

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, soovitavalt 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 (soovitavalt 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 nimetatud 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 uurimistöde tulemusel, nagu OÜ GEOMEDIA poolt ettevalmistatud „Uuringu ja analüüsi koostamine Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnapiirkondade ja Eesti omavalitsuste koostöökogemustest“ ja ERKASE 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 otsustusorganism 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 soovitusel.

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 vahearuaude 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 vahearuaude 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 rakendamisest. **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 lepinguosalisel saavutaks ühiste otsuste ühetaolise vastuvõtmise lepinguosaliste 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 (väärtegude 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 eeltoodud 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 järeldeb 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 käsitlusega nõustuda. Siiski märkin, et toodud analüüsid on oma läbitöötatuse astmelt ning ettepanekute põhistasel 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:

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 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:“

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.”.

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.

7. 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:“

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.”

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 konsensusse 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 konsensusse 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 sätteid. 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 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 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 korrata tegeleda erinevates suundades põhjaliku analüüsiga.

Seega võib tööd pidada üldiselt nõuetele vastavaks.

Sulev Lääne