

Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu

Kristi Joamets

Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli lektor

Riikliku järelevalve küsimust lahendamata ei saa Eesti nüüdisaegset ja tõhusalt toimivat avalikku haldust.

Avalik haldus viib ellu avalikku võimu. Eesti Vabariigi põhiseadus ning seetõttu kogu avalik võim Eestis on üles ehitatud võimude lahususe põhimõttele. Riigivõim koosneb seadusandlikust, täidesaatvast ja kohtuvõimust. Võimude lahusus on üks õigusriigi tunnuseid. Riigivõimul on põhiseadusest tulenev kohustus tagada igaühe õiguste ja vabaduste kaitse. Seadusandja ülesanne on kehtestada selleks vajalikke ja selgelt formuleeritud regulatsioone, täidesaatev võim peab tagama nende täitmise ning kohtuvõim seaduslikkuse järelevalve.

Riiklik järelevalve on täidesaatva võimu funktsioon. See tähendab, et kui seadusandja kehtestab reeglid mingile tegevusele, siis täidesaatva võimu ülesanne on kontrollida nendest kinnipidamist, kohaldades samal ajal vajaduse korral ka riiklikku sundi ja tegutsedes seega poliitilise juhtimise alusel rahva heaolu ja edu nimel. Seega etendavad demokraatliku, tulemusliku ja nüüdisaegse avaliku halduse loomisel tähtsat osa tõhusad ja kvaliteetsed kontroll- ja järelevalvemehhanismid.

Euroopa avaliku halduse ühe olulise printsiibina (usaldusväärse ja ennustatavuse, avatuse ja läbipaistvuse, tõhususe ja mõjususe kõrval) on nimetatud vastavuse põhimõtet. See tähendab, et mis tahes haldusorgan peab oma tegevusest aru andma teistele – haldus-, seadusandlikule või kohtuvõimule – ning ükski neist ei tohi jääda väljapoole teiste tehtavat kontrolli ja järelevalvet. Vastavuse printsiibi elluviimine nõuabki tõhusaid kontroll- ja järelevalvemehhanisme (Euroopa avaliku halduse... 2000, 8–14). Riiklikul järelevalvel on selles tähtis osa.

Rahvusvaheliselt ei ole riiklikku järelevalvet kui üht avaliku halduse funktsiooni reguleeritud, samuti ei ole Euroopa Liit kehtestanud mingeid üldisi reegleid liikmesriikide kontroll- ja järelevalvemehhanismidele. Iga riik otsustab riigis kehtiva (õigus)kultuuri ja väljakujunenud tavade kohaselt ise, kuidas toimivat kontrolli ja järelevalvet tagada. Küll näeb aga Euroopa Liidu õigus ette kohustuslikud tingimused, et Euroopa Liidu printsiibid oleksid vastavates valdkondades tagatud. See, milliseid vahendeid selleks kasutada, on enamasti jäetud riigi enda otsustada.

Haldussüsteemid ühtlustuvad

Kuigi Euroopa Liidu tasandil ei ole kehtestatud avalikule haldusele otseseid nõudeid (*administrative acquis*), on liidul olemas üksikud meetmed liikmesriikide halduse kaudseks

mõjutamiseks. Üks selline vahend on liikmesriikide kohustus täita ülesandeid, mis tulenevad nende liikmesusest. Need ülesanded on Euroopa Liidu määruste, direktiivide ja otsuste täitmine, Euroopa Liidu korrektne rahastamine, millele lisandub liikmesriigi enda huvi Euroopa Liidu otsuste vastuvõtmises tulemuslikult osaleda. Teine kaudne mõjutusvahend on nn põhiõiguste austamise nõue, mis tuleneb Euroopa Inimõiguste Hartast (*European Convention of Human Rights*) (European Union Enlargement... 2000, 21).

Vaatamata liikmesriikide suveräänsusele avaliku halduse struktuuride loomisel ning riigi detsentraliseerimismudelitel valikul on näha liikmesriikide avaliku halduse süsteemide sarnastumist, mis tuleneb õigustikus ettenähtud kaupade vaba liikumise integratsiooni ja Euroopa Kohtu otsuste alusel tekkinud Euroopa Liidu õiguse täitmise tulemuslikkuse tagamisest. Paul Craig viitab riikide avaliku õiguse süsteemide (Eestis sel juhul avaliku õiguse kui õiguse põhivaldkonna) lähenemisele, põhjendades seda sellega, et Euroopa Liidu õigus ise on saanud inspiratsiooni liikmesriikide õigustest (Craig 1994, 110). Euroopa integratsiooni Rotterdami konverentsist alates viidatakse Euroopa haldusruumile, mida iseloomustab haldussüsteem, mis on võimeline rakendama Euroopa Liidu õigust ning vastab järgmistele omadustele: demokraatlik, ettearvatav, usaldatav, õigusriigile suunatud, proportsionaalne, läbipaistev ja tõhus (Prokurovska 2001, 165).

Seega lähendavad Euroopa Liidu liikmesriigid oma haldussüsteeme. Seda nõuab ühinemine Euroopa haldusruumiga. Ühise haldusruumi loomine ei tähenda aga liikmesriikidele mingeid erikohustusi. Euroopa Liit on seni lähtunud ning kavatseb ka edaspidi lähtuda põhimõttest, et liikmesriikide suhtes luuakse võimalikult vähe otsest poliitikat. Liikmesriikide ülesandeks jääb peamiselt ikkagi nende liikmesusest tulenevate kohustuste täitmine (European Union Enlargement... 2000, 21).

Halduse kvaliteet ja ühtlane institutsiooniline areng on alles viimastel aastatel muutunud Euroopa Liidu laienemise võtmeküsimuseks. Tihti oleneb halduse kvaliteet riikide täitevvõimu struktuuride tõhususest (Péteri 2002). Kuid haldussuutlikkuse suurendamine ja institutsiooniline ülesehitamine ei hõlma ainult institutsioonide arengut ja nende juhtide kutsemeisterlikkuse kasvu, vaid ka detsentraliseerimist, määrates põhimõtted üleriigiliste ja kohalike valitsuste vahelistes suhetes ning luues toimiva koostöö riigi juhtorganite ja kolmanda sektori vahel. Iga üksiku liikmesriigi halduse kvaliteet ei ole seega enam siseküsimus, vaid sel on otsene ning kasvav mõju teistele liikmesriikidele. Administratiivne võimekus muutub seetõttu Euroopa Liidu liikmesriikidele aina tähtsamaks nõudeks (European Union Enlargement... 2000, 21).

Kontseptuaalne virvarr

Nagu mainitud, on administratiivse võimekuse tähtis osa riiklik järelevalve. Riiklikule järelevalvele kui täidesaatva võimu funktsioonile paneb aluse vastav õiguslik regulatsioon, mille aluseks omakorda võib pidada õigusteoreetilist baasi. Mandri–Euroopa haldusmodeli domineerimine Kesk- ja Ida–Euroopa riikides tähendab, et peaaegu kõik poliitikavahendid vajavad rakendamiseks õiguslikku alust (Poliitika vahendite tõhustamine... 2002, 9).

Õiguse ja poliitika tihe seotus väljendub järgnevas: ühelt poolt on õigus riigi poliitika väljendus ja selle tulemus, teiselt poolt riigi poliitika elluviimise vahend. Õigusnormis kirja pandud reeglid on riigi vastavate poliitikate sisu. Enamik avaliku halduse funktsioone on õiguslikult reguleeritud haldusõigusega. Riikliku järelevalve teoreetiliseks aluseks on haldusõigusega kehtestatud põhimõtted. Haldusõiguse professor Kalle Merusk on rõhutanud haldusõiguse süsteemsuse tähtsust: "Haldusõigus peab olema süsteemne, s.t süsteemsus peab haarama kõik vastavad allikad, neid ühtselt hindama ning tagama orgaaniliselt tervikliku halduskorra. Süsteemsus võimaldab ületada üksikregulatsioonide ja vastavate eriseaduste isoleerituse ning kindlustab nende sisulise seotuse. See annab orientiirid, õiguslike seoste põhisuunad ja kujundab vastavad struktuurid. Süsteemne haldusõigus on õigusmõistete, regulatsioonide, printsiipide ja institutsioonide ühtsus. See tagab, et üksikküsimuste otsustamisel ei pea hakkama lahendama printsiipiaalseid õiguslikke probleeme" (Merusk 1998, 170–172).

Käesoleva artikli autor nõustub täielikult professor Meruskiga, et praegusel arenguetapil jääb Eesti haldusõigusel puudu just süsteemsusest. Eriti puudutab see haldusõiguse eriosa, s.o eriseadusi, mille eelnõud valmivad eri ministeeriumides ja ametkondades, kus valitseb kontseptuaalne virvarr. Ühed ametnikud on ammutanud ideid Saksamaalt, teised Inglismaalt, kolmandad lähtunud Skandinaavia maade eeskujust. Kokku tuleb selline eklektika, et paratamatult tekib tunne, nagu oleks Eestis tegemist mitme üksteisest suuresti erineva haldusõigusega (Merusk 1998, 170–172).

Näiteks ei tohiks tekkida küsimusi seaduses riikliku järelevalve organi määratlemisega või normide kollisiooniga. Kuid vaatame näiteks hasartmänguseaduse paragrahvi 24, kus öeldakse, et järelevalvet hasartmängude korraldamise üle teevad politseiametnikud ja hasartmängu järelevalve asutuse ametnikud. Seaduse ühestki sättest aga ei tulene, mis on hasartmängu järelevalve asutus.

Ühtne määratlus puudub

Riikliku järelevalve aluseks on need õigusnormid, mis vastavat järelevalve liiki kindlas eriseaduses reguleerivad. Tulenevalt haldusõiguse jagunemisest üld- ja eriosaks, kuuluvad sellised normid eriossa, reguleerides konkreetsetes seaduses käsitletud valdkonda. Samal ajal ei saa aga riikliku järelevalve kui ühe avaliku halduse funktsiooni kirjeldamisel kõrvale jätta haldusõiguse üldossa kuuluvaid norme, mis kehtestavad üldised põhimõtted riiklikule järelevalvele ja mida kohaldatakse igasuguse haldusvõimu rakendamisel, samuti õigusteooriat, mis peaks määratlema riikliku järelevalve olemuse. Eestis on riikliku järelevalve küsimus selles vallas puudulik. Eesti õigusteoorias ega kehtivas õiguses pole riikliku järelevalve ühtset määratlust (legaaldefiniitsiooni) ega selle korraldamise üldisi aluseid. Sellele probleemile on juhtinud tähelepanu mitu autorit (Sarapuu 1997, 186–189, Koolmeister, Orion 1998, 382–389, Mark jt 2003).

Laiemat teoreetilist käsitlust on leidnud riiklik järelevalve kui halduse sisemine kontroll.

Halduse kontrolli kui nähtust on õiguskirjanduses defineeritud järelvalvena avaliku administratsiooni üle, mille eesmärk on haldustoimingute kvaliteedi kindlakstegemine ja vajaduse korral selle parandamine, ning mis kujutab endast eri vormide ja institutsioonide ning meetodite kogumit. Sõltuvalt sellest, kas haldust kontrollitakse haldusorganisatsioonis eneses või väljaspool haldusorganisatsiooni, võib vahet teha halduse sisemise ehk internse kontrolli ja halduse välise ehk eksternse kontrolli vahel (Merusk, Koolmeister 1995, 115).

Halduse sisemise kontrolliga tegelevad halduse enda ametiasutused ja haldusametnikud. Selline kontroll jaguneb omakorda teenistuslikuks järelvalveks, riiklikuks järelvalveks ja enesekontrolliks (Merusk, Koolmeister 1995, 116–119).

Riiklikuks järelvalveks eeltoodud liigituses nimetatakse halduse sisemist kontrolli. See seisneb asutuste, ametnike ja teiste institutsioonide kontrollimises nende ametiasutuste poolt, mis ei ole kontrollitavatega alluvus- ehk subordinatsioonisuhtes. Selline järelvalve tähendab kontrolli haldustoimingute õiguspärasuse (seaduslikkuse) üle (Merusk, Koolmeister 1995, 117–119). Välise kontrolliga tegelevad väljaspool haldusorganisatsiooni asuvad ametiasutused, ametnikud ja teised subjektid. Välise kontrolli alaliikidena eristatakse poliitilist, arvestus- ja kohtulikku kontrolli (Merusk, Koolmeister 1995, 120–127). Siia kuulub ka õiguskantsleri tehtav kontroll.

Õigusteoreetiliselt käsitlemata, teises tähenduses kasutatavat riiklikku järelvalvet võib iseloomustada järgmiselt. Haldusõigus tunneb järgmisi riigi ja teiste avalik-õiguslike isikute rakendatava järelvalve vorme:

1. järelvalve haldusülesannete täitmise üle, mis omakorda jaguneb alluvuskorras tehtavaks ehk teenistuslikuks järelvalveks ning väljaspool alluvussuhteid seadusega sätestatud riigi pädeva järelvalveasutuse järelvalveks teiste haldusülesandeid täitvate isikute (või ka järelvalveasutuse alluvuses mitte olevate riigiasutuste) haldusülesannete täitmise üle;
2. riigi (või teatud juhtudel ka muu isiku) järelvalve isikute tegevuse üle, mis ei seisne haldusülesannete täitmisel, näiteks muinsuskaitse, keskkonna, tarbijakaitse, hasartmängude jm vallas.

Järelvalvet isikute tegevuse üle, mis ei seisne haldusülesannete täitmisel, on Vabariigi Valitsuse seaduses nimetatud samuti riiklikuks järelvalveks (§ 75). Säärane ühe mõiste kasutamine kahes eri tähenduses on eksitav, kindlasti ei näita see head õigus- ega halduskultuuri ning raskendab riikliku järelvalve kui nähtuse olemuse mõistmist ja analüüsi, samuti sellele hinnangu andmist ja järelvalve tulemuslikumaks muutmist.

Vaatamata õigusteoreetilisele puudulikkusele võib riikliku järelvalve olemust selgitada selle õiguslikult paika pandud korralduse organisatsiooni kaudu.

Riikliku järelvalve korralduse organisatsioon

Käesolevas artiklis käsitletakse edaspidi riiklikku järelevalvet järelevalve tähenduses isikute tegevuse üle, mis ei ole haldusülesannete täitmine.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 75 lõige 1 sätestab, et konkreetse üksikjuhtumi riiklikus järelevalves teevad ettekirjutusi ning langetavad otsuseid ministeeriumide riikliku järelevalve ametnikud, ameti või inspektsiooni peadirektor, samuti ameti või inspektsiooni ja nende kohalike ametiasutuste riikliku järelevalve ametnikud. Lõike 2 kohaselt määratakse ametnike riikliku järelevalve pädevus ja ettekirjutuste tegemise ning otsuste väljaandmise kord eraldi seadusega.

Vabariigi Valitsuse seaduse nimetatud sätet aluseks võttes võib tuletada riikliku järelevalve korralduse organisatsiooni mõiste. Täidesaatva riigivõimu tipus asub Vabariigi Valitsus. Valitsus täidab koordineerimis- ja järelevalvefunktsiooni täidesaatvate riigivõimuasutuste üle. Nende kompetentside vorm ja sisu on eri asutuste puhul erinev ning oleneb põhiseaduse ja seaduste regulatsioonidest. Erandid on Eesti Pank ja kohalikud omavalitsused. Seega piirdub Vabariigi Valitsuse pädevus üksnes valitsusasutustega (põhiseaduse § 87 lõige 2). Valitsusasutused rakendavad otseselt täidesaatvat riigivõimu ja kuuluvad riigi haldusorganisatsiooni.

Vabariigi Valitsuse seaduse §-ist 75 tuleneb, et ministeeriumides, ametites ja inspektsioonides ning nende kohalikes ametiasutustes on teenistuses riikliku järelevalve ametnikud. Ametniku mõiste on defineeritud avaliku teenistuse seaduses, mille kohaselt ametnik on ametiasutuses ette nähtud ametikohale nimetatud või valitud isik ning ametnikud jagunevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks (§ 6). Mõistet "riikliku järelevalve ametnik" avaliku teenistuse seadus ei kasuta. Ainsa viite riiklikule järelevalvele võib leida avaliku teenistuse seaduse § 1 lõikest 2, mis sätestab riigiameti mõiste. Viidatud sätte kohaselt loetakse riigiametis töötamiseks muu hulgas ka töösuhet riikliku järelevalve institutsioonis ette nähtud valitaval või nimetataval ametikohal avaliku teenistuse seaduse või muu seaduse alusel.

Ametid ja inspektsioonid on ministeeriumide valitsemisalas. See tähendab subordinatsioonisuhet, mis seisneb selles, et ollakse aruandekohustuslikud ministeeriumi ees, mille valitsemisalasse kuulutakse. Ametite ja inspektsioonide asumine ministeeriumide valitsemisalas näitab nende kohta valitsusasutuste süsteemis, õiguslik tähendus seoses haldustoimingutega on sellel vaid teenistusliku järelevalve puhul, mille sisu on valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 95 lõike 2 kohaselt tunnistab minister kehtetuks ametite ja inspektsioonide peadirektorite toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõikele 6 ei laiene teenistusliku järelevalve kord riikliku järelevalve toimingutele ega riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele. Riikliku järelevalve toimingute ning riikliku sunni kohaldamisel tehtud otsuste üle järelevalve ning kaebuste ja protestide lahendamise kord sätestatakse eraldi seadustega (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõige 7). Viidatakse eriseadustele, kus peale riikliku

järelevalve reguleeritava valdkonna üle sätestatakse ka kaebuste ja protestide lahendamise kord riikliku järelevalve korraldust ja tegevust puudutava üldseaduse puudumisel, mida järelevalve erivaldkondi käsitletavat aktid ei asenda (Koolmeister, Orion 1998, 389).

Eriiline õiguslik seisund riiklikus järelevalves on Finantsinspeksioonil, mis nime poolest on küll inspeksioon, kuid õiguslikult autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus (Finantsinspeksiooni seaduse § 4).

Takistuseks reeglite puudumine

Valitsusasutuste kõrval, kes rakendavad otseselt täidesaatvat riigivõimu ja kuuluvad riigi haldusorganisatsiooni, on suur osa ka avaliku halduse kandjatel, kellel on täidesaatva riigivõimu ülesanded, kuid kes ei kuulu haldusorganisatsiooni (teostavad kaudset riigihaldust (Eesti Vabariigi põhiseadus... 2002, 435)). Siia kuulub näiteks ka küsimus riigi järelevalve funktsiooni üleandmisest eraõiguslikele isikutele.

Riikliku järelevalve ülesannet võib delegeerida seaduse, seaduse alusel välja antud haldusakti või halduslepingu alusel kohaliku omavalitsuse üksusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule (halduskoostöö seaduse § 3). Artikli autori arvates on halduskoostöö seaduse §-s 3 ja Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 75 sätestatud omavaheline seos problemaatiline, sest tõstatab küsimuse eraõigusliku isiku kaasamise võimalikkusest, lähtudes asjaolust, et Vabariigi Valitsuse seadus sätestab isikud, kellel on õigus teha ettekirjutusi ja otsuseid (nendeks on ametnikud), halduskoostöö seadus aga annab õiguse delegeerida riiklik järelevalve eraõiguslikule isikule. Kuidas nimetatud tähenduses mõista riikliku järelevalve ülesannet? Kas see hõlmab ka ettekirjutuste ja otsuste tegemise õigust või mitte?

Riigifunktsioonide erasektorile üleandmine võib toimuda eri mudelite kaudu (vt Merusk 2000; Annus 2002), kuid praktikas ei ole nende kasutamine võimufunktsioonide üleandmisel eriti levinud. Üks põhjusi on vaieldamatult reeglite puudumine, millele tuginedes üleandmist korraldada. Küsimus on seotud seaduslikkuse põhimõttega avaliku halduse vallas, põhinedes printsiibil, et haldustegevus peab tuleneva õigusnormidest.

Igal ametkonnal oma meetmed

Haldusõigus peab olema dünaamiline, s.t arvestama tegelikus elus toimivate protsessidega ja neile operatiivselt reageerima, ning olema suunatud reformidele ja haldustegevuse moderniseerimisele (Merusk 1998, 170). Haldusõiguse puhul on väga tähtis side riigi ülesannete ja eesmärkidega ning sellest tulenevalt ka avaliku haldusega.

Riiklik järelevalve kui kontroll- ja järelevalvemehhanismi tähtis osa, mis tagab nüüdisaegse avaliku halduse, vajab senisest tunduvalt suuremat tähelepanu. Seoses globaliseerumisega on palju viidatud vajadusele ühtlustada kontrollsüsteeme, sest riik üksi ei suuda enam võidelda õigusrikkumistega – seda eriti majandustegevuses, mis ületab Interneti kaudu riigipiire. Eestis on järelevalvesüsteem vigane juba riigi tasandil. Kui suudetakse anda mingi

pilt riiklikust järelevalvest kui haldusorganisatsioonivälisest kontrollist, siis kindlasti kaasneksid sellega viited mitmele küsimusele, mis on seotud kirjeldatava probleemiga. Samal ajal on autor veendunud riikliku järelevalve kui avaliku halduse funktsiooni küsimuse tähtsuses haldusruumis ning näeb tungivat vajadust sellele laiemat tähelepanu tömmata. 2003. aastal teoks saanud 27. Eesti õigusteadlaste päevadel juhiti ettekannetes ja diskussioonides samuti tähelepanu vajadusele keskenduda rohkem riikliku järelevalve küsimusele, kuid tundub, et praktikas esilekerkivad probleemid selles vallas on killustunud. Iga ametkond teab oma probleeme ja püüab neid lahendada, kuid kui puuduvad üldised põhimõtted, võidakse minna vastuollu seadustega, muutes õiguslikud toimingud tühiseks.

Justiitsministeeriumi arengustrateegias aastani 2003 on kirjas, et Eesti majandusarengu tähtsa küsimusena tuleb lähemal ajal taas päevakorda võtta majandushaldusõiguse reform. Eesti majandushaldusõigust iseloomustab praegu kõige rohkem kaootilisus. Üheselt on reguleerimata, milline on riigi ja milline kohaliku omavalitsuse pädevus majandustegevuse korraldamisel ning järelevalvamisel. Selgelt piiritlemata on samuti riigi täitevvõimu institutsioonide pädevus. Puudub riigi keskne ning ühtne lähenemine majandustegevuse kontrollimisse.

Kui Eesti järelevalvepoliitikas tekkivate põhiprobleemidena nähakse haldusorgani pädevuse õiguslikku reguleerimist, pööramata erilist tähelepanu üldise mudeli muutmise võimalikkusele, siis teistes riikides ei peljata järelevalveküsimuste lahendamist usaldada ka võimalikult madala tasandi järelevalvajatele ning antakse neile ülesannete lahendamisel päris suur autonoomia. Efekti ei saavutata ainult järelevalve õigusliku korrastatusega, kaasata tuleb eri teadusharusid, et teha muudatusi senises järelevalvemudelil.

Umbmäärasus kahjustab õiguskindlust

Eesti Vabariigi Riigikohus on oma otsuses märkinud järgmist: legislatiiv- ja haldusfunktsioonid peavad olema eristatud ja täpselt määratud ning neid tuleb täita kooskõlas põhiseaduse ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ja loob ohu, et rikutakse põhiseaduses sätestatud riigiehituslikke põhimõtteid ning igaühe õigusi ja vabadusi (Eesti Vabariigi põhiseadus... 2002, 85).

Artikli autori arvates tuleks riikliku järelevalve küsimuses alustada selle üldiste piiride määramisega, lugedes riikliku järelevalve õigusinstituudiks või ehk isegi õiguseks, mis loob järelevalvepoliitika eeldused ja kehtestab selle piirid. Riiklik järelevalve, kuuludes õigusharuliselt haldusõigusse, sisaldab haldusõigusele omast reguleerimisvahendit – imperatiivset reguleerimisvahendit –, mida iseloomustab ettekirjutuste domineerimine ühiskondlike suhete õiguslike mõjutusvahendite kompleksis.

Riiklik järelevalve tuleks selgelt määratleda, sealhulgas kasutada mõistet riiklik järelevalve ainult ühes tähenduses, ning sellest tulenevalt kõrvaldada vastuolud seadustes. Riikliku järelevalve korralduse organisatsiooni puhul tuleks teha põhjalik analüüs järelevalve funktsioonidega haldusorganite kohta: kes valvavad ja mille üle, milline on nende pädevus,

kas ülesandeid dubleeritakse, kas on põhjendatud funktsioonide ühendamine või eraldamine, kuidas ja milliseid järelevalvefunktsioone anda eraõiguslikele isikutele jne.

Riiklik järelevalve on valdkond, mille korrastamisel ei piisa üksnes õiguslikest vahenditest, arvesse tuleb võtta ka teisi teadusharusid. Selles kajastub ilmekalt haldusõiguse spetsiifika. Omavahel on seotud majandus- ja õigusküsimused, halduspoliitika ja järelevalve korralduslik külg, Eesti õigus ning Euroopa Liidu õigus jne. Arvestades haldusõiguse eriosa mahukust, on riikliku järelevalve põhjalik analüüsimine vaieldamatult aeganõudev ning keeruline töö. Kuid riikliku järelevalve küsimust lahendamata ei ole Eestil võimalik jõuda nüüdisaegse ja tõhusalt toimiva avaliku halduseni.

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2002). Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näol. – *Juridica*, nr 4.

Craig P. P. (1994). *Administrative Law*. 3rd ed. London: Sweet and Maxwell.

Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.

Euroopa avaliku halduse printsiibid. (2000). SIGMA kogumik nr 27. [Tallinn]: EV Riigikantselei.

European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration (2000). Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest.

Joamets, K. (2001). Internetihasartmängu poolt või vastu. – *Juridica*, nr 2.

Joamets, K., Kukrus, A. (2002). The Implications of EU Accession to Estonian Gambling Market. – Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale. X teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 27.–29. juuni 2002). Berlin, Tallinn.

Justiitsministeeriumi arengustrateegia aastani 2003. Tallinn: Justiitsministeerium.

Koolmeister, I., Orion, K. (1998). Haldussund kehtivas õiguses. – *Juridica*, nr 8.

Mark, M., Raa, R., Siibak, K., Tupits, A. (2003). Eesti pangandusõiguse alused. Õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura.

Merusk, K. (1998). Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica*, nr 4.

Merusk, K. (2000). Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – *Juridica*, nr 8.

Merusk, K., Koolmeister, I. (1995). Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. [Tallinn]: Juura.

Péteri, G. (2002). Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. SIGMA kogumik nr 31(2002). OECD. EV Riigikantselei.

Prokurovska, S. (2001). Structural and Organizational Reform: The Experience of Latvia. – Upravljanje decentralizacijom i reformom javne uprave – radni materjali. Zagreb: Hrvatski pravni centar (Croatian Law Centre) and Local Government and Public Service Reform Initiative.

Sarapuu, M. (1997). Kontroll võimu teostavate ametnike üle. – Juridica, nr 4.