



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

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

VAHEARUANNE

Tellijaja: Harjumaa Omavalitsuste Liit

Tallinn 2010

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1. Pealinnapiirkonna juhtimis- ja õigusliku mudeli ülesehitamise ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö teoreetilised lähtekohad ja valikud.....	4
1.1 Vabatahtliku koostöö mudel	4
1.2 Mitmetasandiline mudel	5
1.2.1 Piirkondlik omavalitsus.....	6
1.2.2 Kohustusliku koostöö mudel.....	6
1.3 Unitaarne mudel.....	7
2. Mõnede Euroopa pealinnapiirkondade juhtimismudelite üldistamine	8
2.1 Soome ja Helsingi pealinnapiirkond.....	9
2.2 Taani ja Kopenhaageni pealinnapiirkond	11
2.3 Norra ja Oslo pealinnapiirkond.....	12
2.4 Lühülevaade teiste pealinnapiirkondade õiguslikest ja juhtimisalastest valikutest	12
2.5 Kokkuvõte.....	13
3. Lähteülesanne järgmise etapi koostamiseks	15
KOKKUVÕTE	16
VahearuanDES viidatud kirjandus.....	17
LISA 1 Ühistegevuse õiguslik regulatsioon Soome vallaseaduses	18

SISSEJUHATUS

Käesolev töö on Harjumaa Omavalitsuste Liidu 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 pealinnaregiooni koostöömodelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine vahearuanne.

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

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

Vastavalt ülikooli ja Harjumaa Omavalitsuste Liidu vahelisele lepingule on esimese vahearuande sisuks mõningate välisriikide pealinnade (Helsingi, Kopenhaagen, Oslo) koostööpiirkondade õiguslike ja juhtimisalaste kogemuste analüüs.

Lähtudes eeltoodust on käesoleva vahearuande sisuks:

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

Konsultandi meeskonda juhib Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna dekaan, kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetooli juhataja, professor Sulev Mäeltsemees. Vahearuande koostas kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetooli lektor PhD Mikk Lõhmus.

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Vabatahtliku koostöö mudel

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

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

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

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

1.2 Mitmetasandiline mudel

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

1. Piirkondlik omavalitsus;
2. Kohustusliku koostöö mudel.

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

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

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

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

1.2.1 Piirkondlik omavalitsus

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

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

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

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

1.2.2 Kohustusliku koostöö mudel

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

Kohustusliku koostöö mudelit iseloomustavad järgmised aspektid:

- Koostöö tegemine seadusega sätestatud teenuse- vms piirkonnas (või seadusega loetletud kohaliku omavalitsuse üksuste vahel) ja valdkondades on kohustuslik.⁴

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

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

- Õigusruum sätestab sellise koostöö õiguslikud ja juhtimisalased alused. Kuna kohustusliku koostöö sätestatakse seadusega ja suunitlusega kohalikele omavalitsusele kui institutsioonile, siis on sellise koostöö õiguslik ja juhtimisalased lahendused vastavuses kohaliku omavalitsuse vajaduste ja omapäraga.

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

1.3 Unitaarne mudel

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

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

<http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl120.html#A102>

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

2. Mõnede Euroopa pealinnapiirkondade juhtimismudelite üldistamine

Esitada mõningate välisriikide õigus- ja halduspraktika võrdlev analüüs. Siinkohal on aluseks OÜ Geomedia poolt koostatud Helsingi, Oslo ja Kopenhaageni juhtimis- ja õigusalaste mudelite analüüsi vahearuanne ning ülikooli poolt täiendavalt kogutud andmed. Vaatluse all on muuhulgas järgmised riikide õigusaktid:

Soome

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

Rootsi

- Kommunallag („Kohaliku omavalitsuse seadus“)

Norra

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

Taani

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

Läti

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

Poola

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

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

1. Missugused võimalikud alternatiivid näeb ette riigi õigusruum, missugune on konkreetne mudeli(te) valik pealinnapiirkonnas;
2. Kas õigusruum ja seadusandlik raamistus arvestab kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni omapäraga;

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

2.1 Soome ja Helsingi pealinnapiirkond

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

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

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

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

⁷ Leping peab muuhulgas sätestama järgmised küsimused:

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

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

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

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

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

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

Tabel 1 Kommuunide hääleõigus HSL-is ja HSY-s

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

Allikas: HSL, HSY

Eelpool kirjeldatud Helsingi pealinnapiirkonna koostöömudel kehtib alates 1. jaanuarist 2010. Kuni selle ajani reguleeris pealinnapiirkonna koostööd Helsingi pealinnapiirkonna seadus. Seadus piiritles

pealinnapiirkonna Helsingi, Espoo, Vantaa ja Kauniainen linnaga. Uurimistö autorite hinnangul on oluline välja tuua ka selle tänaseks kehtetu seaduse olulisemad sätted:

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

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

2.2 Taani ja Kopenhaageni pealinnapiirkond

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

Taani on analoogiliselt Soomele pealinnapiirkonna koostöö korraldamisel viimasel kahel aastakümnel kasutanud erinevaid variante. Kuna meie praegune haldusterritoriaalne korraldus on lähedasem Taanile enne 2007. aasta haldusterritoriaalset reformi, siis on otstarbekas puudutada seda mudelit (kuigi Taani oli ja on piirkondliku omavalitsusega riik). 1997.a võttis Taani parlament vastu seaduse Pealinna Arengunõukogu moodustamise kohta. Seadus reguleeris koostööd Kopenhaageni ja Frederiksbergi kommuuni (need kommuunid olid ka maakonna staatuses) ning lisaks Roskilde maakonna vahel. Pealinna Arengunõukogu tegeles järgmiste valdkondadega:

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

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

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

2.3 Norra ja Oslo pealinnapiirkond

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

- Koostöö on vabatahtlik, kohustusliku koostööd seadus ette ei näe.
- Koostöö võib toimuda ühisasutuse vormis või üks omavalitsus võib täita ühe või mitme omavalitsuse eest ülesannet. Koostöö õiguslikud alused, juhtimisalane korraldus ja valdkonnad aluslepinguga.
- Otsustusprotsess ja liikmete hääleõiguse põhimõtted otsustusorganis lepitakse kokku aluslepingus.⁸ Otsevalimist ei kasutata.
- Otsustusorgan tuleb moodustada lähtudes liikmesomavalitsuste volikogudes esindatud nimekirjade/poliitiliste gruppide poolt kohalikel valimistel saadud häälte osatähtsusele.

2.4 Lühiülevaade teiste pealinnapiirkondade õiguslikest ja juhtimisalastest valikutest

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

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

⁸ Leping peab muuhulgas sätestama järgmised küsimused:

- Kuidas korraldatakse ühisasutuse otsustusorganis, missugune on otsustusorgani töökorraldus;
- Ühisasutuse koostöövaldkonnad;
- Partneromavalitsuste rahalised kohustused ühisasutuse ees;
- Ühisasutuse finantseerimise küsimused sh laenuvõimalused;
- Ühisasutusest väljaastumise tingimused ja kord

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

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

Riia pealinnaregioon hõlmab 30 kohaliku omavalitsuse üksust. Planeerimisregiooni juhtimismudeli sätestab regiooni põhimäärus (*Rīgas plānošanas reģions nolikums*). Vastavalt nimetatud põhimäärusele kuulub regionaalnõukogusse 14 liiget sh 3 Riia linna esindajat (sh volikogu esimees ja ülejäänud valitakse volikogu aseesimeeste, komisjonide esimeeste hulgast), 2 Jurmala linna esindajat (sh volikogu esimees), ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksused on jagatud nelja gruppi, iga grupi kohta valitakse 2-3 esindajat (kes peavad olema volikogude esimehed)

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

2.5 Kokkuvõte

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

- Põhjamaades (va Soome) kasutatakse piirkondliku omavalitsuse mudelit. Seega ei ole nende riikide kohaliku omavalitsuse toimimiskeskond üks-üheselt Eestiga võrreldav. Arvestada tuleb ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste suurust sh keskmist elanikke arvu ja tulubaasi, kohaliku omavalitsuse ülesandeid- kõik see tingib erineva vajaduse koostööalase õigusruumi järgi.

⁹ <http://www.mazowsze.uw.gov.pl/>

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

3. Lähteülesanne järgmise etapi koostamiseks

Pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamise seisukohalt on võtmetähtsusega küsimuseks Eesti õigusruumi analüüs. 2002. aastal vastu võetud Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse kohaselt võivad rohkem kui pooled maakonna kohaliku omavalitsuse üksused moodustada maakondliku liidu. Maakondlikku liitu kuulumine on vabatahtlik. Omavalitsusliidu kõrval võib toimuda teistsugusel territoriaalsel alusel (ka maakonna piire ületavalt) kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö, mille aluseid reguleerib Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Äriseadustik, Mittetulundusühingute seadus, Halduskoostöö seadus ja mõned muud seadused (nt Jäätmeseaduse § 66 lg 1¹, § 67 lg 1, Ühistranspordiseaduse § 7). Nende seaduste alusel toimuv koostöö eeldab seda, et vastava avaliku ülesande täitmine on volitatud iga koostöös osaleva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu poolt eraldi. Igal juhul on õiguslik alus selline, et kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö on Eestis üksnes vabatahtlik, seega kasutatakse vabatahtliku koostöö mudelit.

Lisaks avalike teenuste koostöös tagamisele analüüsitakse järgmises etapis ka avaliku võimu teostamise funktsioonide delegerimise võimalusi (nt planeerimismenetluses, ühiste jäätme- ja ühistranspordialaste regulatsioonide kehtestamise võimalused)

Teise etapi põhiküsimuseks on kohaliku omavalitsuse koostöö korraldamise õiguslikud ja juhtimisalased piirid kehtivas õigusruumis ja küsimus, kuidas on Eestis võimalik rakendada nn kohustusliku koostöö mudelit. Koostöö all mõistetakse nii avaliku võimu funktsioonide delegerimist koostööorganile kui ka koostöös avalike teenuste tagamist.

Pärast nimetatud analüüsi valmimist on võimalik välja töötada erinevate valiku võimu funktsioonide ja avalike teenuste tagamise õiguslikud ja juhtimisalased alternatiivsed lahendused¹⁰ koos nende võimaluste, piiride ja mõjude väljatoomisega ja esitada need pealinnaregiooni töörühmadele ja projektinõukogule.

Arvestades Tallinna pealinnapiirkonna omapära on põhiküsimuseks kõikide osapoolte huve arvestava koostööinstitutsiooni otsustusorgani kujundamise mudeli väljatöötamine.

Pärast alternatiivide vahel valiku tegemist on võimalik välja töötada konkreetne õiguslik- ja juhtimisalane mudel koos vajalike seaduste/ kohaliku omavalitsuse õigusaktide/halduslepingute projektide eelnõudega ning ülemineku tegevuskavaga.

II etapi läbiviimisel arvestatakse projektiekspertide Toomas Sepa, Arno Allmanni ja Urmas Arumäe ettepanekuid ja soovitusi.

¹⁰ Alternatiiviks võib olla nii koostöö ühisasutuse, mittetulundusühingu, äriühingu, liidu, lepingu või nt uue avalik-õigusliku koostöövormi raamides.

KOKKUVÕTE

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

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

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

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

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

Vahearuandes viidatud kirjandus

1. **Barlow, M.** 1994. "Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas" In M. Barlow, P. Dostál & M. Hampl (eds). *Development and administration of Prague*. Amsterdam: University of Amsterdam.
2. **Hooghe, L., Marks, G.** 2003. *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance*. Wien/Vienna: Institut für Höhere Studien (IHS)/Institute for Advanced Studies.
3. **Leetma, K.** 2008. *Residential Suburbanisation in the Tallinn Metropolitan Area..* Tartu: Dissertationes Geographicae Universitatis Tartuensis, 35.
4. **Lõhmus, M.** 2008a. *Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. Decentralisation of Public Administration in Estonia. Doktoritöö. Tallinna Tehnikaülikool. Kättesaadav: <http://digi.lib.ttu.ee/i/?293>*
5. **Lõhmus, M.** 2008b. *Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities*. Kattel, R. (Ed.) *Halduskultuur = Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 9, pp. 60 - 83.
6. **Mäeltsemees, S.** 2004. *Die regionale Verwaltung Estlands und ihre Vervollkommnungsrichtungen/Eesti regionaalhalduse täiustamise suundi. In: Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus : XII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid = Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union : Beiträge der XII wissenschaftliche[n] und ausbildende[n] Konferenz. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 331 - 339.*
7. **Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.** (2008). *Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspilsētas apkārtnes pašvaldību ekonomikas problemas. Krastinš, O.; Vanags, E. (Toim.). Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers (pp 192 - 204). Riga, Latvia: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*
8. **Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.; Uukkivi, R.** 2007. *Pealinna regiooni mõiste, linnapoliitika alused ning põhilised arengusuunad. Tallinna Tehnikaülikool: Uurimistöö aruanne. Elektroniliselt kättesaadav: <http://uuringud.tallinnlv.ee/document.aspx?id=10783>*
9. *Status of Capital Cities. Explanatory memorandum.* 2007. Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities. CPL(14)4REP

LISA 1 Ühistegevuse õiguslik regulatsioon Soome vallaseaduses

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

§ 76 Ühistegevuse vormid

Vallad võivad lepingu alusel täita koos oma ülesandeid.

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

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

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

§ 77 Ühine avaliku võimu institutsioon

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

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

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

§ 78 Valdade ühisasutuse põhileping

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

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

Põhilepinguga tuleb kokku leppida:

- 1) viis, kuidas ühisasutuse korraldatakse otsustusprotsess;
- 2) ühisasutuse organite liikmete või ühisasutuse koosolekutel valdu esindavate isikute arv ja hääleõiguse põhimõtted;
- 3) ühisasutuse võimaliku koosoleku ülesanded ja pädevus;
- 4) selles, missugune ühisasutuse organ kaitseb ühisasutuse huve, esindab ühisasutust ja sõlmib selle nimel lepinguid ning selles, kuidas otsustatakse valdade ühisasutuse nimel allkirjaõiguse üle ;
- 5) liikmete/liikmesvaldade panus ühisasutuse varadesse ja vastutus ühisasutuse võlgade eest ning muud ühisasutuse rahandust puudutavad küsimused;
- 6) ühisasutusest väljaastuva liikme ja tegevust jätkavate liikmete seisund;
- 7) ühisasutuse juhtimise ja rahanduse revideerimises; ning
- 8) kuidas ühisasutus lõpetatakse ja lõppdokumendid vormistatakse.

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

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

§ 79 Põhilepingu muutmine

Põhilepingut võib muuta liikmesvaldade volikogude ühesuguste otsustega.

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

§ 80 Valdade ühisasutuse õiguslik teovõime

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

§ 81 Valdade ühisasutuse organid

Ühisasutuse otsustamisõigust rakendavad liikmed ühisasutuse koosolekul, või otsustamisõigust kasutab liikmete valitav põhilepinguga kindlaksmääratud organ.

Ühisasutusel võib olla ka teisi põhilepinguga kooskõlas olevaid organeid.

Ühisasutuse koosolek peetakse vähemalt kaks korda aastas. Ühisasutuse koosolekule valib esindaja vallavalitsus või volikogu määratud valla muu avaliku võimu institutsioon. Peale esimeses lõigus nimetatud teiste organite/organite, peab organite/teiste organite koosseis olema niisugune, mis vastab liikmesvaldade volikogudes esindatud eri rühmade/fraktsioonide poolt kohalikel valimistel saavutatud häälte arvule/proportsioonile ühisasutuse territooriumil vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.

§ 82 Valimissobilikkus/-kõlblikkus valdade ühisasutuse organitesse

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

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

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

§ 83 Valdade ühisasutuse finantseerimine

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

§ 84 Valdade ühisasutusest väljaastumine

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

§ 85 Protokolliga (avaliku) tutvumise võimaldamine valdade ühisasutuses

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

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

§ 86 Valdu puudutavate sätete rakendamine valdade ühisasutuses

Valdade ühisasutuse puhul rakendatakse võimaluse korral analoogiliselt seda, mida sätestatakse valdade kohta §-des 2, 3, 8, 12-18, § 19 esimeses lõigus, § 20-23, 27-29, 32, 33, 37-43 ja 6.-9. peatükis. § 8 teist lõiku ei rakendata § 76 lõikes 4 nimetatud valdade ühisasutuse suhtes.

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

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

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