# 

# Lisa. Regionaalne demokraatia Euroopa Nõukogu lähteraamistik

**REGIONAALNE DEMOKRAATIA**

**Euroopa Nõukogu lähteraamistik**

***Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Kongress***

**Esitatud kohalike ja regionaalsete võimuorganite ministritele. Utrecht, 16.-17. november 2009**

**Väljaanne: märts 2017**

**Sisukord**

**I. SISSEJUHATUS**

**II. REGIONAALSE DEMOKRAATIA LÄHTERAAMISTIKU AMETLIK TEKST**

A. Sissejuhatus

B. Lähteraamistiku struktuur ja sisu

1. Regionaalne ülesehitus

1.1. Regionaalne struktuur

1.2. Pädevused

1.3. Suhted muude valitsemistasanditega

1.4. Suhted keskvõimuorganitega

1.4.1. Kaasatus otsustamisse

1.4.2. Järelevalve ja asendamine

1.4.3. Lojaalsus, territoriaalne terviklikkus ja sidusus

1.5. Regionaalse omavalitsuse kaitse

2. Regionaalsed organid ja sisekorraldus (regionaalne demokraatia)

2.1. Enesekorraldus

2.2. Regionaalsed organid

2.3. Õiguslik staatus [Rechtsstellung; Conditions of office; Uslovija osuštšestvlenija võbornõh polnomotšii]

2.4. Regionaaladministratsioon

2.5. Hea valitsemine

3. Rahastamine

3.1. Ressursid

3.2. Finantstasakaalustamine ja ülekanded

3.3. Laenamine

4. Riiklikud ja rahvusvahelised suhted

**III. KOMMENTAAR ARTIKLITE KOHTA**

1. Regionaalne ülesehitus

1.1. Regionaalne struktuur

1.2. Pädevused

1.3. Suhted muude valitsemistasanditega

1.4. Suhted keskvõimuorganitega

1.4.1. Kaasatus otsustamisse

1.4.2. Järelevalve ja asendamine

1.4.3. Lojaalsus, territoriaalne terviklikkus ja sidusus

1.5. Regionaalse omavalitsuse kaitse

2. Regionaalsed organid ja sisekorraldus (regionaalne demokraatia)

2.1. Enesekorraldus

2.2. Regionaalsed organid

2.3. Õiguslik staatus

2.4. Regionaalhaldus

2.5. Hea valitsemine

3. Rahastamine

3.1. Ressursid

3.2. Finantstasakaalustamine ja ülekanded

3.3. Laenamine

4. Riiklikud ja rahvusvahelised suhted

**SOOVITUS 282 (2010)**

**MINISTRITE KOMITEE POOLT HEAKSKIIDETUD VASTUS**

**I. SISSEJUHATUS**

Euroopa Nõukogus omavad regionaalsed võimuorganid, milline ka poleks nende olemus ja konkreetne institutsionaalne iseloom, lähteraame ja printsiipe, mis on seotud nende demokraatliku struktuuriga, korraldusega, pädevustega ja omavahenditega, nende asendiga riigis, nende suhetega teiste võimuorganitega ja kodanikega.

Kõik need asjaolud, mis on muutunud territoriaalse demokraatia süsteemi vundamendiks, mis on kaasaegne, avatud, aktiivne erinevatel tasanditel, vastastikku toetav ja osalusele suunatud, jätkusuutliku arengu ja elanikkonna heaolu eest hoolitsev, on võetud kokku selles dokumendis, mis on pealkirjastatud „Euroopa Nõukogu regionaalse demokraatia lähteraamistik”.

Regionaalne demokraatia on mõeldamatu regionaalse autonoomiata, mille määra ja omadused otsustab iga riik mitmetasandilise valitsemise raames, mis tänapäeval on demokraatia, efektiivsuse elanikkonnale osutatavate teenuste parimaks ühitamise viisiks.

Käesoleva dokumendi ja selles sisalduvate soovituste autoriteet ei tulene üksnes tõsiasjast, et tegu on tekstiga, mille Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete võimuorganite Ministrite Konverents võttis teatavaks oma istungil Utrechtis 16. novembril 2009, vaid ka asjaolust, et selle sisu rajaneb paljuski niinimetatud Helsingi põhimõtetel ja Kongressi poolt 2008. aastal heakskiidetud Euroopa Regionaalse Demokraatia Harta projektil.

Sellel regionaalsete üksuste õiguste ja kohustuste tõeline koodeksil, mis on suunatud vahepealsetele võimuorganitele keskvalitsuse ja põhitasandi (kohalik võim) vahel, on kaks põhifunktsiooni.

Esimene on olla inspiratsiooniallikaks, kui riigid otsustavad luua või reformida oma regionaalseid võimuorganeid.

Teine on toimida poliitiliste lähteprintsiipide koguna, millele Kongress võib tugineda oma statuudijärgse ülesande – monitoorida regionaalset demokraatiat Euroopa Nõukogu liikmesriikides – kontekstis.

Kuigi „Euroopa Nõukogu regionaalse demokraatia lähteraamistikul” puudub Euroopa kohaliku omavalitsuse harta - mille suhtes ta on nii mitteametlik vaste kui ka hädavajalik lisand - siduvus, on tal suur sümboolne väärtus, sest standarditel, mida ta kehastab, on Utrechti Ministrite Konverentsi, Kongressi, Parlamentaarse Assamblee, EL Regioonide Komitee ja laiemas plaanis – regionaalse kogukonna ning selle põhiliste ühenduste üldine heakskiit. Kuigi see lähteraamistik on mittekohustuslik, tuleb seda pidada sammuks õiges suunas, kusjuures eesmärgiks jääb Euroopa Regionaalse Demokraatia Harta vastuvõtmine.

Säilitades oma regionaalse mitmekesisuse, võib iga riik lähteraamistiku 6 peatükist ja 55 paragrahvist rakendada neid põhimõtteid, mõisteid ja võimalusi, mida ta peab kõige sobivamateks ja kõige relevantsemateks, kujundamaks oma regionaalne institutsionaalne praktika ja arendamaks kvaliteetset valitsemist oma elanikkonna hüvanguks.

Oma paindlikkuse, alternatiivide valiku ja regionaalsete valikute skaala kaudu, mida ta pakub, võivad käesolevat teksti ka kasutada föderaalsed, regionaliseeritud või lihtsalt detsentraliseeritud riigid.

Kuid selleks, et rakendada käesolevat dokumenti usaldustärataval viisil, säilitades selle vaimu, mis oli kohal selle koostamisel, tuleb lähteraamistikku rakendada kõikjal nende aluspõhimõtete alusel, mida ta sisaldab, nii nagu need on esitatud käesolevas tekstis iga regionaalse demokraatia tasandi kohta, nimelt – kindel demokraatlik legitiimsus, piisav autonoomia, reaalne tegevuspotentsiaal, riigipoolne tunnustus ja respekteeritud staatus riigis, samuti kodanike kaasatus.

Selleks, et rakendada käesolev lähteraamistik ellu, ja tervikuna selleks, et anda talle tugevust ning elujõudu, mõju ja autoriteeti, et tõsta esile selle sisu relevantsust, mis peaks olema aktsepteeritav kõikidele riikidele ja samaaegselt kasulik regioonidele, otsustas Kongress esitada selle selge ja lihtsa dokumendi kujul nummerdatud paragrahvidega, et hõlbustada selle kasutamist.

Selgitav kommentaar käesoleva teksti erinevate osade kohta on samuti sisse arvatud, selgitamaks nii palju kui võimalik ideede olemust, mis toestavad regionaalse ülesehituse dünaamikat ja potentsiaali, mis on väärt oma nime.

Kongressi soov on, et käesolev tekst, nagu roll, mida Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on etendanud ja jätkab etendamist, võiks inspireerida neid, kellel on regionaalsete võimuorganite juhtimise [leading and managering] ülesanne 21. sajandil, mis esitab demokraatiale ja valitsemise kvaliteedile suuri nõudmisi.

Kongress loodab ka, et nendes riikides, kus regionaalset võimutasandit veel ei ole, võiks käesolev tekst tekitada „regionaalse püüdluse” luua sellelaadne vahetasandi struktuur, mis toob võimu ja kodaniku teineteisele lähemale.

**II. REGIONAALSE DEMOKRAATIA LÄHTERAAMISTIKU AMETLIK TEKST**

**A. Sissejuhatus**

Kohaliku ja regionaalse demokraatia tugevdamine ning respekti kindlustamine inimõiguste vastu on Euroopa Nõukogu põhieesmärkide seas, sest korralikult toimiv demokraatia on üks rahu ja stabiilsuse aluseid Euroopas.

Oma mitmekesisuse kaudu peegeldavad kohalikud ja regionaalsed võimuorganid ka asjaolu, et demokraatia ja üldsuse elukeskkonna juhtimises osalemise võtmeprintsiibid õitsevad.

Kohaliku ja Regionaalse Demokraatia Euroopa Komitee (CDLR) ning Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Kongressi töö demonstreerib liikmesriikide (vaatamata nende sisemisele struktuurile) „regionaalse demokraatia lähteraamistikuga” varustamise tähtsust aitamaks neid nende institutsionaalses arenemises.

Juunis 1993 oli konverents „Regionaliseerimine Euroopas: evolutsioon ja perspektiivid”, mis peeti Genfis Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Alalise Konverentsi poolt Šveitsi Konföderatsiooni ja Genfi kantoni kutsel, esimene Euroopa Nõukogu huvi ilming regioonide ja regionaliseerimise vastu.

Soovituses 1349 (1997) väljendas Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee oma täit toetust Kongressi 1997. aasta Euroopa Regionaalse Omavalitsuse Harta projektile. Ta soovitas Ministrite Komiteel kasutada Harta projekti poolt pakutavat poliitilist võimalust kaasata Parlamentaarne Assamblee ja Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Kongress töösse, mis usaldataks ekspertide valitsustevahelisele komisjonile, et viia tekst lõpule enne selle heakskiitmist ja alla kirjutamiseks avamist.

Kohaliku ja Regionaalse Omavalitsuse eest vastutavate ministrite Euroopa Ministrite Konverentsi 13. istungjärgul, mis peeti Helsingis 2002, palusid ministrid Ministrite Komiteel anda CDLR-le pädevus valmistada ette erinevat liiki õiguslike vahendite projekt, võttes arvesse Konverentsi vältel kavandatud juhtnööre (millele järgnevalt viidatakse kui „Helsingi põhimõtetele”), mis koostati lähtuvalt Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartast (ECLSG).

Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)12 liikmesriikidele piirireformi ja/või kohalike ja regionaalsete võimuorganite reformi protsesside kohta esitab arvukalt viitu selliste üksuste loomiseks või muutmiseks, iseäranis konsulteerimise vajadusele võimuorganite vahel. Igasugune reformiprotsess peab rajanema tõhusal, läbipaistval, vastutaval ja esinduslikul institutsionaalsel dialoogil. Üldsuse juurdepääs informatsioonile peab olema tagatud ja dialoogi tulemused tuleb avalikustada nii ruttu kui võimalik. Kui institutsionaalne dialoog tahab olla esinduslik, peavad kõigi tasandite kohalikud ja regionaalsed võimuorganid, kellel on käsitletavates küsimustes legitiimne huvi, olema kutsutud osalema nende poliitilisele koosseisule vaatamata. Lõpuks on oluline, et kogu relevantne informatsioon avalikustatakse kõigile osalejatele õigeaegselt selgelt kehtestatud menetluste abil, nii et tulemust, kui see ka ei ole siduv, vähemalt vajalikul määral arvestatakse lõplikus otsustamisprotsessis, ja muidugi et institutsionaalne dialoog on tõeliselt tähtis ning et seda ei jäeta paralleelsete protsessidega ilma selle sisust.4

Kohaliku ja Regionaalse Omavalitsuse eest vastutavate Ministrite Konverentsi 14. istungjärgul Budapestis instrueerisid ministrid CDLR-d looma üksikasjalikku raportit arengutest, innovatsioonidest ja küsimustest, mida arutataks 15. konverentsil Valencias, sellal kui Valencia konverentsil otsustas ta „hoida regionaalse omavalitsuse küsimus ja selles valdkonnas tehtud töö [oma] järgmise istungi [Utrechtis, 2009] jälgimise all, et anda sellele demokraatlike ühiskondade olulisele aspektile tähelepanu, mida see väärib”.

Samal ajal Kongress, jätkates tööd, mida ta oli alustanud, kui ta koostas Euroopa Regionaalse Omavalitsuse Harta (1997), tuli 2008. aastal välja Euroopa Regionaalse Demokraatia Harta projekti ettepanekuga, mis on lisatud tema soovitusele 240 (2008).

2008. aastal, tegutsedes talle Valencias 2007. aastal antud juhiste järgi, tegi CDLR Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele ettepaneku, et see töötaks koos Kongressiga, et koostada „Regionaalse Demokraatia Lähteraamistik”.

See dokument on ministrite ja Kongressi otsuste kompilatsioon ja süntees ja teenib võrdluspunktina igale valitsusele, kes soovib alustada regionaliseerimise protsessi või oma kohalike ja regionaalsete struktuuride reformi, paigutamata oma allikaid mingisse prioriteetsuse järjekorda.

Koostatuna CDLR-s valitsuste, Kongressi ja INGO-de esindajate abiga on „lähteraamistik” ka Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta artikli 13 ulatuse ületamise vahend, et aidata valitsustel saavutada parimat võimalikku tasakaalu eri valitsemistasandite võimuvolituste jaotamise ja vastutuse vahel.

„Lähteraamistik” peab samuti rõhutama subsidiaarsuse[[1]](#footnote-0) printsiipi, sotsiaalse ja territoriaalse sidususe põhimõtet[[2]](#footnote-1) ja solidaarsuse vajadust suveräänse riigi (või „föderaalse” lojaalsuse)[[3]](#footnote-2) koostisosade seas.

Ta võtab ka erineval määral, vastavalt asjaomasele riigile, arvesse „regionaalsete huvide” mõiste ilmumist, mis hõlmab selliseid regionaalseid tegevusvaldkondi nagu kultuur ja haridus, sotsiaalkaitse ja tervishoid, tasakaalustatud jätkusuutlik areng, loodushoid ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse ning majanduspoliitika.

Kõigi nende põhimõtete ja „elamisreeglite” kombinatsioon riigi struktuuris moodustab demokraatia põhimõtte olemuse.

Mis puudutab regionaalsete üksuste kaalutlevaid organeid ja kuna demokraatlikule esindusele tuleb eelistada otsest valimist salajase hääletamisega, kuigi muid liikmete ametisse määramise vahendeid ei tuleks välistada (näiteks regionaalset üksust esindavate liikmete kaudne valimine).

**B. Lähteraamistiku struktuur ja sisu**

**1. Regionaalne ülesehitus**

*1.1. Regionaalne struktuur*

1. Regionaalsed võimuorganid on keskvalitsuse ja kohalike võimuorganite vahel olevad võimuorganid. See ei tähenda tingimata hierarhilist suhet regionaalsete ja kohalike võimuorganite vahel.

2. Seal, kus regionaalsed võimuorganid eksisteerivad, tunnustatakse – arvestades otstarbekusega - regionaalse omavalitsuse põhimõtet siseriiklikus seadusandluses ja/või konstitutsioonis.

*1.2. Pädevused*

3. Regionaalne omavalitsus tähendab regionaalsete võimuorganite õiguspädevust ja võimet konstitutsiooni ja seaduse raames reguleerida ja juhtida osa ühiskondlikke asju omal vastutusel regionaalse elanikkonna huvides ja kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

4. Regionaalsed pädevused määratakse kindlaks konstitutsiooniga, regiooni statuutidega või riigi seadusega. Regionaalsetel võimuorganitel on seaduse ja/või konstitutsiooni raames täielik kaalutlusõigus teostada oma algatust iga küsimuse suhtes, mis ei ole nende pädevusest välistatud ega määratud mingile muule võimuorganile. Regionaalsete pädevuste regulatsioon või piirangud rajanevad konstitutsioonil ja/või seadusel.

5. Regionaalsetel võimuorganitel on otsustusõigus ja haldusvolitused valdkondades, mida hõlmavad nende omapädevused. Need võimuvolitused lubavad regioonile spetsiifiliste poliitikate heakskiitmist ja rakendamist. Otsustamisvolitused võivad sisaldada seadusandlikke võimuvolitusi.

6. Spetsiifilistel eesmärkidel ja seaduse raames võivad muud võimuorganid anda regionaalsetele võimuorganitele pädevusi.

7. Kui võimuvolitused delegeeritakse regionaalsetele võimuorganitele, lubatakse neile kaalutlusõigust kohandamaks nende teostamist regionaalsetele tingimustele konstitutsiooni ja/või seaduse poolt kindaks määratud raames.

8. Regionaalsed võimuorganid vastutavad regionaalse kultuuri edendamise ja regiooni kultuuripärandi, sealhulgas regionaalkeelte kaitse ning suurendamise eest.

9. Regionaalse majanduse arendamine moodustab regionaalse vastutuse olulise aspekti, mida viiakse ellu koostöös ettevõtjatega regioonis.

10. Regionaalsed võimuorganid aitavad kohandada haridust ja kutseõppevõimalusi tööhõive arengu nõuetele regioonis.

11. Sotsiaalhoolekanne ja ühiskondlik tervishoid on regionaalsete võimuorganite vastutusvaldkondade seas, mis vastutavad ka sotsiaalse sidususe edendamise eest regioonis.

12. Territooriumi tasakaalustatud arendamine moodustab regionaalsete võimuorganite iga tegevuse põhieesmärgi, mõjutades regiooni territoriaalset korraldust.

13. Regionaalsed võimuorganid vastutavad loodusressursside ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse ning suurendamise eest ja tagavad regiooni jätkusuutliku arengu, pidades nõuetekohaselt silmas kohalikke, riiklikke, Euroopa ja rahvusvahelisi poliitikaid selle suhtes.

*1.3. Suhted teiste valitsemistasanditega*

14. Suhteid regionaalsete võimuorganite ja muude riigist alamalseisvate võimuorganite vahel reguleerivad regionaalse omavalitsuse põhimõtted, mis on esitatud käesolevas dokumendis, ja kohaliku omavalitsuse põhimõtted, mis on esitatud Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartas, ning subsidiaarsuse põhimõte.

15. Regionaalsed võimuorganid ja muud riigist alamalseisvad territoriaalsed võimuorganid võivad seadusega kindlaks määratud piires määrata kindlaks oma vastastikuse suhte ning võivad üksteisega teha koostööd.

16. Regionaalsed võimuorganid teevad koostööd kohalike võimuorganitega üldhuvi eesmärkide taotlemisel ja kodanike vajaduste rahuldamisel.

17. Kohalike võimuorganitega konsulteeritakse nii palju kui võimalik, õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid vahetult puudutavate küsimuste planeerimisel ja otsustamise.

*1.4. Suhted keskvõimuorganitega*

*1.4.1. Kaasatus otsustamisse*

18. Regionaalsetel võimuorganitel on õigus, nagu seda kirjeldatakse paragrahvides 3.2. ja 3.3. allpool olla kaasatud riigi otsuste tegemisse, mis mõjutavad nende pädevust ja olulisi huve või regionaalse omavalitsuse ulatust.

19. See kaasatus tagatakse esindatuse kaudu otsuseid tegevates organites ja/või konsulteerimise ning arutelu kaudu riigi ja asjaomaste regionaalsete võimuorganite vahel. Kus see on kohane, võib osaluse tagada ka konsultatsioonide ja arutelude kaudu riigiorganite ja regionaalsete võimuorganite esinduskogude vahel.

20. Sel määral, mil konstitutsioon ja/või seadus seda võimaldab, on regionaalsed võimuorganid ja/või nende esinduskogud esindatud või nendega konsulteeritakse sobivate organite ja/või menetluste kaudu riigi rahvusvaheliste läbirääkimiste ja lepingute rakendamise osas, milles on kaalul nende pädevused või regionaalse omavalitsuse ulatus.

*1.4.2. Järelevalve ja asendamine*

21. Igasugune regionaalsete võimuorganite üle keskvõimuorganite poolt teostatav järelevalve on harilikult suunatud üksnes nende seadusega kooskõlas oleku tagamisele. Siiski võib järelevalve delegeeritud võimuvolituste üle sisaldada ka otstarbekuse hindamist.

22. Haldusjärelevalvet regionaalsete võimuorganite üle võib teostada üksnes kooskõlas selliste menetlustega ja sellistel juhtudel, mille näevad ette konstitutsioonilised või seadusandlikud sätted. Sellist järelevalvet teostatakse ex post facto ja iga kohaldatav meede peab olema proportsionaalne nende huvide tähtsusega, mida ta on mõeldud kaitsma.

23. Riigi või föderaalsete võimuorganite õigust ajutiseks asenduseks, selleks et tegutseda regionaalsete võimuorganite asemel, võib teostada üksnes erandjuhtudel ja menetluste kohaselt, mis on ette nähtud konstitutsiooni või seadusega. See õigus piirdub spetsiifiliste juhtumitega, kus regionaalsed võimuorganid olid tõsiselt suutmatud teostama neile antud pädevusi, ja seda kasutatakse kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega nende huvide valguses, mida ta on mõeldud kaitsma.

24. Asendusmeetmest tulenev otsustamisõigus usaldatakse personalile, kes tegutseb üksnes asjaomase regionaalse võimuorgani huvides, välja arvatud delegeeritud volituste puhul.

*1.4.3. Lojaalsus, territoriaalne terviklikkus ja sidusus*

25. Suhe regionaalsete võimuorganite ja keskvalitsuse vahel rajaneb vastastikuse lojaalsuse ja võrdse väärikuse põhimõttel ja sisaldab austust riigi ühtsuse, suveräänsuse ning territoriaalse terviklikkuse vastu.

26. Regionaalne omavalitsus tähendab paratamatult kooskõla õigusriiklusega ja austust iga riigi territoriaalse korralduse vastu kas suhetes keskvalitsuse ja regionaalsete võimuorganite, suhetes regionaalsete võimuorganite ja muude territoriaalsete võimuorganite või suhetes regionaalsete võimuorganite ja kodanike vahel.

27. Regionaalsed võimuorganid võtavad kõik sobivad meetmed selleks, et tagada konstitutsioonist või seadusest tulenevate kohustuste täitmine.

28. Regionaalse omavalitsuse teostamine aitab kaasa keskvalitsuse majanduslikele ja sotsiaalse sidususe eesmärkidele ja keskvalitsuse tegevustele, mis on suunatud kogu riigi territooriumil võrreldavate elutingimuste ja tasakaalustatud arengu saavutamisele , regionaalsete võimuorganite vahelise solidaarsuse vaimus.

*1.5. Regionaalse omavalitsuse kaitse*

29. Regionaalsed võimuorganid võivad olla ette nähtud konstitutsiooniga või loodud seadusega. Kord moodustatud regioonide olemasolu tagatakse konstitutsiooniga ja/või seadusega ning selle võib tühistada sellesama nõuetekohase konstitutsiooni ja/või seaduse muutmise menetlusega, millega nad loodi.

30. Regionaalsetel võimuorganitel on õigus kasutada õiguskaitsevahendeid, et tagada oma võimuvolituste vaba teostamine ja respekt siseriiklikus õiguses sätestatud regionaalse omavalitsuse printsiipide suhtes.

31. Regionaalseid piire ei muudeta ilma asjaomas(t)e regiooni(de)ga eelnevalt konsulteerimata. Eelnev konsulteerimine võib sisaldada referendumit.

**2. Regionaalsed organid ja sisekorraldus (regionaalne demokraatia)**

*2.1. Enesekorraldus*

32. Kui konstitutsioon ja/või seadus näeb ette regioonide õiguse otsustada oma sisekorralduse üle, sealhulgas oma statuutide ja oma institutsioonide üle, määratleb see selle õiguse nii avaralt kui võimalik.

*2.2. Regionaalsed organid*

33. Regionaalsetel võimuorganitel on esindusassamblee. Täidesaatvad funktsioonid, kui neid ei teosta vahetult esinduskogu, usaldatakse nende eest vastutavale isikule või organile kooskõlas seadusega kindlaksmääratud tingimustele ja menetlustele. Kui täidesaatva organi valib elanikkond otse, ei pea see tingimata olema vastutav esindusassamblee ees, kuid peab oma toimingutest andma talle aru.

34. Regionaalse omavalitsuse õigust teostavad otse, vabalt ja salajase hääletamise teel valitavad assambleed. See säte ei mõjuta mingil moel kodanike assambleede, referendumite või mõne muu vahetu kodanikuosaluse vormi kasutamist, kui seda lubab seadus.

35. Regionaalsed assambleed valitakse otse vaba ja salajase hääletamise teel, mis rajaneb üldisel valimisõigusel, või valitakse kaudselt ja koosnevad rahva poolt valitud kohaliku omavalitsuse organitesse kuuluvatest esindajatest.

*2.3. Õiguslik staatus*

36. Valitud regionaalsete esindajate õiguslik staatus näeb ette nende funktsioonide vaba teostamise. Neile võimaldatakse kohane rahaline toetus ja/või kohane rahaline hüvitis kõnealuse ameti teostamisega põhjustatud kulude eest, samuti, kui see on sobiv, täielik või osaline hüvitis sissetulekute või tehtud töö eest saadud töötasu ja vastava sotsiaalse kaitse kaotuse eest. Assamblee liikmetel on õigus väljendada end vabalt assamblee istungi vältel. Kõik funktsioonid ja tegevused, mida peetakse ühitamatuks esindaja ametikohaga, määratakse kindlaks seadusega.

37. Kui on võimalikud sanktsioonid regionaalselt valitud esindajate vastu, tuleb need ette näha seadusega, need peavad olema proportsionaalsed huvi olulisuse suhtes, mida nad on mõeldud kaitsma, ja olema kohtulikult üle kontrollitavad. Asendus ja ametist vabastamine võib olla ette nähtud üksnes erandjuhtudel.

*2.4. Regionaaladministratsioon*

38. Regionaalsetel võimuorganitel on oma varad, oma administratsioon ja oma personal.

39. Regionaalsed võimuorganid määravad seadusega kindlaks määratud raames vabalt kindlaks oma haldussüsteemi sisemised struktuurid ja oma organid.

40. Regionaalsete võimuorganite personali teenistustingimused vastavad avaliku teenistuse üldpõhimõtetele ja on sellised, mis võimaldavad kõrge kvaliteediga personali värbamist väärtuse ja pädevuse alusel; sel eesmärgil nähakse ette adekvaatsed koolitusvõimalused, töötasu ja karjääriperspektiivid.

*2.5. Hea valitsemine*

41. Regionaalsed võimuorganid julgustavad kodanike õiguse teostamist osaleda avalike asjade juhtimises ja püüavad tuua halduse üldsusele lähemale.

42. Regionaalse omavalitsuse teostamine vastab informeeritud otsustamise ja tehtud otsuste hindamise põhimõtetele, samuti järgib paindlikkuse, avatuse, läbipaistvuse, osaluse ja üldsuse ees aruandekohustuslikkuse eesmärke.

43. Avalike ülesannete täitmine regionaalsel tasandil vastab hea halduse ja avalike teenuste hea kvaliteedi põhimõtetele.

**3. Rahastamine**

*3.1. Ressursid*

44. Regionaalsete võimuorganite käsutuses on prognoositavad ressursid, mis vastavad pädevustele ja vastutusele, võimaldades neil neid pädevusi tõhusalt teostada.

45. Regionaalsed võimuorganid on võimelised oma ressursse vabalt käsutama oma pädevuste teostamiseks.

46. Omapädevuste teostamisel on regionaalsed võimuorganid suutelised tuginema muu hulgas omavahenditele, mida nad võivad vabalt käsutada. Need ressursid võivad sisaldada regionaalseid makse, muid regionaalsete võimuorganite poolt otsustatud tulusid, riiklike maksude fikseeritud osasid, mittesihtotstarbelist riigipoolset ja selle koostisosadeks olevate territoriaalsete võimuorganite poolset rahastamist kooskõlas seadusega.

47. Rahastamissüsteemid, millel regionaalsetele võimuorganitele kättesaadavad ressursid rajanevad, on piisavalt mitmekesised ja dünaamilise iseloomuga, et võimaldada neil pidada sammu, niivõrd kui see on praktiliselt võimalik, nende ülesannete täitmise kulude reaalse muutumisega.

*3.2. Rahaline tasakaalustamine*

48. Rahaliselt nõrgemate regionaalsete võimuorganite kaitse tagatakse rahalise tasakaalustamise menetluste või nendega võrdväärsete meetmete kaudu, mis on kavandatud selleks, et korrigeerida potentsiaalsete rahastusallikate ebavõrdse jaotumise ja neil lasuva finantskoormuse mõjusid. Sellistel menetlustel või meetmetel ei tohi olla regionaalsete võimuorganite rahalistele ressurssidele piiravat toimet sel määral, et see takistakse nende halduse vabadust.

49. Rahalisi siirdeid regionaalsetele võimuorganitele reguleerivad eelnevalt kindlaks määratud reeglid, mis rajanevad objektiivsetel kriteeriumidel, mis on seotud regionaalsete pädevustega. Niivõrd kui see on võimalik, ei ole toetused regionaalsetele võimuorganitele sihtotstarbelised spetsiifiliste projektide rahastamiseks.

50. Rahalised siirded regionaalsetele võimuorganitele ei piira regionaalsete võimuorganite põhilist vabadust teostada poliitilist diskretsiooni oma pädevuste rakendamisel.

51. Rahalised siirdeid regionaalsetele võimuorganitele reguleerivad reeglid, mis on kehtestatud seadusega ja rajanevad regionaalsete pädevustega seotud objektiivsetel kriteeriumidel.

52. Igasuguse pädevuse ülekandmisega regionaalsetele võimuorganitele kaasneb vastavate rahaliste ressursside ülekandmine.

*3.3. Laenamine*

53. Kapitalimahutuseks laenamise eesmärgil on regionaalsetel võimuorganitel juurdepääs kapitaliturule seaduse raames.

**4. Riiklikud ja rahvusvahelised suhted**

54. Regionaalsetel võimuorganitel on õigus moodustada ühendusi ja ette võtta regioonidevahelise koostöö tegevusi oma pädevuses olevates küsimustes ja seaduse raames. Regionaalsed võimuorganid võivad ka olla regionaalsete võimuorganite rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeteks.

55. Niivõrd kui riigi ja/või Euroopa õigus seda võimaldab, on regionaalsetel võimuorganitel õigus olla kaasatud või olla esindatud organite kaudu, mis on moodustatud sel eesmärgil, Euroopa institutsioonide tegevustes.

56. Regionaalsed võimuorganid võivad teha koostööd teiste riikide territoriaalsete võimuorganitega oma pädevuste raames ja kooskõlas riigi seadusega, rahvusvaheliste kohustustega ja välispoliitikaga.

**III. KOMMENTAAR ARTIKLITE KOHTA**[[4]](#footnote-3)

**1. Regionaalne ülesehitus**

*1.1. Regionaalne struktuur*

1) See näeb ette regionaalsete võimuorganite (mis iganes erinevate nimetuste all need võivad erinevates riikides tuntud olla) „kaudse” definitsiooni võrreldes kahe traditsioonilise võimutasandiga, mis esinevad kõigis riikides, nimelt kesktasandiga ja kohaliku tasandiga.

Selles vahekihis kesk- ja kohaliku kihi vahel on tegelikult täiesti võimalik, et koos võivad eksisteerida mitmed erinevad võimutasandid ja loogiliselt peaks selline olukord kõnealust riiki ergutama valima, kas ta viitab nende tasandite puhul Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartale või käesolevale lähteraamistikule. On ka tehtud selgeks, et kohalike võimuorganite ja regionaaltasandi vahel ei pea tingimata olema hierarhiline suhe; see vastab kohaliku omavalitsuse dünaamilisele käsitlusele.

2) Riikides, kus regionaalsed võimuorganid laias tähenduses, mida selgitati ülal, eksisteerivad, peab regionaalse autonoomia põhimõte, mille kontuure määratlevad käesolevas lähteraamistikus lahti seletatud mõisted, olema tunnustatud seda võimutasandit reguleerivas seadusandluses ja/või riigi konstitutsiooni tekstis.

**1.2. Pädevused**

3) Käesolev paragrahv lähtub poliitilise autonoomia mõiste traditsioonilisest definitsioonist, olgu see kohalikul või regionaalsel tasandil, s.t see pole mitte üksnes pädevuse tunnustatud valdkond, vaid ka - praktilisemast vaatepunktist – tegelik võim reguleerida ja juhtida osa avalikke asju konstitutsiooni, seaduse ja nende enda vastutuse piires.

Etümoloogiliselt tuleneb sõna „autonoomia” kreekakeelsest „auto”, mis tähendab ennast, ja „nomos”, mis tähendab seadust või reeglit. Nii on autonoomia selle algses mõttes õigus ennast valitseda, kehtestada enda reeglid, seega mõiste „self-rule” inglise keeles.

Andreas GROSS märgib raportis Parlamentaarsele Assambleele: „Autonoomia mõiste on mitmetähenduslik, kuna see võib viidata organisatsiooni vormidele, mis ulatuvad lihtsast detsentralisatsioonist regionalismi ja föderalismini, s.t ta esindab võimu või teatud võimuvolituste ühtlast või ebaühtlast jaotust. Euroopas esineb autonoomia erinevaid vorme, mis rajanevad erinevatel poliitilistel süsteemidel, millest osa moodustavad autonoomsed üksused. Milline ka poleks selle vorm, sisaldab iga riik mingeid detsentralisatsiooni elemente.”[[5]](#footnote-4)

Selle võib kokku võtta, öeldes et „see on suhteline termin, kirjeldamaks spetsiifilise üksuse poolt nauditava iseseisvuse määra suveräänses riigis”[[6]](#footnote-5).

Selle paragrahvi lõppsõnad „*kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega”* püüavad määratleda võimuorganite pädevusvaldkonda, rakendades subsidiaarsuse põhimõtet, vastavalt millele täidab iga võimutasand ülesandeid oma tasandil eeldusel, et neid täidetakse kõige tõhusamalt ja efektiivsemalt kodanike hüveks.

Nagu ütleb lähteraamistiku sissejuhatuse tekst: „Põhimõte mõeldi välja selleks, et tuua kohad, kus otsuseid vastu võetakse, kodanikele lähemale ja vältimaks seda, et võimukantsid on ebasobivalt kaugel”, lisades: „Subsidiaarsuse põhimõttel ei ole mõju võimuvolituste tegelikule olemasolule, kuid ta muudab võimalikuks määrata kindlaks, kas olemasolevat võimu võib teostada või mitte, ning ta tuleb mängu vaid siis, kui esinevad konkureerivad võimuvolitused.”

Kongressi resolutsioon 97 (2000) märgib lisaks, et „selle põhimõtte kohaldamine kohalike võimuorganite, regioonide, kesk- või föderaalvalitsuste vahelistes suhetes ja asjaomaste riikide suhtes Euroopa institutsioonide poolt nõuab riikide, regioonide ja – kus see on kohane – Euroopa seadusandjatelt hoidumist ülemäärasest reguleerimisest küsimustes, mis kuuluvad kohalike või regionaalsete võimuorganite pädevusse, kes peavad nautima piisavat manööverdamisruumi”.

4) Siin on meil avaldus pädevuse üldpõhimõtte kohta, nimelt et kõike regionaalse huviga seonduvat tuleb mõista kui igat valdkonda, mis ei ole regiooni võimust välistatud ega määratud konstitutsiooniga, seadusega või regionaalse statuudiga muule võimutasandile. Paragrahvi viimases osas on aga selgitatud, et igal juhul tuleb viidata seaduse või konstitutsiooni sättele, mis puudutab neile antud pädevusi või nende suhtes kehtestatud piiranguid.

Sõltuvalt riikide institutsionaalsetest süsteemidest, kuuluvad kõrvalpädevused mõnikord riigi pädevusse ja mõnikord, nagu see on teatud föderaalriikides, millel on seadusandlikud võimuvolitused, regioonide enda pädevusse; kuid igal juhul on kõikidel juhtudel konstitutsioon otsustav faktor.

5) Regionaalsete võimuorganite pädevuste formaalne sisu muudab täpsemaks avaldus, et need peavad sisaldama otsustamisvolitusi (poliitilisi valikuid) ja haldusvolitusi (meetmete rakendamine), selleks et realiseerida vastutavate võimuorganite poolt otsustatud regionaalseid poliitikaid. Samuti on ette nähtud, et seadusandlikud volitused võivad olla arvatud regionaalsete pädevuste valdkonda, nagu see on föderaalsetes või regionaliseeritud riikides.

6) Samuti on ette nähtud, et konkreetsed võimuvolitused võivad olla usaldatud või delegeeritud regionaalsetele võimuorganitele, kus arengud riigi sisepoliitilises juhtimises viivad pädevuste edasiste ümberjaotusteni regionaalsel tasandil teiste võimuorganite kasuks, mis on seotud kehtestatud institutsionaalse raamistikuga.

7) See paragrahv esitab tingimused, mille järgi delegeeritud võimuvolitusi tuleb teostada. Regionaalne võimuorgan peab olema vaba neid teostama – küllalt autonoomselt, võiksime öelda – teiste sõnadega, „*kohandama nende teostamist*” regionaalsele kontekstile ja regionaalsele praktikale sätestatud õiguslikus raamistikus.

8-13) Need paragrahvid toovad rea näiteid modernsetest dünaamilistest regionaalsetest pädevustest, kus võidakse leida, et regionaalsed võimuorganid on sobiva paigutusega teostamaks neid volitusi subsidiaarsuse, ligiduse ja tõhusa juhtimise vaatepunktist.

Kõnealused valdkonnad on regionaalse kultuuri kindlustamine ja edendamine, regionaalne majandusareng, haridus- ja koolitusasutused seoses tööhõiveküsimustega, sotsiaalhoolekande ja tervishoiu probleemid, territooriumi areng ja loodusvarade ning bioloogilise mitmekesisuse kaitse ning suurendamine ning jätkusuutliku arengu poliitika üldiselt.

See näidete loend, mis ei ole ammendav, rajaneb real praktikatel, mida on täheldatud teatud riikides, kus eksisteerivad regionaalsed võimuorganid, sõltumata sellest, kas neil on või ei ole seadusandlikke võimuvolitusi. Lõppastmes aga otsustab iga riik volituste ulatuse ja mitmekesisuse üle, mida ta kavatseb oma regionaalsetele võimuorganitele anda.

*1.3. Suhted teiste valitsemistasanditega*

14) Suhete suhtes teiste võimutasanditega riigis on soovitatav, et need oleksid korraldatud alt üles, vastastikuse respekti põhimõttel erinevate tasandite vahel. Niisiis pole soovitatav mudel hierarhiline ega subordineeritud, vaid on kavandatud olema rajatud autonoomsuse ja subsidiaarsuse põhimõtetele.

Järelikult tehakse valitud sõnastuses kahekordne sõnaselge viide – nii riigi respektile regionaalse autonoomia suhtes kooskõlas mõistetega, mida on arendatud käesolevas „lähteraamistikus”, ja ka regionaalsete võimuorganite respektile kohalike võimuorganite suhtes kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtetega.

15) Ülaltoodud põhimõtete praktiliseks kohaldamiseks, kui asi puudutab suhete määratlemist regionaalsete võimuorganite ja muude riigist madalamalseisvate võimuorganite vahel, on ette nähtud, et viimastel tuleb endil lubada otsustada nende vastastikuseid suhteid reguleerivate raamistiku ja menetluste üle ilma välise (keskse) sekkumiseta, kuid kooskõlas seadusega.

16) See paragrahv juhib tähelepanu, et iga kooperatsiooni või koostöö, mis areneb regionaalsete ja kohalike võimuorganite vahel, eesmärk peab olema teenida üldhuvi vastuseks kodanike vajadustele.

17) Jälle, kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta toetatud põhimõtetega, mida regionaalsed võimuorganid peavad järgima, väljendatakse soovi, et kohalike võimuorganitega konsulteeritaks, mil iganes arutatakse neid vahetult puudutavaid küsimusi. On tõsi, et sõnastus „*niivõrd kui see on võimalik, õigeaegselt*” paistab osundavat kohustusele vahendi suhtes, pigem kui kohustusele eesmärgi suhtes, kuid seda ettevaatlikku sõnastust tuleb tõlgendada hoolikalt, kuna siseriiklikule dialoogile avatuse ja kaasatuse aluspõhimõte on äärmiselt oluline vastavatele autonoomiatele riigis, mida juhitakse erinevatel tasanditel.

*1.4. Suhted keskvõimuorganitega*

*1.4.1. Kaasamine otsustamisse*

18) See punkt hõlmab vajadust „ühendada” regionaalsed võimuorganid riigi otsustusprotsessidesse, mil iganes riik kavandab reforme või meetmeid, mis mõjutavad regionaalseid võimuorganeid kui võimu vahetasandit.

Nii nagu eelmine paragrahv nõudis regionaalsetelt võimuorganitelt konsulteerida kohalike võimuorganitega neid mõjutavate reformide osas respekteerimaks võrdse institutsionaalse väärikuse ja autonoomia põhimõtteid, nii on regionaalsed võimuorganid ise õigustatud eeldama sama suhtumist keskriigi poolt, kui see kavandab võtta vastu otsuseid „*mis mõjutavad nende pädevusi ja olulisi huve või regionaalse omavalitsuse ulatust.*”

See ulatub otse regionaalse autonoomia mõiste keskmeni.

19) See paragrahv vastab küsimusele: millise vormi peab see „regionaalne ühendamine” riigi otsustusprotsessidesse võtma?

Mitmesugused lähenemised võivad olla ette nähtud. Ideaalselt peaksid regionaalsed võimuorganid olema esindatud riigi otsustavates organites (nt teine koda, riik/regioo konsultatiivorganid) ja/või formaalsete või mitteformaalsete konsultatsiooni- ja diskussiooniprotsessside kaudu, mis võimaldavad arutelu toimumist erinevate asjaomaste võimutasandite vahel.

Muidugi on ette nähtud, et see keskvõimu/regionaalse võimu dialoogi võidase regiooni poolt pidada regionaalsete võimuorganite huve esindavate ühenduste kaudu.

20) Tingimusel, et see on ette nähtud konstitutsioonis või seaduses, soovitab see paragrahv, et sedalaadi konsultatsioon laieneks riigi poolt peetavate rahvusvaheliste läbirääkimiste valdkonnale ja regionaalsete võimuorganite pädevusi mõjutavate lepingute rakendamisele.

See on kohaldatav ka seal, kus sellised rahvusvahelised konventsioonid seonduvad regionaalse autonoomia ulatusega või kus rahvusvaheliste sätete rakendamine toob kaasa regionaalsete võimuorganite tegevuse, sõltuvalt kõnealuse riigi sisemisest korraldusest.

See on tavaline olukord föderatiivsetes ja regionaliseeritud riikides, kuid on mõeldav ka vähem tugevalt regionaliseeritud riikides.

*1.4.2. Järelevalve ja asendamine*

21) See paragrahv tegeleb riigi järelevalve regionaalsete võimuorganite üle tundliku küsimusega, mis muidugi riikide lõikes varieerub, kuid põhineb vaatamata sellele mitmetel aluspõhimõtetel.

Näiteks ei või riigi järelevalve minna kaugemale õiguspärasuse ja muu hulgas selle kontrollimisest, et regionaalsed otsused ei ületa regioonidele konstitutsiooni või seadusega antud võimuvolitusi ega riku kõrgemaid põhimõtteid (nt rahvusvaheline konventsioon – konstitutsioon).

Sellega seoses on otstarbekuse kontrollid keelatud, kuna see peegeldab sedalaadi sekkumist, mis on vastuolus vastutustundliku regionaalse autonoomiaga.

Siiski on lubatav vähene kõrvalekalle sellest põhimõttest riigi poolt delegeeritud võimuvolituste suhtes. Erinevalt „antud võimuvolitustest”, kus riik delegeerib oma teatud funktsioonid regionaalsetele võimuorganitele (vaata paragrahv 6), võib siin järelevalvele sisaldada otstarbekuse hindamist sel määral, mil riik on usaldanud teisele võimule osa oma võimuvolitusi, mida ta omas ja mille üle ta soovib teatud osas säilitada järelevalve.

Selleks et määrata kindlaks selle otstarbekuse kontrolli tegelik olemus ja piirid, tuleb aga pidada meeles, et seal, kus on tegu delegeeritud võimuvolitustega, lubab paragrahv 6 teine osa nende teostamise kohandamist regionaalsele raamistikule.

22) Käesolevas paragrahvis kehtestatud järelevalve põhimõtete teine osa selgitab sellele järelevalveõigusele, millele viidatakse kui „administratiivsele”, eristamaks seda selgelt poliitilisest järelevalvest, rakendatavaid tingimusi.

Esiteks rõhutatakse, et järelevalvet tuleb teostada *„üksnes kooskõlas selliste menetlustega ja sellistel juhtudel, mille näevad ette konstitutsioonilised või seadusandlikud sätted”.* See on õiguspärasuse õiguspärasel viisil kontrollimise küsimus.

Igal juhul tuleb sellist järelevalvet teostada *„ex post facto*”, mis välistab riigi igasuguse eelneva tsensuuri otsuste suhtes, mille vastuvõtmist regionaalsed võimuorganid võivad kavandada.

Lõpuks väljendab idee, et järelevalvemeetmed peavad olema proportsionaalsed huvidega mida riik kavatseb kaitsta, tegelikult soovi hoida ära ülemääraselt üksikasjalik järelevalve regionaalsete võimuorganite poolt vastuvõetud vähetähtsate otsuste üle, teiste sõnadega – rakendatud meemete, s.o kaalul olevate huvide suhtes ebaproportsionaalne järelevalve.

23-24) Need paragrahvid riigi poolt kõige drakoonilisema riigi poolt rakendatava järelevalvemeetmega, kus keskvõim asendab regionaalsed võimuorganid, kes tõsiselt ei ole suutnud neile antud pädevusi teostada.

Selline riigi sekkumine riigi esindajate poolt regionaalse võimu otsese juhtimise eesmärgil, kui viimase juhtimine on tõsiselt „karistust väärt” või „korrapäratu”, võib olla ette nähtud „*üksnes erandjuhtudel*” ja konstitutsioonis või seaduses sätestatud menetlusi tuleb üksikasjalikult järgida.

Sedalaadi asendamine peab loomupäraselt olema „ajutine” ja piirduma „erandlike juhtumitega” ning olema usaldatud personalile, kes tegutseb üksnes asjaomase regionaalse võimu huvides.

Selle erakorralise võimaluse väga kitsendavast sõnastusest on selge, et see ei või olla keskvalitsusele ettekäändeks sooritada tegevusi, mis kuuluvad mõiste „otstarbekuse kontroll” alla, mida personal sooritab omal vastutusel. Asendamise eesmärk võib olla üksnes selliselt sanktsioneeritud regionaalsete võimuorganite tegevuste tagasitoomine riigi institutsionaalse õiguspärasuse raamistikku.

Mis puudutab delegeeritud võimuvolitustele kohaldatavat erandit, siis on see loogiliselt seletatav asjaoluga, et kui delegeeritud võimu on kasutatud tõsiselt korrapäratul või õigusvastasel moel, ulatub asendamine faktiliselt selle võimu tühistamiseni, mille riik võtab endale tagasi.

Taaskord leevendab seda kontseptsiooni proportsionaalsuse põhimõte, mis nõuab, et seda erandlikku menetlust kasutataks üksnes kaalul olevate huvide suhtes hädavajalikul määral.

*1.4.3. Lojaalsus, territoriaalne terviklikkus ja sidusus*

25) Autonoomia ei tähenda iseseisvust. Regionaalsete võimuorganite autonoomia, nii nagu selle määravad kindlaks lähteraamistikus esitatud põhimõtted, eksisteerib riigi erinevate institutsionaalsete komponentide vastastikuste õiguste ja kohustuste süsteemis.

See väljendub tekstis sellistes terminites nagu „*vastastikune lojaalsus*” ja „*võrdne väärikus*”. Soovimata võimaldada „separatistlikul” tõlgendamisel neid autonoomia põhimõtteid toonida, teeb tekst selgeks, et regionaalsete võimuorganite kohustused riigi suhtes sisaldavad respekti viimase *ühtsuse, suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse* vastu.

26) See järgmine paragrahv sisaldab meenutust, et õigusriikluse ja riigi territoriaalse korralduse vastu peab olema respekt ja respekt läbib suhteid võimu erinevate tasandite vahel ja kodanikega.

See vastastikune institutsioonidevaheline respekt on riigis harmoonia ja sidususe esmane tingimus.

27) Regionaalsetel võimuorganitel on kohustus rakendada kõiki vajalikke meetmeid, et tagada konstitutsioonist või seadusest tulenevate kohustuste täitmine. Nii peavad regionaalsed võimuorganid võtma proaktiivse seisukoha nende kohustuste, mida kõik riigid panevad riigist madalamalseisvatele võimuorganitele, või nende kohustuste, mida neid kutsutakse üles enda peale võtma, praktiliseks järgimiseks.

28) Selle peatüki viimane paragrahv tegeleb regionaalse võimu kaasamisega hädavajalikku riigi üldisse majanduslikku ja sotsiaalsesse sidususse. Vaatamata autonoomsetele võimuvolitustele, mida nad riikides võivad nautida, ei ole regionaalsed võimuorganid isoleeritud struktuurid, mis elavad „territoriaalsetes mullides”.

Tänapäeva euroopastumise ja globaliseerumise maailmas nõuab iga harmooniline majanduslik ja sotsiaalne areng riigis, mis on huvitatud võrreldavate elamistingimuste loomisest kõigile oma kodanikele ja tasakaalustatud arengust kogu oma territooriumil, loogiliselt konvergentset tegevust kõigi riigis moodustatud võimuorganite poolt solidaarsuse ja komplementaarsuse vaimus keskvalitsuse organitega.

Seda arvestades, riigi partneritena on regionaalsed võimuorganid on eesliinil kõrvuti kohalike institutsioonidega. Poliitiline filosoofia kriipsutab alla, et see lähenemine on kohane regioonidele, kes töötavad riigiga koos, mitte neile, kes tegutsevad sellele opositsioonis või isolatsioonis.

*1.5. Regionaalse omavalitsuse kaitse*

29) Kuigi regionaalsed võimuorganid on kohustatud riigi struktuure respekteerima, peab samamoodi õige olema ka vastupidine.

Kord riikide poolt rajatuna ja tunnustatuna, erineval määral neile antud pädevuste ja ressurssidega, peavad regionaalsed võimuorganid saama kasu nende olemasolu kaitse mehhanismidest. Sellega seoses on, esiteks, ette nähtud, et nende institutsionaalsele tasandile antakse konstitutsiooniga või seadusega „ametlik” staatus ja püsivus.

Nende olemasolu võib olla kahtluse alla seatud üksnes järgnenud konstitutsioonilise või seadusandliku muudatusega.

30) Kuigi see on loogiline lähenemine demokraatliku protsessi mõttes, kuna keskvõim võib teoorias alati tühistada seda, mida ta on teinud, ja reformida regionaalset struktuuri, mille ta on loonud, teeb järgnevate paragrahvide vaim üsna selgeks, et need on erandlikud hüpoteesid, mida selline juhtum peab täielikult õigustama.

Kuigi ei eksisteeri formaalset institutsionaalset „seisakut”, räägiks vaatamata sellele iga katse võtta regionaalsed võimuvolitused tagasi kesktasandile vastu autonoomia vaimule ja subsidiaarsuse mõistele.

See selgitab tingimust, et regionaalsetel võimuorganitel on õigus kasutada õiguskaitsevahendeid, et tagada „*oma võimuvolituste vaba teostamine ja respekt siseriiklikus õiguses sätestatud regionaalse omavalitsuse printsiipide suhtes.”* Sellistel juhtudel peab haldustribunalidel või konstitutsioonikohtutel olema jurisdiktsioon keelata riigi igasugune sekkumine regionaalsete võimuorganite prerogatiividesse.

31) Lisaks on soovitatav, et riik ei muudaks regioonide piire ilma asjaomase regionaalse võimuorganiga või võimuorganitega eelnevalt konsulteerimata. See sisaldab eelneva konsulteerimise võimalust referendumi teel.

Tõsi, siin viidatakse regionaalse võimuorganiga konsulteerimisele, mitte viimase nõusolekule, kuid eeldatakse, et kaasaja demokraatlik poliitiline praktika keelduks liikumas suunas, mille regionaalne võim ja selle kodanikud on tagasi lükanud.

**2. Regionaalsed organid ja sisemine korraldus (regionaalne demokraatia)**

*2.1. Enesekorraldus*

32) Käesoleva paragrahvi, mis on tegelikult sõnastatud väga üldisena, sõnum on, et kui riigi konstitutsioon ja/või seadus võimaldab regionaalsetel võimuorganitel otsustada *„oma sisemine korraldus, sealhulgas oma statuudid ja oma institutsioonid*”, võivad need määrata kindlaks selle sisu ja meetmed kõige laiemal mõeldavamal moel.

Seda loetakse tähendavat seda, et kui riik on kord juba regionaalse autonoomia põhimõtet tunnustanud, peab ta andma regionaalsele võimule vaba voli selle kindlaksmääramisel, mida ta peab oma institutsioonide, organite ja tegevusprotseduuride korraldamise kõige sobivamateks viisideks.

Riigile oleks vastuoluline anda regionaalsetele võimuorganitele autonoomia ja siis öelda neile, kuidas nad peavad seda kasutama.

Üksnes konstitutsiooniga või seadusega sätestatud piirid määravad kindlaks järelevalvet reguleerivad pädevused või reeglid.

„Omavalitsus” on iga ennast austava regionaalse autonoomia aluspõhimõte.

*2.2. Regionaalne organ*

33-35) Nende paragrahvide lugemisest on selge, et eksisteerib rida regionaalsete organite, olgu need esinduskogud või täitevorganid, koosseisu reguleerivaid alternatiive.

Nagu öeldakse lähteraamistiku sissejuhatuses: „Mis puudutab regionaalsete üksuste kaalutlevaid organeid ja kuna demokraatlikule esindusele tuleb eelistada otsest valimist salajase hääletamisega, kuigi muid liikmete ametisse määramise vahendeid ei tuleks välistada (näiteks regionaalset üksust esindavate liikmete kaudne valimine).”

Niisiis on ette nähtud, et esinduskogud valitakse „*otsese, vaba ja salajase hääletamisega*” ning neis vähestes riikides, kus territoriaalsete võimude esinduskogud moodustatakse kaudselt, võivad need „*koosneda rahva poolt valitud kohaliku omavalitsuse organitesse kuuluvatest esindajatest.*”

See teine võimalik süsteem on aktsepteeritav üksnes seetõttu, et valimine kohalikul tasandil kannab otsest demokraatlikku legitimatsiooni, valitud esindajad seejärel aga delegeeritakse regionaalsele tasandile.

Tekst jätkub, lisades, et see esinduskogu liikmete demokraatliku valimise põhimõte, olgu valimised otsesed või kaudsed, ei takista mingil moel muude osalusdemokraatia vormide kasutamist, kui see on seadusega lubatud, näiteks kodanike assambleede või referendumite kaudu.

Regionaalsete võimude täidesaatvate funktsioonide suhtes on samamoodi ette nähtud kaks süsteemi esinduskogude, kelle ees need täidesaatvad organid on vastutavad, teostatava järelevalve jaoks.

Kui täidesaatev organ lähtub esinduskogust, vastutab ta oma tegevuste eest esinduskogu ees kooskõlas seadusega kindlaks määratud tingimuste ja protseduuridega.

Teiselt poolt, kui täidesaatva organi valib rahvas otse, siis pole see „tingimata vastutav esindusassamblee ees, kuid peab oma toimingutest andma talle aru”.

Võib näha, et erinevus kahe olukorra vahel rajaneb täidesaatva organi liikmete legitiimsuse määral, mis rahva poolt otsese valimise korral annab selle liikmetele rahvaliku demokraatliku baasi, mis on võrdne kui mitte kõrgem kui see on regionaalse esinduskogu liikmetel.

*2.3. Õiguslik staatus*

36) See paragrahv sisaldab hulga aluspõhimõtteid, mis puudutavad valitud liikmete õiguslikku staatust, kellel – nagu demokraatia seda nõuab – peab olema tõeline vabadus väljendada oma poliitilisi arvamusi, samuti materiaalsed tingimused, mis on kohased oma funktsioonide teostamiseks, ning garantiide süsteem, mis lubab sanktsioone üksnes seaduse kaitsva tiiva all.

„Päevarahade” ja/või liikme ametiga kaasnevate rahaliste kulude hüvituse süsteem, olgu tegu täidesaatva organi või esinduskogu liikmega, on igas riigis alati delikaatne teema ning heakskiidetud tekst rahuldub ettevaatliku soovitusega, et selline kompensatsioon peab olema „kohane”. See võimaldab väga avara otsustusvabaduse.

Siiski pakub käesolev tekst selgemad suunised sellise kompensatsiooni kindlaks määramiseks. Ta viitab „ t*äielikule või osalisele hüvitisele sissetulekute või tehtud töö eest saadud töötasu ja vastava sotsiaalse kaitse kaotuse eest*” [mis on saanud osaks valitud regionaalsele esindajale|] ühes täiendava kriteeriumiga - „*hüvitis tehtud töö eest ja vastav sotsiaalne kaitse”.*

See soovitab ka, et funktsioonid ja tegevused, mida peetakse ühitamatuks esindaja ametiga, määrataks kindlaks seadusega. See tähendab, et ühitamatuse reeglitel, mis mõjutavad regionaalseid esindajaid kas valitavuse või ametikohale asumise mõttes, peab olema eelnevalt kindlaks määratud läbipaistev õiguslik alus.

37) See paragrahv tegeleb olulise probleemiga – sanktsioonidega valitud regionaalsete esindajate suhtes. Kuigi muidugi peab olema olema võimalik regionaalseid valitud esindajad, kes on süüdi, sanktsioneerida, peab kaevatav käitumine olema sätestatud seaduses (*nulla poena sine lege*) ja kohaldatav sanktsioon peab olema proportsionaalne nii toimepandud eksimusega kui ka huviga, mida järelevalveorgan püüab kaitsta.

Viimaks, kuid mitte vähem tähtsana, on ette nähtud, et sellised sanktsioonid peavad „kuuluma kohtu kontrolli alla”.

Pole vajalik öelda, et siin on eesmärk vältida asjas meelevaldset tegevust keskvõimu või isegi regionaalse võimu poolt ühe oma regionaalse esindaja suhtes, keda süüdistatakse korrapäratutes või õigusvastastes tegudes.

Ühelgi juhul ei või sanktsioonid seonduda poliitiliste arvamustega, kui need pole õigusvastased.

Sel põhjusel on institutsiooni suhtes välise kohtukontrolli iseseisev süsteem nõutav miinimumstandard.

Kohtukontroll tähendab muidugi, et süüdistatava esindajal peab olema iseseisev ja erapooletu „kohtunik”, kes austab kaitse õigusi ning üldisemalt - „õiglase kohtupidamise” põhimõtteid, mis on kindlaks määratud Euroopa põhiõiguste ja -vabaduste konventsioonis.

Tingimus paragrahvi lõpus, et peatamine ja tagandamine võib olla ette nähtud üksnes „erandlikel juhtudel”, osundab selgelt, et neid sanktsioone kui kõige tõsisemaid karistuste skaalal, mida võidakse valitud esindajate suhtes kohaldada, tuleb kasutada ettevaatlikult ja arukalt.

*2.4. Regionaalhaldus*

38-39) Need paragrahvid, mis on pealkirjastatud „regionaalhaldus”, hõlmavad inim- ja rahalisi ressursse, mida iga regionaalne võim peab saama käsutada selleks, et täita oma funktsiooni ja teostada talle antud või delegeeritud võimuvolitusi riigis.

Tõhus haldusstruktuur, mis on kooskõlas riigi kommete ja tavadega ja varustatud kompetentse personaliga ühes kohaste rahaliste ressurssidega, on tunnistatud hädavajalikuks selle võimutasandi kohaseks toimimiseks, kes võib „*vabalt kindlaks määrata*” täieliku tõhususe saavutamiseks raamistiku, struktuurid, organisatsioonilise korralduse ja moodustatavad organid. See peab muidugi toimuma kooskõlas seadusega, mille riik võib jõustada, et reguleerida oma riigist madalamalseisvate võimuorganite haldust.

40) See paragrahv esitab rea põhimõtteid, mis reguleerivad „*regionaalsete võimuorganite personali teenistuse tingimusi*.”

Eelkõige peavad need tingimused mudelina kasutama riigis kehtivate avaliku teenistuse üldpõhimõtete nõudeid. Üldiselt mainitakse tõhusa avaliku teenistuse mõnd aluspõhimõtet, näiteks *„kõrge kvaliteediga personali värbamist väärtuse ja kompetentsi*” alusel.

Teiselt poolt peab nende võimuorganite personal nautima kohaseid teenistustingimusi, mis rajanevad „*adekvaatsel koolitusvõimalustel, töötasul ja karjääriperspektiividel*”.

Igal regionaalsel võimuorganil tuleb kohaldada neid põhimõtteid, mille üldine iseloom ei välista regionaalselt avalikult teenistuselt nõutavaid nõudlikke standardeid.

*2.5. Hea valitsemine*

41) On sümptomaatiline, et esimese asjaoluna selle pealkirja all nimetatakse soovi arendada kodanikuosaluse poliitikat avalike asjade juhtimisel. Tänapäeva kodanikku ei peeta enam halduse passiivseks subjektiks, vaid haldusse aktiivselt kaasatud isikuks, keda tuleb erinevate menetluste kaudu julgustada avaldama mõju avalikes asjades muudel aegadel kui valimised.

See osalusdemokraatia on kavandatud ületama lõhet, mis sageli esineb võimu ja elanikkonna vahel, kellele ta võib vägagi tulla lähemale.

Pane sellega seoses tähele, et kongress on paljudel juhtudel püüdnud edendada tugevamat kodanikuosalust kohalikus ja regionaalses avalikus elus.

Näiteks resolutsioonis 91 (2000) vastutava kodakondsuse ja osaluse kohta avalikus elus ta kordas üle sellise poliitika juhtivad põhimõtted, rõhutades et *„kodanikuõigustel rajanev demokraatlik poliitika nõuab kodanikke, kes on poliitiliselt küpsed, avalikest asjadest huvitatud, demokraatlikult meelestatud ja oma poliitilisest kaasvastutusest teadlikud ... Hea demokraatliku kodaniku vastutused sisaldavad valmisolekut olla informeeritud poliitilistest arengutest, panustada informeeritud avaliku arvamuse kujundamisse ja osaleda poliitilistes sündmustes aktiivse pühendunud ühiskonnaliikmena.”*

Oma soovituses 139 (2003) valitsusväliste organisatsioonide ja kohaliku ning regionaalse demokraatia kohta kriipsutas kongress taaskordselt alla, et „kohalike ja regionaalsete võimuorganite ning valitsusväliste organisatsioonide vahel vabalt sõlmitud partnerlused aitavad tugevdada kohalikku ja regionaalset demokraatiat ning kodanikuosalust, vähendades lõhet nende võimuorganite ja nende kodanike vahel ning tagades selle, et kõik vaatepunktid ja tundlikud valdkonnad võetakse arvesse; ... selliste partnerluste legitiimsus tuleneb vajadusest tuua otsustamine kodanikele lähemale ja laiendada konsulteerimismehhanisme, informatsiooni tagamist ja kodanikuosalust kohaliku ja regionaalse valitsemise uute vormide saavutamise eesmärgil.

42-43) Need paragrahvid esitavad tänapäevased hea valitsemise nõuded, millele kõik võimuorganid peavad teoreetiliselt ja eelkõige praktiliselt nüüdsest põhinema tõhususe poole püüdlemisel, see tähendab kuluefektiivsust üldistes huvides ja elanikkonna teenimisel.

Vastavalt nimetatakse mitmeid kriteeriume, näiteks hästi ettevalmistatud ja hoolikalt informeeritud otsuseid, hindamiskultuuri ja teatud eesmärgile orienteeritud juhtimist, mis sisaldab *„paindlikkust, avatust, läbipaistvust, osalust ja ühiskondlikku vastutust”.*

Võttes need kontseptsioonid kokku, taaskinnitab see paragrahv vajadust „*hea valitsemise ja hea kvaliteediga avalike teenuste”* järgi.

**3. Rahastamine**

*3.1. Ressursid*

44) See peatükk regionaalsete võimuorgante rahastamise kohta rajaneb vanal mõtteteral, et ei ole tervislikku poliitikat ilma tervislike finantsideta. Finantsautonoomia kontseptsioon määratletakse võimena katta kulusid omavahenditest.

Eesmärk on võimaldada regionaalsetel võimuorgantel teostada oma võimuvolitusi ja vastutusi tõhusalt.

Selle eesmärgi saavutamiseks paistavad kaks parameetrit olulisena. Esiteks, eeltingimus on, et on olemas selge raamistik, mis sätestab sellised ressursid, millega regionaalsed võimuorganid võivad arvestada oma eelarvete ja tegevusprogrammide koostamisel. Teiseks on see, et need regionaalsetele võimuorganitele antud maksualased võimuvolitused peavad sobima regionaaltasandi võimuorganite pädevus- ja vastutusskaalale.

Arvestades neid üldisi nõudeid, püüavad järgmised kolm paragrahvi selgitada neid üksikasjalikumalt.

45) See paragrahv, mis täiendab eelmist, esitab autonoomia põhimõtte regionaalsetele võimuorganitele kättesaadavate ressursside määramisel kooskõlas funktsioonide õigusliku või konstitutsioonilise jaotusega, mis on riigis tavapärane.

Vabadus juhtida ja kasutada regionaalseid ressursse selleks, et rakendada regionaalsete võimuorganite pädevusi ja ülesandeid, esindab põhimõtet: riigi poolt eraldatavad tulud tema poolt eelnevalt kindlaks määratud poliitikate rakendamiseks juhtumipõhisel või püsival alusel moodustab erandi sellest.

46) See paragrahv on oluline regionaalsete võimuorganite finants ja fiskaalautonoomiale, sest ta sätestab täpselt, missugused ressursid peavad nende käsutuses olema, selleks et teostada neile delegeeritud võimuvolitusi – esiteks ja osalt, „*omavahendid*”, mida nad peavad saama vabalt kasutada, nagu käesolev ja eelnev paragrahv rõhutavad.

Need omavahendid võivad tuleneda erinevat liiki tuludest, näiteks regionaalsetest maksudest või tasudest, lõivudest ja eraldistest, mille üle regionaalsed võimuorganid autonoomselt otsustavad, mis alluvad reservatsioonidele ja seadusega või konstitutsiooniga kindlaks määratud piires.

Samuti on ette nähtud, et neid regionaalseid omavahendeid võivad täiendada riigi poolt riigis kehtivate õigusnormide alusel oma regionaalsetele võimudele eraldatav kindlaks määratud riikliku maksu osa või alternatiivselt, üldotstarbelised toetused, mida riik eraldab regionaalsetele võimudele.

On ilmne, et – nagu see tõepoolest on enamikes riikides – eksisteerib kahesugune allikas regionaalsete võimuorganite tulueelarvete rahastamiseks – tulud tulevad nii nende võimuorganite endi autonoomsetest ressurssidest ja riiklike ressursside ülekannetest.

Nagu on öeldud Ministrite Komitee väga laiaulatuslikus soovituses (2004) 1 liikmesriikidele finants- ja eelarvealase juhtimise kohta kohalikul ja regionaalsel tasandil: „*Kohaliku ja regionaalse rahanduse üldine süsteem peab olema suunatud kohase tasakaalu saavutamisele rahaliste ülekannete, sealhulgas toetused ja riiklikult kindlaks määratud maksud üheltpoolt, ja kohalikult kindlaks määratud maksud ja tasud teiselt poolt, vahel. Selline tasakaal peab tagama diskretsiooni kohandada tulu- ja kulutasemeid kohalikele prioriteetidele ja ka tagama, et kohalikud teenused saavutavad sellele vaatamata miinimumstandardid, millised kohalikud või regionaalsed fiskaalvõimekused ka poleks.”*

Mõned kommentaatorid on täheldanud, et finantsautonoomia eksisteerib üksnes siis, kui ressursid on piisavad, et teha enam kui kohustuslikud rahalised kulud.

Lisagem, et mida suurem on omavahendite osa, seda reaalsemaks regionaalne autonoomia muutub. Sellest järeldub, et võimuorganid peavad võtma suurema poliitilise vastutuse oma maksumaksjatest kodanike suhtes.

Kuid kas see pole igasuguse autonoomia hind?

Samuti on oluline nimetada selles küsimuses kahte lisastandardit: regionaalsetele võimuorganitele kättesaadavad ressursid peavad vastama nende pädevustele ja funktsioonidele ja samaaegselt olema riigi poolt kindlaks määratud õiguslikes raamides.

47) See lõpuparagrahv ütleb et eelnenud paragrahvides viidatud finantsmehhanismid ei tohi olla piiratud teatud kindlaks määratud tähtajaga, vastasel juhul võivad kättesaadavad ressursid mitte pidada sammu kuluinflatsiooniga regionaalsetes operatsioonides.

Järelikult on soovitatav, et need rahalised ressursid oleksid „piisavalt mitmekesised ja ujuva iseloomuga, et võimaldada |[regionaalsetel võimuorganitel pidada sammu, niivõrd kui see on praktiliselt võimalik, nende ülesannete teostamise kulude reaalse muutumisega.”

Lisaks sellele ütleb kongressi resolutsioon regionaalse avaliku rahanduse poliitikate kohta (resolutsioon 265 (2008), et „finantssüsteemid tagavad regioonidele mõistliku stabiilsuse ja samaaegselt võimaldavad neil pidada sammu oma funktsioonide kulude kandmise tegeliku muutumisega.”

*3.2. Finantstasakaalustamine ja ülekanded*

48) See paragrahv toob meid ühes ja samas riigis erinevate regionaalsete võimuorganite vahelise jõukuse tasakaalustamatuse delikaatse probleemi juurde.

Arvestades ajaloost, geograafiast, elanikkonnast ja kliimast tingitud erinevusi regionaalsete võimuorganite ressurssides, mis mõjutavad riigi erinevate regionaalsete koostisosade sotsiaal-majanduslikku arengut, onn territoriaalse võrdsuse tagamiseks vaja finantsmehhanisme.

See võrdsus avaldab mõju kas kodanike õigusele nautida võrdseid teenuseid kogu territooriumil või soovile suurendada riiklikku ühtsust või – eelistatavalt – mõlemale eesmärgile üheaegselt.

Finantstasakaalustamise mehhanismid on nende tasakaalutuste korrigeerimise ja regionaalsete võimuorganite kaaskodanike hüveks nende ressursside vahelise konvergentsi esilekutsumise ainuke viis.

Euroopa tõukefondide poliitika teeb täpselt seda oma 27 liikmesriigi erinevates regioonides.

Nii soovitab käesolev paragrahv, et riigid näeksid ette finantstasakaalustamise menetlused või ekvivalentsed hüvitusmeetmed „mis on kavandatud korrigeerima potentsiaalsete finantsallikate ja finantskoormuse, mida nad peavad toetama, ebavõrdset jaotust.”

On kaks asjaolu, mis võivad õigustada finantstasakaalustamise mehhanismi abi regionaalsele võimule: (i) näiteks selle madal fiskaalpotentsiaal, see tähendab tema maksutulu, mis postuleerib riikliku keskmisega ekvivalentse taseme, ja (ii) erinevused regionaalsele võimu osaks langevates koormustes, olgu see tingitud selle perifeersest ruraalsest või mägismaa olukorrast, linnalisest kontsentratsioonist, mis viib väliste kulutusteni, või sotsiaal-majanduslikult või sotsiaalselt halvemast olukorrast võrrelduna riigi standarditega (nt töötuse määr).

See finantstasakaalustamine võtab „vertikaalse” solidaarsuse kuju, kus riik tegutseb „*ressursside ümberjaotajana oma regionaalsetele võimuorganitele, või* regionaalsete võimuorganite endi vahelise *„horisontaalse”* solidaarsuse kuju, kus jõukamad aitavad vaesemaid ja tugevamad aitavad nõrgemaid.

Kuigi selle motivatsioon võib olla mõistetav, paistab viimane paragrahv olevat varasematega vastuolus: see paistab ütlevat, et need finantstasakaalustamise mehhanismid tervikuna ei tohi ühtegi regionaalset võimuorganit vaeseks muuta, mis kõlab pigem vaga lootusena kui praktilise, realistliku väljavaatena.

Rahalised ülekanded peavad olema kodifitseeritud õigustekstides või regulatsioonides *„regionaalsete pädevustega seonduvate objektiivsete kriteeriumide*” alusel. Eesmärk on määrata kindlaks nende ulatus regionaalsetele võimuorganitele usaldatud erinevate ülesannete ja nende finantspotentsiaali valguses, mitte jaotada võrdsustamise huvides ümber.

Lõpuks taaskordavad järgmised paragrahvid, kasutades mõnikord ülemäärast sõnastust, kolme lisareeglit.

Esiteks, kooskõlas autonoomia üldpõhimõttega tuleb regionaalse võimu vabadus kasutada ressursse, mida ta kogub või saab, nii nagu ta peab sobivaks.

Teine põhimõte teatud mõttes kordab esimest, kuigi seda piiritleb väljend: „*niivõrd kui see on võimalik*”, mis näeb ette, et „*toetused regionaalsetele võimuorganitele ei ole sihtotstarbelised spetsiifiliste projektide rahastamiseks*”. Teiste sõnadega, toetused ei või olla sihtotstarbelised, kui see pole regulatsioonides sõnaselgelt projekti subsideerimismehhanismina ette nähtud.

Kolmas põhimõte on otsustaja vastutus: kui riik otsustab pädevuse regionaalsele võimuorganile üle anda, peab ta aktsepteerima tagajärgi ja samaaegselt tagama vastavad kompensatoorsed ressursid.

Tuleb märkida, et kõik neis paragrahvides sisalduvad kriteeriumid finantstasakaalustamise kohta peegeldavad tegelikult sama filosoofiat kui see, mis on esitatud Ministrite Komitee soovituses liikmesriikidele kohaliku maksustamise, finantstasakaalustamise ja toetuste kohta kohalikele võimuorganitele (Rec2000) 14).

Muude asjade seas viitab see soovitus finantstasakaalustamiseks vajalike kulutuste hindamise meetodile ja relevantsetele mehhanismidele.

„Need süsteemid peavad olema nii kavandatud, et nad võivad vähemalt osaliselt võrdsustada kohalike võimuorganite finantstugevuse, selleks et võimaldada neil, kui nad seda soovivad, tagada üldjoontes teenuste sarnane ulatus ja tase, kehtestades seejuures sarnased kohaliku maksustamise tasemed (soovituse punkt 2b lõige 2).

*3.3. Laenamine*

53) On soovitatav, et regionaalsetel võimuorganitel lubataks seda finantstehnikat, selleks et täiendada oma ressursse. See paragrahv puudutab laenamist kapitaliturult, et rahastada investeerimiskulusid. Mis puudutab jaotamist, siis pane tähele (soodsat ja loogilist) piirangut, mille kohaselt tavalisi jooksvaid kulusid ei tohi rahastada laenamisega, mida tuleb hoida investeerimise pikaajaliseks rahastamiseks. Pangem ka tähele, et mitmed riigid jälgivad sellise laenamise (või muude vastavate ressursside) mõju regionaalsete võimuorganite võlatasemele. Mõnikord kehtivad siin erinevad reeglid „siseriikliku” laenamise ja välisturgudel laenamise vahel.

Ministrite Komitee juba tsiteeritud soovituse liikmesriikidele Rec(2004)1 finants- ja eelarvealase juhtimise kohta kohalikul ja regionaalsel tasandil punkt 24 ütleb: „*Üldiselt peab kohalikel ja regionaalsetel võimuorganitel olema õigus võtta laenu ainult investeerimiskulu rahastamiseks ja mitte jooksvaks kuluks. Võlataset tuleb hinnata võimuorgani omavahendite mahu suhtes, nende ulatuse, stabiilsuse ja ettenähtava arengu suhtes.”*

**4. Riiklikud ja rahvusvahelised suhted**

54) Need paragrahvid kirjeldavad üldjoontes regionaalsete võimuorganite võimuvolitusi ja tegevusvõimalusi koos muude võimutasanditega nii siseriiklikul kui ka välismaisel tasandil.

Regionaalsed võimuorganid võivad moodustada ühendusi oma tegevuse koordineerimise ja oma huvide kaitse eesmärgil. See on ühinemisvabaduse põhimõte, mis on siin ümber arvestatud regionaalsele institutsionaalsele tasandile.

Veel enam, see on täielikult kooskõlas tänapäeva kontekstiga, milles regioonidevaheline koostöö Euroopa Nõukogu erinevates riikides areneb.

Kuna võimuorganid võivad riiklikul tasandil koos töötada, võivad nad seda teha ka rahvusvahelisel tasandil; seda selgitab lause *„Regionaalsed võimuorganid võivad ka olla regionaalsete võimuorganite rahvusvaheliste organisatsioonide liikmed.”* Selle õiguse ainuke piirang on, et nende tegevus peab seonduma nende pädevusse kuuluvate küsimustega ja muidugi olema seadusega kooskõlas.

55) Kui nii, siis on loogiline, et regionaalsetel võimuorganitel peab olema lubatud osaleda Euroopa institutsioonide töös selle sõna avaras tähenduses. Nii Euroopa Liit kui ka Euroopa Nõukogu on loonud arvukalt regionaalsete küsimustega tegelevaid konsulteerimisfoorumeid ja võrgustikke. Niisiis võimaldab see paragrahv regionaalsetel võimuorganitel osaleda Euroopa küsimustes, loomulikult „*niivõrd, kui riiklik ja/või Euroopa õigus seda lubab.”*

See võib võtta regionaalsete võimuorganite vahetu kaasamise või nende esindamiseks moodustatud organite kaudu kaudse kaasamise kuju.

56) See paragrahv avab ukse piiriülesele koostööle, milles paljud regionaalsed võimuorganid juba osalevad. Sel eesmärgil on loodud isegi vastavad instrumendid.

Need piiriülesed või rahvusvahelised tegevused peavad olema kooskõlas mitte üksnes sellega, mida siseriiklik õigus lubab, vaid ka riigi rahvusvaheliste kohustustega ja üldisemalt, iga riigi välispoliitikaga.

**SOOVITUS 282 (2010)**

**Kongressi järg Euroopa Nõukogu kohaliku ja regionaalse omavalitsuse eest vastutavate Ministrite Konverentsile (Utrecht, Holland, 16.-17. november 2009)**

1. Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Kongress tervitab sisulisi diskussioone, mida peeti Euroopa Nõukogu kohaliku ja regionaalse omavalitsuse eest vastutavate Ministrite Konverentsil Utrechtis 16. ja 17. novembril 2009, mis kinnitas liikmesvalitsuste pühendusmust Euroopa Nõukogu tegevuste jätkamisele ja edasiarendamisele kohaliku ja regionaalse demokraatia valdkonnas.

2. Kongress märgib, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokoll (CETS No. 207) ja Territoriaalsete kogukondade ja võimuorganite vahelise piiriülese koostöö Euroopa raamkonventsiooni lisaprotokoll nr 3 (CETS No. 206) allkirjastas selle konverentsi ajal suur arv riike, mis annab tunnistust sellest pühendumusest. Ta loodab siiralt, et peatselt järgnevad teised allkirjad.

3. Silmas pidades regionaalse valitsemistasandi kasvavat tähtsust, usub ta, et Regionaalse Demokraatia Lähteraamistik, mille kohaliku ja regionaalse omavalitsuse eest vastutavad ministrid võtsid konverentsil teadmiseks, on oluline esimene samm regionaalse demokraatia tugevdamise protsessis.

4. Ta on seega rahul ministrite soovitusega, et Kongress ja Parlamentaarne Assamblee kasutaksid lähteraamistikku, kui nad kaalutlevad institutsionaalseid ja valitsemisreforme regionaalsel tasandil, ja teksti lülitamisega konverentsi lõppdeklaratsiooni.

5. Kongress tervitab ka pr M. Kiviniemi, Soome avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse ministri raportit Euroopa Nõukogu töö suurendamise kohta kohaliku ja regionaalse demokraatia valdkonnas, mis on oluline panus teema diskussiooni.

6. Kongress tahaks vaatamata sellele juhtida tähelepanu ühisele seisukohale, mille ta kiitis heaks koos Parlamentaarse Assambleega dokumendi suhtes, kriipsutades muu hulgas alla Euroopa Nõukogu poliitiliste organite mitmekesisuse tähtsust, mis on tema omapära ja tema panuse unikaalsuse märk.

7. Samal ajal toetab Kongress Kiviniemi raporti ettepanekut, et koostöö Euroopa Kohaliku ja Regionaalse Demokraatia Komiteega (CDLR) Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (STE No. 122) kohaldamise monitoorimise suhtes tuleb tõhustada. Mis puudutab Ministrite Komitee statuudikohast resolutsiooni CM/Res(2007)6, jätkab Kongress suurima tähtsuse omistamist selle monitoorimistegevustele ja usub, et CDLR-l on vaja edasi arendada tulemusena saadavaid soovitusi valitsustevahelisel tasandil.

8. Ülalöeldu valguses palub Kongress Ministrite Komiteed:

*a.* võtta teadmiseks need kommentaarid Kiviniemi raporti kohta ja jätkata Euroopa Nõukogu organite ja tegevuste mitmekesisuse tagamist, mis on selle võtmetähtsusega vara kohaliku ja regionaalse demokraatia valdkonnas, tagades ka institutsioonidevahelise ja -sisese koostöö taseme, mis võimaldab saavutada käegakatsutavaid tulemusi;

*b.* julgustada liikmesvalitsusi arvestama Regionaalse Demokraatia Lähteraamistikuga poliitikate sõnastamisel regionaalse tasandi suhtes või relevantsete institutsionaalsete reformide kontekstis;

*c.* allkirjastada Utrechti lõppdeklaratsiooni sätted Euroopa kohaliku demokraatia nädala kohta ja toetada ning julgustada tegevust, muu hulgas reklaamides seda üritust ja selle tulemusi liikmesriikide valitsuste seas.

*1. Arutatud ja heaks kiidetud Kongressi poolt 18. märtsil 2010, 2. istung (vaata Dokument CG(18)7, selgitav memorandum), raportöörid K. Andersen (Taani, R, ILDG) ja J.-C. Frécon (Prantsusmaa, L, SOC).*

**MINISTRITE KOMITEE POOLT HEAKSKIIDETUD VASTUS**

19. aprillil 2011 1112-ndal Ministrite Asemike koosolekul

CM/Cong(2011)Rec282 final – 21. aprill 2011

„Kohaliku ja regionaalse omavalitsuse eest vastutavate Ministrite Konverentsi Kongressi (Utrecht, Holland, 16.-17. november 2009) järg” - Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Kongressi soovitus 282 (2010)

1. Ministrite Komitee on hoolikalt kaalunud soovitust 282 (2010) „Kongressi järg Euroopa Nõukogu kohaliku ja regionaalse omavalitsuse eest vastutavate Ministrite Konverentsile (Utrecht, Holland, 16.-17. november 2009)”, millele ta juhtis liikmesriikide valitsuste tähelepanu ja mille ta saatis Euroopa Kohaliku ja Regionaalse Demokraatia Komiteele (CDLR) kommenteerimiseks.

2. Uurimise käigus võttis Komitee nõuetekohaselt arvesse Kongressi kommentaare raporti „Kuidas suurendada Euroopa Nõukogu tööd kohaliku ja regionaalse demokraatia valdkonnas?” kohta (Kiviniemi raport), mis esitati Euroopa Nõukogu kohaliku ja regionaalse omavalitsuse eest vastutavate Ministrite Konverentsi 16. istungjärgule. Komitee on pühendunud Euroopa Nõukogu institutsionaalsele struktuurile, milles Kongressil on tähtis roll. Sellega seoses viitab ta oma 1103-ndale istungile (19.-20. jaanuar 2011), kus ta võttis vastu statuudijärgse resolutsiooni ja Kongressi harta muudetud versiooni. Ta julgustab Kongressi jätkama oma tegevusi, mis on suunatud kohaliku ja regionaalse demokraatia tugevdamisele üleeuroopalisel tasandil. Ta leiab, et institutsioonidevahelise koostöö kõrge tase Euroopa Nõukogus annab tõhusa panuse selle eesmärgi saavutamisse. See on isegi veel vajalikum praegu käimasoleva reformiprotsessi kontekstis, mille üks eesmärke on tagada, et Kongressi tegevused aitavad enam kaasa organisatsiooni põhieesmärkidele.

3. Komitee märgib, et Utrechti deklaratsioon kutsub nimelt Kongressi osalema teatatud tegevustes ja tervitab fakti, et Kongress vastas nendele kutsetele positiivselt.

4. Ministrite Komitee julgustab liikmesriikide valitsusi võtma Regionaalse Demokraatia Lähteraamistikku arvesse seoses poliitikate ja reformidega, nagu on välja pakutud soovituse paragrahvis 8b. Ta tuletab meelde, et raamistiku valmistasid ühiselt ette Kongress ja CDLR „kasuliku ja praktilise soovitusena neile, kes kaaluvad institutsionaalseid reforme ja valitsemist regionaalsel tasandil, samuti Parlamentaarsele Assambleele ja Kongressile nende töös”.

5. Pöördudes valitsustevahelise koostöö kui monitooringuga seotud Kongressi soovituste järje osa võimaliku rolli poole, märgib Komitee, et see on üks arvukatest aspektidest, mida tuleb kaaluda Euroopa kohaliku omavalitsuse harta monitooringu üldise ülevaatamise kontekstis, mida teostab hr Chaves, Hispaania kohaliku ja regionaalse poliitika minister. Ministrite Komitee kaalub selle ülevaatamise järeldusi õigeaegselt.

6. Lõpuks tervitab Komitee otsust muuta „inimõigused kohalikul tasandil” 2011 Euroopa kohaliku demokraatia nädala põhiteemaks ja julgustab kõiki asjaosalisi panustama selle algatuse edukasse tulemusse.

**Euroopa kohaliku omavalitsuse harta**

**Artikkel 13. Võimuorganid, kellele käesolev harta laieneb**

Käesolevas hartas sisalduvad kohaliku omavalitsuse põhimõtted laienevad kõigile lepinguosalise riigi territooriumil asuvate kohalike võimuorganite kategooriatele. Lepinguosaline võib aga ratifitseerimis- või ühinemiskirja esitades määratleda kohalike või piirkondlike võimuorganite kategooriad, mille suhtes ta kavatseb käesoleva harta ulatust piirata või mida ta tahab käesoleva harta mõjuväljast eraldada. Samuti võib lepinguosaline käesoleva harta mõjuvälja lülitada hiljem teisi kohalike ja piirkondlike võimuorganite kategooriaid, teatades sellest Euroopa Nõukogu peasekretärile.

**Euroopa kohaliku omavalitsuse harta selgitav raport**

Artikkel 13

Põhimõtteliselt seonduvad Harta I osas esitatud nõuded kohaliku võimu kõigi kategooriatega igas liikmesriigis. Nad kohalduvad potentsiaalselt ka kõigile regionaalsetele võimuorganitele, kus need eksisteerivad. Siiski võib teatud regioonide spetsiaalne õiguslik vorm või konstitutsiooniline staatus (muu hulgas föderatsiooniks olevates liikmeriikides) välistada nende kuulumise kohalike võimuorganitega samade nõuete alla. Pealegi eksisteerib ühes või kahes liikmesriigis kohalike võimuorganite kategooria, millel on nende väikese suuruse tõttu üksnes vähesed või konsultatiivsed funktsioonid. Võtmaks selliseid erandlikke juhtumeid arvesse, lubab artikkel 13 osalistel välistada teatud võimuorganite kategooriad Harta kehtivusulatusest.

1. **Subsidiaarsuse printsiip** on disainitud selle kindlakstegemiseks, et otsused tehakse kodanikele nii lähedal kui võimalik, tagades selle, et kõrgemal tasandil sooritatav tegevus on õigustatav võimaluste valguses, mis on kättesaadavad riiklikul, regionaalsel või kohalikul tasandil. Põhimõte mõeldi välja selleks, et tuua kohad, kus otsuseid vastu võetakse, kodanikele lähemale ja vältimaks seda, et võimukantsid on ebasobivalt kaugel. Subsidiaarsuse põhimõttel ei ole mõju võimuvolituste tegelikule olemasolule, kuid ta muudab võimalikuks määrata kindlaks, kas olemasolevat võimu võib teostada või mitte, ning ta tuleb mängu vaid siis, kui esinevad konkureerivad võimuvolitused. [↑](#footnote-ref-0)
2. **Territoriaalse sidususe põhimõtet** võib määratleda kodanikevahelise – vaatamata sellele, kus nad elavad - õigluse põhimõttena: territoriaalse sidususe eesmärk on tagada kodanikele avalikele teenustele õiglased juurdepääsutingimused ning tagada optimaalsed tingimused konkurentsivõimelisuse, tasakaalustatud , jätkusuutliku arengu ja elukvaliteedi parendamise mõttes kogu riigis, võttes iseäranis asjakohaselt arvesse geograafiliste ja demograafiliste olukordade mitmekesisust. [↑](#footnote-ref-1)
3. (Föderaalsed või regionaalsed) üksused võivad teostada oma võimuvolitusi iseseisvalt ega pea teoreetiliselt olema vastutavad kõrgema või föderaalse võimuorgani või muu komponentüksuse ees selle viisi eest, kuidas nad teostavad oma võimuvolitusi. Komponentüksuste autonoomia on aga võimeline ohustama riigi struktuuri. Kõik üksused peavad seega järgima **„föderaalset” lojaalsust** ja teostades oma võimuvolitusi ja vastutust – hoiduma selliste sammude astumisest, mis võivad ähvardada üldist struktuurset tasakaalu ning kahjustada teiste komponentüksuste huve. [↑](#footnote-ref-2)
4. M. Jean-Claude Van Cauwenberghe’i, Kongressi regionaliseerimiseksperdi ettevalmistatud dokument [↑](#footnote-ref-3)
5. Doc 9824-3/6/2003, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, paragraph 30. [↑](#footnote-ref-4)
6. Hansum, Hurst ja Lillich, „The concept of autonomy in international law”, 1980. [↑](#footnote-ref-5)