

Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest
rahastatav regionaalarengu projekt
„Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja
haldusvõimekuse tõstmine“

**Projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö-
ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames
pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja
juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine**

LÕPPARUANNE

Tellijaja: Harjumaa Omavalitsuste Liit

Tallinn 2011

SISSEJUHATUS.....	5
Töös kasutatud lühendid.....	8
1. Pealinnapiirkonna juhtimis- ja õigusliku mudeli ülesehitamise ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö teoreetilised lähtekohad ja valikud	9
1.1 Vabatahtliku koostöö mudel.....	10
1.2 Mitmetasandiline mudel.....	11
1.2.1 Piirkondlik omavalitsus.....	11
1.2.2 Kohustusliku koostöö mudel.....	12
1.3 Unitaarne mudel.....	13
2. Mõnede Euroopa pealinnapiirkondade juhtimismudelite üldistamine.....	14
2.1 Soome ja Helsingi pealinnapiirkond	15
2.2 Taani ja Kopenhaageni pealinnapiirkond.....	17
2.3 Norra ja Oslo pealinnapiirkond	18
2.4 Lühiülevaade teiste pealinnapiirkondade õiguslikest ja juhtimisalastest valikutest.....	19
2.5 VÄLISRIIKIDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE.....	21
3. Valdade ja linnade koostöö juhtimisalased, organisatsioonilised ja õiguslikud võimalused ja piirid Eesti õigusruumis	23
3.1 Kohaliku omavalitsuse koostöö võimalused ja piirid Hartas ja põhiseaduses	23
3.2 Koostöö organisatsioonilised ja juhtimisalased võimalused ja piirid.....	25
3.3 Kohaliku omavalitsuse ülesannete ühise täitmise võimalused ja piirid	29
3.3.1 Ühise õigusruumi kujundamine	29
3.3.2 Koostöö, mis on seotud avalike teenuste osutamisega, kuid ei eelda haldusülesannete täitmiseks volitamist.....	32
3.3.3 Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmine koostöös.....	34
4. SA ERKAS poolt koostatud teenusestandardite analüüs	39

4.1 Jäätmejaama teenuse standard.....	41
4.2 Korraldatud jäätmeveo teenuse standard.....	43
4.3 Kergliiklustee hoolduse teenuse standard	45
4.4 Piiriületava kergliiklustee kavandamise, planeerimise ja ehitamise teenuse standard.....	46
4.5 Piiriülese mõjuga detailplaneeringute kavandamine, koostöö koostamisel ja piirinaaber omavalitsuste vahel kooskõlastamise teenuse standard	48
4.6 Detailplaneeringu algatamise taotluse vorm	49
4.7 Ühisveevärgi- ja –kanalisatsiooni teenuse standard.....	50
4.8 Ühisveevärgi ja/või kanalisatsiooniga liitumise teenuse standard	52
4.9 Avaliku ühistranspordi teenuse standard.....	53
5. Kohustusliku koostöö õiguslikud ja organisatsioonilised võimalused Eesti õigusruumis	57
6. Kohustusliku koostöö mudel kui alternatiiv ülesannete täitmisel	63
7. Õigusliku analüüsi kokkuvõte.....	70
8. Ettepanekud ja lähteülesanne õigusaktide koostamiseks	73
8.1 Ettepanekud kehtiva õigusruumi raamides:	73
8.2 Ettepanekud, mis eeldavad kehtiva õiguskorra muutmist	74
PEALINNAPIIRKONNA VALDADE JA LINNADE KOOSTÖÖLEPING	75
PEALINNAPIIRKONNA KOOSTÖÖLIIDU SEADUS	84
PIIRKONDLIKU KOOSTÖÖLIIDU SEADUS.....	98
KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS	113
JÄÄTMEHOOLDUSKESKUSE ASUTAMISDOKUMENDID.....	118
EDASISED TEGEVUSED	131
LISA 1 Ühistegevuse õiguslik regulatsioon Soome vallaseaduses	135
LISA 2 Ekspertarvamused	139
Ekspertarvamused uurimistöo I vahearuaude kohta (peatükid 1 ja 2)	139

Prof Arno Almanni ekspertarvamus.....	139
Toomas Sepa ekspertarvamus	141
PhD Urmas Arumäe ekspertarvamus	146
II ja III vahearuaude kohta esitatud ekspertarvamused	148
Prof Arno Almanni ja PhD Urmas Arumäe ekspertarvamus	148
Sulev Lääne ekspertarvamus	160

SISSEJUHATUS

Käesolev töö on koostatud Harjumaa Omavalitsuste Liidu tellimisel ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest ning Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue ja Viimsi valla ning Maardu, Saue ja Tallinna linna rahastatava projekti „Pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames.

Tallinna Tehnikaülikooli (edaspidi „ülikooli“) poolt läbi läbiviidav õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine põhineb suures osas teiste Harjumaa Omavalitsuste Liidu lepingupartnerite poolt läbi viidud uurimistööde tulemusel. (OÜ GEOMEDIA poolt ettevalmistatav „Uuringu ja analüüsi koostamine Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnapiirkondade ja Eesti omavalitsuste koostöökogemustest“ ja ERKASE poolt ettevalmistatav „Kuue valdkonna ühiselt osutatavate teenuste kvaliteedistandardite väljatöötamine“)

Seega on Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidav uurimistöö kokkuvõttev, vormistades teiste lepingupartnerite tööle juhtimisalase ja õigusliku raamistuse.

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp lähtus uurimistöö koostamisel järgmistest asjaoludest:

- Lepingu lähteülesanne;
- Pealinnaregiooni projektinõukogu seisukohad;
- Pealinnaregiooni projektinõukogu liikmete ja ekspertide (prof Arno Almann, PhD Urmas Arumäe, Toomas Sepp, Sulev Lääne, Madis Kaldmäe, HOL tegevjuht Aarne Rentik) poolt esitatud ettepanekud;
- Riigikogu põhiseaduskomisjonis 19. oktoobril toimunud arutelu tulemused (HOL tutvustas põhiseaduskomisjonile pealinnaregiooni projekti.)

Vastavalt eeltoodule on käesoleva töö sisu alljärgnev:

- **1. peatüki** põhisisuks on juhtimise ja kohaliku omavalitsuse koostöö teoreetiliste lähtekohtade ja valikute esitamine, selgitades välja nende õigus- ja juhtimisalased aspektid. Nimetatud peatüki aluseks on erialase teoreetilise kirjanduse ja läbi viidud uuringute läbitöötamine;
- **2. peatükis** esitatakse mõningate välisriikide õigus- ja halduspraktika võrdlev analüüs. Siinkohal on lähtematerjaliks OÜ Geomedia poolt koostatud Helsingi, Oslo ja Kopenhaageni juhtimis- ja õigusalaste mudelite analüüs ning ülikooli poolt täiendavalt kogutud andmed;

- **3. peatükis** analüüsitakse valdade ja linnade koostöö juhtimisalaseid, organisatsioonilisi ja õiguslikke võimalusi ja piire Eesti õigusruumis lähtudes Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, põhiseadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Seejuures pööratakse põhirõhk ühise õigusruumi kujundamise ja haldusülesannete (Halduskoostöö seaduse tähenduses) volitamise võimalikkusele ja piiridele kehtivas õigusruumis;
- **4. peatükis** tehakse SA ERKAS poolt välja töötatud avaliku teenuse standardite ning nende rakendamiseks vajalike õiguslike, organisatsiooniliste ja juhtimisalaste valikute analüüs;
- **5. ja 6. peatüki** teemaks on kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamise võimalikkuse analüüs Eesti õigusruumis .

Tallinna Tehnikaülikooli ettepaneku alusel nõustus projektinõukogu, et ülikool koostab järgmiste õigusaktide ja dokumentide eelnõud:

- *Pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostööleping, millega osapooled võtavad eesmärgiks kehtestada ERKAS-e poolt koostatud avaliku teenuse standardid.*
- *Pealinnaregiooni seaduse eelnõu koos seletuskirjaga. Pealinnaregiooni seadus käsitleb kohustusliku koostöö mudeli sisseviimist (esialgu ühistranspordi ja jäätmemajanduse valdkondades, hiljem võib koostöövaldkondi laiendada) ning sellise koostöö organisatsiooniliste, juhtimisalaste, õiguslike ja finantsmudeli alaste aspektide lahendamist. Eelnõu koostamisel lähtutakse ERKAS poolt koostatud avaliku teenuse standarditest ja Tallinna Tehnikaülikooli uurimistöö aruannetest.*
- *III etapi ettevalmistamise käigus ilmnes vajadus koostada eelnõu piirkondliku koostööliidu õiguslike, organisatsiooniliste ja juhtimisaluste sätestamise kohta nn universaalses seaduses. Vajadusel võib nimetatud eelnõu vormistada ka Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eraldi peatükina, kuid see on pigem vormiline kui sisuline küsimus*
- *Lisaks eeltoodule koostati Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles antakse kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatud mittetulundusühingutele, mille liikmeks saavad olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused, võimalus oma juhtimiskorralduses (üldkoosolekul ja teises juhtorganites liikmete esindatuse ja hääleõiguse määramisel) lähtuda mittetulundusühingu liikmeks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust.*
- *Kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktide ja halduslepingute pakett, mis on vajalik pealinnapiirkonna ühise jäätmehoolduskeskuse (vabatahtliku koostöö alusel moodustatud MTÜ) moodustamiseks ning vastava MTÜ asutamislepingu ja põhikirja.*

Käesolevasse lõpparuandesse on lisatud töö kohta koostatud ekspertarvamused. Ekspertarvamused, milles viidatakse I vahearuandele, käsitlevad 1. ja 2. peatükis käsitletud

teemasid. Ekspertarvamused, milles viidatakse II vahearuandele, puudutavad õigusliku analüüsi peatükke. III vahearuanne sisaldas väljatöötatud õigusakte.

Lõpparuande tekst kajastab ekspertarvamustes esitatud sisulisi ja vormilisi märkuseid, samuti on lõpparuannet täpsustatud või pikemalt lahti kirjutatud ekspertide poolt õiguslikes küsimuses tehtud ettepanekute alusel.

Avalike teenuste standardite korral ei ole ülikooli uurimisgrupp piirdunud pelgalt standardi analüüsiga kehtiva õigusruumi baasil, vaid on välja pakutud ka võimalikud alternatiivid. Kohaliku omavalitsuse üksuste sotsiaalmajandusliku koostöö territoriaalne ulatus (edaspidi kasutatud mõistet „teenuspiirkond“) võib olla nii kitsam kui laiem kui üks maakond (nt pealinnapiirkond, Põhja-Raplamaa ühistranspordi kontekstis jne) Uurimistöö tegijad lähtuvad ratsionaalse teenusepiirkonna põhimõttest ja seetõttu ei võeta lähtealuseks seda, et maakondlik liit peaks olema käesoleva töö raames käsitleva koostöö (konkreetsete kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise käigus ühise õigusruumi kujundamine, avalike teenuste tagamine ja osutamine) ainuvõimalikuks korraldajaks va regionaalsed ülddokumendid nt piirkondlik arengukava ja planeeringud.

Uurimistöö autorid püüavad anda oma panuse ka kohaliku omavalitsuse valdkonnas kasutatavasse õiguskeelde. Näiteks miks ei või kasutada lohiseva „kohaliku omavalitsuse üksus(t)e“ (rääkimata ilmselgest vigasest sõnast – kohalik omavalitsusüksus) asemel ilusaid emakeelseid mõisteid „vald ja/või linn“? Seadusandja jmt võivad küll väita, et „kohaliku omavalitsuse üksus“ on avaram ja vajadusel tulevikkusuunatum mõiste kui „vald ja linn“, aga tegelikult on ju meie PS § 155 vald ja linn ning tagatud on seega ka nende haldusterritoriaalsete üksuste olemasolu stabiilsus. Seega nt lausetes „Pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste ...“ puhul pole muud taunimisväärtset kui nõ iluviga. Miks mitte kasutada „Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ...“ (eeldusel muidugi, et mõlemaid haldusterritoriaalseid üksusi on rohkem kui üks).

Konsultandi meeskonda juhtis Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna dekaan, kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetooli juhataja, professor Sulev Mäeltsemees. Lõpparuande koostas kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetooli lektor PhD Mikk Lõhmus. Lõpparuande ettevalmistamisel osales Õiguse instituudi magistrant Kristin Lepikson.

Töös kasutatud lühendid

1. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta	Harta
2. Halduskoostöö seadus	HKS
3. Haldusmenetluse seadus	HMS
4. Jäätmeseadus	JäätS
5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus	KOKS
6. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus	KOLS
7. Mittetulundusühingute seadus	MTÜS
8. Põhiseadus	PS
9. Tsiviilseadustiku üldosa seadus	TsÜS
10. Äriseadustik	ÄS
11. Ühistranspordiseadus	ÜtS
12. Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus	ÜVKS

1. Pealinnapiirkonna juhtimis- ja õigusliku mudeli ülesehitamise ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö teoreetilised lähtekohad ja valikud

Avalik haldus, sh kohaliku omavalitsuse organid on demokraatlikus ühiskonnas selleks hoovaks, mille abil suunata (avalikes huvides) ühiskonna protsesse. Nende üks ülesanne on vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele (§ 3, lg 7) avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel. Tegelikult tuleks mõistet „teenuste osutamine“ käsitleda laiemalt. Kohaliku omavalitsuse organite ülesanne on tagada oma valla või linna elanikele teenuste osutamine sõltumata sellest, kas nad osutavad neid oma hallatava asutuse, oma munitsipaalomandis või osalusega äriühingute või mittetulundusühingute abil või ostavad teenust eraettevõtelt või mõne teise kohaliku omavalitsuse hallatavalt asutuselt või selle omandis või osalusega äriühingult või mittetulundusühingult.

Põhimõttelise tähtsusega on küsimus, mida nimetada kohaliku omavalitsuse üksuste koostööks. Meie arvates saab kohaliku omavalitsuse üksuste koostööst rääkida alles seal ja siis, kui iseorganiseeruvaid protsesse püütakse avaliku halduse institutsioonide poolt õiguslikult, juhtimisalaselt, majanduslikult, organisatsiooniliselt jne suunata, koordineerida vms.

Avaliku halduse oluline ülesanne on vastavate regulatsioonidega luua õigus- ja majandusruum, mis vastab ühiskonna (antud etapi) vajadustele ja võimalustele ning võimaldab tõsta elanike heaolu. Õigusruumi loomine võib nõuda teatud juhtudel vastavate seaduste vastuvõtmist, kuid sageli piisab oma kohaliku omavalitsuse organi regulatsioonidest. Nii õigus- kui majandusruumi (sh vastavate juhtimisstruktuuride) loomisel on erinevad riigid lähtunud erinevatest valikutest ning seetõttu võib Euroopa riikide õigus- ja halduspraktika alusel konstrueerida erinevaid õiguslaseid- ja juhtimismudeleid.

Pealinna ja tema tagamaa (edaspidi pealinnapiirkonna) juhtimismudeli valiku küsimus taandub paljuski riigis kasutatavale kohaliku omavalitsuse organisatsioonilisele korraldusele ning selle õiguslikele, juhtimisalastele ja majandusalastele aspektidele. Pealinnapiirkonna juhtimise ning kogu kohaliku omavalitsuse korralduse osas laiemalt osas on teaduskirjanduses eristatud kolme põhimõttelist mudelit (Barlow 1994):

- Vabatahtliku koostöö mudel (nimetatud ka hajamudeliks);
- Mitmetasandiline mudel;
- Unitaarne mudel.

Alljärgnevalt esitatakse kõikide mudelite ülevaade ja mudelitest lähtuvad õiguslikud ja juhtimisalased aspektid.

1.1 Vabatahtliku koostöö mudel

Vabatahtliku koostöö mudel tähendab seda, et koostöö põhineb kohaliku omavalitsuse üksuste vaba kaalutluse tulemusel ja pealinnapiirkonnas puudub piirkondlik omavalitsus või seaduse alusel moodustatud muu piirkondlik tasand. Nimetatud mudelit iseloomustavad järgmised aspektid:

- Koostöö tegemine vabatahtlikkuse alusel. Riigi poliitika võib olla koostööd soosiv ja/või suunav, kuid koostöös osalemine on kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu vaba kaalutluse tulemus;
- Riigi õigusruum sätestab erineva üldistusastmega koostöö õiguslikud raamid, seejuures võib õiguslik raamistus olla koostööd soosiv st arvestatakse kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni omapära. Teine variant on see, kus koostöö toimub üldistes õiguslike raamides, mis ei ole välja töötatud konkreetsetl kohaliku omavalitsuse vajadusi silma pidades.

Vabatahtliku koostöö piirkond võib hõlmata kas ühiste huvidega naaberomavalitsusi, teatud teenusepiirkonda või olla maakonnaülene. Vabatahtlik koostöö on väärtustatud ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas.¹ Antud mudeli suurimaks probleemiks on see, et vabatahtlik koostöö alati ei toimi² ning seadusandlik raamistik, üksuste erinev suurus, majanduslik võimekus jms võib mõjusaks avaliku võimu teostamiseks ja avalike teenuste tagamiseks ebapiisavaks osutada. (Mäeltsemees, Lõhmus, 2008)

Uurimistöo koostajad tahavad siinkohal kindlasti tähelepanu juhtida nüansile, et antud juhul peetakse silmas pealinnapiirkonna kui terviku juhtimismudelit. Kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlik koostöö võib toimida (ja praktikas toimibki) ka paralleelselt mitmetasandilise mudeliga (piirkondliku omavalitsuse või kohustusliku koostöö mudeliga).

¹ **Artikkel 10.** Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=24755&id=13104622>

² Tallinna Tehnikaülikooli poolt 2007.a Harjumaa omavalitsusjuhtide hulgas läbiviidud uuring näitas, et peamised koostööd takistavad tegurid on järgmised (Mäeltsemees jt 2007):

- Kui koostööd hakatakse hindama üksnes selle järgi, mida üks konkreetne vald või linn sellest kasu saab, arvestamata maakonna või piirkonna kui terviku huvidega, on vabatahtlik koostöö ebaõnnestunud.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse tulubaas võimaldab iseseisvalt hakkama saada;
- Õiguslikud takistused nt ühistranspordi korraldamisel valdade ja linnade koostöös jne;
- Õigusruum soosib kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist konkurentsi ja see pärsib koostööd;
- Kõiki osapooli tuleb kohelda kui võrdseid partnereid. (peeti silmas Tallinna domineerimist)

1.2 Mitmetasandiline mudel

Mitmetasandilise mudeli korral on lisaks kohalikule omavalitsusele moodustatud kohustuslik piirkondlik tasand. Tulenevalt mitmetasandilise mudeli õiguslikust korraldusest eristatakse siin kahte olemuslikult erinevat alternatiivi (Lõhmus 2008):

1. Piirkondlik omavalitsus;
2. Kohustusliku koostöö mudel.

1.2.1 Piirkondlik omavalitsus

Nagu nimigi ütleb, tähendab piirkondlik omavalitsus seda, et lisaks kohaliku omavalitsuse üksustele on piirkonnas (olgu selleks, siis ajalooliselt väljakujunenud maakond, teatud teenusepiirkond vms) moodustatud II tasandi omavalitsus (edaspidi piirkondlik omavalitsus). Piirkondliku omavalitsuse põhilised iseloomustavad aspektid on järgmised:

- Demokraatlikult valitud esinduskogu. Valitud esinduskogu on kohaliku omavalitsuse ja põhiline tunnus ning sätestatud sellisena ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas.³
- Põhiseadusega või seadusega sätestatud pädevus, õigused, kohustused ja vastutus ning tulubaas.

Piirkondliku omavalitsuse mudel võimaldab piirkondlikul tasandil tagada demokraatliku juhtimise, aga tingib ka olulisi konfliktipunkte. Peamiseks sõlmprobleemideks on funktsioonide jaotus kahe autonoomse tasandi vahel sh jäigalt määratud piirkond, suuremate partnerite vältimatu domineerimine (olukorras kus piirkonnas on domineeriv keskus), tulubaasi formeerumine, väikeriigis ka kompetentsi hajumine. (Barlow 1994; Mäeltsemees 2004; Mäeltsemees, Lõhmus 2008) Probleemina võib välja tuua ka selle, et piirkondlik omavalitsus on kindla territoriaalse ulatusega, teenusepiirkonnad võivad olla erineva optimaalse suurusega.

Kui kohaliku omavalitsuse tasandil on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. (Lõhmus 2008) Uuema aja suundumuseks on avalike ülesannete ja teenuste tagamiseks otstarbekate (seda nii maa-ala kui ülesande eripära arvestavate) piirkondlike tasandite (teenuse piirkondade) moodustamine (Hooghe, Marks 2003).

³ Harta artikkel 3: Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. **Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed.** Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=24755&id=13104622>

1.2.2 Kohustusliku koostöö mudel

Kohustusliku koostöö mudeli rakendamine tuleb kõne alla seal, kus optimaalne teenusepiirkond on suurem kui üksiku kohaliku omavalitsuse territoorium avaliku huvi seisukohalt on oluline, et teenus oleks soodsaimal viisil tagatud, kuid vabatahtliku koostöö mudel seda erinevatel põhjustel ei taga. Kui tervikuna ühetasandilise omavalitsuskorraldusega riigis on problemaatiline teatud riigi osas piirkondliku omavalitsusliku mudeli konstrueerimine, siis erinevate avalike ülesannete täitmisele suunatud mitteomavalitsusliku tasandi moodustamine on avaliku halduse seisukohalt õigustatum.

Kohustusliku koostöö mudelit iseloomustavad järgmised aspektid:

- Koostöö tegemine seadusega sätestatud teenuse- vms piirkonnas (või seadusega loetletud kohaliku omavalitsuse üksuste vahel) ja valdkondades on kohustuslik.⁴
- Õigusruum sätestab sellise koostöö õiguslikud ja juhtimisalased alused. Kuna kohustusliku koostöö sätestatakse seadusega ja suunitlusega kohalikule omavalitsusele kui institutsioonile, siis on sellise koostöö õiguslik ja juhtimisalased lahendused vastavuses kohaliku omavalitsuse vajaduste ja omapäraga.

Kohustusliku koostöö mudel võimaldab ehitada juhtimis- ja õigusliku mudeli, mis arvestab optimaalset teenusepiirkonna suurust, partnerite suurust, majanduslikku võimekust ning samas tasakaalustatud esindatust juhtorganites ning tasakaalustatud teenuse finantseerimist.⁵ Kohustusliku koostöö põhiliseks probleemiks võib pidada demokraatia mõiste hägustumise otsustusprotsessis (kontrolli ja vastutuse hajumine), kuna üldjuhul moodustatakse otsustusorgan delegeeritud esindajatest. Küsimus on ka süsteemi läbipaistvuses. Õiguslikku küsimuse võib teoreetiliselt tekitada ka see, kuivõrd on kohaliku omavalitsuse kohustuslik koostöö kooskõlas hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega. Riikide praktika (sellest hiljem) näitab, et kohustuslikku koostööd ei ole peetud nimetatud põhimõttega vastuolus olevaks ning juriidilised probleemid võivad tulenevad üksnes siseriiklikust õigusest.

⁴ Mõned riigid on selle sätestanud ka põhiseaduses nt Kreeka põhiseaduses artikkel 102 lg 3 sätestab, et „*seadusega võidakse moodustada kohustuslikud ja vabatahtlikud kohalike omavalitsuste liidud teenuste osutamiseks ja neid juhivad valitud organid*“ („*The law may provide for compulsory or voluntary associations of local government agencies to execute works or render services; they shall be governed by a board of elected representatives of each municipality or community participating therein in proportion to the population.*”).
<http://www.hri.org/docs/syntaxma/artcl120.html#A102>

⁵ Avaliku halduse seisukohast on ka Tallinna linnaregiooni juhtimismudeli konstrueerimise oluliseks mõjufaktoriks tuumiklinna ülisuur domineerimine oma tagamaa üle, Tallinnas elab 74,4 % Harjumaa elanikest, aga kui piiritleda linnaregioon pealinna ja ümbritseva 10 omavalitsusega, siis koguni 83,3%. (Mäeltseemes, Lõhmus 2008) Täpselt samad tunnused iseloomustavad ka Eesti lõunanaabri Läti pealinna Riia pealinnapiirkonna, kus pealinn domineerib ülisuurelt oma linnaregioonis. (Mäeltseemes, Lõhmus 2008) Seega on tasakaalustatud juhtimismudeli väljaarendamine võtmetähtsusega probleem.

1.3 Unitaarne mudel

Unitaarse mudeli seisukohalt on määrav see, kuidas pealinnapiirkonda piiritleda. Üldlevinud tähenduses koosneb pealinnapiirkond tuumiklinnast ja seda ümbritsevast tagamaast, mis moodustub tuumiklinna ümbritsevatest haldusüksustest ning mille elanikkonna valdav osa käib tuumiklinnas tööl. Erinevates uuringutes on selleks osatähtsuseks pakutud 15%. (Leetmaa 2008) Mudel ise tähendab, et kogu piirkonnas tegutseb üks esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksus ja sellel üksusel võivad olla detsentraliseeritud juhtimistasandid (linnaosad, osavallad vms), mis aga ei ole iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused. Unitaarne mudel on aktuaalne eeskätt linnasisese juhtimise kontekstis ning selle mudeli kasutamine tervikliku pealinnapiirkonna juhtimisel ei ole Euroopa praktikas kasutamist leidnud. (*Status of Capital Cities ... 2007*; Lõhmus 2008a,b)

2. Mõnede Euroopa pealinnapiirkondade juhtimismudelite üldistamine

Vaatluse all olid järgmised riikide õigusaktid:

Soome

- Kuntalaki („Vallaseadus“)
- Laki Pääkaupunkiseudun Yhteistyövaltuuskunnasta (YTV Laki), („Pealinna koostööpiirkonna seadus“)
- Laki Pääkaupunkiseudun Kuntien Jätehuolto ja Joukkoliikennettä Koskevasta Yhteistoiminnasta („Pealinnapiirkonna valdade jäätmehoolduse ja ühistranspordi seadus“)
- Laki Kainuun Hallintokokeilusta („Kainuu maakonna valitsemise seadus“)

Rootsi

- Kommunallag („Kohaliku omavalitsuse seadus“)

Norra

- Lov om Kommuner og Fylkeskommuner („Kommuunide ja maakondliku omavalitsuse seadus“)

Taani

- Lov om Hovedstadens Udviklingsråd („Pealinna arengunõukogu seadus“)
- Lov om Kommunernes Styrelse („Kohaliku omavalitsuse seadus“)
- Lov om Forpligtende Kommunale Samarbejder („Kommuunide kohustusliku koostöö seadus“)

Läti

- Reģionālās attīstības likums („Regionaalarengu seadus“)
- Likums "Par pašvaldībām" („Kohaliku omavalitsuse seadus“)

Poola

- Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy („Varssavi juhtimise seadus“)

Analüüsi käigus selgitatakse välja järgmised valitud riikide (eeskätt Põhjamaade) pealinnapiirkondade juhtimis- ja õiguselased küsimused:

1. Missugused võimalikud alternatiivid näeb ette riigi õigusruum, missugune on konkreetne mudeli(te) valik pealinnapiirkonnas;

2. Kas õigusruum ja seadusandlik raamistus arvestab kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni omapäraga;
3. Kuidas moodustatakse otsustusorgan, kuidas see arvestab erinevate partnerite (pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste) partnerite suurst, majanduslikku võimekust jms iseloomustavaid aspekte.
4. Kas otsustusorganit ei valita vahetult elanike poolt (piirkondliku omavalitsuse korral), siis kuidas määravad koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksused selle organi liikmed, missuguseid poliitilisi jms aspekte peab siin arvestama?

2.1 Soome ja Helsingi pealinnapiirkond

Soome kasutab käesoleva töö seisukohalt väga mitmepalgelist süsteemi- reservatsioonidega võib tõdeda, et riigist leiab nii vabatahtliku koostöö, kohustusliku koostöö kui ka piirkondliku omavalitsuse mudel, sh on nendest kaks esimest erinevates vormides kasutusel Helsingi pealinnapiirkonnas. Kuigi Soome kohalik omavalitsus on ühetasandiline, kasutatakse ka siin ühte avaliku halduse eksperimenti⁶: selleks on Kainuu maakond, milles viiakse alates 2003. aastast eriseaduse alusel läbi eksperimenti (kuni 2012 a. lõpuni), millega suurendati maakonna võimuorganite autonoomiat (sh valitav volikogu) st sisuliselt moodustati ühes piirkonnas piirkondlik omavalitsus.

Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö põhialused on sätestatud vallaseaduse 10. peatükis. Raamseadusest tulenevad järgmised põhimõtted, mis laienevad nii **vabatahtliku kui kohustusliku koostöö mudelitele**:

- Koostöö on vabatahtlik, kuid seadusega võib sätestada kohustusliku koostöö valdkondi. Teatud laadis kohustusliku koostööna võib näha ka PARAS programmi raames sätestatud teatud valdkondade kohustusliku koostöö piirkondi (nt tervishoiu ja sotsiaalkoostöö piirkond 20 000 inimest). Pealinnapiirkonnas on eriseadusega tehtud koostöö teatud valdkondades kohustuslikuks.
- Koostöö võib toimuda ühisasutuse vormis või üks omavalitsus võib täita kahe või mitme omavalitsuse üksuse ülesannet. Vabatahtliku koostöö korral sätestatakse koostöö õiguslikud alused, juhtimisalane korraldus ja valdkonnad aluslepinguga. Kohustusliku koostöö korral sätestatakse need valdkonnad seadusega.
- Otsustusprotsess ja liikmete hääleõiguse põhimõtted otsustusorganis lepitakse kokku aluslepingus.⁷ Otsevalimist ei kasutata. Eraldi kord on seadusega ette nähtud aluslepingu

⁶ Eksperimentide kasutamine on teiste riikide kohaliku omavalitsuse õigus- ja halduspraktikas väga levinud.

⁷ Leping peab muuhulgas sätestama järgmised küsimused:

- Kuidas korraldatakse otsustusprotsess;

muutmiseks, selle poolt peab olema vähemalt 2/3 liikmesomavalitsustest, kus peab elama vähemalt 1/2 koostööpiirkonna elanikest.

- Otsustusorgan tuleb moodustada lähtudes liikmesomavalitsuste volikogudes esindatud nimekirjade/poliitiliste gruppide poolt kohalikel valimistel saadud häälte osatähtsusele.
- Liikmed nimetab kohaliku omavalitsuse üksuse valitsus. Erandiks on maakonnavolikogud, mille otsustusorgani liikmed peavad olema nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmete hulgast nii, et igal liikmesomavalitsusel on vähemalt üks koht.

Arvestades Soome vallaseaduse põhjalikke sätteid koostöö õigusliku korralduse kohta, on nimetatud peatüki tõlge lisatud käesolevale lõpparuandele (Lisa 1)

Helsingi pealinnapiirkonnas kasutatakse nii vabatahtliku kui kohustusliku koostöö mudelit. Spetsiifilise kohustusliku koostöö valdkonnad sätestatakse eriseadusega, milleks on Pealinnapiirkonna jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadus. Nimetatud seadus ei sätesta koostöö õiguslikke ja juhtimisalaseid lahendusi, vaid piiritleb koostööpiirkonna ja koostöövaldkonnad. Seaduse põhjal on moodustatud kaks kohustusliku koostöö institutsiooni: ühistranspordiga tegelev HSL (Helsingin Seudun Liikenne) ja keskkonnavaldkonnas tegutsev HSY (Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut). Kohustuslik koostöö piirkond on piiritletud Helsingi, Espoo, Vantaa ja Kauniainen linnaga, kuid seadus lubab koostööpiirkonda haarata ka teisi kohaliku omavalitsuse üksusi. HSL-i kuuluvadki lisaks eelnimetatud ka Kerava ja Kirkonummi kommuunid.

Käesoleva lõpparuande seisukohalt on oluline häälte jaotus mõlema kohustusliku koostöö institutsiooni otsustusorganites. Oluline on see sellepärast, et koostööpiirkonnas domineerib elanike arvu osas Helsingi, samas on mõlema institutsiooni liikmete hulgas Helsingist tunduvalt väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksusi. Seadusega partneromavalitsuste otsustusõiguse suurust üldkoosolekul ja valitsuses ei määrata, seda reguleerib alusleping. Aluslepingutes on sätestatud, et ükski kommuun ei oma üldkoosolekul absoluutselt häälteenamust, kuid suurima elanike arvuga üksus nimetab valitsuse esimehe. Häälte jagunemist koostöö institutsiooni üldkoosolekul ja juhatuses iseloomustab järgmine tabel:

-
- Ühisasutuse organite liikmete või üldkoosolekul valdu esindavate isikute arv ja hääleõiguse põhimõtted;
 - Ühisasutuse üldkoosoleku ülesanded ja pädevus;
 - Missugune organ esindab ühisasutust;
 - Liikmete panus ühisasutusse (varad, võlad jms);
 - Väljaastumise alused ja tingimused;
 - Ühisasutus revideerimise alused ja kord;
 - Ühisasutuse lõpetamise alused ja kord ning ühisasutusest väljaastumise aluse ja kord.

Tabel 1 Kommuunide hääleõigus HSL-is ja HSY-s

Kommuun	HSL üldkoosolek	HSL valitsus liikmed	HSL valitsus asendusliikmed	HSY üldkoosolek	HSY valitsus liikmed	HSY valitsus asendusliikmed	
1	Helsinki	50,0%	7	7	50 %	7	7
2	Espoo	23,4%	3	3	27 %	3	3
3	Vantaa	19,0%	3	2	22 %	3	3
4	Kauniainen	0,8%	-	1	1 %	1	1
5	Kerava	3,3 %					
6	Kirkonummi	3,5 %	1	1			

Allikas: HSL, HSY

Eelpool kirjeldatud Helsinki pealinnapiirkonna koostöömudel kehtib alates 1. jaanuarist 2010. Kuni selle ajani reguleeris pealinnapiirkonna koostööd Helsinki pealinnapiirkonna seadus. Seadus piiritles pealinnapiirkonna Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen linnaga. Uurimistö autorite hinnangul on oluline välja tuua ka selle tänaseks kehtetu seaduse olulisemad sätted:

- Seadus sätestas Helsinki pealinnapiirkonna kohustusliku koostöö ühistranspordi ja keskkonna valdkondades st samades valdkondades mis 1. jaanuarist 2010 kehtima hakanud Pealinnapiirkonna jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadus.
- Erinevalt kehtivast kohustuslikku koostööd reguleerivast seadusest sätestas seadus pealinnapiirkonna koostööorgani juhtimiskorralduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste esindusnormid regionaalnõukogus (otsustusorgan). Vastavalt seadusele oli Helsingil 11 esindajat, Espool ja Vantaal 5 ja Kauniainenil 1 koht.
- Seaduses kirjutati lahti pealinnapiirkonna finantseerimismudel.

Õiguslikus mõttes tähendas 1. jaanuaril toimunud pealinnapiirkonna juriidiline raamistuse muutumine sisuliselt seda, et pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused said Vallaseaduses lubatud piirides vabaduse otsustada kohustusliku koostöö organisatsioonilise ja juhtimisalase vormi valiku. Koostöövaldkonnad ei muutunud.

2.2 Taani ja Kopenhaageni pealinnapiirkond

Taani Kuningriik kasutab kahetasandilist omavalitsussüsteemi, esmatasandi moodustavad kommuunid ja piirkondliku omavalitsuse regioonid (5 tk). Ka Taanis on seadusega sätestatud teatud valdkondades kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö, kuid see kehtib omavalitsusüksustele, kus elab alla 20 000 elaniku.

Taani on analoogiliselt Soomele pealinnapiirkonna koostöö korraldamisel viimasel kahel aastakümnel kasutanud erinevaid variante. Kuna meie praegune haldusterritoriaalne korraldus on

lähedasem Taanile enne 2007. aasta haldusterritoriaalset reformi, siis on otstarbekas puudutada seda mudelit (kuigi Taani oli ja on piirkondliku omavalitsusega riik). 1997.a võttis Taani parlament vastu seaduse Pealinna Arengunõukogu moodustamise kohta. Seadus reguleeris koostööd Kopenhaageni ja Frederiksbergi kommuuni (need kommuunid olid ka maakonna staatuses) ning lisaks Roskilde maakonna vahel. Pealinna Arengunõukogu tegeles järgmiste valdkondadega:

- Regionaalne planeerimine ja regionaalse sisuga ülesanded seoses Oresundi piirkonna koostööga;
- Ühiskondliku transpordi korraldamine ja käigushoidmine;
- Regiooni ettevõtluspoliitika koordineerimine ja regionaalne turismialane tegevus;
- Regionaalse kultuuri arengu toetamine ja regionaalse tähtsusega initsiatiivid kultuuri valdkonnas.

Pealinna arengunõukogu otsustusorganisse kuulusid ametikoha järgi Kopenhaageni ja Frederiksbergi kommuunide ning Kopenhaageni, Frederiksbergi ja Roskilde maakonnanõukogude esimehed, lisaks valis Kopenhaageni volikogu ja Kopenhaageni maakonnanõukogu kumbki kaks esindajat oma liikmete hulgast ning Frederiksbergi ja Roskilde maakonnanõukogud ühe esindaja. Seejuures oli esindaja valinud volikogudel õigus anda oma esindajatele suuniseid.

01.01.2007 viis Taani läbi ulatusliku kohaliku omavalitsuse reformi. Reformi käigus vähendati Taani kohalike omavalitsuste arvu 271 üksuselt 98 üksuseni ja ühe reformi osana kaotati ka Pealinna Arengunõukogu ning pealinn koos teda ümbritseva 28 omavalitsusega moodustas teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksuse (*Region Hovedstaden*).

2.3 Norra ja Oslo pealinnapiirkond

Norras Kuningriigis on sarnaselt Taaniga piirkondliku omavalitsuse tasand. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö põhialused on sätestatud kohaliku omavalitsuse seaduse 5. peatükis. Kohustuslikku koostööd Norra õigusruum ette ei näe. Raamseadusest tulenevad järgmised põhimõtted, mis laienevad **vabatahtliku koostöö mudelitele**:

- Koostöö on vabatahtlik, kohustusliku koostööd seadus ette ei näe.
- Koostöö võib toimuda ühisasutuse vormis või üks omavalitsus võib täita ühe või mitme omavalitsuse eest ülesannet. Koostöö õiguslikud alused, juhtimisalane korraldus ja valdkonnad aluslepinguga.
- Otsustusprotsess ja liikmete hääleõiguse põhimõtted otsustusorganismis lepitakse kokku aluslepingus.⁸ Otsevalimist ei kasutata.

⁸ Leping peab muuhulgas sätestama järgmised küsimused:

- Kuidas korraldatakse ühisasutuse otsustusorganism, missugune on otsustusorgani töökorraldus;
- Ühisasutuse koostöövaldkonnad;
- Partneromavalitsuste rahalised kohustused ühisasutuse ees;

- Otsustusorgan tuleb moodustada lähtudes liikmesomavalitsuste volikogudes esindatud nimekirjade/poliitiliste gruppide poolt kohalikel valimistel saadud häälte osatähtsusele.

2.4 Lühiülevaade teiste pealinnapiirkondade õiguslikest ja juhtimisalastest valikutest

Rootsi Kuningriik kasutab samuti piirkondliku omavalitsuse mudelit. Pealinna kohta puudub eriseadus ning nii kommuunide kui maakondade (läänide) tegevust reguleerib kohaliku omavalitsuse seadus. Stockholmi kommuun kuulub koos teda ümbritseva 25 kommuuniga Stockholmi maakonda (Stockholms län). Kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd reguleerib Rootsi kohaliku omavalitsuse seaduse § 20- § 28, oma sisult ei erine seaduses sätestatu olulistest osades Soome ega Norra vastavatest regulatsioonidest.

Läti Vabariigis toimib analoogiliselt Eestiga ühetasandiline kohaliku omavalitsuse süsteem. (Mäeltsemees, Lõhmus 2008) Alates 6. juunist 2009 on Lätis 118 kohaliku omavalitsuse üksust, 108 valda (*novads*) ja 9 linna (*republikas pilsētas*) Riigis kasutatakse nii vabatahtliku koostöö mudelit (sätestatud Kohaliku omavalitsuse seaduse XIII peatükis) kui ka kohustusliku koostöö mudelit (sätestatud Regionaalarengu seaduses).

Kohustusliku koostöö vormina on seadusega moodustatud viis planeerimisregiooni (sh pealinnapiirkonda hõlmav Riia Planeerimisregioon) Seega ei ole Läti kohustuslik koostöö ühe piirkonna keskne, vaid universaalne piirkondlik juhtimistasand. Planeerimisregioonid tegelevad piirkondliku arengu- ja planeerimistegevuse koordineerimise, Euroopa Liidu tõukefondide haldamise ja regionaalprogrammidega. Planeerimisregioonide juhtimine on sätestatud kahetasandilisena:

- Volikogude esimeeste nõukogu (*Pašvaldību priekšsēdētāju kopsapulce*) - nagu nimigi ütleb, on tegemist planeerimisregioonis asuvate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogu esimeestest moodustatud otsustusorgan. Nõukogu põhiülesanne on valida regionaalnõukogu liikmed ning kinnitada planeerimisregiooni põhikiri. Seadusega on sätestatud, et nõukogu teeb otsused konsensusega. Kui mõni liige nõuab, siis viiakse läbi hääletus ja otsuse vastuvõtmiseks on vajalik üle poolte häältest, kes peavad esindama üle poole planeerimisregiooni elanikkonnast.
- Regionaalnõukogu (*Plānošanas reģiona attīstības padome*) on planeerimisregiooni alaliselt tegutsev otsustusorgan.

Riia pealinnaregioon hõlmab 30 kohaliku omavalitsuse üksust. Planeerimisregiooni juhtimismudeli sätestab regiooni põhimäärus (*Rīgas plānošanas reģions nolikums*). Vastavalt nimetatud

-
- Ühisasutuse finantseerimise küsimused sh laenuvõimalused;
 - Ühisasutusest väljaastumise tingimused ja kord

põhimäärusele kuulub regionaalnõukogusse 14 liiget sh 3 Riia linna esindajat (sh volikogu esimees ja ülejäänud valitakse volikogu aseesimeeste, komisjonide esimeeste hulgast), 2 Jurmala linna esindajat (sh volikogu esimees), ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksused on jagatud nelja gruppi, iga grupi kohta valitakse 2-3 esindajat (kes peavad olema volikogude esimehed)

Poola Vabariigi kohaliku omavalitsuse korralduse teeb meiega raskesti võrreldavaks asjaolu, et süsteem on kolmetasandiline- esmatasandi üksuseks on kommuun (gmina), teise tasandi üksuseks maakond (powiat) ja regionaalseks üksuseks on vojevoodkond (województwo). Pealinn Varssavi on samaaegselt linn ja maakond ning kuulub koos ümbritseva 42 maakonna ja 314 kommuuniga Masoovia (Mazowieckie) vojevoodkonda.⁹ Varssavi kohta on kehtestatud küll „Varssavi seadus”, kuid see reguleerib linna suhet riigiga ja linna sisemist juhtimist (linnaosad jms), kuid mitte regionaalse koostöö aluseid. Pealinna vahetult ümbritseva piirkonna koostöö toimub vabatahtliku koostöö mudeli alusel, sinna kuuluvad kohaliku omavalitsuse üksused on moodustanud omavalitsusliidu.

⁹ <http://www.mazowsze.uw.gov.pl/>

2.5 VÄLISRIIKIDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE

Põhjamaade kohaliku omavalitsuse mudelite kohta võib välja tuua järgmised ühised tunnused:

- Põhjamaades (va Soome) kasutatakse piirkondliku omavalitsuse mudelit. Seega ei ole nende riikide kohaliku omavalitsuse toimimiskeskond üks-üheselt Eestiga võrreldav. Arvestada tuleb ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste suurust sh keskmist elanikke arvu ja tulubaasi, kohaliku omavalitsuse ülesandeid- kõik see tingib erineva vajaduse koostööalase õigusruumi järgi.
- Soome on oma ühetasandilise omavalitsussüsteemiga Põhjamaade hulgas erandlik ning samas seetõttu Eestiga ka kõige sarnasem. Samuti on ühetasandiline süsteem tinginud vajaduse erinevate koostöövormide järele. Eesti seisukohalt on Soome õigusruum ja selles kasutatavad lahendused kõige väärtuslikumad. Soome kogemus näitab ka seda, et erinevaid koostöömudeleid (vabatahtlik koostöö, kohustuslik koostöö) kasutatakse sõltuvalt täidetava ülesande iseloomust ja koostööpiirkonnast kombineeritult, kujundades välja vastavad teenuse tagamise võrgustikud.
- Riikide õigusruumis on üldreeglina kohaliku omavalitsuse alusseadustes sätestatud koostöö õiguslikud ja juhtimisalased alused. See, et kõikidele riigi kohaliku omavalitsuse üksuste koostööle laieneb ühesugune õiguslik raamistik, ei ole Euroopa mõistes midagi ebatavalist, olulisem on seaduses sätestatu paindlikkus, võimalus kohaldada juhtimismudelid kohalikele oludele ja vajadustele. Riikide seadustes sätestatud koostöö aluspõhimõtted on paindlikud, võimaldades arvestada erinevate partnerite erinevat suurust ja majanduslikku võimsust (nt koostöövormi, otsustusorganis esinduse määramine jms). Seega on riikide õigussüsteem omavalitsuslikku koostööd toetav.
- Koostööinstitutsioon moodustatakse osalevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude otsuste alusel ja tema tegevus fikseerib alusleping.
- Pealinnaregioonide juhtimismudelite otsustusorganites kasutatakse kas juba partneromavalitsuste esinduse määramisel või siis otsustusprotsessis kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet st mudel arvestab tasakaalustatult nii suuremate kui väiksemate partnerite huvisid, ühelgi osapoolel ei ole absoluutselt häälteenamust.
- Riikide õigussüsteemid (Soome, Taani, Läti) võimaldavad kasutada (ja praktikas ka kasutatakse) nn kohustusliku koostöö mudelit. Kohustusliku koostöö valdkonnad on väga mitmekesised: sotsiaal- ja tervishoiuvaldkond, ühistransport, keskkonnaküsimused.
- Põhjamaad lähtuvad proportsionaalse poliitilise esindatuse põhimõttest, st otsustusorgani poliitiline struktuur peab vastama erinevate nimekirjade/erakondade häälele kohalikel valimistel.

Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidud analüüsi tulemusena selgitati välisriikide omavalitsus- ja halduspraktikal põhinevad piirkonna juhtimismudelite alternatiivid. Avaliku halduse otstarbeka toimimise seisukohalt võib pealinnapiirkonna (ja laiemalt iga piirkonda) piiritleda lähtudes ratsionaalse juhtimismudeli õiguslikest, juhtimisalastest ja majanduslikest (teenuse tagamise) aspektidest. Igal juhul on piiritlemine vaieldav ja sõltub sellest, mida uuritakse (pendelmigratsiooni, kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd avalike ülesannete täitmisel, avalike teenuste tagamist, ühtse õigusruumi kujundamist vms) ja missuguseid ülesandeid lahendada soovitakse. Täpselt sama loogika kehtib ka siis kui kavatakse konstrueerida piirkondlikku õiguslikku ja juhtimisalast mudelit.

Analüüsi ühe põhijäreldusena võib välja tuua, et pealinnapiirkonna juhtimist iseloomustab erinevate võimaluste paljusus. Lähtudes eeltoodust ei ole ühegi põhimõttega ja eeltoodud mudeli olemusega vastuolus see kui erinevate probleemide lahendamiseks (nt erinevate avalike teenuste tagamiseks) on ühel ja samal territooriumil (või osaliselt kattuvatel territooriumitel) kasutusel erinevad mudelid-teatud küsimusi lahendatakse vabatahtliku koostöö raamides, teatud küsimustes sätestab seadus kohustusliku koostöö ning lisaks eksisteerib piirkondlik omavalitsus, millel on oma pädevus, õigused, kohustused ja vastutus. Kõik see on siseriikliku õigusruumi ja riigi poolt tehtud avaliku halduse ning omavalitsuspoliitika alaste valikute küsimus.

Välisriikide omavalitsuspraktika märksõnaks on paindlikkus, seda nii koostööpiirkondade määratlemisel kui juhtimismudeli õigusliku raamistuse kujundamisel.

Paindlikkuse põhimõte võiks olla ka Eesti mudelite õigusliku raamistuse kujundamise aluseks.

Teiseks kasutatakse Põhjamaades suhteliselt julgelt avaliku halduse eksperimente. See ei ole Eesti kohaliku omavalitsuse õiguskorras rakendamist leidnud.

3. Valdade ja linnade koostöö juhtimiselased, organisatsioonilised ja õiguslikud võimalused ja piirid Eesti õigusruumis

Kohaliku omavalitsuse ülesannete ühise täitmise ja korraldamise (koostöö) võib üldistatult jagada kolmeks:

- 1. Koostöö, mis on seotud ühise õigusruumi kujundamisega sh ühiste avalike teenuste standardite rakendamisega;**
- 2. Koostöö, mis on seotud ühise avalike teenuste osutamisega, kuid mis ei eelda avaliku halduse ülesande täitmise volitamist HKS tähenduses;**
- 3. Koostöö, mis on seotud avalike teenuste ühise tagamisega ja eeldab avaliku halduse ülesande täitmise volitamist HKS tähenduses.**

Käesolevas töös ei analüüsita mitteformaalseid koostöö vorme nt ühiste seisukohtade kujundamine, mitteametlikud kohtumised jne. Koostööks on keeruline pidada ka olukorda, kus üks kohaliku omavalitsuse üksus ostab pelgalt teiselt teenust omamata ise mingit mõju selle teenuse kvaliteedile, hinnakujundusele ja tagamise viisile.¹⁰

3.1 Kohaliku omavalitsuse koostöö võimalused ja piirid Hartas ja põhiseaduses

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985.a allkirjastatud ja 28. septembril 1994. a Riigikogu poolt ratifitseeritud Harta.¹¹ Rahvusvahelise lepingu sätteid on kohaldatavad siseriiklikule õigusele. Hartas sisustab omavalitsusüksuste koostööõigust artikkel 10.

Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

- 1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.*
- 2. Kõik liikmesriigid tunnustavad kohalike võimuorganite õigust kuuluda ühiste huvide kaitsmiseks ja edendamiseks moodustatud ühendusse ning rahvusvahelisse kohalike võimuorganite ühendusse.*

¹⁰ Kas lapse saatmine teise kohaliku omavalitsuse kooli ja selle alusel pearaha maksmine on ikka koostöö? (vt ka Mäeltsemees, Lõhmus 2008)

¹¹ RTII, 21.10.1994, 26, 95

3. *Kohalikel võimuorganitel on vastavalt seadusega lubatud tingimustele õigus teha koostööd teiste riikide vastavate võimuorganitega.*

Harta eristab kohaliku omavalitsuse valdkondlikul põhimõttel tehtavat koostööd, kohaliku omavalitsuse üksuste ühishuvide eest seismist regionaalsel või üleriigilisel tasandil ning rahvusvahelist koostööd. Seejuures käsitleb koostööd avalike teenuste tagamise eesmärgil Harta artikkel 10.1¹²

- **Harta käsitleb ühelt poolt kohaliku omavalitsus õigust teha vajadusel koostööd ning teisest küljest riigi kohustust vabatahtlikku koostööd lubada ja tagada tulemuslikuks koostööks vajalik õigusruum.**¹³

Harta väärtustel rajaneb PS, mille § 159 kohaselt „*Kohalikul omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi*“ PS sätestatud õigusi ja kohustusi konkretiseerib KOKS ja KOLS.

- **Analoogiliselt Hartale ei näe PS ette olulisi kitsendusi kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korraldamisel. Koostööinstitutsioonide tegevuse sätestamisel peab muuhulgas kriitiliselt arvestama PS sätestatud seaduslikkuse põhimõtet ning kogu PS (eeskätt § 154 ja § 157) tulenevat kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet.**
- **PS ei välista kohustuslikku koostööd (sundkoostööd) ja avalik-õigusliku staatusega koostööinstitutsiooni (sellest ptk 4 ja 5)**

¹² Harta selgitav raport: „*Artikkel 10.1 käsitleb kohaliku omavalitsuse üksuste valdkondlikku koostööd, mis on suunatud ühiste projektide elluviimisele või ülesannete ühisele lahendamisele, eeskätt valdkondades, kus ülesande iseloomu täita on seda otstarbekas täita omavalitsusüleselt. Sellise koostöö käigus võib osutada otstarbekaks osutada kehtiva õigusruumi raames omavalitsusliitude või muude juriidiliste koostöövormide kasutamise. Artikkel 10.2 kohta ütleb kommentaar sõnaselgelt, et artiklis 2 peetakse silmas ühendusi, mille eesmärk on laiem kui valdkondlik koostöö ja selle all mõeldakse kõiki sama liiki kohaliku liiki omavalitsusüksuste koostööd, või koostööd regionaalsel või üleriigilisel tasandil ühishuvide kaitsmise eesmärgil....*“

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm>

¹³ vt ka Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

3.2 Koostöö organisatsioonilised ja juhtimisalased võimalused ja piirid

KOKS § 62 näeb ette järgmised kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö organisatsioonilised vormid¹⁴:

1. Ühisasutus;
2. Üks vald või linn osutab teiste nimel ühiselt kokkulepitud teenust;
3. Eraõiguslik juriidiline isik;
4. Kohaliku omavalitsuse üksuste liit (sisuliselt samuti eraõiguslik juriidiline isik).

Kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatavad ühisasutused luuakse erinevalt liidust konkreetse ülesande täitmiseks. Ühisasutuse all mõeldakse halduslepingu alusel tegutsevat struktuuriüksust, mis ei ole eraldiseisev juriidiline isik. Ühisasutuse moodustamine eeldab asjaomaste volikogude sellekohaseid otsuseid, samuti poolte vahel sõlmitavat lepingut, kus tuleb lahendada ühisasutuse juhtimise, finantseerimise jm küsimused.¹⁵ Käesoleva uurimistöo raames on olulised punktis 3 ja 4 toodud koostöö organisatsioonilised vormid.

Eraõiguslik juriidiline isik on loodud erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel. Eraõiguslik juriidiline isik on osäühing, aktsiaselts, tulundusühistu, sihtasutus ja mittetulundusühing. Nimetatud organisatsioonide õiguslikke aluseid reguleerivad järgmised seadused:

1. TsÜS kui üldseadus;
2. MTÜS;
3. KOLS;
4. ÄS;
5. Sihtasutuste seadus;
6. Tulundusühistuseadus.

¹⁴ KOKS § 62. Koostöövormid

(1) Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks: 1) tegutseda ühiselt; 2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale; 3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi. (2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes tähendatud koostöö korral võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2008. Ühisasutuse moodustamisevolituse normi näitena võib tuua 1. 09.2010 jõustunud Põhikooli ja Gümnaasiumiseaduse §61 lõike 3: „Mitme valla või linna poolt ühiselt hallatava kooli (edaspidi ühiskool) asutavad valla- või linnavolikogud. Ühiskooli tegutsemise alused määratakse kindlaks valla- või linnavolikogude volitusel valla- või linnavalitsuste vahel sõlmitava halduslepinguga, milles määratletakse poolte õigused ja kohustused kooli pidamisel.“

Kohaliku omavalitsuse üksuse osalemist eraõiguslikes juriidilistes isikutes reguleerib KOKS § 35. Paragrahvi lõige 1 loetleb eraõiguslikud juriidilised isikud, mille liige kohaliku omavalitsuse üksus võib olla, mille osasid ta võib omandada ja mille asutaja ta võib olla. Nendeks on:

- Äriühingud sh osäühing, aktsiaselts ja tulundusühistu;
- Mittetulundusühing;
- Sihtasutus.

Ei ole õiguslikku keeldu, et selliste eraõiguslike juriidiliste isikute aktsionäriks või osanikuks või liikmeks ei võiks olla mitu valda või linna korraga või ainult kohaliku omavalitsuse üksused. Vastavalt eelpool viidatud paragrahvi lõikele 4 :

„Kui sihtasutusel on mitu asutajat või kui äriühingus osaleb lisaks linnale või vallale ka teisi osanikke või aktsionäre, samuti kui vald või linn osaleb liikmena mittetulundusühingus, otsustab osalemise ja selle lõpetamise valla- või linnavalikogu. Muus osas teostab osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik „

KOLS näeb ette maakondliku omavalitsusliidu kui mittetulundusühingu eriliigi. Maakondlikku liitu võivad kuuluda ainult vastava maakonna kohaliku omavalitsuse üksused. Liidu eesmärgiks on valdade ja linnade ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

Oluline on siinkohal tähelepanu juhtida asjaolule, et kehtiv õigusruum ei näe ette valdade ja linnade koostööd avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis. Vastavalt TsÜS § 25 lõikele 2 on avalik-õiguslik juriidiline isik institutsioon, mis on loodud avalikes huvides ja juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.¹⁶

- **Kõik valdade ja linnade moodustatud ja juriidilise isiku staatusega koostöoinstitutsioonid põhinevad eraõiguslikul alusel.**
- **Koostöoinstitutsiooniks oleva eraõigusliku juriidilise isiku asutamine või selle liikmeks astumine on iga kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu iseseisev kaalutusotsus. Samuti võib iga osalev vald või linn igal ajal oma liikmeksoleku lõpetada.**
- **Maakondlik liit on mittetulundusühing, mille liikmeks saavad olla ainult vastava maakonna kohaliku omavalitsuse üksused.**

¹⁶ § 25 (2) Avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.

- **Tulenevalt Hartast on regionaalse liidu põhiline ülesanne liikmete ühishuvide esindamine piirkondlikul tasandil.**
- **Kehtiv õigus ei näe ette avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuses koostööinstitutsioone.**

Analüüsid erinevaid eraõigusliku juriidilise isiku vorme, siis ilmneb, et kohaliku omavalitsuse eripära kõige rohkem arvestavaks võimalikuks koostöövormiks on mittetulundusühing ning teatud mõõndustega sihtasutus. Sihtasustus asutatakse konkreetse vara valitsemiseks ja kasutamiseks, asutaja mõju sihtasutuse tegevusele on kaudne. Mittetulundusühingu või sihtasutuse vormi valikul tuleb lähtuda konkreetsetest eesmärkidest ning nende saavutamiseks vajaliku koostöö ulatusest ja tegevuste eripärast.

Äriühingu üldeesmärk on kasumi saamine ja see asutatakse üldjuhul konkreetsete teenuste osutamiseks, kusjuures omaniku (sh konkreetse valla või linna) võimalused juhtimisotsustuste tegemisel on piiratud.

- **Kohaliku omavalitsuse haldusülesannet saab üldjuhul täitma volitada üksnes MTÜS alusel moodustatud mittetulundusühinguid (KOLS näeb ette liidud kui mittetulundusühingu erivormi)**
- **Põhiküsimuseks on, kuidas sätestab MTÜS koostööinstitutsiooni juhtimismudeli ja erineva suurusega valdade ja linnade osakaalu koostööinstitutsiooni otsustusorgani(-te)s.**

MTÜS ei näe ette liikmete hääleõiguse erisusi tulenevalt üksiku liikme eripärast. Seega ei arvesta seadus kohaliku omavalitsuse eripära ja on juhtimismudeli ülesehitusel suurema probleemideta rakendatav võrreldava suurusega valdade ja linnade koostöömudeli rakendamisel.

Tulenevalt eeltoodust on liikmete suuruse arvestamisel kasutatud erinevaid lahendusi. Kuni 1.07.2009.a kehtinud seaduse redaktsioonis oli § 28 lõikes 1 sätestatud, et juhatus liikmed määrab üldkoosolek, kui põhikirjas ei ole sätestatud teisiti. Seaduse muutmisel anti juhatus liikmete määramise ainupädevus üldkoosolekule. Tavaliste mittetulundusühingute puhul oli selline muudatus õigustatud, kuid tekitas probleeme kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös asutatud mittetulundusühingute juhtimisel. Näitena on siinkohal toodud MTÜ Harjumaa Ühistranspordikeskus. Enne seadusemuudatust asutamislepinguga kinnitatud põhikiri nägi ette, et MTÜl on 8 liiget, milles on 1 riigi esindaja, 4 Tallinna linna esindajat ja 3 teiste Keskuse liikmete esindajat. Seejuures nimetas Tallinna juhatusse 4 liiget, Harjumaa Maavalitsus ühe liikme ja ülejäänud 3 liiget valiti üldkoosolekul Harjumaa omavalitsusüksuste hulgast.¹⁷ Põhikirja muutmisel

¹⁷ Põhikirja punktid 5.19-5.22. juhatusse koosseis ja valimine

5.19. Juhatuses on 8 liiget, nendest Eesti Vabariigi esindajaid 1, Tallinna linna esindajaid 4 ja teiste kohalike omavalitsuste liikmete esindajaid kokku 3.

5.20. Eesti Vabariik ja Tallinna linn nimetavad juhatusse punktis 5.19. vastava arvu liikmeid.

5.21. Juhatus ülejäänud liikmed valitakse üldkoosoleku poolt salajasel hääletusel.

leiti, et seaduses ei ole otsesõnu piiranguid juhatuse liikme kandidaatide ülesseadmise kohta ning sellest lähtudes piirati juhatuse liikme kandidaatide ülesseadmist erinevate liikmete gruppide lõikes.¹⁸ Selle lahenduse juures on risk, et juhatus jääbki valimata, sest mõne teatud liikme poolt ülesseatud kandidaate üldkoosolek lihtsalt ei kinnitagi ja kuna kandidaadi seadmise õigust kellelgi teisel ei ole, siis ei saa kokku juhatuse liikme nõutavat koosseisu.

KOLS on koostatud kohaliku omavalitsuse eripära silmas pidades, kuid käsitleb kitsalt üleriigiliste ja maakondlike omavalitsusliitude moodustamise ja tegevuse alused. Vastavalt seaduse paragrahvile § 7 lõikele 1 võivad üldkoosolekul oma esindaja kaudu osaleda kõik liidu liikmed. Liidu põhikirjas ettenähtud juhtudel võib liikmel olla mitu esindajat. Samuti peab liidu põhikiri vastavalt § 5 sätestama:

- 5) üldkoosolekul ja teistes organites liikmete esindatuse määramise alused;*
- 6) liidu organitesse esindajate määramise ja nende vahetamise kord;*

KOKSi § 22 ja § 35 tulenevad erisused mittetulundusühingu ja liidu esinduse määramisel. § 22 sätestab volikogu ainupädevuse ning vastavalt paragrahvi lõike 1 punktile 25¹ on valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine volikogu ainupädevuses. Seaduse § 35 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse osalemise juriidilistes isikutes. Vastavalt paragrahvi lõikele 4 otsustab osalemise ja selle lõpetamise mittetulundusühingus **valla- või linnavolikogu**. Selline erisus on tingitud liidust kui omavalitsuste ühishuve esindavast organisatsioonist, mistõttu üldkoosoleku liikmetel peab olema esinduskogu mandaat.

- **MTÜS ei võimalda alati arvestada kohaliku omavalitsuse eripära st eeskätt siis kui koostööd tegevad vallad-linnad on väga erineva suurusega või peavad koostöösse rahaliselt panustama.**
- **KOLS sätestab kitsalt üksnes üleriigiliste ja maakondlike liitude organisatsioonilised ja juhtimisalused.**

5.22. Teistel Keskuse liikmetel on igaljuhul õigus esitada üldkoosolekule üks juhatuse liikme kandidaat. Üldkoosolek hääletab iga esitatud kandidaati eraldi. Kandidaadid reastatakse hääletustulemuste alusel. Valituks osutuvad kolm enim hääli saanud kandidaati, kuid eeldusel, et nad said üle poole üldkoosolekul osalenud või esindatud Keskuse liikmete häälest. Kui kandidaatidel tekib võrdne õigus saada valituks juhatuse liikmeks, heidetakse nende kandidaatide vahel liisku.

¹⁸ 3. juunil 2010.a kinnitatud põhikirja uus redaktsioon:

5.19 Juhatuses on 8 liiget; juhatuse liikme kandidaate võivad üles seada kõik Keskuse liikmed järgmiselt: Eesti Vabariik 1, Tallinna linn 4 ja teiste kohalike omavalitsuste esindajaid kokku 3.

5.20 Üldkoosolek hääletab iga esitatud juhatuse liikme kandidaati eraldi ja juhatuse liige loetakse üldkoosoleku poolt ametisse valituks või tema volitused pikendatuks, kui vastav kandidaat sai üle poole üldkoosolekul osalenud või esindatud Keskuse liikmete häälest. Kui üldkoosolek ei kinnita ametisse põhikirja p 5.19 kirjeldatud korras ülesseatud kandidaati, on p 5.19 esimeses lauses nimetatud Keskuse liikmel või liikmetel õigus ametisse kinnitamata jäänud kandidaadi asemel pakkuda välja uus juhatuse liikme kandidaat. Kui kandidaatidel tekib võrdne õigus saada valituks juhatuse liikmeks, heidetakse nende kandidaatide vahel liisku.

3.3 Kohaliku omavalitsuse ülesannete ühise täitmise võimalused ja piirid

3.3.1 Ühise õigusruumi kujundamine

PS paragrahvist 154 ja muudest kohaliku omavalitsuse olemust sätestavatest seadustest (otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi) tuleneb õigus anda kohaliku omavalitsuse üldakte – määruseid. Määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. PS sätestatud seaduslikkuse põhimõttest tuleneb, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. (HMS § 89) Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. (HMS § 90) Määruste puhul langetatakse üldjuhul nn poliitilisi otsuseid, nad ei ole osa halduse igapäevatööst.

Määrusandlusõigus võimaldaks koostööinstitutsioonil oma teenuspiirkonnas kehtestada iseseisvalt ja seadusega volitatud ulatuses avaliku teenuse standardeid ning teisi teenuse osutamiseks vajalikke õiguse üldakte (näiteks kehtestada ÜTS alusel ühistransporditeenuse hinnad ja soodustused). Eraõiguslikule juriidilisele isikule ei ole võimalik delegeerida üldakti andmise õigust ja ükski volitusnorm seda kehtiva õiguse kohaselt ka ette ei näe. (vt ka Arumäe 2010)

- **Kehtiva õiguse raames ei ole võimalik eraõiguslikule juriidilisele isikule (ka mitte siis kui selle liikmeskonna moodustavad ainult kohaliku omavalitsuse üksused) delegeerida seaduses antud volitusnormi piires üldaktide andmise õigust. Seega on ainsaks võimaluseks näiteks ühistranspordi piletihindade puhul kõigi osalevate valdade ja linnade samasisuliste määruste vastuvõtmine volikogude poolt. See võib aga osutuda liiga aeganõudvaks ja vaidlusitekitavaks (eriti juhul, kui osalevate valdade ja linnade arv on piisavalt suur).**

Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata ka KOKS § 22 lõikele 1, kus sätestatakse täna kehtiv linna- või vallavolikogu volikogu ainupädevus. Volikogu ainupädevuses on muuhulgas järgmiste otsustuste tegemine:

- toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine (§ 22 lg 1 p 5);
- valla või linna arengukava vastuvõtmine ja muutmine (§ 22 lg 1 p 7);
- valla või linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamiseks (§ 22 lg 1 p 29);

- üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine (§ 22 lg 1 p 31);
- üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise (§ 22 lg 1 p 32);
- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja planeerimisseaduse § 10 lõikes 6¹ nimetatud detailplaneeringu kehtestamine (§ 22 lg 1 p 33);
- jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine (§ 22 lg 1 p 36⁴);
- jäätmehoolduseeskirja kehtestamine (§ 22 lg 1 p 36⁵);
- jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, vedamissageduse ja -aja, jäätmeveo piirkondade ja jäätmeveo teenustasu piirmäära kehtestamine. (§ 22 lg 1 p 36⁶);
- muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused.¹⁹ (§ 22 lg 1 p 37);

Seega kujutab võimaliku üldaktide andmise delegerimine koostööinstitutsioonile võimalikku riivet kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele, mistõttu seda analüüsitakse järgmistes peatükkide põhjalikumalt.

Eeltoodust ja kehtivast õigusest tuleneb kolm olulist aspekti:

- **Ühise õigusruumi kujundamine ja selle raames ühiste avalike teenuste standardite (valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra) kehtestamine on võimalik üksnes nii, et kõik koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksused kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti eraldi volikogu või (teatud juhtudel kui volitusnorm võimaldab) valla- või linnavalitsuse määrusega.**
- **Sellisel kujul tehtav koostöö on vabatahtlik ja eeldab osapoolte täielikku konsensuslikku otsustust (sisuliselt kehtestavad kõik volikogud /valitsused/ identse õigusakti).**
- **Sellisel viisil korraldava koostöö ei eelda eraldi juriidilise isiku vormis institutsiooni moodustamist.**
- **Iga koostöös osalev vald või linn võib igal ajal ja sõltumata teistest osapooltest oma otsustust muuta, mistõttu sellisel viisil koostöö ei ole perspektiivis õiguskindel.**

Ühise õigusruumi kujundamise näited Eestis põhinevad peamiselt jäätmehoolduse valdkonnal, samuti on ühiselt koostatud ja kehtestatud erinevaid arengukavasid ja planeeringuid. Siinkohal näited kehtivatest ühist õigusruumi kujundavatest (identsetest) õigusaktidest:

1. *Muhu ja Ida-Saaremaa valdade ühine jäätmehoolduseeskiri;*
2. *Lääne maakonna omavalitsuste jäätmehoolduseeskiri;*
3. *Alatskivi, Avinurme, Jõgeva, Saare, Torma, Vara, Pala, Palamuse valdade ja Mustvee linna ühise jäätmekava aastateks 2009–2015;*
4. *Võrumaa valdade ühine jäätmekava;*

¹⁹ Eriseadused- nt ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse § 4 lg 1, § 5 lg 2¹, § 6 lg 1, § 8 lg 4, § 14 lg 2 alusel volikogu poolt kehtestavad määrused jne

5. *Hiiumaa valdade ühine jäätmekava;*
6. *Muhu ja Ida-Saaremaa valdade ühine jäätmekava;*
7. *Are, Halinga ja Sauga valdade ühine jäätmekava;*
8. *Audru, Tõstamaa, Varbla, Lavassaare ja Koonga valla ühine jäätmekava;*
9. *Tori, Tahkuranna, Surju ja Paikuse valla ning Sindi linna jäätmekava 2010-2014;*
10. *Ridala, Oru, Martna, Risti, Kullamaa, Lihula, Hanila, Nõva ja Vormsi valdades korraldatud jäätmeveo rakendamise tingimused ja kord;*
11. *Vinni, Rakvere ja Rägavere valdade kergliikluse teemaplaneering.*
12. *Setomaa arengukava aastateks 2009-2013, VISIOON AASTANI 2015*²⁰

Nimekirja võib lisada ka HOL eestvõttel koostatud Harju Maakonna Arengustrateegia 2025. Nimetatud dokumendi ratifitseerimisprotsess ei kulgenud ilma probleemideta, oli vaevaline ja aeganõudev (Arumäe 2010)

Tegemist ei ole siiski kohaliku omavalitsuse üksuste ühise arengukavaga KOKS § 37 lg 4 p. 3 tähenduses.

²⁰ KOKS § 37 lg 4 Arengukava koostatakse kogu valla või linna territooriumi kohta. Täiendavalt võib arengukava koostada:
 /.../ 3) mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsusüksuste omavahelisel kokkuleppel.

3.3.2 Koostöö, mis on seotud avalike teenuste osutamisega, kuid ei eelda haldusülesannete täitmiseks volitamist

Kohaliku omavalitsuse üksuste vaheline koostöö (sealhulgas teenuste tagamine/osutamine valdade ja linnade poolt moodustatud eraõiguslike institutsioonide vahendusel) võib toimuda nii halduslepingute/haldusaktide alusel kui tsiviilõiguslike lepingute alusel. See tähendab vajadust konkreetsel juhul otsustada, kas koostöö tegemisel tuleb lähtuda HMS-st ja HKS-st või tuleb sõlmida tsiviilõiguslik leping.

Kui seadus ei näe mingis valdkonnas ette halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ja kohustusi ja kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest või ei volitata täidesaatva võimuga seotud ülesandeid, siis on kohalik omavalitsus vaba delegeerima avaliku teenuse osutamist nii eraõiguslikule juriidilise isikule (sh valdade ja linnade poolt asutatud eraõiguslikule juriidilisele isikule) ja teisele kohaliku omavalitsuse üksusele, jälgides seejuures valdkonda reguleerivaid õigusakte ja RHSi.²¹ Sealjuures võimaldab riigihangete seadus korraldada hanget ühiselt, volitades hanke läbiviimise ühele partnerile või volitada hanget läbi viima kolmandaid isikuid.²²

Eeltoodud kujul avalike teenuste lepinguline delegeerimine ei eelda seega spetsiaalset volitusnormi seadustes, teenuse osutamine realiseeritakse riigihangete üldpõhimõtete²³, RHSi ja hea avaliku

²¹ Riigikohus on oma 20.10.2003 otsuses nr 3-3-1-64-03 teema piiritletud alljärgnevalt: „Avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida aga nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslike lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi. Eeltoodu ei puuduta juhtumeid, kus halduslepingu sõlmimine toimub otseselt avaliku õiguse normide alusel.”

²² RHS § 16 (1) Hankijad võivad korraldada riigihanke ühiselt, volitades ühte hankijatest riigihanget korraldama. /.../ (2) Hankijal on õigus volitada teisi hankijaid täitma kõiki tema riigihanke korraldamisega seotud käesolevast seadusest tulenevaid kohustusi. (3) Hankijal on õigus volitada teisi isikuid tegema hankemenetlusega seotud toiminguid.

²³ RHS § 3 „Riigihanke korraldamisel on hankija kohustatud järgima järgmisi põhimõtteid:

- 1) hankija peab kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte;
- 2) hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse;
- 3) hankija peab kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus EL liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või WTO riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud;
- 4) hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel, kusjuures avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu“
- 5) hankija peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti;
- 6) võimaluse korral peab hankija eelistama keskkonnasäästlike lahendusi.

halduse tava kohaselt²⁴. Ühise teenuse osutamiseks on võimalik asutada ka juriidiliseks isikuks mitteolev kohaliku omavalitsuse üksuste ühisasutus samuti lubab RHS teatud tingimustel tellida teenuseid ilma hankemenetlust läbi viimata valla või linna omandis (või valdade ja linnade ühisomandis) olevalt ettevõtetelt (nn *in-house* hanked)²⁵ Selliste ettevõtete moodustamise otstarbekus nõuab eelnevat finantsanalüüsi ja ei kulu käesoleva uurimistöö mahtu.

- **Ühiselt avalike teenuste osutamine on vabatahtlik, põhineb ühiselt teenust tellivate valdade ja linnade konsensuslikust kokkuleppel.**
- **Sellisel viisil korraldatav koostöö ei eelda seega eraldi juriidilise isiku vormis institutsiooni moodustamist. Ühised hanked võib korraldada põhitegevusena riigihankeid korraldav eraõiguslik juriidiline isik või üks vald või linn teiste volitusel ja esitatud lähtetingimuste alusel. Samuti võib teenust osutada kohaliku omavalitsuse üksuste ühisasutus. Midagi analoogilist juba täna toimub Tallinna linnas, kus Linnakantselei Haldusteenistuse hankekeskuse kaudu viiakse läbi hankeid paberile, kontoritarvetele, kütusele ja lennupiletitele. Hanke tulemusel sõlmitakse nn raamleping, millega kokkulepitud hindadega saavad kaupu osta kõik linna 23 ametiasutust ja üle 250 hallatava asutuse.**

²⁴ http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf

²⁵ RHS § 14¹. Sisetehing

Käesolevas seaduses sätestatud korda ei ole hankija kohustatud rakendama sisetehingutele.

(2) Sisetehing on hankija leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega või sihtasutusega, mille ainuasutaja on see hankija või mille kõik asutajad on see hankija koos teiste hankijatega.

(3) Sisetehingu võib sõlmida, kui:

1) sellega ei anta teenuste kontsessiooni;

2) sellega ostetava asja või teenuse saajaks on vahetult hankija;

3) hankija lepingupooleks oleva äriühingu või sihtasutuse tegevus on peamiselt seotud asjade müümisega, teenuste osutamisega või ehitustööde tegemisega tema osanikuks, aktsionäriks või asutajaks olevale hankijale või hankijatele ning vastav kohustus sisaldub ka põhikirjas;

4) hankija lepingupooleks olev äriühing või sihtasutus tegutseb osanike, aktsionäride või asutajaks olevate hankijate huvides hankija territoriaalse pädevuse piires ning vastav kohustus sisaldub ka põhikirjas;

3.3.3 Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmine koostöös

Haldusülesannete volitamise aluseid reguleerivad HKS ja HMS. Nagu eelnevalt selgitati, on haldusülesandel järgmised tunnused:

1. Reguleeritakse avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ja kohustusi;
2. Kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest;
3. Volitatakse täidesaatva võimuga seotud ülesandeid;
4. Seadus nõuab halduslepingu sõlmimist.

Vastavalt HKS § 3 lõikele 1 võib kohaliku omavalitsuse üksuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku, eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku volitada haldusülesannet täitma seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel HKS sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Ka kohalik omavalitsus võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. HKS-i kohaldatakse kõigil kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise juhtudel sõltumata sellest, kes on subjektiks, keda volitatakse sh teine vald või linn, avalik-õiguslik juriidiline isik või eraõiguslik juriidiline isik.

- **Haldusülesande volitamine koostööstutatsioonile eeldab, et viimasel on juriidilise isiku staatus.**
- **Haldusülesande üleandmisel kehtib alati seaduse reservatsioon – seadus peab sisaldama selgesõnalist volitust haldusülesanne üle anda. Selline põhimõte tuleneb PS §-s 3 sisalduvast seaduslikkuse printsiibist ja selle alusel on see sõnastatud nii HKSis kui HMSis.**

Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete üleandmisel mittetulundusühingutena tegutsevatele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele või teistele valdade ja linnade poolt asutatud juriidilistele isikutele (mittetulundusühingule) ei ole seadustes erisätteid. Neile haldusülesande volitamisel kehtivad samad reeglid, mis kõikidele teistele institutsioonidele. Erisused puuduvad ka maakondlikule kohaliku omavalitsuse üksuse liidule avaliku halduse ülesande volitamisel.²⁶

²⁶ KOLS § 9. Liidu täidetavad kohaliku omavalitsuse ülesanded (1) Liit täidab kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel. (2) Kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidab liit nende kohaliku omavalitsuse üksuste eest, kelle volikogu on otsustanud ülesande liidu kaudu ühise täitmise. (3) Avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral. (4) Seadusega või selle

- **Valdade ja linnade poolt moodustatud koostööinstitutsioonidele (sh liitudele) haldusülesande volitamisel ei ole erinevat õiguslikku raamistust võrreldes selle ülesande volitamisel eraõiguslikule juriidilisele isikule.**

Haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamise muutuval nimetatud ülesandeid täitvad juriidilised isikud volituse piirides avaliku halduse kandjateks. Nad tegutsevad **omal vastutusel** ning nad ei ole oma tegevuses allutatud kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimisele. HKS § 9 kohaselt otsustab haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu. Sama põhimõtte tuleneb sisuliselt ka KOKS § 22 lg 1 punktist 5.

Omaette kategooria moodustavad järelevalveküsimused ja eeskätt karistusvõimu volitamine. Riigikohus on asunud seisukohale, et karistusfunktsiooni kui ühte riigi (ja kohaliku omavalitsuse) tuumfunktsiooni ei saa eraõiguslikule juriidilisele isikule volitada.²⁷ Arvestades, et kohaliku omavalitsuse koostööinstitutsioonid põhinevad kõik eraõiguslikul alusel (vt ka peatükk 1.2), siis on koostööinstitutsioonile karistusvõimu andmine sisuliselt välistatud. Samas võib see mitme käesoleva uurimistöo objektiks oleva avaliku teenuse (nt ühistransport, jäätmehooldus) tagamisel olla ülesande efektiivseks täitmiseks vajalik.

- **Karistusvõimu (nt väärtegude menetlemist) ei saa delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule isegi siis, kui tegemist on kohaliku omavalitsuse koostööinstitutsiooniga ja selle liikmed on ainult kohaliku omavalitsuse üksused.**

3.3.3.1 Seadustes sätestatud võimalused haldusülesannete volitamiseks

Käesolevas peatükis analüüsitakse kohaliku omavalitsuse üksustele kehtivate seadustega antud õigusi haldusülesande volitamiseks eraõiguslikule juriidilisele isikule (kelle näol on eeskätt mõeldud valdade ja linnade koostööinstitutsiooni). SA ERKAS poolt koostatud standardid põhinevad järgmistel seadustel:

alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

²⁷ Riigikohtu üldkogu lahend 3-1-1-86-07 (ühistranspordi piletikontrolliga seotud väärtegude menetlemise delegerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule) “*Karistusvõimu ning sealhulgas süüteo menetlust oma terviklikkuses - koos võimaliku kohtumenetlusega - ei saa aga käsitada (tavalise) haldusülesannete täitmisena. Seetõttu ei saa üldkogu arvates VTMS § 9 p-s 3 ja § 10 lg-s 5 ning ÜTS § 54¹¹ lg-s 3 sätestatud osas, mis võimaldab halduslepingu alusel delegeerida riigi karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule, lugeda seadusereservatsiooni nõudega täielikus kooskõlas olevaks. /.../ Oluline on silmas pidada, et tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg-s 1 sätestatud on eraõiguslik juriidiline isik erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik. Seega tähendab karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule delegerimine vähemalt selle möönmist, et karistusvõimu võidakse teostada ka mistahes erahuvidest lähtuvalt.*“

1. Ühistranspordiseadus;
2. Jäätmeseadus;
3. Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus;
4. Planeerimisseadus;
5. Teeseadus

Kaks viimatinimetatud seadust kohaliku omavalitsuse haldusülesande volitusnormi.²⁸

Ühistranspordiseadus

§ 5. Omavalitsusorgani ülesanded

(1) Omavalitsusorgan oma haldusterritooriumil:

1) suunab ja koordineerib ühistranspordi arengut ning töötab välja ja viib ellu asjaomaseid arengukavasid, mida rahastatakse omavalitsusüksuse eelarvest, riigieelarvest ning ettevõtjate sihteraldistest;

2) korraldab elanike liikumisvajaduse uuringuid, et selgitada välja nõudlus ühistransporditeenuse järele ning eri liiki vedude korraldamise otstarbekus ja võimalused; määrab kindlaks ühistranspordi teenindustaseme normid valla- või linnaliinidel ning koos vedajatega tagab nende järgimise; vajaduse korral töötab välja ja kehtestab taksoveol taksojuhi teenindajakaardi andmete loetelu ja kaardi vormi;

3) kujundab valla või linna ühistranspordi liinivõrgu, kehtestab valla- või linnaliinide sõiduplaanide koostamise nõuded ja nende esitamise, läbivaatamise, muutmise ja kinnitamise korra ning kinnitab või volitab valla või linna ametiasutust kinnitama valla- või linnaliinide sõiduplaanid, arvestades maakondlikku ja üleriigilist liinivõrku;

4) korraldab ühistranspordi infrastruktuuri objektide planeerimist, rajamist, korrashoidu ja kasutamist ning võtab meetmeid ühissõidukitele soodusliiklusolude loomiseks;

5) annab seaduse §-s 34²⁹ ettenähtud juhtudel sõitjateveo tegevuslubasid, sõidukikaarte ja liinilubasid;

6) sõlmib vastavalt seaduse §-s 12³⁰ sätestatud vedajatega avaliku teenindamise lepinguid ning korraldab avalikke konkursse vedajate valimiseks avalikule liiniveole ja kommertsliiniveole seaduse § 34 lõikes 5 loetletud juhtudel;

7) esitab seaduse § 20 alusel sätestatud korras oma asukoha järgsele maavalitsusele taotluse riigieelarvest valla või linna ühistranspordi selle osa rahastamiseks, millel puudub kate omavalitsusüksuse eelarves;

²⁸ Planeerimisseaduse § 10 lg 6: Kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks käesoleva paragrahvi lõike 8 punktis 1 nimetatud tegevuse ulatuses. Viimane aga ei ole käesoleva töö kontekstis rakendatav ja asjakohane.

²⁹ § 34 lg 3 (3) Ühistranspordiloa ja selle alusel sõidukikaardi andmise võib Vabariigi Valitsuse korralduse alusel volitada mittetulundusühingule. Sellekohase halduslepingu sõlmib majandus- ja kommunikatsiooniminister /.../ (9) (Tegevusloa ja liiniloa võib anda ka käesoleva seaduse § 7 alusel moodustatav piirkondlik ühistranspordikeskus.

³⁰ § 12 (2) Pädev ametiasutus võib olla ka käesoleva seaduse § 7 alusel asutatav piirkondlik ühistranspordikeskus.

- 8) avaliku teenindamise lepingu alusel rahastab avalikku liinivedu oma eelarvest ja riigieelarvest ning ettevõtjate sihteraldistest;
- 9) kehtestab valla- või linnaliinide avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariifid või sõidupiletihinnad;
- 10) hüvitab tema poolt kehtestatud sõidusoodustused;
- 11) tagab koos vedajatega sõidupiletite müügi korralduse ja korraldab piletikontrolli valla- või linnaliinidel;
- 12) korraldab järelevalvet tema antud sõitjateveo tegevusloa ja liiniloa nõuete ning tema sõlmitud avaliku teenindamise lepingute ja halduskoostöö seaduse kohaselt sõlmitud haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingute (edaspidi haldusleping) täitmise üle.
- (2) **Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1-4, 8, 11 ja 12 loetletud ülesandeid täidab omavalitsusorgan vajaduse korral koostöös tema haldusterritooriumiga piirnevatel haldusterritooriumidel asuvate omavalitsusorganitega, asukohajärgse maavalitsusega ja omavalitsusüksuste liiduga.**
- (3) Piirnevate haldusterritooriumidega omavalitsusorganid võivad omavahelisel ja asukohajärgse maavalitsusega kokkuleppel toetada nende haldusterritooriume ühendavaid maakonnaliine oma eelarvest ja riigieelarve sihtotstarbelisest toetusest.
- (4) Käesolevas paragrahvis loetletud omavalitsusorgani ülesannete täitja ja täitmise korra, kui need ei ole sätestatud käesoleva seaduse teistes paragrahvides, määrab kindlaks valla- või linnavalikogu või tema volitusel valla- või linnavalitsus.

§ 7. Piirkondlik ühistranspordikeskus

- (1) **Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus.**
- (2) **Sõitjatevoogude piirkondlikest iseärasustest ning ühistranspordi otstarbekama korraldamise vajadusest tulenevalt võivad omavalitsusüksused ja riik volitada piirkondlikku ühistranspordikeskust halduslepingu alusel täitma neile käesoleva seaduse §-dega 5 ja 6 pandud ülesandeid ning anda keskusele nende ülesannete täitmiseks vajaliku raha ja ainelised vahendid.**
- (3) Piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanne on tagada elanikele keskuse asutajate ettenähtud tegevuspiirkonnas, selle territooriumi haldusjaotusest sõltumata, soodsamad ja majanduslikult tõhusamad ühistransporditeenused, mille aluseks on ühtne liinivõrk, kooskõlastatud sõiduplaanid ning ühtne piletisüsteem. Piirkondlik ühistranspordikeskus ei või täita vedaja funktsioone.

Jäätmeseadus

§ 66. Korraldatud jäätmevedu

- (1) Korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse kohaliku omavalitsuse üksuse valitud ettevõtja poolt.
- (1¹) **Jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing.**

Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või viimase volitatud mittetulundusühingul.

§ 67. Jäätmevedaja valik (§ 67 sõnastus jõustub alates 01.01.2011)

(1) Korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korraldab kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust.

(2) **Kohaliku omavalitsuse volikogu võib riigihangete seaduse §-s 13 sätestatud korras korraldatud jäätmeveo riigihanke korraldamisega seonduvate ülesannete täitmiseks volitada teist kohaliku omavalitsuse üksust, mittetulundusühingut või sihtasutust, mille liige vastav kohaliku omavalitsuse üksus on ning mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused või kohaliku omavalitsuse üksuste liit.**

Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus³¹

§ 4. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamine ja arendamine

(3) Mitme kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumi hõlmava ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga kaetud ala ulatus ning sellise ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise tingimused määratakse **omavalitsuste vahelise halduslepinguga.**

³¹ Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus lubab haldusülesannet täitma vee-ettevõtja, kuid kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö kontekstis ei ole see otseselt aktuaalne:

ÜVKS § 9. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamine üldistes huvides (1) Ühisveevärgil asuvatest tuletõrjehüdrantidest tulekustutusvee võtmist ning avalikest veevõtukohtadest vee võtmist reguleeritakse vee-ettevõtja ja valla- või linnavalitsuse vahel sõlmitud halduslepinguga. (2) Avalikelt teedelt, tänavatelt ja väljakutelt sademe- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimiseks ühiskanalisatsiooni abil ja puhastamiseks sõlmib valla- või linnavalitsus vee-ettevõtjaga sellekohase lepingu.

ÜVKS § 10. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hooldamine

(1) Vee-ettevõtja peab tagama oma tegevuspiirkonnas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni toimimise ja korrashoiu vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirjale ning valla- või linnavalitsuse ja vee-ettevõtja vahel sõlmitud halduslepingule.

4. SA ERKAS poolt koostatud teenusestandardite analüüs

SA ERKAS poolt koostati ja projektinõukogu poolt kiideti 18.05.2010 heaks 9 teenuse standardit. Standardite analüüsi eesmärgiks on:

- Leida standardi kõige optimaalsem koostöös rakendamise võimalus kehtiva õiguse kohaselt;
- Pakkuda projektinõukogule alternatiivid, pärast mille vahel valiku tegemist on võimalik koostada vajalike õigusaktide tekstid;
- Koostada lähteülesanne finantseerimismudeli koostamiseks.

Standardite analüüsimisel kasutatakse järgmist struktuuri:

Teenuse eesmärk

Teenuse eesmärgi on sätestanud SA ERKAS ja see on esitatud SA uurimistöö lõpparuandes.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid:

Iga teenusestandardi rakendamine eeldab seda, et kohalikul omavalitsusel on õigus nimetatud valdkonnas otsustusi vastu võtta. Seetõttu on esmajärjekorras oluline fikseerida, missugused seadused annavad kohalikule omavalitsuse üksusele volitusnormi teenuse valdkonda täita ja korraldada. Antud uurimisküsimuse raames on esitatud iga konkreetse teenuse korraldamise aluseks olevad seadused ning seaduses olevad volitusnormid:

- Kohaliku omavalitsuse üksusele üldakti (määruse) kehtestamiseks st ühise õigusruumi kujundamiseks;
- Koostööinstitutsioonile avaliku halduse ülesande volitamiseks.

KOKS § 22 (volikogu ainupädevus) hõlmab mitut volikogu ainupädevusse kuuluvat küsimust, mis on standardite rakendamise korral määrava tähtsusega. Lähtudes eeltoodust ei tooda neid üksikhaaval välja. Valla- või linnavolikogu ainupädevuses on:

- valla- või linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine ning majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine (§ 22 lg 1 p 1)
- toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine (§ 22 lg 1 p 5)
- valla või linna arengukava vastuvõtmine ja muutmine (§ 22 lg 1 p 7)
- laenude ja teiste varaliste kohustuste võtmine (§ 22 lg 1 p 8)
- muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused. (§ 22 lg 1 p 37)

Erandina tuuakse välja RHS § 13 toodud volitusnorm riigihangete korraldamise volitamiseks: (mitte segi ajada haldusülesande volitamiselega!)

Riigihangete seadus

§ 13. Riigihangete konsolideerimine ja korraldamise volitamine

(1) Hankijad võivad korraldada riigihanke ühiselt, volitades ühte hankijatest riigihanget korraldama. /.../ (2) Hankijal on õigus volitada teisi hankijaid täitma kõiki tema riigihanke korraldamisega seotud käesolevast seadusest tulenevaid kohustusi. (3) Hankijal on õigus volitada teisi isikuid tegema hankemenetlusega seotud toiminguid.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

Selles jaos analüüsitakse standardi rakendamise võimalust tuues välja selle organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused. Lähtutakse kehtivast õigusruumist st mudel rakendub eeldusel, et kohaldatakse kehtivat seadust. Vajadusel tuuakse välja eelpooltoodud lähteseisukohale vastavad alternatiivsed lahendused, mille vahel peab valiku langetama projektinõukogu.

Oluline on siinkohal rõhutada, et üldjuhul ei rakendata standardit eraldi õigusaktina, vaid standard on aluseks kohaliku omavalitsuse üldaktide välja töötamiseks või muutmiseks. Standard transformeeritakse kohaliku omavalitsuse üksuste omavaheliseks koostöölepinguks. Koostöölepingu kiidavad heaks kõikide pealinnapiirkonna üksuste volikogud ja allkirjastavad volikogude poolt volitatud ametiisikud (üldjuhul vallavanemad, linnapead). Koostöölepingus võtavad osapooled kohustused standard vastavas valdkonnas nõutud õigusaktidega kehtestada.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud perspektiivsed dokumendid

Selles jaos esitatakse nimekiri dokumentidest (volikogu õigusaktide eelnõud, haldus- ja koostöölepingute eelnõud), mida Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp soovib standardi rakendamiseks kehtiva õigusruumi baasil välja töötada. Konkreetset õigusaktid koostatakse töö III etapis lähtudes Projektinõukogu ja ekspertide poolt tehtud valikutest ja soovitustest.

Nimetatud alalõigus pakutakse välja veel ühise õigusruumi kujundamiseks ja teenuste standardite rakendamiseks vajalikud perspektiivsed dokumendid, mille väljatöötamine ei kuulu käesoleva uurimistöö mahtu.

Finantseerimismudel

Selles jaos esitatakse lähteülesanne OÜ-le Rimess teenusestandardi maksumuse hindamise eeldusena. Antud punkt on soovitus projektinõukogule OÜ-le Rimess järgmise etapi lähteülesande sõnastamisel.

Alternatiivid

Selles osas esitatakse lahendus eeldusel, et kehtivat õigust (eeskätt seaduseid) muudetakse, mistõttu osutub võimalikuks võtta kasutusele kvalitatiivselt uued lahendused. Oluline on rõhutada, et antud jaos esitatakse pelgalt alternatiivi nimetus ja lühikirjeldus, alternatiivi õiguslik, organisatsiooniline ja juhtimismudel esitatakse 5. peatükis.

Kui projektinõukogu alternatiivi heaks kiidab siis koostatakse töö III etapis (arvestades projektinõukogu ja ekspertide märkuseid) vastav seaduseelnõu.

4.1 Jäätmejaama teenuse standard

Teenuse eesmärk

Teenuse eesmärk on tagada Pealinnapiirkonna elanikele olmes juhuslikult, vähesel hulgal või ebaregulaarselt tekkivate jäätmete üleandmiseks ratsionaalsed ning kontrollitavad ohutud võimalused, et seeläbi minimeerida illegaalset jäätmekäitlust ning edendada materjalide korduskasutust ja jäätmete taaskasutamist.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid:

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

25) valla või linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine;

36⁴) jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine;

36⁵) jäätmehoolduseeskirja kehtestamine;

Jäätmeseadus

§ 59. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava vastuvõtmine

(1) Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava võtab vastu kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksuste ühine jäätmekava jõustub, kui selle on vastu võtnud kõigi koostööd tegevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud.

§ 71. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskiri

(1) Jäätmehoolduseeskiri jäätmehoolduse korraldamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses kehtestatakse volikogu määrusega.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Jäätmejaama teenuse standard on sisuliselt ühise jäätmejaamade võrgustiku kujundamine ning ühtsetel nõuetel põhinevate jäätmejaamade võrgustiku rakendamine pealinnapiirkonnas. Lisaks eeldab standardi rakendamine nendel nõuetel põhinevate jäätmejaamade opereerija(te) valikut arvestades riigihangete seaduses sätestatud menetlusnorme, lepingute sõlmimist ja sõlmitud lepingute järelevalvet.

- Antud standardi rakendamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine ning ühtsetel tingimustel avaliku teenuse osutamine. Avaliku halduse ülesande volitamine käesoleva teenuse raames aktuaalne ei ole.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu, käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad ning teenuse finantseerimismudel.
- Vastavalt JäätS § 39 lg 5 kujundatakse jäätmekäitluskohtade võrgustik vastavalt valla või linna jäätmekavale. Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb ettepaneku koostada pealinnapiirkonna ühine jäätmekava.
- Jäätmejaamade ülevalpidamise küsimustes pakume kaks alternatiivi:
 1. Jäätmejaama opereerimiseks korraldab riigihanke vald või linn, kelle territooriumil jäätmejaam asub. Teenuse finantseerimine toimub vastavalt jäätmekavas sätestatud jäätmejaama teeninduspiirkonnas elava vastava valla või linna elanike arvu osatähtsusele ja väljatöötatud finantseerimismudelile.
 2. Pealinnapiirkonnas moodustatakse JäätS § 66 lg 1¹ nimetatud mittetulundusühing, kes korraldab riigihanke jäätmejaama opereerimiseks, sõlmib lepingud ja korraldab teenusepakkujate üle järelevalvet ning arveldab valdade ja linnadega.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta ning ühtsete finantseerimis põhimõtete kohta
- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine jäätmekava (perspektiivne)
- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine jäätmehoolduseeskiri (perspektiivne)

Finantseerimismudel

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb projektinõukogule ettepaneku analüüsida järgmiseid jäätmejaama teenuse finantsmudeleid:

- Ülesande finantseerimismudel eeldusel, et jäätmejaama ülevalpidamist³² korraldab iga vald või linn eraldi sõlmides jäätmejaama teeninduspiirkonnades asuvate kohaliku omavalitsuse üksustega lepingud teenuse finantseerimiseks.
- Ülesande finantseerimismudel eeldusel, et jäätmejaamade ülevalpidamist korraldab üks pealinnapiirkonna valdade ja linnade poolt vabatahtlikult moodustatud koostööinstitutsioon. (mittetulundusühing)

Alternatiivid

³² Ülevalpidamise all mõistetakse riigihangete korraldamist jäätmejaamas teenusepakkuja(te) leidmiseks, teenusepakkuja üle järelevalve korraldamiseks jms

Käesoleva teenuse alternatiiviks on pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste baasil jäätmehoolduse valdkonnas **kohustusliku koostöö institutsiooni** moodustamine (vt ptk 5)

4.2 Korraldatud jäätmeveo teenuse standard

Teenuse eesmärk

Teenuse eesmärk on hõlmata kõik teenuse tarbijad jäätmekäitlussüsteemi, tagada neile vajadusi arvestava võimalikult efektiivse, ohutu ja kogukonda vähim koormava jäätmeveoteenuse kättesaadavus olmes püsivalt või suurel hulgal tekkivatest jäätmetest vabanemiseks minimeerimaks seeläbi illegaalset jäätmekäitlust ja jäätmekäitlusest tingitud keskkonnasaastet ning edendamaks jäätmete taaskasutamist.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

25) valla või linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine;

36⁴) jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine;

36⁵) jäätmehoolduseeskirja kehtestamine;

36⁶) jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, vedamissageduse ja -aja, jäätmeveo piirkondade ja ^{jäätmeveo-teenustasu-piirmäärade} kehtestamine.³³

Jäätmeseadus

§ 59. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava vastuvõtmine

(1) Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava võtab vastu kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksuste ühine jäätmekava jõustub, kui selle on vastu võtnud kõigi koostööd tegevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud.

§ 66 korraldatud jäätmevedu

(1¹) Jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing.

Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või viimase volitatud mittetulundusühingul.

³³ 2010 suvel muudeti jäätmeseadust (RTI, 09.07.2010, 44, 260) ja jäätmete teenustasude piirmäärade mõiste seadusest kaotati. Samal ajal unustati muuta KOKS § 22 lg 1 p 36⁶ ja nimetatud punktis on teenustasude mõiste endiselt sätestatud.

(4) Jäätmeliigid, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord kehtestatakse valla- või linnavolikogu määrusega.

§ 67. Jäätmevedaja valik (*paragrahv jõustub 01.01.2011*)

(1) Korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korraldab kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust.

(2) Kohaliku omavalitsuse volikogu võib riigihangete seaduses sätestatud korras korraldatud jäätmeveo riigihanke korraldamisega seonduvate ülesannete täitmiseks volitada teist kohaliku omavalitsuse üksust, mittetulundusühingut või sihtasutust, mille liige vastav kohaliku omavalitsuse üksus on ning mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused või kohaliku omavalitsuse üksuste liit.

§ 71. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskiri

(1) Jäätmehoolduseeskiri jäätmehoolduse korraldamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses kehtestatakse volikogu määrusega.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Korraldatud jäätmeveo teenuse standard hõlmab endast ülesandega seotud jäätmekäitlustoiminguid sh nõudeid jäätmete kogumisele ning korraldatud vedu teostava veoettevõtte töökorraldusele.
- Antud standardi rakendamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine ning teatud tingimustel ka avaliku halduse ülesande volitamine. Standardis fikseeritud õigusnormid kehtestatakse kahe dokumendina: kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskirjaga ja JäätS § 66 lg 4 nimetatud määrusega.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna vallad ja linnad koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu, käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad ning vajadusel teenuse finantseerimismudel.
- Vastavalt JäätS § 42 lg 2 kujundatakse korraldatud jäätmeveopiirkonnad vastavalt jäätmekavale. Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb ettepaneku koostada Tallinna pealinnapiirkonna ühine jäätmekava.
- Jäätmejaamade ülevalpidamise küsimustes pakume kaks alternatiivi:
 1. Korraldatud jäätmevedu korraldab iga linn ja vald vastavalt teenuse standardile iseseisvalt.
 2. Pealinnapiirkonnas moodustatakse JäätS § 66 lg 1¹ ja § 67 lg 2 nimetatud mittetulundusühing, kes täidab kõiki korraldatud jäätmeveoga seotud ülesandeid ja järelevalve jäätmevaldajate üle.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta ning ühtsete finantseerimispõhimõtete kohta
- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine jäätmekava (perspektiivne)
- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine korraldatud jäätmeveo kord (Jäätmeseaduse § 66 lg 4 tähenduses) ja ühine jäätmehoolduseeskiri (perspektiivne)

Finantseerimismudel

Kui korraldatud jäätmeveo piirkonnad ühtivad kohaliku omavalitsuse administratiivpiiridega või hõlmab üks piirkond kaks või enam valda ja/või linna tervikuna, siis ei ole eraldi finantseerimismudeli koostamine põhjendatud.

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb projektinõukogule ettepaneku analüüsida järgmist korraldatud jäätmeveo teenuse finantsmudelit:

- Ülesande finantseerimismudel eeldusel, et korraldatud jäätmevedu viib ellu üks pealinnapiirkonna valdade ja linnade poolt moodustatud koostööinstitutsioon.

Alternatiivid

Käesoleva teenuse alternatiiviks on pealinnapiirkonna valdade ja linnade baasil jäätmehoolduse valdkonnas **kohustusliku koostöö institutsiooni** moodustamine (vt ptk 5)

4.3 Kergliiklustee hoolduse teenuse standard

Teenuse eesmärk

Teenuse eesmärk on tagada Pealinnapiirkonna kohalike omavalitsuste haldusterritooriumil kulgevate kergliiklusteede seisundi aastaringne vastavus nõuetele ning soodsad tingimused kergliikluseks teiste (avalike) teenuste või töökohtade kättesaamiseks ning ilma autota elulaadi soodustamiseks vähendamaks sõiduautode igapäevast kasutamist lühemate vahemaade läbimiseks Pealinnapiirkonna omavalitsustes asuvatel teedel, sõiduautode parkimiskoormust omavalitsuse keskuses ning transpordi tekitatavat keskkonkakoormust.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid

Teeseadus

Teeseaduses ei ole antud tee omanikule volitusnorme üldaktide andmiseks või avaliku halduse ülesande täitmiseks volitamiseks. Standard puudutab vahetult *avalike teenuste osutamist* koostöös.

Teeseaduse alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002. a määruse nr 45 „Tee seisundinõuded“ §2 lg 2 kohustab tee omanikul tagama tee määrusega kehtestatud seisundinõude, kuid lubab kohaliku omavalitsuse kaalutlusel rakendada ka kõrgemat seisunditaset.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Kergliiklusteede hoolduse standard tähendab sisuliselt ühise õigusruumi kujundamist ja teatud tingimustel ühist avaliku teenuse osutamist.
- Avaliku halduse ülesande volitamine käesoleva teenuse raames aktuaalne ei ole.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu.
- Piiriületavate kergliiklusteede korral peavad kohaliku omavalitsuse üksused igal konkreetsel juhul otsustama, kas nad korraldavad kergliiklustee hooldamiseks riigihanke koos või volitavad riigihanget läbi viima ühe kohaliku omavalitsuse üksuse või eraõigusliku institutsiooni.
- Kergliiklusteede hoolduse eest tasub iga kohaliku omavalitsuse üksus vastavalt tegelikule töömahule ning seetõttu ei ole eraldi finantseerimismudeli väljatöötamine vajalik.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta ning ühtsete finantseerimispõhimõtete kohta
- Piiriületava kergliiklustee marsruudil asuvate valdade ja/või linnade kokkulepe kergliiklustee hoolduse ühiselt korraldamise osas /osapoolte valikul volitatakse teenuse riigihanget korraldama üks kohaliku omavalitsuse üksus või eraõiguslik organisatsioon/ /perspektiivne/

Finantseerimismudel

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

Alternatiivid

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

4.4 Piiriületava kergliiklustee kavandamise, planeerimise ja ehitamise teenuse standard

Teenuse eesmärk

Pealinnapiirkonna piiriületavate kergliiklusteede terviklik kavandamine ja väljaehitamine.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid :

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

31) üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine;

32) üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamine;

Planeerimisseadus

§ 8. Üldplaneering

(1) Üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta.

(2) Üldplaneeringu võib koostada:

1) mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsuste omavahelisel kokkuleppel;

2) teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud eesmärkidele. /.../

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Käsitletav standard on sisuliselt valdade ja linnade omavaheline kokkuleppemenetlus piiriületava kergliiklustee kavandamiseks, planeerimiseks ja ehitamiseks.
- Antud standardi raames ei ole põhimõtteliselt vajalik ei ühise õigusruumi kujundamine, avaliku halduse ülesande volitamine ega ka avaliku teenuse osutamine.
- Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp juhib tähelepanu sellele, et kergliiklusteede kavandamine oleks mõistlik ühtse piirkonna kergliiklusteede teemaplaneeringu alusel.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta
- Pealinnapiirkonna ühtne kergliiklusteede teemaplaneering (perspektiivne)

Finantseerimismudel

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

Finantsmudeli koostajatel hinnata ühise kergliiklusteede teemaplaneeringu koostamise maksumust ja erinevate pealinnapiirkonna valdade ja linnade osatähtsust maksumuse katmisel.

Alternatiivid

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

4.5 Piiriülese mõjuga detailplaneeringute kavandamine, koostöö koostamisel ja piirinaaber omavalitsuste vahel kooskõlastamise teenuse standard

Teenuse eesmärk

Teenuse eesmärk on määratleda piirinaaber omavalitsuse intensiivsem kaasamine piiriülese mõjuga detailplaneeringu koostamisse, et saavutada naaberomavalitsuste territooriume hõlmav terviklahendus.

Planeerimisseaduses on loodud mõiste „puudutatud isik”, kelleks on muuhulgas planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ja/või planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Juhul kui selle naaberkinnisasja omanik ei ole kohalik omavalitsus, siis on jäetud kõrvale osapool, kes omab ruumilise arengu kavandamisel otsustusõigust. Selline lähenemine jätab lahti ukse ühepoolsetele lahendustele.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

29) valla või linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamiseks;

Planeerimisseadus

§ 5. Valla või linna ehitusmäärus

Kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse:

1) /.../

2) kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks ning menetluskorra seadmiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Piiriülese mõjuga detailplaneeringute kavandamine, koostöö koostamisel ja piirinaaber omavalitsuste vahel kooskõlastamise teenuse standard tähendab sisuliselt ühise õigusruumi loomist detailplaneeringute menetlemisel. Kuna detailplaneeringute menetluskorralduslikud küsimused sätestatakse valla või linna ehitusmääruses, siis eeldab see pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste ehitusmäärustesse vastavate täienduste tegemist.

- Antud standardi rakendamisel ei ole aktuaalne avaliku halduse ülesande volitamine ja avaliku teenuse osutamine.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna vallad ja linnad koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu ja käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta
- Valdade ja linnade ehitusmääruste muudatused /perspektiivne/
- Ühtse ehitusmääruse väljatöötamine ja kehtestamine pole otstarbekas, kuna omavalitsus üksused on selleks liiga eripärased /eeskätt Tallinn/

Finantseerimismudel

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

Alternatiivid

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

4.6 Detailplaneeringu algatamise taotluse vorm

Eesmärk

Standardi eesmärgiks on kehtestada ühine detailplaneeringute algatamise taotlusvorm.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

29) valla või linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamiseks;

Planeerimisseadus

§ 5. Valla või linna ehitusmäärus

Kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse:

1) /.../

2) kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks ning menetluskorra seadmiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- „Ühise taotlusvormi“ teenuse standard tähendab sisuliselt ühise õigusruumi loomist detailplaneeringute menetlemisel. Kuna detailplaneeringute menetluskorralduslikud küsimused sätestatakse valla või linna ehitusmääruses, siis eeldab see pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste ehitusmäärustesse vastavate täienduste tegemist.
- Antud standardi rakendamisel ei ole aktuaalne avaliku halduse ülesande volitamine ja avaliku teenuse osutamine.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu ja käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta.
- Kohaliku omavalitsuse üksuste ehitusmääruste muudatused /perspektiivne/

Finantseerimismudel

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

Alternatiivid

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

4.7 Ühisveevärgi- ja –kanalisatsiooni teenuse standard

Teenuse eesmärk

Teenuse eesmärk on tagada piirkonna elanikele ja ettevõtetele piisav veehulk, joogivee kõrge kvaliteet ja reovee, sademe- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimine ja puhastamine, selliselt, et minimeerida keskkonnakoormust.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid

Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus /redaktsioon/

§ 4. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamine ja arendamine

(1) Ühisveevärgi ja -kanalisatsioon rajatakse kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava alusel.

§ 8. Ühisveevärgist vee võtmine ja reovee juhtimine ühiskanalisatsiooni

/.../

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes vee-ettevõtja ja kliendi vaheline leping sõlmitakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja alusel. Eeskirja kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu ning see peab sisaldama /.../

§ 10. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hooldamine

(1) Vee-ettevõtja peab tagama oma tegevuspiirkonnas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni toimimise ja korrashoiu vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirjale ning valla- või linnavalitsuse ja vee-ettevõtja vahel sõlmitud halduslepingule.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused

- Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni standard hõlmab vee-ettevõtjale ja tarbijale kehtivaid ühisveevärgi – ja kanalisatsiooni teenuse tingimusi.
- Antud standardi rakendamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine. See realiseeritakse läbi ühisveevärgi ja kanalisatsiooni kasutamise eeskirja ning vee-ettevõtjaga sõlmitava halduslepingu.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna vallad ja linnad koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu, käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad ning teenuse finantseerimismudel.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta
- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine ühisveevärgi ja kanalisatsiooni kasutamise eeskiri. (perspektiivne)
- Pealinnapiirkonna valdade ja/või linnade ning vee-ettevõtja vahelise halduslepingu näidisvorm (perspektiivne)

Finantseerimismudel

Eraldi finantseerimismudeli koostamine praeguse õigusruumi taustal ei ole põhjendatud. Kui projektinõukogu otsustab kaaluda alternatiivina kohustuskiku koostöö institutsiooni moodustamist, siis on vajalik koostada finantseerimismudel eeldusel, et ühisveevärgi ja kanalisatsiooni teenust korraldab üks pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatud **kohustusliku koostöö** institutsioon.

Alternatiivid

Käesoleva teenuse alternatiiviks on pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste baasil ühisveevärgi ja kanalisatsiooni valdkonnas **kohustusliku koostöö institutsiooni** moodustamine (vt ptk 5) Samas erineb Eesti ühisveevärgi ja kanalisatsiooni mudel Põhjamaade sh Helsingi omast,

kuna Põhjamaades kuuluvad vee-ettevõtted munitsipaalomandisse. Eestis on AS Tallinna Vesi sisuliselt eraomandis, teiste üksuste vee-ettevõtted valdavalt munitsipaalomandis. Koostööinstitutsiooni pädevusse jääks mudeli kohaselt üksnes õigustloov ning järelevalvealane tegevus.

4.8 Ühisveevärgi ja/või kanalisatsiooniga liitumise teenuse standard

Eesmärk

Teenuse eesmärk on tagada teenuse tarbijatele nõuetekohane juurdepääs ühisveevärgi- ja/või -kanalisatsiooniteenusele ning võimaldada ühisveevärgi- ja -kanalisatsiooniteenuse võimalikult efektiivset toimivust loodusressursside säästmiseks.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid

Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus

§ 5. Liitumine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga

(2) Kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni liitumine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga toimub kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni omaniku või valdaja taotlusel tema ja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omaniku või valdaja vahel sõlmitud lepingu alusel.

(2¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud leping sõlmitakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise eeskirja alusel. Eeskirja kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu ning see peab sisaldama:
/.../

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni standard hõlmab vee-ettevõtja poolt ühisveevärgi – ja kanalisatsiooni teenusega liitumise üldtingimuste sätestamist.
- Antud standardi rakendamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine. See realiseeritakse läbi ühisveevärgi ja kanalisatsiooni liitumise eeskirja ning vee-ettevõtjaga sõlmitava halduslepingu.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu, käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad ning teenuse finantseerimismudel.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta

- Pealinnapiirkonna linnade ja valdade ühine ühisveevärgi ja kanalisatsiooni liitumise eeskiri (perspektiivne)

Finantseerimismudel

Vt eelmine standard.

Alternatiivid

Vt eelmine standard.

4.9 Avaliku ühistranspordi teenuse standard

Eesmärk

- Avaliku omavalitsustevahelise ühistransporditeenuse eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksuste elanikele vajadusi rahuldaval ning sõiduautoga võrrelduna konkurentsivõimelisel tasemel ühistransport mobiilseks liikumiseks Tallinnast muusse omavalitsusse või vastupidi teiste (avalike) teenuste või töökohtade kättesaamiseks ning ilma autota elulaadi soodustamiseks vähendamaks sõiduautode igapäevast kasutamist omavalitsustes asuvatel teedel, parkimiskoormust Tallinna kesklinnas ning transpordi tekitatavat keskkonnamoormust.
- Avaliku omavalitsusesisese ühistransporditeenuse eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuste üksuste elanikele võimalus mobiilseks liikumiseks elukondlike vajaduste rahuldamiseks, teenuste või töökohtade kättesaamiseks ning ilma autota elulaadi soodustamiseks vähendamaks sõiduautode igapäevast kasutamist omavalitsustes asuvatel teedel, parkimiskoormust omavalitsuse keskuses ning transpordi tekitatavat keskkonnamoormust.
- Toitava reisi täiendavaks eesmärgiks on võimaldada omavalitsuses elavatele inimestele ühendus Tallinnaga majanduslikult ökonoomseimal viisil.
- Laste ühistranspordi teenuse eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuste üksustes elavatele koolieelses normaalõppekavaga õppeasutuses käivatele lastele või normaalõppekavaga koolis õppivatele õpilastele mugav transpordiühendus igapäevase liikumise hõlbustamiseks õppeasutuse ja kodu vahel vähendamaks sõiduautodest põhjustatavat liikluskoormust õppeasutuste juures ning transpordi tekitatavat keskkonnamoormust.

Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid

Ühistranspordiseadus³⁴

³⁴ 15.09.2010 seisuga on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ette valmistanud uue Ühistranspordiseaduse eelnõu. Muuhulgas sisaldab see eelnõu volitusnormi teenusestandardi kehtestamiseks:

§ 6 lg 6: *Valla- või linnavolikogu võib määrusega kehtestada:*

§ 5. Omavalitsusorgani ülesanded

(1) Omavalitsusorgan oma haldusterritooriumil:

/.../

3) kujundab valla või linna ühistranspordi liinivõrgu, kehtestab valla- või linnaliinide sõiduplaanide koostamise nõuded ja nende esitamise, läbivaatamise, muutmise ja kinnitamise korra ning kinnitab või volitab valla või linna ametiasutust kinnitama valla- või linnaliinide sõiduplaanid, arvestades maakondlikku ja üleriigilist liinivõrku;

/.../

5) annab käesoleva seaduse §-s 34 ettenähtud juhtudel sõitjateveo tegevuslubasid, sõidukikaarte ja liinilubasid;

6) sõlmib vastavalt käesoleva seaduse §-s 12 sätestatud vedajatega avaliku teenindamise lepinguid ning korraldab avalikke konkursse vedajate valimiseks avalikule liiniveole ja kommertsliiniveole käesoleva seaduse § 34 lõikes 5 loetletud juhtudel;

/.../

9) kehtestab valla- või linnaliinide avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariifid või sõidupiletihinnad;

10) hüvitab tema poolt kehtestatud sõidusoodustused;

11) tagab koos vedajatega sõidupiletite müügi korralduse ja korraldab piletikontrolli valla- või linnaliinidel;

12) korraldab järelevalvet tema antud sõitjateveo tegevusloa ja liiniloa nõuete ning tema sõlmitud avaliku teenindamise lepingute ja HKS kohaselt sõlmitud haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingute täitmise üle.

(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1-4, 8, 11 ja 12 loetletud ülesandeid täidab omavalitsusorgan vajaduse korral koostöös tema haldusterritooriumiga piirnevatel haldusterritooriumidel asuvate omavalitsusorganitega, asukohajärgse maavalitsusega ja omavalitsusüksuste liiduga.

/.../

(4) Käesolevas paragrahvis loetletud omavalitsusorgani ülesannete täitja ja täitmise korra, kui need ei ole sätestatud käesoleva seaduse teistes paragrahvides, määrab kindlaks valla- või linnavolikogu või tema volitusel valla- või linnavalitsus.

§ 7. Piirkondlik ühistranspordikeskus

(2) Sõitjatevoogude piirkondlikest iseärasustest ning ühistranspordi otstarbekama korraldamise vajadusest tulenevalt võivad omavalitsusüksused ja riik volitada piirkondlikku ühistranspordikeskust halduslepingu alusel täitma neile käesoleva seaduse §-dega 5 ja 6 pandud ülesandeid ning anda keskusele nende ülesannete täitmiseks vajaliku raha ja ainelised vahendid.

§ 24. Ühistransporditeenuse hinna ja tariifi ning sõidupiletihinna kehtestamine

1) valla- või linnaliinide sõiduplaanide koostamise nõuded;

2) ühistranspordi teenindustaseme normid valla- või linnaliinidel.

Ühistranspordikeskuse pädevust eelnõu ei muuda.

(2) Avaliku liiniveo sõidukilomeetri kõrgeima tariifi ja kõrgeima sõidupiletihinna kehtestab:

3) maavanem bussi-, laeva-, väikelaeva- ja parvlaeva- ning lennuliikluses maakonnasisesel sõitjateveol;

4) valla- ja linnavolikogu või nende volitatud ametiasutus bussi-, trammi-, trollibussi- ning laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliikluses valla- või linnasisesel sõitjateveol;

§ 29. Avalikul liiniveol kehtivad sõidusoodustused

/.../

Iga-aastase sõidusoodustuse ulatuse määrab:

1) teeliikluses valla- ja linnavolikogu valla- või linnaliinile ning maavanem maakonnaliinile;

§ 53⁵. Järelevalve teostaja pädevus

(1) Valla- ja linnavalitsus, maavalitsus, Maanteeamet ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium korraldavad oma pädevuse piires järelevalvet sõitjateveo tegevusloa ja liiniloa nõuete, avaliku teenindamise lepingu ning halduslepingu täitmise üle.

Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt

- Avaliku ühistranspordi standard hõlmab endast avaliku omavalitsustevahelise ühistranspordi, avaliku valla või linnasisese ühistranspordi ja laste ühistranspordi teenuse korraldamise alused, nõuded ühistransporditeenuse liinivõrgule, sagedusele, reisimugavustele ning piletimüügisüsteemile.
- Antud standardi rakendamiseks on vajalik nii ühise õigusruumi kujundamine, avaliku halduse ülesande volitamine kui ühtsetel tingimustel avaliku teenuse osutamine.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad Pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja riik Maavanema isikus koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu, käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad ning teenuse finantseerimismudel.
- Teenuse finantseerimismudel on komplitseeritud, kuna peab arvestama potentsiaalset piletitulu, iga konkreetse valla või linna panust (eeskätt siseliinide ülevalpidamisel), liinivõrgu integreerimist koolitranspordiga ja riigi dotatsiooni kohaliku omavalitsuse üksuste piire ületavate liinide ülevalpidamiseks.
- Kehtivas õigusruumis on takistavaks teguriks on see, et ülesanded on jagatud kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuse vahel, vabatahtlikult mittetulundusühinguna moodustatud keskusel puudub õigus anda üldakte (näiteks kehtestada piletihindu või soodustusi) ning järelevalvepädevus. (karistusõigus- väärtegade menetlemine)
- Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp pakub standardi raames välja alternatiivi, mille raames annavad kõik Pealinnapiirkonna vallad ja linnad oma sisese ühistranspordi korralduse Harjumaa Ühistranspordikeskuse korraldada.

- Teise alternatiivina annavad Pealinnapiirkonna vallad ja linnad Harjumaa Ühistranspordikeskusele üle ainult koolibussiliinid.

Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ja riigi koostööleping standardi rakendamise kohta;

Alternatiivvariandina:

- Halduslepingu projekt, millega pealinnapiirkonna vallad ja linnad (va Tallinn) annavad kohaliku omavalitsuse üksuse sisese ühistranspordi (sh koolibussiliinid) maakondliku ühistranspordikeskuse korraldada.
- Halduslepingu projekt, millega pealinnapiirkonna vallad ja linnad annavad kohaliku omavalitsuse üksuse sisese ühistranspordi maakondliku ühistranspordikeskuse korraldada.

Finantsmudel

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb Projektinõukogule ettepaneku analüüsida järgmist ühistranspordi korraldamise finantsmudelit, mis rakenduks kehtiva õiguse raamides:

- AS ERKAS poolt välja töötatud standardi rakendamise maksumus sh riigi dotatsiooni vajadus piletitulu prognoos ning kohaliku omavalitsuse üksuste finantseering kehtiva olukorra jätkudes;
- Standardi rakendamise maksumus ja osapoolte finantspanus eeldusel, et pealinnapiirkonna vallad ja linnad (va Tallinn) annavad koolibussiliinide korralduse (sh integreerides neid tavaliiinidega) Harjumaa Ühistranspordikeskusele.
- Standardi rakendamise maksumus ja osapoolte finantspanus eeldusel, et pealinnapiirkonna vallad ja linnad (kaasa arvatud Tallinn) annavad kogu valla- ja linnasisese ühistranspordi korralduse Harjumaa Ühistranspordikeskusele.

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb Projektinõukogule ettepaneku analüüsida järgmist ühistranspordi korraldamise finantsmudelit, mis rakenduks kehtiva õiguse muutmisel:

- Ülesande finantseerimismudel eeldusel, et ühistranspordi teenust korraldab üks Pealinnapiirkonna valdade ja linnade poolt moodustatud **kohustusliku koostöö** institutsioon arvestusega, et ühendatakse nii Harjumaa Ühistranspordikeskuse kui liikmesomavalitsuste ühistranspordiga tegelevad struktuurid (sh Tallinnas)

Alternatiivid

Käesoleva teenuse alternatiiviks on pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste baasil ühistranspordi valdkonnas **kohustusliku koostöö institutsiooni** moodustamine (vt ptk 5)

5. Kohustusliku koostöö õiguslikud ja organisatsioonilised võimalused Eesti õigusruumis

Eesti õiguslik raamistik on teatavasti selline, et igasugune kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö saab olla pelgalt vabatahtlik. Samas näiteks ühistransporti on efektiivne korraldada teatud ruumilises ulatuses. Samuti ei ole ühistransporti võimalik ja ka mõistlik korraldada nii, et osa teenuspiirkonna omavalitsusest süsteemiga liitub ja osa mitte. Vastavalt KOKS § 6 lõikele 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada valla või linnasisest ühistransporti, kuid ühistranspordi korraldamine üksnes ühe kohaliku omavalitsuse ulatuses on ilmselt igas riigis, aga vaieldamatult Eesti olukorda arvestades ilmselgelt ebapraktiline. Väikesed kohaliku omavalitsuse üksused pole selleks majandus- ega haldussuutlikud ja neis puudub ilmselt ka vajadus lokaalse ühistranspordiveo korraldamiseks, samas kui suuremad linnad oma tagamaaga eeldavad seal ühistranspordi regionaalset korraldust. (Brans 1992) Aastakümneid on arenenud riikidest teada sealsed ühtsed tariifitsoonid ja vastavalt ühised piletid suurema linna ja tema tagamaa bussi- ja/või rongiliikluses jne. Kui ühistranspordi korraldus on seotud teenuse ruumilise ulatusega siis näiteks haridusvõrk (nt gümnaasiumihariduse korraldamine³⁵), sotsiaalasutuste võrgustik, jäätmekäitluskohtade võrgustik jne on seotud teenuse kasutajate arvuga ja sellest tulenevalt selliste asutuste mõistlike ülevalpidamiskuluga. Üle-eestilises mastaabis tuleb silmas pidada valdade ja linnade erinevat majanduslikku ja haldusvõimekust ja sellest tulenevalt võimet tagada igas riigi piirkonnas avalike teenuste kättesaadavus ja osutamine kõige soodsamatel tingimustel.³⁶

Praktika aga näitab, et vabatahtlik koostöö haldusülesannete täitmisel alati ei toimi.³⁷ Probleem oli eriti aktuaalne mõned aastad tagasi seonduvalt Tallinna ühistranspordiga, mille finantseerimist ei

³⁵ Palju on diskuteeritud selle üle, kas gümnaasiumihariduse korraldamine on üldse kohaliku elu küsimus või tegemist on pigem riigielu küsimusega.

³⁶ Viimast on rõhutanud ka Riigikohus oma lahendis [3-4-1-8-09](#): „Tähtis kriteerium kohalike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse omavalitsusüksuse puhul on see, et selle omavalitsusüksuse osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes. Nii näiteks ei ole PS § 28 mõtte kohaselt aktsepteeritav olukord, kus peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, riigi erinevates piirkondades olulisel määral varieeruv sõltuvalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Osutatud sätte kohaselt ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus.“ Kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmine ja avalike teenuste koostöös tagamine võib olla sellele probleemile lahenduseks.

³⁷ Iseloomulik on Narva linna põhjendus maakondlikust liidust väljaastumisele: „Narva linn on Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu liige aastast 1994. Liikmelisuse viimaste aastate praktika näitab, et kasu, mis Narva saab liidus osalemisest on tunduvalt väiksem, kui linn toetab liidu tegevust rahaliselt. Samal ajal Narva on suurim linn Ida-

pidanud vajalikuks pealinna ümbruse vallad ja linnad, keda harjumuspäraselt teenindas üksnes pealinna eelarvest (osaliselt) doteeritud ühistransport. Vaidluste tulemusel, kusjuures sellega kaasnes Tallinna „ähvardus“ bussiliinid linna piiril lõpetada, moodustati Harjumaa Ühistranspordikeskus kui vabatahtliku koostöö institutsionaalne vorm. (Mäeltsemees, Lõhmus 2008) Ühistranspordi korraldusega seotud probleemid on aga tänaseni aktuaalsed.³⁸

Arengujärgus süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat toimimiskeskonda, samal ajal kui väljakujunenud süsteemid toimivad paljuski väljakujunenud tava ja halduskultuuri põhjal. On selge, et mõnedes valdkondades on omavalitsusüksuste koostöö elanike huvides hädavajalik, mistõttu tekib vabatahtliku koostöö puudumisel probleem riigipoolse sekkumise lubatavusest st kohustusliku koostöö rakendamisest. Uuema aja suundumuseks on avalike ülesannete ja teenuste osutamiseks otstarbekate (seda nii maa-ala kui ülesande eripära arvestavate) piirkondlike tasandite (teenuse piirkondade) moodustamine (Hooghe, Marks 2003). Kui tervikuna ühetasandilise omavalitsuskorraldusega riigis on problemaatiline teatud piirkonnas kahetasandilise omavalitsusliku mudeli konstrueerimine, siis erinevate avalike ülesannete täitmisele suunatud piirkondliku haldusmudeli moodustamine on avaliku halduse seisukohalt õigustatum. (Lõhmus 2008)

Käesoleva uurimistöös jõuti järeldusele, et Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse koostööd puudutavad artiklid annavad kohalikule omavalitsusele õiguse koostööd teha ja riigil kohustuse tagada koostöö tegemiseks vajalik õiguslik ruum. Õiguslikku küsimuse võib teoreetiliselt tekitada ka see, kuivõrd on kohaliku omavalitsuse kohustuslik koostöö kooskõlas Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega. Harta siiski ei välista seda, et mõnes valdkonnas on koostöö (mõeldakse koostööd käesoleva uurimistöös tähenduses) muudetud riigi poolt kohustuslikuks. Pole väheoluline lisada, et kohustusliku koostööd kasutavad mitmed pika omavalitsustraditsiooniga riigid nt Soome.

- **Välisriikide praktika näitab, et kohustuslikku koostööd ei ole peetud Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega vastuolus olevaks ning juriidilised probleemid võivad tuleneda üksnes siseriiklikust õigusest.**

Alljärgnevalt analüüsitakse kohustusliku koostöö vastavust PS-ga. Vastavalt PS tegeleb kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimustega.³⁹ Riigikohus on kohaliku elu küsimused piiritlenud alljärgnevalt: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt

Virumaal, kuid linnal on kaks esindajat liidu Üldkogus nagu ka teistel liikmetel - väiksematel kohaliku omavalitsustel. See teeb otsustamisprotsessi ebasoodsaks Narva linnale.“ www.narva.ee

³⁸ Vt nt Postimees 01.02.2010 „Andres Laisk: ühistransport vajab uut mõtet“; Taavi Aas “Taavi Aas: tallinlastest ja piletihindadest”

³⁹ § 154. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud."⁴⁰

Üldloeteluna on kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded loetletud KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 ning lõike 3 punktis 1

- Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. (§ 6 lg 1)
- Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. (§ 6 lg 2)
- Lisaks tegeleb kohalik omavalitsus ka nende kohaliku elu küsimuste lahendamise, mis ei ole eelpooltoodud loetelus, kuid on pandud teiste seadustega. (§ 6 lg 3 p 1)

Kohaliku elu ülesannete definitsioon viitab muuhulgas sellele, et nende ülesannete piiritlemine võib sõltuda riigi valdade ja linnade suurusest (elanike arvust ja sellega sidustuvalt ka üksuste majanduslikust võimekusest, samuti kohaliku omavalitsuse üksuste territoriaalsest ulatusest - territooriumi suurusest) Nimetatud järeldest toetab Harta artiklis 4.3 sätestatud subsidiaarsuse (lähimus) põhimõte:

„Avalikke kohustusi“⁴¹ täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.“

Eeltoodust võib järeldada, et teatud oma iseloomult kohaliku elu ülesanded võivad tulenevalt valla või linna elanike arvust või üksuse territoriaalsest ulatusest olla kohalikul tasandil täitmiseks

⁴⁰ Riigikohtu lahend 16.03.2010 nr [3-4-1-8-09](#)

⁴¹ Harta eestikeelses tõlkes on termin „Public responsibilities“ tõlgitud kui „Riigi kohustused“ Ilmselt oleks õige nimetatud termin tõlkida kui „avalikud kohustused“, mis on ka Harta eesmärgiga kooskõlas.

ebaefektiivsed. Ühe sellise näitena võib tuua juba varem nimetatud ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamise, haridus- või sotsiaalasustuste võrgustiku või piirkondliku arengu küsimused.

Kohustuslik koostöö tähendab kindlasti kohaliku autonoomia riivet, sest vähendab kohaliku omavalitsuse õigust kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada. Eelpool jõuti järeldusele, et Harta ei välista kohustuslikku koostööd. Meie PS on koostatud Harta väärtusi järgides. Vastavalt PS § 154 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu **küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt** ja § 160 kohaselt sätestab **kohalike omavalitsuste korralduse** ja järelevalve nende tegevuse üle seadus. Õigusteaduste doktor Vallo Olle on rõhutanud, et kohaliku omavalitsuse volikogu (esinduskogu) peab saama otsustada valdavalt osa kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks olulisi küsimusi ja ei tohi oma pädevust delegeerida niivõrd ulatuslikult, et muutuks ise funktsioonivõimetuks. (Olle 2002) Kuigi antud väide oli püstitatud volikogu ja vahetu demokraatia kontekstis võib antud väidet laiendada ka valdade-linnade koostöö konteksti. Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupi hinnangul on kohustuslik koostöö PSga koosõlas kui kohalik omavalitsuse üksus (volikogu) ei pea oma ülesandeid delegeerima niivõrd ulatuslikult, et kaotaks oma sisulise otsustusõiguse valdava osa kohaliku elu küsimuste osas. Kohustuslik koostöö saab toimuda rangelt seadusega sätestatud piirides ja eeskätt kindlates avaliku teenuse valdkondades.

Kohustuslik koostöö võib toimuda nii ühisasutuse, eraõigusliku juriidilise isiku kui ka avalik õigusliku juriidilise isiku vormis kuid kui ülesande efektiivseks täitmiseks ja korraldamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine (üldaktide andmine volitusnormi piires) või karistusvõimu teostamine (väärteomenetluse läbiviimine), üldjuhul ka avaliku haldus ülesande volitamine) siis saab kohustuslik koostöö toimuda ainult avalik-õiguslikus juriidilise isiku vormis.

Vastavalt TSÜS § 25 lg 2 on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Seega võib eeldada avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustamine kahte aspekti:

- Avalik huvi;
- Asutamine seaduse alusel.

Seega on TSüSi kohaselt Eestis kahte liiki juriidilisi isikuid - eraõiguslikud (äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused), mis asutatakse vastava liigi kohta käiva seaduse alusel, ja avalik-õiguslikud, mis asutatakse iga avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käiva eraldi seaduse alusel. Riigikogu peab igal üksikul juhul otsustama, kas avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamine on põhjendatud, ning selline otsus leiab väljenduse vastava seaduse vastuvõtmises.

Seega tuleb vastavalt seadusele iga kohaliku omavalitsuse üksuste teenusepiirkonna avalik-õigusliku koostööinstitutsiooni, olgu selleks pealinnapiirkond, maakond või muu koostööpiirkond asutamiseks

vastu võtta eraldi seadus või täiendada seadust iga konkreetse üksuse moodustamisel analoogiliselt Ülikooliseadusele. Urmas Arumäe on oma doktoritöös (2010) toonud ühe lahendusena maakonna nimetamise avalik õiguslikuks ja maakonna lisamise TSÜS § 25 lg 2 olevasse loetellu. See lahendaks formaaljuriidiliselt maakonnapõhise teenusepiirkonna küsimuse, kuid ei aita siis kui ratsionaalne teenusepiirkond ei kattu maakonna piiridega. Kui seda Arumäe pakutud alternatiivi kasutada, siis peab säilima võimalus vajadusel maakonnapiiride ülest avalik-õiguslike teenusepiirkondade loomiseks selleks igal eraldi juhul vastuvõetava seadusega

- **Hartas sätestatud subsidiaarsuse printsiibiga ei ole vastuolus see, kui teatud kohaliku elu küsimusi lahendatakse piirkondlikult, sh kohaliku omavalitsuse üksuste koostöoinstitutsiooni poolt.**
- **Kui ülesanne on avaliku huvi seisukohalt olemuslikult kohaliku elu ülesanne, kuid selle lahendamine on kas ülesande ruumilise ulatuse, optimaalse kasutajate arvu või haldussuutlikkuse tõttu ilmselgelt mõjus piirkondlikul tasandil, siis ei ole uurimistöö autorite hinnangul põhiseadusega vastuolus ühe alternatiivina nimetatud ülesande (ülesannete) täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamine teenuspiirkonna ulatuses. Küsitavaks muutuks olukord siis kui nimetatud ülesannet hakkaks täitma riik.**
- **Kui kohaliku omavalitsuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevatesse territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond)**
- **Proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostöoinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenuspiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja samuti see, et juhtimis- ja järelevalveorganite liikmed määratakse osalevate valdade ja linnade poolt.**
- **Avalik-õiguslik koostöoinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegude menetlemise). Samas ei eelda iga ülesanne eelpooltoodud funktsioonide täitmist ja kohustuslik koostöö võib toimuda ka näiteks ühisasutuse vormis.**

Kohustusliku koostöö mudeli õiguslikul sisustamisel tuleb lahendada järgmised põhimõttelised küsimused:

- Kohustusliku koostöö korras täidetava ülesande ja teenuspiirkonna määratlemine;
- Kohustusliku koostöö juriidilise vormi määratlemine- kas kohustuslik koostöö põhineb ühisasutuse või eraõigusliku juriidilise isiku raames või on mõistlik õiguslikult sätestada avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis koostöoinstitutsioon;

- Mida peab muutma kehtivates seadustes, et kohustuslik koostöö saaks tõrgeteta rakenduda ja toimida;
- Kuidas lahendada koostööinstitutsiooni otsustusprotsess tagades erinevate liikmete vahelise õiglase otsustusprotsessi (arvestades nii liikmete suurust kui osapoolte hulka);
- Kuidas on üles ehitatud koostööinstitutsiooni finantsmudel, sh rahastamissüsteem ja järelevalve korraldus.

6. Kohustusliku koostöö mudel kui alternatiiv ülesannete täitmisel

Käesolevas peatükis käsitletakse valdade ja linnade kohustusliku koostöö võimalikku organisatsioonilist, juhtimiselast ja õiguslikku mudelit. Kohalikku omavalitsust ei tohiks mingil juhul mõista üksnes kui kohaliku omavalitsuse organite õigust kohalikke küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada vaid ka nende organite vastutust elanikele avalikke teenuseid osutada, vajadusel ühistegevuse vormis.

Rõhutame, et piirkondlik kohustuslik koostöö ei tähenda piirkondlikku (kahetasandilist) kohalikku omavalitsust. Harta artikli 3.2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse olemasolu tarvilikuks tingimuseks vahetult elanike poolt valitud esinduskogu.⁴² Harta analoogiat rakendades ja mõiste „omavalitsus“ tähendust tõlgendades on uurimistöös autorid seisukohal, et ükskõik millist tasandit saab omavalitsuslikuks (*a la piirkondlik omavalitsus, linnaosa/osavalla omavalitsus*) nimetada üksnes siis, kui tal on vahetult elanike poolt otsevalitud esinduskogu, kellel omakorda on õigus kehtestada kohalikke makse jne. Siinkohal tuleb rõhutada, et kohaliku demokraatia tagamise ülesanne on primaarne eeskätt elanikule kõige lähemal asuval valitsemistasandil (Phillips 1996) Sellel tasandil võib demokraatia tagamise eesmärgi nimel teha mõõndusi majandusliku efektiivsuse osas. Piirkondlikul tasandil pole kohaliku demokraatia tagamine esmatähtis, oluline on avalike ülesannete täitmine soodsaimatel tingimustel. (Lõhmus 2008)

6.1 Organisatsiooniline mudel

Kui pealinnapiirkonna kohustuslik koostöö sätestatakse eraldi seadusega (*a la YTV Laki Soomes kuni 2009*) siis tuleb selles fikseerida:

- Koostööpiirkond;
- Avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärk;
- Koostööinstitutsiooni ülesanded;
- Nõuded koostööinstitutsiooni põhikirjale;
- Juhtimise alused (organid ja nende üldine töökorraldus);
- Varad ja finantseerimise alused;
- Järelevalve korraldus.

6.2 Juhtimise alused

⁴² „Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud esinduskogu liikmed. *Antud esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid.* See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.“

Kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimise eeskujul võib ka koostööinstitutsiooni juhtimise tinglikult jagada kaheks: esindusorgan ja täidesaatev organ. Kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu peab juba Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtete kohaselt olema vahetult elanike poolt valitud, siis koostööinstitutsiooni esindusorgan (edaspidi kasutatakse terminit „piirkonnanõukogu“) võib olla erinevate koostööd tegevate osapoolte poolt delegeeritud koosseisuga. Eesti keelses kirjanduses on selle kohta kasutatud ka „delegeeritud demokraatia“ mõistet. (Arumäe 2010) I vahearuandes analüüsitud välisriikide koostöövormide analüüsi käigus selgitati, et kohaliku omavalitsuse eripära arvestav ja koostööd toetav organisatsiooniline ja juhtimismudel oli kõikide seaduste keskseks ja enim vaieldud elemendiks. Seda eriti juhtudel kui koostöös osalevad partnerid on oma suuruselt (elanike arvult) väga erinevad ning osutub vajalikuks tagada tasakaal ühest küljest suurima partneri ja teisest küljest väiksemate osapoolte vahel.

Tabel 2

Pealinnapiirkonna valdade ja linnade rahvastik

	Rahvastik 01.01.2010	%
Tallinn	406 657	81,76
Maardu	16 507	3,32
Saue linn	6 068	1,22
Harku vald	11 727	2,36
Jõelähtme vald	5 937	1,19
Kiili vald	4 310	0,87
Rae vald	12 041	2,42
Saku vald	8 865	1,78
Saue vald	9 079	1,83
Viimsi vald	16 203	3,26
	497 394	100,00

Allikas: rahvastikuregister

Märkus: ligikaudu sama proportsioon iseloomustab ka pealinnapiirkonna linnade ja valdade eelarvemahtusid.

Piirkonnanõukogu moodustamisel pakub Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp välja 4 alternatiivset varianti.

Alternatiiv 1: Eesti mudel

I alternatiiv põhineb praegu Eestis kasutusel oleval MTÜS loogikal ning näiteks ka HOLi üldkoosolekul kasutatavast variandist, kus kõikidel pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksustel on piirkonnanõukogus võrdselt häält. Selle mudeli kohaselt moodustuks nõukogu järgmiselt:

Tabel 3

Piirkonnanõukogu moodustamine alternatiiv 1 rakendamisel

	Esindajad (igäühel 1 esindaja ja 1 hääl)	Esindajad (igäühel 2 esindajat ja 2 häält)
Tallinn	1	2
Maardu	1	2
Saue linn	1	2
Harku vald	1	2
Jõelähtme vald	1	2
Kiili vald	1	2
Rae vald	1	2
Saku vald	1	2
Saue vald	1	2
Viimsi vald	1	2
KOKKU	10	20

Nimetatud mudeli eeliseks on selle lihtsus, kuid määravaks kitsaskohaks see, et see ei arvesta pealinna rolli pealinnapiirkonnas ning piirkonnanõukogus domineerivad täielikult tagamaa esindajad. Sellisel kujul on koostöömudel Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupi hinnangul vastuolus kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtetega ja ei ole realiseeritav.

Alternatiiv 2: Osaline Põhjamaade mudel

II alternatiiv põhineb OÜ Geomedia lõpparuandes ja Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupi I vahearuandes käsitletud Põhjamaade (eeskätt Soome) pealinnapiirkonna koostööinstitutsiooni juhtorgani moodustamise põhimõtetel. Seda iseloomustavad järgmised alused:

- Arvestatakse erinevate osapoolte elanikke arvu ja fiskaalset panust;
- Lähtutakse põhimõttest, et ühelgi osapoolel ei ole absoluutset enamust ja seega ainuõigust otsustuste vastuvõtmisel;
- Partner, kelle elanike arv või finantseerimispanus on üle 50% kogusummast, saab 50% piirkonnanõukogu kohtadest (ja seega ka häältest).
- Mudelis ei arvestata erinevatele erakondadele ja valimisliitudele koostööpiirkonnas antud häälte hulka, mis on Põhjamaade mudelis kohtade/häälte arvu jagunemise põhialus.
- Esindajad valib kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Kaaluda võib varianti, kus igal osapoolel on üks esindaja, kuid häälte arv esindajatel on erinev (alternatiiv 2.2)

Tabel 4

Piirkonnanõukogu moodustumine alternatiiv 2 rakendamisel

	Alternatiiv 2.1	Alternatiiv 2.2
--	------------------------	------------------------

	Häälte arv	
Tallinn	9	9 häält, 1 esindaja
Maardu	1	1 hääl, 1 esindaja
Saue linn	1	1 hääl, 1 esindaja
Harku vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Jõelähtme vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Kiili vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Rae vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Saku vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Saue vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Viimsi vald	1	1 hääl, 1 esindaja
KOKKU	18	18 häält, 10 esindajat

Alternatiiv 3: Põhjamaade mudel

III alternatiiv põhineb samuti OÜ Geomedia lõpparuandes ja Tallinna Tehnikaülikooli I vahearuandes käsitletud Põhjamaade (eeskätt Soome) pealinnapiirkonna koostööinstitutsiooni juhtorgani moodustamise põhimõtetel. Selle mudeli erinevus võrreldes 2. alternatiiviga on see, et piirkonnanõukogu moodustamisel arvestatakse kohaliku valimiste tulemusel pealinnapiirkonnas erakondade ja valimisliitude poolt saadud häälte osatähtsust. Seejuures tuleb arvestada järgmist:

- Erakonnad saavad kohti proportsionaalselt kohalikel valimistel saadud häälte hulgaile;
- Kõik koostööpiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused peavad olema esindatud alternatiiv 2. märgitud esindajate arvuga (Tallinn 9, teised 1 või Tallinn 18 teised 18);
- Esindajad määratakse erakondade poolt kokkuleppel volikogude liikmete hulgast. Mudeli rakendamine eeldab arenenud poliitilist kultuuri ja kokkulepet.
- Põhjamaadega võrreldes muudab mudeli komplitseerituks valimisliitude staatus ja nende võimalus määrata piirkonnanõukogusse oma esindajad (valimisliidud on 01.09.2010 seisuga ainuvõimul või koalitsioonis 6 üksuses 10-st)

Tabel 5

Piirkonnanõukogu moodustumine alternatiiv 3 rakendumisel 2009.a. kohalikke valimiste tulemusi arvestades

	Eesti Reformierakond	Eesti Keskerakond	IRL	Sotsiaaldemokraatlik erakond	Erakond Eestimaa Rohelised	Valimisliidud
Tallinn	35440	114013	32939	20928	4655	4028
Maardu	1105	2195	0	296	0	4312
Saue linn	1078	331	973	0	0	895
Harku vald	1371	676	2611	223	298	621
Jõelähtme vald	1003	356	528	0	0	1023
Kiili vald	487	148	285	70	0	1218
Rae vald	1885	1805	1319	0	0	772
Saku vald	1207	259	291	0	0	2441
Saue vald	829	881	896	0	0	1859
Viimsi vald	1557	679	2439	620	0	3136
KOKKU	45962	121343	42281	22137	4953	20305
Koefitsient	3,219	8,499	2,962	1,551	0,347	1,422
Kohti piirkonnanõukogus (18 liiget)	3	9	3	2	0	1
Koefitsient	6,439	16,999	5,923	3,101	0,694	2,844
Kohti piirkonnanõukogus (36 liiget)	6	17	6	3	1	3

Põhjamaades ainukasutuses olev erakondlik mudel on Eesti tingimustes (veel) võõras, kuid samas erinevalt alternatiivist 1 ja alternatiivist 2 annab suurima eelduse sellele, et piirkonnanõukogu lähtub koostööpiirkonna kui terviku arengust ja mitte iga üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse vajadusest.

Alternatiiv 4 Läti mudel

Eeltoodutest erinevat mudelit kasutatakse Läti planeerimisregioonide juhtimisel. Tuleb kohe rõhutada, et planeerimisregioonide puhul pole otseselt tegemist avaliku teenuse osutajatega, vaid pigem ühise õigusruumi kujundajatega- planeerimisregioonid tegelevad piirkondliku arengu- ja planeerimistegevuse koordineerimise, Euroopa Liidu tõukefondide haldamise ja regionaalprogrammidega.

Läti mudeli kohaselt valib piirkonnanõukogu liikmed koostööd tegevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude esimeestes koosnev kogu, kusjuures otsus tehakse konsensuslikul alusel. Kui

mõni liige nõuab, siis viiakse läbi hääletus ja otsusevastuvõtmiseks on vajalik üle poolte häälest, kes peavad esindama üle poole planeerimisregiooni elanikkonnast.

- Läti mudeli korral ei ole igal koostööpiirkonna kohaliku omavalitsuse üksusel oma esindajat piirkonnanõukogus.
- Läti mudeli puhul tuleb arvestada, et see on paremini rakendatav suurte koostööpiirkondade (nt Riia koostööpiirkond kuulub 30 kohaliku omavalitsuse üksust) korral. Riia koostööpiirkonnas on omavalitsused grupeeritud (sh on Riial ja Jormalal kui suurimatel üksustel garanteeritud esindatus) ja iga grupp valib teatud arvu esindajaid.

Piirkonnanõukogu pädevus

Piirkonnanõukogu pädevus põhineb klassikalisel üldkoosoleku pädevusel. Selleks on:

1. Põhikirja kinnitamine ja muutmine;
2. Koostööinstitutsiooni eelarve kinnitamine, muutmine ning aastaaruande kinnitamine;
3. Koostööinstitutsioonile delegeeritud valdkondades seadustes volitatu põhjal arengudokumentide vastuvõtmine;
4. Koostööinstitutsioonile delegeeritud valdkondades seadustes volitatu põhjal üldaktide andmine;
5. Koostööinstitutsiooni juhatuse (juhataja) valimine ja tagasikutsumine;
6. Koostööinstitutsiooni struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitamine;
7. Juhatus (juhataja) ja teenistujate tasude suuruse kinnitamine;
8. Liikmete sihtotstarbeliste maksete ja muude maksete suuruse ja tasumise korra kindlaksmääramine;
9. Audiitori määramine.

Juhatus ja järelevalveorgan

Juhatus valib piirkonnanõukogu, kusjuures diskussiooni objektiks on järgmised küsimused:

1. Kas juhatuse liikmed võivad olla (või peavad olema) piirkonnanõukogu liikmed või liikmesomavalitsuse volikogu või valitsuse liikmed.
2. Kas juhatuse moodustamisel arvestada seda, et vähemalt üks juhatuse liige oleks suurima partneri (antud juhul Tallinna linna) esindaja.

Põhjamaade mudelites ei ole juhatuse moodustamise kord seaduses lahti kirjutatud, see on üldjuhul jäetud iga koostööinstitutsiooni enda otsustada. Erandiks oli tänaseks kehtivuse kaotanud YTV seadus, mis nägi ette, erinevate koostööinstitutsiooni liikmete esindatuse analoogiliselt piirkonnanõukogu moodustamise põhimõttega.

Varad ja finantseerimise alused

Finantseerimismudel lahendatakse vastavalt OÜ Rimess analüüsi tulemustele

Järelevalve

Sisemiseks järelevalve organiks on revisjonikomisjon. Revisjonikomisjoni moodustamisel pakutakse välja kaks alternatiivi:

- Revisjonikomisjoni moodustavad koostööinstitutsiooni moodustavate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudes, valides sinna oma esindaja (Põhjamaade mudel). Nii moodustub 10 liikmeline revisjonikomisjon, mis võib efektiivseks toimimiseks olla liiga suur.
- Revisjonikomisjon valitakse piirkonnanõukogu poolt, kusjuures suurimal osapoolel (Tallinna linnal) on selles vähemalt 1 esindaja. Selline revisjonikomisjon võib olla 3-5 liikmeline.

Riiklikku järelevalvet korraldab õiguskantsler (üldaktide osas), maavanem (üksikaktide osas) ning majandustegevuse seaduslikkuse osas riigikontroll.

6.3 Õiguslikud alused

Kohustusliku koostöö korraldamisel tuleb lisaks **Pealinnapiirkonna seadusele** ette näha KOKSi ja teiste seaduste muutmise nähes ette:

- Kohustusliku koostööpiirkonna moodustamise ning vajadusel koostööpiirkonnas täidetavad ülesanded (nt sätestades, et valla- ja linnasisese ühistransporti ja jäätmehooldust võib (peab) korraldama valdade ja linnade koostöös.)
- Vaadata kriitiliselt üle KOKS § 22 lõikes 1 sätestatud volikogu ainupädevuse kuuluvad küsimused (nt volikogu ainupädevusse määratud üldaktide nimekirjast arvata välja erinevate eeskirjade kehtestamine, mis niikuinii dubleerib teistes seadustes sätestatud - nt jäätmehooldust puudutavad volitusnormid). Konkreetsete õigusaktide väljaandmise pädevust võib reguleerida ka eriseadustega, ainupädevus sätestatakse eeskätt üldistes valdkondades (arengu kavandamine, eelarveküsimused jms)
- Vaadata üle kohaliku omavalitsuse eelarvekorraldust puudutavad küsimused lähtudes koostööinstitutsioonide finantseerimispõhimõtetest;
- Sätestada KOKSi X peatükis avalike teenuste tagamisele suunatud koostööpiirkondades ühisasutuse ja eraõiguslikus vormis toimuva koostöö (mittetulundusühingu) kohaliku omavalitsuse spetsiifikat arvestavad eriahendused (analoogiliselt Soome Kuntalakiga või Läti kohaliku omavalitsuse seadusega.)
- Muuta kohustusliku koostöö valdkondi reguleerivate seaduste (ÜTS, JäätS, ÜVKS) sätteid, võimaldades koostööd korraldavale institutsioonile volitada haldusülesannet ja avaliku teenuse osutamist ning avalik õiguslikuks olevale koostööinstitutsioonile lisaks õiguse üldakti andmist ning karistusvõimu.

Kaaluda TSüSi muutmist, et võimaldada senisest lihtsamini moodustada avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuses teenuspiirkonna põhilisi koostööinstitutsioone.

7. Õigusliku analüüsi kokkuvõte

Käesolevas peatükis võetakse kokkuvõtva loeteluna kokku kõik organisatsioonilise, õigusliku ja juhtimiselase analüüsi peatükkides ning kohustusliku koostöö kohta tehtud järeldused:

1. PS ei näe ette olulisi kitsendusi kohaliku omavalitsuse koostöö korraldamisel. Koostööinstitutsioonide tegevuse sätestamisel peab muuhulgas kriitiliselt arvestama PS sätestatud seaduslikkuse põhimõtet ning kogu PS (eeskätt § 154 ja § 157) tulenevat kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet.
2. PS ei välista kohustuslikku koostööd ja koostööd avalik õigusliku juriidilise isiku vormis
3. Kõik valdade ja linnade moodustatud juriidilise isiku staatusega koostööinstitutsioonid põhinevad seni eraõiguslikul alusel. Kehtiv õigus ei näe ette avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuses koostööinstitutsioone.
4. Koostööinstitutsiooniks oleva eraõigusliku juriidilise isiku asutamine või selle liikmeks astumine (ja liikmeksõleku lõpetamine) on iga kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu iseseisev kaalutusotsus.
5. MTÜS ei võimalda alati arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse eripära st eeskätt siis kui koostööd tegevad vallad-linnad on väga erineva suurusega või peavad koostöösse rahaliselt panustama.
6. Maakondlik kohaliku omavalitsuse üksuste liit on mittetulundusühing, mille liikmeks saavad olla ainult vastava maakonna vallad ja linnad. KOLS sätestab kitsalt üksnes üleriigiliste ja maakondlike liitude organisatsioonilised ja juhtimiselused.
7. Kehtiva õiguse raames ei ole võimalik eraõiguslikule juriidilisele isikule (ka mitte siis kui selle liikmeskonna moodustavad ainult kohaliku omavalitsuse üksused) delegeerida volitusnormi piires õiguse üldaktide andmist.
8. Ühise õigusruumi kujundamine ja selle raames ühiste avalike teenuste standardite (valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra) kehtestamine on võimalik üksnes nii, et kõik koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti eraldi volikogu või (teatud juhtudel kui volitusnorm võimaldab) valla- või linnavalitsuse määrusega. Eelnevast järeldub ka see, et sellisel kujul tehtav koostöö on vabatahtlik ja eeldab osapoolte konsensuslikku otsustust (sisuliselt kehtestavad kõik volikogud /valitsused/ identse õigusakti). Kuna iga volikogu võib igal ajal oma otsustusi muuta, siis ei ole selline koostöö viis õiguskindel ega jätkusuutlik. Seda on kinnitanud ka olukord, kus majandusraskustesse sattunud vallad ja linnad lahkuvad üleriigilistest või maakondlikest omavalitsusliitudest.
9. Ühiselt avalike teenuste osutamine (mõeldakse siis teenuse korraldavat poolt tingimusel, et ei ole haldusülesande volitamist) on vabatahtlik, põhineb ühiselt teenust tellivate kohaliku

omavalitsuse üksuste konsensuslikul kokkuleppel. Sellisel viisil korraldatav koostöö ei eelda eraldi juriidilise isiku vormis koostööinstitutsiooni moodustamist. Ühised hanked võib korraldada põhitegevusena riigihankeid korraldav eraõiguslik juriidiline isik või üks kohaliku omavalitsuse üksus teiste volitusel ja esitatud lähtetingimuste alusel. Samuti võib teenust osutada valdade ja linnade ühisasutus.

10. Haldusülesande volitamine koostööinstitutsioonile eeldab, et viimasel on juriidilise isiku staatus. Haldusülesande üleandmisel kehtib alati seaduse reservatsioon – seadus peab sisaldama selgesõnalist volitust haldusülesanne üle anda. Selline põhimõte tuleneb PS §-s 3 sisalduvast seaduslikkuse printsiibist ja selle alusel on see sõnastatud nii HKS kui HMS-is.
11. Kohaliku omavalitsuse haldusülesandeid saab üldjuhul täitma volitada üksnes MTÜSi alusel moodustatud mittetulundusühinguid (kohaliku omavalitsuse liitude seadus näeb ette liidud kui mittetulundusühingu erivormi).
12. Valdade ja linnade poolt moodustatud koostööinstitutsioonidele (sh liitudele) ülesande volitamisel ei ole erinevat õiguslikku raamistust võrreldes haldusülesande volitamisel tavalisele eraõiguslikule juriidilisele isikule.
13. Karistusvõimu ei saa delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule, isegi kui tegemist on kohaliku omavalitsuse koostööinstitutsiooniga ja selle liikmed on ainult kohaliku omavalitsuse üksused.

Välisriikide (Soome, Rootsi, Norra, Läti) seadused on kohaliku omavalitsuse koostöö õiguslike, organisatsiooniliste ja juhtimisalaste küsimuste sätestamisel märksa üksikasjalikumad.

Kohustusliku koostöö võimalikkuse analüüsi käigus tehti järgmised järeldused:

1. Hartas sätestatud subsidiaarsuse printsiibiga ei ole vastuolus see, kui teatud kohaliku elu küsimusi lahendatakse piirkondlikult sh kohaliku omavalitsuse üksuste koostööinstitutsiooni poolt.
2. Kui ülesanne on avaliku huvi seisukohalt olemuslikult kohaliku elu küsimus, kuid selle lahendamine on kas ülesande ruumilise ulatuse, optimaalse kasutajate arvu või haldussuutlikkuse tõttu ilmselgelt mõjus piirkondlikul tasandil, siis ei ole uurimistöo autorite hinnangul PS-ga vastuolus ühe alternatiivina nimetatud ülesande (ülesannete) täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamine teenuspiirkonna ulatuses. Küsitavaks muutuks olukord siis, kui nimetatud ülesannet hakkaks täitma riik.
3. Kui kohaliku omavalitsuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevate territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond). Igati nõus selle väitega!
4. Proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostööinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenuspiirkonna

kohaliku omavalitsuse üksused ja juhtimisorganite liikmed määratakse liikmeks olevate valdade ja linnade poolt.

5. Avalik-õiguslik koostöoinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud kindla volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegude menetlemise). Samas ei eelda iga ülesanne eelpooltoodud funktsioonide täitmist ja kohustuslik koostöö võib toimuda ka näiteks ühisasutuse vormis.

Kokkuvõte

- Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp rõhutab seisukohta, et arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostöoinstitutsiooni õiguslikust korraldusest meil sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus.
- Pealinnapiirkonnas võiks avaliku halduse eksperimendi korras ja pakutava Pealinnapiirkonna seaduse alusel rakendada valdade ja linnade kohustuslikku koostööd avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis.
- Sellises vormis kohustusliku koostöö mudel eeldab alternatiivide läbiarutamist, finantseerimismudeli väljatöötamist ja seejärel „Pealinnapiirkonna seaduse“ ning teiste seaduste muutmise sätete väljatöötamist.
- Õiguslikku mudelit ei saa käsitleda lahutatult ülesande finantseerimismudelist.
- Ülejäänud Eestis valdade ja linnade koostöö tarbeks reguleerida koostöö alused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (praegune X peatükk), sätestades seal teenusepiirkondade moodustamise alused, linnade ja valdade ühisasutuste ja mittetulundusühingu vormis toimuva koostöö õiguslikud, organisatsioonilised ja juhtimise alused, samuti sätted, mis võimaldavad sellist koostööd vajadusel korraldada kohustuslikus korras.

8. Ettepanekud ja lähteülesanne õigusaktide koostamiseks

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupi lõppettepanekud jagunevad ettepanekuteks kehtiva õiguskorra raamides ning ettepanekuteks konkreetsete seaduste muutmiseks. Lisaks on siinkohal esitatud ettepanekud vajalike finantseerimismudelite väljatöötamiseks.

8.1 Ettepanekud kehtiva õigusruumi raamides:

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp tegi projektinõukogule ettepaneku töötada uurimistöö raames välja järgmised ühised ja/või identsed õigusaktid ja koostöölepingud:

1. AS ERKAS poolt välja töötatud ja heaks kiidetud standardite (9 tk) rakendamiseks tuleb sõlmida pealinnapiirkonna linnade ja valdade vahel koostöölepingud, millega kohaliku omavalitsuse üksused võtavad kohustuse standardites toodud normid oma õigusaktidega sätestada. Nimetatud koostöölepingud kiidetakse heaks volikogu otsusega. Kaaluda võiks ka variante (ja teha selle kohta arvutusi), kui ainult osa vastava piirkonna valdadest ja linnadest niisuguse koostööga nõustub. Kaardistama peab sellealased riskid, sh juhuks, kui moodustatakse eelkäsitatud institutsioon, aga valdade ja linnade juhid ignoreerivad selle tegevust.
2. Ühistranspordi ja jäätmehoolduse standardite rakendamiseks kaaluda *alternatiivvariandina*:
 - Halduslepingu projekti, millega pealinnapiirkonna vallad ja linnad (va Tallinn) annavad kohaliku omavalitsuse üksuse sisese ühistranspordi (sh koolibussiliinid) maakondliku ühistranspordikeskuse korraldada.
 - Halduslepingu projekti, millega pealinnapiirkonna vallad ja linnad annavad kohaliku omavalitsuse üksuse sisese ühistranspordi maakondliku ühistranspordikeskuse korraldada.
 - Halduslepingu projekti ühise jäätmehoolduse eest vastutava mittetulundusühingu asutamiseks ning temale üleannete delegeerimiseks.

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp tegi ettepaneku töötada perspektiivselt välja järgmised ühised ja/või identsed õigusaktid:

1. Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine jäätmekava;
2. Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine korraldatud jäätmeveo kord;

3. Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine jäätmehoolduseeskiri;
4. Pealinnapiirkondade valdade ja linnade ühine ühisveevärgi ja kanalisatsiooni kasutamise eeskiri;
5. Pealinnapiirkonna linnade ja valdade ühine ühisveevärgi ja kanalisatsiooni liitumise eeskiri;
6. Pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuse ja vee-ettevõtja vahelise haldusepingu näidisvorm;
7. Pealinnapiirkonna ühine kergliiklusteede teemaplaneering.

8.2 Ettepanekud, mis eeldavad kehtiva õiguskorra muutmist

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp tegi projektinõukogule ettepaneku töötada uurimistöös välja „Pealinnapiirkonna seaduse“ eelnõu koos teiste seaduste (KOKS, valdkonnaseadused) muutmise eelnõuga. Seaduseelnõu alusel moodustatakse pealinnapiirkonnas ühine avalik-õiguslik koostööinstitutsioon. Lähtudes eeltoodust tuleb projektinõukogul jõuda kokkuleppele käesolevas töös esitatud alternatiivide vahel:

1. Koostöövaldkondade määratlemine;
2. Koostööinstitutsiooni juhtorgani(te) ja järelevalveorgani moodustamise ja tegevuse põhimõtted;
3. Finantseerimismudel (OÜ Rimess töö põhjal)

Projektinõukogu liikmed ja eksperdid tegid ettepaneku lisaks „Pealinnapiirkonna koostööliidu seadusele“ välja töötada välja kogu Eestile rakendatav „Piirkondliku koostööliidu seaduse“ eelnõu ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu. (kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatud mittetulundusühingute juhtimismudeli täpsustamine)

Lähtudes projektinõukogu ettepanekutest töötas Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp välja „Pealinnapiirkonna seaduse“ eelnõu „Piirkondliku koostööliidu seaduse eelnõu“ (rakendatav kogu Eestile) ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused.

Eelnõu

PEALINNAPIIRKONNA VALDADE JA LINNADE KOOSTÖÖLEPING

„___“ _____ 2011.a.

HARKU VALD, edaspidi - **Koostööpartner 1**, keda esindab vallavanem Kaupo Rätsepp, vallavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

JÕELÄHTME VALD, edaspidi - **Koostööpartner 2**, keda esindab vallavanem Andrus Umboja, vallavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

KIILI VALD, edaspidi - **Koostööpartner 3**, keda esindab vallavanem Valeri Kukk, vallavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

MAARDU LINN, edaspidi - **Koostööpartner 4**, keda esindab linnapea Georgi Böstrov, linnavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

RAE VALD, edaspidi - **Koostööpartner 5**, keda esindab vallavanem Veigo Gutmann, vallavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

SAUE LINN, edaspidi - **Koostööpartner 6**, keda esindab linnapea Harry Pajundi, linnavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

SAUE VALD, edaspidi - **Koostööpartner 7**, keda esindab vallavanem Andres Laisk, vallavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

SAKU VALD, edaspidi - **Koostööpartner 8**, keda esindab vallavanem Kuno Rooba, vallavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

TALLINNA LINN, edaspidi - **Koostööpartner 9**, keda esindab linnapea Edgar Savisaar, linnavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

VIIMSI VALD, edaspidi - **Koostööpartner 10**, keda esindab vallavanem Haldo Oravas, vallavolikogu 2011. otsuse nr alusel.

Eraldi või koos nimetatud ka Pool või Pooled

On ühel meelel, et järgmistes valdkondades on vajalik pealinnapiirkonna linnade ja valdade koostöö:

1. Ühistranspordi korraldus;
2. Jäätmehooldus;
3. Piiriülese mõjuga ruumiline planeerimine;
4. Ühisveevärgi, kanalisatsiooni ja sademevee õiguslikud regulatsioonid;
5. Haridus- ja sotsiaalasutuste võrgustiku planeerimine;
6. Piiriüleste kergliikluste rajamine ja hooldus.

Võttes endale järgmised koostööeesmärgid:

1. Pealinnapiirkonna haldusvõimekuse ja jätkusuutlikkuse tõstmine koostöö ja avalike teenuste ühise pakkumise kaudu;
2. Pealinnapiirkonnas ühiste avalike teenuste standardite kehtestamine ning ühine avalike teenuste osutamine;
3. Ühiste avalike teenuste finantseerimismudeli rakendamine.

Lähtudes järgmistest asjaoludest:

1. Osalised on Harjumaa Omavalitsuste Liidu liikmed;
2. Vastavalt Harjumaa Omavalitsuste Liidu põhikirja § 4 on liidu ülesanneteks muuhulgas:
 - 2.1 Maakonna linnade ja valdade vahelise koostöö arendamine;
 - 2.2 Ühistegevusega maakonna ühtlasele, tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine;
 - 2.3 Kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasaaitamine;
 - 2.4 Luua ühistöö kaudu liikmetele soodsamaid võimalusi oma ülesannete täitmiseks;
 - 2.5 Korraldada tasuliste ja tasuta teenuste osutamist liikmetele.
3. Vastavalt Harjumaa Omavalitsuste Liidu põhikirja § 6 lg 1 p 1 on liikmel õigus teha Liidu organitele ettepanekuid;
4. Vastavalt Harjumaa Omavalitsuste Liidu põhikirja § 14 lg 1 p 8 kuulub Liidu juhatuse pädevusse moodustada vajadusel alalisi ja ajutisi komisjone.
5. Vastavalt Halduskoostöö seaduse § 9 otsustab kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla või linnavalitsuse.
6. Vastavalt Kohaliku omavalitsuse liitude seaduse § 9 lõikele 1 täidab liit kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel.
7. Vastavalt Riigihangete seaduse § 13 lg 2 on Hankijal õigus volitada teisi isikuid tegema hankemenetlusega seotud toiminguid.

sõlmisid käesoleva lepingu alljärgnevatel tingimustel:

1. Üldsätted

1.1 Lepinguga määratakse pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse eesmärgid ja ülesanded nende eesmärkide elluviimiseks, finantseerimiseks ning koostöö jätkusuutlikkuse tagamiseks.

2. Lepingu jõustumine ja tähtaeg

2.1 Leping jõustub selle allakirjutamisest Osaliste poolt ja on tähtajatu.

3. Poolte ülesanded

3.1 Pooled lepivad kokku, et:

3.1.1 Teevad Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusel ettepaneku moodustada alalise komisjonina Pealinnapiirkonna Nõukogu (*edaspidi Nõukogu*) ja esitavad käesoleva lepingus Nõukogu töökorralduse alused.

3.1.2 Koostavad järgmised ühised õigusaktid ning esitavad need arutamiseks Poolte volikogudele kahe kuu jooksul arvates eelnõu heaks kiitmisest Nõukogus:

3.1.2.1 Pealinnapiirkonna ühine ühistranspordi arengukava ja ühine ühistranspordi standard;

3.1.2.2 Pealinnapiirkonna koolieelsete lasteasutuste ja haridusasutuste võrgustiku arengukava;

3.1.2.3 Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine jäätmekava;

3.1.2.4 Pealinnapiirkonna valdade ja linnade ühine jäätmehoolduseeskiri;

3.1.2.5 Pealinnapiirkonna ühine korraldatud jäätmeveo kord;

3.1.2.6 Pealinnapiirkonna ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava;

3.1.2.7 Pealinnapiirkonna ühisveevärgi ja kanalisatsiooni kasutamise eeskiri;

3.1.2.8 Pealinnapiirkonna valdade ja/või linnade ning vee-ettevõtja vahelise halduslepingu näidisvorm.

3.1.2.9 Pealinnapiirkonna linnade ja valdade ehitusmääruste muudatused piiriülese mõjuga detailplaneeringute menetluse ja ühiste dokumentatsiooni vormide rakendamise kohta või õigusakt piiriülese mõjuga detailplaneeringute menetluse ja ühiste dokumentatsioonivormide rakendamise kohta;

3.1.3 Volitavad Harjumaa Omavalitsuste Liitu läbi viima käesoleva lepingu eesmärgi täitmiseks vajalike uuringute, analüüside, ekspertiiside ja nende lähteülesannete ning õigusaktide eelnõude hankimist lähtudes Nõukogu poolt heaks kiidetud lähteülesannetest;

4. Pooled kohustuvad

- 4.1 Lähtuma Lepingu eesmärgist ja Lepingus püstitatud ülesannetest.
- 4.2 Esitama käesoleva Lepingu raames koostatud ja Nõukogu poolt kooskõlastatud õigusaktide eelnõud ja muud küsimused arutamiseks volikogule/valitsusele.
- 4.3 Esitama käesoleva Lepingu punktis 3.1.2 nimetatud valdkondades koostatud õigusaktide eelnõud enne vastuvõtmist arvamuse saamiseks Nõukogule.
- 4.4 Nimetama oma esindaja Nõukogu koosseisu ning võimaldama oma teenistujatel osaleda käesoleva Lepingu raames moodustatud töögruppide töös.
- 4.5 Eraldama Harjumaa Omavalitsuste Liidule käesolevas lepingu punktis 6 kokkulepitud korras vahendid Lepinguga ettenähtud õigusaktide koostamiseks, uuringute ja ekspertiiside tellimiseks ja projektide kaasfinantseerimiseks.
- 4.6 Kuulama Pooleks oleva valla või linna volikogu istungil ära Nõukogu aastaaruande.
- 4.7 Teavitama üksteist viivitamatult ja kirjalikult asjaoludest, mis mõjutavad või võivad mõjutada Lepingu täitmist ning takistada Lepingus sätestatud eesmärkide saavutamist.

5. Nõukogu

- 5.1 Pooled teevad Liidu juhatusele ettepaneku moodustada Lepingus sätestatud tegevuste koordineerimiseks ja ühiste seisukohtade kujundamiseks Liidu komisjonina Nõukogu ning määrata Nõukogu ettepanekul Nõukogu esimees.
- 5.2 Nõukogu koosseisu nimetab iga Pool ühe liikme ja ühe asendusliikme, välja arvatud Tallinna linn, kes nimetab 3 liiget ja 3 asendusliiget. Liikme nimetab osaleva valla või linna volikogu. Liikme volitused kehtivad kuni volikogu volituste lõpuni. Pool võib oma liikme ja asendusliikme Nõukogust igal ajal tagasi kutsuda ja nimetada uue liikme ja asendusliikme.
- 5.3 Nõukogu esimehe ja aseesimehe nimetab Nõukogu ettepanekul Liidu juhatus.
- 5.4 Pooltel on õigus esitada küsimusi Nõukogus arutamiseks. Nõukogu koosolekud toimuvad vähemalt üks kord kvartalis. Koosolek on otsustusvõimeline kui sellest võtab osa vähemalt kaks kolmandikku Nõukogu liikmetest ja koosoleku toimumise aeg, koht, päevakord ning arutamisele tulevad materjalid on liikmetele teatavaks tehtud vähemalt 4 päeva enne koosolekut. Nõukogu päevakorra koostab Nõukogu esimees või tema äraolekul aseesimees. Pooltel on õigus esitada küsimusi Nõukogule arutamiseks.
- 5.5 Nõukogu võib erinevate valdkondlike küsimuste läbitöötamiseks moodustada teadlastest ja erialaspetsialistest töögrupe.

5.6 Nõukogu kinnitab:

5.6.1 Iga-aastase tegevusplaani;

5.6.2 Uuringute, analüüside, ekspertiiside, projektidetaotluste, õigusaktide eelnõude ning teiste käesoleva lepingu raames tellitavate dokumentide lähteülesanded ja hankedokumendid;

5.6.3 Lepingu raames läbiviidavate hangete hanketulemused;

5.6.4 Nõukogu nimel tehtavad avaldused ja pöördumised Pooltele ja avalikkusele

5.7 Nõukogu kooskõlastab ja esitab Pooltele arutamiseks ja volikogus õigusaktina vastu võtmiseks käesoleva lepingu punktides 3.1.2.1-3.1.2.9 nimetatud eelnõud ning teised käesoleva lepingu raames koostatud kohaliku omavalitsuse õigusaktide eelnõud.

5.8 Nõukogu annab arvamusi käesoleva lepingu punktis 3.1.2 nimetatud valdkondades Poole poolt iseseisvalt koostatud volikogu ja valitsuse õigusaktide eelnõude kohta. Arvamus esitatakse kahe nädala jooksul arvates vastava eelnõu esitamisest Nõukogule.

6. Koostöö finantseerimine

6.1 Pooled lepivad kokku, et eraldavad oma eelarves lepinguga ettenähtud ülesannete täimiseks st uuringute, analüüside, ekspertiiside ja nende lähteülesannete ning õigusaktide eelnõude ettevalmistamise korraldamiseks Harjumaa Omavalitsuste Liidule igal aastal vahendeid järgmiselt:

6.1.1 Harku vald, Jõelähtme vald, Kiili vald, Maardu linn, Rae vald, Saku vald, Saue linn, Saue vald ja Viimsi vald eraldavad iga aasta 1. jaanuari seisuga linna või valla elanike registris oleva elaniku kohta eurot.

6.1.2 Tallinna linn eraldab summa, mis võrdub punktis 6.1.1 nimetatud valdade ja linnade kogusummaga.

6.2 Vahendid kantakse Harjumaa Omavalitsuste Liidu arvele hiljemalt eelarveaasta 1. aprilliks.

7. Lepingu lõpetamine

7.1 Poolel on õigus Lepingu üles öelda koostöös osaleva valla või linna volikogu otsuse alusel. Lepingu lõpetamise otsus tuleb teha hiljemalt koostööst lahkumisele eelneva kalendriaasta 1. aprilliks.

7.2 Pool loetakse koostööst lahkunuks otsuse tegemise järgneva kalendriaasta 1. jaanuarist.

8. Lõppsätted

- 8.1 Käesoleva Lepinguga võivad volikogu otsuse alusel ühineda teised pealinnapiirkonnaga piirnevad kohaliku omavalitsuse üksused. Taotleja loetakse Lepinguga liitunuks kui selle on kooskõlastanud Nõukogu ja kõik Pooled on volikogu otsusega andnud selleks oma nõusoleku.
- 8.2 Punkti 8.1 alusel lepinguga liitunud liige saab Nõukogusse esitada ühe liikme ja ühe asendusliikme. Uus liige eraldab lepinguga täitmiseks vajalikke vahendeid punktis 6.1.1 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksustega võrdsetel alustel.
- 8.3 Pooled kinnitavad, et:
- 8.3.1 Neil on kõik õigusaktidest tulenevad volitused Lepingu sõlmimiseks ja sellest tulenevate kohustuste täitmiseks.
- 8.3.2 Lepingu sõlmimine ei ületa ega riku:
- 8.3.2.1 Poolte pädevust;
- 8.3.2.2 Ühegi õigusakti sätteid, mis kehtib Poole suhtes;
- 8.3.2.3 Mistahes lepingust või muust kokkuleppest tulenevat ükskõik millist tingimust või kohustust, mis kehtib Poole suhtes;
- 8.4 Leping koos Lisadega moodustab ühtse ja tervikliku kokkuleppe Poolte vahel, mis asendab kõiki samade Poolte vahel varem seoses Lepingu eesmärgiga sõlmitud mistahes suulisi või kirjalikke kokkuleppeid.
- 8.5 Kõik Lepingu muudatused ja täiendused jõustuvad pärast nende allakirjutamist osaliste poolt või Poolte poolt kirjalikult määratud tähtajal.
- 8.6 Pooled kohustuvad käituma teineteise suhtes lähtuvalt mõistlikkuse ja hea usu põhimõtetest. Lepingu täitmisest, tõlgendamisest, muutmisest või lõpetamisest tulenevad erimeelsused ja vaidlused lahendavad Pooled vastastikusel mõistmisel põhinevate läbirääkimiste teel.
- 8.7 Nõukogul on õigus Liige, kes rikub käesoleva lepinguga võetud kohustusi sh lepingu punktiga 6 sätestatud finantseerimiskohustust, liikmete hulgast välja arvata, vastav otsus tehakse nõukogu 2/3 häälteenamusega.
- 8.8 Leping on vormistatud _____ identses võrdset juriidilist jõudu omavas eksemplaris, millest iga Pool saab ühe.

Poolte andmed:

SELETUSKIRI

Pealinnapiirkondade valdade ja linnade koostöölepingu juurde

Käesolev lepingu projekt on koostatud lähtudes Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt tellitud ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatud regionaalarengu projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ käigus tehtud analüüsi tulemustest.

Eelnimetatud regionaalarengu projekti eesmärgiks oli tõsta Tallinna ja tema naabervaldade (Pealinnaregiooni) haldusvõimekust ja jätkusuutlikkust eelkõige läbi avalike teenuste arendamise ning piirkonna arengulahenduste väljatöötamise. Samuti suurendada Pealinnaregiooni koostööd regionaalsel tasandil ja parendada piirkonna majanduskeskkonda ja ettevõtluse jätkusuutlikkust.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks seati ülesanneteks:

- Kokku leppida Pealinnaregiooni ühiste avalike teenuste loetelu.
- Kasvatada omavalitsuste teadlikkust ühiselt teenuste osutamise efektiivsusest.
- Teostada Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnaregioonide koostöö kogemuste uuring ja analüüs sellest, mis oleks Pealinnaregioonile kasulik sealt üle võtta.
- Töötada välja ühtsed kvaliteedistandardid kokkulepitud avalike teenuste osutamisel.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste osutamise juhtimismudeli ja ühiste teenuste osutamise õigusliku raamistiku kohta ning ette valmistada omavalitsuste tasandil seadusandlikud aktid teenuste delegerimiseks ning osutamiseks (tellimiseks). ***Koostada Pealinnaregiooni koostööregulatsioon.***
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste finantseerimismudeli kohta ja teha ettepanekud selle rakendamiseks.
- Ette valmistada vajalikud seadusmuudatusettepanekud riiklikul tasandil.

Projekti dokumentatsioon sh läbiviidud analüüsid on kättesaadavad projekti koduleheküljel <http://43939.edicypages.com/dokumentatsioon>

Käesolev leping on koostatud eeldusel, et Eesti kohaliku omavalitsuse koostöömudel põhineb endiselt vabatahtliku koostöö mudelil ja kehtivaid seadusi ei muudeta. Nagu Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidud uuringus välja toodi, tingib praegune õigusruum mitmesuguseid riske. Nendest riskidest peamine on koostöö vabatahtlikkus ja sellest tulenev vähene õiguskindlus.

Koostöö on vabatahtlik ja selles osalemine või mitte osalemine on iga kohaliku omavalitsuse üksuse vabatahtlik volikogu ainupädevusse kuuluv otsustus. Ühiste avalike teenuste standardite kehtestamine on võimalik üksnes nii, et kõik koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti eraldi volikogu või (teatud juhtudel kui volitusnorm võimaldab) valla- või linnavalitsuse määrusega. (sisuliselt kehtestavad kõik volikogud

/valitsused/ identse õigusakti). Kuna iga volikogu võib igal ajal oma otsustusi muuta, siis ei ole selline koostöö viis õiguskindel ega jätkusuutlik. Seda on kinnitanud ka olukord, kus majandusraskustesse sattunud vallad ja linnad lahkuvad üleriigilistest või maakondlikest omavalitsusliitudest.

Paraku ei võimalda kehtiv õigusruum ka teistsuguseid lahendusi, mistõttu ühe alternatiivina on nimetatud koostööleping siiski välja pakutud.

Eelpool toodud riski vähendamiseks on koostöölepingus sätestatud kaks põhimõtet:

1. Kõik koostöös osalemise ja mitteosalemise otsustused langetab volikogu;
2. Koostöölepingu Liikme algatusel lõpetamine on võimalik üksnes teatud etteütlemissajaga, milleks on 9 kuud. (otsustus tuleb teha 1. aprilliks, osalemine lõppeb 31. detsembril)

Koostööleping on pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlik kokkulepe, millega koostööga liitunud vallad ja linnad võtavad endale ülesandeks viia ellu järgmised pealinnapiirkonna arenguga seonduvad ülesanded:

- Ühistranspordi, jäätmehoolduse jt piirkondliku tähtsusega ülesannete ühine lahendamine ja ühiste avalike teenuste tagamine;
- Ühine õigusruumi kujundamine ja õigusaktide vastuvõtmine piirkondliku tähtsusega valdkondades.

Leping eeldab osapoolte vahelist head tahet ja konsensuslikku otsustust koostöös osaleda. Koostöövorm ei võimalda sanktsioonide rakendamist oma kohustusi mitte täitnud liikmete üle, va võimalus oma kohustusi mitte täitnud liige koostöölepingu osapoolte hulgast välja arvata.

Pealinnapiirkonnas pole nimetatud ülesannete täitmiseks mõistlik moodustada eraldi juriidilist isikut (mittetulundusühingut), vaid kasutada ära olemasolevaid võimalusi. Kõik osapooled on Harjumaa Omavalituste Liidu liikmed ja vastavalt liidu põhikirjale on lepinguga üles loetletud tegevused (koostöö korraldamine ja arendamine....) ka liidu põhikirjalised ülesanded.

Koostöövaldkonnad on tuletatud pealinnaregiooni uuringu tulemustest.

Koostöölepinguga moodustatakse koostööd koordineeriva organina Pealinnapiirkonna Nõukogu. Pealinnapiirkonna nõukogu on oma sisu poolest liidu komisjoni staatuses. Vastavalt põhikirjale nimetab liidu komisjonide juhid liidu juhatus, sellepärast on käesolevas lepinguga tehtud ettepaneku, et liidu põhikirja järgides nimetab komisjoni (nõukogu) esimehe liidu juhatus, aga seda nõukogu liikmete ettepanekul.

Nõukogu koosseisu kujundamisel on lähtutud sellest, et tegemist on eeskätt konsultatiivse, koordineeriva ja soovitusi jagava koguga, mitte otsustava koguga (õigusakte annavad endiselt

valdade ja linnade volikogud ja valitsused) Seetõttu on lähtutud põhimõttest, et nõukogus on igal osalisel 1 koht, Tallinnal 3 kohta. Nõukogus püüeldakse üldjuhul konsensusse saavutamisele.

Nõukogu kinnitab uuringute, analüüside, ekspertiiside, projektidetaotluste, õigusaktide eelnõude ning teiste käesoleva lepingu raames tellitavate dokumentide lähteülesanded ja hankedokumendid, samuti lepingu raames läbiviidavate hangete hanketulemused. Teiseks on nõukogu ülesandeks kooskõlastada ja esitada koostöös osalevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude arutamiseks pealinnapiirkonnas ühtsed kohaliku omavalitsuse õigusaktid (nt avaliku teenuse standard, ühtne eeskiri vms). Õigusaktide vastuvõtmise ainupädevus jääb endiselt linnade ja valdade volikogudele ning kehtida saab ta ainult siis kui volikogu on selle oma vallas või linnas määrusena kehtestanud.

Nõukogu teeb oma otsustused sh koostöölepingu käigus lepingu täitmiseks eraldatud rahaliste vahendite kasutamise otsused iseseisvalt ning Nõukogu otsused ei vaja täiendavat kinnitamist Liidu juhatuses ja volikogus.

Liidu finantseerimine on kavandatud Põhjamaade eeskujul nii, kus suurim osapool (elanike arv üle 50%) finantseerib koostööd 50% ulatuses ja ülejäänud osapooled 50% ulatuses (lähtudes elaniku arvust 01.01 seisuga) Iga aastane summa on hetkel jäetud lahtiseks ja selle suuruse peavad otsustama linnad-vallad. Summa lepingu täitmiseks nähakse ette iga-aastases eelarves.

Koostöökas eraldatud raha kasutamise otsustab nõukogu ja selle sihtotstarbeks on lepingu eesmärgi ja ülesannetega kooskõlas olevate uuringute, ekspertiiside ja analüüside lähteülesannete koostamine, nende läbiviimine ning õigusaktide eelnõude koostamine.

Juriidilise isikuna täidab nimetatud tööde osas Tellija funktsiooni Harjuma Omavalitsuste Liit.

Koostas:

Tallinna Tehnikaülikool

Eelnõu

PEALINNAPIIRKONNA KOOSTÖÖLIIDU SEADUS

1. peatükk

ÜLDSÄTTED

§ 1. Seaduse reguleerimisala

- (1) Käesolev seadus sätestab pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö, ülesannete ühise täitmise ning avalik teenuste ühise osutamise põhimõtted ja koostööliidu juhtimise korralduse.
- (2) Pealinnapiirkonna koostööliidu (edaspidi *Liit*) liikmed on Harku vald, Jõelähtme vald, Kiili vald, Maardu linn, Rae vald, Saue vald, Saue linn, Saku vald, Tallinna linn ja Viimsi vald (edaspidi *Liige*). Liit võib Nõukogu ja taotleja volikogu otsuse alusel täita ka teiste pealinnapiirkonna liikmetega piirnevate kohaliku omavalitsuse üksuste ülesandeid.
- (3) Seadusega ei välistata ja ei reguleerita kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude vabatahtlikku koostööd Kohaliku omavalitsuse üksuse liitude seaduse ja teiste seaduste alusel.
- (4) Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

§ 2. Liidu eesmärk ja põhiülesanded

- (1) *Liidu* eesmärk on *Liikmete* haldusvõimekuse ja jätkusuutlikkuse tõstmine ning avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine avalik-õiguslik juriidilise isiku vormis moodustatud Liidu kaudu.
- (2) *Liidu* põhiülesanded on:
 - 1) Üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse piire ületavate, kuid sisult kohaliku elu ülesannete lahendamise elanikule kõige madalamal haldustasandil ning kohalike elanike osavõtul;
 - 2) *Liikmete* ühishuvide esindamine ja ühine arengu planeerimine;
 - 3) Avalike teenuste ühine osutamine elanikele soodsaimatel tingimustel

2. peatükk

LIIDU ÕIGUSLIK SEISUND

§ 3 Liidu õiguslik seisund

(1) *Liit* on avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb käesoleva seaduse, teiste õigusaktide ja oma põhikirja alusel.

(2) Liidu põhikirja kinnitab Liidu nõukogu. Liidu õigusvõime tekib tema põhikirja registreerimisest riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris selle registri põhimääruses sätestatud korras.

(3) Liidul on juriidilise isiku õigused käesoleva seadusega sätestatud ulatuses. Nende õiguste loetelu ei välista muid juriidilise isiku õigusi, mis on kooskõlas käesoleva seaduse, muude seaduste ja Liidu eesmärkidega.

(4) Liidu põhikiri peab sisaldama järgmisi andmeid:

- 1) Nõukogu volitused ja töökord;
- 2) Teiste organite moodustamine, volitused ja töökord;
- 3) Liidu struktuur;
- 4) Liidu esindamise kord;
- 5) Eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord;
- 6) Liidu tegevuse kontroll;
- 7) Põhikirja muutmise kord;
- 8) Muud käesolevast seadusest tulenevad sätted.

3. peatükk

LIIDU ÜLESANDED

§ 4 Liidu ülesanded

(1) Liidu ülesanded on:

- 1) Ühistranspordiseaduse § kohaliku omavalitsuse pädevusse antud ülesannete täitmine;
- 2) Jäätmeseaduse §, § kohaliku omavalitsuse pädevusse antud ülesannete täitmine;
- 3) Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse §, §..... kohaliku omavalitsuse pädevusse antud ülesannete täitmine;
- 4) Liidu eesmärgi ja põhiülesannetega kooskõlas olevate uuringute, analüüside, ekspertarvamuste ja arengudokumentide koostamise korraldamine.
- 5) Muudes seadustes Liidu ülesandena nimetatud kohaliku ülesannete täitmine, mis ei ole vastuolus nende seaduste või käesoleva seaduse mõtte ja sättega.

§ 5 Liidu täidetavad muud kohaliku omavalitsuse ülesanded

(1) Liit võib täita eelmises paragrahvis nimetatud ühiselt täidetavatele ülesannetele lisaks ka muid kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeid ja osutada ühiseid avalikke teenuseid, mille Liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud Liikme volikogu ja Nõukogu.

(2) Seadusega või selle alusel kohaliku omavalitsuse üksusele pandud ülesande täitmise või avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande võib Liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

§ 6 Liidu täidetavad riigi ülesanded

(1) Liit täidab ülesandeid, mis on talle pandud seadusega või seaduse alusel.

(2) Liit võib Nõukogu otsusega sõlmida valitsusasutusega halduslepingu, mille alusel ta võtab täita riikliku ülesande.

(3) Seadusega või seaduse alusel Liidule pandud ülesande täitmisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 7 Liidu poolt osutatavate teenuste standardid

(1) Kohaliku omavalitsuse üksuste poolt ühiselt täidetavate ülesannete ja avalike teenuste ühise osutamise aluseks on seadustel ja seaduse alusel antud õigusaktidele tuginevad ning Nõukogu poolt kehtestatud avalike teenuste standardid.

(2) Avaliku teenuse standard koosneb järgmisest osadest:

- 1) Teenuse eesmärk ja ülesanded;
- 2) Teenuse tarbijate määratlemine;
- 3) Teenuse tarbijate õigused ja kohustused;
- 4) Teenuse sisu ja maht;
- 5) Teenuse kättesaadavuse tagamise meetmed;
- 6) Teenuse tellija ja osutaja õigused ja kohustused;
- 7) Nõuded personalile ja tehnikale;
- 8) Teenuse rahastamismudel;
- 9) Teenuse kvaliteedi järelevalve.

4. peatükk

JUHTIMINE JA STRUKTUUR

§ 8 Liidu nõukogu moodustamine

(1) Liidu kollegiaalne otsustuskogu on nõukogu.

(2) Nõukogu liige ja asendusliige nimetatakse *Liikme* volikogu või volikogu mandaadiga valitsuse liikmete hulgast volikogu volituste tähtjaks. Liikme või tema asendusliikme volikogu liikme volituste lõppemisel tema volitused nõukogus lõppevad.

(3) Liikmed nimetavad nõukogusse 18 liiget ja 18 asendusliiget.

1) Tallinna linn nimetab 9 liiget ja 9 asendusliiget;

2) Harku vald, Jõelähtme vald, Kiili vald, Maardu linn, Rae vald, Saue vald, Saue linn, Saku vald ja Viimsi vald igaüks ühe liikme ja ühe asendusliikme.

(4) Liikme(te) ja asendusliikme(te) valimine toimub *Liikme* volikogu istungil ülesseatud kandidaatide seast ühes hääletusvoorus. Igal volikogu liikmel on üks hääl. Valituks osutub enim häáli saanud kandidaat või enim häáli saanud kandidaadid. Kui kandidaatidele antud häälte arvu võrdsuse tõttu ei osutu kõik liikmed ja asendusliikmed valituks, heidetakse võrdselt häáli kogunud kandidaatide vahel liisku.

§ 9 Nõukogu ülesanded

Nõukogu:

1) Kinnitab liidu põhikirja ning teeb selles muudatusi;

2) Valib Nõukogu esimehe ja aseesimehe;

3) Valib Liidu juhatuse liikmed;

4) Võtab vastu Liidu eelarve ja teeb selles muudatusi, kinnitab majandusaasta aruande ja määrab audiitori;

5) Otsustab Liidu nimel rahaliste kohustuste võtmise;

6) Kinnitab Liidu eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra ja teenuste standardid;

7) Kinnitab Liidu struktuuri ja teenistujate koosseisu ning töötasustamise alused;

8) Otsustab Liidu poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamise, lõpetamise ning põhikirja kinnitamise ja muutmise või otsustab liidu osalemise või osalemise lõpetamise äriühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus;

9) Kinnitab Liidu koostöö arengu- ja tegevussuunad ning tegevusaruanded, otsustab osalemise kaasfinantseerimist nõudvates projektides;

10) Otsustab teisi küsimusi, mis käesoleva seaduse ja Liidu põhikirjaga on antud Nõukogu pädevusse.

§ 10 Nõukogu esimees

(1) Nõukogu esimees ja aseesimees valitakse Nõukogu liikmete hulgast põhikirjas sätestatud korras neljaks aastaks, Nõukogu võib esimehe ja aseesimehe põhikirjas sätestatud korras igal ajal tagasi kutsuda ja valida uue esimehe ja/või aseesimehe.

(2) Nõukogu esimees:

1) korraldab Nõukogu tegevust ja juhatab Nõukogu istungeid;

2) esindab Liitu;

3) täidab teisi Liidu põhikirjast tulenevaid kohustusi.

(3) Nõukogu esimehe äraolekul asendab teda aseesimees.

§ 11 Liidu õigusaktid

(1) Nõukogu võtab oma pädevuse piires vastu üldaktidena määrusi ja üksikaktidena otsuseid ning juhatus annab korraldusi.

(2) Õigusaktide vastuvõtmine on võimalik seaduses oleva sellekohase volitusnormi korral. Liidu määrused kehtivad liidu liikmete haldusterritooriumil ja on täitmiseks kohustuslikult kõikidele nimetatud territooriumil elavatele või tegutsevatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

(3) Nõukogu ja Juhatuse õigusaktide järelevalvet teostatakse Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66 sätestatud kohaliku omavalitsuse õigusaktide järelevalve korras kohaliku omavalitsuse õigusaktide järelevalvet teostatavate institutsioonide poolt.

§ 12 Nõukogu töökorraldus

(1) Nõukogu võtab otsused vastu poolthäälte enamusega. Põhikiri võetakse vastu ja selles tehakse muudatusi Nõukogu liikmete 2/3 häälteenamusega.

(2) Seaduses või põhikirjas võib mõne otsuse vastuvõtmiseks näha ette suurema häälteenamuse nõude või näha ette, et otsus on vastu võetud, kui ükski esindaja ei ole selle vastu.

(3) Nõukogu täpsem töökorraldus sätestatakse Liidu põhikirjas.

§ 13 Liidu struktuur

(1) Liidu struktuuri, selle kujundamise ja muutmise korra ning struktuuriüksuste töö alused sätestab Liidu põhikiri, lähtudes käesolevast seadusest, Liidu eesmärkidest, tegevuse ulatusest ja iseärasustest.

§ 14 Liidu teised organid

(1) Liidu tegevjuhtimiseks moodustab Nõukogu Juhatuse, mille moodustamine, volitused ja töökord sätestatakse põhikirjas.

(2) Liidu põhikirjas võib lisaks Nõukogule ette näha ka teiste täitevorganite ning komisjonide moodustamise. Nimetatud organite moodustamine, volitused ja töökord sätestatakse põhikirjas.

5. peatükk

VARA JA FINANTSEERIMINE

§ 15 Liidu rahastamine

(1) Liidu ülesannete täitmist rahastatakse:

- 1) Liikmemaksudest ja liikmete eelarvetest tehtud muudest eraldistest;
- 2) Toetustest ja annetustest;
- 3) Liidu tegevusest saadavast tulust sh tasuliste teenuste tuludest;
- 4) Seaduses või seaduse alusel ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest;
- 5) Euroopa Liidu ja siseriiklikest fondidest.

(2) Liidu poolt osutatavate ühiste avalike teenuste kulude finantseerimisel arvestatakse teenuse osutamisel saadud tulusid, ühisteenusete mahtu Liikme haldusterritooriumil ja ühisteenusete kasutajate arvu iga Liikme haldusterritooriumil. Liikmete kokkuleppel võidakse kulude jagamisel lähtuda ka muudest kriteeriumitest, et tagada kulude õiglane jagunemine Liikmete vahel.

(3) Liidu üldkulude finantseerimisel jagatakse kulud proportsionaalselt Liikme hääleõiguslike elanike arvuga rahvastikuregistri andmete põhjal eelarveaasta 1. jaanuari seisuga, kusjuures suurima liikme, kelle hääleõiguslike elanike arv on suurem kui kõigi teiste liikmete elanike arv kokku, osatähtsus ei tohi ületada 50% üldkuludest.

§ 16. Liidu eelarve

(1) Liidu kõikide tulude ja kulude kohta koostatakse tasakaalustatud eelarve;

§ 17 Liidu vara

(1) Liit valdab, kasutab ja käsutab oma vara käesoleva seaduse ja teiste seaduste alusel kehtestatud korras oma põhikirjaliste ülesannete täitmiseks.

(2) Liidu vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra kehtestab Nõukogu.

§ 18 Liidu osalemine juriidilistes isikutes

(1) Liit võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige. Liidu nimel teostab omanikuõigusi Nõukogu.

§ 19 Kontroll ja järelevalve

(1) Liidu juhatuse tegevust ja Nõukogu otsustuste täitmist kontrollib Nõukogu poolt moodustatud vähemalt 3 liikmeline revisjonikomisjon.

(2) Kui Nõukogu liikmetest revisjonikomisjoni liikmed ei vasta audiitortegevuse seaduses kehtestatud nõuetele, kinnitatakse revisjonikomisjoni liikmeks muu nõuetele vastav isik, arvestades audiitortegevuse seaduse § 100 lõikes 2 kohaliku omavalitsuse kohta sätestatud.

(3) Revisjonikomisjoni töökorraldus sätestatakse Liidu põhikirjas.

(4) Riigikontroll kontrollib Liidu tegevust Riigikontrolli seaduse § 7 lõigetes 2 ja 2¹ sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse kontrollimiseks ettenähtud tingimustel ja korras.

6. peatükk

RAKENDUSSÄTTED

KOKSI muutmine kohustusliku koostöö lubatavuse sissetoomine:

- KOKS § 6 täiendus, millega lubatakse seadusega sätestada ühiste teenuste osutamise kohustus seadusega määratud koostööpiirkonnas ja seadusega sätestatud ülesannete osas
- KOKS § 22 täiendus ainupädevuses osas erandi tegemise osas kui tegemist õigusakti andmisega Liidu poolt

Tähtaja määramine, mille jooksul (alates seaduse jõustumisest) peavad Liikmete volikogud valima Nõukogu liikmed ja asendusliikmed, tähtaeg, mille jooksul peab Nõukogu kogunema ning mis tähtaja jooksul on Nõukogul kohustus kinnitada Liidu põhikiri.

Liikmete kohustused koostööliidu käivitamise finantseerimiseks.

SELETUSKIRI

„Pealinnapiirkonna koostöö seaduse“ juurde

Sissejuhatus ja eelnõu eesmärk

Käesolev seaduseelnõu on koostatud lähtudes Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt tellitud ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatud regionaalarengu projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ käigus tehtud analüüsi tulemusest.

Eelnimetatud regionaalarengu projekti eesmärgiks oli tõsta Tallinna ja tema naabervaldade (Pealinnaregiooni) haldusvõimekust ja jätkusuutlikkust eelkõige läbi avalike teenuste arendamise ning piirkonna arengulahenduste väljatöötamise. Samuti suurendada Pealinnaregiooni koostööd regionaalsel tasandil ja parendada piirkonna majanduskeskkonda ja ettevõtluse jätkusuutlikkust.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks seati ülesanneteks:

- Kokku leppida Pealinnaregiooni ühiste avalike teenuste loetelu.
- Kasvatada omavalitsuste teadlikkust ühiselt teenuste osutamise efektiivsusest.
- Teostada Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnaregioonide koostöö kogemuste uuring ja analüüs sellest, mis oleks Pealinnaregioonile kasulik sealt üle võtta.
- Töötada välja ühtsed kvaliteedistandardid kokkulepitud avalike teenuste osutamisel.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste osutamise juhtimismudeli ja ühiste teenuste osutamise õigusliku raamistiku kohta ning ette valmistada omavalitsuste tasandil seadusandlikud aktid teenuste delegeerimiseks ning osutamiseks (tellimiseks). Koostada Pealinnaregiooni koostööregulatsioon.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste finantseerimismudeli kohta ja teha ettepanekud selle rakendamiseks.
- Ette valmistada vajalikud seadusmuudatusettepanekud riiklikul tasandil.

Projekti dokumentatsioon sh läbiviidud analüüsid on kättesaadavad projekti koduleheküljel <http://43939.edicypages.com/dokumentatsioon>

Projekti raames Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidud õigusliku ja organisatsioonilise analüüsi käigus tehti järgmised järeldused:

1. **Kõik valdade ja linnade moodustatud juriidilise isiku staatusega koostööinstitutsioonid põhinevad seni eraõiguslikul alusel.** Kehtiva õiguse raames ei ole võimalik eraõiguslikule juriidilisele isikule (ka mitte siis kui selle liikmeskonna moodustavad ainult kohaliku omavalitsuse üksused) delegeerida volitusnormi piires õiguse üldaktide andmist. Ühise

õigusruumi kujundamine ja selle raames ühiste avalike teenuste standardite (valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra) kehtestamine on võimalik üksnes nii, et kõik koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti eraldi volikogu või (teatud juhtudel kui volitusnorm võimaldab) valla- või linnavalitsuse määrusega. Eelnevast järeldub ka see, et sellisel kujul tehtav koostöö on vabatahtlik ja eeldab osapoolte konsensuslikku otsustust (sisuliselt kehtestavad kõik volikogud /valitsused/ identse õigusakti). Kuna iga volikogu võib igal ajal oma otsustusi muuta, siis ei ole selline koostöö viis õiguskindel ega jätkusuutlik. Seda on kinnitanud ka olukord, kus majandusraskustesse sattunud vallad ja linnad lahkuvad üleriigilistest või maakondlikest omavalitsusliitudest.

2. Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartas sätestatud subsidiaarsuse printsiibiga ei ole vastuolus see, kui teatud kohaliku elu küsimusi lahendatakse piirkondlikult sh kohaliku omavalitsuse üksuste koostööinstitutsiooni poolt.
3. Kui ülesanne on avaliku huvi seisukohalt olemuslikult kohaliku elu küsimus, kuid selle lahendamine on kas ülesande ruumilise ulatuse, optimaalse kasutajate arvu või haldussuutlikkuse tõttu ilmselgelt mõjus piirkondlikul tasandil, siis ei ole eelnõu autorite hinnangul põhiseadusega vastuolus ühe alternatiivina nimetatud ülesande (ülesannete) täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamine teenuspiirkonna ulatuses. Küsitavaks muutuks olukord siis, kui nimetatud ülesannet hakkaks täitma riik. Näiteks ühistransporti on efektiivne korraldada teatud ruumilises ulatuses. Samuti ei ole ühistransporti võimalik ja ka mõistlik korraldada nii, et osa teenuspiirkonna omavalitsusest süsteemiga liitub ja osa mitte. Vastavalt KOKS § 6 lõikele 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada valla või linnasisest ühistransporti, kuid ühistranspordi korraldamine üksnes ühe kohaliku omavalitsuse ulatuses on ilmselt igas riigis, aga vaieldamatult Eesti olukorda arvestades ilmselgelt ebapraktiline.
4. Kui kohaliku omavalitsuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevate territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond).
5. Proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostööinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenuspiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja juhtimisorganite liikmed määratakse liikmeks olevate valdade ja linnade poolt.
6. Avalik-õiguslik koostööinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud kindla volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegade menetlemise).

Eelnõu koostajad rõhutavad seisukohta, et arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust korraldusest meil sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus.

Pealinnapiirkonnas võiks avaliku halduse eksperimendi korras ja pakutava Pealinnapiirkonna seaduse alusel rakendada valdade ja linnade kohustuslikku koostööd avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis.

Eelnõu eesmärgiks on pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse ja jätkusuutlikkuse tõstmine ning avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine avalik-õiguslik juriidilise isiku vormis moodustatud koostööliidu kaudu.

Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

§ 1 Koostööpiirkond on piiritletud Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt pealinnapiirkonna uuringus osalenud kohaliku omavalitsuse üksustega. Teoreetiliselt saavad koostööga ühineda ka nimetatud ringist väljapoole jäävad üksused, seda seaduse § 5 alusel (nt Keila linn ja vald, Kuusalu, Kohila jne)- analoogia võib tuua jälle Helsingi piirkonnast, kus Transpordiliitu (HSL) kuuluvad nii alalised liikmed kui ka nn lepingu alusel liitunud.

§ 2 sätestab liidu eesmärgid ja põhiülesanded.

§ 3 selle paragrahviga määratletakse liidu õiguslik staatus: avalik õiguslik juriidiline isik. Avalik õiguslik vorm on valitud sellepärast, et liidu ülesannete iseloom tingib vajaduse anda ka üldaktidena määruseid ning teostada järelevalvet (sh karistusvõimu väärteomenetluse raames), mida ei saa volitada tegema eraõiguslikku juriidilist isikut nt mittetulundusühingut.

§ 4 see paragrahv piiritleb liidu ülesanded, mis on liidusel antud seadustega ning millega sisuliselt piiratakse kohaliku omavalitsuse autonoomiat ning volikogude ainupädevust (KOKS § 6 lg 1 ja 2, § 22) Nimekiri on antud ammendavana (mitte avatuna)st kõik koostööliidu avalik-õigusliku koostöö raames täidetavad ülesanded ja ühisteenused peavad olema sätestatud seadusega.

Siin märgitud paragrahvid on käsitletavad volitusnormina haldusmenetluse seaduse ja halduskoostöö seaduse tähenduses.

Ülesannete nimekiri lähtub pealinnaregiooni uuringu tulemusest.

§ 5 Selles paragrahviga antakse liidu moodustavatele kohaliku omavalitsuse üksustele õigus volitada liidule ka teiste kohaliku omavalitsuse ülesannete ja nende alusel ühiste avalike teenuste osutamist, kuid arvestades kõiki KOKSi ja halduskoostöö seaduse sätteid, st vajadusel volitusnormi olemasolu,

volikogu ainupädevuse arvestamine jne. Paragrahv analoogiline praeguse KOLSi (kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus) vastava paragrahviga.

§ 6 seadusega võib liidule anda täitmiseks ka riigi ülesandeid, samuti võib vastava volitusnormi olemasolul liit ja valitsusasutus sõlmida vastava halduslepingu. Paragrahv analoogiline praeguse KOLSi vastava paragrahviga.

§ 7 Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt tellitud pealinnaregiooni uuringu üheks põhitulemiks oli erinevate avalike teenuste standardid. Avaliku teenuse miinimumstandard tugineb ühest küljest konkreetsetel seadustel ning seaduse antud õigusaktidel (Vabariigi Valitsuse, ministri määrused), teisest küljest aga konkreetse piirkonna iseärasustel, liidu rahalistel võimalustel ja prioriteetidel. Konkreetse standardi kehtestab Nõukogu.

§ 8 Nõukogu liikmete määramine lähtub kolmest põhimõttest:

- Nõukogu liikmel peab olema rahva mandaat, st ta peab olema valitud kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks või on ta volikogu liikmena nimetatud valitsuse liikmeks (ja tema volitused volikogus on peatunud)
- Igal kohaliku omavalitsuse üksusel on üks liikme ja üks asendusliikme koht ja Tallinnal kui suurimal partneril on täpselt pool Nõukogu liikme kohtadest (analoogiliselt Helsingi vastava mudeliga)
- Volikogudes, kes valivad ühe liikme ja ühe asendusliikme, toimub valimine järgmiselt. Volikogus seatakse kandidaadid üles ja igal volikogu liikmel on salajasel hääletusel üks hääl. Enim häáli saanud kandidaat on valitud Nõukogu liikmeks ja häälte arvult teiseks jäänud kandidaat on valitud asendusliikmeks. Tallinna linna puhul on igal volikogu liikmel 5 häält.

§ 9 ja § 10 käsitlevad Nõukogu pädevust ja Nõukogu juhtimist.

§ 11 Liidul on õigus anda üldakti ainult seaduses oleva volitusnormi korral ja nimetatud seadused on üles loetletud Liidu ülesannete peatükis. Nimetatud valdkondades kohaliku omavalitsuse üksustel enam üldakti õigust ei ole (näiteks kui Nõukogule antakse volitus kehtestada piirkonna ühine jäätmehoolduseeskiri, siis liidu moodustavate valdade ja linnade volikogudel ei ole enam õigust eraldi jäätmehoolduseeskirja kehtestada)

Määrusandlusõigus on kohaliku omavalitsuse autonoomia riive ja võidakse juhul, kui liidule üle antavaid ülesandeid käsitatakse olemuslike kohaliku elu küsimustena, põhiseadusvastaselt piirata kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Vastavalt põhiseadusele tegeleb kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimustega.⁴³ Riigikohus on kohaliku elu küsimused piiritlenud alljärgnevalt: „*Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega*

⁴³ § 154. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud."⁴⁴

Üldloeteluna on kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded loetletud KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 ning lõike 3 punktis 1

Kohaliku elu ülesannete definitsioon viitab muuhulgas sellele, et nende ülesannete piiritlemine võib sõltuda riigi valdade ja linnade suurusest (elanike arvust ja sellega sidustuvalt ka üksuste majanduslikust võimekusest, samuti kohaliku omavalitsuse üksuste territoriaalsest ulatusest - territooriumi suurusest) Nimetatud järeltust toetab Harta artiklis 4.3 sätestatud subsidiaarsuse (lähimus) põhimõte:

„Avalikke kohustustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.“

Eeltoodust võib järeldada, et teatud oma iseloomult kohaliku elu ülesanded võivad tulenevalt valla või linna elanike arvust või üksuse territoriaalsest ulatusest olla kohalikul tasandil täitmiseks ebaefektiivsed ja oluline avalik huvi nõuab nende lahendamist üksiku omavalitsuse piire ületaval tasandil. Ühe sellise näitena võib tuua juba varem nimetatud ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamise, haridus- või sotsiaalasustuste võrgustiku või piirkondliku arengu küsimused.

Õigusaktide järelevalve on reguleeritud analoogiliselt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatuga ja õigusakte kontrollivad vastavalt oma pädevusele maavanem, õiguskantsler ja riigikontroll.

§ 12 , § 13 § 14 (liidu struktuur ja organid) on jäetud liidu põhikirja reguleerida. Erandina on märgitud 2/3 hääleõiguse nõue Liidu põhikirja kehtestamisel, eesmärgiks sellise dokumendi vastuvõtmisel püüelda konsensusse poole.

§ 15 Paragrahvis sätestatakse liidu tegevuse rahastamise üldised alused. Ühiste avalike teenuste kulude jagamisel on aluseks teenuse maht ja kasutajate arv iga koostöös osaleva kohaliku omavalitsuse üksuse kohta (näiteks liinikilomeetrid, busssoitjate arv, jäätmetekitajate arv jne) Üldkulude osas on lähtutud hääleõiguslike valla- või linnaelanike arvust liikme territooriumil rahvastikuregistri andmete põhjal kohaliku omavalitsuse volikogude valimise aasta 1.jaanuari seisuga. Helsingi mudeli eeskujul on suurima partneri osalemist üldkulude finantseerimisel (sisuliselt üldvalitsemiskulud, samuti üldise arendustegevuse kulud jms) piiratud 50%.

⁴⁴ Riigikohtu lahend 16.03.2010 nr [3-4-1-8-09](#)

§ 16-17 Liidu eelarve ja finantsjuhtimise kohta kohaldatakse kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadust arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

§ 18 Käsitleb liidu osalemist juriidilistes isikutes. Liidu nimel teostab omanikuõigusi Nõukogu.

§ 19 Sätestab järelevalve Liidu tegevuse osas. Liidu tegevuse järelevalveks moodustatakse 3-liikmeline Liidu revisjonikomisjon. Ka revisjonikomisjoni kohta kohaldatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduses kohaliku omavalitsuse üksuse kohta sätestatud, arvestades käesolevas seaduses erisusi. Riigikontrollil on Liidu majandustegevuse kontrollimisel samad õigused, mis kohaliku omavalitsuse üksuste kontrollimisel.

Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda põhimõtteliselt uusi, vähetuntud ega võõrkeelseid termineid. Eelnõus käsitletakse „pealinnapiirkonna“ mõistet. Mõnikord on erinevates kasutatud „pealinnaregiooni“ mõistet, kuid antud eelnõus on sellest loobutud ja asendatud eestipärasema „pealinnapiirkonna“ mõistega.

Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Seaduse mõju

Seaduse vastuvõtmine loob eeldused kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edasiseks arendamiseks ning avalike teenuste kättesaadavuse parandamiseks

Seaduse rakendamisega seotud kulutused ja seadusest oodatavad tulud

Eelnõu rakendamisega ei kaasne riigile täiendavaid lisakulusid, ega teki lisatulusid.

Kohaliku omavalitsuse üksuste täiendavad rahalised kohustused sõltuvad ühiselt kokku lepitud või riigi poolt kehtestatud avalike teenuste standardite rakendamisest ja sellest tulenevalt võimalikust avalike teenuste täiendavast finantseerimisvajadusest.

Samuti võib lisakulutusi tuua loodava liidu administratiivstruktuuride ülevalpidamine, kuid seda on võimalik leevendada dubleerivate struktuuride likvideerimisega.

/siia peaks lisama RIMESSi analüüsi/

Volitusnormide ja rakendusaktide vajadus

Eelnõu ei nõua rakendusakte Vabariigi Valitsuse või ministri määruste näol. Küll eeldab seaduse rakendamine seda, et liikmeks olevad kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud valivad oma esindajad Nõukogusse ning Nõukogu kinnitab seejärel koostööliidu põhikirja. Vastavad tähtajad nimetatud toimingute tegemiseks sätestatakse seaduses.

Konkreetne kava koostööliidu tegevuse rakendamise kohta (sh funktsioonide ülevõtmise kava sh lepingute / rahaliste kohustuste ülevõtmise tingimused, personaliküsimused ja mehitamine jne) lahendatakse Nõukogu ja liikmesomavalitsuste koostöös poolt pärast Nõukogu tegevuse rakendamist.

Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Koostas:

Tallinna Tehnikaülikool

„.....“ 2011

PIIRKONDLIKU KOOSTÖÖLIIDU SEADUS

1. peatükk

ÜLDSÄTTED

§ 1. Seaduse reguleerimisala

- (1) Käesolev seadus sätestab kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö, ülesannete ühise täitmise ning avalik teenuste ühise osutamise põhimõtted ja piirkondliku koostööliidu juhtimise korralduse.
- (2) Piirkondliku koostööliidu (edaspidi *Liit*) liikmed on koostööpiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused (edaspidi *Liige*).
- (3) Seadusega ei välistata ja ei reguleerita kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude vabatahtlikku koostööd Kohaliku omavalitsuse üksuse liitude seaduse ja teiste seaduste alusel.
- (4) Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

§ 2. Liidu eesmärk ja põhiülesanded

- (1) *Liidu* eesmärk on *Liikmete* haldusvõimekuse ja jätkusuutlikkuse tõstmine ning avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine avalik-õiguslik juriidilise isiku vormis moodustatud Liidu kaudu.
- (2) *Liidu* põhiülesanded on:
 - 1) Üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse piire ületavate, kuid sisult kohaliku elu ülesannete lahendamine elanikule kõige madalamal haldustasandil ning kohalike elanike osavõtul;
 - 2) *Liikmete* ühishuvide esindamine ja ühine arengu planeerimine;
 - 3) Avalike teenuste ühine osutamine elanikele soodsaimatel tingimustel

§ 3. Liidu asutamine

- (1) Liit asutatakse konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku (*Liidu*) kohta käiva seaduse alusel
- (2) Liidu asutamisel määratakse Liidu nimetus, koostööpiirkonna moodustavad kohaliku omavalitsuse üksused ja ühiselt täidetavad kohaliku omavalitsuse ülesanded.

(3) Koostööpiirkonna moodustamise aluseks on konkreetse ülesande iseloomul ja seadusest ning teistest aktidest tuleneval avaliku teenuse standardil põhinev põhjendatud teenusepiirkond. Objektiivsetel kriteeriumitel ja avaliku teenuse standarditel põhinevad teenuspiirkonna määramise alused kehtestab Vabariigi Valitsus.

(4) Käesoleva seadusega eeldatakse, et initsiatiiv ülesannete ühiseks täitmiseks ja avalike teenuste ühiseks osutamiseks tuleb teenusepiirkonna kohaliku omavalitsuse üksustelt. Teenusepiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste omavahelise kokkuleppe põhjal koostab Siseministerium ette vastava Liidu moodustamise seaduseelnõu.

(5) Kui teenusepiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ei ole omal initsiatiivil asunud Liitu moodustama ja see olukord tingib avalike teenuste kvaliteedi langust ja halvendab teenuste kättesaadavust, siis koostab vastava liidu moodustamise seaduseelnõu Siseministerium omal initsiatiivil.

2. peatükk

LIIDU ÕIGUSLIK SEISUND

§ 4 Liidu õiguslik seisund

(1) *Liit* on avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb käesoleva seaduse, teiste õigusaktide ja oma põhikirja alusel.

(2) Liidu põhikirja kinnitab Liidu Nõukogu. Liidu õigusvõime tekib tema põhikirja registreerimisest riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris selle registri põhimääruses sätestatud korras.

(3) Liidul on juriidilise isiku õigused käesoleva seadusega sätestatud ulatuses. Nende õiguste loetelu ei välista muid juriidilise isiku õigusi, mis on kooskõlas käesoleva seaduse, muude seaduste ja Liidu eesmärkidega.

(4) Liidu põhikiri peab sisaldama järgmisi andmeid:

- 1) Nõukogu volitused ja töökord;
- 2) Teiste organite moodustamine, volitused ja töökord;
- 3) Liidu struktuur;
- 4) Liidu esindamise kord;
- 5) Eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord;
- 6) Liidu tegevuse kontroll;
- 7) Põhikirja muutmise kord;
- 8) Muud käesolevast seadusest tulenevad sätted.

3. peatükk

LIIDU ÜLESANDED

§ 5 Liidu ülesanded

(1) Liidu poolt ühiselt täidetavad ülesanded sätestatakse konkreetse liidu asutamise seaduses.

§ 6 Liidu täidetavad muud kohaliku omavalitsuse ülesanded

(1) Liit võib täita eelmises paragrahvis nimetatud ühiselt täidetavatele ülesannetele lisaks ka muid kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeid ja osutada ühiseid avalikke teenuseid, mille Liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud Liikme volikogu ja Nõukogu.

(2) Seadusega või selle alusel kohaliku omavalitsuse üksusele pandud ülesande täitmise või avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande võib Liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

§ 7 Liidu täidetavad riigi ülesanded

(1) Liit täidab ülesandeid, mis on talle pandud seadusega või seaduse alusel.

(2) Liit võib Nõukogu otsusega sõlmida valitsusasutusega halduslepingu, mille alusel ta võtab täita riikliku ülesande.

(3) Seadusega või seaduse alusel Liidule pandud ülesande täitmisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 8 Liidu poolt osutatavate teenuste standardid

(1) Kohaliku omavalitsuse üksuste poolt ühiselt täidetavate ülesannete ja avalike teenuste ühise osutamise aluseks on seadustel ja seaduse alusel antud õigusaktidele tuginevad ning Nõukogu poolt kehtestatud avalike teenuste standardid.

(2) Avaliku teenuse standard koosneb järgmisest osadest:

- 1) Teenuse eesmärk ja ülesanded;
- 2) Teenuse tarbijate määratlemine;
- 3) Teenuse tarbijate õigused ja kohustused;
- 4) Teenuse sisu ja maht;
- 5) Teenuse kättesaadavuse tagamise meetmed;
- 6) Teenuse tellija ja osutaja õigused ja kohustused;

- 7) Nõuded personalile ja tehnikale;
- 8) Teenuse rahastamismudel;
- 9) Teenuse kvaliteedi järelevalve.

4. peatükk

JUHTIMINE JA STRUKTUUR

§ 9 Nõukogu moodustamine

- (1) Liidu kollegiaalne otsustuskogu on Nõukogu.
- (2) Nõukogu liige ja asendusliige nimetatakse *Liikme* volikogu või volikogu mandaadiga valitsuse liikmete hulgast volikogu volituste tähtjaks. Liikme või tema asendusliikme volikogu liikme volituste lõppemisel tema volitused nõukogus lõppevad.
- (3) Nõukogu liikmete arv määratakse liidu põhikirjaga arvestusega, et iga osalev kohaliku omavalitsuse üksus on esindatud vähemalt ühe liikme ja ühe asendusliikmega. Nõukogu liikmete arvu määramisel lähtutakse hääleõiguslike valla- või linnaelanike arvust liikme territooriumil rahvastikuregistri andmete põhjal kohaliku omavalitsuse volikogude valimise aasta 1.jaanuari seisuga. Kui ühe valla või linna elanike arv on suurem kui kõigil teistel liikmetel kokku, saab ta Nõukogu liikmete arvust 50% ja ülejäänud kohad jaotuvad proportsionaalsuse alusel teiste liikmete vahel.
- (4) Liikme(te) ja asendusliikme(te) valimine toimub *Liikme* volikogu istungil ülesseatud kandidaatide seast ühes hääletusvoorus. Igal volikogu liikmel on üks hääl. Valituks osutub enim häáli saanud kandidaat või enim häáli saanud kandidaadid. Kui kandidaatidele antud häälte arvu võrdsuse tõttu ei osutu kõik liikmed ja asendusliikmed valituks, heidetakse võrdselt häáli kogunud kandidaatide vahel liisku.
- (5) Nõukogu liikme nimetamise täpsem kord sätestatakse liidu põhikirjas.

§ 10 Nõukogu ülesanded

Nõukogu:

- 1) Kinnitab liidu põhikirja ning teeb selles muudatusi;
- 2) Valib Nõukogu esimehe ja aseesimehe;
- 3) Valib Liidu juhatuse liikmed;
- 4) Võtab vastu Liidu eelarve ja teeb selles muudatusi, kinnitab majandusaasta aruande ja määrab audiitori;
- 5) Otsustab Liidu nimel rahaliste kohustuste võtmise;

- 6) Kinnitab liidu eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra ja teenuste standardid;
- 7) Kinnitab Liidu struktuuri ja teenistujate koosseisu ning töötasustamise alused;
- 8) Otsustab Liidu poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamise, lõpetamise ning põhikirja kinnitamise ja muutmise või otsustab liidu osalemise või osalemise lõpetamise äriühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus;
- 9) Kinnitab Liidu koostöö arengu- ja tegevussuunad ning tegevusaruanded, otsustab osalemise kaasfinantseerimist nõudvates projektides;
- 10) Otsustab teisi küsimusi, mis käesoleva seaduse ja Liidu põhikirjaga on antud Nõukogu pädevusse.

§ 11 Nõukogu esimees

(1) Nõukogu esimees ja aseesimees valitakse Nõukogu liikmete hulgast põhikirjas sätestatud korras neljaks aastaks, Nõukogu võib esimehe ja aseesimehe põhikirjas sätestatud korras igal ajal tagasi kutsuda ja valida uue esimehe ja/või aseesimehe.

(2) Nõukogu esimees:

- 1) korraldab Nõukogu tegevust ja juhatab Nõukogu istungeid;
- 2) esindab Liitu;
- 3) täidab teisi Liidu põhikirjast tulenevaid kohustusi.

(3) Nõukogu esimehe äraolekul asendab teda aseesimees.

§ 12 Liidu õigusaktid

(1) Nõukogu võtab oma pädevuse piires vastu üldaktidena määrusi ja üksikaktidena otsuseid ning juhatus annab korraldusi.

(2) Õigusaktide vastuvõtmine on võimalik seaduses oleva sellekohase volitusnormi korral. Liidu määrused kehtivad liidu liikmete haldusterritooriumil ja on täitmiseks kohustuslikult kõikidele nimetatud territooriumil elavatele või tegutsevatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

(3) Nõukogu ja Juhatuse õigusaktide järelevalvet teostatakse Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66 sätestatud kohaliku omavalitsuse õigusaktide järelevalve korras kohaliku omavalitsuse õigusaktide järelevalvet teostatavate institutsioonide poolt.

§ 13 Nõukogu töökorraldus

(1) Nõukogu võtab otsused vastu poolthäälte enamusega. Põhikiri võetakse vastu ja selles tehakse muudatusi liikmete 2/3 häälteenamusega.

(2) Seaduses või põhikirjas võib mõne otsuse vastuvõtmiseks näha ette suurema häälteenamuse nõude või näha ette, et otsus on vastu võetud, kui ükski esindaja ei ole selle vastu.

(3) Nõukogu täpsem töökorraldus sätestatakse Liidu põhikirjas.

§ 14 Liidu struktuur

(1) Liidu struktuuri, selle kujundamise ja muutmise korra ning struktuuriüksuste töö alused sätestab Liidu põhikiri, lähtudes käesolevast seadusest, Liidu eesmärkidest, tegevuse ulatusest ja iseärasustest.

§ 15 Liidu teised organid

(1) Liidu tegevjuhtimiseks moodustab nõukogu Juhatuse, mille moodustamine, volitused ja töökord sätestatakse põhikirjas.

(2) Liidu põhikirjas võib lisaks Nõukogule ette näha ka teiste täitevorganite ning komisjonide moodustamise. Nimetatud organite moodustamine, volitused ja töökord sätestatakse põhikirjas.

5. peatükk

VARA JA FINANTSEERIMINE

§ 16 Liidu rahastamine

(1) Liidu ülesannete täitmist rahastatakse:

- 1) Liikmemaksudest ja liikmete eelarvetest tehtud muudest eraldistest;
- 2) Toetustest ja annetustest;
- 3) Liidu tegevusest saadavast tulust sh tasuliste teenuste tuludest;
- 4) Seaduses või seaduse alusel ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest;
- 5) Euroopa Liidu ja siseriiklikest fondidest.

(2) Liidu poolt osutatavate ühiste avalike teenuste kulude finantseerimisel arvestatakse teenuse osutamisel saadud tulusid, ühisteenuste mahtu Liikme haldusterritooriumil ja ühisteenuse kasutajate arvu iga Liikme haldusterritooriumil. Liikmete kokkuleppel võidakse kulude jagamisel lähtuda ka muudest kriteeriumitest, et tagada kulude õiglane jagunemine Liikmete vahel.

(3) Liidu üldkulude finantseerimisel jagatakse kulud proportsionaalselt Liikme hääleõiguslike elanike arvuga rahvastikuregistri andmete põhjal eelarveaasta 1. jaanuari seisuga, kusjuures suurima liikme, kelle hääleõiguslike elanike arv on suurem kui kõigi teiste liikmete elanike arv kokku, osatähtsus ei tohi ületada 50% üldkuludest.

§ 17. Liidu eelarve

(1) Liidu kõikide tulude ja kulude kohta koostatakse tasakaalustatud eelarve;

§ 18 Liidu vara

(1) Liit valdab, kasutab ja käsutab oma vara käesoleva seaduse ja teiste seaduste alusel kehtestatud korras oma põhikirjaliste ülesannete täitmiseks.

(2) Liidu vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra kehtestab Nõukogu.

§ 19 Liidu osalemine juriidilistes isikutes

(1) Liit võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige. Liidu nimel teostab omanikuõigusi Nõukogu.

§ 20 Kontroll ja järelevalve

(1) Liidu juhatuse tegevust ja Nõukogu otsustuste täitmist kontrollib Nõukogu poolt moodustatud vähemalt 3 liikmeline revisjonikomisjon.

(2) Kui Nõukogu liikmetest revisjonikomisjoni liikmed ei vasta audiitortegevuse seaduses kehtestatud nõuetele, kinnitatakse revisjonikomisjoni liikmeks muu nõuetele vastav isik, arvestades audiitortegevuse seaduse § 100 lõikes 2 kohaliku omavalitsuse kohta sätestatud.

(3) Revisjonikomisjoni töökorraldus sätestatakse Liidu põhikirjas.

(4) Riigikontroll kontrollib Liidu tegevust Riigikontrolli seaduse § 7 lõigetes 2 ja 2¹ sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse kontrollimiseks ettenähtud tingimustel ja korras.

6. peatükk

RAKENDUSSÄTTED

KOKSi muutmine ja kohustusliku koostöö lubatavuse sissetoomine:

- KOKS § 6 täiendus, millega lubatakse seadusega sätestada ühiste teenuste osutamise kohustus seadusega määratud koostööpiirkonnas ja seadusega sätestatud ülesannete osas

- KOKS § 22 täiendus ainupädevuses osas erandi tegemise osas kui tegemist õigusakti andmisega Liidu poolt

Tähtaja määramine, mille jooksul (alates seaduse jõustumisest) peavad Liikmete volikogud valima Nõukogu liikmed ja asendusliikmed, tähtaeg, mille jooksul peab Nõukogu kogunema ning mis tähtaja jooksul on Nõukogul kohustus kinnitada Liidu põhikiri.

Liikmete kohustused koostööliidu käivitamise finantseerimiseks.

SELETUSKIRI

„Piirkondliku koostööliidu seaduse“ juurde

Sissejuhatus ja eelnõu eesmärk

Käesolev seaduseelnõu on koostatud lähtudes Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt tellitud ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatud regionaalarengu projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ käigus tehtud analüüsi tulemusest.

Eelnimetatud regionaalarengu projekti eesmärgiks oli tõsta Tallinna ja tema naabervaldade (Pealinnaregiooni) haldusvõimekust ja jätkusuutlikkust eelkõige läbi avalike teenuste arendamise ning piirkonna arengulahenduste väljatöötamise. Samuti suurendada Pealinnaregiooni koostööd regionaalsel tasandil ja parendada piirkonna majanduskeskkonda ja ettevõtluse jätkusuutlikkust.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks seati ülesanneteks:

- Kokku leppida Pealinnaregiooni ühiste avalike teenuste loetelu.
- Kasvatada omavalitsuste teadlikkust ühiselt teenuste osutamise efektiivsusest.
- Teostada Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnaregioonide koostöö kogemuste uuring ja analüüs sellest, mis oleks Pealinnaregioonile kasulik sealt üle võtta.
- Töötada välja ühtsed kvaliteedistandardid kokkulepitud avalike teenuste osutamisel.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste osutamise juhtimismudeli ja ühiste teenuste osutamise õigusliku raamistiku kohta ning ette valmistada omavalitsuste tasandil seadusandlikud aktid teenuste delegeerimiseks ning osutamiseks (tellimiseks). Koostada Pealinnaregiooni koostööregulatsioon.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste finantseerimismudeli kohta ja teha ettepanekud selle rakendamiseks.
- Ette valmistada vajalikud seadusmuudatusettepanekud riiklikul tasandil.

Projekti dokumentatsioon sh läbiviidud analüüsid on kättesaadavad projekti koduleheküljel <http://43939.edicypages.com/dokumentatsioon>

Projekti raames Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidud õigusliku ja organisatsioonilise analüüsi käigus tehti järgmised järeldused:

1. **Kõik valdade ja linnade moodustatud juriidilise isiku staatusega koostööinstitutsioonid põhinevad seni eraõiguslikul alusel.** Kehtiva õiguse raames ei ole võimalik eraõiguslikule juriidilisele isikule (ka mitte siis kui selle liikmeskonna moodustavad ainult kohaliku omavalitsuse üksused) delegeerida volitusnormi piires õiguse üldaktide andmist. Ühise

õigusruumi kujundamine ja selle raames ühiste avalike teenuste standardite (valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra) kehtestamine on võimalik üksnes nii, et kõik koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti eraldi volikogu või (teatud juhtudel kui volitusnorm võimaldab) valla- või linnavalitsuse määrusega. Eelnevast järeldub ka see, et sellisel kujul tehtav koostöö on vabatahtlik ja eeldab osapoolte konsensuslikku otsustust (sisuliselt kehtestavad kõik volikogud /valitsused/ identse õigusakti). Kuna iga volikogu võib igal ajal oma otsustusi muuta, siis ei ole selline koostöö viis õiguskindel ega jätkusuutlik. Seda on kinnitanud ka olukord, kus majandusraskustesse sattunud vallad ja linnad lahkuvad üleriigilistest või maakondlikest omavalitsusliitudest.

2. Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartas sätestatud subsidiaarsuse printsiibiga ei ole vastuolus see, kui teatud kohaliku elu küsimusi lahendatakse piirkondlikult sh kohaliku omavalitsuse üksuste koostööinstitutsiooni poolt.
3. Kui ülesanne on avaliku huvi seisukohalt olemuslikult kohaliku elu küsimus, kuid selle lahendamine on kas ülesande ruumilise ulatuse, optimaalse kasutajate arvu või haldussuutlikkuse tõttu ilmselgelt mõjus piirkondlikul tasandil, siis ei ole eelnõu autorite hinnangul põhiseadusega vastuolus ühe alternatiivina nimetatud ülesande (ülesannete) täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamine teenuspiirkonna ulatuses. Küsitavaks muutuks olukord siis, kui nimetatud ülesannet hakkaks täitma riik. Näiteks ühistransporti on efektiivne korraldada teatud ruumilises ulatuses. Samuti ei ole ühistransporti võimalik ja ka mõistlik korraldada nii, et osa teenuspiirkonna omavalitsusest süsteemiga liitub ja osa mitte. Vastavalt KOKS § 6 lõikele 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada valla või linnasisest ühistransporti, kuid ühistranspordi korraldamine üksnes ühe kohaliku omavalitsuse ulatuses on ilmselt igas riigis, aga vaieldamatult Eesti olukorda arvestades ilmselgelt ebapraktiline.
4. Kui kohaliku omavalitsuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevate territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond).
5. Proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostööinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenuspiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja juhtimisorganite liikmed määratakse liikmeks olevate valdade ja linnade poolt.
6. Avalik-õiguslik koostööinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud kindla volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegude menetlemise).

Eelnõu koostajad rõhutavad seisukohta, et arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust korraldusest meil sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus.

Eelnõu eesmärgiks on tagada kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse ja jätkusuutlikkuse tõstmine ning avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine avalik-õiguslik juriidilise isiku vormis moodustatud koostööliidu kaudu.

Mudel on universaalne kogu Eesti jaoks ja seda saab rakendada ka pealinnapiirkonnas.

Käesolev eelnõu on koostatud eraldi seadusega. Antud sätted sobiksid ka KOKSi omaette peatükki, kuid see on pigem vormiline kui sisuline küsimus.

Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

§ 1 Seadus sätestab piirkondliku avaliku õigusliku koostöömudeli terve Eesti jaoks, konkreetsed koostööpiirkonnad moodustatakse igauks eraldi seadusega (vt § 3)

§ 2 sätestab liidu eesmärgid ja põhiülesanded.

§ 3 Siia paragrahvi on sisse koostööpiirkonna ja teenusepiirkonna mõiste. Ideaalis peaksid teenusepiirkond ja koostööpiirkond kattuma. Koostööpiirkond on (nagu ka nimi ütleb) see piirkond, mille ulatuses kohaliku omavalitsuse üksused täiavalt ühiselt mingit kohaliku omavalitsuse ülesannet. Teenusepiirkond on kehtestatud standardi ja teenuse iseloomul põhinev piirkond, mille ulatuses oleks teenuse osutamine kõige soodsam.

Lähtutud on põhimõttest, et Vabariigi Valitsus kehtestab teenusepiirkonna moodustamise alused lähtudes konkreetsetest kriteeriumitest ja kehtestatud avaliku teenuse miinimumstandarditest. (teenuse kasutajate arv, teenuse optimaalse ruumilise ulatuse määramise alused jms) ning piirkonna vallad-linnad sõlmivad kokkuleppe liidu asutamiseks omal initsiatiivil. Kui nad seda ei tee, siis on vastava eelnõu koostamise õigus siseministeriumil, kuid see eeldab siis eelnevalt põhjendatud kaalutusotsustust.

§ 4 selle paragrahviga määratletakse liidu õiguslik staatus: avalik õiguslik juriidiline isik. Avalik õiguslik vorm on valitud sellepärast, et liidu ülesannete iseloom tingib vajaduse anda ka üldaktidena määruseid ning teostada järelevalvet (sh karistusvõimu väärteomenetluse raamides), mida ei saa volitada tegema eraõiguslikku juriidilist isikut nt mittetulundusühingut.

§ 5 Kuna tegemist on universaalse mudeliga, siis selle mudeli puhul ei ole üldseadusega võimalik enam üles lugeda koostööpiirkonna ülesandeid (kuna need võivad üle-eestilises mastaabis olla

erinevad- nt MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskuse koostööpiirkond ei ole arvatavasti rakendatav ühistranspordi koostööpiirkonnana jne.

Seega tuleb üldseaduses sätestada küll selliste liitude eesmärk, ülesanded, moodustamise alused ja juhtimismudel, kuid konkreetne koostööpiirkond ja ülesanded tuleb sätestada eraldi iga konkreetse liidu asutamiseks.

§ 6 Selles paragrahviga antakse liidu moodustavatele kohaliku omavalitsuse üksustele õigus volitada liidule ka teiste kohaliku omavalitsuse ülesannete ja nende alusel ühiste avalike teenuste osutamist, kuid arvestades kõiki KOKSi ja halduskoostöö seaduse sätteid, st vajadusel volitusnormi olemasolu, volikogu ainupädevuse arvestamine jne. Paragrahv analoogiline praeguse KOLSi (kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus) vastava paragrahviga.

§ 7 seadusega võib liidule anda täitmiseks ka riigi ülesandeid, samuti võib vastava volitusnormi olemasolul liit ja valitsusasutus sõlmida vastava halduslepingu. Paragrahv analoogiline praeguse KOLSi vastava paragrahviga.

§ 8 Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt tellitud pealinnaregiooni uuringu üheks põhitulemiks oli erinevate avalike teenuste standardid. Avaliku teenuse miinimumstandard tugineb ühest küljest konkreetsetel seadustel ning seaduse antud õigusaktidel (Vabariigi Valitsuse, ministri määrused), teisest küljest aga konkreetse piirkonna iseärasustel, liidu rahalistel võimalustel ja prioriteetidel. Konkreetse standardi kehtestab Nõukogu.

§ 9 Nõukogu liikmete määramine lähtub kolmest põhimõttest:

- Nõukogu liikmel peab olema rahva mandaat, st ta peab olema valitud kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks või on ta volikogu liikmena nimetatud valitsuse liikmeks (ja tema volitused volikogus on peatunud)
- Igal kohaliku omavalitsuse üksusel on vähemalt üks liikme ja üks asendusliikme koht. Kui mõne linna või valla hääleõiguslike elanike arv on suurem, kui kõikidel teistel kokku, siis saab see linn või vald pool Nõukogu kohtadest.
- Volikogudes, kes valivad ühe liikme ja ühe asendusliikme, toimub valimine järgmiselt. Volikogus seatakse kandidaadid üles ja igal volikogu liikmel on salajasel hääletusel üks hääl. Enim hääli saanud kandidaat on valitud Nõukogu liikmeks ja häälte arvult teiseks jäänud kandidaat on valitud asendusliikmeks.

§ 10 ja § 11 käsitlevad Nõukogu pädevust ja Nõukogu juhtimist.

§ 12 Liidul on õigus anda üldakti ainult seaduses oleva volitusnormi korral ja nimetatud seadused on üles loetletud Liidu ülesannete peatükis. Nimetatud valdkondades kohaliku omavalitsuse üksustel enam üldakti õigust ei ole (näiteks kui liidule Nõukogule antakse volitus kehtestada piirkonna ühine jäätmehoolduseeskiri, siis liidu moodustavate valdade ja linnade volikogudel ei ole enam õigust eraldi jäätmehoolduseeskirja kehtestada)

Määrusandlusõigus on kohaliku omavalitsuse autonoomia riive ja võidakse juhul, kui liidule üle antavaid ülesandeid käsitatakse olemuslike kohaliku elu küsimustena, põhiseadusvastaselt piirata kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Vastavalt põhiseadusele tegeleb kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimustega.⁴⁵ Riigikohus on kohaliku elu küsimused piiritletud alljärgnevalt: „*Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.*“⁴⁶

Üldloeteluna on kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded loetletud KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 ning lõike 3 punktis 1

Kohaliku elu ülesannete definitsioon viitab muuhulgas sellele, et nende ülesannete piiritlemine võib sõltuda riigi valdade ja linnade suurusest (elanike arvust ja sellega sidustuvalt ka üksuste majanduslikust võimekusest, samuti kohaliku omavalitsuse üksuste territoriaalsest ulatusest - territooriumi suurusest) Nimetatud järeldust toetab Harta artiklis 4.3 sätestatud subsidiaarsuse (lähimus) põhimõte:

„Avalikke kohustustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.“

Eeltoodust võib järeldada, et teatud oma iseloomult kohaliku elu ülesanded võivad tulenevalt valla või linna elanike arvust või üksuse territoriaalsest ulatusest olla kohalikul tasandil täitmiseks ebaefektiivsed ja oluline avalik huvi nõuab nende lahendamist üksiku omavalitsuse piire ületaval tasandil. Ühe sellise näitena võib tuua juba varem nimetatud ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamise, haridus- või sotsiaalasustuste võrgustiku või piirkondliku arengu küsimused.

Õigusaktide järelevalve on reguleeritud analoogiliselt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatuga ja õigusakte kontrollivad vastavalt oma pädevusele maavanem, õiguskantsler ja riigikontroll.

§ 13 , § 14 § 15 (liidu struktuur ja organid) on jäetud liidu põhikirja reguleerida. Erandina on märgitud 2/3 hääleõiguse nõue Liidu põhikirja kehtestamisel, eesmärgiks sellise dokumendi vastuvõtmisel püüelda konsensuse poole.

⁴⁵ § 154. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

⁴⁶ Riigikohtu lahend 16.03.2010 nr [3-4-1-8-09](#)

§ 16 Paragrahvis sätestatakse liidu tegevuse rahastamise üldised alused. Ühiste avalike teenuste kulude jagamisel on aluseks teenuse maht ja kasutajate arv iga koostöös osaleva kohaliku omavalitsuse üksuse kohta (näiteks liikikilomeetrid, bussisõitjate arv, jäätmetekitajate arv jne) Poolte kokkuleppel on võimalikud ka muud õiglasel lahendused. Üldkulude osas on lähtutud hääleõiguslike valla- või linnaelanike arvust liikme territooriumil rahvastikuregistri andmete põhjal kohaliku omavalitsuse volikogude valimise aasta 1.jaanuari seisuga. Helsingi mudeli eeskujul on suurima partneri osalemist üldkulude finantseerimisel (sisuliselt üldvalitsemiskulud, samuti üldise arendustegevuse kulud jms) piiratud 50%.

§ 17-18 Liidu eelarve ja finantsjuhtimise kohta kohaldatakse kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadust arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

§ 19 Käsitleb liidu osalemist juriidilistes isikutes. Liidu nimel teostab omanikuõigusi Nõukogu.

§ 20 Sätestab järelevalve Liidu tegevuse osas. Liidu tegevuse järelevalveks moodustatakse 3-liikmeline Liidu revisjonikomisjon. Ka revisjonikomisjoni kohta kohaldatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduses kohaliku omavalitsuse üksuse kohta sätestatud, arvestades käesolevas seaduses erisusi. Riigikontrollil on Liidu majandustegevuse kontrollimisel samad õigused, mis kohaliku omavalitsuse üksuste kontrollimisel.

Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda põhimõtteliselt uusi, vähetuntud ega võõrkeelseid termineid.

Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Seaduse mõju

Seaduse vastuvõtmine loob eeldused kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edasiseks arendamiseks ning avalike teenuste kättesaadavuse parandamiseks

Seaduse rakendamisega seotud kulutused ja seadusest oodatavad tulud

Eelnõu rakendamisega ei kaasne riigile täiendavaid lisakulusid, ega teki lisatulusid.

Kohaliku omavalitsuse üksuste täiendavad rahalised kohustused sõltuvad ühiselt kokku lepitud või riigi poolt kehtestatud avalike teenuste standardite rakendamisest ja sellest tulenevalt võimalikust avalike teenuste täiendavast finantseerimisvajadusest.

Samuti võib lisakulutusi tuua loodava liidu administratiivstruktuuride ülevalpidamine, kuid seda on võimalik leevendada dubleerivate struktuuride likvideerimisega.

/süü lisada RIMESSi analüüsi tulemused/

Volitusnormide ja rakendusaktide vajadus

Seaduse rakendumine eeldab objektiivsetel kriteeriumitel ja avaliku teenuse standarditel põhinevate teenuspiirkonna määramise aluste kehtestamist Vabariigi Valitsus poolt.

Konkreetse Liidu asutamise seadusega nähakse ette tähtjad, mille jooksul volikogud peavad valima esindajad Nõukogusse, Nõukogu kokkutulemise tähtaeg ja põhikirja kinnitamise tähtaeg.

Konkreetne kava koostööliidu tegevuse rakendamise kohta (sh funktsioonide ülevõtmise kava sh lepingute / rahaliste kohustuste ülevõtmise tingimused, personaliküsimused ja mehitamine jne) lahendatakse Nõukogu ja liikmesomavalitsuste koostöös poolt pärast Nõukogu tegevuse rakendamist.

Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Koostas:

Tallinna Tehnikaülikool

„.....“ 2011

KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (RT I 1993, 37, 558; 2010, 19, 101) täiendatakse paragrahviga 63¹ järgmises sõnastuses:

„§ 63¹ Erisused kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatud mittetulundusühingu juhtimisel

(1) Kui kohaliku omavalitsuse üksused asutavad koostöö korraldamiseks mittetulundusühingu, mille liikmeks võivad vastavalt põhikirjale olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused, siis võib sellise mittetulundusühingu põhikirjas ette näha liikme elanike arvust tingitud erisused üldkoosolekul esindatuse ja hääleõiguse määramisel võrreldes mittetulundusühingute seaduses sätestatuga.

(2) Mittetulundusühingute seaduses sätestatud liikmete häälteenamust käsitletakse sellisel juhul liikmete esindajate häälteenamusena.“

Tallinn „.....” 2011.a

Algataja:

„.....“ 2011.a

Seletuskiri

KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUSE eelnõu juurde

Sissejuhatus ja eelnõu eesmärk

Käesolev seaduseelnõu on koostatud lähtudes Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt tellitud ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatud regionaalarengu projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ käigus tehtud analüüsi tulemusest.

Eelnimetatud regionaalarengu projekti eesmärgiks oli tõsta Tallinna ja tema naabervaldade (Pealinnaregiooni) haldusvõimekust ja jätkusuutlikkust eelkõige läbi avalike teenuste arendamise ning piirkonna arengulahenduste väljatöötamise. Samuti suurendada Pealinnaregiooni koostööd regionaalsel tasandil ja parendada piirkonna majanduskeskkonda ja ettevõtluse jätkusuutlikkust.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks seati ülesanneteks:

- Kokku leppida Pealinnaregiooni ühiste avalike teenuste loetelu.
- Kasvatada omavalitsuste teadlikkust ühiselt teenuste osutamise efektiivsusest.
- Teostada Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnaregioonide koostöö kogemuste uuring ja analüüs sellest, mis oleks Pealinnaregioonile kasulik sealt üle võtta.
- Töötada välja ühtsed kvaliteedistandardid kokkulepitud avalike teenuste osutamisel.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste osutamise juhtimismudeli ja ühiste teenuste osutamise õigusliku raamistiku kohta ning ette valmistada omavalitsuste tasandil seadusandlikud aktid teenuste delegeerimiseks ning osutamiseks (tellimiseks). Koostada Pealinnaregiooni koostööregulatsioon.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste finantseerimismudeli kohta ja teha ettepanekud selle rakendamiseks.
- Ette valmistada vajalikud seadusmuudatusettepanekud riiklikul tasandil.

Projekti dokumentatsioon sh läbiviidud analüüsid on kättesaadavad projekti koduleheküljel <http://43939.edicypages.com/dokumentatsioon>

Projekti raames Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidud õigusliku ja organisatsioonilise analüüsi käigus tehti järgmine järeldus:

Mittetulundusühingute seadus (edaspidi MTÜS) ei võimalda alati arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse eripära st eeskätt siis kui koostööd tegevad vallad-linnad on väga erineva suurusega või peavad koostöösse rahaliselt panustama. (nt on igal liikmel (liikme esindajal) MTÜ üldkoosolekul üks hääl)

Probleemi ilmestamiseks olgu siinkohal toodud Tallinna pealinnapiirkonna linnade ja valdade elanike arvud:

Pealinnapiirkonna valdade ja linnade rahvastik 01.01. 2010

	Rahvastik 01.01.2010	%
Tallinn	406 657	81,76
Maardu	16 507	3,32
Saue linn	6 068	1,22
Harku vald	11 727	2,36
Jõelähtme vald	5 937	1,19
Kiili vald	4 310	0,87
Rae vald	12 041	2,42
Saku vald	8 865	1,78
Saue vald	9 079	1,83
Viimsi vald	16 203	3,26
	497 394	100,00

Allikas: rahvastikuregister

Märkus: ligikaudu sama proportsioon iseloomustab ka pealinnapiirkonna linnade ja valdade eelarvemahtusid

Kui pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused moodustavad kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste tagamiseks mittetulundusühingu (näiteks Jäätmeseaduse § 66 lg 1¹ ja § 67 lg 2 alusel), siis oleks selle MTÜ üldkoosolekul kõigil liikmetel võrdselt hääl. Arvestades aga Tallinna elanike arvu ja eelarve mahtu (mõlemad ca 80 %) on ilmne, et Tallinnal puudub huvi sellises MTÜs osalemiseks. Vaja on juhtimismudelisi saavutada nii suurima partneri Tallinna (kus elab üle poole elanikest) kui väiksemate partnerite tasakaalustatud esindatus. Sama olukord on ka teiste Eesti maakonnakeskuste ja nende tagamaa korral (nt Tartu, Pärnu, Kuressaare, Viljandi, Rakvere jne)

Samas tuleb rõhutada, et üleriigiliste ja maakondlike omavalitsusliitude juhtimiskorralduses on käesolevas eelnõus sätestatud võimalused juba täna kasutusel. Vastavalt Kohaliku omavalitsuse liitude seadusele (KOLS) võib maakondlike liitude juhtimismudeli ülesehitamisel ette näha erisusi mittetulundusühingute seadusega (KOLS § 5 lg p 1, § 7), kuid seadus käsitleb kitsalt üksnes maakondlike liitude ja üleriigiliste liitude juhtimismudelit. Seega ei ole tegemist täiesti uue ja ainulaadse regulatsiooniga.

Antud eelnõuga antakse kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatud mittetulundusühingutele, mille liikmeks saavad olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused, võimalus oma juhtimiskorralduses (üldkoosolekul ja teises juhtorganites liikmete esindatuse ja hääleõiguse määramisel) lähtuda mittetulundusühingu liikmeks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust või hääleõiguslike elanike arvust. (kuidas koostöö korraldamisel kokku lepitakse)

Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Vastavalt Mittetulundusühingute seaduse põhimõtetele on MTÜ liikmed võrdsed. Liikmete esindamine on lubatud (§ 21 lg 5), kuid säilib põhimõte- üks esindaja-üks hääl.

Eelnõuga lisatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele § 63¹, mille alusel võivad need mittetulundusühingud, mille liikmeteks saavad olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused, oma juhtimiskorralduses (üldkoosolekul ja teises juhtorganites liikmete esindatuse ja hääleõiguse määramisel) lähtuda mittetulundusühingu liikmeks oleva valla või linna elanike arvust.

Sellisel juhul käsitletakse mittetulundusühingute seaduses sätestatud liikmete häälteenamust liikmete esindajate häälteenamusena.

Näiteks varem näiteks toodud Tallinna pealinnapiirkonna puhul võiks kasutada mudelit, kus MTÜ üldkoosolekul esindab Tallinna linna 9 esindajat ja ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksusi igatühest 1 esindaja (mis teeb ka kokku 9 esindajat).

Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda uusi, vähetuntud ega võõrkeelseid termineid.

Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Seaduse mõju

Seaduse vastuvõtmine loob eeldused kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edasiseks arendamiseks.

Seaduse rakendamisega seotud kulutused ja seadusest oodatavad tulud

Eelnõu rakendamisega ei kaasne riigile täiendavaid lisakulusid, ega teki lisatulusid. Samuti ei kaasne eelnõu vastuvõtmisega täiendavaid rahalisi kohustusi kohaliku omavalitsuse üksustele. Pigem tuleb esile tuua võimalikud positiivsed mõjud, mis tulenevad uue koostöömudeli rakendamisest ja ühiste avalike teenuste tagamisel.

Volitusnormide ja rakendusaktide vajadus

Eelnõu ei nõua rakendusakte.

Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Koostas:

Tallinna Tehnikaülikool

„.....“ 2011

JÄÄTMEHOOLDUSKESKUSE ASUTAMISDOKUMENDID

Mittetulundusühing „Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus“

ASUTAMISLEPING

Käesolevale lepingule allakirjutajad, tegutsedes seaduse või volikirja alusel kohalike omavalitsusüksuste esindajatena, sõlmisid **Mittetulunduskeskuse Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus** asutamise kohta alljärgneva lepingu.

1. Asutada mittetulundusühing nimega **Mittetulundusühing Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus**. (edaspidi Keskus)
2. Keskuse asukoht on ja aadress
3. Keskuse tegevuse eesmärgiks on pealinnapiirkonnas jäätmehoolduse ühine kavandamine ja korraldamine ning liikmete ühistegevuse ja kohaliku omavalitsuse jäätmealaste ülesannete ühiselt täitmisega tagada avalike teenuste kättesaadavus ning säästva arengu põhimõtete järgimine.
4. Keskuse liikmeteks saavad olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused.
5. Keskuse asutajateks on:
 - 5.1
 - 5.2
 - 5.3
 - 5.4
 - 5.5
6. Liikmete kohustused Keskuse ees
 - 6.1 Asutajad kohustuvad maksma sisseastumismaksu EURi selleks avatavale pangakontole;
 - 6.2 Asutajad kohustuvad tagama Keskuse finantseerimise järgmises mahus ja põhimõtete alusel

/Keskuse tegevused ja finantseerimisskeem sõltuvad teostatavus ja tasuvusuuringu tulemustest, mille põhjal need sõnastatakse. Näiteks kas ühing hakkab tegelema nii Jäätmeseaduse § 66 lg 1¹ ja § 67 lg 2 alusel antud volitusnormide piires jne
7. Asutamislepingu allakirjutamisega kinnitavad asutajad Keskuse põhikirja, mis on käesoleva asutamislepingu lisaks.
8. Keskuse juhatuse liikmeteks on:
 - 8.1 isikukood..... elukoht
 - 8.2 isikukood..... elukoht

8.3 isikukood..... elukoht

Mittetulundusühing Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus

PÕHIKIRI

I Üldsätted

1. MittetulundusKeskuse nimi on Mittetulundusühing Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus (edaspidi Keskus).
2. Keskuse asukoht on:

II Keskuse eesmärk ja ülesanded eesmärgi täitmiseks on:

3. Keskuse tegevuse eesmärgiks on pealinnapiirkonnas jäätmehoolduse ühine kavandamine ja korraldamine ning liikmete ühistegevuse ja kohaliku omavalitsuse jäätmealaste ülesannete ühiselt täitmisega tagada avalike teenuste kättesaadavus ning säästva arengu põhimõtete järgimine.
4. Keskuse tegevused eesmärgist ja liikmete huvidest ja vajadustest lähtudes on järgmised:
4.1 /.../
Keskuse tegevused sõltuvad teostatavus ja tasuvusuuringu tulemustest, mille põhjal need sõnastatakse. Näiteks kas ühing hakkab tegelema nii Jäätmeseaduse § 66 lg 1¹ ja § 67 lg 2 alusel antud volitusnormide piires jne

III Keskuse liikmeks vastuvõtmise ning Keskusest väljaastumise ja väljaarvamise tingimused ja kord

5. ÜKeskuse liikmeks võivad olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused. Keskuse liikmete vastuvõtmise otsustab üldkoosolek.
6. Liikmeks olek lõpeb Keskusest välja astumise, liikme juriidilise isikuna lõppemise või Keskusest väljaheitmisega.
7. Keskusest väljaastumiseks, esitab Keskuse liige juhatusele sellekohase kirjaliku avalduse vähemalt kolmekuulise etteteatamisajaga. Liikmelisus lõppeb etteteatamistähtajale järgneva kalendriaasta 1. jaanuarist.
8. Keskuse liikme võib Keskusest välja arvata liikmekohustuste olulisel määral täitmata jätmisekorral. Keskusest väljaarvamise otsustab juhatuse ettepanekul üldkoosolek. Enne vastava hääletamise läbiviimist teavitatakse Keskuse liiget kirjalikult ja palutakse esitada 10 tööpäeva jooksul oma kirjalikud vastuväited. Üldkoosoleku otsusest informeeritakse väljaarvatud Keskuse liiget viivitamatult
9. Keskusest välja astumisel või väljaheitmisel peab maksma Keskuse liige liikmemaksu jooksva majandusaasta lõpuni.

IV Keskuse liikmete õigused ja kohustused

10. Liikmetel on järgmised õigused:
 - 10.1 osaleda hääleõigusega Keskuse üldkoosolekul;
 - 10.2 saada teavet Keskuse poolt koostatavatest projektidest ja tegevusest;
 - 10.3 saada üldkoosoleku ja juhatuse koosoleku protokollide ära kirju või nende väljavõtteid;

- 10.4 saada juhatuselt infot kõigis Keskuse tegevust puudutavates küsimustes;
- 10.5 valida ja olla valitud Keskuse juhtimis- ja kontrolliorganitesse.
- 11. Liikmetel on järgmised kohustused:
 - 11.1 maksta liikmemaksu ja sihtotstarbelisi makseid üldkoosolekul kehtestatud suuruses ja korras;
 - 11.2 täita käesolevast põhikirjast ja Keskuse üldkoosoleku otsustest tulenevaid nõudeid;
 - 11.3 oma tegevuse või tegevusetusega mitte kahjustama Keskuse ega tema liikmete huve.

V Üldkoosoleku kokkukutsumise tingimused ja kord ning otsuste vastuvõtmise kord;

- 12. Keskuse kõrgeim organ on üldkoosolek. Üldkoosoleku toimumise aja, koha ja päevakorra teeb Keskuse juhatuse liikmete kirjalikult teatavaks vähemalt 14 (neliteist) päeva enne üldkoosoleku toimumist.
- 13. Üldkoosolek toimub vähemalt 2 (kaks) korda aastas: järgmise majandusaasta tegevuskava ja eelarve peab olema vastu võetud hiljemalt 15. märtsiks, eelmise majandusaasta aruanne kinnitatud 30. juuniks.
- 14. Üldkoosoleku pädevuses on:
 - 14.1 põhikirja ja eesmärgi muutmine;
 - 14.2 juhatuse liikmete määramine;
 - 14.3 uute liikmete vastuvõtmise, väljaheitmise ja väljaarvamise otsustamine;
 - 14.4 eelmise majandusaasta ja revisjonikomisjoni aruannete kinnitamine;
 - 14.5 juhatuse või muu juhtorgani liikmega tehingu tegemine või tema vastu nõude esitamise otsustamiseks üldkoosoleku esindaja määramine;
 - 14.6 järgmise aasta tegevuskava ja eelarve kinnitamine;
 - 14.7 liikmemaksu suuruse, sihtotstarbeliste ja muude maksete määramine ja nende maksmise korra kehtestamine;
 - 14.8 revisjonikomisjoni liikmete määramine;
 - 14.9 muude küsimuste otsustamine mis ei ole seaduse või põhikirjaga antud teistele organitele lahendada.
- 15. Üldkoosolek on otsustusvõimeline, kui sellel osalevad üle poole liikmetest. Kui koosolek ei ole kvoorumi puudusel pädev otsuseid vastu võtma, kutsub juhataja kolme nädala jooksul kokku uue üldkoosoleku. Uus üldkoosolek on pädev vastu võtma otsuseid, kui üldkoosolekul osaleb vähemalt liiget.
- 16. Üldkoosoleku otsused võetakse vastu lihthälteenamusega (**alternatiiv 2/3 hälteenamusega**)
- 17. Hääletamise protseduur otsustatakse üldkoosolekul iga päevakorrapunkti kohta eraldi.

VI Juhatus

- 18. Keskuse juhatuse liikmete minimaalne arv on 3 (kolm) ja maksimaalne arv 5 (viis). Juhatusel liikmed valitakse Keskuse üldkoosolekul 4 (neljaks) aastaks;
- 19. Keskust võivad kõikides õigustoimingutes esindada juhatuse esimees ainuisikuliselt või kaks juhatuse liiget ühiselt.

20. Juhatuse esimehe ja aseesimehe valivad juhatuse liikmed endi hulgast. Juhatuse esimees, tema puudumisel aseesimees, juhatab juhatuse istungeid, koordineerib juhatuse tegevust, jagab ülesandeid juhatuse liikmete vahel ja esindab Keskust;
21. Juhatus:
 - 21.1 otsustab kõiki Keskuse tegevust puudutavaid küsimusi, mis ei kuulu üldkoosoleku ainupädevusse;
 - 21.2 kinnitab Keskuse juhtimisstruktuuri ja koosseisu ning võtab tööle tegevjuhi;
 - 21.3 kinnitab Keskuse personali ametijuhendid ja tegevuskavad;
 - 21.4 kinnitab Keskuse nimel tehingutele alla kirjutamise korra ning Keskuse vara kasutamise ja käsutamise korra;
 - 21.5 viib läbi keskuse nimel toimuvad riigihanked;
 - 21.6 informeerib avalikkust Keskuse tegevusest, eesmärkidest ja seisukohtadest;
 - 21.7 korraldab Keskuse raamatupidamist vastavalt raamatupidamise seadusele;
 - 21.8 kutsub kokku Keskuse üldkoosoleku.
22. Juhatus võtab vastu otsuseid koosolekutel, mis toimuvad vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem kui üks kord kvartalis. Juhatuse koosolekud kutsuvad kokku juhatuse esimees omal algatusel või mõne juhatuse liikme või revisjonikomisjoni esimehe kirjalikul nõudmisel.
23. Juhatuse koosoleku toimumise aeg ja koht peab olema juhatuse liikmetele teatavaks tehtud vähemalt 7 (seitse) päeva enne koosoleku toimumist.
24. Juhatus on pädev vastu võtma otsuseid, kui koosolekul osaleb üle poole juhatuse liikmetest.
25. Punktis 24 sätestatud järgimata võib juhatuse vastu võtta otsuse koosolekut kokku kutsumata, kui selle poolt hääletavad kirjalikult 3/4 juhatuse liikmetest.
26. Juhatuse otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega. Häälte jagunemisel võrdselt otsustab juhatuse esimehe hääl.
27. Juhatuse koosolekud protokollitakse, millele kirjutavad alla juhatuse esimees ja protokollija. Juhatuse otsus vormistatakse eraldi kirjalikult, kui seda nõuab kasvõi üks juhatuse liige. Sel juhul kirjutavad otsusele alla kõik koosolekul osalenud juhatuse liikmed. Eriarvamusele jäänud juhatuse liige märgib oma eriarvamuse juurde allkirja.
28. Juhatuse liikme võib üldkoosolek tagasi kutsuda kohustuste olulisel määral täitmata jätmise või võimetuse korral Keskust juhtida või mõnel muul mõjuval põhjusel.

VII Aruandlus ja revisjonikomisjon

29. Juhatus esitab majandusaasta aruande ja tegevusaruande üldkoosolekule läbivaatamiseks ja kinnitamiseks hiljemalt 15. juuniks.
30. Korralise üldkoosoleku väljakuulutamise ja toimumise vahelisel perioodil tagab juhatuse Keskuse liikmetele võimaluse majandusaasta aruandega tutvuda.
31. Majandusaasta aruande ja tegevusaruande kinnitamisega loeb Keskuse üldkoosolek juhatuse tegevuse majandusaastal heaks kiidetuks.
32. Keskuse majandustegevuse kontrollimiseks ja järelvalve teostamiseks määrab üldkoosolek neljaks aastaks kolme liikmelise revisjonikomisjoni. Revisjonikomisjon valib endi hulgast esimehe.
33. Revisjonikomisjoni esimees korraldab ja koordineerib komisjoni tegevust ja jagab ülesandeid liikmete vahel.

34. Revisjonikomisjon kontrollib põhikirjast kinnipidamist, raamatupidamist ja Keskuse finantstegevust ja koostab revisjoniaruande.
35. Revisjonikomisjon on otsustusvõimeline, kui koosolekust võtab osa vähemalt kaks revisjonikomisjoni liiget. Igal revisjonikomisjoni liikmel on üks hääl.
36. Pärast majandusaasta revideerimist esitab revisjonikomisjoni esimees juhatusele aruande, mille juhatuse esimees kannab ette üldkoosolekule koos seletusega.
37. Ilma revisjonikomisjoni aktita ei või üldkoosolek majandusaasta aruannet kinnitada.
38. Revisjonikomisjoni esimehel ja liikmel on õigus ilma hääleõiguseta osa võtta juhatuse koosolekutest.
39. Revisjonikomisjoni otsused protokollitakse. Revisjonikomisjoni otsustele kirjutavad alla kõik poolt hääletanud revisjonikomisjoni liikmed.

VIII Keskuse lõpetamine, ühinemine ja jagunemine

40. Keskuse ühinemine ja jagunemine, samuti lõpetamine on võimalik tingimusel, et otsus on ühehäälnel kõigi liikmete poolt.
41. Keskuse likvideerijaks on üldkoosoleku poolt määratud isikud.
42. Keskuse lõpetamisel jagatakse, pärast kõikide nõuete rahuldamist alles jäänud vara üldkoosoleku otsuse alusel.

..... VOLIKOGU
OTSUS

..... 2011 nr

Mittetulundusühingu Pealinnapiirkonna Jäätme keskuse
asutamisel osalemise otsustamine

..... soovib koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega asutada
Mittetulundusühingu Pealinnapiirkonna Jäätme keskus, et täita Jäätmeseadusega omavalitsustele
pandud ülesanded ühiselt.

Keskuse eesmärgiks on pealinnapiirkonnas jäätmehoolduse ühine kavandamine ja korraldamine
ning liikmete ühistegevuse ja kohaliku omavalitsuse jäätmealaste ülesannete ühiselt täitmisega
tagada avalike teenuste kättesaadavus ning säästva arengu põhimõtete järgimine.

Võttes aluseks Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 25 ja § 35 lg 1 ja 4,
mittetulundusühingute seaduse § 5 alusel ja kooskõlas põhimääruse §,
..... volikogu

o t s u s t a b :

1. Osaleda Mittetulundusühingu Pealinnapiirkonna Jäätme keskus (edaspidi Keskus)
asutamisel.
2. Kiita heaks juurdelostatud Keskuse asutamislepingu ja põhikirja projektid.
3. Käesolevat otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus 30 päeva jooksul arvates
otsuse teatavakstegemisest.
4. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

..... otsuse eelnõu „**Mittetulundusühingu Pealinnapiirkonna Jäätme keskuse asutamisel osalemise otsustamine**“

SELETUSKIRI

Viidatud õigusaktid

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada jäätmehooldust.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 25 kohaselt on volikogu ainupädevuses osalemise otsustamine mittetulundusühingus ning selles osalemise lõpetamise otsustamine.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 lg 1 kohaselt võivad vallad ja linnad teenuste osutamiseks asutada ametiasutuse hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud, olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohast olulises äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liikmeks.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 lg 4 kohaselt kui vald osaleb liikmena mittetulundusühingus, siis otsustab osalemise ja selle lõpetamise valla- või linnavolikogu ja muus osas teostab asutaja- või liikmeõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik.

Eelnõu eesmärk ja põhjendus

Käesolev eelnõu on koostatud lähtudes Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt tellitud ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatud regionaalarengu projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ käigus tehtud analüüsi tulemustest.

Eelnimetatud regionaalarengu projekti eesmärgiks oli tõsta Tallinna ja tema naabervaldade (Pealinnaregiooni) haldusvõimekust ja jätkusuutlikkust eelkõige läbi avalike teenuste arendamise ning piirkonna arengulahenduste väljatöötamise. Samuti suurendada Pealinnaregiooni koostööd regionaalsel tasandil ja parendada piirkonna majanduskeskkonda ja ettevõtluse jätkusuutlikkust.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks seati ülesanneteks:

- Kokku leppida Pealinnaregiooni ühiste avalike teenuste loetelu.
- Kasvatada omavalitsuste teadlikkust ühiselt teenuste osutamise efektiivsusest.
- Teostada Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnaregioonide koostöö kogemuste uuring ja analüüs sellest, mis oleks Pealinnaregioonile kasulik sealt üle võtta.
- Töötada välja ühtsed kvaliteedistandardid kokkulepitud avalike teenuste osutamisel.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste osutamise juhtimismudeli ja ühiste teenuste osutamise õigusliku raamistiku kohta ning ette valmistada omavalitsuste tasandil seadusandlikud aktid teenuste delegeerimiseks ning osutamiseks (tellimiseks). Koostada Pealinnaregiooni koostööregulatsioon.
- Teostada eksperthinnang ühiste teenuste finantseerimismudeli kohta ja teha ettepanekud selle rakendamiseks.
- Ette valmistada vajalikud seadusmuudatusettepanekud riiklikul tasandil.

Projekti dokumentatsioon sh läbiviidud analüüsid on kättesaadavad projekti koduleheküljel <http://43939.edicypages.com/dokumentatsioon>

Uuringu käigus koostati kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktide ja halduslepingute pakett, mis on vajalik pealinnapiirkonna ühise Jäätme keskuse (vabatahtliku koostöö alusel moodustatud MTÜ) moodustamiseks ning talle ülesannete volitamiseks.

/siia peaks järgnema kokkuvõte MTÜ tasuvusuuringust/

..... VOLIKOGU
OTSUS

..... 2011 nr

Volituse andmine halduslepingu sõlmimiseks

..... on asutanud koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega aastal Mittetulundusühingu Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus, et täita Jäätmeseadusega omavalitsustele pandud ülesanded ühiselt.

/siin tuleb välja tuua missuguste jäätmeseaduse paragrahvidele me tugine me ja mis on nende paragrahvide sisu. Konkreetne viide sõltub jällegi läbiviidavast teostatavus ja tasuvusanalüüsist/

Võttes aluseks Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1, § 22 lg 1 p 37, Jäätmeseaduse § ning „Halduskoostöö seaduse“ § 3 lg 2, § 5, § 9, § 13 lg 1¹ p 1¹, volikogu

o t s u s t a b :

1. Sõlmida Mittetulundusühinguga Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus haldusleping (lisatud), millega mittetulundusühingut volitatakse täitma Jäätmeseaduse § sätestatud haldusülesandeid.
2. Volitada alla kirjastama nimetatud halduslepingu..
3. Käesolevat otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.
4. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

.....volikogu..... „.....“ 2011
otsuse nr juurde

HALDUSLEPINGU ANALÜÜS

Jäätmeseaduse alusel korraldatud jäätmeveo konkursiga seonduvate haldusülesannete täitmise volitamiseks Mittetulundusühing Pealinnapiirkonna Jäätmekeskusele

I Volitusnormi õiguslik alus

1. Halduslepingu sõlmimise õiguslikuks aluseks saab olla ainult seadusest tulenev volitusnorm. (Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 97 lg 1 ja § 99 lg 1, halduskoostöö seaduse (HKTS) § 3)

/siin tuleb välja tuua missuguste jäätmeseaduse paragrahvidele me tuginema ja mis on nende paragrahvide sisu. Konkreetne viide sõltub jällegi läbiviidavast teostatavus ja tasuvusanalüüsist/

II Haldusülesannete volitamisel kaasnevate majanduslike kulude ja teenuste kättesaadavuse analüüs

HKTS § 5 lõike 1 alusel võib volikogu seaduses sätestatud volitusnormi kohaselt volitada haldusülesannete täitmise juriidilisele isikule, kui

1. haldusülesande täitmine juriidilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud,
2. haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
3. haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

/ Konkreetne sisu sõltub jällegi läbiviidavast teostatavus ja tasuvusanalüüsist/

HALDUSLEPING

.....

..... 2011

1. LEPINGU POOLED

.....

ja

MTÜ Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus

2. LEPINGU SÕLMIMISE ALUS

2.1. Lepingu aluseks on volikoguotsus nr

3. LEPINGUGA ÜLEANTAV HALDUSÜLESANNE

/ Konkreetne sisu sõltub läbiviidavast teostatavus ja tasuvusanalüüsist/

4. HALDUSÜLESANDE RAHASTAMINE

4.1. Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus on mittetulundusühing, mille rahastamises osaleb vastavalt Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus põhikirjale ning üldkoosoleku otsustele. Üleantav haldusülesanne seondub olemuslikult Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus poolt seni täidetud ülesannete ning Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus põhikirjalise tegevusega ning selle rahastamine toimub Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus üldistest eelarvelistest vahenditest.

5. JÄRELEVALVE

5.1. Järelevalvet haldusülesande täitmise üle teostab Järelevalve teostamiseks on Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus kohustatud võimaldama tutvuda kõigi haldusülesande täitmist puudutavate dokumentidega ning andma nõudmisel suulisi ja kirjalike selgitusi haldusülesande täitmise kohta.

5.2. Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus on kohustatud esitama oma majandusaasta aruanded.

6. LEPINGU JÕUSTUMINE, KEHTIVUS, LÕPETAMINE

6.1. Leping jõustub allakirjutamisega lepingupoolte poolt ja kehtib tähtajatult.

6.2. Leping lõpeb automaatselt hetkel, mil lõpeb liikmesus Pealinnapiirkonna Jäätmekeskuses. Lepingupooled on sellisel juhul kohustatud tegema koostööd haldusülesande täitmise järjepidevuse tagamiseks.

6.3. Lepingupooltel on õigus Leping üles öelda, teatades sellest teisele lepingupoolele kirjalikult kaks kuu ette.

7. MUUD TINGIMUSED

7.1. Lepingu täitmisel tekkivad vaidlused lahendatakse läbirääkimiste teel.

7.2. Lepingu muudatused ja täiendused kooskõlastatakse lepingupoolte vahel, vormistatakse kirjalikult ja kirjutatakse alla mõlema lepingupoole poolt ning on Lepingu lahutamatuks osaks.

7.3. Leping on koostatud kahes võrdset juriidilist jõudu omavas identses eksemplaris kahel leheküljel, millest kumbki lepingupool saab ühe eksemplari.

7.4. Isik, kes leiab, et Lepinguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi või kellel on selleks muu põhjendatud huvi, võib esitada Lepingu peale kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtaegadel ja korras.

8. POOLTE ALLKIRJAD

Edasised tegevused

Tallinna Tehnikaülikooli arvates tuleb püüelda selle poole, et pealinnapiirkonna linnade ja valdade poolt lepitakse ühiselt kokku need avalike teenuste standardid, õiguslikud lahendused ja finantseerimismudelid, millega soovitakse edasi minna.

Pealinnaregiooni projekti käigus läbiviidud uuringutega on peaausjalikult kursis ainult projektinõukogu liikmed ja eksperdid, mitte aga omavalitsuste reaalsed otsustajad, volikogude ja valitsuste liikmed.

I etapis on vajalik uuringutulemuste tutvustamine pealinnapiirkonna volikogude ja valitsuse liikmetele, seejuures on seda mõistlik teha nii volikogu istungil (kuhu kutsutakse ka valitsuse liikmed) või eraldi volikogu ja valitsuse istungitel. Koos suulise tutvustamisega on vajalik koostada kirjalik ja ülevaatlik memo projekti tulemuste kohta (3-4 lk, sh õiguslikud ja finantslahendused, saavutatavad tulemused jms) Kandev roll selle tutvustamise osas peaks lasuma HOL-il kui uuringu tellijal.

Ühtlasi peame vajalikuks uuringu tulemuste tutvustamist Siseministeriumis ja Riigikogu põhiseaduskomisjonis.

II etapis tuleb langetada konkreetset otsustused. Kõige lihtsam valik on TTÜ poolt koostatud koostöölepingu sõlmimine ja ühiste tegevuste kavandamine läbi nimetatud koostöölepingu. Vastav eelkõikulepe tuleb sõlmida vastavate kohaliku omavalitsuse üksuste tippjuhtide poolt ja seejärel kinnitada volikogudes.

Tallinna Tehnikaülikool, HOL ja pealinnapiirkonna omavalitsused ei saa otseselt algatada seadusemuudatusi. Vastavalt KOKSi § 65 lõikele 3 on aga valla või linna volikogul ja kohaliku omavalitsuse üksuste liidul õigus esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekuid seaduste ning teiste õigusaktide vastuvõtmiseks või muutmiseks. Kui pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused on seadusemuudatuste osas ühel meelel tuleks vastav ettepanek Vabariigi Valitsusele esitada. Eelnevalt tuleks otsustada, kas ettepaneku esitab HOL või lisaks sellele tuleb sama ettepanek kõikide pealinnapiirkonna volikogude poolt.

Kui pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused on jõudnud konsensuslikule kokkuleppele konkreetsete tegevuste rakendamise osas, siis on **III etapis** kindlasti vajalikud jätkuuringud sh

konkreetsete organisatsiooniliste- ja juhtimismudelite ülesehitus, kehtivate lepingute ülevõtmine, varaliste ja õiguslike suhete korrastamine, finantseerimismudelite ja tegevusplaanide väljatöötamine.

IV etapp on kokkulepitud muudatuste rakendamine, organisatsioonide ülesehitamine ja teenuste osutamine, organisatsiooni mehitamine jne.

Uuringu tulemused on kättesaadavad avalikul veebilehel, seega on võimalik, et avaliku huvi olemasolu korral ja olukorras, kus pealinnapiirkonna omavalitsused omavahelist kokkulepet ei saavuta, võib muudatuste osas juhtiva rolli võtta Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

1. **Arumäe, U.** 2010. Territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus. Doktoritöö. Estonian Business School ((EBS) Kättesaadav: www.ebs.ee/public/oppeosakond/doktoriope/Arum_e_2010_varuta.pdf
2. **Barlow, M.** 1994. "Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas" In M. Barlow, P. Dostál & M. Hampl (eds). *Development and administration of Prague*. Amsterdam: University of Amsterdam.
3. **Brans M.** 1992. Theories of local government reorganizations. *Public Administration* 1992:70, pp 429-451.
4. **Hooghe, L., Marks, G.** 2003. Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. Wien/Vienna: Institut für Höhere Studien (IHS)/Institute for Advanced Studies.
5. **Leetma, K.** 2008. Residential Suburbanisation in the Tallinn Metropolitan Area.. Tartu: Dissertationes Geographicae Universitatis Tartuensis, 35.
6. **Lõhmus, M.** 2008. Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. Decentralisation of Public Administration in Estonia. Doktoritöö. Tallinna Tehnikaülikool. Kättesaadav: <http://digi.lib.ttu.ee/i/?293>
7. **Lõhmus, M.** 2008b. Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities. Kattel, R. (Ed.) *Halduskultuur = Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 9, pp. 60 - 83.
8. **Mäeltsemees, S.** 2004. Die regionale Verwaltung Estlands und ihre Vervollkommnungsrichtungen/Eesti regionaalhalduse täiustamise suundi. In: Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus : XII teadus- ja koostöökonverentsi ettekanded-artiklid = Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union : Beiträge der XII wissenschaftliche[n] und ausbildende[n] Konferenz. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 331 - 339.
9. **Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.** 2008. Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspilsetas apkartnes pašvaldību ekonomikas problemas. Krastinš, O.; Vanags, E. (Toim.). *Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers* (pp 192 - 204). Riga, Latvia: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde
10. **Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.; Uukkivi, R.** 2007. Pealinna regiooni mõiste, linnapoliitika alused ning põhilised arengusuunad. Tallinna Tehnikaülikool: Uurimistöö aruanne. Elektrooniliselt kättesaadav: <http://uuringud.tallinnlv.ee/document.aspx?id=10783>

11. **Olle, V.** 2002. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus / doktoritöö; Tartu : Tartu Ülikooli kirjastus.
12. **Phillips, A.** 2006. Why does Local Democracy Matter? In L. Pratchett and D. Wilson (eds.) *Local democracy and Local Government* Basingstoke: Maximillian, 188-209
13. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2008 Teine täiendatud trükk. Kirjastus Juura.
14. *Status of Capital Cities. Explanatory memorandum.* 2007. Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities. CPL(14)4REP

LISA 1 Ühistegevuse õiguslik regulatsioon Soome vallaseaduses

Soomes 1995. aastal vastu võetud Vallaseaduses on X peatükk "Valdade ühistegevus" järgmiste regulatsioonidega.

§ 76 Ühistegevuse vormid

Vallad võivad lepingu alusel täita koos oma ülesandeid.

Vallad võivad kokku leppida, et üks või mitu valda annavad ülesande täitmiseks teisele vallale, või et funktsiooni täidab valdade ühisasutus.

Vallad võivad kokku leppida ka selles, et seaduse alusel vallale või selle avaliku võimu institutsioonile antud ülesande täitmine, mille puhul volitusi võib delegeerida teenistujale, antakse ametialase vastutuse alusel teise valla teenistujale.

Valla kohustus mingis tegevusvaldkonnas ja kindlaksmääratud alal/territooriumil ühisasutusse kuuluda sätestatakse eraldi.

§ 77 Ühine avaliku võimu institutsioon

Kui vald täidab lepingu alusel ühe või mitme valla eest mingit ülesannet, siis võidakse kokku leppida, et osa esimesena nimetatud valla antud ülesannet täitva avaliku võimu institutsiooni liikmeid, valivad teised kõnealused vallad.

Avaliku võimu institutsiooni liikmeteks võivad olla kõnealuste valdade vastavasse institutsiooni valimiskõlblikud isikud.

Kui avaliku võimu institutsiooni protokoll tehakse avalikkusele kättesaadavaks, peab see olema avalikkusele kättesaadav kõikides lepinguosalistes valdades vastavalt § 63 sätestatule.

§ 78 Valdade ühisasutuse põhileping

Valdade ühisasutus moodustatakse valdade vahelise, volikogude poolt heaks kiidetud lepinguga (põhileping).

Põhileping peab sisaldama ühisasutuse nime, asukohta/juriidilist aadressi, liikmeks olevate valdade nimesid ja ühisasutuse ülesandeid. Ühisasutuse nimes peab olema sõna "ühisasutus".

Põhilepinguga tuleb kokku leppida:

- 1) viis, kuidas ühisasutuse korraldatakse otsustusprotsess;
- 2) ühisasutuse organite liikmete või ühisasutuse koosolekutel valdu esindavate isikute arv ja hääleõiguse põhimõtted;

- 3) ühiskasutuse võimaliku koosoleku ülesanded ja pädevus;
- 4) selles, missugune ühiskasutuse organ kaitseb ühiskasutuse huve, esindab ühiskasutust ja sõlmib selle nimel lepinguid ning selles, kuidas otsustatakse valdade ühiskasutuse nimel allkirjaõiguse üle ;
- 5) liikmete/liikmesvaldade panus ühiskasutuse varadesse ja vastutus ühiskasutuse võlgade eest ning muud ühiskasutuse rahandust puudutavad küsimused;
- 6) ühiskasutusest väljaastuva liikme ja tegevust jätkavate liikmete seisund;
- 7) ühiskasutuse juhtimise ja rahanduse revideerimises; ning
- 8) kuidas ühiskasutus lõpetatakse ja lõppdokumendid vormistatakse.

Põhilepingus võib kokku leppida ka selles, et lepingus loetletud asjus otsuse langetamiseks on vajalik koosseisu poolthälte enamus.

Valdade ühiskasutuse moodustamisest ja lõpetamisest teatatakse sellele läänivalitsusele, kus asub ühiskasutus. Moodustamisteatele tuleb lisada põhilepingu ära kiri ja volikogude lepingut heakskiitvate otsuste ära kirjad.

§ 79 Põhilepingu muutmine

Põhilepingut võib muuta liikmesvaldade volikogude ühesuguste otsustega.

(15.11.1996/844) Kui vald peab seaduse kohaselt olema valdade ühiskasutuse liige mingis tegevusvaldkonnas ja kindlaksmääratud alal/territooriumil, võib valdade ühiskasutuse põhilepingut muuta, kui vähemalt kaks kolmandikku liikmetest seda toetab ja nende elanike arv on vähemalt pool liikmesvaldade kogu elanike arvust. Ühiskasutuse liiget ei tohi siiski ilma tema nõusolekuta kohustada osalema uute vabatahtlike ülesannete täitmisel ja neist tulenevate kulude katmises.

§ 80 Valdade ühiskasutuse õiguslik teovõime

Valdade ühiskasutus võib omandada õigusi ja sõlmida lepinguid ning kasutada sõnaõigust kohtus ja muudes avaliku võimu institutsioonides/muude avaliku võimu institutsioonide juures.

§ 81 Valdade ühiskasutuse organid

Ühiskasutuse otsustamisõigust rakendavad liikmed ühiskasutuse koosolekul, või otsustamisõigust kasutab liikmete valitav põhilepinguga kindlaksmääratud organ.

Ühiskasutusel võib olla ka teisi põhilepinguga kooskõlas olevaid organeid.

Ühiskasutuse koosolek peetakse vähemalt kaks korda aastas. Ühiskasutuse koosolekule valib esindaja vallavalitsus või volikogu määratud valla muu avaliku võimu institutsioon. Peale esimeses lõigus nimetatud teiste organite/organite, peab organite/teiste organite koosseis olema niisugune, mis vastab liikmesvaldade volikogudes esindatud eri rühmade/fraktsioonide poolt

kohalikel valimistel saavutatud häälte arvule/proportsioonile ühisasutuse territooriumil vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.

§ 82 Valimissobilikkus/-kõlblikkus valdade ühisasutuse organitesse

Valimissobilik/-kõlblik valdade ühisasutuse organisse on isik, kes § 33 kohaselt on valimiskõlblik valdade ühisasutuse liikme usaldusametisse. Valimissobilik/-kõlblik ei ole siiski § 34 lõike 1 punktis 1 nimetatud isik ega sama ühisasutusega alalistes teenistussuhetes olev isik.

Valimissobilik/-kõlblik mõne teise organi liikmeks, peale § 81 lõikes 1 nimetatud organi, ei ole ka isik, kes on valitsuse/juhatuse või sellega võrdsustatud institutsiooni liige, või juhtival ja vastutaval või sellega võrdsustatud kohal äriühingus, kui kõne all on ettevõtte, millele (ühisasutuse) organis tavaliselt käsitletavaid asju puudutavad otsused toovad olulist kasu või kahju.

Põhilepingus võidakse kokku leppida, et valdade ühisasutuse teiste organite liikmed ja asendusliikmed, peale ühisasutuse koosoleku liikmete ja asendusliikmete, peavad olema liikmesvaldade volikogude liikmed.

§ 83 Valdade ühisasutuse finantseerimine

Valdade ühisasutuse niisugused kulud, mida ei ole võimalik muul viisil katta, katavad liikmed vastavalt sellele, kuidas valdade vastutuse jagunemine on põhilepingus sätestatud.

§ 84 Valdade ühisasutusest väljaastumine

Liikmesvald võib valdade ühisasutusest välja astuda. Kui põhileping ei sätesta teisiti, toimub väljaastumine volikogu liikmete volituste perioodi lõppedes, eeldusel, et liikmesvald teatab väljaastumisest volituste lõppemisele eelneva kalendriaasta lõpuks.

§ 85 Protokolliga (avaliku) tutvumise võimaldamine valdade ühisasutuses

Valdade ühisasutuse § 81 1 loigus nimetatud organi protokoll, koos juurde lisatud edasikaebamisjuhendiga tuleb kontrollimise järel avalikuks tutvumiseks välja panna. Enne protokolliga avalikuks tutvumiseks väljapanekut tuleb iga liikmesvalla valitsusele saata selle ära kiri. Ühisasutuse liikmesvallad ja nende valdade liikmed (elanikud - toim.) loetakse protokollis nimetatud otsustest informeerituks sel päeval, mil protokoll pannakse välja avalikuks tutvumiseks.

Valdade ühisasutuse muu organi/ametivõimu protokoll tuleb avalikuks tutvumiseks välja panna juhul, kui § 81 esimeses lõigus nimetatud organ nii otsustab või kui kõnealune organ/ametivõim seda vajalikuks peab.

§ 86 Valdu puudutavate sätete rakendamine valdade ühisasutuses

Valdade ühisasutuse puhul rakendatakse võimaluse korral analoogiliselt seda, mida sätestatakse valdade kohta §-des 2, 3, 8, 12-18, § 19 esimeses lõigus, § 20-23, 27-29, 32, 33,

37-43 ja 6.-9. peatükis. § 8 teist lõiku ei rakendata § 76 lõikes 4 nimetatud valdade ühisasutuse suhtes.

Valdade ühisasutuse koosoleku avalikkuse kohta kehtib § 57 esimeses lõigus volikogu istungi avalikkuse kohta sätestatu. Valdade ühisasutuse koosolekul liikmesvalda esindava (isiku) takistatuse kohta kehtib § 52 esimeses lõigus volikogu liikme takistatuse kohta sätestatu.

Kui valdade ühisasutusel on ainult üks organ, valivad liikmesvallad revisjonikomisjoni ja revidendid ning otsustavad vastutusest vabastamise vastavalt põhilepingus sätestatule.

Eespool § 76 neljandas lõigus nimetatud valdade ühisasutuse juhtiva teenistuja töölepingu lõpetamise või tema teisele ametikohale üleviimise kohta kehtib võimaluse korral analoogiliselt § 25 vallavanema kohta sätestatu. Otsuse langetamiseks on vajalik, et seda pooldaks kaks kolmandikku põhilepingule vastavast kõikide liikmesvaldade häälte koguarvust.

LISA 2 Ekspertarvamused

Ekspertarvamused uurimistöö I vahearuaruande kohta (peatükid 1 ja 2)

Prof Arno Almanni ekspertarvamus

Arvamus

Projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamise vahearuaruande kohta

Tulenevalt projekti lähteülesandest on vahearuaruandes antud ülevaade pealinnapiirkonna juhtimis- ja õigusliku mudeli ülesehitamise ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö esmastest teoreetilistest lähtekohadest, tutvustatakse mõnede Euroopa pealinnapiirkondade tüüpilisemaid juhtimismudeleid ja nende õiguslikku korraldust ning esitatakse lähteülesanne järgmiseks etapiks.

Autorid esitavad põhjendatud seisukoha, et omavalitsusüksuste koostöös on määravateks asjaoludeks vastava valdkonna piisav õiguslik reguleerimine ja sellest tulenev organisatsiooniline korraldus, mis toimib erinevate sisemiste ja väliste faktorite mõjul ja koostoimes.

Vahearuaruandes esitatu vastab eksperdi arvates projekti esimese etapi ülesandele.

Projekti üheks lõppeesmärgiks ja järgnevate etappide sisuks on välja töötada ettepanekud võimalike omavalitsusüksuste koostöövormide rakendamiseks, millega kaasneb omavalitsusüksuste haldusvõimekuse kasv. Seetõttu oleks põhjendatud, kui töö jätkamisel esitatakse autorite poolt omapoolsed kriteeriumid, mille alusel oleks võimalik hinnata koostööst tulenevat mõju omavalitsusüksuse haldusvõimekusele.

Tuleb nõustuda autorite poolt esitatud väitega, et võimalik on samaaegselt rakendada erinevaid koostöö mudeleid ja lõppkokkuvõttes on see „*siseriikliku õigusruumi ja riigi poolt tehtud avaliku halduse ning omavalitsuspoliitika alaste valikute küsimus*” lk 8.

Eksperti arvates tuleks töö järgneva etapi sisustamisel kasuks ja oleks kooskõlas projekti eesmärgiga, kui projekti autorid esitaksid ja teeksid eelistuse Eesti oludele sobiva koostöö

mudeli või erinevate mudelite samaaegse rakendamise osas. See võimaldaks konkretiseerida järgneva etapi raames läbiviidava omavalitsusüksuste koostöö õigusliku korralduse analüüsi ja esitatavate lahenduste suunitlust.

Arno Almann

Estonian Business School, professor

14. märts 2010

Toomas Sepa ekspertarvamus

Ekspertarvamus TTÜ poolt projekti

„Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames koostatud pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste esimesele vahearuandele

Harjumaa Omavalitsuste Liidu (edaspidi nimetatud HOL) ja Tallinna Tehnikaülikooli (edaspidi nimetatud TTÜ) vahelise lepingu esemeks on Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatava regionaalarengu projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnaregiooni koostöömudeli õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine.

Vastavalt lepingule teostab TTÜ töö etapiviisiliselt ja kohustub iga etapi lõpuks koostama ja Tellijale üle andma kirjaliku aruande etapi töötulemuste kohta järgmiselt:

Esimene etapp – Mõningate välisriikide pealinnade (Helsingi, Kopenhaagen, Oslo) koostööpiirkondade õiguslike ja juhtimisalaste kogemuste analüüsi koostamine. Etapi töö (vahearuande) esitamise tähtaeg – 14. veebruar 2010;

Teine etapp – Tallinna pealinnaregioonis ühiste teenuste osutamise senise kogemuse, vajaduste ning võimalike juhtimismudelite analüüsi koostamine. Etapi töö (vahearuande) esitamise tähtaeg – 14. september 2010;

Kolmas etapp – Tallinna pealinnaregioonis ühiste teenuste osutamise juhtimise organisatsioonilise vormi (mudeli) kasutamiseks ja selle rakendamiseks vajalike õigusaktide projektide väljatöötamine. Lõpuni teostatud töö (lõpparuande) HOL-ile üleandmise tähtaeg - 15. jaanuar 2011.

Enne Tellijale üleandmist peab TTÜ vahearuande esitama projekti eksperdile hinnangu andmiseks ning lõpuni teostatud töö (lõpparuande) esitama projekti eksperdile hinnangu andmiseks ja Projektinõukogule heaks kiitmiseks.

Eksperdile esitati töö mõningase hilinemisega – 14.veebruari asemel 8. märtsil 2010.

Tutvunud töö I etapi vahearuandega, on mul selle kohta alljärgnevad tähelepanekud, ettepanekud ja soovitusel.

Üldjoontes võimaldab töö ülesehitus antud temaatikat kajastada piisava põhjalikkusega, kuigi edasises töös oleks vaja sügavuti minna just analüüside, võrdluste ja järeldustega. Töö on ette võetud ka õigel ajal, mil Eestis on taaskäivitumas diskussioon kohaliku omavalitsuse olemuse ja

selle rolli kohta Eesti haldussüsteemis (Riigikohtu vastavad lahendid on tulemas ja Riigikogus kavandatakse riiklikult tähtsa küsimusena vastavat arutelu).

Võimalik, et töö terviklikkuse huvides tuleks kasuks ka käsitletavate riikide üleriigiliste arengudokumentide uurimine, et selgitada, kuidas pealinnapiirkondades on avalike ülesannete täitmine jaotatud riiklike institutsioonide ja kohalike omavalitsuste, nende ühisasutuste jmt koostöövormide vahel. See annaks võimaluse paremini mõista kogu pilti avalike teenuste osutamise korraldusest.

Töös käsitletakse põhiliselt avalike teenuste osutamise temaatikat, ehk tasuks püüda eraldi käsitleda ka avaliku võimu teostamise funktsioonide delegeerimise praktikat (planeerimismenetlus, jäätmemajandus ja sellega seotud piirangud elanikele, ühistranspordi liinikorraldus jne).

Väga vajalik on töö 1. osas toodud teoreetiline käsitlus võimalike koostöömudelite kohta, kuna sellelt baasilt on võimalik asuda välja töötama lähtealuseid Tallinna ja selle lähiümbruse (pealinnapiirkonna mõistet meil veel minule teadaolevalt seadusandluses ei kasutata) optimaalsemaks juhtimiseks. Analüüsimist vajab, kas senine Eesti seadusruum, mis põhineb üksnes vabatahtlikul koostööl, on pikas perspektiivis jätkusuutlik. Minu arvates on siin mitmeid olulisi riskifaktoreid praegustes tingimustes, kus kodanikuühiskond alles suurte tagasilöökidega formeerub ja inimfaktori (poliitikute) osatähtsus ebastabiilsete otsuste tegemiseks on päris tuntav, sõltudes valimiste järgselt oluliselt nende tulemustest. Kohustuslike koostöövormide kehtestamisel on erinevates riikides olnud ka mingid selged kaalutlused. Võimalusel tuleks ka need välja tuua ja sellest järeldusi teha meie oludes. Analüüsimist vajaks ka, miks on just need valdkonnad kohustuslikuks koostööks valitud. Kasuks tuleks ka nende ülesannete ühise täitmise ajaloolise aspekti käsitlemine, et näha, kuidas praeguse olukorrani on jõutud. Kindlasti oleks ka sellest meil üht-teist õppida.

Töö 2. osas on vaadeldud erinevate riikide pealinnapiirkondade mudeleid ja nende edasise sügavama analüüsiga on võimalik tööle seatud ülesanne loodetavasti edukalt täita.

Väga põhjalikult (I vahearuande aspektist) on töö 2. osas käsitletud Soome ja Helsinki mudelit. Kuna Tallinna piirkonna olukord sarnaneb siiski kõige enam just Helsinki omaga (erinevalt teistest vaadeldavatest piirkondadest on ka Helsingis ühetasandiline omavalitsussüsteem) ja ka detailsema info saamine konkreetsetes koostöövaldkondades toimuva kohta on lihtsam, tuleks ka järgnevates etappides süvendatult kirjeldada just Helsinki piirkonna toimimise mudelit. Eriti huvipakkuv oleks uue, 1. jaanuarist 2010 käivitunud olukorra analüüs koos konkreetsete ühisasutuste toimemehhanismide kirjeldusega. Nimetatud seaduses on väidetavalt lahti kirjutatud ka pealinnapiirkonna finantseerimismudel, mida oleks vaja eriti uurida ja selle kohaldatavust meie oludesse hinnata.

Samas on teiste pealinnapiirkondade osas esialgu piiratud üksnes olulisemate põhimõtete kirjeldusega. Lisaks Helsinki piirkonna olukorra täpsemale kirjeldamisele oleks minu arvates vaja siiski olulisemat tähelepanu pöörata ka Kopenhaageni ja Riia pealinnapiirkondadele.

- Kopenhaageni puhul on oluline ka selgitada, missuguste põhjendustega need muudatused ellu viidi, kuidas on seal olukord muutunud pärast uuele süsteemile üleminekut, kuidas on tehtud muudatused teenuste kättesaadavust mõjutanud ja missugune on neile muudatustele olnud tagasiside elanikelt. Mõnevõrra erinevad on Kopenhaageni puhul ka koostöövaldkonnad (ettevõtluspoliitika, turism, kultuurielu). Seetõttu vajaks täpsustamist, miks just need küsimused on koostöökäsi välja valitud.
- Ka Riia puhul on vähemalt seadusandluses läbi viidud suured ümberkorraldused. Töö jätkamisel tuleks aga selgitada, miks need muudatused tehti, kas need ka üldse tegelikult on ellu viidud, kas soovitud eesmärgid on saavutatud ja kuidas need on muudatused mõjutanud elanike heaolu (teenuste kättesaadavust).

Kahtlemata tuleb nõustuda vahearuandes toodud järeldusega, et nn. puhast mudelit ei ole kuskil rakendatud, ikkagi on tegemist erinevate võimaluste kombineerimisega erinevate valdkondade või piirkondade lõikes, mõningatel juhtudel ka hoopis laiemates piirides. Väga oluline Eesti (Tallinna piirkonna) uue mudeli ülesehitamiseks on kahtlemata argumentatsioon, miks just nii on teistes piirkondades tehtud. Usun, et selles on eriline osakaal nimelt finantsaspektidel, millele kahtlemata tuleb pöörata järgnevates etappides väga olulist tähelepanu. Uurimist vääriks ka see, kuivõrd ja mis valdkondades oleks vajalik Tallinna koostöö teiste, pealinnapiirkonnast välja jäävate (missugune on üldse Tallinna pealinnapiirkonna ulatus?) omavalitsusüksustega.

Nii Eestis kui ilmselt ka teistes riikides ja eriti pealinnapiirkondades on mudeli valikul oluline kaal ilmselt olnud ka poliitilistel aspektidel. Võimalusel oleks vaja ka sellelaadsetes diskussioonides kasutatud argumente (nii avalikult väljaöelduid kui ka ütlemata jäetuid) analüüsida ja nende põhjal püüda välja tuua vastavad järeldused. Ikka selleks, et pärast töö esitamist ei tekiks arusaama, et ükskõik, mida te seal ka kirjutate, ikkagi otsustatakse kõik kuskil jõupositioonilt ära ja argumente seejuures eriti ei kuulata. On ju üldteada mõnede meie poliitikute ütlemine, et omavalitsusküsimustes tuleb lähtuda põhimõttest, et mida halvem Tallinnale (loe: pealinnapiirkonnale), seda parem.

Kindlasti annaks oluliselt töö mõistmisele juurde, kui kasutataks rohkem võrdlusi erinevate linnade kohta konkreetsete ühist huvi pakkuvate teemade (ühistransport, jäätmemajandus, planeeringud jne) lõikes. Kasuks tuleksid vastavad analüüsid toimivatest lahendustest koos võrdlusega meie olukorraga ja sellest tulenevate järeldustega.

Töö järgnevates etappides tuleks pöörata rohkem tähelepanu järgmisele:

- Kuidas ja missugusel kaalutlustel on erinevates linnades jõutud praeguste lahenditeni?

- Kas Eestis on vajalik kaaluda üleminekut kahetasandilisele omavalitsussüsteemile? Kas ehk seda oleks vaja muuta üksnes Tallinna piirkonna suhtes, näiteks Tallinna seaduse või vastavate muudatuste näol Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses? Missugused oleksid siis need muudatused?
- Finantsaspektid erinevate teemade lõikes, soovitatavalt võrdluses teistes pealinnapiirkondades kasutatud lahendustega.
- Ühiste küsimuste lahendamiseks vabatahtlikult või seaduse alusel moodustatud ühisasutuste, äriühingute, sihtasutuste vm koostöövormide õiguslikud vormid, otsustusmehhanismid seonduvalt finantseerimispõhimõtetega. Otsustusõiguse ja finantseerimise skeemide omavahelised seosed, et kõik osapooled saaksid kaasa rääkida, aga samas suurematel tellijatel oleks ka suurem (aga mitte ainu-) otsustusõigus. Mitmetes mudelites on niisuguste ühisasutuste juhtimisorganite moodustamisel lähtutud omavalitsuste (proportsionaalse) esindatuse, mõnedel juhtudel aga parteide esindatuse põhimõttest. Viimane mudel eeldab aga väljakujunenud parteisüsteemi. Eesti puhul on aga lisaks erakondadele valimistel edu saavutanud ka valimisnimekirjad. Kas seetõttu on viimatinimetatud lahendused meile sobimatud? Edasises tuleks kaaluda erinevate koostöövormide sobivust Eesti õigusruumi ja anda soovitusel seniste meie lahenduste muutmiseks.
- Eraldi käsitlemist vajaks maakondlike omavalitsusliitude rolli käsitus, selle tõstmise ja neile teatud üleannete täitmise delegeerimise võimaluste analüüs.
- Kuigi vahearuaude 2. osa alguses on toodud loetelu erinevate riikide seadusandlusest, tuleks lõpparuandes (ilmselt lisades) võimalusel ära tuua nimetatud seaduste tekstid (soovitatavalt inglise või oma maa keeles; kui need on tõlgitud eesti keelde, siis ka eesti keeles) ja võimalusel neid ka analüüsida käesoleva töö aspektist.
- Töö tulemuste edaspidise tutvustamise aspektist tuleks kasutada lisadena erinevaid plaane, juhtimisstruktuure, skeeme jm visualiseerimise võimalusi.
- Punktides 9f ja 9g nimetatut oleks võimalik hiljem kasutada ka muudes pealinnaregiooni staatust käsitlevates aruteludes ja seetõttu pean vajalikuks ka sellealase teabe kogumist, süstematiseerimist ja kasutamist.
- Lisamaterjalidena võiks kasutada ka Tallinna linnajuhtimise konverentside materjale, mis on saadaval vastavates kogumikes. Mitmelgi puhul on seal teemaks olnud ka koostöö ümbruskonna omavalitsustega.
- Kaaluda võiks töö jätkamiseks ka võimalusel Helsinki vastavate ühisasutuste ja Riia uuendustega tutvumist kohapeal. Sel juhul oleks aga hädavajalik meie küsimustik eelnevat teatavaks teha ja need õppereisid korralikult ette valmistada. Kindlasti on selleks võimalik kasutada Tallinna Linnavalitsuse vastavaid kontakte Helsinki ja Riia Linnavalitsustega. Huvipakkuv oleks suure tõenäosusega ka Kopenhaageni vastava kogemusega kohapealne tutvumine, kuna seal on viimastel aastatel suuri muudatusi läbi viidud. Kindlasti on võimalik

teatud andmeid sealt ka saada Tallinna Linnavalitsuse küsimise teel vastavate linnade linnavalitsustelt, aga ka nende linnade veebilehekülgedelt.

- Kui töö käigus ilmneb vajadus täiendavalt teemaga edasi minna või et olemasoleva ressursiga pole võimalik saada soovitud, põhjalikku tulemust, tuleks tõsiselt kaaluda töö jätkamist. Selleks on kindlasti võimalik taotleda ka lisafinantseerimist erinevatest allikatest

Annan endale aru, et käesolevas arvamuses soovitu võib, ilmselt isegi oluliselt, ületada kavandatud töö mahu. Samas teeme seda tööd üks kord ja tehkem seda siis juba põhjalikult. Seda enam, et räägime juba üha tihedamini ka piirideülesest koostööst.

Lugupidamisega

Toomas Sepp,

Tallinna linnasekretär

13.märtsil 2010

PhD Urmas Arumäe ekspertarvamus

Projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine

Tallinna Tehnikaülikooli koostatud vahearuanne

ARVAMUS

Koostas Urmas Arumäe

12. märts 2010

Vahearuanne on koostatud 20 leheküljel ja põhineb teiste Harjumaa Omavalitsuste Liidu lepingupartnerite poolt läbi viidud uurimistööde tulemusel, nagu OÜ GEOMEDIA poolt ettevalmistatud „Uuringu ja analüüsi koostamine Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnapiirkondade ja Eesti omavalitsuste koostöökogemustest“ ja ERKAs poolt ettevalmistatav „Kuu valdkonna ühiselt osutatavate teenuste kvaliteedistandardite väljatöötamine“.

Seega on Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidav uurimistöö kokkuvõttev, vormistades teiste lepingupartnerite tööle juhtimisalase ja õigusliku raamistuse.

Lähtudes eeltoodust on TTÜ vahearuanne sisuks:

1. Pealinnapiirkonna juhtimise ja kohaliku omavalitsuse koostöö teoreetiliste lähtekohtade ja valikute esitamine, selgitades välja nende õigus- ja juhtimisalased aspektid;
2. Mõningate välisriikide õigus- ja halduspraktika võrdlev analüüs, mis on koostatud OÜ Geomedia Helsingi, Oslo ja Kopenhaageni juhtimis- ja õiguslaste mudelite analüüsi ning TTÜ poolt täiendavalt kogutud andmete põhjal.

TTÜ esitab vahearuanne ka järgmises etapis läbiviidava töö lähteülesande.

Olen tutvunud vahearuanne ja minu tähelepanekud on järgmised:

1. Üldine teoreetiline taust on mõistetav nagu ka kokkuvõttes toodud järeldused. Selge on ka TTÜ nägemus sellest, mida kavatakse II etapis täpsustada/konkretiseerida;
2. Juhitakse tähelepanu, et Soomes puudub piirkondlik omavalitsus. Kuna TTÜ töö põhineb Geomedia aruandel, võinuks see TTÜ teadmine jõuda ühisarutluste käigus ka Geomedia ekspertideni, kes oma lõpparuandes on Soome piirkondliku omavalitsuse osas vastupidisel seisukohal (siinkirjutaja on sellele Geomedia tähelepanu ka juhtinud);

3. Sooviksin üldistatud juhtimismudelite juures vahearuanDES näha ka illustreerivaid juhtimisskeeme, mis aitab edaspidi aruandeid lugevatel inimestel lihtsamini erisustest aru saada (hea skeem seletab tihti paremini kui tuhat sõna);
4. Sooviksin Tallinna pealinnaregiooni osas vahearuanDES näha hüpoteetilist skeemi, milles (arvestades näiteks Soome kogemust ja/või ka erakondlikkust jms) oleks Tallinna pealinnaregiooni koostööinstitutsiooni otsustusorganIs häälte jaotus näiteks anno 2010;
5. Lõpparuandes peaks kindlasti sisalduma ettepanekud lisaks pealinnaregiooni ühisasutustele ka (poliitilise) juhtimise katusorganisatsiooni võimalike mudelite kohta (näiteks lepinguline omavalitsusüksus, liit, avalik-õiguslikorganisatsioon jt) või siis motiveeritud seisukoht, et neid pole vaja ja piisabki ühisasutustest;
6. Lõpparuandes soovin näha ka seisukohta ja ettepanekuid pealinnaregiooni koostööorganisatsioonide otsuste siduvuse kohta pealinnaregiooni liikmete ja nende territooriumil elavate ja tegutsevate isikute suhtes (kui on vaja seadusemuudatusi, siis ka selliseid ettepanekuid);
7. Vahekokkuvõtetele lisaks sooviks ka üldist kokkuvõtet, mis oleks struktureeritud vastavalt töö alguses seatud eesmärkidele ja annaks vastused, kuidas on eesmärgid täidetud ja mida on saavutatud ning millised on kokkuvõtvad ettepanekud ja soovitused.

Vahearuanne tuleks minu poolt siintoodud märkusi (kui teisi märkusi ei tule) arvestades heaks kiita, et saaks selle olulise teemaga kiiresti edasi liikuda.

Parandused, mis on olulised ja/või sisendiks teistele tööde teostajatele, palun teha enne vahearuanDE laialisaatmist.

Lugupidamisega

Urmas Arumäe

II ja III vahearuande kohta esitatud ekspertarvamused

Prof Arno Almanni ja PhD Urmas Arumäe ekspertarvamus

Eksperdid on tutvunud Harjumaa Omavalitsuste Liidu (edaspidi HOL) tellimusel ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest ning Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue ja Viimsi valla ning Maardu, Saue ja Tallinna linna rahastatava projekti „Pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamise III vahearuande tekstiga ja jõudnud järgmiste järelduste ja ettepanekuteni:

Eksperdid nõustuvad TTÜ töös esitatud seisukohaga, et Eesti õiguslik raamistiku kohaselt saab igasugune kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö olla pelgalt vabatahtlik. Samas näiteks ühistransporti on efektiivne korraldada teatud ruumilises ulatuses. Samuti ei ole ühistransporti võimalik ja ka mõistlik korraldada nii, et osa teenuspiirkonna (*funktsionaalse* piirkonna) omavalitsusest süsteemiga liitub ja osa mitte.

Vastavalt KOKSi § 6 lõikele 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada valla või linnasisest ühistransporti, kuid **ühistranspordi korraldamine üksnes ühe kohaliku omavalitsuse ulatuses on ilmselt igas riigis, aga vaieldamatult Eesti olukorda arvestades ilmselgelt ebapraktiline.** Väikesed kohaliku omavalitsuse üksused pole selleks majandus- ega haldussuutlikud ja neis puudub ilmselt ka vajadus lokaalse ühistranspordiveo korraldamiseks, samas kui suuremad linnad oma tagamaaga eeldavad seal ühistranspordi regionaalset korraldust. Aastakümneid on arenenud riikidest teada sealsed ühtsed tariifitsoonid ja vastavalt ühised piletid suurema linna ja tema tagamaa bussi- ja/või rongiliikluses jne. Kui ühistranspordi korraldus on seotud teenuse ruumilise ulatusega siis näiteks haridusvõrk (nt gümnaasiumihariduse korraldamine), sotsiaalasutuste võrgustik, jäätmekäitluskohtade võrgustik jne on seotud teenuse kasutajate arvuga ja sellest tulenevalt selliste asutuste mõistlike ülevalpidamiskuluga. Üleriigilises mastaabis tuleb silmas pidada valdade ja linnade erinevat majanduslikku- ja haldusvõimekust ja sellest tulenevalt võimet tagada igas riigi piirkonnas avalike teenuste kättesaadavus ja osutamine kõige soodsamatel tingimustel.

Praktika aga näitab, et **vabatahtlik koostöö haldusülesannete täitmisel alati ei toimi.** On selge, et mõnedes valdkondades on omavalitsusüksuste koostöö elanike huvides hädavajalik, mistõttu tekib vabatahtliku koostöö puudumisel probleem riigipoolse sekkumise lubatavusest st kohustusliku koostöö rakendamiseks. **Eksperdid tõdevad, et uuema aja suundumuseks on avalike ülesannete ja teenuste osutamiseks otstarbekate** (seda nii maa-ala, rahva arvu kui ülesande eripära arvestavate) **piirkondlike tasandite** (teenuse piirkondade või ka *funktsionaalsete* piirkondade) **moodustamine ja selle suundumusega on ka Eestis otstarbekas kaasa minna.** Kui ühetasandilise

omavalitsuskorraldusega riigis on problemaatiline teatud piirkonnas kahetasandilise omavalitsusliku mudeli konstrueerimine, siis **erinevate avalike ülesannete (funktsioonide) täitmisele suunatud piirkondliku haldusmudeli moodustamine on avaliku halduse seisukohalt Eestis õigustatud.**

TTÜ töös jõuti järeldusele, et **Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse koostööd puudutavad artiklid annavad kohalikule omavalitsusele õiguse koostööd teha ja riigil kohustuse tagada koostöö tegemiseks vajalik õiguslik ruum.** Õigusliku küsimuse võib teoreetiliselt tekitada ka see, kui võrd on kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslik koostöö kooskõlas Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega. **Harta ei välista seda, et mõnes valdkonnas on koostöö muudetud riigi poolt kohustuslikuks.** Pole väheoluline lisada, et kohustuslikku koostööd kasutavad mitmed pika omavalitsustraditsiooniga riigid nt Soome.

Eksperdid asuvad seisukohale, et välisriikide praktika näidete kohaselt ei ole kohustuslikku koostööd peetud Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega vastuolus olevaks ning juriidilised probleemid võivad tuleneda üksnes siseriiklikust õigusest.

Eksperdid rõhutavad Hartast tulenevat subsidiaarsuse põhimõtet ning asjaolu, et kohustuste täitmisel peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid, millest tulenevalt saab järeldada, et teatud kohaliku elu ülesanded võivad tulenevalt valla või linna elanike arvust või üksuse territoriaalsest ulatusest olla kohalikul tasandil täitmiseks ebaefektiivsed. Selle tüüpilisteks näideteks on ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamine, haridus- või sotsiaalasustuste võrgustiku või piirkondliku arengu küsimused.

Kohustuslik koostöö tähendab kindlasti kohaliku autonoomia riivet, sest vähendab kohaliku omavalitsuse õigust kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada. Nagu öeldud, Harta ei välista kohustuslikku koostööd. Eesti põhiseadus on koostatud Harta väärtusi järgides. Vastavalt PS § 154 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt ja § 160 kohaselt sätestab kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle seadus. Kohaliku omavalitsuse volikogu (esinduskogu) peab saama otsustada valdavalt kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks olulisi küsimusi ja ei tohi oma pädevust delegeerida niivõrd ulatuslikult, et muutuks ise funktsioonivõimetuks. Kuigi viidatud väide oli doktor Olle poolt püstitatud volikogu ja vahetu demokraatia kontekstis võib antud väidet laiendada ka valdade-linnade koostöö konteksti. Eksperdid aktsepteerivad TTÜ uurimisgrupi hinnangut, mille kohaselt on omavalitsusüksuste kohustuslik koostöö PSga kooskõlas kui kohalik omavalitsuse üksus (volikogu) ei pea oma ülesandeid delegeerima niivõrd ulatuslikult, et kaotaks oma sisulise otsustusõiguse valdava osa kohaliku elu küsimuste osas. Kohustuslik koostöö saab toimuda rangelt seadusega sätestatud piirides ja eeskätt kindlates avaliku teenuse valdkondades.

Eksperdid jagavad TTÜ töös esitatud seisukohta, et kohustuslik koostöö võib toimuda nii ühisasutuse, eraõigusliku juriidilise isiku kui ka avalik õigusliku juriidilise isiku vormis kuid kui ülesande efektiivseks täitmiseks ja korraldamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine (üldaktide andmine volitusnormi piires) või karistusvõimu teostamine (väärteomenetluse läbiviimine), üldjuhul ka avaliku haldus ülesande volitamine, siis saab kohustuslik koostöö toimuda üksnes avalik-õiguslikus juriidilise isiku vormis.

TsÜSi kohaselt on Eestis kahte liiki juriidilisi isikuid - eraõiguslikud (äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused), mis asutatakse vastava liigi kohta käiva seaduse alusel, ja avalik-õiguslikud, mis asutatakse **iga avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käiva eraldi seaduse alusel**. Riigikogu peab igal üksikul juhul otsustama, kas avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamine on põhjendatud, ning selline otsus leiab väljenduse vastava seaduse vastuvõtmises. Seega tuleb vastavalt seadusele iga kohaliku omavalitsuse üksuste teenusepiirkonna avalik-õigusliku koostööinstitutsiooni, olgu selleks pealinnapiirkond, maakond või muu koostööpiirkond asutamiseks vastu võtta eraldi seadus või täiendada seadust iga konkreetse üksuse moodustamisel analoogiliselt Ülikooliseadusele. Urmas Arumäe on oma doktoritöös toonud ühe lahendusena maakonna nimetamise avalik õiguslikuks ja maakonna lisamise TsÜS § 25 lg 2 olevasse loetellu. See lahendaks formaaljuriidiliselt maakonnapõhise teenusepiirkonna küsimuse, kuid ei aita siis kui ratsionaalne teenusepiirkond ei kattu maakonna piiridega. Kui seda Arumäe pakutud alternatiivi kasutada, siis peab säilima võimalus vajadusel maakonnapiiride üleste avalik-õiguslike teenusepiirkondade loomiseks selleks igal eraldi juhul vastuvõetava seadusega.

TTÜ on alternatiivsete praktiliste lahendustena välja pakkunud kolm võimalikku: 1) koostööleping (juhuks kui õigusraamistikus midagi ei muutu; 2) Pealinnapiirkonna koostööliidu seadus ja 3) Piirkondliku koostööliidu seadus.

Eksperdid, hinnates esitatud praktilisi lahendusvariante, asuvad seisukohale, et koostööleping olukorras, kus koostöö avalik-õiguslikus juriidilises vormis pole lubatud, ei muudaks suurt midagi võrreldes tänase olukorraga. Koostöölepingu kava on koostatud eeldusel, et Eesti kohaliku omavalitsuse koostöömudel põhineb endiselt vabatahtliku koostöö mudelil ja kehtivaid seadusi ei muudeta. Eksperdid juhivad ka tähelepanu sellele, et väljapakutud koostöölepingu mudel ei ole suunatudki avaliku teenuse osutamisele vaid sellele, et koostööga liitunud vallad ja linnad võtavad endale ülesandeks viia ellu järgmised pealinnapiirkonna arenguga seonduvad ülesanded:

Ühistranspordi, jäätmehoolduse jt piirkondliku tähtsusega ülesannete ühine lahendamine ja ühiste avalike teenuste tagamine;

Ühine õigusruumi kujundamine ja õigusaktide vastuvõtmine piirkondliku tähtsusega valdkondades.

Seega on ekspertide hinnangul koostöölepingu eesmärgiks teha koostööd, et lepinguosalistes saavutaks ühiste otsuste ühetaolise vastuvõtmise lepinguosalistes volikogudes. See aga ei loo mingit õiguskindlust, sest iga volikogu võib selliseid otsuseid ka ümber otsustada, mille tulemusel kannatab avaliku teenuse tase ja kättesaadavus.

Lepinguga kutsutakse ellu alaliselt HOLi struktuuriüksusena tegutsev konsultatiivorgan: pealinnapiirkonna Nõukogu.

Eksperdid on sellise juriidilise konstruktsiooni suhtes pigem kriitilised ja ei pea sellise stsenaariumi realiseerimist soovitavaks. Samuti vajab väljapakutud koostöölepingu projekt enne selle väljapakkumist lepingupartneritele õiguslikku ja finantsmajanduslikku analüüsi ning normitehnilist korrigeerimist. Ekspertid mõistab, et nimetatud analüüsid ja korrigeerimine ei mahtunud etteantud tööülesandesse, mistõttu aktsepteerivad lepingu projekti kui ühte alternatiivset ideekavandit/raamistikku võimalikeks koostöölabirääkimisteks.

Pealinnapiirkonna koostööliidu seaduse eelnõu vajab ekspertide hinnangul samuti õiguslikku ja finantsmajanduslikku analüüsi ning normitehnilist kohendamist (nagu ka kolmas alternatiiv), kuid on projektina mõistetav ja realiseerimise korral käesoleva Projektiga püstitatud eesmärgi täitev.

Eksperdid nõustuvad eelnõu koostajate seisukohaga, et arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust korraldusest sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus.

Pealinnapiirkonnas võiks avaliku halduse eksperimendi korras ja pakutava Pealinnapiirkonna seaduse alusel rakendada valdade ja linnade kohustuslikku koostööd avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis.

Eelnõu eesmärgiks on pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse ja jätkusuutlikkuse tõstmine ning avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine avalik-õiguslik juriidilise isiku vormis moodustatud koostööliidu kaudu.

Ekspertide valikutest on pealinnapiirkonna koostööliidu seaduse eelnõu väljapakutud alternatiividest eelistatum.

Mis puudutab piirkondliku koostööliidu seaduse eelnõu, siis selle puhul on eksperdid seisukohal, et nimetatud eelnõu, kui üldkorraldava sisuga õigusnorm, mis sätestab taoliste avalik-õiguslike juriidiliste isikute moodustamise, tegevuse, juhtimise, lõpetamise jms põhimõtted, võiks sisult olla pigem kas KOKSi eraldi peatükk või siis lülitatud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusesse kui peatükk, mis reguleerib kohustuslikku koostööd avalik-õigusliku isiku kaudu. Sellele baasseadusele toetuvalt/viitavalt saab aga vastu võtta konkreetse seaduse ühe või teise avalik-

õiguslikku kohustuslikku koostööd tegema mõeldud piirkondliku liidu asutamiseks, nagu näiteks pealinnapiirkonna koostööliit vms.

Arvestada tuleb TTÜ töös väljatoodud põhimõtetega, et kui kohaliku omavalitsuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevatesse territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond). Proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostööinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenusepiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja samuti see, et juhtimis- ja järelevalveorganite liikmed määratakse osalevate valdade ja linnade poolt. Avalik-õiguslik koostööinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegade menetlemise).

Kohustusliku koostöö mudeli õiguslikul sisustamisel tuleb lahendada järgmised põhimõttelised, TTÜ töös osundatud küsimused:

- Kohustusliku koostöö korras täidetava ülesande ja teenusepiirkonna määratlemine;
- Kohustusliku koostöö juriidilise vormi määratlemine- kas kohustuslik koostöö põhineb ühisasutuse või eraõigusliku juriidilise isiku raames või on mõistlik õiguslikult sätestada avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis koostööinstitutsioon;
- Mida peab muutma kehtivates seadustes, et kohustuslik koostöö saaks tõrgeteta rakenduda ja toimida;
- Kuidas lahendada koostööinstitutsiooni otsustusprotsess tagades erinevate liikmete vahelise õiglase otsustusprotsessi (arvestades nii liikmete suurust kui osapoolte hulka);
- Kuidas on üles ehitatud koostööinstitutsiooni finantsmudel, sh rahastamissüsteem ja järelevalve korraldus.

Omaette teema on TTÜ töös välja pakutud MTÜ Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus asutamislepingu projekt ja sellele lisatud põhikiri. Eksperdid ei võta seda dokumenti hinnata, kuna MTÜ asutamine on ka tänases õigusruumis lubatav ja selleks ei olnud vaja käivitada Projekti ja läbi viia eraldi uurimust. Mõõname, et TTÜ ei ole seda ka sellisena mõelnud ja esitatud eelnõu on pigem HOLi poolse eraldi ettepaneku täitmine.

Edasi käsitlesid TTÜ teadurid valdade ja linnade kohustusliku koostöö võimalikku organisatsioonilist, juhtimisalast ja õiguslikku mudelit. Kohalikku omavalitsust ei tohiks mingil juhul mõista üksnes kui omavalitsusüksuse volikogu õigust kohalikke küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada vaid ka volikogu vastutust elanikele avalikke teenuseid osutada, vajadusel ühistegevuse vormis.

Eksperdid peavad vajalikuks rõhutada, et piirkondlik kohustuslik koostöö ei tähenda piirkondlikku (kahetasandilist) kohalikku omavalitsust. Harta artikli 3.2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse olemasolu tarvilikuks tingimuseks vahetult elanike poolt valitud esinduskogu. Harta analoogiat rakendades ja mõiste „omavalitsus“ tähendust tõlgendades on uurimistöö autorid seisukohal, et ükskõik millist tasandit saab omavalitsuslikuks (*a la piirkondlik omavalitsus, linnaosa/osavalla omavalitsus*) nimetada üksnes siis, kui tal on vahetult elanike poolt otsevalitud esinduskogu, kellel omakorda on õigus kehtestada kohalikke makse jne. Siinkohal tuleb rõhutada, et kohaliku demokraatia tagamise ülesanne on primaarne eeskätt elanikule kõige lähemal asuval valitsemistasandil. Sellel tasandil võib demokraatia tagamise eesmärgi nimel teha mööndusi majandusliku efektiivsuse osas. Piirkondlikul tasandil pole kohaliku demokraatia tagamine

Eksperdid on seisukohal, et organisatsioonilise mudelina on kasutatav avalik-õiguslik juriidiline isik, mis sarnaneb vabatahtlikuks koostööks asutatud maakondlike liitudega.

Kui vastava piirkonna kohustuslik koostöö sätestatakse eraldi seadusega, tuleb selles fikseerida vähemalt järgmised küsimused:

- Kohustusliku koostöö organi avalik-õiguslik staatus;
- Avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärk;
- Koostööinstitutsiooni ülesanded;
- Nõuded koostööinstitutsiooni põhikirjale;
- Juhtimise alused (organid, nende moodustamine ja üldine töökorraldus);
- Varad ja finantseerimise alused;
- Järelevalve korraldus.

Sellele täiendavalt peab vastu võtma konkreetse koostööorganisatsiooni/-liidu asutamise seaduse, milles võidakse eeltoodut täpsustada ning millega määratakse muuhulgas ka koostööpiirkond ja liidu liikmed.

Kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimise eeskujul võib ka koostööinstitutsiooni juhtimise tinglikult jagada kaheks: esindusorgan ja täidesaatev organ. Kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu peab juba Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtete kohaselt olema vahetult elanike poolt valitud, siis koostööinstitutsiooni esindusorgan (edaspidi kasutatakse terminit „*piirkonnakoostöö*“) võib olla erinevate koostööd tegevate osapoolte poolt **delegeeritud** koosseisuga. Eesti keelses kirjanduses on selle kohta kasutatud ka „*delegeeritud demokraatia*“ mõistet. Välisriikide koostöövormide analüüsi käigus selgitati, et kohaliku omavalitsuse eripära arvestav ja koostööd toetav organisatsiooniline ja juhtimismudel oli kõikide seaduste keskseks ja enim vaieldud elemendiks. Seda eriti juhtudel kui koostöös osalevad partnerid on oma suuruselt (elanike arvult) väga erinevad ning osutub vajalikuks tagada tasakaal ühest küljest suurima partneri ja teisest küljest väiksemate osapoolte vahel.

Piirkonnanõukogu moodustamisel pakkus TTÜ uurimisgrupp välja 4 alternatiivset varianti, millest Eksperdid pidasid mõistlikuks teatud muudatustega rakendada Alternatiivi 2: *Osaline Põhjamaade mudel (2.1.)*. Selle kohaselt: 1) arvestatakse erinevate osapoolte elanikke arvu; 2) lähtutakse põhimõttest, et ühelgi osapoolel ei ole absoluutset enamust ja seega ainuõigust otsustuste vastuvõtmisel; 3) partner, kelle elanike arv on üle 50% kogusummast, saab 50% piirkonnanõukogu kohtadest (ja seega ka häältest); 4) esindajad valib kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Sellest tulenevalt kujuneks Projekti liikmete häälejaotus järgmiseks:

	Häälte arv
Tallinn	9
Maardu	1
Saue linn	1
Harku vald	1
Jõelähtme vald	1
Kiili vald	1
Rae vald	1
Saku vald	1
Saue vald	1
Viimsi vald	1
KOKKU	18

Eksperdid nõustuvad TTÜ töös esitatud väitega, et Põhjamaades ainukasutuses olev erakondlik mudel on Eesti tingimustes (veel) võõras, kuid annab suurima eelduse sellele, et piirkonnanõukogu lähtub koostööpiirkonna kui terviku arengust ja mitte iga üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse vajadusest.

Eksperdid nõustuvad suures osas TTÜ töös toodud järeldustega ning lisades omapoolsed täiendused sedastab järgmised kokkuvõtavad seisukohad:

- kõik valdade ja linnade moodustatud juriidilise isiku staatusega koostööinstitutsioonid põhinevad seni eraõiguslikul alusel. Kehtiv õigus ei näe ette avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuses koostööinstitutsioone;
- koostööinstitutsiooniks oleva eraõigusliku juriidilise isiku asutamine või selle liikmeks astumine (ja liikmeksõleku lõpetamine) on kehtiva korra kohaselt iga kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu iseseisev kaalutusotsus, mis võib kokkulepete saavutamatus tõttu seada ohtu avaliku teenuse taseme ja selle kättesaadavuse piirkonnas;
- MTÜ vorm ja vastav seadus ei võimalda alati arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse eripära st eeskätt siis kui koostööd tegevad vallad-linnad on väga erineva suurusega või peavad koostöösse rahaliselt panustama;

- maakondlik kohaliku omavalitsuse üksuste liit on mittetulundusühing, mille liikmeks saavad olla ainult vastava maakonna vallad ja linnad. KOLS sätestab kitsalt üksnes üleriigiliste ja maakondlike liitude organisatsioonilised ja juhtimisalused;
- kehtiva õiguse raames ei ole võimalik eraõiguslikule juriidilisele isikule (ka mitte siis kui selle liikmeskonna moodustavad ainult kohaliku omavalitsuse üksused) delegeerida volitusnormi piires õiguse üldaktide andmist;
- ühise õigusruumi kujundamine ja selle raames ühiste avalike teenuste standardite (valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra) kehtestamine on võimalik üksnes nii, et kõik koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksused kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti eraldi volikogu või (teatud juhtudel kui volitusnorm võimaldab) valla- või linnavalitsuse määrusega. Eelnevast jäeldub ka see, et sellisel kujul tehtav koostöö on vabatahtlik ja eeldab osapoolte konsensuslikku otsustust (sisuliselt kehtestavad kõik volikogud /valitsused/ identse õigusakti). Kuna iga volikogu võib igal ajal oma otsustusi muuta, siis ei ole selline koostöö viis õiguskindel ega jätkusuutlik. Seda on kinnitanud ka olukord, kus majandusraskustesse sattunud vallad ja linnad lahkuvad üleriigilistest või maakondlikest omavalitsusliitudest;
- ühiselt avalike teenuste osutamine (siinkohal mõeldakse teenuse korraldavat poolt tingimusel, et ei ole haldusülesande volitamist) on vabatahtlik, põhineb ühiselt teenust tellivate kohaliku omavalitsuse üksuste konsensuslikul kokkuleppel. Sellisel viisil korraldatav koostöö ei eelda eraldi juriidilise isiku vormis koostööinstitutsiooni moodustamist. Ühised hanked võib korraldada põhitegevusena riigihankeid korraldav eraõiguslik juriidiline isik või üks kohaliku omavalitsuse üksus teiste volitusel ja esitatud lähtetingimuste alusel. Samuti võib teenust osutada valdade ja linnade ühisasutus;
- haldusülesande volitamine koostööinstitutsioonile eeldab, et viimasel on juriidilise isiku staatus. Haldusülesande üleandmisel kehtib alati seaduse reservatsioon – seadus peab sisaldama selgesõnalist volitust haldusülesanne üle anda. Selline põhimõte tuleneb PS §-s 3 sisalduvast seaduslikkuse printsiibist ja selle alusel on see sõnastatud nii HKS kui HMS-is;
- kohaliku omavalitsuse üksuste haldusülesandeid saab üldjuhul täitma volitada üksnes MTÜ vormis tegutsevaid eraõiguslikke juriidilisi isikuid (kohaliku omavalitsuse liitude seadus näeb ette liidud kui mittetulundusühingu erivormi);
- valdade ja linnade poolt moodustatud koostööinstitutsioonidele (sh liitudele) ülesande volitamisel ei ole erinevat õiguslikku raamistust võrreldes haldusülesande volitamisel tavalisele eraõiguslikule juriidilisele isikule;

- karistusvõimu ei saa delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule, isegi kui tegemist on kohaliku omavalitsuse koostöoinstitutsiooniga ja selle liikmed on ainult kohaliku omavalitsuse üksused;
- PS ei näe ette olulisi kitsendusi kohaliku omavalitsuse koostöö korraldamisel. Koostöoinstitutsioonide tegevuse sätestamisel peab muuhulgas kriitiliselt arvestama PS sätestatud seaduslikkuse põhimõtet ning kogu PS (eeskätt § 154 ja § 157) tulenevat kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet;
- PS ei välista kohustuslikku koostööd ja koostööd avalik õigusliku juriidilise isiku vormis.
- Hartas sätestatud subsidiaarsuse printsiibiga ei ole vastuolus see, kui teatud kohaliku elu küsimusi lahendatakse piirkondlikult sh kohaliku omavalitsuse üksuste koostöoinstitutsiooni poolt;
- kui ülesanne on avaliku huvi seisukohalt olemuslikult kohaliku elu küsimus, kuid selle lahendamine on kas ülesande ruumilise ulatuse, optimaalse kasutajate arvu või haldussuutlikkuse tõttu ilmselgelt mõjus piirkondlikul tasandil, siis ei ole TTÜ uurimistöö autorite hinnangul PS-ga vastuolus ühe alternatiivina nimetatud ülesande (ülesannete) täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamine teenuspiirkonna ulatuses. Küsitavaks muutuks olukord siis, kui nimetatud ülesannet hakkaks täitma riik;
- kui kohaliku omavalitsuse üksuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevate territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond);
- proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostöoinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenuspiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja juhtimisorganite liikmed määratakse liikmeks olevate valdade ja linnade poolt;
- avalik-õiguslik koostöoinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud kindla volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegude menetlemise). Samas ei eelda iga ülesanne eelpooltoodud funktsioonide täitmist ja kohustuslik koostöö võib toimuda ka näiteks ühisasutuse vormis;
- arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud

halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust korraldusest meil sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus;

- pealinnapiirkonnas tuleks avaliku halduse eksperimendi korras ja pakutava seaduseelnõu alusel rakendada valdade ja linnade kohustuslikku koostööd avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis;
- sellises vormis kohustusliku koostöö mudel eeldab alternatiivide läbiarutamist, finantseerimismudeli väljatöötamist ja seejärel vastava seaduse ning teiste seaduste muutmise sätete väljatöötamist;
- õiguslikku mudelit ei saa käsitleda lahtatult ülesande finantseerimismudelist;
- valdade ja linnade kohustusliku koostöö tarbeks reguleerida koostöö alused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (praegune X peatükk), sätestades seal teenusepiirkondade moodustamise alused, linnade ja valdade ühisasutuste ja mittetulundusühingu vormis toimuva koostöö õiguslikud, organisatsioonilised ja juhtimise alused, samuti sätteid, mis võimaldavad sellist koostööd vajadusel korraldada kohustuslikus korras.

Urmas Arumäe, PhD

Prof Arno Almann

Sulev Lääne ekspertarvamus

Ekspert hinnang

Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatav regionaalarengu projekt „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“

(sh projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine III VAHEARUANNE osas)

Järgnevalt esitan seisukohad töö osas nii formaalsest kui ka sisulisest aspektist lähtudes:

I Formaalne aspekt:

Oluline on esile tuua, et antud projektiga on tegemist Eesti ja pealinnaregiooni jaoks paljuski uudse lähenemisega pikka aega teada olnud probleemide lahendamiseks. Tähtis on ka asjaolu, et lähtealuseks on võetud Põhjamaade kogemus, kuna just need riigid on paljuski andnud aluse ka kaasaegse Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi taasloomisele. Märgin, et võrreldes töö eelnevate etappidega on lõpp-aruandes (edaspidi aruandes) suures osas arvestatud eelmistes ekspert hinnangutes ja aruteludes toodud seisukohtadega.

Aruandes on kokku võetud ja süstematiseeritud projekti eesmärkide seisukohalt olulisemad teadmised, näited ja ideed. Väljapakutud lahendused on igati väärt edasist täpsustamist ning kaalumist - kuidas ning mida täpselt realiseerida.

II Sisuline aspekt:

Lõpp-aruanne on põhjalik ning annab põhimõtteliselt vastused projekti eesmärkides püstitatud küsimustele. Kuna aga tegemist ei ole täiesti lõpliku tekstiga (puudu näiteks lõplik finantsanalüüsi osa), siis ei saa ka anda lõplikku hinnangut.

Konstateerin, et Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp lähtus III etapi vahearuanne koostamisel järgmistest asjaoludest:

- Pealinnaregiooni projektinõukogu 22. septembri 2010 koosolekul esitatud seisukohtadest;
- Pealinnaregiooni projektinõukogu liikmete ja ekspertide (PhD Urmas Arumäe, Toomas Sepp) poolt esitatud ettepanekutest;
- Riigikogu põhiseaduskomisjonis 19. oktoobril toimunud arutelu tulemustest (HOL tutvustas põhiseaduskomisjonile pealinnaregiooni projekti.)

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp tegi projektinõukogule ettepaneku koostada III etapis järgmised eelnõud:

- *Pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostööleping, millega osapooled võtavad eesmärgiks kehtestada ERKAS-e poolt koostatud avaliku teenuse standardid.*
- *Pealinnaregiooni seaduse eelnõu koos seletuskirjaga. Pealinnaregiooni seadus käsitleb kohustusliku koostöö mudeli sisseviimist (esialgu ühistranspordi ja jäätmemajanduse valdkondades, hiljem võib koostöövaldkondi laiendada) ning sellise koostöö organisatsiooniliste, juhtimisalaste, õiguslike ja finantsmudeli alaste aspektide lahendamist. Eelnõu koostamisel lähtutakse ERKAS poolt koostatud avaliku teenuse standarditest ja Tallinna Tehnikaülikooli uurimistöö I ja II etapi vahearuanetest.*
- *III etapi ettevalmistamise käigus ilmnes vajadus koostada eelnõu piirkondliku koostööliidu õiguslike, organisatsiooniliste ja juhtimisaluste sätestamise kohta nn universaalses seaduses. Vajadusel võib nimetatud eelnõu vormistada ka Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eraldi peatükina, kuid see on pigem vormiline kui sisuline küsimus*
- *Lisaks eeltoodule koostati Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles antakse kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatud mittetulundusühingutele, mille liikmeks saavad olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused, võimalus oma juhtimiskorralduses (üldkoosolekul ja teises juhtorganites liikmete esindatuse ja hääleõiguse määramisel) lähtuda mittetulundusühingu liikmeks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust.*
- *Kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktide ja halduslepingute pakett, mis on vajalik pealinnapiirkonna ühise jäätmehoolduskeskuse (vabatahtliku koostöö alusel moodustatud MTÜ) moodustamiseks ning vastava MTÜ asutamislepingu ja põhikirja.*

Üldiselt võib eeltoodud käsitleusega nõustuda. Siiski märgin, et toodud analüüsid on oma läbitöötatuse astmelt ning ettepanekute põhistasusest erinevad. Jätkuvalt on töös tunda teatud disproportsiooni nii erinevate temade osas toodud materjali mahu kui ka riikide kogemuste analüüsi lõikes.

III Konkreetsete seisukohad:

Asjakohased on lk 7 toodud seisukohad, tsiteerin:

“Lähtudes järgmistest asjaoludest:

8. Osalised on Harjumaa Omavalitsuste Liidu liikmed;
9. Vastavalt Harjumaa Omavalitsuste Liidu põhikirja § 4 on liidu ülesanneteks muuhulgas:
 - 9.1 Maakonna linnade ja valdade vahelise koostöö arendamine;
 - 9.2 Ühistegevusega maakonna ühtlasele, tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine;
 - 9.3 Kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasaaitamine;

- 9.4 Luua ühistöö kaudu liikmetele soodsamaid võimalusi oma ülesannete täitmiseks;
9.5 Korraldada tasuliste ja tasuta teenuste osutamist liikmetele.
10. Vastavalt Harjumaa Omavalitsuste Liidu põhikirja § 6 lg 1 p 1 on liikmel õigus teha Liidu organitele ettepanekuid;
11. Vastavalt Harjumaa Omavalitsuste Liidu põhikirja § 14 lg 1 p 8 kuulub Liidu juhatuse pädevusse moodustada vajadusel alalisi ja ajutisi komisjone.
12. Vastavalt Halduskoostöö seaduse § 9 otsustab kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla või linnavalitsuse.
13. Vastavalt Kohaliku omavalitsuse liitude seaduse § 9 lõikele 1 täidab liit kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel.
14. Vastavalt Riigihangete seaduse § 13 lg 2 on Hankijal on õigus volitada teisi isikuid tegema hankemenetlusega seotud toiminguid.”

Siiski oleks olnud mõistlik lisada ka asjakohane KOKS § 62 sätestatu, tsiteerin:

„§ 62. Koostöövormid

(1) Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:

- 1) tegutseda ühiselt;
- 2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale;
- 3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi.

(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes tähendatud koostöö korral võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise.“

Väga olulised on ka KOLS § 9 lg 3 ja 4, eriti arvestades volituse nõuet, tsiteerin jällegi:

§ 9. Liidu täidetavad kohaliku omavalitsuse ülesanded

... (3) Avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

(4) Seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.”.

Nendin, et töös oleks võinud vastavatele volitusnormidele (või nende mittepiisavusele) enam tähelepanu pöörata.

Toodud lepingu projektis on ära toodud poolte ülesanded.

Siiski tõusetub küsimus, seonduvalt p 4.7 (Teavitama üksteist viivitamatult ja kirjalikult asjaoludest, mis mõjutavad või võivad mõjutada Lepingu täitmist ning takistada Lepingus sätestatud eesmärkide saavutamist.)

Siiski tekib küsimus, mida see tähendab sisuliselt tähendab, kuidas tagatakse toodud normi täitmine. Millised on regulatsioonid kui nii ei toimima, sh millised sanktsioonid ja kuidas ning kelle poolt kohaldatakse?

Samuti võiks täpsemalt sätestada p 5 alapunkte 5.2 ja 5.3:“

7. Nõukogu

5.1 Pooled teevad Liidu juhatusele ettepaneku moodustada Lepingus sätestatud tegevuste koordineerimiseks ja ühiste seisukohtade kujundamiseks Liidu komisjonina Nõukogu ning määrata Nõukogu ettepanekul Nõukogu esimees.

5.2 Nõukogu koosseisu nimetab iga Pool ühe liikme ja ühe asendusliikme, välja arvatud Tallinna linn, kes nimetab 3 liiget ja 3 asendusliiget. Liikme nimetab osaleva valla või linna volikogu. Liikme volitused kehtivad kuni volikogu volituste lõpuni. Pool võib oma liikme ja asendusliikme Nõukogust igal ajal tagasi kutsuda ja nimetada uue liikme ja asendusliikme.

5.3 Nõukogu esimehe ja aseesimehe nimetab Nõukogu ettepanekul Liidu juhatus.”.

Tegemist on võimaliku kollisiooniga p 5.2 ja 5.3 vahel. Näiteks Pool võib oma liikme ja asendusliikme Nõukogust igal ajal tagasi kutsuda ja nimetada uue liikme ja asendusliikme.

Milline on aga regulatsioon, kui osalev volikogu kutsub tagasi liikme, kes on HOL juhatuse poolt Nõukogu esimehe ja aseesimehe nimetab Nõukogu ettepanekul Liidu juhatus. Kas siis jääb nõukogu teatud ajaks ilma esimeheta (ja võimalik et ka ilma aseesimeheta)?

Nõukogu esimehe ja aseesimehe nimetab Nõukogu ettepanekul ju HOLi juhatus.

Oluline on täpsemalt reguleerida ka rahalise kohustusega seonduvat. Nii on aruandes kirjas:

„6.1.1 Harku vald, Jõelähtme vald, Kiili vald, Maardu linn, Rae vald, Saku vald, Saue linn, Saue vald ja Viimsi vald eraldavad iga aasta 1. jaanuari seisuga linna või valla elanike registris oleva elaniku kohta eurot.

6.1.2 Tallinna linn eraldab summa, mis võrdub punktis 6.1.1 nimetatud valdade ja linnade kogusummaga.

9. Lepingu lõpetamine

7.1 Poolel on õigus Leping üles öelda koostöös osaleva valla või linna volikogu otsuse alusel. Lepingu lõpetamise otsus tuleb teha hiljemalt koostööst lahkumisele eelneva kalendriaasta 1. aprilliks.

7.2 Pool loetakse koostööst lahkunuks otsuse tegemise järgneva kalendriaasta 1. jaanuarist.”

Kuna tegemist on rahalise kohustusega, siis peab jälgima, kuidas seonduvad antud sätted KOKS (näiteks § 37) jt asjakohastes õigusaktides sätestatuga. Näiteks arengukava ja eelarvetega seonduvate nõuetega ning samuti asjakohaste tähtaegadega (näiteks iga aasta 1. oktoobriks)

Samuti oluline, et järgitaks **KOLS § 5 lg 2 sätestatut:**

„(2) Kui liidu põhikirjas on ette nähtud liidu organites liikmete esindatuse määramisel või muudel juhtudel liidu liikmeteks olevate kohaliku omavalitsuse üksuste elanike arvu proportsiooni arvestamine, lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust rahvastikuregistri andmete alusel viimase kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste aasta 1. juuni seisuga.“

Täpsustamist vajaks ka lõppsätetes toodud, tsiteerin:“

10. Lõppsätted

8.1

Käesoleva Lepinguga võivad volikogu otsuse alusel ühineda teised pealinnapiirkonnaga piirnevad kohaliku omavalitsuse üksused. Taotleja loetakse Lepinguga liitunuks kui selle on kooskõlastanud Nõukogu ja kõik Pooled on volikogu otsusega andnud selleks oma nõusoleku.”

Kuidas toimub siin aga liikmete summadega, need on ju varasemalt fikseeritud? Summade (vt 6.1.1 ja 6.1.2).

Leping ei sisalda ka sätteid, kuidas lahendatakse vaidlused, erimeelused jne. Mõistetav on asjaolu, et nõukogus püüeldakse üldjuhul konsensuse saavutamisele, kui reaalses praktikas see alati ju nii ei toimi. Olukord on seda keerukam, et nii nagu märgitakse seletuskirjas, tsiteerin: „Nõukogu koosseisu kujundamisel on lähtutud sellest, et tegemist on eeskätt konsultatiivse, koordineeriva ja soovitusi jagava koguga, mitte otsustava koguga (õigusakte annavad endiselt valdade ja linnade volikogud ja valitsused) Seetõttu on lähtutud põhimõttest, et nõukogus on igal osalisel 1 koht, Tallinnal 3 kohta. Nõukogus püüeldakse üldjuhul konsensuse saavutamisele.”

Tegemist ei ole aga ilmselt mitte ainult konsultatiivse ja soovitusi jagava organiga, piisab kui võtta aluseks järgmise seletuskirja lõik:

” Nõukogu kinnitab uuringute, analüüside, ekspertiiside, projektidetaotluste, õigusaktide eelnõude ning teiste käesoleva lepingu raames tellitavate dokumentide lähteülesanded ja hankedokumendid, samuti lepingu raames läbiviidavate hangete hanketulemused. Teiseks on nõukogu ülesandeks kooskõlastada ja esitada koostöös osalevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude arutamiseks pealinnapiirkonnas ühtsed kohaliku omavalitsuse õigusaktid (nt avaliku teenuse standard, ühtne eeskiri vms). Õigusaktide vastuvõtmise ainupädevus jääb endiselt linnade ja valdade volikogudele ning kehtida saab ta ainult siis kui volikogu on selle oma vallas või linnas määrusena kehtestanud.”

Eelnevast tõusetub omakorda küsimus, milline on siis vahetult HOL organitega- kas vastavad otsustused vajavad ka nende kinnitamisest (näiteks kuidas suhestuvad liidu eelarve ja nõukogu poolt kogutavad rahalised vahendid jne)? Tegemist on ju formaalselt HOL komisjoniga. (vt näiteks asjaolu, et koostööks eraldatud raha kasutamise otsustab nõukogu ja selle sihtotstarbeks on lepingu eesmärgi ja ülesannetega kooskõlas olevate uuringute, ekspertiiside ja analüüside lähteülesannete koostamine, nende läbiviimine ning õigusaktide eelnõude koostamine.).

Olukord muutuks selgemaks kui rakenduks lisatud seaduse eelnõu sätted. Samas ei ole see aga kindel ning ka mitte projekti obligatoorne tingimus.

Järgnevalt:

”§ 5 Liidu täidetavad muud kohaliku omavalitsuse ülesanded

(1) Liit võib täita eelmises paragrahvis nimetatud ühiselt täidetavatele ülesannetele lisaks ka muid kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeid ja osutada ühiseid avalikke teenuseid, mille Liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud Nõukogu.

(2) Lõikes 1 nimetatud ülesandeid täidab Liit nende kohaliku omavalitsuse üksuste eest, kelle volikogu on otsustanud ülesande Liidu kaudu ühise täitmise.”.

Kuidas siis ikka on - ühelt poolt nõukogu otsustab (lg 1) ja teisalt volikogu otsustab (lg 2)? Lisandub veel lg 3 – volitus seaduses.

Küsimusi tekitavad ka võimalikud arengud seonduvalt § 8 sätestatuga:

”§ 8 Liidu nõukogu moodustamine

(1) Liidu kollegiaalne otsustuskogu on nõukogu.

(2) Nõukogu liige ja asendusliige nimetatakse *Liikme* volikogu või volikogu mandaadiga valitsuse liikmete hulgast volikogu volituste tähtajaks. Liikme või tema asendusliikme volikogu liikme volituste lõppemisel tema volitused nõukogus lõppevad.

(3) Liikmed nimetavad nõukogusse 18 liiget ja 18 asendusliiget.

1) Tallinna linn nimetab 9 liiget ja 9 asendusliiget;

2) Harku vald, Jõelähtme vald, Kiili vald, Maardu linn, Rae vald, Saue vald, Saue linn, Saku vald ja Viimsi vald igauks ühe liikme ja ühe asendusliikme.“.

Samas võivad liituda veel teised kohaliku omavalitsuse üksused (vt § 1 lg 2) - kuidas siis lahendada küsimust seonduvalt liikmete arvuga, see ju seaduses täpselt kirjas. (vt § 1 lg 2 „1. Seaduse reguleerimisala

(1) Käesolev seadus sätestab pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö, ülesannete ühise täitmise ning avalik teenuste ühise osutamise põhimõtted ja koostööliidu juhtimise korralduse.

(2) Pealinnapiirkonna koostööliidu (edaspidi *Liit*) liikmed on Harku vald, Jõelähtme vald, Kiili vald, Maardu linn, Rae vald, Saue vald, Saue linn, Saku vald, Tallinna linn ja Viimsi vald (edaspidi *Liige*). Liiduga võivad volikogu otsuse ja Liidu Nõukogu nõusolekul liituda ka teised pealinnapiirkonnaga piirnevad vallad ja linnad.“

Täpsemalt võiks analüüsida ka nõukogu esimehe ja juhatuse liikme staatust ning nende omavahelist seotust. Eelkõige tekib küsimus, kuidas saab nõukogu esimees juhatuse liikmena ise oma tegevust kontrollida. Pigem tasuks tõsiselt kaaluda, kas antud positsioonid on mõttekas ühendada? Tsiteerin:

”§ 8 Liidu nõukogu moodustamine

(1) Liidu kollegiaalne otsustuskogu on nõukogu.

§ 9 Nõukogu ülesanded

Nõukogu:

- 1) Kinnitab liidu põhikirja ning teeb selles muudatusi;
- 2) Valib Nõukogu esimehe ja aseesimehe;
- 3) Valib Liidu juhatuse liikmed;
- 4) Võtab vastu Liidu eelarve ja teeb selles muudatusi, kinnitab majandusaasta aruande ja määrab audiitori;
- 5) Otsustab Liidu nimel rahaliste kohustuste võtmise;
- 6) Kinnitab Liidu eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra ja teenuste standardid;
- 7) Kinnitab Liidu struktuuri ja teenistujate koosseisu ning töötasustamise alused;
- 8) Otsustab Liidu poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamise, lõpetamise ning põhikirja kinnitamise ja muutmise või otsustab liidu osalemise või osalemise lõpetamise äriühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus;
- 9) Kinnitab Liidu koostöö arengu- ja tegevussuunad ning tegevusaruanded, otsustab osalemise kaasfinantseerimist nõudvates projektides;
- 10) Otsustab teisi küsimusi, mis käesoleva seaduse ja Liidu põhikirjaga on antud Nõukogu pädevusse.

§ 10 Nõukogu esimees

(1) Nõukogu esimees ja aseesimees valitakse Nõukogu liikmete hulgast põhikirjas sätestatud korras neljaks aastaks, Nõukogu võib esimehe ja aseesimehe põhikirjas sätestatud korras igal ajal tagasi kutsuda ja valida uue esimehe ja/või aseesimehe.

(2) Nõukogu esimees:

- 1) korraldab Nõukogu tegevust ja juhatab Nõukogu istungeid;
- 2) kuulub Liidu Juhatusse;
- 3) esindab Liitu;
- 4) täidab teisi Liidu põhikirjast tulenevaid kohustusi.

(3) Nõukogu esimehe äraolekul asendab teda aseesimees.

§ 14 Liidu teised organid

(1) Liidu tegevjuhtimiseks moodustab Nõukogu Juhatus, mille moodustamine, volitused ja töökord sätestatakse põhikirjas.

(2) Liidu põhikirjas võib lisaks Nõukogule ette näha ka teiste täitevorganite ning komisjonide moodustamise. Nimetatud organite moodustamine, volitused ja töökord sätestatakse põhikirjas.”.

Samuti vajaks täpsustamist seisukoht, et eeltooduga ei kaasne lisakulusid. Kuidas siis hakkavad tööle nõukogu, juhatus. Kuidas realiseeritakse kõik need ülesanded – nähakse ju ette isegi täiendavad uuringud jne (vt **Seaduse rakendamisega seotud kulutused ja seadusest oodatavad tulud**

Eelnõu rakendamisega ei kaasne riigile täiendavaid lisakulusid, ega teki lisatulusid. Samuti ei kaasne eelnõu vastuvõtmisega täiendavaid rahalisi kohustusi kohaliku omavalitsuse üksustele. Pigem tuleb esile tuua võimalikud positiivsed mõjud, mis tulenevad uue koostöömudeli rakendamisel ja ühiste avalike teenuste tagamisel.”.

Samuti peaks täpsemalt sätestama, millal ja kuidas vastavad kogud kokku tulevad – ikka vaja arvatavasti asjakohaseid rakendussätteid. Kas tekib ka küsimusi seniste õigusaktide ja nende kehtivuse osas (võetakse ju vastu uued ühist jõugu omavad regulatsioonid) jne.

Seega võib tekkida vajadus täidetavate volitusnormide ja rakendusaktide järele. Projektis kirjas, et eelnõu ei nõua rakendusakte. Sama kehtib ka jõustumise osas.

Küsimusi on veel mitmeid, kuid arvestades töö mahtu, ajagraafikut ning ülesande keerukust, saab nendele vastata ka edaspidi. Ka eelnevad küsimused eeldavad teatud praktiliste valikute tegemist, et mitte korraga tegeleda erinevates suundades põhjaliku analüüsiga.

Seega võib tööd pidada üldiselt nõuetele vastavaks.

Sulev Lääne