

Seadusest tulenevate järelvalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades

*Kas omavalitsused on teostanud järelvalvet ja
menetlenud väärtegusid seaduste alusel, mis seda
omavalitsuse ülesandena ette näevad?*

Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades

Kas omavalitsused on teostanud järelevalvet ja menetlenud väärtegusid seaduste alusel, mis seda omavalitsuse ülesandena ette näevad?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Kohalik omavalitsus teostab kohalikku võimu ka seeläbi, et valvab paljude õigusaktide täitmise üle oma vallas või linnas. Riigikontroll analüüsis kohalike omavalitsuste tööd järelevalvajana oma haldusterritooriumil, järelevalvealast töökorraldust, koostööd teiste omavalitsusüksuste ja riigiasutustega ning ajavahemikul 2005–2007 läbiviidud järelevalvetoiminguid ja väärtegade menetlemise vastavust seadusele.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Igale inimesele on oluline, et ühiskonnas valitseks õigusaktidest tulenev elukorraldus ja avaliku võimu ning avalike teenuste toimimisele võiks loota. Selleks peavad olema loodud vajalikud avaliku võimu struktuurid, piisavad vahendid ja põhireglid nende tegutsemiseks.

Avaliku võimu ühe osana on omavalitsusorganitel kohustus reageerida, kui õigusnormi ei järgita. Enamgi veel, tavakodanikule kõige lähemal oleva avaliku võimu tasandina on neil sageli parimad võimalused ära hoida või miinimumini viia õigusrikkumisega kaasnevad kahjud.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusena on Riigikontroll seisukohal, et paljud kohalikud omavalitsused ei ole teadvustanud vajadust hinnata ja ennetada ohte, mis nende tegevusvaldkondades võivad realiseeruda. Järelevalve on mitmes omavalitsuses teisejärguline ning ebaregulaarne tegevus. Omavalitsustele on seadustega antud laiad järelevalveõigused väga erinevates eluvaldkondades, kuid pelgalt õiguste olemasolule ei saa rajada lootust, et omavalitsus suudab ja oskab igal alal toimida õiguskorda kaitsva avaliku võimu tasandina.

Eelkõige kehtib see mõne või mõneteistkümne ametnikuga väikevallas või -linnas, kus järelevalve on üks paljudest ametniku tööülesannetest. Seejuures on oluline tunnistada, et väiksematel omavalitsustel ei pruugigi olla täna väga palju võimalusi kõiki järelevalvefunktsioone paremini täita nii, et mõni muu kohustus ei kannataks. Sestap on õigustatud ka küsimus, milline peaks olema oma ülesannete kogumi või elanike arvu poolest üks vald või linn, mis talle pandud ülesandeid edukalt täita suudaks.

Olulisemad tähelepanekud auditis käsitletud küsimuste kaupa:

- **Omavalitsused teostavad järelevalvet osaliselt.** Valdkonnas, kus omavalitsus on üks paljudest järelevalve teostajatest, ei ole enamik auditeeritud järelevalvetoiminguid läbi viinud. Järelevalve toimib paremini, kui see puudutab valla- või linnavolikogu poolt vastuvõetud eeskirjade täitmise kontrolli või ehitusjärelevalvet.
- **Kui omavalitsus järelevalvega üldse tegeleb, siis pigem rikkumisele reageerides kui seda ennetades.** Järelevalvetoiminguid alustatakse sageli alles siis, kui omavalitsuseni on jõudnud rikkumisele viitav informatsioon. Ennetavate ning riskide tajumisest lähtuvate tegevuste osa järelevalves on väike või puudub neis süsteemsus.
- **Järelevalvetoiminguteks ei jagu sageli aega ja tuleb puudu oskustest.** Otseselt järelevalvele spetsialiseerunud ametnikud olid vaid üksikutes auditeeritud omavalitsustes. Riigikontroll leidis, et järelevalve on järjepidevam, kui ametnik ei pea seda tegema muude tööülesannete kõrvalt.
- **Väärteguisid on menetletud vähestes omavalitsustes.** Kuigi auditeeritud omavalitsustes, üksikud erandid välja arvatud, on väärteguiside menetlemiseks ametnikud määratud, oli ajavahemikul 2005–2007 alustatud väärteguisemenetlusi vaid kolmandikus auditeeritud omavalitsustes. Sageli eelistatakse omavalitsustes reageerida rikkumistele muude, mitteformaalsete vahenditega.
- **Tagasihoidlik on omavalitsuste omavaheline järelevalvealane koostöö.** Ühte erandit kõrvale jättes ei ole järelevalve korraldamine omavalitsuste koostööna auditeeritute seas levinud. Samas leiab Eesti omavalitsustest siiski näiteid koostöövormidest, mis hõlmavad ka järelevalvet. Omavalitsuste omavahelise koostöö olulisust on Riigikontroll rõhutanud ka varem, tuues seda eelkõige väiksemate omavalitsuste puhul esile kui ühte võimalikku lahendust, kuidas piiratud võimaluste juures ülesandeid paremini täita.
- **Riigiasutustega koostööd tegevad omavalitsused on koostööga valdavalt rahul.** Omavalitsuste küsitlusest selgus, et kui mõne riigiasutusega on tehtud järelevalve korraldamisel koostööd, siis valdavalt on omavalitsused hinnanud koostööd heaks.

Auditeeritud valdade ja linnade vastused: Üldistades kirjalikke vastuseid 15 valla- või linnavalitsuselt, kellele tehti auditi tulemusena soovitusi, nõustub valdav enamik auditeeritud KOVidest Riigikontrolli soovitustega ning on valmis neid edaspidise järelevalvealase tegevuse kavandamisel ja teostamisel arvesse võtma. Osa auditeeritud kirjeldas oma vastustes samuti soovitustest lähtuvaid konkreetseid abinõusid, mis juba on töökorralduses kasutusele võetud või kavas lähiajal kasutusele võtta (nt Jõhvi vallas on kavas koostada 2009. a järelevalvet puudutav riskianalüüs, Puka vallas on 2008. a lõpus moodustatud olukorra analüüsimiseks turvakomisjon jne).

Auditeeritute ei näe vajadust Riigikontrolli soovitusi rakendada üksnes Kanepi Vallavalitsus.

Regionaalministri vastus: Regionaalminister nõustus auditis analüüsitu põhjal tehtud tõdemusega, et paljud kohalikud omavalitsused ei ole

teadvustanud vajadust hinnata ja ennetada ohte, mis nende tegevusvaldkondades võivad realiseeruda, et järelevalve on mitmes omavalitsuses teisejärguline ning ebaregulaarne tegevus, kuid teiselt poolt ei pruugigi täna väiksematel omavalitsustel olla väga palju võimalusi järelevalvet paremini teostada.

Vastuses Riigikontrolli soovitusetele olla järelevalve ning väärtegade menetlemise alal omavalitsuste ametnike koolitusvajaduse väljaselgitamise ja koolituse korraldamisel koordineerijaks ja abistajaks, leiab regionaalminister, et koolituste korraldamine on eri valdkondade riikliku järelevalve eest vastutavate ministriumide ülesanne, ning soovitusete seetõttu ei nõustu.

Riigikontrolli arvates toob audit välja, et puudused järelevalvealase töökorralduse loomisel on suures osas üldisemat laadi ega tulene järelevalve konkreetsest valdkonnast. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et regionaalministri positsioon Vabariigi Valitsuses kohaliku omavalitsuse arendajana loob eelduse koordineerida omavalitsuste vajaduste väljaselgitamist ja lahenduste väljatöötamist ning eri tasandite koostööd.

Sisukord

Lühidalt kohaliku omavalitsuse järelevalve alustest ja selle seostest väärteomenetlusega	5
Järelevalve teostamine	7
Järelevalveks kasutatav inimressurss	7
Järelevalveks kasutatavad tehnilised vahendid	7
Eelinformatsiooni kogumine ja ennetav järelevalve	8
Järelevalvetoimingute sisu ja ulatus	11
Väärtegude menetlemine	15
Menetlusõiguslike ametnike määramine	15
Väärteomenetluste läbiviimine	17
Koostöö teiste KOVidega ja riigiasutustega järelevalve ja väärteomenetluse alal	23
Omavaheline koostöö	23
Koostöö riigiasutustega	24
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	28
Auditi iseloomustus	32
Auditi eesmärk	32
Hinnangu andmise kriteeriumid	32
Lisa A: KOVi järelevalve teostajana käsitlevad seadused	35
Lisa B: Väärteod, mille kohtuväline menetleja oli ajavahemikul 2005–2007 valla- või linnavalitsus	36
Lisa C: KOVide küsitluse kokkuvõte	40

Lühidalt kohaliku omavalitsuse järelevalve alustest ja selle seostest vääртеomenetlusega

Teenistuslik järelevalve – valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 66¹

Haldusmenetlus on haldusorgani tegevus määrause või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel.

Haldusmenetluse seadus § 2 lg 1

Süütegu – kuritegu ja väärtegu.

Väärtegu – süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahaträhv või arest.

Karistusseadustik § 3

Väärteomenetlus on väärteomenetluse seadustikus sätestatud toimingute kogum väärteote toime pannud isiku süü väljaselgitamiseks ja karistuse määramiseks.

Kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus:

- kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded, mille puhul on omavalitsus vaba otsustama, kuidas neid täita, kuid mitte seda, kas neid täita (nt ülesanded kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses § 6 lg 1),
- vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on ülesanded, mis ei ole seadusega antud kellegi teise korraldada ning mis omavalitsus on endale ise täitmiseks võtnud,
- riiklikud ülesanded on ülesanded, mis on omavalitsusele seadusega pandud või mis tulenevad vastavat volitust omava riigiasutusega sõlmitud lepingust.

Riiklik järelevalve on ministriumide või nendele alluvate ametite/inspektsioonide korraldatav järelevalve ministriumi valitsemisalas toimuva tegevuse õiguspärasuse üle.

1. Kohaliku omavalitsuse organi kui haldusorgani teostatavas järelevalves tuleb eristada omavalitsusesisest ning omavalitsuse väljapoole suunatud järelevalvet. Esimene kujutab endast järelevalvesuhet ühe valla või linna omavalitsusorganite (volikogu vs valitsus) või omavalitsuse ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste vahel. Omavalitsusesisest järelevalvet (s.o sisekontrolli) aitavad õiguslikult sisustada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses olevad valla- või linnavolikogu revisjonikomisjoni pädevust ning **teenistuslikku järelevalvet** käsitlevad sätted. Omavalitsuse väljapoole suunatud järelevalve on omavalitsusorgani kontroll teise juriidilise isiku või füüsilise isiku tegevuse õiguspärasuse üle, selle tegevuse õiguslikud alused lähtuvad seadustest, milles riik on omavalitsustele andnud järelevalvefunktsiooni. Käesolevas auditis on keskendutud omavalitsuse väljapoole suunatud järelevalvega (edaspidi aruandes *järelevalve*) seotud probleemidele.

2. Järelevalve teostamisel on tegemist **haldusmenetlusega** ja selle alused ning kord on reguleeritud haldusmenetluse seaduses ja valdkonda reguleerivates eriseadustes. Järelevalvel on eelkõige preventiivne, s.o rikkumist tõkestav eesmärk. Lisaks järelevalvefunktsiooni täitmisele on auditis tähelepanu all ka omavalitsusorgani poolt **väärtegu** kui ühe **süüteo** liigi menetlemine. Erinevalt järelevalvemenetlusest on **väärteomenetluse** eesmärgiks rikkumise toime pannud isiku vastutusele võtmine. Järelevalve teostamine ja vääртеomenetlus võivad olla paralleelsed menetlused, kuid samuti võib esimesest välja kasvada teine. Väärteomenetluse läbiviimise kord on reguleeritud karistusseadustikus ja vääртеomenetluse seadustikus.

3. Tulenevalt **kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotusest** peab kohaliku omavalitsuse üksus (edaspidi KOV) kontrollima nii nende õigusaktide järgimist, mis KOVi volikogu ja valitsus on vastu võtnud kohaliku elu korraldamiseks, kui ka läbi viima järelevalvet, mis on ette nähtud eriseadustes. Viimasel juhul on KOV määratud järelevalve teostajaks enamasti paralleelselt koos mõne **riiklikku järelevalvet** teostava asutusega ja tal on kontrollitoimingute läbiviimiseks ka enam-vähem samasugused õigused. Eriseaduste kohaselt on valla- või linnavalitsus enamasti ka üks paljudest väärtegu kohtuvälisest menetlejatest, kellele on õigus ja väärteote asjaolude teatavaks saamisel kohustus väärteoteasja menetleda (vt ka lisa B). Nii haldus- kui vääртеomenetluses kehtib asja menetlevate asutuste paljususe korral sama põhimõte – haldusmenetluses kuulub menetlemine selle haldusorgani pädevusse, kellele said esimesena teatavaks menetlust tingivad asjaolud, ja vääртеomenetluses selle asutuse pädevusse, kes sooritas esimese menetlustoimingu.¹

4. KOVi järelevalve teostajana käsitlevates seadustes (vt lisa A) ei ole kontrollitoimingute täpsemat sisu üldiselt ette kirjutatud. Erandiks on

¹ Haldusmenetluse seadus § 9, vääртеomenetluse seadustik § 11.

Kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalve hõlmab:

- ehitusprojektide ja ehitiste mõõdistusprojektide nõuetele vastavuse kontrollimist,
- ehituslubade väljaandmist,
- kasutuslubade väljaandmist,
- ehitise nõuetele vastavuse kontrollimist,
- ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamist,
- ehitusettevõtja nõuetele vastavuse kontrollimist,
- ehitistega toimunud avariide põhjuste uurimise korraldamist,
- ettekirjutuste tegemist vastavalt oma pädevusele.

Sunniraha – ettekirjutuse täitmise tagamiseks kasutatav rahaline sunnivahend, mis tuleb ettekirjutuse adressaadil talle eelnevalt saadetud hoiatuses (sisaldub tavaliselt ettekirjutuses) märgitud summas ettekirjutuse täitmata jätmisel tasuda.

Asendustäitmine – ettekirjutuses märgitud kohustuse täitmata jätmisel selle täitmine ettekirjutuse väljastaja poolt õigusega nõuda ettekirjutuse adressaadilt sellega seonduvate kulude hüvitamist.

Kohtuvälise menetluse liigid väärtegude menetlemisel:

- Hoiatamismenetlus (kohaldatakse vähetähtsate väärtegude puhul),
- kiirmenetlus (kohaldatakse menetlusaluse isiku nõusolekul, kui teo toimepanemise asjaolud on selged),
- üldmenetlus (kohaldatakse, kui sõltuvalt asjaoludest on hoiatamis- ja kiirmenetlus välistatud).

ehitusseadus, mis eristab riiklikku ja **kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalvet** ning annab viimase raames läbiviidavatest tegevustest ka ammendava loetelu. Järelevalvetoimingute sisu on määratud samuti keskkonnajärelevalve seaduses, mis reguleerib üldist järelevalveprotsessi mitmesuguste keskkonnakaitse- ja -kasutusvaldkondade nõuete täitmise üle. Keskkonnajärelevalve tervikliku määratlemise kõrval on selles kasutusele võetud ka *nm* omavalitsusliku keskkonnajärelevalve mõiste, kuid üksnes sellele omaseid järelevalvetoiminguid seadus siiski ei erista.

5. Enamasti on võimalike kontrollitoimingute sisu aga tuletatav õigustest, mis järelevalvet teostaval asutusel või ametnikul seadusjärgselt on ning mis tavaliselt on KOVi ja valdkonnas järelevalvet teostava riigiasutuse jaoks sõnastatud ühtemoodi. Vaadates neid eri valdkondades, saab ühisosana välja tuua järgmised õigused:

- õigus kontrollida takistamatult ja ette teatamata,
- õigus siseneda kontrollitava territooriumile, hoonesse, rajatisse või ruumi,
- õigus nõuda asjassepuutuvat teavet, dokumentide esitamist ja teha viimastest koopiaid ja
- õigus nõuda rikkumise lõpetamist.

6. KOVi järelevalve teostajana määravates seadustes on enamasti antud järelevalvet tegevale asutusele ka võimalus väljastada rikkumise lõpetamiseks ja rikkumiseelse olukorra ennistamiseks ettekirjutusi ning rakendada ettekirjutuse täitmata jätmisel **sunniraha ja asendustäitmist**². Väärteole viitavate asjaolude selgumisel aga on KOVil kohustus alustada väärteomenetlust ning võtta rikkuja vastutusele. Kui rikkumise fakti tuvastamisele eelnevate toimingute sisu ei ole enamikus valdkondades täpselt kindlaks määratud, siis rikkumiste kui väärtegude menetlemise kord on üksikasjalikult kehtestatud väärteomenetluse seadustikus. Viimane reguleerib menetluse osapoolte õigusi ja kohustusi, loetleb **kohtuvälise menetluse liigid**, menetlustoimingud ja -dokumendid, kehtestab nende sisunõuded jne.

² Asendustäitmise ja sunniraha seadus.

Järelevalve teostamine

Järelevalveks kasutatav inimressurss

Kas teadsite, et

64% KOVidest ei hinda järelevalveks loodud töökorraldust ja kulutatavaid ressursse oma vallas või linnas vastavaks järelevalve tegelikule vajadusele.

Allikas: Riigikontrolli küsitlus KOVides

Järelevalveks kasutatavad tehnilised vahendid

Uurimispehimoete on haldusorgani kohustus selgitada menetletavas asjas välja kõik olulise tähendusega asjaolud ning vajadusel koguda selleks ka tõendeid oma algatusel.

Haldusmenetluse seadus § 6

Järelevalvet teeb KOVi ametnik enamasti muude tööülesannete kõrvalt

7. KOVi järelevalve teostajana käsitlevatest seadustest tuleneb KOVi ülesanne teostada seaduse reguleerimisalas vastavalt oma pädevusele järelevalvet. Seega peaks KOV järelevalvega seotud vajadusi arvesse võtma ka oma töökorralduses ning kavandama selleks vajalikud vahendid. Auditeerimisel selgus, et järelevalvega seotud väljaminekuid auditeeritud KOVides eelarvetes muudest kuludest ei eristata, nagu ei ole enamikus auditeeritud KOVides valla- või linnavalitsuse struktuuris moodustatud ka ametikohti, mida täitva ametniku tööülesanded seisneksid üksnes järelevalve teostamises või kitsamalt väärtegade menetlemises.

8. Auditeeritud KOVides läbiviidud intervjuudest ja analüüsitud ametijuhenditest järeldub, et järelevalve on enamasti üks paljudest mingi valdkonna korralduse eest vastutava ametniku tööalastest tegevustest ning sageli ei tulene see otseselt tema ametijuhendist. Eraldi ametikohad mingi valdkondliku järelevalve jaoks (ehitus-, keskkonna-, korrakaitse- või muinsuskaitsealane järelevalve) olid auditeeritustest Anija vallas, Jõelähtme vallas, Jõhvi vallas, Haapsalu linnas ja Tartu linnas. Seda, et järelevalvega tegelevad ametnikud on KOVides hõivatud ka muude tööülesannetega, näitavad samuti ülejäänud KOVide küsitluse tulemused (vt lisa C), milles toodi see välja kui üks peamine kitsaskoht, mis järelevalve korraldamisel KOVides täna eksisteerib (nii arvas 67% vastanutest). Tuntavalt vähem vastanutest (45%) peab järelevalve teostamisel takistuseks näiteks rahaliste vahendite vähesust.

Tehniliste abivahendite kasutamisevõimalus järelevalvetoiminguteks on üldiselt tagatud

9. Haldusmenetluse üks keskne pehimoete on **uurimispehimoete**, mille täielik realiseerimine järelevalves eeldab võimalust koguda vajaduse korral tõendeid kontrollitava isiku asu- või tegevuskohas. Järelevalve teostamine nõuab ametnikult mobiilsust ning operatiivset liikumist kontrollitavate objektide vahel, selleks peaks järelevalvega tegelev ametnikul olema sõiduvahendi kasutamise võimalus. Tõendusmaterjali kvaliteedi huvides peaks aga saama kasutada kontrollitoimingute käigus selgunud tõendite jäädvustamiseks tehnilisi vahendeid. Samuti ei ole eeltoodu kõrval järelevalvetoimingute ettevalmistamisel või läbiviimisel vähem oluline võimalus tutvuda kontrollitava isiku või objekti kohta eri andmekogudes oleva teabega.

10. Auditeeritud KOVides järelevalvega tegelevaid ametnikke intervjuerides selgus, et valdavalt on ametnikud mitmesuguste tehniliste vahendite kasutamisevõimalustega rahul, millest tuleb järeldada, et järelevalve teostamisel ei ole takistuseks tehniliste vahendite kättesaadavus. Vaid kolmes KOVis tunnetas osa intervjueritud vajadust täiendavate tehniliste vahendite järele. Järelevalvetoimingute läbiviimisel on kõigis auditeeritud KOVides ametnikul võimalik kasutada asutuse sõiduvahendit. Kasutatavate tehniliste abivahenditena nimetati veel salvestustehnikat (foto- ja videokaamerad, diktofonid) ja sülearvuteid ning vähemal määral kaasaskantavaid printereid, alkomeetreid, GPRS-

seadmeid³ ja spetsiifilisemaid seadmeid nagu pikkus- ja tihedusmõõduvahendeid jms.

11. Riiklikest andmekogudest, milles sisalduvaid andmeid vajaduse korral järelevalve teostamisel kasutatakse, nimetati enamasti kolme-nelja riiklikku registrit. Enim nimetati seejuures ehitisregistrit ja kinnistusregistrit. Vähem oli auditeeritute seas neid KOVisid, kus intervjueeritud ametnikud lisasid eeltoodule ka rahvastikuregistri, äriregistri ja majandustegevuse registri andmete kasutamise võimaluse. Üksikutes auditeeritud KOVides kasutatakse ka maksukohustuslaste registrit ja liiklusregistrit.

12. Eeltoodut kokku võttes võib järeldada, et tehniliste vahendite kättesaadavus ning juurdepääs riiklikes andmekogudes olevatele andmetele ei ole KOVides järelevalve teostamisel takistuseks.

Järelevalve on sageli pigem juhuslik kui reeglipärane tegevus

13. KOVi järelevalve teostajana käsitlevates seadustes (nt jäätmeseadus) ei ole järelevalve täpsemat korda enamasti reguleeritud. Kohaliku omavalitsuse konteksti asetatuna tähendab see, et järelevalvetoimingute läbiviimise aja, viisi ja sisu valib järelevalvet teostav KOV iseseisvalt. Tunnistades selles küsimuses KOVi iseotsustusõigust, soovib Riigikontroll siiski rõhutada, et järelevalves on tähtis teadvustada rikkumisi ennetavate toimingute olulisust. On üldteada, et rikkumiste ärahoidmine on odavam kui nende tagajärgede kõrvaldamine, ning seda tuleks järelevalve korraldamisel arvestada.

14. Riigikontrolli arvates peaks rikkumisi ennetav järelevalve tagama, et järelevalvatavate objektide, nendega seotud tegevuste ning kaasnevate mõjude kohta oleks olemas aktuaalne teave, mis loob eeldused võtta rikkumiste ärahoidmiseks kasutusele vajalikud abinõud. Auditeeritavate KOVide ametnikke intervjuerides selgus, et enamikus KOVides ei koguta oma töövaldkonnas järelevalve tarbeks süstemaatiliselt eelinformatsiooni ega hinnata selle põhjal valdkonnas toimuva tegevusega seotud riske. Informatsioon, millest kontrollimine sageli ajendi saab, on juhuslikku laadi, pärineb KOVile esitatud kaebustest ja märgukirjadest või on tekkinud muude haldusülesannete täitmise käigus, kuid ei ole järelevalve tarbeks fikseeritud. Sellise töökorralduse juures on oht, et järelevalve kujuneb pigem rikkumisele reageeriva kui seda ennetava iseloomuga tegevuseks.

15. Auditiga kogutud informatsiooni analüüsidest leiab Riigikontroll, et üks võimalusi ennetavate tegevuste osakaalu tõstmiseks järelevalves on korraliste kontrollitoimingute juurutamine. Positiivsena saab siinkohal välja tuua, et üksikutes auditeeritud KOVides on teatud valdkondade üle teostatavas järelevalves selline praktika ka levinud.

Eelinformatsiooni kogumine ja ennetav järelevalve

Kas teadsite, et

Haapsalu Linnavalitsuse linnaarengu ja muinsuskaitse peaspetsialist kontrollib korrapäraselt linna muinsuskaitsealuste ehitiste seisundit ning jäädvustab nähtu fotomaterjalina.

³ GPRS-seade võimaldab mobiilside vahendusel saada juurdepääsu internetti.

Kas teadsite, et

korrapäraselt teostatakse omavalitsustes üksnes nn heakorrareide, mis leiavad aset paar korda aastas ning mille käigus vaadeldakse valla või linna territooriumil heakorraeskirjaga kehtestatud nõuetest (hoonete, õuealade jne korrashoid) kinnipidamist.

16. Et kindlustada korraliste kontrollitoimingute järjepidevust, on oluline kindlaks määrata nende teostamise sagedus. Auditeeritud KOVIDest kogutud andmed näitavad, et KOVIDes ei ole tavaks järelevalvetoiminguid tööplaanides ette kavandada. Erandina tuvastati, et Tartu Linnavalitsuse ettevõtlusosakonnas oli järelevalvet tegevale ametnikule aasta tööplaanis kinnitatud kontrollitavate ettevõtete arv. Ka Haapsalu linnas kinnitatakse osakondade aastased tööplaanid, kus sisaldub ülesandena *kontrollimine ja järelevalve toimingud*, kuid ei ole täpsustatud nende sagedust (on märgitud *pidevalt*). Mõnes valdkonnas järelevalvetoimingute plaani koostamist pidasid otstarbekaks ka Tapa vald, Vigala vald ning Ambla vald. Riigikontrolli arvates ei oma tähtsust, millises vormis on korrapärased kontrollitoimingud ja nende sagedus tööülesandena määratud (nt tööplaanis, ametijuhendis vms), oluline on, et need kujuneksid järelevalvet teostava ametniku reeglipäraseks tegevuseks.

17. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVIDe valla- või linnavalitsustele: Ennetavate tegevuste osakaalu tõstmiseks järelevalves määrata kindlaks suurema rikkumisriskiga seotud objektid ning juurutada nende puhul kindlaksmääratud sagedusega korralised kontrollitoimingud.

Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Haapsalu Linnavalitsus leiab, et kontrolliaruandes on põhjendatult välja toodud ennetavate tegevuste puudulik korraldus ning vajadus ennetustegevuse tõhustamiseks. Kaalume võimalust määratleda oma tööplaanides konkreetseid tegevussuunad ka ennetava tegevuse korraldamiseks (panna paika konkreetseid perioode lauskontrolli teostamiseks). Samuti peame vajalikuks ühtse süsteemi loomist järelevalve käigus kogutud informatsiooni talletamiseks.

Vigala Vallavalitsuse vastus: Vigala Vallavalitsus nõustub soovitusega.

Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Koostamisel on riskianalüüs, mis eeldatavasti jõuab kinnitamiseni 2009 aasta I kvartalis.

Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Tõstamaa Vallavalitsust puudutavad ettepanekud on võetud teadmiseks ja kaalutakse nende kasutamist edasises tegevuses.

Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsus nõustub antud soovitusega. Linnavalitsuses on teatud tegevusvaldkondades moodustatud ametikohad, mida täitvate ametnike põhiülesandeks on teostada järelevalvet õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle. Nii näiteks on arhitektuuri ja ehituse osakonna järelevalveteenistuse ametnikel põhiülesanne teostada ehitusjärelevalvet. Sellisel juhul puudub vajadus määrata kindlaks kontrollitoimingute teostamise sagedus, seda peab tegema pidevalt.

Sisuliselt teostavad pidevat järelevalvet ka linnamajanduse osakonna linnapuhastusteenistuse ametnikud, kes kontrollivad heakorra eeskirjas ning koerte ja kasside pidamise eeskirjas sätestatud nõuete täitmist. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) kohaselt kehtestab volikogu mitmeid eeskirju (§ 22 lg 1 p-d 36.1 ja 36.2 kaevetööde eeskiri, heakorra eeskiri, koerte ja kasside pidamise eeskiri) ja KOKS sätestab vastutuse nimetatud eeskirjade rikkumise eest (§ 66.2 ja 66.3). KOKSis ei ole aga sätestatud eeskirjade täitmise üle teostatava järelevalve korraldus,

eelkõige just ettekirjutuste tegemise õigus, asendustäitmise ja sunniraha rakendamise võimalus ning sunniraha ülemmäär. Teatud juhtudel oleks vajalik kasutada just järelevalve toimingus ettenähtud sunnivahendeid (asendustäitmist, sunniraha).

Nendes valdkondades, kus ametnik teostab järelevalvet muude ülesannete hulgas, on otstarbekas ja mõistlik määrata kindlaks suurema rikkumisriskiga seotud objektid ning fikseerida kontrollitoimingute sagedus.

Ambla Vallavalitsuse vastus: Pidada Riigikontrolli soovitus etnetavate tegevuste osakaalu tõstmiseks otstarbekaks, määrates kindlaks suurema rikkumisriskiga seotud objektid vallas; kindlaksmääratud sagedusega kontrollitoimingute juurutamiseks kavandada ja seada sisse valdkondlik kontrollimiste ja järelevalvetoimingute tööplaani; ennetavaks järelevalveks koguda objektidega seotud tegevuste ning kaasnevate mõjude kohta aktuaalset teavet, hinnates süstemaatiliselt toimuva tegevusega seotud riske.

Anija Vallavalitsuse vastus: Soovitus on arvesse võetud ning sellega arvestatakse edasise järelevalvealase tegevuse kavandamisel Anija Vallavalitsuses.

Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus moodustas 23. detsembri 2008 korraldusega nr 227 Puka vallas turvalisuse tõstmiseks ning asutuste ja organisatsioonide vahelise koostöö parandamiseks selles valdkonnas turvakomisjoni. Selle koosseisu kuuluvad koolide direktorid, vallavanem, sotsiaalnõunik, lastekaitsetöötaja ning Puka valla juhtivkonstaabel. Komisjoni ülesandeks on välja selgitada suurema rikkumisriskiga seotud objektid, rikkumiste ärahoidmiseks võtta tarvitusele vastavad abinõud ning probleemide lahendamiseks teha ettepanekuid vallavalitsusele.

Tapa Vallavalitsuse vastus: Võtame Riigikontrolli soovitused, tähelepanekud ja hinnangud teadmiseks ning arvestame nendega.

Viiratsi Vallavalitsuse vastus: Viiratsi Vallavalitsus on nõus kontrolliaruande eelnõus toodud tähelepanekute ja ettepanekutega ning arvestab neid edaspidises töös.

Torma Vallavalitsuse vastus: Torma Vallavalitsus järgib aruande eelnõus antud soovitusi.

Antsla Vallavalitsuse vastus: Antsla Vallavalitsus nõustub soovitusega, et vallas toimuks ennetustöö õigusrikkumiste ärahoidmiseks ning otsustab viia sisse järelevalvetoimingute läbiviimiseks tööplaani.

Audru Vallavalitsuse vastus: Ennetava tegevuse osakaalu suurendamiseks selgitame välja suurema rikkumisriskiga seotud objektid ning seejärel otsustame korralised kontrollitoimingud. Arvestades üldist tööd ehitusvaldkonnas, oleme plaaninud tööle võtta ehitusspetsialisti, kelle ülesandeks jääb ka järelevalvefunktsioon ehitusalal, mis oma olemuselt on praegu kõige mahukam.

Kanepi Vallavalitsuse vastus: Kanepi Vallavalitsuse seisukoht punktide 17 ja 22 kohta – ei näe vajadust lähiajal rakendada.

Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Analüüsimine erinevaid rikkumisi valla haldusterritooriumil ning tõhustame ennetavat tegevust rikkumiste ärahoidmiseks.

Järelevalvetoimingute sisu ja ulatus

Protokolli koostamine haldusmenetluses:

Menetlustoiming protokollitakse, kui menetlusosaline esitab selleks põhjendatud taotluse või seda peab vajalikuks asja menetlev haldusorgan või toimingute sisu on ütluse, arvamuse või seletuse andmine haldusorganile või vastav kohustus tuleneb seadusest või määrusest.

Haldusmenetluse seadus § 18

Ehitusmäärus: KOVi volikogu poolt planeerimis- ja ehitusseaduse rakendamiseks vastuvõetud ja valla või linna territooriumil ehitustegevuse üldisi põhimõtteid sätestav kord.

Kas teadsite, et

Tõstamaa valla kaevetööde eeskirjas on ühe vähese erandina auditeeritavate hulgas sätestatud näiteks, et enne kaevetööde loa lõplikku vormistamist kontrollib vallavalitsus kaevetööde teostaja tehtud töökoha ettevalmistusi (trassi mahamärkimine, kaevetööde tsooni tähistamine piirete ja liiklusmärkidega, jalakäijate ja veokite liiklemise tingimuste kindlustamine, vajalike materjalide ja mehhanismide olemasolu töökohal jms).

Kui rikkumist ei tuvastata, siis järelevalvetoiminguid üldjuhul ei fikseerita

18. Auditeeritud KOVides ei ole kehtestatud järelevalvetoiminguid reguleerivat töökorda, mis esitaks nõudeid läbiviidavate toimingute sisule. Samas näeb haldusmenetluse seadus teatud juhtudel ette [protokolli koostamise haldusmenetluses](#), mida tuleb järgida ka järelevalvetoimingute sooritamisel.

19. Analüüsidest valikuliselt auditeeritud KOVide poolt vastuvõetud eeskirju (koorte- ja kasside pidamise eeskiri, kaevetööde eeskiri, heakorraeeskiri, avaliku korra eeskiri), selgus, et tavaliselt on eeskirjas järelevalve osas välja toodud üksnes see, et järelevalvet teostavad valla- või linnavalitsuse määratud ametnikud või siis veelgi üldisemalt, et väärtegade kohtuväline menetleja on valla- või linnavalitsus. Täpsem sisu on järelevalvele antud KOVide [ehitusmäärustes](#), kuhu on üle kantud ehitusseaduses sätestatud ehitusjärelevalve kord, ning mõnel juhul ka kaevetööde eeskirjades.

20. Auditeeritud KOVide ametnikke intervjuerides ilmnes, et enamasti otsustab järelevalvetoimingute sisu ja ka nende vormistamise ametnik oma äranägemisel, arvestades varasemat kogemust sarnaste toimingute teostamisel. Peamiseks toiminguks on auditeeritud KOVides nn kontrollkäik, mis kujutab põhiosas vaatlustoiminguid, kuid millega võib objektist sõltuvalt kaasneda ka kohapealne dokumentide kontroll. Seejuures fikseeritakse kontrolli toimumine üldjuhul üksnes siis, kui selle tulemusena on tuvastatud rikkumine. Erandiks on ehitusjärelevalve, kus seaduses on kehtestatud kohustuslikud dokumendid, mida ehitiste kontrollimisel tuleb täita ning mis teiste valdkondadega võrreldes on seetõttu põhjalikumalt dokumenteeritud. Muudes valdkondades aga on tavapärane, et kui tuvastatud probleem lahendatakse kohapeal suulise märkuse tulemusena, siis kontrollist ega probleemist KOVile kirjalikke tõendeid ei jää. Kui suuline märkus tulemusi ei anna, saadetakse rikkumise lõpetamiseks mõnel pool märgukiri, harvem kohustav ja sanktsiooni sisaldav ettekirjutus. Märgukirjad ning ettekirjutused sisaldavad sellisel juhul samuti teatavat informatsiooni konkreetse objekti või tegevuse üle teostatud järelevalve kohta, kuid terviklikku teadmist läbiviidud järelevalvest see ei taga. Seejuures tõi osa auditeeritud KOVidid kontrollitoimingute fikseerimata jätmise põhjendusena välja ametnike tööülesannete rohkuse ja piiratud ajaressursi.

21. Üksikutes auditeeritud KOVides oli ametnik kontrollitoimingute ajaloo osaliselt jäädvustanud elektroonilise andmefailina (*Excel*'i tabel), kus kajastus info rikkumistega seotud objektide, nende omanike, rikkumise lõpetamiseks rakendatud meetmete (telefonivestlused, kirjalikud teatised jms) ning selleks määratud tähtaegade kohta. Sellises vormis säilitab järelevalve kohta andmeid näiteks Haapsalu Linnavalitsuse linnakeskkonna peaspetsialist haljastuse ja heakorra alal. Kirjeldatud kujul informatsiooni kogumine järelevalvetoimingutest on Riigikontrolli arvates hea näide sellest, kuidas kontrollitoiminguid jäädvustada. Kirjaliku informatsiooni olemasolu läbiviidud kontrollitoimingute liigi ja nende tulemuste kohta võimaldab järelevalvet teostaval ametnikul ja ka asutuse juhtkonnal paremini analüüsida ja

hinnata järelevalve mõju ning sellele vastavalt kavandada edasisi tegevusi.

22. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele:

- Järgida järelevalvetoimingute sooritamisel protokoll koostamise põhimõtet haldusmenetluses.
- Määrata kindlaks suurema rikkumisriskiga järelevalveobjektide kontrollitoimingute ajaloo kirjaliku jäädvustamise kord.

Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Nõustume kontrolliaruandes toodud soovitusel ning peame vajalikuks töötada välja majasisesed korrad järelevalvetoimingute läbiviimiseks, sh vajadusel koolitada järelevalvet teostavaid ametnikke.

Vigala Vallavalitsuse vastus: Vigala Vallavalitsus nõustub soovitustega.

Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Võtame teadmiseks.

Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Tõstamaa Vallavalitsust puudutavad ettepanekud on võetud teadmiseks ja kaalutakse nende kasutamist edasises tegevuses.

Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsus nõustub mõlema soovitusel ning korraldab 2009. a jooksul nende soovitude rakendamise linnavalitsuses.

Ambla Vallavalitsuse vastus: Nõustuda soovitusel järgida protokoll koostamise põhimõtet järelevalvetoimingute sooritamisel haldusmenetluses. Kaaluda ametnikkonna koolitus- ja järelevalvetoiminguid reguleeriva töökorra kehtestamise vajadust.

Nõustuda soovitusel suurema rikkumisriskiga järelevalveobjektide kontrollitoimingute ajaloo kirjaliku jäädvustamise korra kehtestamisega.

Anija Vallavalitsuse vastus: Soovitus on arvesse võetud ning sellega arvestatakse edasise järelevalvealase tegevuse kavandamisel.

Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus hakkab järgima seda soovitusel.

Tapa Vallavalitsuse vastus: Võtame Riigikontrolli soovitusel, tähelepanekud ja hinnangud teadmiseks ning arvestame nendega.

Viiratsi Vallavalitsuse vastus: Viiratsi Vallavalitsus on nõus kontrolliaruande eelnõus toodud tähelepanekute ja ettepanekutega ning arvestab neid edaspidises töös.

Torma Vallavalitsuse vastus: Torma Vallavalitsus järgib aruande eelnõus antud soovitusel.

Antsla Vallavalitsuse vastus: Protokoll koostamine on kindlasti kõige selgem dokument, kuid sageli piisab siiski inimesele meeldetuletusest.

Antsla Vallavalitsus arvestab Riigikontrolli poolt pakutud soovitusel töötada välja järelevalveobjektide kontrollitoimingute ajaloo kirjaliku jäädvustamise kord ja võtab 2009. a I poolaastal korra ettevalmistamise töösse.

Audru Vallavalitsuse vastus: Kontrollitulemused fikseerime edaspidi kirjalikult.

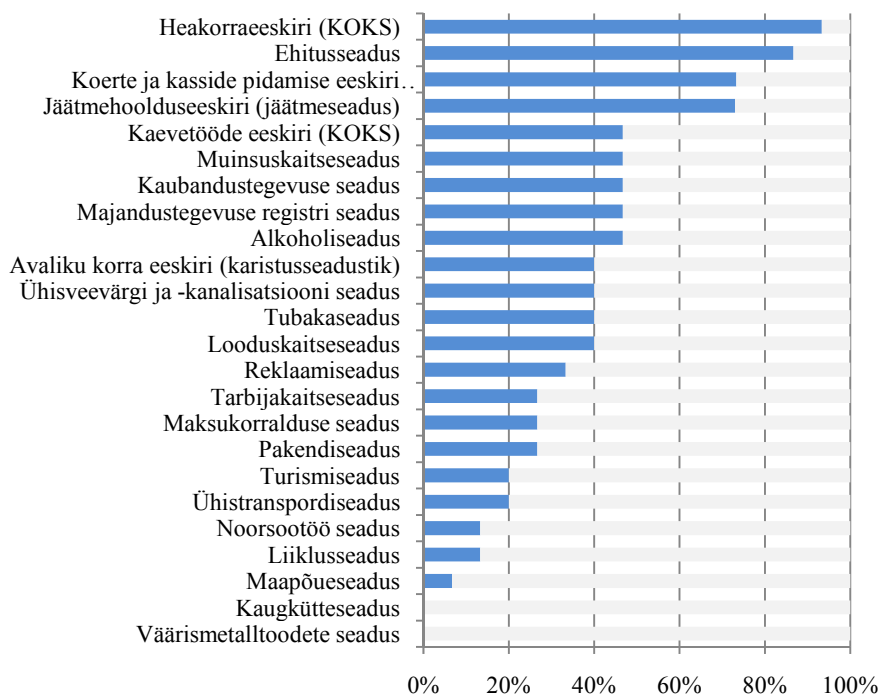
Kanepi Vallavalitsuse vastus: Kanepi Vallavalitsuse seisukoht punktide 17 ja 22 kohta – ei näe vajadust lähiajal rakendada.

Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Arvestame ettepanekuga ning asume välja töötama kontrollitoimingute kirjaliku jäädvustamise korda.

Peamiselt teostatakse järelevalvet KOVi enda eeskirjade täitmise üle

23. Riigikontroll kogus auditeeritud KOVides teavet ka selle kohta, milliste õigusaktide kontrolli on järelevalve hõlmanud. Kuna kirjalikku tõendusmaterjali kontrollitoimingutest sageli ei ole, tuginevad kogutud andmed KOVide enda hinnangutele (vt joonis 1).

Joonis 1. Kontrollitavate õigusaktide esinemissagedus järelevalvetoimingutes õigusakti nimetanud KOVide ja auditeeritud KOVide suhtarvuna



Allikas: Riigikontroll auditeeritud 15 KOVi andmete põhjal

24. Joonisel 1 kajastatud andmetest nähtub, et auditeeritud KOVide väitel puudutab järelevalve valdkondlikult kõige enam mitmesuguste volikogu poolt vastuvõetud ning valla või linna territooriumil kehtivate eeskirjade (heakorraeeskiri jne) täitmise kontrolli. Vähem on teostatud järelevalvet seaduste üle, milles KOV on üks paljudest järelevalveasutustest või kohtuvälistest menetlejatest. Samuti ilmnes, et mitte ühtegi järelevalvetoimingut ei ole ajavahemikul 2005–2007 teostatud kaugkütteseaduse ja väärismetalltoodete seaduse alusel. Üldine vahekord kohalike õigusaktide kasuks on ka mõistetav, kuna kontrolli teostamist oma kehtestatud eeskirjade täitmise üle saab ja tulebki eeldada ennekõike KOVilt endalt.

25. Samadele andmetele toetudes selgub ka, et suhteliselt suur on selliste KOVide osakaal, kus ajavahemikul 2005–2007 läbiviidud järelevalvetoimingud on hõlmanud kokku kuni seitset eri õigusakti (40%). Oma järelevalvealases tegevuses üksnes piiratud arvu õigusaktide kontrollimist põhjendas osa auditi käigus intervjueritud ametnikest

Koerte ja kasside pidamise eeskiri : KOVi volikogu poolt kehtestatud ja valla või linna territooriumil koerte ja kasside pidamise nõudeid (nt loomaga avalikus kohas viibimine, looma märgistamine ja registreerimine, omanikuta ja hulkuvate loomade püüdmine, pidamine ja hukkamine) reguleeriv kord.

Kaevetööde eeskiri: KOVi volikogu poolt kehtestatud valla või linna territooriumil kaevetööde teostamise kord. Reguleerib muu hulgas kaevetööde planeerimist, projektdokumentatsiooni koostamist, kaaveloa väljastamist jms.

Heakorraeeskiri: KOVi volikogu poolt kehtestatud valla või linna territooriumil asuvate avalike kohtade, kinnistute, kruntide, hoonete, rajatiste jms korrashoidu reguleeriv kord.

Avaliku korra eeskiri: KOVi volikogu poolt kehtestatud valla või linna territooriumil avaliku korra tagamise nõudeid reguleeriv eeskiri.

Kas teadsite, et

väärismetalltoodete seaduse alusel saab valla- või linnavalitsuse ametnik kontrollida näiteks väärismetalltoote jaemüügi nõuetest kinnipidamist, mille kohaselt ei ole lubatud müüa väärismetalltooteid muu hulgas turul, tänavakaubanduses ja kioskis

Väärismetalltoodete seadus § 33

või et

turismiseaduse alusel saab valla- või linnaametnik kontrollida näiteks majutusettevõtte tähistust (majutusettevõtte hoonel või majutusettevõtte juurdepääsutee ääres peab paiknema majutusettevõtte tähistus majutusettevõtte nime ja liigi nimetusega või muu liiki iseloomustava määratlusega).

Turismiseadus § 23

Näiteid Tapa valla ametnike poolt tuvastatud rikkumistest (väljavõtted ettekirjutustest):

27. augustil leidis Tapa Vee töötaja Tapa veehaardelt Imastu külas kinnistult ebaseadusliku prügi mahapanekukoha. Veehaarde alale on toodud erinevaid autode osasid ja kanistreid. Nimetatud asjade hulgas oli ka Eesti Posti teatis K.I. nimele...

Teie maja elanikud on pöördunud valla poole murega, et Teie koer on koridoris ja hoovis lahti ning tige ümbruses liikuvate inimeste suhtes. Tuletame meelde Tapa linna koerte ja kasside pidamise eeskirja punkte ...

Tapa Linna heakorra eeskirjade täitmise kontrolli käigus 03. juulil 2006 tuvastati, et teie krunt, ja puhastusala on niitmata. Krunt on ka suhteliselt võsastunud. Vastavalt Tapa linna heakorra eeskirja punktidele

asjaoluga, et muude tööülesannete täitmise kõrvalt ei jää järelevalvetoimingute läbiviimiseks piisavalt aega.

26. Järelevalve käigus on auditeeritud kõige enam tuvastatud ehitusseaduse ja heakorraeeskirja rikkumisi (ca 90%). Jäätmehoolduseeskirja ning koerte ja kasside pidamise eeskirja nõuete rikkumisi on tuvastatud ca 60% ning alkoholiseaduse, tubakaseaduse ja reklaamiseaduse nõuete rikkumisi ca 30% auditeeritud KOVides. Auditeeritud KOVide osakaal muude õigusaktide rikkumiste tuvastamisel on iga üksiku õigusakti korral juba alla 30%.

27. Eelnimetatud valdkondades töid auditeeritavad esile järgmisi levinumaid rikkumisi:

- Ehitusseaduse osas ehitus- või kasutusloa puudumine, ehitise mittevastavus projektile, ehitise mittevastavus ohutusnõuetele.
- Heakorraeeskirja osas korrastamata kinnistud ja hooned, ehitusmaterjalid, küttepuid väljaspool kinnistu piire, ära lükkamata lumi.
- Jäätmehoolduseeskirja osas puuduvad kogumiskonteinerid, jäätmete nõuetele mittevastav ladestamine, jäätmete käitlemise korraldamata jätmise jne.

Väärtegude menetlemine

Menetlusõiguslike ametnike määramine

Kas teadsite, et

menetlusõiguslikke ametikohti ei ole määratud pigem väiksemates, alla 2000 elanikuga KOVides, kus seda ei ole teinud ca 50% KOVidest. Suurema elanike arvuga KOVidest pole seda teinud 27%.

Allikas: Riigikontrolli korraldatud KOVide küsitlus

Kas teadsite, et

kõige enam on määratud menetlusõiguslikke ametikohti ehitusseaduse (96%) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (93%) alusel, samal ajal kui väärismetalltoodete seaduse ja maksukorralduse seaduse alusel on seda tehtud üksnes 21% KOVides (vt ka lisa C).

Allikas: Riigikontrolli korraldatud KOVide küsitlus

Väärteomenetluse läbiviimise õigusega ametnikud on enamasti määratud

28. Väärteomenetluse seadustiku kohaselt osaleb kohtuväline menetleja värteomenetluses oma ametniku kaudu, kinnitades selleks eelnevalt ametikohtade loetelu, mida täitvad ametnikud on pädevad valla või linna nimel menetlust läbi viima.⁴

29. Auditis käsitletud 15 valla- või linnavalitsusest olid 12 määranud oma struktuuris värtegude menetlemiseks vastavad ametikohad. Erandiks olid Tõstamaa vald, Vigala vald ja Puka vald. Seda, et enamikul KOVidel on menetlusõiguslikud ametikohad värteomenetluseks määratud, kinnitavad ka ülejäänud KOVide küsitluse tulemused, mille kohaselt on vastavad ametikohad kinnitatud 61% vastanutest (vt lisa C). Menetlejate määramata jätmise põhjendusena toodi peamiselt vajaduse puudumist, pädevate ametnike vähesust ning head koostööd valdkonnas riiklikku järelevalvet teostava asutusega, kellega koostöös on ka esilekerkinud probleemid lahendatud.

30. Kui menetlusõiguslikud ametnikud olid auditeeritud KOVides määratud, siis enamasti oli seda tehtud ka konkreetsete seaduste lõikes, mis KOVi menetlejana käsitlevad. Üksnes Torma vallas olid menetlusõiguslikud ametnikud määratud vallavalitsuse korraldusega viisil, millest menetluspädevus seaduste lõikes ei selgunud ning millest tuleb järeldada, et see pädevus on neil kõigi seaduste alusel, mis annavad valla- või linnavalitsusele kohtuvälise menetleja õiguse. Ülejäänud juhtudel jäi ametnike menetluspädevust piiritlevate seaduste arv vahemikku 7–22. Seejuures oli auditeeritustest Tartu linn ainus KOV, kus menetluspädevus hõlmas kõiki Riigikontrolli poolt auditis vaadeldud 22 seadust. Ka eespool nimetatud küsitluse tulemused näitavad, et enamasti piirdub KOVide poolt oma ametnikele antud värtegude menetluspädevus 10–15 seadusega ning KOVisid, kus see hõlmab kõiki auditis vaadeldud seadusi, on vähe.

31. Riigikontroll mõnab, et ühest küljest ei tohiks kohtuvälise menetlejate määramine olla KOVides asi iseeneses ning see ei saa igas vallas või linnas katta kõiki valdkondi, milles esinevate värtegude menetlejaks on seaduste järgi ka valla- või linnavalitsus. Menetlejate määramine peaks lähtuma KOVi enda hinnangust, millised rikkumised tema territooriumil toimuvate tegevustega võivad kaasneda ning tingida ka vajaduse võtta rikkuja vastutusele. Arvestades KOVi kui värtegude menetlejat määravate seaduste mitmekesisust, peaks mingis valdkonnas värteo toimepanemise riski kätkevaid tegevusi esinema igas KOVis (nt ehitustegevus, jäätmekäitlus jne). Sellisele tegevusele kõige lähemal oleva haldustasandina on KOVidel head võimalused rikkumisele operatiivselt reageerida, millel omakorda on määrav mõju rikkumise negatiivsete tagajärgede vähendamiseks. Riigikontrolli arvates on see ka peamine argument, miks KOV peab olema valmis alustama rikkumise

⁴ Väärteomenetluse seadustik § 10.

tuvastamisel väärteomenetlust ning miks tal peavad olema selleks pädevad ametnikud.

32. Riigikontrolli soovitus Tõstamaa Vallavalitsusele, Vigala Vallavalitsusele ja Puka Vallavalitsusele: Analüüsida valla territooriumil toimuvate tegevustega kaasnevat õigusrikkumiste riski ning määrata sellest lähtuvalt vallavalitsuse koosseisus väärtegude menetlemise õigusega ametnikud.

Vigala Vallavalitsuse vastus: 2009. a on kavas Vigala Vallavalitsusel analüüsida valla territooriumil toimuvate tegevustega kaasnevat õigusrikkumiste riski ning viia koostöös Rapla politseijaoskonnaga läbi valla ametnikele koolitus väärtegude menetlemisest ja määrata väärtegude menetlemise õigusega ametnikud.

Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Tõstamaa Vallavalitsust puudutavad ettepanekud on võetud teadmiseks ja kaalutakse nende kasutamist edasises tegevuses.

Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus tegeleb nimetatud küsimusega käesoleval aastal, määrame vallavalitsuse koosseisus väärtegude menetlemise õigusega ametnikud ning leiame võimalused nende koolitamiseks.

Väärtegude menetlemiseks ei ole ametnikel alati vajalikku ettevalmistust

33. Väärteomenetluses osalemiseks peab kohtuvälise menetleja ametnikule olema väljastatud pädevust tõendav tunnistus, mis kinnitab tema õigust asutuse nimel menetlust läbi viia. Nimetatud vormilise nõude täitmise kõrval on menetluse läbiviimise oluline eeldus ka ametnike teadlikkus väärteomenetluse olemusest ja üksikasjadest ning oskus neid oma töös arvesse võtta.

34. Auditeeritud KOVide praktika põhjal on tavapärane anda väärteomenetluse õigus mingi konkreetse seaduse alusel samaaegselt mitmele ametnikule. Enamasti on ühesuguse menetluspädevusega ametnikke kaks kuni kolm, kuid auditeeritute hulgas oli ka neid, kus see arv ulatus kümneni. Äärmusi kõrvale jättes on selline lähenemine mõistetav eeldusel, et aeg-ajalt tekib olukordi, kus ühel ametnikul on vaja teist mingis tööõigus asendada. Samas on Riigikontrolli arvates vähe tõenäoline, et sellise töökorralduse juures on kõik ametnikud vajaduse tekkimisel ka tegelikkuses suutelised väärteomenetlust nõuetekohaselt läbi viima. Seda kinnitab ka seose puudumine väärteomenetluse läbiviimiseks määratud ametikohtade arvu ja menetletud väärtegude vahel. Mõnes KOVis ei ole vaatamata menetlusõigust omavate ametikohtade paljususele (nt on Jõhvi vallas jäätmealaste väärtegude menetlemise õigus viiel ametnikul või Tapa vallas avaliku korraga seotud väärtegude menetlemise õigus neljal ametnikul) ajavahemikul 2005–2007 alustatud ühtegi väärteomenetlust.

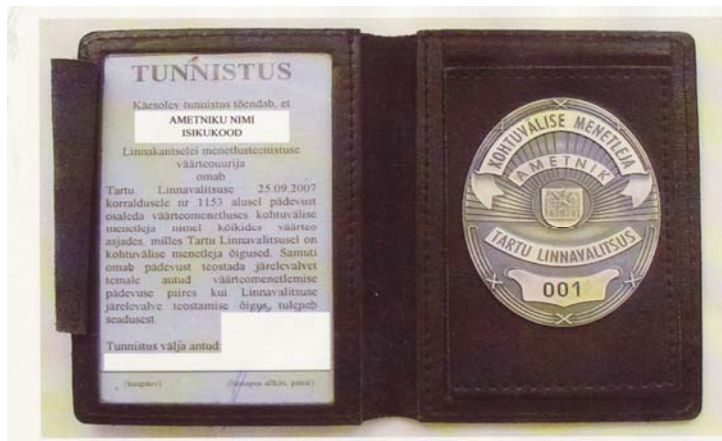
Kas teadsite, et

mõnes omavalitsuses on näiteks alkoholiseaduses sätestatud väärtegude kohtuvälise menetluse õigus antud teiste ametnike kõrval ka valla pearaamatupidajale.

Pädevust tõendav tunnistus on kohtuvälise menetleja poolt ametnikule antud tunnistus, milles on märgitud menetluspädevuse aluseks oleva õigusakti nimetus, number ja kuupäev. Tunnistus tuleb esitada vääртеomenetluse käigus teistele menetlusosalistele või kohtule oma pädevuse tõendamiseks.

Vääртеomenetluse seadustik § 10 lg 3, 4

35. Sellele, et kõik menetlusõiguslikud ametnikud ei ole tegelikkuses valmis vääртеgusid menetlema, viitab ka asjaolu, et pooltel auditeeritust, kus olid menetlusõiguslikud ametnikud määratud, ei olnud neile väljastatud **pädevust tõendavaid tunnistusi**, mida näeb ette vääртеomenetluse seadustik. Neid tunnistusi ei olnud väljastatud mitte ühelegi menetlusõiguslikule ametnikule Tapa vallas, Audru vallas, Torma vallas, Viiratsi vallas, Jõhvi vallas ja Antsla vallas. Nendes KOVides ei ole ajavahemikul 2005–2007 alustatud ka ühtegi vääртеomenetlust.



Tartu Linnakantselei menetlusteenistuse ametniku vääртеomenetluse pädevust tõendav tunnistus.

Foto: Riigikontroll

Väljavõte ühe auditeeritud valla ametniku intervjuust: „Ametnikud ei oska menetlust läbi viia. Menetleja võiks määrata, kuid siis tuleks kohe koolitus läbi viia, samas koolitused on kallid.“

Kas teadsite, et

pärast vääртеomenetlustele spetsialiseerunud menetlusteenistuse loomist Tartu Linnakantselei koosseisu on Tartu linna aastas menetlenud vääртеgude arv kasvanud enam kui viis korda.

Vääртеomenetluste läbiviimine

36. Samuti tunnistasid mõnede auditeeritud KOVide ametnikud, et olles määratud menetlusõiguslikeks isikuteks, ei ole nende oskused vääртеgude menetlemiseks tegelikult piisavad ning neil ei ole olnud ka võimalust osaleda vääртеomenetlust puudutataval koolitustel. Samuti näitavad ülejäänud KOVide küsitluse tulemused, et vääртеomenetluse protsessi keerukus ning vähene oskusteave on järelevalve korraldamisel omavalitsustes oluliseks takistuseks (nii arvas 69% küsitluses osalenutest).

37. Eeltoodust ilmneb seega üheselt, et osades KOVides on oluliseks probleemiks vääртеomenetluse läbiviimiseks vajalike oskuste vähesus. Seda arvestades saab Riigikontrolli arvates seada eeskujuks nende KOVide praktikat, kus on võetud suund koondada vääртеgude menetlemine väiksema arvu ametnike ülesandeks, kes menetlevad vääртеgusid oma peamise tööalase tegevusena. Kui leitakse ka võimalused selliste ametnike väljaõppeks, loob see head eeldused, et kujuneks vääртеgude menetlemiseks vajalik inimressurs. Näiteks on Tartu Linnakantselei koosseisu alates 2007. a menetlusteenistus vääртеouurijatega, kes menetlevad täna põhilise osa linnavalitsuse poolt alustatud vääртеgudest ning nõustavad ka teisi linnavalitsuse ametnikke järelevalvetoimingutes. Väiksematest KOVidest oli auditeeritud ajavahemikul võetud vääртеgude menetlemiseks eraldi ametnik tööle näiteks Anija Vallavalitsuses.

Vääртеomenetlusi alustanud KOVide osakaal on väike

38. Vaatamata asjaolule, et KOVidele on antud ulatuslik pädevus kohtuvälise vääртеomenetluse läbiviimiseks (vt lisa B), on ajavahemikul 2005–2007 alustatud vääртеomenetlusi vaid kolmandikus auditeeritud

KOVides. Sellisteks KOVideks olid auditeeritute seas Jõelähtme vald, Anija vald, Ambla vald, Haapsalu linn ja Tartu linn.

Tabel 1. Alustatud väärteomenetluste arv auditeeritud KOVides

Auditeeritud KOV	Alustatud väärteomenetlusi ajavahemikul 2005–2007
Tartu linn	1379
Anija vald	152
Jõelähtme vald	10
Ambla vald	2
Haapsalu linn	1

Allikas: Riigikontroll auditeeritud 15 KOVi andmete põhjal

Levinumad õigusaktid, mille rikkumisi on auditeeritud KOVides väärtegedena menetletud:

- ehitusseadus (Anija, Jõelähtme, Tartu linn),
- koerte ja kasside pidamise eeskiri (Ambla, Anija, Tartu linn),
- heakorraeeskiri või kaevetööde eeskiri, jäätmeseadus, tarbijakaitseseadus, alkoholiseadus, tubakaseadus (Anija, Tartu linn).

Tartu linnas on kõige enam väärtegeid menetletud aga hoopis liikluseaduse alusel (751) ning Anija vallas karistusseadustiku alusel (56).

39. Auditi käigus läbiviidud ülejäänud KOVide küsitluse tulemused kinnitavad samuti, et ajavahemikul 2005–2007 väärteomenetlusi alustanud KOVide osakaal on Eestis väike (vt joonis 2). Seejuures moodustavad väiksemad, alla 2000 elanikuga KOVid menetlusi alustanud KOVidest ca 1/3. Küsitluse tulemusena selgus ka, et kõige enam on KOVisid, kus on vaadeldud ajavahemikul alustatud üks kuni kümme menetlust (56%).

Kas teadsite, et

nii mõnigi KOVi ametnik peab väärteomenetluse alustamisel oluliseks takistuseks võimaliku konflikti kohalike elanikega.

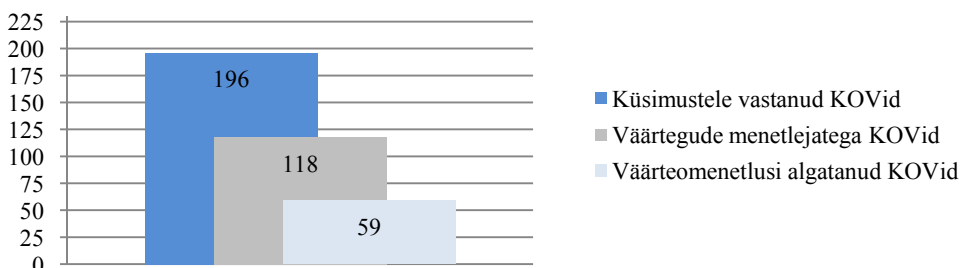
Väljavõte ühe vallasekretäri vastusest KOVide küsitluses:

„Ei soovi valla elanikega tülitseta ja trahvida, peame olulisemaks rahumeelset koostööd ja kokkulepet saavutamist.“

Väljavõte ühe vallavanema vastusest KOVide küsitluses:

„Väärtegede menetlemine on väikestele kohalikele omavalitsustele üle jõu käiv ülesanne. Ametnikel igaljuhul on oma tegevusvaldkond ja väärteomenetlust selle liig mahuka protseduuri tõttu ei ole võimalik läbi viia Seadusega reguleerida kohalike omavalitsuse töötajate miinimumkoosseis (s.h järelevalveametnik) – sellisel juhul oleks omavalitsusel kohustus ametisse nimetada järelevalveametnik (või menetlusametnik), kes konkreetselt väärtegede menetlemisega tegeleb.“

Joonis 2. Väärteomenetlusi alustanud KOVide arv KOVide küsitluse alusel



Allikas: Riigikontroll KOVide küsitluse põhjal

40. Juba eespool mainitud väärteomenetluse protsessi keerukuse kõrval on levinud põhjendus väärteomenetluste alustamata jätmisele ka väide, et rikkumistele on eelistatud reageerida muude vahenditega, näiteks on rakendatud suulisi hoiatusi, märgukirju, ettekirjutusi ning sunniraha ja asendustäitmist (auditeeritute viimast korduvalt kasutanud nt Haapsalu linn). Auditeeritud KOVide ametnike sõnul ei ole eesmärgiks isikute karistamine ning rikkumiste avastamisel alustatakse väärteomenetlust eelkõige siis, kui muude meetmetega ei ole õnnestunud saavutada rikkumise lõpetamist. Mitmed auditeeritud KOVidest märkisid, et õigusrikkumise avastamisel nad oma ametnike väheste oskuste või hõivatuse tõttu väärteomenetlust ei alusta, vaid edastavad info väärteomenetluse alustamiseks pädevale riigiasutusele.

41. Riigikontrolli arvates tuleb nõustuda väitega, et karistamist ei saa seada eesmärgiks, kuid samal ajal ei saa eirata ka menetlust

kohustuslikkuse põhimõtet⁵, mis lahtiseletatult tähendab, et väärteo tunnuste teatavaks saamisel kohtuvälisele menetlejale on viimane kohustatud menetlust alustama ja läbi viima. Menetluse kohustuslikkuse põhimõtte järgimine on oluline ka selleks, et tagada isikute võrdne kohtlemine ja õiguse ühetaoline kohaldamine. Asjaolu, et kontrollitaval ajavahemikul on väärteomenetlusi läbi viinud vaid kolmandik auditeeritud KOVidest ning et osa KOVisid edastab info õigusrikkumistest pädevale riigiasutusele väärteomenetluse alustamiseks, viitab Riigikontrolli arvates osade KOVide vähesele suutlikkusele täita neile riigi poolt seadusega pandud kohtuvälise menetleja funktsiooni.

Riigikontrolli märkus: Käesolevale kontrolliaruandele saadetud vastuses esitasid väärtegude menetlemise kohta täiendavaid selgitusi ja arvamusi Viiratsi Vallavalitsus ja Kanepi Vallavalitsus.

Viiratsi Vallavalitsuse selgitus: Viiratsi vallas on 2008. a. tööle võetud mitu uut ametnikku, kes hakkavad menetlema ka väärteguisid (teede- ja heakorraspetsialist, veemajanduse- ja looduskaitse spetsialist). Kõik Viiratsi valla väärteguisid menetlevad ametnikud käivad Viljandi Maavalitsuse poolt organiseeritud koolitusel (esimene õppus toimus 18.12.2008, koolitus jätkub ka 2009. aastal). Peale koolituse läbimist vormistame ametnikud väärtegude menetlejaks ning väljastame neile vastavad tunnistused. Kuna Viljandimaal tegeleb Maavalitsus omavalitsuse ametnike väärteomenetluse alase koolitusega, siis see on üks võimalustest arendada ka omavalitsuste koostööd selles valdkonnas.

Kanepi Vallavalitsuse selgitus: Kanepi Vallavalitsus teatab, et edaspidi seadusega ettenähtud järelevalve toimingute läbiviimisel lähtub väärteomenetluse seadustikust. Selleks on vastavad ametnikud määratud, edaspidi püüame suuremat tähelepanu pöörata ametnike vastavale koolitusele, milles on praegu puudujäägid. Sellest tuleneb ka asjaolu, et teostatakse vähe järelevalvet, kuna väärtegude vormistamiseks ei piisa alati teadmisi. Samuti on kohaliku omavalitsuse töötajatel vähene koostöö riigiasutustega, kelle põhikohustuseks on järelevalve teostamine. Näit. keskkonnainspeksioon, kes püüab oma ülesanded järelevalve alal veeretada omavalitsusele, eriti rikkumiste vormistamise osas, kuna nad püüavad ise mitte sattuda kohtuvaidlustesse. Õige oleks omavalitsused vabastada kohtuvälise menetleja kohustustest, kuna vastavad riigiorganid on selleks olemas ja omavalitsusel puuduvad ressursid ametnike näol ja ka nende koolitamiseks.

Väärteomenetluse protsessis esineb menetlusvigu

42. Väärteomenetluse läbiviimisel peab kohtuvälise menetleja kinni pidama väärteomenetluse seadustikus sätestatud menetlusreeglitest, mis on oluline menetluse edukaks lõpuleviimiseks ning mille oluline rikkumine toob vaidluse korral kaasa kohtuvälise menetleja lahendi tühistamise.

⁵ Vt ka Riigikohtu 10.03.2005 lahendit nr 3-1-1-7-05.

43. Riigikontroll hindas väärteomenetlusi alustanud auditeeritud KOVides menetluse vastavust väärteomenetluse seadustikus sätestatud normidele, analüüsid selleks väljavõttelise valiku alusel ajavahemikul 2005–2007 koostatud menetlusdokumente (menetlusalustele isikutele väärteomenetleja juurde ilmuniseks saadetud kutsed, väärteomenetluses tehtud otsused, väärteoprotokollid, tunnistajate ja menetlusaluste isikute ülekuulamise protokollid, määrused väärteomenetluse lõpetamise kohta).

Näiteid väärteomenetluse protsessis esinevatest puudustest:

Ambla Vallavalitsuse poolt 2005. a läbiviidud väärteomenetluse puhul ei nähtu valla õigusaktidest, et menetlust läbiviinud ametnikule oleks antud väärteomenetleja õigused ja vastav tunnistus.

Anija Vallavalitsuse, Jõelähtme Vallavalitsuse ja Haapsalu Linnavalitsuse menetlusdokumentides ei olnud alati menetlusaluse isiku kinnitust selle kohta, et talle on tutvustatud tema õigusi ja kohustusi menetluses, hoiatamis- ja kiirmenetluse erisusi ning et menetlusalune isik on vastava menetluse kohaldamisega nõus.

Anija Vallavalitsuse poolt läbiviidud kahes üldmenetluses on menetlusalusele isikule tehtud suuline hoiatus. Väärteomenetluse seadustik ei näe üldmenetluses ette suulise hoiatuse tegemise võimalust.

Karistusregister – riiklik register, kuhu kantakse andmed karistatud isiku ja tema karistuse kohta (s.t nii kuriteo kui ka väärteo eest mõistetud karistused).

Karistusregistri seadus § 2 lg 1

Tabel 2. Auditis analüüsitud menetluste arv KOVide lõikes

Auditeeritud KOV	Analüüsitud menetlusi	Sh tuvastatud puudustega menetlusi
Tartu linn	31	10
Ambla vald	2	2
Anija vald	26	10
Jõelähtme vald	10	6
Haapsalu linn	1	1
Kokku	70	29

Allikas: Riigikontroll auditeeritud 15 KOVi andmete põhjal

44. Analüüsitud väärteomenetlustes esines erinevas ulatuses puudusi väärteoasja dokumenteerimisel ja registreerimisel, menetlusdokumentide vormistamisel ning menetlusalusele isikule tema õiguste, kohustuste ja läbiviidava menetluse korra tutvustamisel. Olulisemaks neist tuleb pidada viimast, millise puhul ei ole kindlust, et menetlusalusele isikule on menetleja poolt teatavaks tehtud kogu informatsioon, mis võimaldab tal menetluses oma õigusi kasutada ja kohustusi täita.

45. Esile tuleb tõsta ka asjaolu, et viiest auditeeritud KOVist, kus väärteomenetlusi oli läbi viidud, kolmes (Anija Vallavalitsuses, Jõelähtme Vallavalitsuses ning Ambla Vallavalitsuses) ei olnud kiir- ja üldmenetluses tehtud otsused kantud **karistusregistrisse**. Kõnealune nõue tuleb karistusregistri seadusest.⁶ Karistusregistrisse kantud isiku karistusandmeid võetakse arvesse uute rikkumiste eest karistuse määramisel ning isiku teistkordsel karistamisel sama teo eest näeb karistusseadustik teatud süütegude puhul ette rangema karistuse. KOVide poolt isiku karistamise kohta karistusregistrisse andmete kandmata jätmise muudab registri ebausaldusväärseks ning selles kajastatud infole ei saa tugineda järgmise karistuse määramisel isikule.

46. Riigikontrolli soovitus Anija Vallavalitsusele, Jõelähtme Vallavalitsusele ja Ambla Vallavalitsusele: Karistusregistri andmete täielikkuse tagamiseks määrata vallavalitsuse teenistujate koosseisus ühe ametniku ülesandeks karistusregistrisse kantud andmete perioodiline võrdlemine väärteoasjades tehtud otsustega.

Ambla Vallavalitsuse vastus: Võtta soovitus täitmiseks.

⁶ Karistusregistri seadus § 4

Anija Vallavalitsuse vastus: Anija Vallavalitsuses on vastav ametnik määratud. Andmete mittekandmine karistusregistrisse oli tingitud tehnilistest probleemidest. Kavandatud on vääртеomenetleja saatmine vastavale koolitusele ning andmete edaspidine kandmine karistusregistrisse ja andmete perioodiline võrdlemine vääртеoasjades tehtud otsustega.

Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Võtame soovituseteadmiseks ja juurutamiseks.

Kui menetlus on lõppenud trahviga, on selle sissenõudmiseks rakendatud üldjuhul vajalikke meetmeid

47. Vääртеomenetluse tulemusena tehakse menetlusalusele isikule suuline hoiatus, määratakse rahatrahv või lõpetatakse menetlus vääртеomenetluse seadustikus sätestatud alustel.⁷

48. Auditi käigus analüüsitud 70 vääртеoasjas on tehtud otsused järgmiselt:

- 10 menetlust lõppes **suulise hoiatusega**,
- 50 menetluses mõisteti menetlusalusele isikule **rahatrahv**, millest **hoiatustrahv** tehti kaheksal juhul ning rahatrahv kiir- või üldmenetluses määrati 42 juhul,
- kaheksal juhul lõpetati vääртеomenetlus **trahvi määramata**,
- kahes asjas oli **vääртеomenetlus pooleli**.

49. Kõigis analüüsitud 70 vääртеomenetluses määrasid auditeeritud KOVid rahatrahve kogusummas 283 900 krooni.

50. Vääртеomenetluse tulemusena määratud rahatrahvi tasumise ja sissenõudmise korda reguleerivad vääртеomenetluse seadustik ja täitemenetluse seadustik. Vääртеomenetluse seadustiku kohaselt tuleb hoiatamismenetluses määratud hoiatustrahv tasuda 7 päeva jooksul ning kiir- või üldmenetluses määratud rahatrahv 15 päeva jooksul alates vääртеomenetluses tehtud otsuse kättesaamisest.

51. Juhul, kui menetlusalune isik talle määratud hoiatustrahvi tähtaegselt ei tasu, ei hakka kohtuväline menetleja trahvisummat sisse nõudma, vaid alustab isiku suhtes uue vääртеomenetluse ja määrab karistuse kas kiir- või üldmenetluse korras. Kiir- või üldmenetluses mõistatud rahatrahvi tähtajaks tasumata jätmisel hakkab kohtuväline menetleja trahvisummat kohe sisse nõudma. Selleks saadab kohtuväline menetleja otsuse koopia kohtutäiturile, kes viib läbi **sundtäitmise** täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.

Hoiatustrahv on vähetähtsa vääртеo eest isikule mõistatud rahatrahv, mida ei kanta karistusregistrisse ja mida ei võeta arvesse uute rikkumiste eest karistuse määramisel.

Kas teadsite, et

ajavahemikul 2005–2007 on Eesti KOVides kokku määratud vääртеotrahve summas 105 miljonit krooni.

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmikud

Sundtäitmine - varaliste nõuete sissenõudmine täitemenetluses.

⁷ Vääртеomenetluse seadustik § 53, § 55, § 73, §-d 29 ja 30.

Tabel 3. Väärteotrahvide laekumine trahve määranud auditeeritud KOVides

	Haapsalu linn	Ambla vald	Anija vald	Jõelähtme vald	Tartu linn	Kokku
Auditis vaadeldud väärteoasju,	1	2	26	10	31	70
sh rahatrahvi määramisega lõppenuid	1	1	11	9	28	50
sh tähtaegselt tasutud trahviga menetlusi	1	1	6	3	15	26
sh pärast tähtaega tasutud trahviga menetlusi	-	-	1	5	2	8
sh täiturile edastatud menetlusi	-	-	4	-	9	13

Allikas: Riigikontroll auditeeritud 15 KOVi andmete põhjal

52. Ülaltoodud tabelis esitatud andmeid kokku võttes, oli auditi käigus kontrollitud 50 rahatrahviga lõppenud väärteoasjas tasutud trahvisumma 34 menetluses ning edastatud täiturile 13 menetluses. Sellest nähtub, et auditeeritud KOVides on vähemalt auditi käigus vaadeldud menetluste korral enamasti rakendatud trahvide sissenõudmiseks vajalikke abinõusid.

Koostöö teiste KOVidega ja riigiasutustega järelevalve ja väärtemenetluse alal

Järelevalve teostamine omavahelise koostööna ei ole auditeeritud KOVides levinud

Omavaheline koostöö

Halduskoostöö kohaliku omavalitsuse tasandil:

Kohalik omavalitsus võib seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduses sätestatud korras volitada talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet täitma juriidilist või füüsilist isikut.

Halduskoostöö seadus § 3 lg 2

53. KOVide omavahelise koostöö tähtsust on Riigikontroll rõhutanud mitmes oma varasemas töös, tõstes seda esile võimalusena parandada piiratud ressursside tingimustes avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Põhimõte kehtib mõningate piirangutega ka järelevalve kui ühe omavalitsuse ülesande korraldamisel, kus ühiseid eesmärke ja võimalusi vastavusse seades on võimalik jõuda mitmesuguste koostöövormideni.

54. Kuigi osade KOVide arvates oleks kohtuvälise menetleja ülesannete parema täitmise eesmärgil lahenduseks vastava pädevusega isiku töölevõtmine maakondliku omavalitsusliidu juures, ei ole see kehtiva õiguse juures võimalik. Järelevalve alal tehtava koostöö raames ei ole võimalik delegeerida **halduskoostöö** korras väärtegade menetlemise õigust teisele KOVile, KOVide koostööorganisatsioonile või kellelegi kolmandale nagu mõnd muud omavalitsuse funktsiooni. Väärtegade kohtuväliseks menetlejaks saab olla üksnes valla- või linnavalitsus või täidesaatva riigivõimu volitusega asutus. Selles seisneb ka eespool nimetatud piirang. Väärtegade menetlemise õiguse delegeerimise eraõiguslikele juriidilistele isikutele, mida on juriidiliselt staatusest ka mittetulundusühinguna tegutsevad maakondlikud omavalitsusliidud, keelas Riigikohtu lahend, millega tunnistati vastav säte väärtemenetluse seadustikus põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks⁸.

55. Samas selgus ülejäänud KOVide küsitluse käigus, et mõnel pool on võetud väärtegade menetlemiseks tööle isik, kelle on ühtviisi nimetanud oma valla- või linnavalitsuse teenistujate koosseisus menetlusõiguslikule ametikohale kõik koostööd tegevad KOVid. Olles osalise koormusega ametnik kõigis koostööd tegevates KOVides, saab sellise pädevusega isik ka esindada väärtemenetluses kõiki neid KOViseid. Samuti on koostöö näiteid vormis, kus väärtemenetlus on järelevalveprotsessist lahutatud. Nii on toimunud näiteks Läänemaal, kus maakondliku omavalitsusliidu juures on ametis kaks ehitusjärelevalve inspektorit, kelle ülesandeks on ehitusjärelevalve liitu kuuluvate omavalitsuste territooriumil. Ehitusalaseid väärteguseid tuleb viimase näite puhul menetleda igal KOVil endal, kuid sellisel viisil valdkonna üle toimuv järelevalve on asjaosaliste sõnul end aastatega õigustanud. Seda eelkõige põhjusel, et ühiselt on rohkem võimalusi leida pädev ametnik ning tagada talle ka piisav rakendus.

56. Auditeeritud KOVide ametnikke intervjuuerides selgus, et järelevalvealane koostöö teiste KOVidega on seni piirdunud enamasti informatsiooni vahetamisega. Valdkonna ühiseks korraldamiseks ega järelevalvetoimingute sooritamiseks ei ole enamikus auditeeritud

⁸ Riigikohtu üldkogu 16.05.2008. a otsus asjas nr 3-1-1-86-07 (<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222509644>, 22.11.2008).

KOVides koostööd tehtud. Mõned intervjuueeritud siiski mainisid, et neil on olnud arutelusid koostöös naaberomavalitsustega ühise väärtemenetleja töölevõtmiseks (Antsla vald, Audru vald, Kanepi vald ja Torma vald).

57. Erandiks auditeeritud KOVide hulgas on Puka vald, kes on SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskus ühe asutajana andnud lepinguga muude keskkonnalaste ülesannete ja järelevalve hulgas sihtasutusele ka keskkonnaalaste väärtegade menetlemise ülesande. Puka valla ametnike sõnul on SA järelevalveametnik viinud läbi ühiseid kontrollkäike vallavalitsuse maanõuniku ja keskkonnaspetsialistiga. Arvestades eespool nimetatud Riigikohtu lahendit, ei ole sellises ulatuses pädevuse delegeerimine SA-le praegu enam seadusega kooskõlas. Eristades aga väärtemenetluse järelevalvest kui haldusmenetlusest, on Puka valla poolt koos teiste SA liikmetest KOVidega tehtud otsus täita ühte osa omavalitsuse ülesannetest ühiselt Riigikontrolli arvates edumeelne.

58. **Riigikontrolli soovitus Puka Vallavalitsusele:** Analüüsida SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskus lepinguliste ülesannete ulatust ning viia see väärtegade menetlemise osas kehtiva seadusega kooskõlla.

Puka Vallavalitsuse vastus: Selles küsimuses leiame lahenduse koostöös SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskusega.

Riiklikku järelevalvet teostavad asutused eeldavad osadelt KOVidelt suuremat panust

Koostöö riigiasutustega

59. Selleks, et järelevalvet teostavate asutuste paljususe korral ei tekiks kontrolliga katmata alasid või põhjendamatult dubleerivaid tegevusi, on Riigikontrolli arvates vältimatu arendada asutustevahelist koostööd. Koostöö edendamine teatavate riiklikku järelevalvet teostavate asutustega on olulisel kohal ka auditi käigus läbiviidud KOVide küsitluse andmetel, mille kohaselt on omavaheline informatsiooni ja kogemuste vahetamine ning tegevuste täpsem jaotamine enim ära märgitud vastusevariant küsimuses, mis puudutab senise järelevalve korralduse muutmist (vt Lisa C).

Kas teadsite, et

Tõstamaa vallas töötab vallavalitsusega samas hoones ka piirkonna politseikonstaabel ning see on vallaametnike sõnul koostööd oluliselt edendanud.

Halduskoostöö muinsuskaitsealaste riiklike kohustuste täitmise kohta: Vallavõi linnavalitsus võib täita muinsuskaitsealaste riiklike kohustusi Muinsuskaitseameti ja kohaliku omavalitsuse volikogu vahel sõlmitud lepingu alusel.

Muinsuskaitseseadus, § 9 lg 2

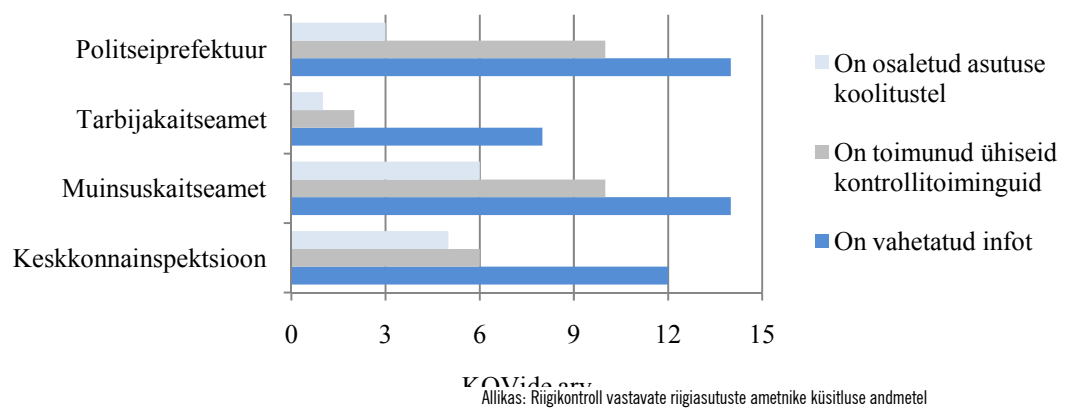
60. Kuigi auditis vaadeldi KOVide koostööd järelevalve alal vaid valitud riigiasutustega, saab täheldada, et võrreldes muude asutustega on KOVide hinnangul suhteliselt sagedamini nende koostööpartneriks piirkondlik politseiprefektuur ja Keskkonnainspeksiooni regionaalne üksus. KOVide küsitlusel märkis koostöö olemasolu nimetatud asutustega ca 90% vastanutest. Auditeeritute puhul on eespool nimetatutele lisaks suhteliselt tihe koostöö ka Muinsuskaitseameti, kellega näiteks Tartu linnal ja Haapsalu linnal on sõlmitud leping [halduskoostööks muinsuskaitsealaste riiklike kohustuste täitmise](#) kohta.

61. Riigiasutustega tehtava järelevalvealase koostöö sisuna hinnati auditeeritavates KOVides teabevahetust, ühiselt läbiviidud kontrollitoiminguid ning KOVide osalemist auditiks väljavalitud riigiasutuste poolt korraldatud koolitustel. Selleks paluti lisaks KOVi enda ametnikele koostööd iseloomustada ka vastava KOVi piirkondliku politseiprefektuuri, Keskkonnainspeksiooni regionaalse büroo, Muinsuskaitseameti piirkondliku järelevalveosakonna ja Tarbijakaitseameti maakonna talituse ametnikel. Nimetatud riigiasutustelt saadud andmeid kokku võttes on informatsiooni vahetust ja ühiseid

kontrollitoiminguid esinenud kõige enam piirkondliku politseiprefektuuriga ja Muinsuskaitseametiga (vt joonis 3).

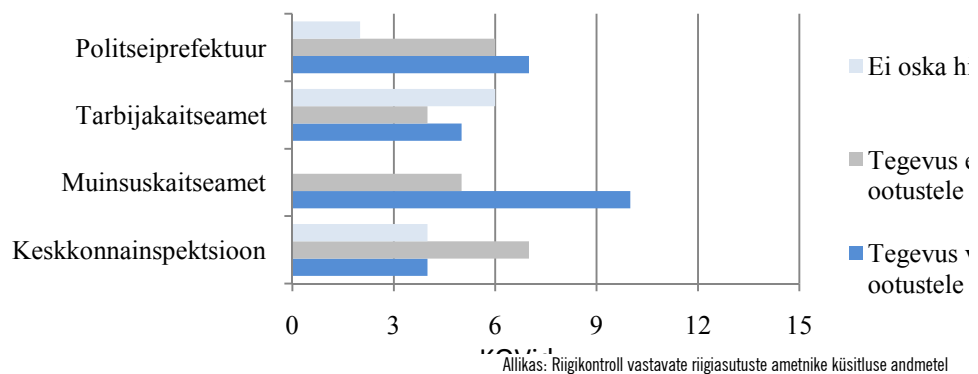
62. KOViga koos läbiviidud kontrollitoimingute näidetena saab seejuures välja tuua järgmist: Keskkonnainspeksiooni ametnikega on KOVides koos kontrollitud vee- ja jäätmemajanduse objekte, ebaseaduslikke prügi ladestuspaiku, koos Muinsuskaitseameti ametnikega on tehtud kontrollkäike mälestiste (nt mõisad, kalmistud jms) järelevalvel, Tarbijakaitseameti ametnikega on käidud koos kontrollimas majutus- ja toitlustusasutusi ning politseiga on läbi viidud ühiseid tegevusi alaealistele seatud alkoholi- ja tubakatoodete tarbimiskeelust kinnipidamise kontrollimisel ning avalikel üritustel korra tagamisel.

Joonis 3. Auditeeritud KOVide ja auditiks väljavalitud riigiasutuste järelevalvealase koostöö sisuline ulatus



63. Eespool nimetatud riiklikku järelevalvet teostavate asutuste ametnikel paluti asutuse esindajana hinnata ka auditeeritud KOVide senise järelevalvealase tegevuse vastavust oma ameti või inspeksiooni kui valdkonna järelevalves kesksel rolli täitva asutuse ootustele (vt joonis 4). Jooniselt nähtub, et kõige enam vastab auditeeritud KOVide järelevalvealane tegevus Muinsuskaitseameti ootustele.

Joonis 4. Auditiks väljavalitud riigiasutuste hinnang auditeeritud KOVide järelevalvealasele tegevusele



64. KOVide tegevuse mittevastavust ootustele põhjendati asutuste ning auditeeritute lõikes erinevalt, kuid sagedamini korduv osa selles oli auditeeritud KOVi ametnike vähenenud teadmised järelevalvatavast valdkonnast ning järelevalve ebaregulaarsus. Samuti toodi esile, et parem

võiks olla KOVi suutlikkus omal algatusel järelevalve tulemusena avastatud väärtegusid menetleda, milleks neil on seadusjärgne menetlusõigus nagu riiklikul järelevalveasutuselgi. Kokkuvõtvalt saab Riigikontroll siinkohal täheldada, et hinnang omavahelisele koostööle sõltub paljuski sellest, kui aktiivne on suhtlus KOVi ja vastava asutuse vahel, ning olukorras, kus KOVi ametnik on koormatud mitmete ülesannetega, on tõenäoliselt raskem arendada koostööd samal tasemel kui selle KOViga, kus ametnike tööülesannete jaotus on spetsialiseeritum.

65. Samas leiab Riigikontroll, et KOVide panuse ja oskuste tõstmine eri valdkondade järelevalves ning väärtegade menetlemises peaks olema ka riigi huvide keskmes. Seda ulatuses, milles riik on KOVidele ülesanded pannud. Praegu on eelkõige puudu koordineerivast rollist, mis suunaks omavalitsusi koostööle nii omavahel kui ka valdkonnas järelevalvet teostavate riigiasutustega. Riigikontrolli arvates võiks siin eestvedajaks olla regionaalminister, kelle ülesandeks on kohaliku omavalitsuse arendamine. Arvestades eri valdkondades järelevalvet tegevate riigiasutuste pikaajalisi kogemusi ja mitmete KOVide ametnike tõdemust, et järelevalve läbiviimisel on üheks kitsaskohaks oskuste vähesus, tuleks terviklikult analüüsida, millised oskused KOVides puuduvad ning kuidas selle puuduse kõrvaldamisel saaks senisest paremini ära kasutada riigiasutuste kogemust. Omavalitsusliite ja järelevalvet tegevaid riigiasutusi kaasates tuleks välja selgitada, millised KOVide ametnike oskused vajavad arendamist, ja leida võimalused neid juhendada.

66. Riigikontrolli soovitusel regionaalministrile:

- Selgitada koostöös omavalitsusliitudega välja KOVide koolitamise ja juhendamise vajadus järelevalve ja väärtemenetluse alal.
- Koordineerida KOVide koolitamis- ja juhendamisprotsessi, aidata eri valdkondades riiklikku järelevalvet teostavaid asutusi kaasates korraldada KOVi ametnike koolitamist või juhendamist.

Regionaalministri vastus: Tulenevalt asjaolust, et kohaliku omavalitsuse üksuste poolt teostatav järelevalve ja väärtegade kohtuväline menetlemine on sätestatud valdavalt erinevate haruministeeriumide valitsemisala reguleerivates eriseadustes, leian, et seaduste rakendamise juhendamine ja sellealase järelevalve koordineerimine on vastava ametkonna kohustus. Vastutavad ministrid peaksid oma valdkondi reguleerivate õigusaktide osas korraldama kohaliku omavalitsuse ametnike koolitamist ja õigusaktide täitmise üle järelevalve teostamist, ühtlasi hinnates omavalitsusüksuste järelevalve teostamise võimekust, kaasates vajadusel sellesse protsessi Siseministeeriumi ametnikke.

Kui selgub, et omavalitsuste suurusest ja suutlikkusest tulenevalt pole otstarbekas vastavaid ülesandeid täita omavalitsuse tasandil, siis peaksid haruministeeriumid muutma vajalikke õigusakte ja koondama vastavate ülesannete täitmise riigi tasandile või looma võimalused täita vastavaid ülesandeid läbi omavalitsusliitude.

Sellist lähenemist toetab ka Justiitsministeeriumi poolt väljatöötamisel olev õigusaktide menetlemise protsessi muutmise, mille käigus lisandub õigusaktide mõjude hindamine, sh õigusakti rakendamise seotud

tegevuste (nt kohalike omavalitsuse ametnike koolitusvajaduse) hindamine vastava eriseaduse koostajate poolt.

Riigikontrolli arvamus: Soovituse adresseerimisel regionaalministrile jääb Riigikontroll aruande p 65 toodud põhjenduste juurde. Kohalike omavalitsuste arendamisel on puudu eelkõige koordineerivast rollist, mis suunaks omavalitsusi koostööle nii omavahel kui ka valdkonnas järelevalvet teostavate riigiasutustega. On ilmne, et ka omavalitsustel on lihtsam selles küsimuses suhelda riigi poolelt pigem ühe kui mitme partneriga. Eri valdkondade riikliku järelevalve eest vastutavate ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste osa omavalitsuse ametnike juhendamisel on mõistagi peamine valdkondlikul tasandil ning seda käesolevas aruandes ka ei välistata, kuid riigi ja omavalitsuse vahelise koordineeriva rolli selles protsessis peaks Riigikontrolli arvates võtma regionaalminister.

Tartu Linnavalitsuse esitatud arvamus: Tartu Linnavalitsus toetab käesolevas auditis regionaalministrile tehtud soovitusi.

Koolitusfirmad korraldavad üksikuid ühepäevaseid järelevalve ja/või väärteomenetluse alaseid koolitusi. Paraku on koolitustel esinevad lektorid erineva tasemega, samuti on üks päev teadmiste omandamiseks ilmselgelt lühike aeg. Ainult kohaliku omavalitsuse ametnikele suunatud koolituse korraldamisel oleks võimalik valida koolitajaid ja määrata vajadusel koolituse teemad eriseaduste kaupa.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal soovitusi 15 auditeeritud KOVile ja regionaalministrile. Ajavahemikul 08.01.2009 kuni 19.01.2009 saatsid eelnimetatud oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitusel	Auditeeritute ja regionaalministri vastused
<p>Järelevalve teostamine</p> <p>17. Soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele:</p> <p>Ennetavate tegevuste osakaalu tõstmiseks järelevalves määrata kindlaks suurema rikkumisriskiga seotud objektid ning juurutada nende puhul kindlaksmääratud sagedusega korralised kontrollitoimingud (p-d 13–16).</p>	<p>Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Haapsalu Linnavalitsus leiab, et kontrolliaruandes on põhjendatult välja toodud ennetavate tegevuste puudulik korraldus ning vajadus ennetustegevuse tõhustamiseks. Kaalume võimalust määratleda oma tööplaanides konkreetseid tegevussuunad ka ennetava tegevuse korraldamiseks (panna paika konkreetseid perioodid lauskontrolli teostamiseks). Samuti peame vajalikuks ühtse süsteemi loomist järelevalve käigus kogutud informatsiooni talletamiseks.</p> <p>Vigala Vallavalitsuse vastus: Vigala Vallavalitsus nõustub soovitusel.</p> <p>Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Koostamisel on riskianalüüs, mis eeldatavasti jõuab kinnitamiseni 2009 aasta I kvartalis.</p> <p>Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Tõstamaa Vallavalitsust puudutavad ettepanekud on võetud teadmiseks ja kaalutakse nende kasutamist edasises tegevuses.</p> <p>Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsus nõustub antud soovitusel. Linnavalitsuses on teatud tegevusvaldkondades moodustatud ametikohad, mida täitvate ametnike põhiülesandeks on teostada järelevalvet õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle. Nii näiteks on arhitektuuri ja ehituse osakonna järelevalveteenistuse ametnikel põhiülesanne teostada ehitusjärelevalvet. Sellisel juhul puudub vajadus määrata kindlaks kontrollitoimingute teostamise sagedus, seda peab tegema pidevalt.</p> <p>Sisuliselt teostavad pidevat järelevalvet ka linnamajanduse osakonna linnapuhastusteenistuse ametnikud, kes kontrollivad heakorra eeskirjas ning koerte ja kasside pidamise eeskirjas sätestatud nõuete täitmist. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) kohaselt kehtestab volikogu mitmeid eeskirju (§ 22 lg 1 p-d 361 ja 362 kaevetööde eeskiri, heakorra eeskiri, koerte ja kasside pidamise eeskiri) ja KOKS sätestab vastutuse nimetatud eeskirjade rikkumise eest (§ 662 ja 663). KOKSis ei ole aga sätestatud eeskirjade täitmise üle teostatava järelevalve korraldus, eelkõige just ettekirjutuste tegemise õigus, asendustäitmise ja sunniraha rakendamise võimalus ning sunniraha ülemäär. Teatud juhtudel oleks vajalik kasutada just järelevalve toimingut ettenähtud sunnivahendeid (asendustäitmist, sunniraha).</p> <p>Nendes valdkondades, kus ametnik teostab järelevalvet muude ülesannete hulgas, on otstarbekas ja mõistlik määrata kindlaks suurema rikkumisriskiga seotud objektid ning fikseerida kontrollitoimingute sagedus.</p> <p>Ambla Vallavalitsuse vastus: Pidada Riigikontrolli soovitusel ennetavate tegevuste osakaalu tõstmiseks otstarbekaks, määrates kindlaks suurema rikkumisriskiga seotud objektid vallas; kindlaksmääratud sagedusega kontrollitoimingute juurutamiseks kavandada ja seada sisse valdkondlik kontrollimise ja järelevalvetoimingute tööplaan; ennetavaks järelevalveks koguda objektidega seotud tegevuste ning kaasnevate mõjude kohta aktuaalset teavet, hinnates süstemaatiliselt toimuva tegevusega seotud riske.</p> <p>Anija Vallavalitsuse vastus: Soovitus on arvesse võetud ning sellega arvestatakse edasise järelevalvealase tegevuse kavandamisel Anija Vallavalitsuses.</p> <p>Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus moodustas 23. detsembri 2008 korraldusega nr 227 Puka vallas turvalisuse tõstmiseks ning asutuste ja organisatsioonide vahelise koostöö</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute ja regionaalministri vastused
	<p>parandamiseks selles valdkonnas turvakomisjoni. Selle koosseisu kuuluvad koolide direktorid, vallavanem, sotsiaalnõunik, lastekaitsetöötaja ning Puka valla juhtivkonstaabel. Komisjoni ülesandeks on välja selgitada suurema rikkumisriskiga seotud objektid, rikkumiste ärahoidmiseks võtta tarvitusele vastavad abinõud ning probleemide lahendamiseks teha ettepanekuid vallavalitsusele.</p> <p>Tapa Vallavalitsuse vastus: Võtame Riigikontrolli soovitusel, tähelepanekud ja hinnangud teadmiseks ning arvestame nendega.</p> <p>Viiratsi Vallavalitsuse vastus: Viiratsi Vallavalitsus on nõus kontrolliaruande eelnõus toodud tähelepanekute ja ettepanekutega ning arvestab neid edaspidises töös.</p> <p>Torma Vallavalitsuse vastus: Torma Vallavalitsus järgib aruande eelnõus antud soovitusi.</p> <p>Antsla Vallavalitsuse vastus: Antsla Vallavalitsus nõustub soovitusel, et vallas toimuks ennetustöö õigusrikkumiste ärahoidmiseks ning otsustab viia sisse järelevalvetoimingute läbiviimiseks tööplaan.</p> <p>Audru Vallavalitsuse vastus: Ennetava tegevuse osakaalu suurendamiseks selgitame välja suurema rikkumisriskiga seotud objektid ning seejärel otsustame korralised kontrollitoimingud. Arvestades üldist tööd ehitusvaldkonnas oleme plaerinud tööle võtta ehitusspetsialisti, kelle ülesandeks jääb ka järelevalvefunktsioon ehitusalal, mis oma olemuselt on praegu kõige mahukam.</p> <p>Kanepi Vallavalitsuse vastus: Kanepi Vallavalitsuse seisukoht punktide 17 ja 22 kohta – ei näe vajadust lähiajal rakendada.</p> <p>Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Analüüsime erinevaid rikkumisi valla haldusterritooriumil ning tõhustame ennetavat tegevust rikkumiste ärahoidmiseks.</p>
<p>22. Soovitus auditeeritud KOVide valla- või linnavalitsustele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Järgida järelevalvetoimingute sooritamisel protokoll koostamise põhimõtet haldusmenetluses. ▪ Määrata kindlaks suurema rikkumisriskiga järelevalveobjektide kontrollitoimingute ajaloo kirjaliku jäädvustamise kord (p-d 18–21). 	<p>Haapsalu Linnavalitsuse vastus: Nõustume kontrolliaruandes toodud soovitusel ning peame vajalikuks töötada välja majasisesed korrad järelevalvetoimingute läbiviimiseks, sh vajadusel koolitada järelevalvet teostavaid ametnikke.</p> <p>Vigala Vallavalitsuse vastus: Vigala Vallavalitsus nõustub soovitusel.</p> <p>Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Võtame teadmiseks.</p> <p>Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Tõstamaa Vallavalitsust puudutavad ettepanekud on võetud teadmiseks ja kaalutakse nende kasutamist edasises tegevuses.</p> <p>Tartu Linnavalitsuse vastus: Tartu Linnavalitsus nõustub mõlema soovitusel ning korraldab 2009. a jooksul nende soovitusel rakendamise linnavalitsuses.</p> <p>Ambla Vallavalitsuse vastus: Nõustuda soovitusel järgida protokoll koostamise põhimõtet järelevalvetoimingute sooritamisel haldusmenetluses. Kaaluda ametnikkonna koolitus- ja järelevalvetoiminguid reguleeriva töökorra kehtestamise vajadust.</p> <p>Nõustuda soovitusel suurema rikkumisriskiga järelevalveobjektide kontrollitoimingute ajaloo kirjaliku jäädvustamise korra kehtestamisega.</p> <p>Anija Vallavalitsuse vastus: Soovitus on arvesse võetud ning sellega arvestatakse edasise järelevalvealase tegevuse kavandamisel.</p> <p>Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus hakkab järgima seda soovitusel.</p> <p>Tapa Vallavalitsuse vastus: Võtame Riigikontrolli soovitusel, tähelepanekud ja hinnangud teadmiseks ning arvestame</p>

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute ja regionaalministri vastused
	<p>nendega.</p> <p>Viiratsi Vallavalitsuse vastus: Viiratsi Vallavalitsus on nõus kontrolliaruande eelnõus toodud tähelepanekute ja ettepanekutega ning arvestab neid edaspidises töös.</p> <p>Torma Vallavalitsuse vastus: Torma Vallavalitsus järgib aruande eelnõus antud soovitusi.</p> <p>Antsla Vallavalitsuse vastus: Protokoll koostamine on kindlasti kõige selgem dokument, kuid sageli piisab siiski inimesele meeldetuletusest.</p> <p>Antsla Vallavalitsus arvestab Riigikontrolli poolt pakutud soovitusel töötada välja järelevalveobjektide kontrollitoimingute ajaloo kirjaliku jäädvustamise kord ja võtab 2009. a I poolaastal korra ettevalmistamise töösse.</p> <p>Audru Vallavalitsuse vastus: Kontrollitulemused fikseerime edaspidi kirjalikult.</p> <p>Kanepi Vallavalitsuse vastus: Kanepi Vallavalitsuse seisukoht punktide 17 ja 22 kohta – ei näe vajadust lähiajal rakendada.</p> <p>Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Arvestame ettepanekuga ning asume välja töötama kontrollitoimingute kirjaliku jäädvustamise korda.</p>
<p>Väärtegude menetlemine</p> <p>32. Soovitus Tõstamaa Vallavalitsusele, Vigala Vallavalitsusele ja Puka Vallavalitsusele:</p> <p>Analüüsida valla territooriumil toimuvate tegevustega kaasnevat õigusrikkumiste riski ning määrata sellest lähtuvalt vallavalitsuse koosseisus väärtegude menetlemise õigusega ametnikud (p-d 28–31).</p>	<p>Vigala Vallavalitsuse vastus: 2009. a on kavas Vigala Vallavalitsusel analüüsida valla territooriumil toimuvate tegevustega kaasnevat õigusrikkumiste riski ning viia koostöös Rapla politseijaoskonnaga läbi valla ametnikele koolitus väärtegude menetlemisest ja määrata väärtegude menetlemise õigusega ametnikud.</p> <p>Tõstamaa Vallavalitsuse vastus: Tõstamaa Vallavalitsust puudutavad ettepanekud on võetud teadmiseks ja kaalutakse nende kasutamist edasises tegevuses.</p> <p>Puka Vallavalitsuse vastus: Puka Vallavalitsus tegeleb nimetatud küsimusega käesoleval aastal, määrame vallavalitsuse koosseisus väärtegude menetlemise õigusega ametnikud ning leiame võimalused nende koolitamiseks.</p>
<p>Riigikontrolli märkus: Käesolevale kontrolliaruandele saadetud vastuses esitasid väärtegude menetlemise kohta täiendavaid selgitusi ja arvamusi Viiratsi Vallavalitsus ja Kanepi Vallavalitsus (p-d 38-41).</p>	<p>Viiratsi Vallavalitsuse selgitus: Viiratsi vallas on 2008. a. tööle võetud mitu uut ametnikku, kes hakkavad menetlema ka väärtegevusi (teede- ja heakorraspetsialist, veemajanduse- ja looduskaitse spetsialist). Kõik Viiratsi valla väärtegevusi menetlevad ametnikud käivad Viljandi Maavalitsuse poolt organiseeritud koolitusel (esimene õppus toimus 18.12.2008, koolitus jätkub ka 2009. aastal). Peale koolituse läbimist vormistame ametnikud väärtegude menetlejaks ning väljastame neile vastavad tunnistused. Kuna Viljandimaal tegeleb Maavalitsus omavalitsuse ametnike väärteomenetluse alase koolitusega, siis see on üks võimalustest arendada ka omavalitsuste koostööd selles valdkonnas.</p> <p>Kanepi Vallavalitsuse selgitus: Kanepi Vallavalitsus teatab, et edaspidi seadusega ettenähtud järelevalve toimingute läbiviimisel lähtub väärteomenetluse seadustikust. Selleks on vastavad ametnikud määratud, edaspidi püüame suuremat tähelepanu pöörata ametnike vastavale koolitusele, milles on praegu puudujäägid. Sellest tuleneb ka asjaolu, et teostatakse vähe järelevalvet, kuna väärtegude vormistamiseks ei piisa alati teadmisi. Samuti on kohaliku omavalitsuse töötajatel vähene koostöö riigiasutustega, kelle põhikohustuseks on järelevalve teostamine. Näit. keskkonnainspeksioon, kes püüab oma ülesanded järelevalve alal veeretada omavalitsusele, eriti rikkumiste vormistamise osas, kuna nad püüavad ise mitte sattuda kohtuvaidlustesse. Õige oleks omavalitsused vabastada kohtuvälise menetleja kohustustest, kuna vastavad</p>

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute ja regionaalministri vastused
	riigiorganid on selleks olemas ja omavalitsusel puuduvad ressursid ametnike näol ja ka nende koolitamiseks.
<p>46. Soovitus Anija Vallavalitsusele, Jõelähtme Vallavalitsusele ja Ambla Vallavalitsusele:</p> <p>Karistusregistri andmete täielikkuse tagamiseks määrata vallavalitsuse teenistujate koosseisus ühe ametniku ülesandeks karistusregistrisse kantud andmete perioodiline võrdlemine vääртеoasjades tehtud otsustega (p-d 42–45).</p>	<p>Ambla Vallavalitsuse vastus: Võtta soovitus täitmiseks.</p> <p>Anija Vallavalitsuse vastus: Anija Vallavalitsuses on vastav ametnik määratud. Andmete mittekanndmine karistusregistrisse oli tingitud tehnilistest probleemidest. Kavandatud on vääртеomenetleja saatmine vastavale koolitusele eriseadustes edaspidine kanndmine karistusregistrisse ja andmete perioodiline võrdlemine vääртеoasjades tehtud otsustega.</p> <p>Jõelähtme Vallavalitsuse vastus: Võtame soovituse teadmiseks ja juurutamiseks.</p>
<p>Koostöö teiste KOVidega ja riigiasutustega järelevalve ja vääртеomenetluse alal</p> <p>58. Soovitus Puka Vallavalitsusele:</p> <p>Analüüsida SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskus lepinguliste ülesannete ulatust ning viia see vääртеgude menetlemise osas kehtiva seadusega kooskõlla (p-d 53–57).</p>	<p>Puka Vallavalitsuse vastus: Selles küsimuses leiame lahenduse koostöös SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskusega.</p>
<p>66. Soovitused regionaalministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Selgitada koostöös omavalitsusliitudega välja KOVide koolitamise ja juhendamise vajadus järelevalve ja vääртеomenetluse alal. ▪ Koordineerida KOVide koolitamis- ja juhendamisprotsessi, aidata eri valdkondades riiklikku järelevalvet teostavaid asutusi kaasates korraldada KOVi ametnike koolitamist või juhendamist (p-d 59–65). 	<p>Regionaalministri vastus: Tulenevalt asjaolust, et kohaliku omavalitsuse üksuste poolt teostatav järelevalve ja vääртеgude kohtuväline menetlemine on sätestatud valdavalt erinevate haruministeeriumide valitsemisala reguleerivate eriseadustes, leian, et seaduste rakendamise juhendamine ja sellealase järelevalve koordineerimine on vastava ametkonna kohustus. Vastutavad ministrid peaksid oma valdkondi reguleerivate õigusaktide osas korraldama kohaliku omavalitsuse ametnike koolitamist ja õigusaktide täitmise üle järelevalve teostamist, ühtlasi hinnates omavalitsusüksuste järelevalve teostamise võimekust, kaasates vajadusel sellesse protsessi Siseministeeriumi ametnikke.</p> <p>Kui selgub, et omavalitsuste suurusest ja suutlikkusest tulenevalt pole otstarbekas vastavaid ülesandeid täita omavalitsuse tasandil, siis peaksid haruministeeriumid muutma vajalikke õigusakte ja koondama vastavate ülesannete täitmise riigi tasandile või looma võimalused täita vastavaid ülesandeid läbi omavalitsusliitude.</p> <p>Sellist lähenemist toetab ka Justiitsministeeriumi poolt väljatöötamisel olev õigusaktide menetlemise protsessi muutmine, mille käigus lisandub õigusaktide mõjude hindamine, sh õigusakti rakendamisega seotud tegevuste (nt kohalike omavalitsuse ametnike koolitusvajaduse) hindamine vastava eriseaduse koostajate poolt.</p> <p>Riigikontrolli arvamused: Soovituse adresseerimisel regionaalministrile jääb Riigikontroll aruande p 65 toodud põhjenduste juurde. Kohalike omavalitsuste arendamisel on puudu eelkõige koordineerivast rollist, mis suunaks omavalitsusi koostööle nii omavahel kui ka valdkonnas järelevalvet teostavate riigiasutustega. On ilmne, et ka omavalitsustel on lihtsam selles küsimuses suhelda riigi poolt pigem ühe kui mitme partneriga. Eri valdkondade riikliku järelevalve eest vastutavate ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste osa omavalitsuse ametnike juhendamisel on mõistagi peamine valdkondlikul tasandil ning seda käesolevas aruandes ka ei välistata, kuid riigi ja omavalitsuse vahelise koordineeriva rolli selles protsessis peaks Riigikontrolli arvates võtma regionaalminister.</p> <p>Tartu Linnavalitsuse esitatud arvamused: Tartu Linnavalitsus toetab käesolevas auditis regionaalministrile tehtud soovitusi.</p> <p>Koolitusfirmad korraldavad üksikuid ühepäevaseid järelevalve ja/või vääртеomenetluse alaseid koolitusi. Paraku on koolitustel</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute ja regionaalministri vastused
	esinevad lektorid erineva tasemega, samuti on üks päev teadmiste omandamiseks ilmselgelt lühike aeg. Ainult kohaliku omavalitsuse ametnikele suunatud koolituse korraldamisel oleks võimalik valida koolitajaid ja määrata vajadusel koolituse teemad eriseaduste kaupa.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas ja kuidas teostavad KOVid järelevalvet seaduste alusel, milles omavalitsus on määratud üheks järelevalve teostajaks või valla- või linnavalitsus väärtegade kohtuväliseks menetlejaks.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditit kavandades püstitati järgmised hinnangukriteeriumid:

- vääртеomenetluse läbiviimiseks on määratud ametnikud ning ametnikele on väljastatud pädevust tõendavad tunnistused,
- järelevalvetoiminguteks ja väärtegade menetlemiseks kohtuvälise menetlejana on loodud ametnikele vastav töökeskkond ning järelevalve ja vääртеomenetluse vajadusega arvestatakse eelarve koostamisel,
- rikkumiste ennetamiseks ja kõikide rikkumiste tuvastamiseks kogutakse ja analüüsitakse omal initsiatiivil informatsiooni ning teostatakse kontrolle järelevalvealas toimuva tegevuse üle ka rikkumisi ennetavalt,
- vääртеomenetluse läbiviimisel järgitakse vääртеomenetluse seadustikku ning määratud karistused pööratakse täitmisele,
- järelevalvetoiminguid dokumenteeritakse nii, et tagantjärele on võimalik läbiviidud tegevusi ja tehtud otsuseid tuvastada,
- KOVid teevad omavahel ning riiklikku järelevalvet tegevate asutustega tegevuste koordineerimiseks ning tõhustamiseks koostööd.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiiti järelevalve teostamiseks KOVides loodud töökorraldust, järelevalvealast koostööd teiste omavalitsustega ja riigiasutustega ning ajavahemikul 2005 – 2007 läbiviidud järelevalvetoiminguid ning menetletud väärtegusi.

Auditis keskenduti järgmistele põhiküsimustele:

- Kas KOVid on järelevalve teostamiseks loonud vajaliku töökorralduse ja kavandanud vajalikud vahendid?
- Kas KOVid on teostanud seadustes ja oma sisemises töökorralduses määratud ulatuses süsteemset järelevalvet ja menetlenud väärtegusi kooskõlas vääртеomenetluse seadustikuga?
- Kas KOVid ja riigiasutused teevad ühises järelevalvealas omavahel koostööd (infovahetus, ühised kontrollitoimingud, KOVi ametnike koolitused)?

Põhiküsimustele vastamiseks analüüsiti järelevalve korraldust ja väärtegade menetlemist detailsemalt 15 KOVis, kus viidi läbi intervjuud väljavalitud ametnikega, kelle tööülesanded uuritava valdkonnaga seonduvad, tutvuti vastavat töökorraldust reguleerivate õigusaktidega, asutusesiseste eeskirjadega ning tegevuse tulemusi kajastavate dokumentidega. Kui KOVis oli auditeeritud ajavahemikul viidud läbi vääртеomenetlusi, hinnati sõltuvalt menetluste arvust kas kõigi või valitud menetlusedokumentide vastavust vääртеomenetluse seadustiku nõuetele.

Detailsemate auditi menetlustoimingute läbiviimiseks valitud KOVid olid erineva eelarve suurusega ning eri maakondadest:

Vald/linn	Maakond	Eelarvetulud 2007
Ambla vald	Järvamaa	35 302 929
Anija vald	Harjumaa	80 966 443
Antsla vald	Võrumaa	54 901 961
Audru vald	Pärnumaa	66 441 297
Haapsalu linn	Läänemaa	177 105 317
Jõelähtme vald	Harjumaa	87 864 347
Jõhvi vald	Ida-Virumaa	165 721 974
Kanepi vald	Põlvamaa	37 129 512
Puka vald	Valgamaa	25 321 425
Tapa vald	Lääne-Virumaa	118 719 459
Tartu linn	Tartumaa	1 503 198 860
Torma vald	Jõgevamaa	46 904 114
Tõstamaa vald	Pärnumaa	28 714 416
Vigala vald	Raplamaa	25 470 192
Viiratsi vald	Viljandimaa	53 758 042

KOViga järelevalve alal tehtava koostöö ning KOVilt järelevalves oodatavate tegevuste väljaselgitamiseks intervjueriti ülaltoodud tabelis loetletud KOVide piirkondliku politseiprefektuuri, Keskkonnainspektsiooni regionaalse büroo, Muinsuskaitseameti piirkondliku järelevalveosakonna ja Tarbijakaitseameti maakonna talituse vastavaid töötajaid. Intervjuud viidi läbi elektroonilise kirjavahetuse teel.

Üldistava informatsiooni saamiseks järelevalve korralduse kohta omavalitsustes küsitleti auditi käigus elektrooniliselt ka ülejäänud KOVisid. Küsitluses osales 196 KOVi (vt Lisa C).

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud sooritati 2008. juunist oktoobrini.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tabet Drell ning audiitorid Reet Rutus ja Silva Helmrosin.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on KOV-2-1.4/09/1.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A: KOVi järelevalve teostajana käsitlevad seadused

	Seadus
1	Ehitusseadus
2	Alkoholiseadus
3	Kaubandustegevuse seadus
4	Väärismetalltoodete seadus
5	Kaugkütteseadus
6	Jäätmeseadus
7	Reklaamiseadus
8	Tarbijakaitseseadus
9	Turismiseadus
10	Tubakaseadus
11	Ühistranspordiseadus

Lisa B: Väärteod, mille kohtuväline menetleja oli ajavahemikul 2005–2007 valla- või linnavalitsus

	Seadus (säte)	Teised kohtuvälised menetlejad vastavalt oma pädevusele
1	Ehitusseadus (§ 70 lg 3)	
	a) valeandmete esitamine, b) andmete muutmise teatamata jätmine, c) nõuetele mittevastava ehitustoote turustamine või ehitisse paigaldamine, d) ehitise omaniku kohustuste eiramine, e) ehitise omavoliline ehitamine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tehnilise Järelevalve Inspeksioon (praegu <i>Tehnilise Järelevalve Amet</i>)
2	Alkoholiseadus (§ 73 lg 2 p 9)	
	a) alkoholi käitlemise korra rikkumine, b) käitlemiseks mittelubatud alkoholi omandamine, hoidmine ja edasitoimetamine, c) puskariaparaadi valmistamine, hoidmine, edasitoimetamine, omandamine ja edasiandmine, d) järelevalveasutuse ettepanekul alkoholiregistri volitatud töötlejale tootenäidise või esitamisele kuuluvate andmete esitamata jätmine, e) saatedokumendi puudumine, f) saatedokumendi kontrollimomendil esitamata jätmine, g) saatedokumendi koostamata jätmine, h) sularahata arveldamise nõude järgimata jätmine, i) alkohoolse joogi jaemüügil tehingu fikseerimata jätmine, j) teabe avaldamata jätmine alkohoolse joogi müügihinna kohta, k) alkoholi hoidmine või ladustamine kioskis või tänava- või turukaubanduse müügikohas, l) alkohoolse joogi jaemüügil kehtivate piirangute ja keeldude rikkumine, m) alkohoolse joogi kohaleveoteenuse osutamisel kehtivate nõuete rikkumine, n) alkohoolse joogi käitlemisel vanusepiirangu rikkumine, o) alkohoolse joogi müümine joojale olekus isikule, p) alkohoolse joogi ostmine alaealisele või joojale olekus isikule, q) alkohoolse joogi tarbimise eest avalikus kohas või avalikku kohta joojale olekus ilmumine, r) alkohoolse joogi tarbimine alaealise poolt, s) alkohoolse joogi ostmine alaealise poolt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maksu- ja Tolliamet, ▪ Piirivalveamet, ▪ Keskkriminaalpolitsei, ▪ politseiprefektuur, ▪ Tarbijakaitseamet, ▪ Veterinaar- ja Toiduamet, ▪ Julgestuspolitsei (<i>alates 01.06.2006</i>).
3	Majandustegevuse registri seadus (§ 32 lg 2)	
	a) andmete muutmise või tegevuse lõpetamise teatamata jätmine või valeandmete esitamine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, ▪ Tehnilise Järelevalve Inspeksioon (praegu <i>Tehnilise Järelevalve Amet</i>), ▪ Energiaturu Inspeksioon (praegu <i>Konkurentsiamet</i>), ▪ Tarbijakaitseamet.
4	Kaubandustegevuse seadus (§ 33 lg p 4)	
	a) nõuetele mittevastavas tegevuskohas tegutsemine, b) kauba või teenuse müük selleks mitteettenähtud kohas, c) kauba müügil saatedokumendi puudumine või esitamata jätmine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarbijakaitseamet, ▪ Tervisekaitseinspeksioon, ▪ politseiprefektuur.

5	Muinsuskaitseseadus (§ 49 lg p 2)	
	a) mälestise tähise rikkumine või hävitamine, b) kultuuriväärtusega leiu rikkumine, c) mälestise järelevalve nõuete rikkumine, d) mälestise rikkumine või hävitamine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Muinsuskaitseamet
6	Väärismetalltoodete seadus (§ 54 lg p 4)	
	a) väärismetalltoodete müügiks pakkumise ja tasu eest võõrandamise nõuete rikkumine, b) nimemärgise võltsimine ja võltsituna kasutamine, c) väärismetalltoote märgistamisnõuete rikkumine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tehnilise Järelevalve Inspeksioon (praegu <i>Tehnilise Järelevalve Amet</i>), ▪ Tarbijakaitseamet, ▪ politseiprefektuur.
7	Pakendiseadus (§ 33 lg 2 p 2)	
	a) pakendi valmistamise ja kasutamise nõuete täitmata jätmine, b) pakendi raskmetallide sisalduse piirangute eiramine, c) pakendijäätmete taaskasutamise kohustuse täitmata jätmine, d) pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustuse täitmata jätmine, e) nõuetekohase märgistuseta pakendis kauba müük, f) pakendi kohta andmete esitamise korra rikkumine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnainspeksioon
8	Maapõueseadus (§ 73 lg 2). <i>Kehtib alates 04.2005</i>	
	a) mullakaitse nõuete rikkumine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnainspeksioon
9	Kaugkütteseadus (§ 37 lg 3)	
	a) soojuse müük kooskõlastamata piirhinnaga või piirhinda ületava hinnaga, b) võrku ühendamise kohustuse rikkumine ja põhjendamatu liitumistasu võtmine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Energiaturu Inspeksioon (praegu <i>Konkurentsiamet</i>) ▪
10	Jäätmeseadus (§ 127 lg 2). Kuni 03.2007 oli KOVi poolt menetlejaks kohaliku omavalituse keskkonnakaitseinspektor.	
	a) jäätmete tekke vältimise ja jäätmehoolduse nõuete rikkumine, b) jäätmete käitlemine jäätmeloata või loa nõudeid rikkudes (<i>alates 03.2007</i>), c) jäätmete käitlemine registreerimistöendita (<i>alates 03.2007</i>), d) ohtlike jäätmete käitlemine käitluslitsentsita või litsentsi nõudeid rikkudes (<i>alates 03.2007</i>), e) ohtlike jäätmete vedamine saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes (<i>alates 03.2007</i>), f) rahvusvaheliselt kontrollitavate jäätmete vedu üle riigipiiri vastava loata või loa nõudeid rikkudes (<i>alates 03.2007</i>), g) jäätmearuande esitamata jätmine ja jäätmete kohta arvestuse pidamise korra rikkumine (<i>alates 03.2007</i>), h) kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskirja nõuete rikkumine (<i>alates 03.2007</i>), i) jäätmekäitluskoha rajamise, kasutamise ja sulgemise korra rikkumine, j) keelatud toote valmistamine, sisse- ja väljavedamine ning müük, k) ohtlike ja riikidevaheliselt kontrollitavate muude jäätmete vedu üle riigipiiri vastava loata, l) probleemtootest tekkinud jäätmete kokkukorjamise või taaskasutamise kohustuse rikkumine, m) probleemtoodete tootja registreerimise kohustuse rikkumine (<i>alates 03.2007</i>), n) probleemtooteregistrisse ebaõigete andmete esitamine (<i>alates 03.2007</i>), o) jäätmete käitlemiseks üleandmine jäätmeloata isikule,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnainspeksioon, ▪ politseiprefektuur, ▪ Maksu- ja Tolliamet (<i>j ja k osas</i>)

	p) töötlemata jäätmete ladestamine.	
11	Looduskaitseseadus (§ 75 lg 3)	
	a) kaitstava loodusobjekti kaitsenõuete rikkumine, b) tiheasustusala puude ebaseaduslik raie, c) ranna ja kalda kasutamise ja kaitse nõuete rikkumine, d) võõrliikide loodusesse laskmine (<i>alates 01.04.2007</i>).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnainspeksioon
12	Reklaamiseadus (§ 23.4 lg 2 p 2)	
	a) reklaami üldnõuete rikkumine, b) reklaamipiirangute ja eritingimuste rikkumine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarbijakaitseamet, ▪ Raviamet (<i>ravimite reklaami osas</i>).
13	Tarbijakaitseadus (§ 48 lg 2 p 3)	
	a) ohtliku kauba pakkumine või müümine või ohtliku teenuse osutamine (<i>kuni 12.12.2007</i>), b) tarbija elule, tervisele või varale ohtlikust kaubast või teenusest teatamata jätmine või teatamisega viivitamine (<i>kuni 12.12.2007</i>), c) kauba või teenuse omaduste, kasutamistingimuste ja garantii kohta teabe andmise või hinna avaldamise nõuete rikkumine, d) kauba või kauba müügi või teenuse osutamise suhtes kehtestatud nõuete rikkumine, e) tarbija petmine (<i>alates 12.12.2007</i>).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarbijakaitseamet, ▪ Tervisekaitseinspeksioon, ▪ politseiprefektuur (<i>kuni 12.12.2007</i>).
14	Liiklusseadus (§ 74.63 lg 3)	
	a) parkimine keelatud kohas.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politseiamet, ▪ politseiprefektuur, ▪ Keskkriminaalpolitsei, ▪ Julgestuspolitsei.
15	Noorsootöö seadus (§ 18.2 lg 2 p 2)	
	a) noortelaagri ja projektlaagri korraldamise nõuete rikkumine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ politseiprefektuur. ▪
16	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (§ 66.4 lg 2 p 2)	
	a) heakorra- ja kaevetööde eeskirjade rikkumine ning koormise täitmata jätmine, b) koerte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumine.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ politseiprefektuur. ▪
17	Ühistranspordiseadus (§ 54.11 lg 2 p 3)	
	a) sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja rikkumine ühissõidukis, b) bussi-, trammi-, trollibussi-, takso- ja pagasiveo nõuete rikkumine, c) taksovedu ja selle korraldamine nõuetekohase taksomeetri või printerita (<i>sõnastus alates 30.10.2006</i>), d) taksomeetri kohandamise nõuete rikkumine (<i>sõnastus alates 30.10.2006</i>), e) tasulise sõitjateveo korraldamine seaduses ettenähtud dokumentideta, f) tasuline sõitjatevedu seaduses ettenähtud dokumentideta, g) sõit sõiduõigust tõendava dokumendita ja taksosõidutasu maksmisest keeldumine, h) vanema hoolsuskohustuse täitmata jätmine, kui see tõi kaasa lapse sõidu ühissõidukis sõiduõigust tõendava dokumendita.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ politseiprefektuur, ▪ Julgestuspolitsei (<i>alates 01.06.2006</i>), ▪ Piirivalveametnik (<i>ei ole c ja d osas</i>), ▪ Maavalitsus (<i>ei ole c ja d osas</i>), ▪ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, ▪ Tarbijakaitseamet (<i>on üksnes b osas</i>).
18	Tubakaseadus (§ 51 lg 3)	
	Alates 05.06.2005: a) tubakatoote kohta kehtestatud nõuete rikkumine, b) tubakatoote käitlemise korra rikkumine,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maksu- ja Tolliamet (<i>a kuni d osas</i>) ▪ Politseiprefektuur (<i>a kuni d ja g kuni m osas</i>), ▪ Tervisekaitseinspeksioon (<i>m osas</i>),

	<p>c) sigarettidega kauplemine ettenähtust kõrgema hinnaga, d) tubakatoote käitlemisel kehtivate erinõuete rikkumine, e) spondeerimispiirangu rikkumine, f) tubakatoote müügiesituse keelu rikkumine, g) alaealise kallutamine tubakatoote tarvitamisele, h) tubakatoote käitlemisel vanusepiirangu rikkumine, i) tubakatoote ostmine, pakkumine või üleandmine alaealisele, j) tubakatoote tarvitamine alaealise poolt, k) tubakatoote omandamine ja omamine alaealise poolt, l) suitsetamine selleks keelatud kohas, m) suitsetamiskoha piiramise nõude rikkumine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarbijakaitseamet (<i>a kuni f osas ja m osas</i>).
19	<p>Turismiseadus (§ 31.5 lg 3 p 3)</p> <p>Alates 01.11.2005: a) majutusettevõtetele kehtestatud nõuete rikkumine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarbijakaitseamet, ▪ Päästeamet, ▪ Tervisekaitseinspeksioon.
20	<p>Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus (§ 15.3 lg 2)</p> <p>a) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise nõuete rikkumine, b) ühisveevärgi või -kanalisatsiooni ehitiste või seadmete kahjustamine ja mõõteseadmete näitude moonutamine (<i>kuni 01.01.2006</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnainspeksioon (<i>ohtlike ainetega seotud väärtegade osas</i>)
21	<p>Karistusseadustik (väärteomenetluse seadustiku § 52 alusel)</p> <p>a) KarS § 261 – isikule määratud ja teatavaks tehtud koormise täitmata jätmine ning täitmise võimatusest teatamata jätmine, b) KarS § 262 – avaliku korra rikkumine, c) KarS § 276 – võimuesindaja seadusliku korralduse eiramine (<i>kohaliku omavalitsuse päästeasutuse olemasolu korral</i>), d) KarS § 277 – ametniku vormiriietuse ja ametitunnistuse ebaseaduslik kasutamine (<i>kohaliku omavalitsuse päästeasutuse olemasolu korral</i>), e) KarS § 278 – eritalituste vale väljakutsumine (<i>kohaliku omavalitsuse päästeasutuse olemasolu korral</i>), f) KarS § 282 – sünnist või surmast teatamata jätmine, g) KarS § 352 – tuleohu tekitamine looduses (<i>kohaliku omavalitsuse päästeasutuse olemasolu korral</i>), h) KarS § 371 – maakasutuse ja geodeetilise võrgu märkide kahjustamine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Julgestuspolitsei (<i>b, c, d osas</i>), ▪ Kaitsepolitsei (<i>c, d osas</i>), ▪ Keskkonnainspeksioon (<i>c, g osas</i>), ▪ Keskkonnaministeerium (<i>h osas</i>), ▪ Keskkriminaalpolitsei (<i>b, c osas</i>), ▪ Maa-amet (<i>h osas</i>), ▪ Maavalitsus (<i>f osas</i>), ▪ Maksu- ja Tolliamet (<i>c, d osas</i>), ▪ Piirivalveamet (<i>c, d osas</i>), ▪ Politsei (<i>b, c, d osas</i>), ▪ politseiprefektuur (<i>a kuni e, g osas</i>), ▪ Päästeamet (<i>c, d, e osas</i>), ▪ Päästeameti kohalik päästeasutus (<i>c, d, e osas</i>).
22	<p>Maksukorralduse seadus (§ 162 lg 2 p 2)</p> <p>Kohalike maksude osas: a) maksude maksmisest kõrvalehoidumine (<i>sõnastus alates 15.03.2007</i>), b) maksukelmus (<i>sõnastus alates 15.03.2007</i>), c) maksuhalduri tegevuse takistamine.</p>	<p>–</p>

Lisa C: KOVide küsitluse kokkuvõte

Küsitlusevorm edastati vastamiseks 212 KOVile, kus ei viidud läbi kohapealseid auditoiminguid. Täidetud küsitlusevormi tagastas 196 KOVi ehk 92%.

	Tartu maakond	Saare maakond	Harju maakond	Põlva maakond	Võru maakond	Lääne-Viru maakond	Lääne maakond	Rapla maakond	Pärnu maakond	Viljandi maakond	Valga maakond	Järva maakond	Hiiu maakond	Ida-Viru maakond	Jõgeva maakond	KOKKU
Vastas	18	14	20	11	11	13	9	8	19	14	11	11	5	20	12	196
Ei vastanud	3	2	2	2	1	1	2	1			1			1		16
Kokku	21	16	22	13	12	14	11	9	19	14	12	11	5	21	12	212

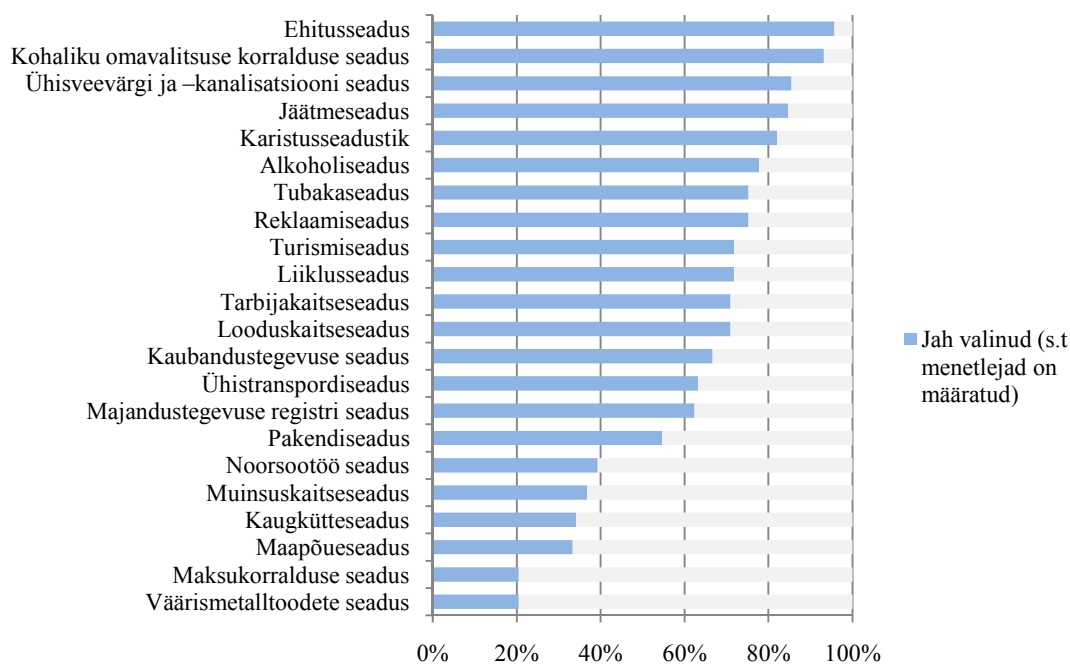
Küsitlus hõlmas kümnet küsimust:

1. küsimus: Kas Teie vallas/linnas on kinnitatud loetelu ametikohtadest, mida täitvad ametnikud on pädevad osalema valla/linna nimel menetlejana kohtuvälises väärtemenetluses? (Ühese valikuga kinnine küsimus, vastusevariandid: *Jah/Ei*.)

Vastused: Vastusevariandi *Jah* valis 61% vastanutest ning vastusevariandi *Ei* 39% vastanutest.

2. küsimus: Milliseid seadusi eelmises küsimuses nimetatud ametikohtade loetelu hõlmab? (Küsimuse juures oli loetelu 22 seadusest, mille puhul sai valida vastusena *Jah/Ei*, eitava vastuse puhul lisada põhjenduse etteantud nimistust variantidega *Ei ole teadlik*, *Puudub vajadus*, *Muu põhjus*; viimase korral võis lisada vabatekstina selgituse.)

Vastused: Küsimuses loetletud seadused ning nende juures vastusevariandi *Jah* valinud vastanute osakaal graafiliselt.



Küsimuses loetletud seaduste juures vastusevariandi *Ei* valinute poolt lisatud põhjendused jagunesid järgmiselt: *Puudub vajadus* (63%), *Muu põhjus* (29%) ja *Ei ole teadlik* (9%). Seejuures oli kõige enam kasutatud põhjendust *Puudub vajadus* väärismetalltoodete seaduse (51% vastanutest), maksukorralduse seaduse (45%), kaugkütteseaduse (38%) ja maapõueseaduse (32%) juures. Põhjendust *Ei ole teadlik* oli kasutatud kõige enam noorsootöö seaduse juures (8% vastanutest). *Muu põhjuse* osas lisatud vastuseid üldistades oli enamlevinud vastus, et vastavat ametikohtade loetelu on kavas ajakohastada, menetlusega tegelevad vajaduse korral teised pädevad asutused või puudub menetluseks vajalik inimressurs.

3. küsimus: Kui palju on Teie valla/linna poolt algatatud ajavahemikul 2005–2007 vääртеomenetlusi? (Lahtine arvuline küsimus, milles olid andmeväljad alustatud menetluste kohta kokku ning s.h eraldi hoiatamismenetluste, kiirmenetluste ja üldmenetluste kohta.)

Vastused: Menetlusõiguslike ametnikega KOVidest (118) oli vääртеomenetlusi alustanud 50%. Läbiviidud menetluste sagedusjaotus:

Menetluste arv	KOVide osakaal
1–10	56%
11–100	27%
100– ...	17%

Hoiatamismenetlusi on kõigist menetlustest 34%, kiirmenetlusi 47% ning üldmenetlusi 19%.

4. küsimus: Kui vääртеomenetlusi ei ole algatatud, siis mis on olnud selle põhjuseks? (Ühese valikuga kinnine küsimus etteantud üksteist välistavate vastusevariantidega: *Järelevalvet ei ole teostatud*, *Järelevalve käigus ei ole rikkumisi tuvastatud*, *Menetlusõiguslikke ametnikke ei ole määratud*, *Menetlusõiguslike ametnike oskused vääртеgude menetlemiseks ei ole piisavad*, *Menetlusõiguslikud ametnikud on muude tööülesannetega liialt koormatud*, *Muud põhjused*; muude põhjuste esitamiseks oli küsimustikku lisatud ka vabatekstiväli.)

Vastused: Märgitud põhjuste osakaal:

Põhjus	Osakaal
Järelevalvet ei ole teostatud	5%
Järelevalve käigus ei ole rikkumisi tuvastatud	14%
Menetlusõiguslikke ametnikke ei ole määratud	25%
Menetlusõiguslike ametnike oskused vääртеgude menetlemiseks ei ole piisavad	8%
Menetlusõiguslikud ametnikud on muude tööülesannetega liialt koormatud	17%
Muud põhjused	31%

Muude põhjustena on ca 70% ulatuses mitmesuguses sõnastuses nimetatud teiste võimalike vahenditega (märgukirjad, ettekirjutused, sunniraha) rikkumistele reageerimist ning rikkumisjuhtude edastamist valdkonnas riiklikku järelevalvet teostavale asutusele.

5. küsimus: Milliste riiklikku järelevalvet teostavate asutustega teete järelevalve osas koostööd ning millise hinnangu koostööle annate? (Küsimuse juures oli loetletud viis riiklikku järelevalvet teostavat asutust – Keskkonnainspeksioon, Tarbijakaitseamet, Tervisekaitseinspeksioon, piirkondlik

politseiprefektuur, Tehnilise Järelevalve Amet–, mille puhul sai valida vastusena *Jah/Ei* ning anda hinnangu koostööle valikvastusena *Koostöö on hea, Koostöö on puudulik*; küsimuse juures olid ka andmeväljad samasuguse informatsiooni sisestamiseks viie teise, kuid eelnevalt nimetamata asutuse kohta, mida võis soovi korral täita.)

Vastused: Vastanute osakaal, kes märkisid koostööd etteantud loetelus olnud riigiasutustega, ning nendest koostöö heaks hinnanud vastanute osakaal.

Riigiasutus	Koostöö olemasolu	Koostööd heaks hinnanute osakaal
Keskkonnainspeksioon	88%	92%
piirkondlik politseiprefektuur	90%	95%
Tarbijakaitseamet	32%	90%
Tehnilise Järelevalve Amet	18%	97%
Terviskaitseinspeksioon	66%	97%

Muudest asutustest nimetati enim Päästeametit (23% muude asutuste nimetamiste arvust) ning Muinsuskaitseametit (17%). Koostööd hinnati nende puhul heaks vastavalt 89% ja 93% juhtudest.

6. küsimus: Kui eelmisele küsimusele vastates hindasite mõne riigiasutusega järelevalve alal tehtavat koostööd puudulikuks, siis mis sellise hinnangu on tinginud? (Lahtine küsimus vabatekstiväljaga.)

Vastused: Sisuliselt põhjendas koostöö kohta antud puudulikkude hinnangut ca 10% vastanud KOVidest. Üldistades antud vastuseid, võib koostöös esinevate probleemidena esile tuua järgmist: liiga vähe omavahelist suhtlust ja vähene informeeritus riiklikku järelevalvet teostava asutuse tegevusest KOVi territooriumil, eri seisukohad KOVi ja riiklikku järelevalvet teostava asutuse kohustuste osas ning riiklikku järelevalvet teostava asutuse ootustele mittevastav operatiivsus.

7. küsimus: Millistel riiklikku järelevalvet teostavate asutuste poolt korraldatud koolitustel on Teie valla/linna ametnikud paaril viimasel aastal osalenud? (Küsimuse juures oli loetletud viis riiklikku järelevalvet teostavat asutust – Keskkonnainspeksioon, Tarbijakaitseamet, Tervisekaitseinspeksioon, piirkondlik politseiprefektuur, Tehnilise Järelevalve Amet – , mille puhul sai valida vastusena *Jah/Ei*; küsimuse juures olid ka andmeväljad samasuguse informatsiooni sisestamiseks viie teise, kuid eelnevalt nimetamata asutuse kohta, mida võis soovi korral täita.)

Vastused: Vastanute osakaal, kes osalesid etteantud loetelus olnud riigiasutuste korraldatud koolitustel.

Riigiasutus	Osaletud koolitustel
Keskkonnainspeksioon	52%
piirkondlik politseiprefektuur	23%
Terviskaitseinspeksioon	11%
Tarbijakaitseamet	6%
Tehnilise Järelevalve Amet	4%

Muudest asutustest, kelle korraldatud koolitustel on osaletud, nimetati enim Päästeametit (17% muude koolitajate arvust).

8. küsimus: Millised probleemid on kujunenud Teie vallas/linnas takistuseks seaduste ja kohalike õigusaktide üle järelevalve teostamisel (s.h väärtegude menetlemisel)? (Küsimuse juures oli loetelu probleemidest: *Järelevalvet (s.h väärtegude menetlust) teostama määratud ametnikud on hõivatud muude*

tööülesannetega); Väärteomenetluse protsess on keeruline ning tuvastatud rikkumiste väärtegedena menetlemiseks napib oskusteavet; Rikkumisi on raske tuvastada, kuna ei ole piisavalt rahalisi vahendeid kõikide vajalike toimingute teostamiseks; Ebapiisav koostöö riiklikku järelevalvet teostavate asutustega, s.h põhjendamatult dubleerivad kontrollitoimingud riigiasutuste ja KOVide poolt samaaegselt järelevalvatavas valdkonnas; Rikkumisi on raske tuvastada, kuna ametnikud ei oma piisavalt erialast oskusteavet; Erinevatest seadustest (vt küsimus 2) tulenev valla- või linnavalitsuse kui väärtegude kohtuvälise menetleja roll on jäänud ebaseelgeks, mille puhul sai valida vastusena Jah/Ei; lisaks oli vabatekstiväli muude põhjuste jaoks).

Vastused: Loetelus esitatud probleemide juures valikvastuse *Jah* märkinud vastanute osakaal vastanutest kokku probleemide lõikes:

Põhjus	Osakaal
Järelevalvet (s.h väärtegude menetlust) teostama määratud ametnikud on hõivatud muude tööülesannetega	67%
Väärteomenetluse protsess on keeruline ning tuvastatud rikkumiste väärtegedena menetlemiseks napib oskusteavet	69%
Rikkumisi on raske tuvastada, kuna ei ole piisavalt rahalisi vahendeid kõikide vajalike toimingute teostamiseks	45%
Ebapiisav koostöö riiklikku järelevalvet teostavate asutustega	45%
s.h põhjendamatult dubleerivad kontrollitoimingud riigiasutuste ja KOVide poolt samaaegselt järelevalvatavas valdkonnas	40%
Rikkumisi on raske tuvastada, kuna ametnikud ei oma piisavalt erialast oskusteavet	44%
Eri seadustest (vt. küsimus 2) tulenev valla- või linnavalitsuse kui väärtegude kohtuvälise menetleja roll on jäänud ebaseelgeks	43%

Muude põhjuste all valdavalt korrati varem esitatud küsimustega seoses väljatoodud põhjendusi või probleeme. Täiendavate probleemidena toodi esile asjaolu, et väikeses kogukonnas võib järelevalvealane tegevus olla pärsitud soovimatusest minna kohalike elanikega konflikti. Samuti on probleemiks olnud ekspertiiside kulukus.

9. küsimus: Kas Teie valla/linna poolt järelevalveks loodud töökorraldus ning kulutatavad ressursid vastavad Teie hinnangul järelevalve tegelikule vajadusele eri valdkondades? (Ühese valikuga kinnine küsimus, vastusevariandid *Jah/Ei*.)

Vastused: Vastusevariandi *Jah* valis 18% vastanutest, vastusevariandi *Ei* valis 64% vastanutest ning kumbagi varianti ei valinud 18% vastanutest.

10. küsimus: Mida tuleks Teie arvates KOVide poolt seaduste alusel teostatava järelevalve korralduses muuta, et vajalikud järelevalvetoimingud saaksid edaspidi sooritatud ja rikkumised menetletud? (Küsimuse juures oli loetelu lahendustest: *KOVid ja riigiasutused peaksid täpselt kokku leppima ühises järelevalve valdkonnas enda poolt teostatava järelevalve ulatuse; KOVid ja järelevalvet teostavad riigiasutused peaksid omavahel senisest enam menetlusteavet ja kogemusi vahetama; KOVide ametnikele tuleks korraldada rohkem järelevalvealaseid koolitusi; KOVid peaksid ressursside jagamiseks tegema senisest enam omavahel koostööd; KOVid ja järelevalvet teostavad riigiasutused peaksid senisest enam läbi viima ühiseid menetlustoiminguid*, mille puhul sai valida vastusena *Jah/Ei*; lisaks oli vabatekstiväli muude lahenduste jaoks.)

Vastused: Loetelus esitatud lahenduste juures valikvastuse *Jah* märkinud vastanute osakaal kõigist vastanutest:

Lahendus	Osakaal
KOVid ja riigiasutused peaksid täpselt kokku leppima ühises järelevalve valdkonnas enda poolt teostatava järelevalve ulatuse	82%
KOVid ja järelevalvet teostavad riigiasutused peaksid senisest enam jagama omavahel järelevalvealaseid kogemusi	81%
KOVide ametnikele tuleks korraldada rohkem järelevalvealaseid koolitusi	79%
KOVid ja järelevalvet teostavad riigiasutused peaksid omavahel senisest enam menetlusteavet vahetama	75%
KOVid peaksid ressursside jagamiseks tegema senisest enam omavahel koostööd	68%
KOVid ja järelevalvet teostavad riigiasutused peaksid senisest enam läbi viima ühiseid menetlustoiminguid	67%

Muude ettepanekute kokkuvõttena on eristatavad järgmist laadi ettepanekud: tuleks parandada koolituste kättesaadavust (võiks olla tasuta või soodsama hinnaga, toimumiskoht KOVile lähemal), järelevalvefunktsioon tuleks delegeerida KOVide koostööorganisatsioonidele (nt omavalitsusliidud) ning KOVid (eelkõige väiksemad) tuleks seadusega üldse kohtuvälise menetleja ülesannetest vabastada.