

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 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 igäüks 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, 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.

§ 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. Eelnevalt 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 koostöökohanduse 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 koostöökohanduse liikmed saavad olla ainult teenuspiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja juhtimisorganite liikmed määratakse liikmeks olevate valdade ja linnade poolt.
6. Avalik-õiguslik koostöökohandus võimaldab talle seaduses ette nähtud kindla volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegu 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 raamides), 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 hääli saanud kandidaat on valitud Nõukogu liikmeks ja hääle 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.¹ 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 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")

¹ § 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.

ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.“²

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 sidustvalt 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.

§ 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 konsensususe 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%.

§ 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.

² Riigikohtu lahend 16.03.2010 nr [3-4-1-8-09](#)

§ 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 seaduse 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 koostöoliidu 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

Prof Sulev Mäeltsemees

PhD Mikk Lõhmus

„.....“ 2011