostaja teavitab järelevalvatavat võimaluse korral eelnevalt järelevalve läbiviimise ajast ja viisist. See on positiivne, kuid "võimaluse korral" võib olla liiga ebamäärane. Seaduses võiks olla selge reegel, et eelnev teavitamine on kohustuslik, välja arvatud juhud, kus eelnev teavitamine võiks kahjustada järelevalve eesmärki (nt kui on põhjendatud kahtlus, et KOV võib hävitada tõendeid). Ka nende erandite puhul peaks olema välja töötatud selged kriteeriumid ja järelevalve teostaja peaks põhjendama, miks eelnev teavitamine ei ole võimalik.
2) **KOV õigus osaleda menetluses ja esitada vastuväiteid**. See kehtib nii uurimismeetmete rakendamisel kui korralduste tegemisel. Enne korralduse tegemist peaks KOVile andma võimaluse esitada oma seisukoht ja selgitada, miks ta ei ole täitnud kohustust või miks ta peab oma tegevust õiguspäraseks. Ainult erandlikel juhtudel (edasilükkamatu juhtum) võiks korralduse teha ilma KOVile eelnevalt sõna andmata, kuid sel juhul peaks KOVil olema võimalus hiljem esitada vastuväiteid.
3) **Põhjendamise kohustus**. Kõik järelevalve meetmed (uurimismeetmed, korraldused, sunnivahendid) peavad olema põhjendatud. Riik peab selgitama, miks ta peab vajalikuks rakendada meedet, millele ta tugineb ja mida ta ootab KOVilt. Põhjendus peab olema konkreetne ja arusaadav, mitte üldine või formaalne. Eriti oluline on põhjendamine otstarbekuse kontrolli puhul – riik peab selgitama, miks ta peab KOV tegevust ebaotstarbekaks ja millised on tema kriteeriumid otstarbekuse hindamisel.
4) **Mõistlik tähtaeg**. Kui riik annab haldusjärelevalve käigus korralduse, peab ta andma KOVile mõistliku tähtaja selle täitmiseks. Tähtaeg peab arvestama korralduse keerukust ja KOV võimekust seda korraldust täita. Näiteks kui korraldus nõuab uue teenuse korraldamist, peab tähtaeg arvestama teenuse ettevalmistamise aega. Liiga lühike tähtaeg võib muuta korralduse täitmise võimatuks ja sunnivahendite rakendamine võib sellises olukorras olla ebaproportsionaalne.

4.2.6. Meetmed ja nende rakendamise tingimused peavad olema reguleeritud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et KOVil ja riigil oleks mõistlik võimalus järelevalvega seotud probleeme ja küsimusi ette näha ja kohandada oma tegevusi sellele vastavalt

KOVide ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel peab arvestama õigusselguse põhimõttega.[67] Nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub reguleeritavast valdkonnast, põhiõiguste võimalike riivete intensiivsusest, haldusotsuste kontekstist jne. KOV enesekorraldusõiguse põhiseaduslik tagatis nõuab minimaalselt seda, et KOVide üle haldusjärelevalvet reguleeriv seadus näeks ette järelevalve tegemiseks ette selged alused ja täpse menetluskorra, mis on sellise haldusjärelevalve seaduslikkuse kontrollimise eelduseks ja välistatud oleks järelevalve teostaja omavoli. Teisisõnu peab seadusandja tagama, et lisaks järelevalvemenetluse algatamise põhjendamisele, viiakse järelevalvemenetlust läbi ja rakendatakse meetmeid KOVide õigustatud huvidega kontrollimist võimaldaval viisil.[68]

Kuna käesolevas õigusarvamuses hinnatakse väljatöötamiskavatsust ning konkreetne eelnõu tekst puudub, ei ole võimalik regulatsiooni õigusselguse osas hinnanguid anda. Siiski toome esile, et edasise eelnõu koostamisel tuleb tagada see, et regulatsioon võimaldaks ühelt poolt haldusjärelevalve teostajal otsustada, mida, millises ulatuses ja kuidas tal on võimalik kontrollida, ning teiselt poolt KOVidel haldusjärelevalve teostaja võimalikku tegutsemist ette näha. Regulatsioon peab tagama KOV autonoomia riivega kaasnevate negatiivsete mõjude leevendamise.

---

[67] Vrdl RK 3-4-1-17-08, p-d 25-26. KOV saab tugineda õigusselguse põhimõttele, mis on osa PS §-s 10 tagatud õigusriigi põhimõttest.
[68] Vrdl RK 5-18-4/10.