



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

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

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

**II VAHEARUANNE**

Tellijaja: Harjumaa Omavalitsuste Liit

Tallinn 2010

<b>Sissejuhatus.....</b>	<b>3</b>
<b>Töös kasutatud lühendid.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Valdade ja linnade koostöö juhtimisalased, organisatsioonilised ja õiguslikud võimalused ja piirid Eesti õigusruumis.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Kohaliku omavalitsuse koostöö võimalused ja piirid Hartas ja põhiseaduses.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Koostöö organisatsioonilised ja juhtimisalased võimalused ja piirid .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3 Kohaliku omavalitsuse ülesannete ühise täitmise võimalused ja piirid.....</b>	<b>12</b>
1.3.1 Ühise õigusruumi kujundamine.....	12
1.3.2 Koostöö, mis on seotud avalike teenuste osutamise, kuid ei eelda haldusülesannete täitmiseks volitamist ...	15
1.3.3 Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmine koostöös .....	17
<b>2. SA ERKAS poolt koostatud teenusestandardite analüüs.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 Jäätmejaama teenuse standard .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Korraldatud jäätmeveo teenuse standard.....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Kergliiklustee hoolduse teenuse standard .....</b>	<b>28</b>
<b>2.4 Piiriületava kergliiklustee kavandamise, planeerimise ja ehitamise teenuse standard .....</b>	<b>29</b>
<b>2.5 Piiriülese mõjuga detailplaneeringute kavandamine, koostöö koostamisel ja piirinaaber omavalitsuste vahel kooskõlastamise teenuse standard .....</b>	<b>30</b>
<b>2.6 Detailplaneeringu algatamise taotluse vorm.....</b>	<b>32</b>
<b>2.7 Ühisveevärgi- ja –kanalisatsiooni teenuse standard.....</b>	<b>33</b>
<b>2.8 Ühisveevärgi ja/või kanalisatsiooniga liitumise teenuse standard .....</b>	<b>34</b>
<b>2.9 Avaliku ühistranspordi teenuse standard .....</b>	<b>35</b>
<b>3. Kohustusliku koostöö õiguslikud ja organisatsioonilised võimalused Eesti õigusruumis .....</b>	<b>40</b>
<b>4. Kohustusliku koostöö mudel kui alternatiiv ülesannete täitmisel .....</b>	<b>45</b>
<b>5. Õigusliku analüüsi kokkuvõte.....</b>	<b>52</b>
<b>6. Ettepanekud ja lähteülesanne III etapi elluviimiseks .....</b>	<b>55</b>
<b>6.1 Ettepanekud kehtiva õigusruumi raamides:.....</b>	<b>55</b>
<b>6.2 Ettepanekud, mis eeldavad kehtiva õiguskorra muutmist .....</b>	<b>58</b>
<b>Viidatud kirjandus .....</b>	<b>59</b>

## Sissejuhatus

Käesolev töö on Harjumaa Omavalitsuste Liidu (edaspidi HOL) tellimisel ja Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest ning Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue ja Viimsi valla ning Maardu, Saue ja Tallinna linna rahastatava projekti „Pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömodelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine II vahearuanne.

II etapi põhiküsimused sõnastati 15.03.2010 HOL-ile esitatud töö I vahearuanDES. Vastavalt Tallinna Tehnikaülikooli ja HOLi vahel sõlmitud lepingule ja eelnimetatud vahearuanDEle on II vahearuanDE põhiküsimused järgmised:

- Kohaliku omavalitsuse koostöö teoreetiliste aluste piiritlemine lähtudes Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, põhiseadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest.
- Valdade ja linnade koostöö korraldamise õiguslike, organisatsiooniliste ja juhtimisalaste võimaluste ja piiride analüüs kehtivas õigusruumis. Seejuures pööratakse põhirõhk ühise õigusruumi kujundamise ja haldusülesannete (Halduskoostöö seaduse tähenduses) volitamise võimalikkusele ja piiridele kehtivas õigusruumis.
- SA ERKAS poolt välja töötatud avaliku teenuse standardite ning nende rakendamiseks vajalike õiguslike, organisatsiooniliste ja juhtimisalaste valikute analüüs.
- Eesti õigusruumis kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamise võimalikkuse analüüs.
- Lähtudes eelpool toodud analüüsi tulemustest pakkuda välja erinevate avaliku võimu funktsioonide ja avalike teenuste tagamise õiguslikud ja juhtimisalased alternatiivsed lahendused koos nende võimaluste, piiride ja mõjude väljatoomisega ja esitada need pealinnapiirkonna töörühmadele ja projektinõukogule.

Käesolev uurimistöö keskendub uurimistöö objektiks olevatele avalike teenuste valdkondadele. Nimetatud teenused on välja valitud ja heaks kiidetud projektinõukogu poolt ning välja toodud SA ERKAS lõpparuandes. Nimetatud avalike teenuste standarditeks on:

1. Jäätmejaama teenuse standard;
2. Korraldatud jäätmeveo teenuse standard;
3. Kergliiklustee hoolduse teenuse standard;
4. Piiriületava kergliiklustee kavandamise, planeerimise ja ehitamise teenuse standard;
5. Piiriülese mõjuga detailplaneeringute kavandamine, koostöö koostamisel ja piirinaaber omavalitsuste vahel kooskõlastamise teenuse standard;
6. Detailplaneeringu algatamise taotluse vorm;

7. Ühisveevärgi- ja –kanalisatsiooni teenuse standard
8. Ühisveevärgi ja/või kanalisatsiooniga liitumise teenuse standard;
9. Avaliku ühistranspordi teenuse standard.

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

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

Vahearuande valmistas ette Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp koosseisus Sotsiaalteaduskonna dekaan prof Sulev Mäeltsemees, Avaliku halduse instituudi lektor Mikk Lõhmus (PhD) ja Õiguse instituudi magistrant Kristin Teras. Lisaks kasutati erinevate ekspertide abi. Vahearuande tekst arutati töö käigus läbi projektiekspertide Urmas Arumäe ja Toomas Sepaga.

## ***Töös kasutatud lühendid***

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

# 1. Valdade ja linnade koostöö juhtimisalased, organisatsioonilised ja õiguslikud võimalused ja piirid Eesti õigusruumis

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

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

Käesolevas töös ei analüüsita mitteformaalseid koostöö vorme nt ühiste seisukohtade kujundamine, mitteametlikud kohtumised jne. Koostöök on keeruline pidada ka olukorda, kus üks kohaliku omavalitsuse üksus ostab pelgalt teiselt teenust omamata ise mingit mõju selle teenuse kvaliteedile, hinnakujundusele ja tagamise viisile.<sup>1</sup>

## 1.1 Kohaliku omavalitsuse koostöö võimalused ja piirid Hartas ja põhiseaduses

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985.a allkirjastatud ja 28. septembril 1994. a Riigikogu poolt ratifitseeritud Harta.<sup>2</sup> Rahvusvahelise lepingu sätteid on kohaldatavad siseriiklikule õigusele. Hartas sisustab omavalitsusüksuste koostööõigust artikkel 10.

### *Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi*

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

<sup>1</sup> Kas lapse saatmine teise kohaliku omavalitsuse kooli ja selle alusel pearaha maksmine on ikka koostöö? (vt ka Mäeltsemees, Lõhmus 2008 )

<sup>2</sup> RTII, 21.10.1994, 26, 95

Harta eristab kohaliku omavalitsuse valdkondlikul põhimõttel tehtavat koostööd, kohaliku omavalitsuse üksuste ühishuvide eest seismist regionaalsel või üleriigilisel tasandil ning rahvusvahelist koostööd. Seejuures käsitleb koostööd avalike teenuste tagamise eesmärgil Harta artikkel 10.1<sup>3</sup>

- **Harta käsitleb ühelt poolt kohaliku omavalitsus õigust teha vajadusel koostööd ning teisest küljest riigi kohustust vabatahtlikku koostööd lubada ja tagada tulemuslikuks koostööks vajalik õigusruum.**<sup>4</sup>

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

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

---

<sup>3</sup> Harta selgitav raport: „*Artikkel 10.1 käsitleb kohaliku omavalitsuse üksuste valdkondlikku koostööd, mis on suunatud ühiste projektide elluviimisele või ülesannete ühisele lahendamisele, eeskätt valdkondades, kus ülesande iseloomu täita on seda otstarbekas täita omavalitsusülel. Sellise koostöö käigus võib osutuda otstarbekaks osutada kehtiva õigusruumi raames omavalitsusliitude või muude juriidiliste koostöövormide kasutamise. Artikkel 10.2 kohta ütleb kommentaar sõnaselgelt, et artiklis 2 peetakse silmas ühendusi, mille eesmärk on laiem kui valdkondlik koostöö ja selle all mõeldakse kõiki sama liiki kohaliku liiki omavalitsusüksuste koostööd, või koostööd regionaalsel või üleriigilisel tasandil ühishuvide kaitsmise eesmärgil....*“

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

<sup>4</sup> vt ka Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

## 1.2 Koostöö organisatsioonilised ja juhtimisalased võimalused ja piirid

KOKS § 62 näeb ette järgmised kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö organisatsioonilised vormid<sup>5</sup>:

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

Kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatavad ühisasutused luuakse erinevalt liidust konkreetse ülesande täitmiseks. Ühisasutuse all mõeldakse halduslepingu alusel tegutsevat struktuuriüksust, mis ei ole eraldiseisev juriidiline isik. Ühisasutuse moodustamine eeldab asjaomaste volikogude sellekohaseid otsuseid, samuti poolte vahel sõlmitavat lepingut, kus tuleb lahendada ühisasutuse juhtimise, finantseerimise jm küsimused.<sup>6</sup> Käesoleva uurimistöö raames on olulised punktis 3 ja 4 toodud koostöö organisatsioonilised vormid.

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

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

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

- Äriühingud sh osaühing, aktsiaselts ja tulundusühistu;

---

<sup>5</sup> KOKS § 62. Koostöövormid

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

<sup>6</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2008. Ühisasutuse moodustamisevolitusnormi näitena võib tuua 1. 09.2010 jõustunud Põhikooli ja Gümnaasiumiseaduse §61 lõike 3: „Mitme valla või linna poolt ühiselt hallatava kooli (edaspidi ühiskool) asutavad valla- või linnavolikogud. Ühiskooli tegutsemise alused määratakse kindlaks valla- või linnavolikogude volitusel valla- või linnavalitsuste vahel sõlmitava halduslepinguga, milles määratletakse poolte õigused ja kohustused kooli pidamisel.“



- Mittetulundusühing;
- Sihtasutus.

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

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

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

Oluline on siinkohal tähelepanu juhtida asjaolule, et kehtiv õigusruum ei näe ette valdade ja linnade koostööd avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis. Vastavalt TsÜS § 25 lõikele 2 on avalik-õiguslik juriidiline isik institutsioon, mis on loodud avalikes huvides ja juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.<sup>7</sup>

- **Kõik valdade ja linnade moodustatud ja juriidilise isiku staatusega koostööinstitutsioonid põhinevad eraõiguslikul alusel.**
- **Koostööinstitutsiooniks oleva eraõigusliku juriidilise isiku asutamine või selle liikmeks astumine on iga kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu iseseisev kaalutusotsus. Samuti võib iga osalev vald või linn igal ajal oma liikmeksoleku lõpetada.**
- **Maakondlik liit on mittetulundusühing, mille liikmeks saavad olla ainult vastava maakonna kohaliku omavalitsuse üksused.**
- **Tulenevalt Hartast on regionaalse liidu põhiline ülesanne liikmete ühishuvide esindamine piirkondlikul tasandil.**
- **Kehtiv õigus ei näe ette avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuses koostööinstitutsioone.**

Analüüsides erinevaid eraõigusliku juriidilise isiku vorme, siis ilmneb, et kohaliku omavalitsuse eripära kõige rohkem arvestavaks võimalikuks koostöövormiks on mittetulundusühing ning teatud

---

<sup>7</sup> § 25 (2) Avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.

mööndustega sihtasutus. Sihtasustus asutatakse konkreetse vara valitsemiseks ja kasutamiseks, asutaja mõju sihtasustuse tegevusele on kaudne. Mittetulundusühingu või sihtasutuse vormi valikul tuleb lähtuda konkreetsetest eesmärkidest ning nende saavutamiseks vajaliku koostöö ulatusest ja tegevuste eripärast.

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

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

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

Tulenevalt eeltoodust on liikmete suuruse arvestamisel kasutatud erinevaid lahendusi. Kuni 1.07.2009.a kehtinud seaduse redaktsioonis oli § 28 lõikes 1 sätestatud, et juhatuse liikmed määrab üldkoosolek, kui põhikirjas ei ole sätestatud teisiti. Seaduse muutmisel anti juhatuse liikmete määramise ainupädevus üldkoosolekule. Tavaliste mittetulundusühingute puhul oli selline muudatus õigustatud, kuid tekitas probleeme kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös asutatud mittetulundusühingute juhtimisel. Näitena on siinkohal toodud MTÜ Harjumaa Ühistranspordikeskus. Enne seadusemuudatust asutamislepinguga kinnitatud põhikiri nägi ette, et MTÜl on 8 liiget, milles on 1 riigi esindaja, 4 Tallinna linna esindajat ja 3 teiste Keskuse liikmete esindajat. Seejuures nimetas Tallinna juhatusse 4 liiget, Harjumaa Maavalitsus ühe liikme ja ülejäänud 3 liiget valiti üldkoosolekul Harjumaa omavalitsusüksuste hulgast.<sup>8</sup> Põhikirja muutmisel leiti, et seaduses ei ole otsesõnu piiranguid juhatuse liikme kandidaatide ülesseadmise kohta ning sellest lähtudes piirati juhatuse liikme kandidaatide ülesseadmist erinevate liikmete gruppide lõikes.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Põhikirja punktid 5.19-5.22. juhatuse koosseis ja valimine

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

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

5.21. Juhatuses ülejäänud liikmed valitakse üldkoosoleku poolt salajasel hääletusel.

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

<sup>9</sup> 3. juunil 2010.a kinnitatud põhikirja uus redaktsioon:

Selle lahenduse juures on risk, et juhatus jääbki valimata, sest mõne teatud liikme poolt ülesseatud kandidaate üldkoosolek lihtsalt ei kinnitagi ja kuna kandidaadi seadmise õigust kellelgi teisel ei ole, siis ei saa kokku juhatus liikme nõutavat koosseisu.

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

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

KOKSi § 22 ja § 35 tulenevad erisused mittetulundusühingu ja liidu esinduse määramisel. § 22 sätestab volikogu ainupädevuse ning vastavalt paragrahvi lõike 1 punktile 25<sup>1</sup> on valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine volikogu ainupädevuses. Seaduse § 35 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse osalemise juriidilistes isikutes. Vastavalt paragrahvi lõikele 4 otsustab osalemise ja selle lõpetamise mittetulundusühingus **valla- või linnavolikogu**. Selline erisus on tingitud liidust kui omavalitsuste ühishuve esindavast organisatsioonist, mistõttu üldkoosoleku liikmetel peab olema esinduskogu mandaat.

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

---

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

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

## 1.3 Kohaliku omavalitsuse ülesannete ühise täitmise võimalused ja piirid

### 1.3.1 Ühise õigusruumi kujundamine

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

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

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

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

- toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine (§ 22 lg 1 p 5);
- valla või linna arengukava vastuvõtmine ja muutmine (§ 22 lg 1 p 7);
- valla või linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamiseks (§ 22 lg 1 p 29);
- üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine (§ 22 lg 1 p 31);

- üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise (§ 22 lg 1 p 32);
- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja planeerimisseaduse § 10 lõikes 6<sup>1</sup> nimetatud detailplaneeringu kehtestamine (§ 22 lg 1 p 33);
- jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine (§ 22 lg 1 p 36<sup>4</sup>);
- jäätmehoolduseeskirja kehtestamine (§ 22 lg 1 p 36<sup>5</sup>);
- jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, vedamissageduse ja -aja, jäätmeveo piirkondade ja jäätmeveo teenustasu piirmäära kehtestamine. (§ 22 lg 1 p 36<sup>6</sup>);
- muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused.<sup>10</sup> (§ 22 lg 1 p 37);

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

### **Eeltoodust ja kehtivast õigusest tuleneb kolm olulist aspekti:**

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

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

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

<sup>10</sup> Eriseadused- nt ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse § 4 lg 1, § 5 lg 2<sup>1</sup>, § 6 lg 1, § 8 lg 4, § 14 lg 2 alusel volikogu poolt kehtestavad määrused jne

8. *Audru, Tõstamaa, Varbla, Lavassaare ja Koonga valla ühine jäätmekava;*
9. *Tori, Tahkuranna, Surju ja Paikuse valla ning Sindi linna jäätmekava 2010-2014;*
10. *Ridala, Oru, Martna, Risti, Kullamaa, Lihula, Hanila, Nõva ja Vormsi valdades korraldatud jäätmeveo rakendamise tingimused ja kord;*
11. *Vinni, Rakvere ja Rägavere valdade kergliikluse teemaplaneering.*
12. *Setomaa arengukava aastateks 2009-2013, VISIOON AASTANI 2015<sup>11</sup>*

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

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

---

<sup>11</sup> KOKS § 37 lg 4 Arengukava koostatakse kogu valla või linna territooriumi kohta. Täiendavalt võib arengukava koostada:

/.../ 3) mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsusüksuste omavahelisel kokkuleppel.

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

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

Kui seadus ei näe mingis valdkonnas ette halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ja kohustusi ja kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest või ei volitata täidesaatva võimuga seotud ülesandeid, siis on kohalik omavalitsus vaba delegerima avaliku teenuse osutamist nii eraõiguslikule juriidilise isikule (sh valdade ja linnade poolt asutatud eraõiguslikule juriidilisele isikule) ja teisele kohaliku omavalitsuse üksusele, jälgides seejuures valdkonda reguleerivaid õigusakte ja RHSi.<sup>12</sup> Sealjuures võimaldab riigihangete seadus korraldada hanget ühiselt, volitades hanke läbiviimise ühele partnerile või volitada hanget läbi viima kolmandaid isikuid.<sup>13</sup>

Eeltoodud kujul avalike teenuste lepinguline delegerimine ei eelda seega spetsiaalset volitusnormi seadustes, teenuse osutamine realiseeritakse riigihangete üldpõhimõtete<sup>14</sup>, RHSi ja hea avaliku

---

<sup>12</sup> Riigikohus on oma 20.10.2003 otsuses nr 3-3-1-64-03 teema piiritletud alljärgnevalt: „Avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida aga nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslike lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi. Eeltoodu ei puuduta juhtumeid, kus halduslepingu sõlmimine toimub otseselt avaliku õiguse normide alusel.”

<sup>13</sup> RHS § 16 (1) Hankijad võivad korraldada riigihanke ühiselt, volitades ühte hankijatest riigihanget korraldama. /.../ (2) Hankijal on õigus volitada teisi hankijaid täitma kõiki tema riigihanke korraldamisega seotud käesolevast seadusest tulenevaid kohustusi. (3) Hankijal on õigus volitada teisi isikuid tegema hankemenetlusega seotud toiminguid.

<sup>14</sup> RHS § 3 „Riigihanke korraldamisel on hankija kohustatud järgima järgmisi põhimõtteid:

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

halduse tava kohaselt<sup>15</sup>. Ühise teenuse osutamiseks on võimalik asutada ka juriidiliseks isikuks mitteolev kohaliku omavalitsuse üksuste ühisasutus samuti lubab RHS teatud tingimustel tellida teenuseid ilma hankemenetlust läbi viimata valla või linna omandis (või valdade ja linnade ühisomandis) olevalt ettevõtetelt (nn *in-house* hanked)<sup>16</sup> Selliste ettevõtete moodustamise otstarbekus nõuab eelnevat finantsanalüüsi ja ei kulu käesoleva uurimistöö mahtu.

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

---

<sup>15</sup> [http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL\\_raport.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf)

<sup>16</sup> RHS § 14 lg 1 p 13) *hankija sõlmib lepingu äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega, või sihtasutusega, mille ainuasutaja on see hankija või mille kõik asutajad on see hankija koos teiste hankijatega ja mille tegevus on peamiselt seotud asjade müümisega, teenuste osutamisega või ehitustööde tegemisega tema osanikuks või aktsionäriks või asutajaks olevatele hankijatele, tingimusel et see äriühing või sihtasutus on hankijale müüdavad asjad või asjade valmistamiseks, teenuste osutamiseks või ehitustööde tegemiseks vajalikud vahendid hankinud samas korras, nagu oleks käesolevast seadusest lähtuvalt pidanud hankima see hankija ise.*



### 1.3.3 Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmine koostöös

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

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

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

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

Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete üleandmisel mittetulundusühingutena tegutsevatele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele või teistele valdade ja linnade poolt asutatud juriidilistele isikutele (mittetulundusühingule) ei ole seadustes erisätteid. Neile haldusülesande volitamisel kehtivad samad reeglid, mis kõikidele teistele institutsioonidele. Erisused puuduvad ka maakondlikule kohaliku omavalitsuse üksuse liidule avaliku halduse ülesande volitamisel.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> KOLS § 9. Liidu täidetavad kohaliku omavalitsuse ülesanded (1) Liit täidab kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel. (2) Kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidab liit nende kohaliku omavalitsuse üksuste eest, kelle volikogu on otsustanud ülesande liidu kaudu ühise täitmise. (3) Avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral. (4) Seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

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

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

Omaette kategooria moodustavad järelevalveküsimused ja eeskätt karistusvõimu volitamine. Riigikohus on asunud seisukohale, et karistusfunktsiooni kui ühte riigi (ja kohaliku omavalitsuse) tuumfunktsiooni ei saa eraõiguslikule juriidilisele isikule volitada.<sup>18</sup> Arvestades, et kohaliku omavalitsuse koostööinstitutsioonid põhinevad kõik eraõiguslikul alusel (vt ka peatükk 1.2), siis on koostööinstitutsioonile karistusvõimu andmine sisuliselt välistatud. Samas võib see mitme käesoleva uurimistöo objektiks oleva avaliku teenuse (nt ühistransport, jäätmehooldus) tagamisel olla ülesande efektiivseks täitmiseks vajalik.

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

### **1.3.3.1 Seadustes sätestatud võimalused haldusülesannete volitamiseks**

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

1. Ühistranspordiseadus;
2. Jäätmeseadus;
3. Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus;

<sup>18</sup> Riigikohtu üldkogu lahend 3-1-1-86-07 (ühistranspordi piletikontrolliga seotud väärtegade menetlemise delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule) “*Karistusvõimu ning sealhulgas süüteo menetlust oma terviklikkuses - koos võimaliku kohtumenetlusega - ei saa aga käsitada (tavalise) haldusülesannete täitmisena. Seetõttu ei saa üldkogu arvates VTMS § 9 p-s 3 ja § 10 lg-s 5 ning ÜTS § 54<sup>11</sup> lg-s 3 sätestatud osas, mis võimaldab halduslepingu alusel delegeerida riigi karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule, lugeda seadusereservatsiooni nõudega täielikus kooskõlas olevaks. /.../ Oluline on silmas pidada, et tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg-s 1 sätestatust on eraõiguslik juriidiline isik erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik. Seega tähendab karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule delegeerimine vähemalt selle möönmist, et karistusvõimu võidakse teostada ka mistahes erahuvidest lähtuvalt.*”

4. Planeerimisseadus;

5. Teeseadus

Kaks viimatinimetatud seadust kohaliku omavalitsuse haldusülesande volitusnormi.<sup>19</sup>

## **Ühistranspordiseadus**

§ 5. Omavalitsusorgani ülesanded

(1) Omavalitsusorgan oma haldusterritooriumil:

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

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

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

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

5) **annab seaduse §-s 34<sup>20</sup> ettenähtud juhtudel sõitjateveo tegevuslubasid, sõidukikaarte ja liinilubasid;**

6) **sõlmib vastavalt seaduse §-s 12<sup>21</sup> sätestatule vedajatega avaliku teenindamise lepinguid ning korraldab avalikke konkursse vedajate valimiseks avalikule liiniveole ja kommertsliiniveole seaduse § 34 lõikes 5 loetletud juhtudel;**

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

8) avaliku teenindamise lepingu alusel rahastab avalikku liinivedu oma eelarvest ja riigieelarvest ning ettevõtjate sihteraldistest;

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

10) hüvitab tema poolt kehtestatud sõidusoodustused;

---

<sup>19</sup> Planeerimisseaduse § 10 lg 6: Kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks käesoleva paragrahvi lõike 8 punktis 1 nimetatud tegevuse ulatuses. Viimane aga ei ole käesoleva töö kontekstis rakendatav ja asjakohane.

<sup>20</sup> § 34 lg 3 (3) Ühistranspordiloa ja selle alusel sõidukikaardi andmise võib Vabariigi Valitsuse korralduse alusel volitada mittetulundusühingule. Sellekohase halduslepingu sõlmib majandus- ja kommunikatsiooniminister /.../ (9) (Tegevusloa ja liiniloa võib anda ka käesoleva seaduse § 7 alusel moodustatav piirkondlik ühistranspordikeskus.

<sup>21</sup> § 12 (2) Pädev ametiasutus võib olla ka käesoleva seaduse § 7 alusel asutatav piirkondlik ühistranspordikeskus.

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

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

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

(3) Piirnevate haldusterritooriumidega omavalitsusorganid võivad omavahelisel ja asukohajärgse maavalitsusega kokkuleppel toetada nende haldusterritooriume ühendavaid maakonnaliine oma eelarvest ja riigieelarve sihtotstarbelisest toetusest.

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

#### § 7. Piirkondlik ühistranspordikeskus

**(1) Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus.**

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

(3) Piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanne on tagada elanikele keskuse asutajate ettenähtud tegevuspiirkonnas, selle territooriumi haldusjaotusest sõltumata, soodsamad ja majanduslikult tõhusamad ühistransporditeenused, mille aluseks on ühtne liinivõrk, kooskõlastatud sõiduplaanid ning ühtne piletisüsteem. Piirkondlik ühistranspordikeskus ei või täita vedaja funktsioone.

#### Jäätmeseadus

##### § 66. Korraldatud jäätmevedu

(1) Korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse kohaliku omavalitsuse üksuse valitud ettevõtja poolt.

**(1<sup>1</sup>) Jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või viimase volitatud mittetulundusühingul.**

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

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

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

#### ***Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus<sup>22</sup>***

*§ 4. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamine ja arendamine*

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

---

<sup>22</sup> Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus lubab haldusülesannet täitma vee-ettevõtja, kuid kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö kontekstis ei ole see otseselt aktuaalne:

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

ÜVKKS § 10. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hooldamine

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

## 2. SA ERKAS poolt koostatud teenusestandardite analüüs

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

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

Standardite analüüsimisel kasutatakse järgmist struktuuri:

### *Teenuse eesmärk*

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

### *Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid:*

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

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

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

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

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

### *Riigihangete seadus*

§ 13. Riigihangete konsolideerimine ja korraldamise volitamine

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

#### *Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt*

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

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

#### *Välja töötatavad õigusaktid ja muud perspektiivsed dokumendid*

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

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

#### *Finantseerimismudel*

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

#### *Alternatiivid*

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

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

## 2.1 Jäätmejaama teenuse standard

### *Teenuse eesmärk*

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

### *Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid:*

#### *Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*

§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

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

36<sup>4</sup>) jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine;

36<sup>5</sup>) jäätmehoolduseeskirja kehtestamine;

#### *Jäätmeseadus*

§ 59. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava vastuvõtmine

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

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

§ 71. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskiri

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

### *Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt*

- Jäätmejaama teenuse standard on sisuliselt ühise jäätmejaamade võrgustiku kujundamine ning ühtsetel nõuetel põhinevate jäätmejaamade võrgustiku rakendamine pealinnapiirkonnas. Lisaks eeldab standardi rakendamine nendel nõuetel põhinevate jäätmejaamade opereerija(te) valikut arvestades riigihangete seaduses sätestatud menetlusnorme, lepingute sõlmimist ja sõlmitud lepingute järelevalvet.
- Antud standardi rakendamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine ning ühtsetel tingimustel avaliku teenuse osutamine. Avaliku halduse ülesande volitamine käesoleva teenuse raames aktuaalne ei ole.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu, käesolevas uurimistöös välja



pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad ning teenuse finantseerimismudel.

- Vastavalt JäätS § 39 lg 5 kujundatakse jäätmekäitluskohtade võrgustik vastavalt valla või linna jäätmekavale. Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb ettepaneku koostada pealinnapiirkonna ühine jäätmekava.
- Jäätmejaamade ülevõlpidamise küsimustes pakume kaks alternatiivi:
  1. Jäätmejaama opereerimiseks korraldab riigihanke vald või linn, kelle territooriumil jäätmejaam asub. Teenuse finantseerimine toimub vastavalt jäätmekavas sätestatud jäätmejaama teeninduspiirkonnas elava vastava valla või linna elanike arvu osatähtsusele ja väljatöötatud finantseerimismudelile.
  2. Pealinnapiirkonnas moodustatakse JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> nimetatud mittetulundusühing, kes korraldab riigihanke jäätmejaama opereerimiseks, sõlmib lepingud ja korraldab teenusepakkujate üle järelevalvet ning arveldab valdade ja linnadega.

### ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

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

### ***Finantseerimismudel***

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

- Ülesande finantseerimismudel eeldusel, et jäätmejaama ülevõlpidamist<sup>23</sup> korraldab iga vald või linn eraldi sõlmides jäätmejaama teeninduspiirkonnades asuvate kohaliku omavalitsuse üksustega lepingud teenuse finantseerimiseks.
- Ülesande finantseerimismudel eeldusel, et jäätmejaamade ülevõlpidamist korraldab üks pealinnapiirkonna valdade ja linnade poolt vabatahtlikult moodustatud koostööinstitutsioon. (mittetulundusühing)

### ***Alternatiivid***

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

## **2.2 Korraldatud jäätmeveo teenuse standard**

### ***Teenuse eesmärk***

---

<sup>23</sup> Ülevõlpidamise all mõistetakse riigihangete korraldamist jäätmejaamas teenusepakkuja(te) leidmiseks, teenusepakkuja üle järelevalve korraldamiseks jms

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

### ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid***

#### *Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*

##### § 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

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

36<sup>4</sup>) jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine;

36<sup>5</sup>) jäätmehoolduseeskirja kehtestamine;

36<sup>6</sup>) jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, vedamissageduse ja -aja, jäätmeveo piirkondade ja <sup>jäätmeveo teenustasu piirmäär</sup> kehtestamine.<sup>24</sup>

#### *Jäätmeseadus*

##### § 59. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava vastuvõtmine

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

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

##### § 66 korraldatud jäätmevedu

(1<sup>1</sup>) Jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või viimase volitatud mittetulundusühingul.

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

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

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

(2) Kohaliku omavalitsuse volikogu võib riigihangete seaduses sätestatud korras korraldatud jäätmeveo riigihanke korraldamisega seonduvate ülesannete täitmiseks volitada teist kohaliku

---

<sup>24</sup> 2010 suvel muudeti jäätmeseadust (RTI, 09.07.2010, 44, 260) ja jäätmete teenustasude piirmäärade mõiste seadusest kaotati. Samal ajal unustati muuta KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>6</sup> ja nimetatud punktis on teenustasude mõiste endiselt sätestatud.

omavalitsuse üksust, mittetulundusühingut või sihtasutust, mille liige vastav kohaliku omavalitsuse üksus on ning mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused või kohaliku omavalitsuse üksuste liit.

§ 71. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskiri

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

### ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

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

### ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

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

### ***Finantseerimismudel***

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

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

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

### ***Alternatiivid***

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

## **2.3 Kergliiklustee hoolduse teenuse standard**

### ***Teenuse eesmärk***

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

### ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid***

#### ***Teeseadus***

Teeseaduses ei ole antud tee omanikule volitusnorme üldaktide andmiseks või avaliku halduse ülesande täitmiseks volitamiseks. Standard puudutab vahetult *avalike teenuste osutamist* koostöös. Teeseaduse alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002. a määruse nr 45 „Tee seisundinõuded“ §2 lg 2 kohustab tee omanikul tagama tee määrusega kehtestatud seisundinõude, kuid lubab kohaliku omavalitsuse kaalutlusel rakendada ka kõrgemat seisunditaset.

### ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

- Kergliiklusteede hoolduse standard tähendab sisuliselt ühise õigusruumi kujundamist ja teatud tingimustel ühist avaliku teenuse osutamist.
- Avaliku halduse ülesande volitamine käesoleva teenuse raames aktuaalne ei ole.

- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu.
- Piiriületavate kergliiklusteede korral peavad kohaliku omavalitsuse üksused igal konkreetsel juhul otsustama, kas nad korraldavad kergliiklustee hooldamiseks riigihanke koos või volitavad riigihanget läbi viima ühe kohaliku omavalitsuse üksuse või eraõigusliku institutsiooni.
- Kergliiklusteede hoolduse eest tasub iga kohaliku omavalitsuse üksus vastavalt tegelikule töömahule ning seetõttu ei ole eraldi finantseerimismudeli väljatöötamine vajalik.

#### ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

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

#### ***Finantseerimismudel***

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

#### ***Alternatiivid***

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

## **2.4 Piiriületava kergliiklustee kavandamise, planeerimise ja ehitamise teenuse standard**

#### ***Teenuse eesmärk***

Pealinnapiirkonna piiriületavate kergliiklusteede terviklik kavandamine ja väljaehitamine.

#### ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid :***

##### *Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*

##### *§ 22. Volikogu pädevus*

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

31) üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine;

32) üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise;

##### *Planeerimisseadus*

##### *§ 8. Üldplaneering*

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

(2) Üldplaneeringu võib koostada:

- 1) mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsuste omavahelisel kokkuleppel;
- 2) teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud eesmärkidele. /.../

### ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

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

### ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

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

### ***Finantseerimismudel***

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

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

### ***Alternatiivid***

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

## **2.5 Piiriülese mõjuga detailplaneeringute kavandamine, koostöö koostamisel ja piirinaaber omavalitsuste vahel kooskõlastamise teenuse standard**

### ***Teenuse eesmärk***

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

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

### ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid***

#### *Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*

##### § 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

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

#### *Planeerimisseadus*

##### § 5. Valla või linna ehitusmäärus

Kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse:

1) /.../

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

### ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

- Piiriülese mõjuga detailplaneeringute kavandamine, koostöö koostamisel ja piirinaaber omavalitsuste vahel kooskõlastamise teenuse standard tähendab sisuliselt ühise õigusruumi loomist detailplaneeringute menetlemisel. Kuna detailplaneeringute menetluskorralduslikud küsimused sätestatakse valla või linna ehitusmääruses, siis eeldab see pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste ehitusmäärustesse vastavate täienduste tegemist.
- Antud standardi rakendamisel ei ole aktuaalne avaliku halduse ülesande volitamine ja avaliku teenuse osutamine.
- Standardi rakendamiseks sõlmivad pealinnapiirkonna vallad ja linnad koostöölepingu, milles fikseeritakse standardis sätestatu ja käesolevas uurimistöös välja pakutud õigusaktide väljatöötamise eest vastutajad ja tähtajad.

### ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

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

### ***Finantseerimismudel***

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

### ***Alternatiivid***

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

## **2.6 Detailplaneeringu algatamise taotluse vorm**

### ***Eesmärk***

Standardi eesmärgiks on kehtestada ühine detailplaneeringute algatamise taotlusvorm.

### ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid***

#### *Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*

§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

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

#### *Planeerimisseadus*

§ 5. Valla või linna ehitusmäärus

Kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse:

1) /.../

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

### ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

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



### ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

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

### ***Finantseerimismudel***

Eraldi finantseerimismudeli koostamine ei ole põhjendatud.

### ***Alternatiivid***

Käesoleva teenusestandardi raames alternatiive ei pakuta.

## **2.7 Ühisveevärgi- ja -kanalisatsiooni teenuse standard**

### ***Teenuse eesmärk***

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

### ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid***

#### ***Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus /redaktsioon/***

§ 4. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamine ja arendamine

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

§ 8. Ühisveevärgist vee võtmine ja reovee juhtimine ühiskanalisatsiooni

/.../

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

§ 10. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hooldamine

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

### ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused***

- Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni standard hõlmab vee-ettevõtjale ja tarbijale kehtivaid ühisveevärgi – ja kanalisatsiooni teenuse tingimusi.

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

### ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimiselased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

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

### ***Finantseerimismudel***

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

### ***Alternatiivid***

Käesoleva teenuse alternatiiviks on pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste baasil ühisveevärgi ja kanalisatsiooni valdkonnas **kohustusliku koostöö institutsiooni** moodustamine (vt pkt 5) Samas erineb Eesti ühisveevärgi ja kanalisatsiooni mudel Põhjamaade sh Helsingi omast, kuna Põhjamaades kuuluvad vee-ettevõtted munitsipaalomandisse. Eestis on AS Tallinna Vesi sisuliselt eraomandis, teiste üksuste vee-ettevõtted valdavalt munitsipaalomandis. Koostööinstitutsiooni pädevusse jääks mudeli kohaselt üksnes õigustloov ning järelevalvealane tegevus.

## **2.8 Ühisveevärgi ja/või kanalisatsiooniga liitumise teenuse standard**

### ***Eesmärk***

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

## ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid***

### *Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus*

#### § 5. Liitumine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga

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

(2<sup>1</sup>) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud leping sõlmitakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise eeskirja alusel. Eeskirja kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu ning see peab sisaldama:  
/.../

## ***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

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

## ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

- Pealinnapiirkonna valdade ja linnade koostööleping standardi rakendamise kohta
- Pealinnapiirkonna linnade ja valdade ühine ühisveevärgi ja kanalisatsiooni liitumise eeskiri (perspektiivne)

## ***Finantseerimismudel***

Vt eelmine standard.

## ***Alternatiivid***

Vt eelmine standard.

## **2.9 Avaliku ühistranspordi teenuse standard**

### ***Eesmärk***

- Avaliku omavalitsustevahelise ühistransporditeenuse eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksuste elanikele vajadusi rahuldaval ning sõiduautoga võrrelduna

konkurentsivõimelisel tasemel ühistransport mobiilseks liikumiseks Tallinnast muusse omavalitsusse või vastupidi teiste (avalike) teenuste või töökohtade kättesaamiseks ning ilma autota elulaadi soodustamiseks vähendamaks sõiduautode igapäevast kasutamist omavalitsustes asuvatel teedel, parkimiskoormust Tallinna kesklinnas ning transpordi tekitatavat keskkonnamoormust.

- Avaliku omavalitsusesisese ühistransporditeenuse eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuste üksuste elanikele võimalus mobiilseks liikumiseks elukondlike vajaduste rahuldamiseks, teenuste või töökohtade kättesaamiseks ning ilma autota elulaadi soodustamiseks vähendamaks sõiduautode igapäevast kasutamist omavalitsustes asuvatel teedel, parkimiskoormust omavalitsuse keskuses ning transpordi tekitatavat keskkonnamoormust.
- Toitava reisi täiendavaks eesmärgiks on võimaldada omavalitsuses elavatele inimestele ühendus Tallinnaga majanduslikult ökonoomseimal viisil.
- Laste ühistranspordi teenuse eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuste üksustes elavatele koolieelses normaalõppekavaga õppeasutuses käivatele lastele või normaalõppekavaga koolis õppivatele õpilastele mugav transpordiühendus igapäevase liikumise hõlbustamiseks õppeasutuse ja kodu vahel vähendamaks sõiduautodest põhjustatavat liiklusmoormust õppeasutuste juures ning transpordi tekitatavat keskkonnamoormust.

### ***Standardi rakendamisel kohalduvad õigusaktid ja neis sisalduvad volitusnormid***

#### *Ühistranspordiseadus<sup>25</sup>*

##### § 5. Omavalitsusorgani ülesanded

(1) Omavalitsusorgan oma haldusterritooriumil:

/.../

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

/.../

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

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

---

<sup>25</sup> 15.09.2010 seisuga on Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium ette valmistanud uue Ühistranspordiseaduse eelnõu. Muuhulgas sisaldab see eelnõu volitusnormi teenusestandardi kehtestamiseks:

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

1) *valla- või linnaliinide sõiduplaanide koostamise nõuded;*

2) *ühistranspordi teenindustaseme normid valla- või linnaliinidel.*

Ühistranspordikeskuse pädevust eelnõu ei muuda.

/.../

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

10) hüvitab tema poolt kehtestatud sõidusoodustused;

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

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

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

/.../

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

§ 7. Piirkondlik ühistranspordikeskus

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

§ 24. Ühistransporditeenuse hinna ja tariifi ning sõidupiletihinna kehtestamine

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

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

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

§ 29. Avalikul liiniveol kehtivad sõidusoodustused

/.../

Iga-aastase sõidusoodustuse ulatuse määrab:

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

§ 53<sup>5</sup>. Järelevalve teostaja pädevus

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

***Standardi rakendamise organisatsioonilised, õiguslikud ja juhtimisalased võimalused kehtiva õiguse kohaselt***

- Avaliku ühistranspordi standard hõlmab endast avaliku omavalitsustevahelise ühistranspordi, avaliku valla või linnasisese ühistranspordi ja laste ühistranspordi teenuse korraldamise

alused, nõuded ühistransporditeenuse liinivõrgule, sagedusele, reisimugavustele ning piletimüügisüsteemile.

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

### ***Välja töötatavad õigusaktid ja muud dokumendid***

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

#### ***Alternatiivvariandina:***

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

### ***Finantsmudel***

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

- AS ERKAS poolt välja töötatud standardi rakendamise maksumus sh riigi dotatsiooni vajadus piletitulu prognoos ning kohaliku omavalitsuse üksuste finantseering kehtiva olukorra jätkudes;

- Standardi rakendamise maksumus ja osapoolte finantspanus eeldusel, et pealinnapiirkonna vallad ja linnad (va Tallinn) annavad koolibussiliinide korralduse (sh integreerides neid tavaliiinidega) Harjumaa Ühistranspordikeskusele.
- Standardi rakendamise maksumus ja osapoolte finantspanus eeldusel, et pealinnapiirkonna vallad ja linnad (kaasa arvatud Tallinn) annavad kogu valla- ja linnasisese ühistranspordi korralduse Harjumaa Ühistranspordikeskusele.

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

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

### *Alternatiivid*

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

### 3. Kohustusliku koostöö õiguslikud ja organisatsioonilised võimalused Eesti õigusruumis

Eesti õiguslik raamistik on teatavasti selline, et igasugune kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö saab olla pelgalt vabatahtlik. Samas näiteks ühistransporti on efektiivne korraldada teatud ruumilises ulatuses. Samuti ei ole ühistransporti võimalik ja ka mõistlik korraldada nii, et osa teenuspiirkonna omavalitsusest süsteemiga liitub ja osa mitte. Vastavalt KOKS § 6 lõikele 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada valla või linnasisest ühistransporti, kuid ühistranspordi korraldamine üksnes ühe kohaliku omavalitsuse ulatuses on ilmselt igas riigis, aga vaieldamatult Eesti olukorda arvestades ilmselgelt ebapraktiline. Väikesed kohaliku omavalitsuse üksused pole selleks majandus- ega haldussuutlikud ja neis puudub ilmselt ka vajadus lokaalse ühistranspordiveo korraldamiseks, samas kui suuremad linnad oma tagamaaga eeldavad seal ühistranspordi regionaalset korraldust. (Brans 1992) Aastakümneid on arenenud riikidest teada sealsed ühtsed tariifitsoonid ja vastavalt ühised piletid suurema linna ja tema tagamaa bussi- ja/või rongiliikluses jne. Kui ühistranspordi korraldus on seotud teenuse ruumilise ulatusega siis näiteks haridusvõrk (nt gümnaasiumihariduse korraldamine<sup>26</sup>), sotsiaalasutuste võrgustik, jäätmekäitluskohtade võrgustik jne on seotud teenuse kasutajate arvuga ja sellest tulenevalt selliste asutuste mõistlike ülevalpidamiskuluga. Üle-eestilises mastaabis tuleb silmas pidada valdade ja linnade erinevat majanduslikku ja haldusvõimekust ja sellest tulenevalt võimet tagada igas riigi piirkonnas avalike teenuste kättesaadavus ja osutamine kõige soodsamatel tingimustel.<sup>27</sup>

Praktika aga näitab, et vabatahtlik koostöö haldusülesannete täitmisel alati ei toimi.<sup>28</sup> Probleem oli eriti aktuaalne mõned aastad tagasi seonduvalt Tallinna ühistranspordiga, mille finantseerimist ei

---

<sup>26</sup> Palju on diskuteeritud selle üle, kas gümnaasiumihariduse korraldamine on üldse kohaliku elu küsimus või tegemist on pigem riigielu küsimusega.

<sup>27</sup> Viimast on rõhutanud ka Riigikohus oma lahendis [3-4-1-8-09](#): „Tähtis kriteerium kohalike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse omavalitsusüksuse puhul on see, et selle omavalitsusüksuse osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes. Nii näiteks ei ole PS § 28 mõtte kohaselt aktsepteeritav olukord, kus peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, riigi erinevates piirkondades olulisel määral varieeruv sõltuvalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Osutatud sätte kohaselt ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus.“ Kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmine ja avalike teenuste koostöös tagamine võib olla sellele probleemile lahenduseks.

<sup>28</sup> Iseloomulik on Narva linna põhjendus maakondlikust liidust väljaastumisele: „Narva linn on Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu liige aastast 1994. Liikmelisuse viimaste aastate praktika näitab, et kasu, mis Narva saab liidus osalemisest on tunduvalt väiksem, kui linn toetab liidu tegevust rahaliselt. Samal ajal Narva on suurim linn Ida-Virumaal, kuid linnal on kaks esindajat liidu Üldkogus nagu ka teistel liikmetel - väiksematel kohaliku omavalitsustel. See teeb otsustamisprotsessi ebasoodsaks Narva linnale.“ [www.narva.ee](http://www.narva.ee)



pidanud vajalikuks pealinna ümbruse vallad ja linnad, keda harjumuspäraselt teenindas üksnes pealinna eelarvest (osaliselt) doteeritud ühistransport. Vaidluste tulemusel, kusjuures sellega kaasnes Tallinna „ähvardus“ bussiliinid linna piiril lõpetada, moodustati Harjumaa Ühistranspordikeskus kui vabatahtliku koostöö institutsionaalne vorm. (Mäeltsemees, Lõhmus 2008) Ühistranspordi korraldusega seotud probleemid on aga tänaseni aktuaalsed.<sup>29</sup>

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

Käesoleva uurimistöõ alapeatükis 1.1 jõuti järeldusele, et Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse koostööd puudutavad artiklid annavad kohalikule omavalitsusele õiguse koostööd teha ja riigil kohustuse tagada koostöö tegemiseks vajalik õiguslik ruum. Õiguslikku küsimuse võib teoreetiliselt tekitada ka see, kuivõrd on kohaliku omavalitsuse kohustuslik koostöö kooskõlas Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega. Harta siiski ei välista seda, et mõnes valdkonnas on koostöö (mõeldakse koostööd käesoleva uurimistöõ tähenduses) muudetud riigi poolt kohustuslikuks. Pole väheoluline lisada, et kohustusliku koostööd kasutavad mitmed pika omavalitsustraditsiooniga riigid nt Soome.

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

Alljärgnevalt analüüsitakse kohustusliku koostöö vastavust PS-ga. Vastavalt PS tegeleb kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimustega.<sup>30</sup> 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*

<sup>29</sup> Vt nt Postimees 01.02.2010 „Andres Laisk: ühistransport vajab uut mõtet“; Taavi Aas “Taavi Aas: tallinlastest ja piletihindadest”

<sup>30</sup> § 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.

*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."<sup>31</sup>*

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

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

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

*„Avalikke kohustusi<sup>32</sup> 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. Ühe sellise näitena võib tuua juba varem nimetatud ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamise, haridus- või sotsiaalasustuste võrgustiku või piirkondliku arengu küsimused.

<sup>31</sup> Riigikohtu lahend 16.03.2010 nr [3-4-1-8-09](#)

<sup>32</sup> Harta eestikeelses tõlkes on termin „*Public responsibilities*“ tõlgitud kui „*Riigi kohustused*“ Ilmselt oleks õige nimetatud termin tõlkida kui „*avalikud kohustused*“, mis on ka Harta eesmärgiga kooskõlas.

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

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

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

- Avalik huvi;
- Asutamine seaduse alusel.

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

Seega tuleb vastavalt seadusele iga kohaliku omavalitsuse üksuste teenusepiirkonna avalik-õigusliku koostööinstitutsiooni, olgu selleks pealinnapiirkond, maakond või muu koostööpiirkond asutamiseks vastu võtta eraldi seadus või täiendada seadust iga konkreetse üksuse moodustamisel analoogiliselt Ülikooliseadusele. Urmas Arumäe on oma doktoritöös (2010) toonud ühe lahendusena maakonna nimetamise avalik õiguslikuks ja maakonna lisamise TSÜS § 25 lg 2 olevasse loetellu. See lahendaks formaaljuriidiliselt maakonnapõhise teenusepiirkonna küsimuse, kuid ei aita siis kui ratsionaalne teenusepiirkond ei kattu maakonna piiridega. Kui seda Arumäe pakutud alternatiivi kasutada, siis

peab säilima võimalus vajadusel maakonnapiiride üleste avalik-õiguslike teenusepiirkondade loomiseks selleks igal eraldi juhul vastuvõetava seadusega

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

Kohustusliku koostöö mudeli õiguslikul sisustamisel tuleb lahendada järgmised põhimõttelised küsimused:

- Kohustusliku koostöö korras täidetava ülesande ja teenuspiirkonna määratlemine;
- Kohustusliku koostöö juriidilise vormi määratlemine- kas kohustuslik koostöö põhineb ühisasutuse või eraõigusliku juriidilise isiku raames või on mõistlik õiguslikult sätestada avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis koostööinstitutsioon;
- Mida peab muutma kehtivates seadustes, et kohustuslik koostöö saaks tõrgeteta rakenduda ja toimida;
- Kuidas lahendada koostööinstitutsiooni otsustusprotsess tagades erinevate liikmete vahelise õiglase otsustusprotsessi (arvestades nii liikmete suurust kui osapoolte hulka);
- Kuidas on üles ehitatud koostööinstitutsiooni finantsmudel, sh rahastamissüsteem ja järelevalve korraldus.

## 4. Kohustusliku koostöö mudel kui alternatiiv ülesannete täitmisel

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

Rõhutame, et piirkondlik kohustuslik koostöö ei tähenda piirkondlikku (kahetasandilist) kohalikku omavalitsust. Harta artikli 3.2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse olemasolu tarvilikuks tingimuseks vahetult elanike poolt valitud esinduskogu.<sup>33</sup> Harta analoogiat rakendades ja mõiste „omavalitsus“ tähendust tõlgendades on uurimistöo autorid seisukohal, et ükskõik millist tasandit saab omavalitsuslikuks (*a la piirkondlik omavalitsus, linnaosa/osavalla omavalitsus*) nimetada üksnes siis, kui tal on vahetult elanike poolt otsevalitud esinduskogu, kellel omakorda on õigus kehtestada kohalikke makse jne. Siinkohal tuleb rõhutada, et kohaliku demokraatia tagamise ülesanne on primaarne eeskätt elanikule kõige lähemal asuval valitsemistasandil (Phillips 1996) Sellel tasandil võib demokraatia tagamise eesmärgi nimel teha mõõndusi majandusliku efektiivsuse osas. Piirkondlikul tasandil pole kohaliku demokraatia tagamine esmatähtis, oluline on avalike ülesannete täitmine soodsaimatel tingimustel. (Lõhmus 2008)

### 4.1 Organisatsiooniline mudel

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

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

### 4.2 Juhtimise alused

---

<sup>33</sup> „Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud esinduskogu liikmed. *Antud esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid.* See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.“

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

**Tabel 1**

Pealinnapiirkonna valdade ja linnade rahvastik

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

Allikas: rahvastikuregister

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

Piirkonnanõukogu moodustamisel pakub Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp välja 4 alternatiivset varianti.

#### *Alternatiiv 1: Eesti mudel*

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

**Tabel 2**

Piirkonnanõukogu moodustamine alternatiiv 1 rakendamisel

	<b>Esindajad</b>	<b>Esindajad</b>

	(igaühel 1 esindaja ja 1 hääl)	(igaühel 2 esindajat ja 2 häält)
Tallinn	1	2
Maardu	1	2
Saue linn	1	2
Harku vald	1	2
Jõelähtme vald	1	2
Kiili vald	1	2
Rae vald	1	2
Saku vald	1	2
Saue vald	1	2
Viimsi vald	1	2
<b>KOKKU</b>	<b>10</b>	<b>20</b>

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

#### *Alternatiiv 2: Osaline Põhjamaade mudel*

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

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

**Tabel 3**

Piirkonnanõukogu moodustumine alternatiiv 2 rakendamisel

	<b>Alternatiiv 2.1</b> <b>Häälte arv</b>	<b>Alternatiiv 2.2</b>
Tallinn	9	9 häält, 1 esindaja
Maardu	1	1 hääl, 1 esindaja
Saue linn	1	1 hääl, 1 esindaja
Harku vald	1	1 hääl, 1 esindaja

Jõelähtme vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Kiili vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Rae vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Saku vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Saue vald	1	1 hääl, 1 esindaja
Viimsi vald	1	1 hääl, 1 esindaja
<b>KOKKU</b>	<b>18</b>	18 häält, 10 esindajat

### Alternatiiv 3: Põhjamaade mudel

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

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

**Tabel 4**

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

	Reformierakond	Eesti Keskerakond	IRL	Sotsiaaldemokraatlik erakond	Erakond Eestimaa Rohelised	Valimisliidud
Tallinn	35440	114013	32939	20928	4655	4028
Maardu	1105	2195	0	296	0	4312
Saue linn	1078	331	973	0	0	895
Harku vald	1371	676	2611	223	298	621
Jõelähtme vald	1003	356	528	0	0	1023
Kiili vald	487	148	285	70	0	1218
Rae vald	1885	1805	1319	0	0	772



Saku vald	1207	259	291	0	0	2441
Saue vald	829	881	896	0	0	1859
Viimsi vald	1557	679	2439	620	0	3136
<b>KOKKU</b>	<b>45962</b>	<b>121343</b>	<b>42281</b>	<b>22137</b>	<b>4953</b>	<b>20305</b>
Koefitsient	3,219	8,499	2,962	1,551	0,347	1,422
<b>Kohti piirkonnanõukogus</b> (18 liiget)	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Koefitsient	6,439	16,999	5,923	3,101	0,694	2,844
<b>Kohti piirkonnanõukogus</b> (36 liiget)	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

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

#### *Alternatiiv 4 Läti mudel*

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

Läti mudeli kohaselt valib piirkonnanõukogu liikmed koostööd tegevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude esimeestes koosnev kogu, kusjuures otsus tehakse konsensuslikul alusel. Kui mõni liige nõuab, siis viiakse läbi hääletus ja otsusevastuvõtmiseks on vajalik üle poolte häältest, kes peavad esindama üle poolte planeerimisregiooni elanikkonnast.

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

#### *Piirkonnanõukogu pädevus*

Piirkonnanõukogu pädevus põhineb klassikalisel üldkoosoleku pädevusel. Selleks on:

1. Põhikirja kinnitamine ja muutmine;
2. Koostööinstitutsiooni eelarve kinnitamine, muutmine ning aastaaruande kinnitamine;
3. Koostööinstitutsioonile delegeeritud valdkondades seadustes volitatu põhjal arengudokumentide vastuvõtmine;
4. Koostööinstitutsioonile delegeeritud valdkondades seadustes volitatu põhjal üldaktide andmine;

5. Koostööinstitutsiooni juhatuse (juhataja) valimine ja tagasikutsumine;
6. Koostööinstitutsiooni struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitamine;
7. Juhatuse (juhataja) ja teenistujate tasude suuruse kinnitamine;
8. Liikmete sihtotstarbeliste maksete ja muude maksete suuruse ja tasumise korra kindlaksmääramine;
9. Audiitori määramine.

#### *Juhatus ja järelevalveorgan*

Juhatuse valib piirkonnanõukogu, kusjuures diskussiooni objektiks on järgmised küsimused:

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

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

#### *Varad ja finantseerimise alused*

Finantseerimismudel lahendatakse vastavalt OÜ Rimess analüüsi tulemustele

#### *Järelevalve*

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

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

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

#### **4.3 Õiguslikud alused**

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

- Kohustusliku koostööpiirkonna moodustamise ning vajadusel koostööpiirkonnas täidetavad ülesanded (nt sätestades, et valla- ja linnasisese ühistransporti ja jäätmehooldust võib (peab) korraldama valdade ja linnade koostöös.)

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

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

## 5. Õigusliku analüüsi kokkuvõte

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

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

eraldi juriidilise isiku vormis koostööinstitutsiooni moodustamist. Ühised hanked võib korraldada põhitegevusena riigihankeid korraldav eraõiguslik juriidiline isik või üks kohaliku omavalitsuse üksus teiste volitusel ja esitatud lähtetingimuste alusel. Samuti võib teenust osutada valdade ja linnade ühisasutus.

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

**I vahearuanDES käsitletud välisriikide (Soome, Rootsi, Norra, Läti) seadused on kohaliku omavalitsuse koostöö õiguslike, organisatsiooniliste ja juhtimisalaste küsimuste sätestamisel märksa üksikasjalikumad. (vt I etapi vahearuanne)**

Kohustusliku koostöö võimalikkuse analüüsi käigus tehti järgmised järeldused:

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

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

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

### **Kokkuvõte**

- Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp rõhutab seisukohta, et arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju 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.
- Sellises vormis kohustusliku koostöö mudel eeldab alternatiivide läbiarutamist, finantseerimismudeli väljatöötamist ja seejärel „Pealinnapiirkonna seaduse“ ning teiste seaduste muutmise sätete väljatöötamist.
- Õiguslikku mudelit ei saa käsitleda lahuselt ülesande finantseerimismudelist.
- Ülejäänud Eestis valdade ja linnade koostöö tarbeks reguleerida koostöö alused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (praegune X peatükk), sätestades seal teenusepiirkondade moodustamise alused, linnade ja valdade ühisasutuste ja mittetulundusühingu vormis toimuva koostöö õiguslikud, organisatsioonilised ja juhtimise alused, samuti sätteid, mis võimaldavad sellist koostööd vajadusel korraldada kohustuslikus korras.

## 6. Ettepanekud ja lähteülesanne III etapi elluviimiseks

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

### 6.1 Ettepanekud kehtiva õigusruumi raamides:

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb projektinõukogule ettepaneku töötada uurimistöö III etapis välja järgmised ühised ja/või identsed õigusaktid ja koostöölepingud:

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

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

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

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

**Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb projektiõukogule ettepaneku töötada välja järgmised finantseerimismudelid:**

*Jäätmejaama standardi korral*

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

*Korraldatud jäätmeveo standardi korral*

- Ülesande finantseerimismudel eeldusel, et korraldatud jäätmevedu viib ellu üks pealinnapiirkonna valdade ja linnade poolt moodustatud koostööinstitutsioon. (mittetulundusühing). Nimetatud finantseerimismudelit käsitleda komplekselt jäätmejaama teenuse mudeliga.

*Piiriületavate kergliiklusteede kavandamise standardi korral*

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

*Avaliku ühistransporditeenuse standardi korral*

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



(kaasa arvatud Tallinn) annavad kogu valla- ja linnasisese ühistranspordi korralduse Harjumaa Ühistranspordikeskusele.

## 6.2 Ettepanekud, mis eeldavad kehtiva õiguskorra muutmist

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

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

Lähtudes projektinõukogu ettepanekutest töötab Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp välja „Pealinnapiirkonna seaduse“ eelnõu ja teiste seaduste vajalikud muudatusettepanekud (KOKS, Jääts, ÜTS)

**Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp teeb projektinõukogule ettepaneku töötada välja järgmine finantseerimismudel:**

- **Jäätmejaama teenuse standardi, korraldatud jäätmeveo teenuse standardi ja ühistranspordi teenuse standardi ühtne finantseerimismudel eeldusel, et nimetatud teenuste tagamist hakkab korraldama avalik-õiguslik koostööinstitutsioon. Seejuures hinnata:**
  1. Koostööinstitutsiooni moodustamise ja ülevalpidamise halduskulusid ning erinevate partnerite osakaalu nende kulude katmisel (sh arvestades kohaliku omavalitsuse üksuste enda vastavate kulude vähenemist)
  2. Konkreetsete teenuste finantseerimist arvestades teenuse omatulu (piletitulu, jäätmete vastuvõtu tasud, trahvidest laekuv tulu jms), kohaliku omavalitsuse üksuste finantseerimist ja riigipoolset dotatsiooni)

## Viidatud kirjandus

1. **Arumäe, U.** 2010. Territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus. Doktoritöö. Estonian Business School ((EBS) Kättesaadav: [www.ebs.ee/public/oppeosakond/doktoriope/Arum\\_e\\_2010\\_varuta.pdf](http://www.ebs.ee/public/oppeosakond/doktoriope/Arum_e_2010_varuta.pdf)
2. **Brans M.** 1992. Theories of local government reorganizations. *Public Administration* 1992:70, pp 429-451.
3. **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.
4. **Lõhmus, M.** 2008. Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. Decentralisation of Public Administration in Estonia. Doktoritöö. Tallinna Tehnikaülikool. Kättesaadav: <http://digi.lib.ttu.ee/i/?293>
5. **Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.** 2008. Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspilsetas apkartnes pašvaldību ekonomikas problemas. Krastinš, O.; Vanags, E. (Toim.). Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers (pp 192 - 204). Riga, Latvia: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde
6. **Olle, V.** 2002. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus / doktoritöö; Tartu : Tartu Ülikooli kirjastus.
7. **Phillips, A.** 2006. Why does Local Democracy Matter? In L. Pratchett and D. Wilson (eds.) *Local democracy and Local Government* Basingstoke: Maximillian, 188-209
8. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2008 Teine täiendatud trükk. Kirjastus Juura.