

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. Objektivsetel 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 põhikirja, 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 audiitortevuse seaduses kehtestatud nõuetele, kinnitatakse revisjonikomisjoni liikmeks muu nõuetele vastav isik, arvestades audiitortevuse 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. Eelnevalt 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.

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 teenusepiirkonna 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.

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, konkreetsete koostööpiirkonnad moodustatakse igaüks 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 asutamisega.

§ 6 Selles paragrahvi 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 paragrahvi.

§ 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 paragrahvi.

§ 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.¹ Riigikohus on kohaliku elu küsimused piiritletud alljärgnevalt: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsvad 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.“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 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 konsensusse poole.

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.

² 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 liinikilomeetrid, busssoitjate 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 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.

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.

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

Konkreetselt 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

Prof Sulev Mäeltsemees

PhD Mikk Lõhmus

„.....“ 2011