

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Elis-Ketter Heinaru

**KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUSE SEADUSE (KOKS) § 22 LÕIKE 2
REALISEERIMISE ÕIGUSLIKKE PROBLEEME**

Magistritöö

Juhendaja

Ass Jüri Liventaal

Tallinn

2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. PEATÜKK	9
1.1. Kohaliku omavalitsuse olemusest.....	9
1.2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded	12
1.2.1. Omavalitsuslikud ülesanded.....	13
1.2.2. Riiklikud ülesanded.....	14
1.3. Kohaliku omavalitsuse organid	15
1.3.1. Volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu.....	15
1.3.3. Valitsus kui kohaliku omavalitsuse täitevorgan.....	20
2. Võimu delegeerimise instituut	20
2.1. Võimu delegeerimise olemus ja põhimõtted.....	22
2.2. Õiguspärase delegeerimise eeldused ja delegeerimisega kaasnevad probleemid	26
2.3. Edasivolitamine.....	32
3. Delegeerimise instrumendid	32
3.1. Kohaliku omavalitsuse õigusaktid.....	34
3.1.1. Üldakt ehk määrus	34
3.1.2. Üksikakt.....	38
3.2. Delegatsiooninorm	39
3.2.1. Generaaldelegatsioon.....	41
3.2.2. Spetsiaaldelegatsioon	41
2. PEATÜKK	43
1. Kohaliku omavalitsuse pädevusse antud küsimuste lahendamise delegeerimine	
valitsusele.....	43
1.1. Volikogu ülddelegatsioonid valitsusele	45
1.2. Volikogu ülddelegatsioonile sarnanevad spetsiaaldelegatsioonid	52
1.3. Seaduste rakendamisega kaasnenud eridelegatsioonid.....	55
2. De lege ferenda	57
KOKKUVÕTE	61
The legal issues of the implementation of the article 22 section 2 of the Local	
Government Organisation Act	64
SUMMARY.....	64

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	67
1.4. Kasutatud kirjanduse loetelu.....	67
1.5. Kasutatud normatiivaktide loetelu.....	68
1.6. Kasutatud kohtupraktika loetelu	68
<i>Riigikohtu halduskolleegiumi otsused.....</i>	<i>68</i>
<i>Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused.....</i>	<i>69</i>
<i>Riigikohtu üldkogu otsused</i>	<i>69</i>
<i>Euroopa Kohtu otsused</i>	<i>69</i>
<i>Üliõpilastööd.....</i>	<i>70</i>
<i>Elektronilised allikad</i>	<i>70</i>
LISAD.....	72
Lisa 1 Piloteeriv uurimus	72
Lisa 2 Pilootkogumik.....	140
Lisa 3 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu 126 SE I koos seletuskirja ja ekspertarvamusega	142

SISSEJUHATUS

“Väliselt ta ei ole küll ilus, aga ta on tugev ja sitke, ta on püsinud sajandist sajandisse vaatamata igasugustele tuultele, tulgu need siis läänest või tulgu need idast, tulgu need põhjast või tulgu need lõunast. Välk, mis tuleb tormiga, ei purusta teda, sest kadakal on see omadus, et hoiab end ühte maaga: ühte oksa purustades ei hävine teised.”¹

Sellise metafooriga iseloomustab kohalikku omavalitsust ja tema püsivust läbi aegade Eesti küllap üks tunnustatumaid õigusteadlasi, riigimees ja Eesti ühiskonna saatusekujundaja Jüri Uluots. Ta ei ole ükski, sarnaseid seisukohti on väljendanud näiteks ka tema kaasaegsed Artur-Tõeleid Kliimann, Eugen Madisson jt. Midagi põlist ja just eesti rahvale tema korraldatud iseolemises omast peab ju siis kohaliku omavalitsuse fenomenis olema. See mõte oli esimene põhjus, mis tõi kohaliku omavalitsuse valdkonna käesoleva magistritöö autori (edaspidi Autor) huviorbiiti juba õigusõpingute esimestest kursustest alates.

Teiseks oli Autori isiklik kogemus Rae valla kui oma koduvalla igapäevases korraldustegevuses, mille mõjusid nii positiivses kui ka küsitavas toimes pidevalt tunda sai. Nende kogemuste hulka kuulus nt ka koerte ja kasside pidamise eeskiri.

Kolmas ja juba õigusteaduslikust aspektist kokkupuude tuli üliõpilaste õppekava kohaste uurimistöde kaudu. Autor valis 2012. aastal assistent Jüri Liventaali juhendatava uurimistöe II teemaks Rae valla avaliku korra, heakorra ja koerte ning kasside pidamise legitiimsuse küsimused.² Selle tegemisel jooksid Autori jaoks esmakordselt kokku õpingute käigus saadud teoreetilised teadmised ja tegelik elu, praktika nagu see on. Sealhulgas sai Autor uurimise läbi kogemuse kohaliku omavalitsuse poolt pädevus ületamise kohta, kui volikogu või valitsus annab riigielu küsimusi reguleerima asudes määruse üldse ilma volitusnormita või volitusnormi eesmärgist, sisust ja ulatusest väljudes. Ja see pani ka mõtisklema niisuguse käitumise põhjuste ja tagajärgede kohta ning suunas neid uurima. Ei saa ju olla, et kõik volikogud ja valitsused on *a priori* õigusnihilistid, siin võivad esineda palju keerulisemad ja varjatud faktorid, tuli Autorile mõte.

Neljas asjaolu kasvas loogiliselt välja eelmisest ja suunas juba konkreetsemalt käesoleva magistritöö tema suunas. Nii autor kui ka tema õpingukaaslane Ingrid Ajangu, kellel oli sama

¹ J. Uluots. Omavalitsuste tähtsus Eestis ajaloolisest seisukohast (1933). J. Uluots. Seaduse sünd. Eesti õiguse lugu. Tartu: ilmamaa, 2004, lk 57.

² E-K.Heinaru. „Rae Vallavolikogu 11. märtsi 2003.a määruse nr 9 ”Rae valla avaliku korra eeskirja, heakorra eeskirja ning koerte ja kasside pidamise eeskirja kinnitamine” lisa 3 muutmise” formaalne ja materiaalne õiguspärasus.” Uurimistöö II. Tallinn, 2012.

juhendaja juures sarnase valdkonna reguleerimise objektiga teema, suhtlesid tihedalt omavahel ja vahetasid saadud kogemusi.³ Muu hulgas ilmnis mõlema uuritavas kogumis tähelepanek, et vallavolikogud jätsid mitmed eeskirjad ise sisustamata ja delegeerisid need *de facto* vallavalitsustele.⁴ Üksikjuhtude kohaldamisnormid jäid aga koguni vallaametnike sisustada.

Siit tuleneski viienda asjaoluna mõte uurida **delegeerimise** instituuti ja selle konkreetseid toimeid Eesti õiguskorras kohaliku omavalitsuse organite tööpraktikas. Teema kavandamisel ilmnis, et otseselt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁵ (KOKS) § 22 lg 2 ja 3 rakenduspraktika ja õiguslike mõjude analüüsi (ÕMA) kontekstis ei leidnud autor spetsiaalselt sellele teemale pühendatud doktoridissertatsioone ega ka magistritöid.⁶ Ka ilmneb selle küsimuse käsitlemine Autorile kättesaadavateks olnud uurimistöodes vaid fragmentaarselt ja põhjuste ning tagajärgede sügavama uurimiseta.

Seega on uudsuse ja väheuuritud valdkonna avastamine Autori jaoks kuuendaks ja tugevalt motiveerivaks asjaoluks osundatud teemaga tegeleda. Sellega käib lahutamatuult vaikimisi kaasas Eesti Vabariigi põhiseaduse⁷ (PS) §-s 14 kehtestatud kogu avaliku võimu poolt õiguste ja vabaduste tagamise kohustus.⁸ Aga samas nähtus Autorile üllatusena, et delegeerimine on toonud kaasa probleeme juba Eesti Vabariigi alguskümnendil! Nimelt juba 2. novembrist 1928. aastast pärineb Riigikohtu lahend, kus Riigikohtul tuli vaagida, kas minister või riigiametnik on õigustatud oma võimu edasi andma või delegeerima.⁹ Asudes tulevase magistritöö jaoks empiirilist ainet koguma, avastas Autor teatud üllatusega, et volikogude poolt valitsustele delegeerimise praktika on küllaltki laialdaselt levinud, mitte ei piirdu erandlike juhtudega. Ka ilmnis üsna peatselt, et levinud on nii üld- ehk generaaldelegatsioon kui ka eri- ehk spetsiaaldelegatsioon. Kirjandust kohaliku omavalitsuse sisemist korralduslikku poolt puudutavate küsimuste kohta on seejuures üsna napilt, delegeerimise

³ I. Ajangu. „Saue Vallavolikogu 27.detsember 2007 määruse nr 020 "Saue Valla Avaliku Korra eeskiri" materiaalne ja formaalne õiguspärasus“. Uurimistöö II. Tallinn, 2012.

⁴ Autor märgib *de facto* seepärast, et uurimistöö tegemise käigus ja ka käesoleva magistritöö tegemisel ilmnis üsna ulatuslikult, et selline delegeerimine ei ole vormistatud *expressis verbis* regulatsioonidega, vaid faktilise toime läbi.

⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus—RT I 1993, 37, 558; RT I, 30.12.2015, 82.

⁶ KOKS § 22 lõiked 2 ja 3 sätestavad: “(2) Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.

(3) Kohaliku omavalitsuse volikogu võib delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohdades koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires.

[RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]”.

⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus—RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

⁸ PS § 14 sätestab: „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.“.

⁹ E. Madisson. Võimu delegeerimisest. Eesti Politseileht, 8.01.1929, nr 1 (367).

kohta aga praktiliselt mitte. Seda korvab küll mingil määral kohtupraktika ja õiguskantsleri järelevalvetegevuse praktika, kuid ilmselt oleks vaja enamat.¹⁰ Loodetavasti suudab ka käesolev magistritöö anda teatud lisaväärtust nimetatud valdkonnas ja virgutab uutele uuringutele.

Autor märgib, et delegerimise instituut leidis *expressis verbis* väljundi KOKS-s mitte selle algversiooni vastuvõtmisel 1993. aastal, vaid alles kuus aastat hiljem, 1999. aastal, kui §-s 22 lisandusid lõiked 2 ja 3.¹¹ Seejuures seaduseelnõu 123 SE I algatamise faasis ilmneb selle üsna napist seletuskirjast, et seaduseandja tahtena on subjektiivteleoloogilisest aspektist tõlgendatav eesmärk anda kohaliku omavalitsuse organitele orientiir seadustes umbmäärase pädevuse ületamiseks, samuti suuremate kohalike omavalitsuse üksuste volikogude töökoormuse vähendamiseks.¹² Autori põhitähelepanu on seejuures fokuseeritud just KOKS-i § 22 lõikele 2 kui eesmärgilt, piiridelt ja mahult laiaulatuslikule delegerimise alusele. Samas ei ole Autor leidnud osundatud sätte terviklikku ja hõlmavat *seaduse mõju järeelhindamist*.¹³ Autor leiab, et ehkki KOKS-i § 22 lõige 2 on jõus palju aastaid enne hea õigusloome ja normitehnika eeskirja¹⁴ (edaspidi HÕNTE) kehtima hakkamist, ei saa ometi nimetatud asjaoluga õigustada selle sätte seaduse mõju järeelhindamise puudumist käesoleva ajani. Seda püüab korvata vähemalt probleemide teadvustamise tasemel käesolev magistritöö.

Ülaltoodust tulenevalt on käesoleva magistritöö üks põhieesmärke uurida, kas 123 SE-s nimetatud eesmärgid peegeldasid ja peegeldavad Euroopas ja mujal tunnustatud suundumusi

¹⁰ Näiteks RKHKo nr 3-3-1-25-02, p 15 ja õiguskantsleri ettepanek Mikitamäe Vallavolikogu 30.05.2007 määruse nr 7 "Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine" kooskõlla viimiseks KOKS-i ja PS-iga. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_4_mikitamae_vallavolikogule_vallavalitsuse_teenistujate_palgamaarad.pdf.

¹¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus—RT I 1999, 75, 705.

¹² 123 SE I seletuskirja (vt käesoleva töö lisa nr 3) lk 2 ülalt seitsmes ja kaheksas lõik sätestavad: „Paragrahvi 25 lõike 3 lisamine eelnõusse on tingitud vajadusest reguleerida ebamääraselt kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuseüksuse või kohaliku omavalitsuseorgani pädevusse delegeeritud ülesannete lahendamist. Lõike 3 kohaselt kuulub eelnimetatud küsimuste lahendamine valitsuse kompetentsi, kui volikogu ei ole otsustanud teisiti. Selline säte aitab vähendada suuremate kohalike omavalitsuse üksuste volikogude töökoormust, seejuures jääb volikogu otsustada, milliste küsimuste lahendamine peab tingimata jääma volikogu pädevusse. Kohaliku omavalitsuse volikogule antakse eelnõuga õigus valitsusele edasi delegeerida muudatuste tegemine aasta jooksul ametiasutuste struktuuris ja teenistujate koosseisus volikogu poolt kinnitatud teenistujate üldarvu ja palgafondi piires.“. Seletuskirja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, 123 SE I.

¹³ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määrusega nr 180 antud „Hea õigusloome tava ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõikes 6 sätestatakse: „Kui seaduseelnõus on § 46 lõike 2 punkti 7 kohaselt ette nähtud seaduse mõjude järeelhindamise aruande esitamine, siis juhendatakse selle koostamisel järeelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse (Autori rõhutis):

- 1) seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamiskriteeriumid;
- 2) mõjude analüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele;
- 3) huvirühma tagasiside;
- 4) edasine tegevuskava.“

¹⁴ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. — RT I, 29.12.2011, 228.

ja käsitlusi ka objektiivteleoloogilisest aspektist ja kas regulatsioon on jätkuvalt asjakohane. Eelnevast ja juba enne teema kinnitamist kogutud empiirilisest materjalikogumist joonistub välja Autori hüpotees: objektiivteleoloogilisest aspektist võib KOKS-i § 22 lõige 2 olla pragmaatiliselt Eesti spetsiifilise olustiku keskne selle vastuvõtmise ajal ja toonud kaasa kontrollimatu tegevuse delegerimisel, mis kestab käesoleva ajani.

Samas on käesolev magistritöö mõeldud piloteerivana ulatuslikuma uurimistöö suhtes, milleks võiks olla kas Autori tulevane doktoridissertatsioon või *seaduse mõju järeelhindamise* uurimistööd asjaomaste institutsioonide poolt (näiteks Siseministeerium).

Enne käesoleva magistritöö kirjapanekut viis autor läbi piloteeriva uurimuse perioodil kevad 2015 kuni märts–aprill 2016 (lisatud tutvumiseks iseseisva uurimusena käesolevale magistritööle). Just nimetatud uurimus andis ülevaate, milliseid vigu valla- ja linnavolikogud teevad, kui otsustusküsimuseks on volikogu ülesannete delegerimise täitevorganitele, toetades seejuures magistritöö põhiuurimust ning andes sellele oma raskuspunkti.

Oma ülesehituselt järgib Autor liigendatud struktuuri: magistritöö on jagatud kaheks suuremaks peatükiks. Peatükid jagunevad omakorda jagudeks, paragrahvideks ja punktideks. Sellega peaks saama võimalikult ratsionaalselt ja põhjanevalt avada antud magistritöö mõjuspunkte. Teema avamisel lähtub Autor ratsionaalsuse ja ammendavuse põhimõttest, pakkudes lugejale võimalust liikuda ülddimensioonist üksikule. Seeläbi saab teema lahtimõtestamine kõige loogilisema ülesehituse.

Esimeses peatükis antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse õiguslikuks olemusest ja tema ülesannetest. Samuti on esimeses peatükis olulisel kohal kohaliku omavalitsuse poolt antava määruse ja delegerimise kui instituudi teoreetiline käsitlus. Selle peatüki eesmärk on aidata nii autoril kui ka lugejal teemas orienteeruda, avades selleks magistritöö teemakäsitluse teoreetilisel tasandil. Esimeses peatükis avatakse kohaliku omavalitsuse ja tema ülesannete sisu ning antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse õigusaktidest, määrusandlusõigusest ja delegerimise teoreetilisest käsitlusest.

Teine peatükk on pühendatud käesoleva magistritöö jaoks läbi viidud piloteeriva uurimuse tulemuste tutvustamisele ja analüüsimisele. Kõnealuses peatükis antakse ülevaade piloteeriva uurimuse raames tuvastatud probleemidest ning ka uurimuse käigus kogutud andmete analüüsimisel ilmnunud delegerimiste seaduspärasustest. Tuvastatud probleemide kohta tehakse teises peatükis üldistavad järeldused ning pakutakse välja autoripoolsed *de lege ferenda* ettepanekud. Lisana on toodud piloteeriva uurimuse vältel koostatud ja analüüsi aluseks võetud tabel.

Allikatena kasutas Autor eelkõige vaadeldavaid määrusi, Riigikohtu lahendeid ja õiguskantsleri seisukohti. Autor leiab, et kättesaadavate allikate valik on tehtud käesoleva teema uurimiseks kõige otstarbekamal viisil. Lisaks eelnimetatud allikatele kajastatakse töös ka teoreetilist õiguskirjandust.

Autor järgis käesoleva töö komponeerimisel läbivalt analüütilist ja võrdlevat meetodit. Meetodite valikul lähtus Autor eeldusest, et teoreetilise kirjanduse ja olemasoleva kohtupraktika analüüs ning piloteeriva uurimuse valimiga seostatud analüüs on iga õigusteadusliku uurimistöö eelduslik alge. Seda täiendab võrdlevate aspektide väljatoomine uurimisobjekti ja -eseme ringis põhiseadus-seadus-määrus. Konkreetsete teadusmeetoditena on eeltoodu kontekstis kasutatud dokumentaalanalüüsi, analüüsil aga selekteerimist, rühmitamist ja klassifitseerimist, samuti nii induktiivset kui ka deduktiivset käsitlust.

Käesolevas magistritöös ei teostata põhiseaduslikku normikontrolli iga piloteeriva uurimuse valimisse sattunud määruse osas.

Autor soovib tänada juhendajat Jüri Liventaali suurepärase koostöö, mitmete arendavate diskussioonide ja kogu käesoleva töö valmimisel osutatud abi eest.

Käesolevat magistritööd enim iseloomustavad märksõnad: avalik õigus, haldusõigus, delegeerimine ja kohalik õigus.

1. PEATÜKK

1.1. Kohaliku omavalitsuse olemusest

Saksa omavalitsusteadlane Wolfgang Gisevius on öelnud: „Elanike ühiskondlike soovide esimese adressaadina on kohaliku omavalitsuse osa ülitähtis.“¹⁵ Kohaliku omavalitsuse ajaloolise tähtsuse kohta on Jüri Uluots märkinud järgmist: “Ei ole õiguslikku põhimõtet, mis võiks Eestis võistelda omavalitsuse ideega vanuselt, pädevuselt ja kasvatuslikult. Eesti omavalitsus on olnud nurgakiviks, millele praegune aeg tugineb.”¹⁶

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse eripäradest nii funktsiooniti kui riigiti, ei ole kohaliku omavalitsuse termin üheselt määratletav ning seetõttu esineb selle kohta õiguskirjanduses mitmeid määratlusi.¹⁷ Inglise omavalitsusteadlase K. Daviesi järgi on kohaliku omavalitsuse mõiste paradoks. Tema kohaselt eeldab see keskset võimu, millele kohalik omavalitsus teatud määral allub, kuid samas millest ta on teatud määral vaba ja sõltumatu.¹⁸ Peter Schöber määratleb kohalikku omavalitsust kui normatiivset (kõlbelist) korda, mida toodeti ja taastoodetakse tulevikus teadlike ja tahtlike, see tähendab enne ühiskonnastatud (kõlbeliseks muudetud) subjektide kaudu.¹⁹ Vallo Olle määratleb ühe võimalusena Eesti olustikus kohalikku omavalitsust järgmiselt: “Kogukonnaliikmete poolt (vahetult või valitud organite kaudu) kohaliku elu küsimuste seaduste alusel iseseisva lahendamiseks kohaliku omavalitsuse üksustes, millel on kodaniku-, koha- ja objektilähedust tagav legitimatsioonisüsteem.”²⁰

Vallo Olle kohaselt ulatub kogukondliku omavalitsuse traditsioon nii antiikaja polise demokraatiasse kui ka keskaja seisusliku riigi linna- ja külakogukondadeni. Ka Eestis ulatub kohalik omavalitsus muinasaega.²¹ Kohalike omavalitsuste tähtsus ajaga ei vähenenud ning seetõttu sisaldasid kohaliku omavalitsuse õiguslikud alused nii 1920. aasta, 1930. aasta kui ka 1937. aasta põhiseadustes. Kohalike omavalitsuste sügavat juurdumist nii Eesti ühiskonda kui ka õiguskorda näitab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) vastuvõtmine 2. juunil 1993. aastal, pidades silmas, et Eesti ratifitseeris Euroopa kohaliku omavalitsuse harta²² (edaspidi EKOH) 28. septembril 1994. aastal. Euroopa kohaliku

¹⁵ W. Gisevius. Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis. ESDP Kirjastus, 1993, lk 11.

¹⁶ Uluots (viide 1), lk 56.

¹⁷ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Juura, 2014, lk 87.

¹⁸ P. Schöber. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2003, lk 28.

¹⁹ *Ibid.*, lk 37.

²⁰ Olle (viide 17), lk 87–88.

²¹ *Ibid.*, lk 26.

²² Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. — RT II 1994, 26, 95; RT II 2011, 08.03.2011, 3.

omavalitsuse harta ratifitseerimise seadusega^{23, 24} kohustus Eesti järgima EKOH kõiki artikleid, aga selleks ajaks olid EKOH põhimõtted leidnud kajastamist KOKS-is²⁵.

Enamiku riikide põhiseadustes leiduvad kohaliku omavalitsuse põhimõtted.²⁶ PS-is on kohalikule omavalitsusele pühendatud XIV peatükk. Professor Rolf Stoberi hinnangul näitab kohaliku omavalitsuse põhiseaduses väljatoomine selle erilist väärtustamist.²⁷ Saksa põhiseaduses mainitakse kohalikku omavalitsust artiklis 28, mis omakorda paikneb II peatükis „Liit ja liidumaad“. Austria põhiseaduses kõneleb kohalikust omavalitsusest artikkel 118 ja Itaalia põhiseaduses artikkel 117.

EKOH tunnistab kohaliku kogukondade õigust omavalitsusele, jättes nende täpse korralduse üle otsustamise õiguse riikidele. EKOH artikli 3 lõike 1 kohaselt tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Sama artikli teise lõike esimese lause kohaselt kasutavad seda õigust otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Eesti Vabariigi põhiseadus (edaspidi PS) ei sisalda küll kohaliku omavalitsuse legaalseaduse definitsiooni, kuid siiski annab aimu kohaliku omavalitsuse olemusest, öeldes, et kõikide kohaliku elu küsimuste otsustamine ja korraldamine on seaduste alusel iseseisvalt tegutsevate kohalike omavalitsuste pädevuses.²⁸ Samuti annab PS kohalikule omavalitsusele tema põhiseaduslikud õigused.²⁹ KOKS-i § 2 lõikes 1 on esitatud kohaliku omavalitsuse termini reaalseaduse definitsioon ning selle kohaselt on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

Eestis rajanevad kohaliku omavalitsuse üksused detsentralisatsiooni süsteemil, mille kohaselt on seadusandja tunnustanud kohaliku omavalitsuse üksust kui territoriaalsel alusel põhinevat

²³ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus—RT II 1994, 26, 95.

²⁴ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus § 2.

²⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu 126 SE I seletuskiri (vt käesoleva töö lisa nr 3).

²⁶ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, pkt 14, komm 2.

²⁷ R. Stober, Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikku omavalitsust puudutavatele sätetele, lk 4.

²⁸ PS § 154 lõige 1.

²⁹ Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii hõlmab endas õigussubjektsuse garantii, enesekorraldusõiguse garantii, finantsgarantii, kohaliku eelarve iseseisvuse garantii ja õiguste kaitse garantii.

isikute ühendust riigi kõrval eraldiseisva õigussubjektina.³⁰ Ka EKOH preambul rõhutab kohaliku omavalitsuse seost võimu detsentraliseerimise põhimõtetega, märkides, et kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine Euroopa eri riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisele. Detsentraliseerituse riigivõimust määrab seadustega kohalikule omavalitsusele antud iseseisvus ning sellega, et PS-is eristatakse kohalikku omavalitsust järjekindlalt täidesaatvast riigivõimust, rakendatakse Eestis detsentraliseerimisprintsipi.³¹ Detsentralisatsiooni süsteemi puhul annab seadusandja otsustamisõiguse iseseisvatele õigussubjektidele, kelle organid ei asu ühtses hierarhilises süsteemis riigi haldusorganitega.³²

Kohalike omavalitsuste realiseerimiseks on kohalikule omavalitsusele nii EKOH-s kui ka PS-is teatud õiguste kompleks, mis loob kohalikule omavalitsusele garantii. Kohaliku omavalitsuse garantiid on Vallo Olle määratlenud järgmiselt: „Kohaliku omavalitsuse garantii (tagatis) on PS 14. peatükis (§-d 154, 155, 158–160) (põhiseaduslik garantii) ja EKOH-s sätestatud konstitutsiooniõiguslike normide kompleks, mis kohaliku omavalitsuse avaliku halduse süsteemis vormilise ja sisulise eksisteerimise eesmärgil võimaldab konkreetsele kohaliku omavalitsuse üksusele riigi ja teiste kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes teatud õiguste kogumi ja evib ka riigikorraldusliku struktuuriprintsiibi kvaliteeti.”³³ Kohaliku omavalitsuse garantii tuumaks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigus tuleneb PS-i § 154 lõikest 1, mille kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

PS loetleb ammendavalt põhiseadusliku autonoomiaga varustatud avalik-õiguslikud isikud ning sama seaduse § 154 lõike 1 kohaselt on ka kohaliku omavalitsuse üksus varustatud põhiseadusliku autonoomiagarantiiga.³⁴ Põhiseaduslik autonoomiagarantii on antud neile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kes vajavad põhiseaduslikku kaitset riigi eest. Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat, mille tähtsust rõhutatakse ka Riigikogu poolt 16. detsembril 1994. aastal ratifitseeritud EKOH preambulis, mille kohaselt on kohalikul omavalitsusel oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia. Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. aasta otsuses nr 3-4-1-1-05 on märgitud: „Iseseisva otsustamise põhimõte tähendab seda, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed

³⁰ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 2 komm 4.

³¹ Madise (viide 26), komm 3.

³² Madise (viide 30), komm 6.

³³ Olle (viide 17), lk 182.

³⁴ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 9 komm 5.2.2.

saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust ning seada esikohale kohaliku huvid.“³⁵

1.2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded

EKOH artikkel 4 näeb ette kohaliku omavalitsuse võimupiirid. PS-i kohaselt on kohaliku omavalitsuse otsustada ja korraldada kõik kohaliku elu küsimused, kusjuures kohalik omavalitsus lahendab neid küsimusi iseseisvalt, kuid lähtudes seadusega sätestatud piiridest.³⁶ PS-i § 154 lõige 1 annab kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse (õigus lahendada kõiki kohalike elu küsimusi), otsustamise ja korraldamise iseseisvuse ning kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse põhimõtteid.³⁷ Riigikohtu üldkogu on oma 19. aprilli 2005. aasta otsuse nr 3-4-1-1-05 punktis 18 öelnud: “Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu.”³⁸ PS-i §-st 154 tulenevalt on võimalik kohaliku omavalitsuse täidetavad avalikud ülesanded jagada kaheks – PS-i § 154 lõikest 1 tulenevad kohaliku omavalitsuse täidetavad omavalitsuslikud ülesanded ning sama paragrahvi lõikest 2 tulenevad kohaliku omavalitsuse täidetavad riiklikud kohustused. Omavalitsuslike ülesannete kohta on Riigikohus öelnud järgmist: “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.”³⁹ Eelnimetatud ülesannete jaotusest tulenevalt on PS-is kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete liigitamisel võetud aluseks dualistlik teooria.⁴⁰ Avalike ülesannete dualistliku mudeli kohaselt eristatakse kohaliku omavalitsuse ülesannete puhul omavalitsuslikke ülesandeid ja riiklikke ülesandeid. Lisaks dualistlikule mudelile tuntakse avalike ülesannete liigitusel põhilise alusmudelina ka monistlikku mudelit, mille puhul on kohalik omavalitsus kohustatud oma territooriumil ja oma vastutusel täitma kõiki avalikke ülesandeid, kui seadus ei sätesta teisiti.⁴¹

³⁵ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 17.

³⁶ Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Kohalik omavalitsus Eestis. Siseministeerium, 2008, lk 7.

³⁷ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 154 komm 1 ja 2.

³⁸ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 35.

³⁹ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 12.

⁴⁰ Madise (viide 37), komm 1.4.

⁴¹ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, VIII, lk 525.

1.2.1. Omavalitsuslikud ülesanded

Omavalitsuslikud ülesanded ehk teisisõnu kohaliku elu küsimused on kohaliku omavalitsuse institutsiooni garantii keskmes.⁴² Riigikohus on oma 8. juuni 2007. a lahendis nr 3-4-1-4-07 sedastanud: „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.“⁴³ Universaalpädevus välistab kohalike elu küsimuste ammendava loetelu seadustes, sest kohalikul omavalitsusel peab olema õigus lahendada ka neid kohaliku elu küsimusi, mida seadus ette ei näe.⁴⁴

Kuigi neid ülesandeid, mida kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimuste otsustamisel täitma peab, saab liigitada mitmel moel, on Vallo Olle pidanud kõige olulisemaks omavalitsuslike ülesannete liigitamist vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks.⁴⁵

Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised ülesanded, mille täitmise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole, aga mille ta endale igal ajal täitmiseks võib võtta. Niinimetatud kohaliku omavalitsuse ülesannete avastamise õigust on kinnitanud ka Riigikohus: ”Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.”⁴⁶ Vabatahtlike omavalitsuslike ülesannete puhul on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta seda ülesannet täidab.⁴⁷

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on ülesanded, mille täitmist kohalikult omavalitsuselt nõuab riik ja seda kõrgendatust avalikust huvist tulenevalt. Kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul ei saa kohalik omavalitsus otsustada, kas ja millal ülesanne täita. Kohaliku omavalitsuse pädevuses on üksnes see, kuidas ta selle ülesande täidab.⁴⁸ Näiteks KOKS-i § 6 lõigetes 1–2¹ on loetletud kohaliku omavalitsuse kohustuslikud ülesanded.

⁴² Madise (viide 26), komm 1.4.1.

⁴³ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 12.

⁴⁴ Madise (viide 37), komm 1.1.

⁴⁵ Olle (viide 17).

⁴⁶ RKPJKo 3-4-1-11-98, II osa.

⁴⁷ Madise (viide 37), komm 1.4.1.1.

⁴⁸ Olle (viide 17).

1.2.2. Riiklikud ülesanded

PS-i § 154 lõike 2 kohaselt võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Praktikas ei ole aga omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete piiritlemine lihtne, vaid üsna sageli on see küllaltki keerukas probleem.⁴⁹ PS-i kommentaaridele tuginedes võib kokkuvõtlikult omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemisel lähtuda järgmistest kriteeriumitest:

1. asjaomasuse ülekaal – kas domineerib kohaliku omavalitsuse või riigi huvi. Kui ei ole võimalik kindlaks teha, kumma huvi domineerib, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust;
2. õigusliku reguleerimise põhjalikkus – kui kohalikul omavalitsusel ei ole ülesande täitmise viisi ja laadi osas otsustusõigust, võib ülesanne olla riiklik ülesanne. Siinkohal võiks arvestada sellega, kas ülesannet rahastatakse riigieelarvest või mitte;
3. ajalooline kuuluvus – milline haldusekandja on traditsiooniliselt vastava ülesande eest vastutanud.⁵⁰

Siiski on oluline märkida, et eespool loetletud kriteeriumid ei ole ammendavad.

Saksa õigusteoreetikud jagavad kohaliku omavalitsuse täidetavad riiklikud ülesanded kaheks: riigi korraldusel täidetavad ülesanded ning suuniste järgi täidetavad kohustuslikud ülesanded.⁵¹

Saksamaal on kohaliku omavalitsuse ülesanded jagatavad kaheks: kohaliku omavalitsuse autonoomsed ülesanded ja ülekantud ülesanded.⁵² Kohaliku omavalitsuse eelnimetatud ülesannete teineteisest eristamine ei ole alati lihtne ja üheselt mõistetav. Samas on nende ülesannete eristamine oluline selgitamiseks välja, millisel määral on ülesannet täitev kohalik omavalitsus õigustatud tegutsema autonoomselt ning millisel määral on ülesande kohaliku omavalitsuse üksusele delegeerinud riigorganil õigus anda kohaliku omavalitsuse üksusele korraldusi ja juhiseid.⁵³

⁴⁹ Madise (viide 37), komm 1.4.1.3.

⁵⁰ *Ibid.*, komm 1.4.1.3.

⁵¹ Olle (viide 17), lk 221.

⁵² D. Zacharias, *Nordrhein-Westfälisches Kommunalrecht*, Thüningersheim, Frankfurt 2004, lk 57.

⁵³ T. Dreier jt. *Information Management and Market Engineering: Vol. II Studies on eOrganisation and Market Engineering*. Karlsruhe: KIT Scientific Publishing, 2010, lk 231.

1.3. Kohaliku omavalitsuse organid

KOKS-i § 4 määratleb omavalitsusorganid. Viidatud sätte kohaselt on omavalitsusorganiteks volikogu ja valitsus.⁵⁴ Kohaliku omavalitsuse organite kohta võib öelda, et mitmete tunnuste poolest sarnanevad need riigi parlamendile ja keskvalitsusele. Samas jääb neid alati eraldama asjaolu, et omavalitsusüksus on riigi haldusjaotuse element ja kui riiki iseloomustab suveräänsustunne, siis omavalitsusüksust autonoomiatunne riigi suhtes. Siit ka põhimõttelised erinevused juriidilise laadi, funktsiooni ja pädevuse osas, milles allpool põhjalikumalt. Seadus määratleb volikogu kui kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel ning valitsuse kui volikogu poolt moodustatava täitevorgani. Tulenevalt haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 8 lõikest 1, mille kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik, on kohaliku omavalitsuse organid haldusorganid.⁵⁵

1.3.1. Volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu

EKOH artikkel 3 annab kohaliku omavalitsuse mõiste. Harta järgi on üksnes otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmetel õigus ja võime seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. PS nimetab kohaliku omavalitsuse esinduskoguna volikogu. Volikogu valitakse salajase hääletuse teel üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel neljaks aastaks. KOKS defineerib volikogu kohaliku omavalitsusüksuse esinduskoguna, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel. Eeltoodust tulenevalt ei legimeeri volikogu mitte riigivõim, vaid kohalik kogukond vahetult kohalikel valimistel.⁵⁶

Volikogu kohaliku omavalitsuse esindusorganina on lahutamatu seotud tänapäevase võimukorralduse aluspõhimõttega. Nimelt omab volikogu esindusorganina olulist rolli demokraatia rakendamisel. Poliitiline esindusorgan kannab endas nii EKOH artikli 3 lõikes 2

⁵⁴ KOKS § 4 sätestab: „Omavalitsusorganid on:

1) volikogu – kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel;

2) valitsus – volikogu poolt moodustatav täitevorgan.“

⁵⁵ HMS § 8 lg 1 sätestab: „Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.“

⁵⁶ Olle (viide 17), lk 166.

kui ka PS-i § 1 lõikes 1 sätestatud demokraatia põhimõtet. Demokraatia⁵⁷ printsiip on omakorda lahutamatu seotud rahva kui kõrgeima võimukandja põhimõttega. Eeltoodust tulenevalt sisaldab demokraatia põhimõte endas nõuet korraldada riigis selline poliitiline valitsemiskord, kus rahva poolt nii riigivõimu teostamises osalemine, riigivõimu teostamise suunamine kui ka riigivõimu teostamise kontrollimine oleks tõeline ja tõhus.

Demokraatia printsiibist tuleneb poliitilise vastutuse põhimõte, mis kohaldub volikogu liikmele. Poliitilise vastutuse tagamist loetakse põhiseaduslikuks väärtuseks, mis seisneb valija võimaluses hinnata volikogu liikme tegevuse kvaliteeti, sealhulgas valitava antud valimislubaduse täitmisele.⁵⁸ Volikogu liikme poliitiline vastutus avaldub valija ees, sest valija annab valimistel hinnangu eelmiste valimiste ajal antud valimislubaduste täitmisele.⁵⁹ Poliitiline vastutus on seotud üksnes poliitiliste otsustega, sest ei ole võimalik luua õiguslikku mehhanismi poliitiliste otsuste eest vastutusele võtmiseks. Poliitiline vastutus ei välista juriidilist vastutust toimepandud õigusrikkumise eest.⁶⁰ Volikogu liikme tegevusele hinnangut andes on määravaks küsimuseks pigem see, kas valitav tegutses nende huvides, kes talle mandaadi andsid.

Kohaliku omavalitsuse esinduskogu esindab kohaliku omavalitsuse tahet. Lorenz von Steini, keda peetakse avalikule haldusele alusepanijaks, kohaselt võib kohaliku omavalitsuse otsust vaadelda seaduse analoogina ning kohaliku omavalitsuse esinduskogu kui seadusandlikku võimu. Eeltoodust lähtuvalt on ta kohaliku omavalitsuse tahte osas sõnastanud kaks õiguslikku printsiipi, millest esimese kohaselt seisneb kohaliku omavalitsuse tahe alles esinduskogu ettenähtud korras tehtud otsuses. Teise, eelnevaga tihedalt seotud põhimõtte kohaselt on – sarnaselt seadusega riigis – kõikide kohaliku omavalitsuse enesemääramisõigusele allutatud asjade suhtes kõrgeimaks õiguseks kohaliku omavalitsuse otsus.⁶¹ Oluline on siiski märkida, et kuigi kohaliku omavalitsuse volikogu on mitmes olulises

⁵⁷ RKPJK on 21. detsembri 1994. a otsuses nr III-4/A-11/94 on demokraatia kohta leidnud: “Demokraatia, vastandina autokraatiale, tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel. Demokraatlikule riigikorraldusele on tunnuslik riigivõimu jaotumine selle erinevate harude vahel koos samaaegse võimude tasakaalustamisega.” Sama on Riigikohus kinnitanud ka hilisemates lahendites, öeldes: “Demokraatia eeldab, et valijatel on oma eelistuste ja häältega võimalik mõjutada enda suhtes tehtavaid avaliku võimu otsuseid” (RKÜKo 3-4-1-33-09, p 39).

⁵⁸ RKÜK on 19. aprill 2005. a otsuses nr 3-4-1-1-05 poliitilise vastutuse põhimõtet sisustanud järgmiselt: “Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka kohalikul tasandil poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud. Samaaegselt eeldab demokraatia põhimõte ka seda, et valijal on võimalus anda hinnang valituks osutunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele.”

⁵⁹ RKÜKo 3-4-1-1-05. Sama seisukoht on kinnitust leidnud ka Riigikohtu varasemas praktikas (RKPJKo 3-4-1-7-02, p 29).

⁶⁰ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 10 komm 3.3.3.

⁶¹ Schöber (viide 18), lk 68.

osas sarnane seadusandliku esinduskoguga⁶², on nende vahel põhimõttelisi erinevusi. Kohalikud omavalitsused kuuluvad riigi täidesaatva võimu hulka⁶³ ning, kuivõrd kohaliku omavalitsuse volikogul ei ole seadusandlikku võimu, ei saa volikogu olla kohaliku kogukonna parlament.⁶⁴ Saksamaa kunagine justiitsminister Edzard Schmidt-Jortzig toob, lähtudes Põhja-Reini-Vestfaali liidumaa kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 27 joonealusest märkusest selle kohta, et volikogu ei ole parlament, välja kohaliku omavalitsuse volikogu kaks olulist erinevust parlamendist. Esiteks märgib ta et riigi süsteemis saab kohaliku omavalitsuse volikogu käsitleda ühe valitsustasandi kollegiaalse otsustusorganina, ning teiseks, mida võib isegi pidada olulisemaks, tuleb silmas pidada, et “volikogu seadusandlik volitus (õigus anda määrusi) ei ole mitte originaalne, tekkinud seadusandlik kompetents, vaid põhineb täiesti ilmselt autonoomiatunnustusel”⁶⁵.

Kuivõrd kohalik kogukond teostab võimu esindajate kaudu, mitte ise, on kohalikele omavalitsustele ette nähtud esindusdemokraatlik sisestruktuur. Kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatlikust sisestruktuurist tuleneb kohaliku elu küsimuste otsustamisel volikogu prioriteet täitevorgani ees.⁶⁶

⁶² Esiteks on nii kohaliku omavalitsuse volikogu kui riigikogu näol tegemist esinduskogu ning selle mandaadi puhul on tegemist poliitilise võimu teostamisega. Üheks märgatavamaks sarnasuseks võib pidada ka nende moodustamist, nimelt nii Riigikogu valimise seaduse kui ka kohaliku omavalitsuse valimise seaduse kohaselt on mõlemad valimised vabad, üldised, ühetaoqlused ja otsesed ning hääletamine salajane (Riigikogu valimise seaduse § 1 lõige 1 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 1 lõige 1).

⁶³ Kohaliku omavalitsuse tegevust saab pidada täidesaatva võimu teostamiseks üksnes selle laias tähenduses. Saksa õiguskirjanduses toonitatakse, et kohalikud omavalitsused liigitatakse täitevvõimu hulka, kuid kohalikud omavalitsused täidavad ülesandeid üksnes täidesaatva võimu administratiivse tööjaotuse raamides, samas vaba enesemääramise alusel (Schöber, viide 18, lk-d 68–69).

⁶⁴ Ka Riigikohus on kinnitanud kohaliku omavalitsuse üksuste kuulumine riigist alamal seisvale tasandile, leides: “Kui igal kohaliku omavalitsuse üksusel oleks võimalus ise otsustada, milliste reeglite kohaselt toimub selles üksuses esinduskogu valimine, siis võiks kujuneda olukord, kus erinevates omavalitsusüksustes toimib esindusdemokraatia väga erinevalt. Selline olukord tähendaks sisuliselt riigi kõrvale riigist sõltumatute üksuste moodustumist. Niisugused üksused sarnaneksid pigem föderatsiooni subjektile, mitte riigist alamal seisvale, samas inimestele võimalikult lähedal asetsevale avalikke ülesandeid täitvale kohaliku omavalitsuse üksusele. Selline lahendus ei oleks kooskõlas unitaariigi põhimõttega, mis tuleneb PS §-st 2 ning mille kohaselt on Eesti riiklikult korralduselt ühtne riik, mille maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik. Unitaariigis ei saa olla territoriaalse autonoomia üksusi, kellel on ka seadusandlik üldpädevus. Territoriaalne autonoomia on vastuolus põhiseaduse mõttega (vt selle kohta RKPJK 6. septembri 1993. aasta otsus kohtuasjas nr III-4/1-3/93). Unitaariigis on rahva ja riigi vahel vahetu side. Rahvas valib riigi esinduskogu, mis omakorda kehtestab põhiseaduses sätestatud piiranguid arvestades ka reeglid omavalitsusüksuste toimimisele. Kohaliku omavalitsuse üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides (vt RKÜK 19. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-05, punkt 17), kuid nad ei ole põhiseaduse kohaselt mõeldud olema “riigid riigis”, kellel on võimalik ise kehtestada oma võimuorganite moodustamise aluseid.” (RKPJKo nr 3-4-1-2-09, p 33).

⁶⁵ E.Schmidt-Jortzig. Kommunalrecht. Kohlhammer W, 1995, lk 42.

⁶⁶ Madise (viide 26), komm 4.

1.3.2. Volikogu ülesanded

EKOH artikli 4 lõikest 3 tuleneb subsidiaarsuse printsiip ning selle kohaselt täidavad riigi kohustusi üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohalikes omavalitsustes on kohalikule kogukonnale kõige lähedamal seisev organ volikogu. Sellest lähtuvalt võib üldistatuna öelda, et põhimõtteliselt on volikogu esindusorganina pädev lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi. Ühe erandina võib nimetada juhud, mil seadusandja on näinud ette teatud ülesande kuulumise valitsuse pädevusse.⁶⁷ Volikogu täidab hääleõiguslike elanike poliitilise esinduskoguna kohaliku omavalitsuse üksuse kõige tähtsamaid juhtimis- ning kontrolliülesandeid. Nendeks ülesanneteks on kindlaks määrata omavalitsusliku halduskorralduse põhimõtted ning jälgida ja kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse kõige tähtsamaid juhtimis- ning kontrolliülesandeid.⁶⁸

KOKS-i järgi võiks volikogu ülesanded liigitada kaheks – volikogu ainupädevusse kuuluvad ülesanded ning kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud ülesanded, mille lahendamist ei ole volikogu valitsusele volitanud. Kui KOKS-i § 6 määratleb omavalitsusüksuse ülesanded tervikuna, siis sama seaduse §-s 22 on volikogu ainupädevuse kataloog. Samas ei piira KOKS-i § 22 volikogule antud üldist pädevust sama seaduse § 6 tähenduses, see tähendab, et volikogu ülesanded ei piirdu seadusega volikogu pädevusse määratud küsimustega ning esinduskogul on õigus võtta küsimusi oma pädevusse.⁶⁹ KOKS-i § 22 lõikes 1 on loetletud volikogu ainupädevusse kuuluvad küsimused ning sama paragrahvi lõikes 2 sisaldub volikogu õigus delegeerida seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste lahendamine valitsusele. KOKS-i § 22 lõikes 2 sisalduv ülesannete lahendamise delegeerimise õigus on osa kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest, tagades omavalitsusele õiguse ise kindlaks määrata oma sisemised

⁶⁷ Näiteks korrakaitseaduse § 57¹ punkti 2 kohaselt teostavad avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riiklikku järelevalvet politsei ja valla- või linnavalitsus. Volikogule seatud keeldu lahendada valitsuse pädevusse antud küsimusi on kinnitanud ka Riigikohus, märkides järgmist: “Kui aga seadusega või seaduse rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega on mingi ülesande teostamine antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust teostada seda ülesannet.” (RKHKo 3-1-30-97)

⁶⁸ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 156 komm 1.2.

⁶⁹ Sellise õiguse näeb volikogule ette ka EKOH artikkel 3. RHKH 9. oktoobri 1998 otsuses nr 3-3-1-27-98 sedastas kohus: “Põhiseaduse §-st 156 lg 1, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 3 ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 4 tuleneb põhimõte, et volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu võib võtta oma pädevusse küsimusi, mis seadusega või selle rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega normiadressaadiks olevat organit määratlemata on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse.” Sama seisukohta on väljendatud ka RKHK 7. novembril 1997. otsuses nr 3-1-30-97.

struktuurid ja jagada pädevust oma organite vahel.⁷⁰ KOKS-i § 22 lõike 2 sõnastust võib pidada mõnevõrra segadusttekitavaks selle üldsõnalisuse tõttu, sest sätet väga grammatiliselt tõlgendades on võimalik jõuda järelduseni, nagu oleks volikogu pädevuses kõikide seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste, sealhulgas seadusega volikogu ainupädevusse, otsustamise delegeerimine. Seaduse mõttest ning selle koostoimest HMS-iga⁷¹ tulenevalt, kui seadusandja on otsustanud mõne küsimuse selle olulisuse tõttu anda volikogu ainupädevusse, ei ole volikogul õigust volitada tema ainupädevusse antud küsimuse otsustamist valitsusele.⁷² Mõneti ebaõnnestunuks võib sätet pidada ka selle ebatäpsuse pärast. Nimelt lubab KOKS volikogul delegeerida kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse antud küsimuse lahendamine valitsusele, lubades seega volikogu määrusega üle korrata ka selle valitsuse pädevuse, mis talle seadusega on omistatud. Kuigi lõpuks jääb mõlemal juhul ülesande täitjaks valitsus, võib volikogupoolne seaduste ülekordamine siiski tekitada segadust, eriti olukordades, kui volikogu otsustab seadusest erinevalt.⁷³ Sätte tõlgendamisel tekkinud probleemidest lähtuvalt⁷⁴ ei pruugi olla kõnealuse regulatsiooni eesmärk kohalikele omavalitsustele arusaadav ning sellest tulenevalt on ka rikutud ainupädevuses olevate ülesannete delegeerimise keeldu.⁷⁵

⁷⁰ Õiguskantsleri 29.10.2015 kiri nr 6-4/151292/1504763 "Tallinna Linnavolikogu kinnitatud peremehe ehitise hõivamise korra". Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_tallinna_linnavolikogu_kinnitatud_peremehe_ehitise_hoivamise_korras.pdf

⁷¹ HMS-i § 91 lõike 2 kohaselt, kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele.

⁷² Madise (viide 68), komm 1.2. Sama seisukohta on kinnitanud ka Riigikohus 14. mai 2002 otsus nr 3-3-1-25-02 p 15: "Ülesandeid, mida seadus paneb peale kohalikule omavalitsusele, nimetamata seejuures konkreetset organit ja mis pole vastavalt KOKS § 22 lg-le 1 volikogu ainupädevuses, võib kohalik omavalitsus vastavalt KOKS § 22 lg-le 2 volitada täitma valitsust."

⁷³ RKKH on otsuses nr 3-3-1-30-97 leidnud: "Ringkonnakohus on õigesti märkinud, et kohaliku omavalitsuse tunnuseks on volikogu olemasolu. Samuti on ringkonnakohus õigesti leidnud, et apellant on sellest ebaõigesti järeldanud, et vallavolikogu võib otsustada seaduse alusel vallavalitsuse pädevusse antud küsimusi. Põhiseaduse §-st 156 lg. 1, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 3 ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 4 tuleneb põhimõte, et volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu võib võtta oma pädevusse küsimusi, mis seadusega või selle rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega normiadressaadiks olevat organit määratlemata on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kui aga seadusega või seaduse rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega on mingi ülesande teostamine antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust teostada seda ülesannet."

⁷⁴ Tõlgendamisel tekkiv segadus nähtub Siseministeeriumile esitatud selgitustaoitlustest (näiteks Siseministeeriumi kirjad nr 2-1/274-1, 2-2/152-2).

⁷⁵ Näiteks õiguskantsleri ettepanek Mikitamäe Vallavolikogu 30.05.2007 määruse nr 7 "Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine" kooskõlla viimiseks KOKS-i ja PS-iga. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_4_mikitamae_vallavalikogule_vallavalitsuse_teenistujate_palgamaarad.pdf. Ka nähtub volikogu ainupädevuses olevate küsimustega seotud arusaamatus asjaolust, et linna- või vallavalitsuse määruse preambulis, kus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 58 lõike 1 kohaselt osundatakse volitusnormile või -normidele, mille alusel määrus

1.3.3. Valitsus kui kohaliku omavalitsuse täitevorgan

EKOH artikli 3 lõike 2 lause 2 kohaselt võivad kohaliku omavalitsuse esinduskogul olla talle aruandvad täitevorganid. KOKS määratleb kohaliku omavalitsuse organina valitsuse kui volikogu poolt moodustatava täitevorgani. Valitsuse moodustab ja selle tööd juhib vallavanem või linnapea. Vallavanema ja linnapea valimine kuulub volikogu ainupädevusse.

Kohaliku omavalitsuse valitsus on teatavas alluvussuhtes volikoguga. Volikogu prioriteet valitsuse ees ilmneb nii EKOH artiklist 3, mis näeb kohustusliku organina ette esinduskogu, kui ka PS-ist, kus on kohaliku omavalitsuse organina mainitud üksnes volikogu. EKOH kohaselt küll võib kohaliku omavalitsuse esinduskogu moodustada talle aruandva täitevorgani, aga tulenevalt KOKS-i regulatsioonist on Eestis lisaks volikogule igas kohalikus omavalitsuses täitevorganina tegutsev valitsus.

KOKS-i § 30 lõikes 1 on loetletud valla- või linnavalitsuse pädevusse antud küsimused. Valitsuse pädevusse kuuluvad eeskätt jooksva halduse küsimused⁷⁶, samuti küsimused, mille täitmise on volikogu valitsusele delegeerinud.

Kuivõrd käesoleva töö keskmeks on volikogude delegeerimispraktika, siis siinkohal piirdatakse valitsuse kui täitevorgani väga üldise ja ülevaatliku kirjeldusega.

2. Võimu delegeerimise instituut

Kuigi delegeerimist puudutavat arutelu on peetud juba üsna kaua⁷⁷, ei ole selle tähtsus aja jooksul vähenenud. Sama moodi teiste valdkondadega on ka õigus tänapäeva maailmas aina kiiremas muutumises. Õiguse kiire muutumise ilmetamiseks sobiks hästi seaduste väljatöötamise ja menetlemise praktika. 31. detsembri 2015. aasta seisuga oli 2014. aasta 1. jaanuaril kehtinud 384 seadusest muudetud 320 seadust ning mõnda neist koguni mitu

antakse, on viidatud KOKS-i § 22 lõikele 1 (näiteks Keila Vallavalitsuse 29.11.2010 määrus nr 29 "Esmakordselt kooli mineva lapse koolitoetuse maksmise korra kehtestamine", Alatskivi Vallavalitsuse 04.04.2014 määrus nr 4 "Alatskivi valla eelarvest makstavate ühekordsete toetuste piirmäärad", Karksi Vallavalitsuse 29.02.2016 määrus nr 2 "Karksi valla eelarvest makstava juubelitoetuse suuruse määramine"). Oluline on veel märkida, et hea õigusloome ja normitehnika eeskirja viidatud lõike teise lause kohaselt ei osundata preambulis sättele, mis ei sisalda volitust määruse andmiseks ning KOKS-i § 7 lõike 4 järgi kohaldatakse volikogu ja valitsuse määruse eelnõule Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist.

⁷⁶ Madise (viide 68), komm 1.2.

⁷⁷ Näiteks Inglismaa kaasus *Huth vs. Clarke* aastast 1890 (W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*. OUP Oxford, 10 edition, 2009, lk 265), Euroopa Kohtu 3. juuni 1958. aasta otsus kohtuasjas 9/56: *Meroni vs. Ülemamet* (EKL 1958, lk 9, 42 ja 43), Riigikohtu 1923. aasta otsus nr 22 ja 1926. aasta otsus nr 55 (E. Madisson. *Võimu delegeerimisest*. Eesti Politseileht, 8.01.1929, nr 1 (367)).

korda.⁷⁸ Õigusaktidega seonduv on aga kõigest üks elementidest, mille abil on võimalik hinnata avaliku sektori töökoormuse suurenemist. Avaliku sektori koormuse kasvuga kaasnevalt on ühelt poolt jätkuvalt aktuaalne vajadus osade ülesannete täitmine delegeerida esinduskogudelt edasi. Aga küsimus: mis ja kellele?

Teiselt poolt tingivad seda ilmselt veelgi enam muudatused ühiskonna, riigi ja kohaliku omavalitsuse kaasaegsete süsteemide arengutes. Võrgustuv kodanikuühiskond võtab enda kanda üha rohkem seni traditsioonilisi riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid.

Nii on Soome tuntud omavalitsusasjatundja ja õigusteadlane, Tampere Ülikooli omavalitsusõiguse kauaaegne professor Aimo Ryyänen (nüüd emeritprofessor) visandanud juba 1990-te aastate omavalitsusuuenduste käivitumisajal pildi uutest arengutest Euroopas ja Soomes. Ta märgib, et tuleviku Euroopa arhitektuuri põhialusteks on subsidariteedi ja föderalismipõhimõtted. See tähendab otsustusõiguse andmist kodanikele lähimal oleval valitsemistasandile. Sellised seisukohad leidsid väljendamist koguni kahel Regioonide-Euroopa konverentsil järjest. Arenguid arvatakse suunduvat nn iseotsustavate piirkondade Euroopa suunas. See ei koosne mitte ainult rahvusriikidest, vaid selles toimivad tegijatena nii neist laiemad kui ka kitsamad regionaalsed ühiskonnad. Nende kommunikatsioonis on paindlikud, võrgustikutüüpi ühendused asendamas hierarhilisi, vertikaalseid ülalt alla toimivaid käsuõiguslikke liine.⁷⁹ Need tendentsid on jätkunud, nagu nähtub sama autori kümme aastat hiljem ilmunud artiklis „Kohalik omavalitsus Soome õiguskorras“. A. Ryyänen märgib selles, et riigi roll uues ühinevas Euroopas on asjaolu, millel on mõju ka kohaliku omavalitsuse aspektist. Mitmetes maades peetakse vajalikuks siirduda riigi üle käivates diskussioonides „vanast“ sotsiaaliigi mallist uut tüüpi mallile, „aktiveerivale“ riigile. Uut tüüpi riigimallile peetakse vältimatuks toimida kodanikuühiskonna tingimustel. Sellisel käsitlusel on kindlasti mõju Soome halduskesktele teenuste osutamise ja toimimissüsteemile.⁸⁰

⁷⁸ Justiitsministeerium. „Õigusloome mahu vähendamise kava“, lk 5. Kättesaadav aadressil: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oigusloome_mahu_vahendamise_kava_2016.pdf

⁷⁹ A. Ryyänen. Uuten kunnallislakiin – kuntien Suomeen. Tampere 1992, lk 10 – 11: „Toimivallan antamista kansalaista lähinnä olevalle hallinnontasolle korostavan subsidiariteettiperiaatteen kuten myös federalismin on katsottu olevan tulevaisuuden Euroopan rakentamisen arkkitehtuuriperiaateita. Tämänlaatuiset kannanotot on tehty kahdessa äskettäin pidetyssä Alueiden Eurooppa-konferenssissa. Kehityksen katsotaan johtavan *kohti „omaehtoisten“ alueiden Eurooppa*, joka ei rakentuu pelkästään kansallisvaltioista, vaan jossa osapuolina toimivat myös niitä laajemmat ja pienemmät alueelliset yhteisöt. Niiden välisessä kommunikoinnissa ovat joustavat, verkkomaisesti rakentuvat yhteydet korvaamassa hierarkisia, ylhäältä alaspäin rakentuvia käskyvaltasuhteita.“

⁸⁰ A. Ryyänen. Kunnallinen itsehallinto Suomen hallintojärjestelmässä: „Valtion rooli uudessa, yhdentyvissä Euroopassa on niinkään seikka, jolla on merkitystä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valtiota koskevassa keskustelussa monissa maissa katsotaan olevan tarpeen siirtyä ”vanhasta” sosiaalivaltioista uudentyyppiseen,

Ja lõpetame ülevaate Aimo Ryynäneni silmade läbi noppega märksõnade slaidilt 20. novembril 2013. aastal toimunud seminari „Omavalitsusseadus uueneb“ demokraatia aspektist problemaatiliste arengute kohta:

- majandustegurite osakaalu tõus otsustusprotsessis;
- **ametnikkonna seisundi tugevnemine muuhulgas delegatsioonide tõttu** (Autori rõhutused);
- uue avaliku halduse õpetuse sisustamine: „poliitika välja haldusotsuste tegemisest“;
- põhiseadusregulatsioonid: omavalitsusi siduvate normide kasv alates 1990-test aastatest;
- halduskohtute rolli kasv kogu ülaltoodu kontekstis;
- EL konkurentsivõimelisuse nõue;
- suhtumusmuutus: [valitsemis]vastutuse võtmine ei paelu ega ole tasuv.⁸¹

2.1. Võimu delegerimise olemus ja põhimõtted

Võimu delegerimisega siirdab üks isik (delegerija) osa oma õigustest teisele isikule (delegeritav).⁸² Delegerimist võib mõista eneselaiendusena tähistamaks teatud ülesannete üleandmist kellelegi, kellel on eelduslikult ülesande lahendamiseks parem võimekus.⁸³ Delegerimise põhjuseid on mitmeid – vahel ei ole delegerijal piisavalt vajaminevaid ressursse, näiteks aega või oskusteavet. E-J. Truuväli kohaselt tingib delegerimist põhiliselt eelnõude nõrkus ning seaduste vähene regulatiivsus, mille korvamiseks antakse täitevvõimule volituste andmisega, ning regulatsiooniobjektide piiramine viidetega veel puuduvatele seadustele.⁸⁴ Kui esimene põhjustest on ka tänapäeval aktuaalne, siis teine delegerimist põhjustanud nähtus on loodetavasti käesolevaks hetkeks oma tähtsuse minetanud.

”aktivoivaan” valtion (esim. Ladeur 2001). Uuden valtion katsotaan olevan vältämätöntä toimia enemmän kansalaisyhteiskunnan ehdoin. Tällä vaatimuksella on varmasti vaikutusta myös Suomen hallintokeskeiseen palvelu- ja toimintajärjestelmään.“ Arvutivõrgus: <http://www.google.ee/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjOoMP18LbMAhWJlpoKHfrBCb4QFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.mv.helsinki.fi%2Fhome%2Fpsaukkon%2Fnetbook%2Flectures%2FRyynanentxt.doc&usg=AFQjCNHnga1rqqSJroaCvODJATq6GMUAGQ>

⁸¹ Demokratian kannalta ongelmalliseen suuntaan vievää kehitystä talouden merkityksen vahvistuminen kaikessa päätöksenteossa viranhaltijakunnan aseman vahvistuminen muun ohella delegoinnin johdosta uuden julkisjohtamisopin sisäistäminen: ”politiikan vetäydüttävä yksittäispäätösten tekemisestä” perusoikeussääntely: kuntia sitovien normien lisääntyminen 90-luvulta lähtien hallintotuomioistuinten roolin kasvu edellä olevaan liittyen EU:n kilpailuttamisvaatimus asenneilmasto: vastuunotto ei houkuta eikä ole palkitsevaa. A. Ryyänen, Aukkaiden suora osallistuminen ja vaikuttaminen nykyisissä kuntalaissa, 2013, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2013/kuntalaki-uudistuu/Documents/cRyy%C3%A4nen%2020.11.2013.pdf>

⁸² Eesti keele seletav sõnaraamat.

⁸³ D. Braun, F. Gilardi. Delegation in Contemporary Democracies. Routledge 2006, lk 1.

⁸⁴ E-J. Truuväli. Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. VIII Riigikogu II istungjärgu stenogramm 28. septembrist 1995. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199509281000>.

Delegeerimist loetakse administratiivse detsentraliseerimise üheks vormiks. Avaliku võimu ülesannete delegeerimise võib tinglikult jagada kaheks lähtuvalt isikust, keda ülesannete täitmiseks volitatakse. Küsimuste lahendamise pädevust on võimalik delegeerida eraisikule, see tähendab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule, või avalik-õiguslikule isikule. Kuivõrd käesolev töö keskendub kohaliku omavalitsuse üksuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku pädevuses olevate ülesannete delegeerimisele kohaliku omavalitsuse täitevorganile, on delegeerimist puudutavas analüüsis enamjaolt piiratud käsitlemisega, mis puudutab avaliku võimu ülesannete delegeerimist haldusorganitele.

Rääkides võimu delegeerimisest, ei saa jätta tähelepanu pööramata Meroni doktriinile, mis pärineb Euroopa Kohtu 3. juuni 1958. aasta otsusest kohtuasjas 9/56: Meroni vs. Ülemamet. Meroni kaasuses sõnastas Euroopa Kohus kriteeriumid, millele peab võimu delegeerimine vastama selleks, et delegeerimist saaks lubatavaks pidada. Euroopa Kohus leidis, et esiteks ei saa volitav asutus volitatavale organile üle anda tema enda pädevusest erinevat pädevust. Teiseks peab volitatavale organile antud pädevuse teostamine olema allutatud samadele tingimustele, kui need, millele see oleks allutatud, kui volitav asutus teostaks seda vahetult ise, eelkõige selles osas, mis puutub põhjendamisnõuetesse ja avaldamisse. Kolmandaks, isegi kui volitav asutus on pädev oma võimu delegeerima, peab ta vastu võtma sõnaselge otsuse pädevuse üleandmise kohta ning neljandaks, delegatsioon tohib puudutada ainult selgelt määratletud täidesaatvat pädevust, mille kohta on Euroopa Kohus leidnud, et kaalutusõiguse, mis eeldab laia kaalutusruumi, delegeerimine asendab volitava asutuse valikud volitatava organi valikutega ja kujutab endast seega tõelist vastutuse üleandmist⁸⁵. Lisaks osutas Euroopa Kohus, et volituste delegeerimine on õiguspärane üksnes juhul, kui seda on vaja Ülemameti ülesannete täitmiseks.⁸⁶ Kuigi Meroni kaasuses delegeeriti võim

⁸⁵ Kohtujuristi Philippe Leger 17. veebruari 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-301/02 P: Carmine Salvatore Tralli vs. Euroopa Keskpank, ECLI:EU:C:2005:91, p 31.

⁸⁶ Euroopa Kohtu 13. juuni 1958. aasta otsus kohtuasjas 9/56: Meroni vs. ülemamet (EKL 1957/1958, lk 133). Meroni kohtuasjas puudutas vaidlus Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) asutamislepinguga ette nähtud süsteemi kolmandatest riikidest imporditavate rauajäätmete võrdsustamiseks. Täpsemalt vaidlustati summa, mida ülemamet nõudis vastavalt kahele otsusele, mille olid teinud rauajäätmete tarbijate ühendbüroo ja imporditud rauajäätmete võrdsustamise fond (nn Brüsseli asutused), kellele mõlemale oli ülemamet teinud ülesandeks selle süsteemi ellurakendamise. Brüsseli asutused olid mõlemad Belgia õiguse alusel asutatud eraõiguslikud juriidilised isikud. Euroopa Kohus märkis Meroni kohtuotsuses, et ülemametil on õigus delegeerida oma volitusi teisele organile või teistele organitele. Siiski kehtisid delegeerimise suhtes ESTÜ asutamislepinguga kehtestatud piirangud. Euroopa Kohus otsustas, et ülemamet ei saa teisele asutusele delegeerida niisuguseid volitusi, mis erinevad ülemametil asutamislepinguga antud volitustest. Näiteks ei kuulunud Brüsseli asutuste otsused ESTÜ asutamislepingu artiklis 33 sätestatud tingimustel Euroopa Kohtu kontrolli alla, samal ajal kui ülemameti õigusaktide suhtes oli selline piirang kohaldatav. Lisaks osutas Euroopa Kohus, et volituste delegeerimine saab olla õiguspärane üksnes juhul, kui seda on vaja ülemameti ülesannete täitmiseks. Mis tahes volituste delegeerimine saab olla seotud üksnes selgelt määratletud täidesaatvate volitustega, mille teostamine peab olema täielikult allutatud ülemameti järelevalvele. Selles kontekstis jõudis Euroopa Kohus kuulsale järeldusele, et „Brüsseli asutustele otsusega nr 14/55 volituste delegeerimisest tuleneb nende asutustele laialdase

eraõiguslikule juriidilisele isikule, on Meroni kaasuses ettenähtud põhimõtetest lähtunud ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele delegeeritud pädevuse õiguspärasuse hindamisel.⁸⁷

Kuigi Meroni kaasusega kinnitas Euroopa Kohus konstitutsioonilisi tõhusa kohtuliku kontrolli ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtteid, iseloomustavad 14. mai 1981. aasta Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas 98/80: *Giuseppe Romano vs. Institut national d'assurance maladie-invalidité* (EKL 1981, lk 1241) samad mured.⁸⁸ Eelviidatud kohtuasjas, milles Euroopa Kohus kaalus Belgia töökohtu eelotsusetaotlust, mis käsitles Euroopa ühenduste võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse halduskomisjoni otsuse tõlgendamist ja õiguspärasust ning seda, kuidas tõlgendada nõukogu 21. märtsi 1972. aasta määrust nr 574/72, jõudis kohus järgmisele järeldusele: „... tuleneb nii asutamislepingu artiklist 155 kui ka asutamislepinguga loodud kohtusüsteemist, eriti aga asutamislepingu artiklitest 173 ja 177, et nõukogu ei tohi anda niisugusele asutusele nagu halduskomisjon volitusi seadusjõuliste aktide vastuvõtmiseks.“⁸⁹

Nagu nähtub ka eelnevast, on võimu delegeerimise olemusest ja delegeerimise kohustuslikest osadest arusaamine liialdamata öeldes määrava tähtsusega ning seda eriti seetõttu, et küsimused, mille lahendamine on kellelegi volitatud, saaksid õiguspäraselt lahendatud. Ühe käsitlemise kohaselt vähendab võimu delegeerimisega delegeerija teatud ajahetkel oma pädevust, loobudes mingiks ajaks õigusest teatud küsimusi otsustada ning delegeeritud küsimuste lahendamise pädevus läheb delegeeritavale. Teise käsitlemise kohaselt delegatsioon delegeerija pädevust ei vähenda – delegeerijale jääb alati tema algupärane pädevus.⁹⁰ Selleks,

kaalutlusruumi andmine ja seda ei saa pidada asutamislepingu nõuetele vastavaks”. Pädevuse delegeerimise tagajärgede osas jõudis kohus järeldusele, et pädevuse delegeerimise tagajärjed on väga erinevad olenevalt sellest, kas see puudutab ühelt poolt täidesaatvat pädevust, mis on selgelt piiritletud ja mille teostamist saab seetõttu delegeeriva asutuse kehtestatud objektiivsete kriteeriumide alusel põhjalikult kontrollida, või teiselt poolt „kaalutluspädevust, millega kaasneb suur hindamisvabadus, mille teostamine võib endast kujutada tegeliku majanduspoliitika rakendamist”. Kohus lisas veel, et esimest liiki delegeerimine ei saa tuntavalt muuta tagajärgi, mille toob kaasa delegeeritava pädevuse teostamine, samas kui teist liiki delegeerimise korral asendatakse delegeeriva asutuse valikud volituse saanud asutuse omadega, mistõttu toimub „tegelik vastutuse üleminek”.

⁸⁷ Näiteks Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2014. aasta otsus kohtuasjas kohtuasjas C-270/12: *Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C:2014:18, punktid 43 ja 53.

⁸⁸ Kohtujuristi Niilo Jääskineni 12. septembril 2013 ettepanek kohtuasjas C-270/12 (ECLI): : *Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C:2013:562.

⁸⁹ 14. mai 1981. aasta otsus kohtuasjas 98/80: *Giuseppe Romano vs. Institut national d'assurance maladie-invalidité* (EKL 1981, lk 1241), p 20. Samas asjas antud kohtujuristi ettepanekus asus samale seisukohale ka kohtujurist Warner, tuginedes sellele, et puuduvad kohtuliku kontrolli volitused, mis võimaldaksid välistada halduskomisjoni otsuste „seadusjõu” (Kohtujuristi 14. mai 1981. aastal esitatud arvamus kohtuasjas 98/80).

⁹⁰ Õiguskirjanduses väljendatud seisukoha kohaselt on vaieldav, kas ajal, mil ülesannete lahendamine on delegeeritud, on delegeerija ilma jäänud oma algsest õigusest delegeeritud küsimusi lahendada või on delegeerijal delegeeritavaga samal ajal õigus neid küsimusi lahendada. See küsimus tõusis ühes varajases Inglismaa kaasuses *Huth v Clarke* (1890), kus seaduse alusel loodud täidesaatev komitee delegeeris oma allkomiteele marutaudi kontrollialaste eeskirjade kehtestamise, kuid enne kui allkomitee jõudis midagi teha, kehtestas täitevkomitee ise vastavad eeskirjad, aga seda ilma delegatsiooni tagasi võtmata. Kohus ei tühistanud täitevkomitee kehtestatud eeskirju, kuid seda vastuolulistel põhjustel. Ühe kohtuniku arvamus kohaselt taastas

et pädevus kanduks ühelt organilt teisele, peab delegerimine olema õiguspärane ja vigadeta. Kui delegerimine ei ole toimunud õiguspäraselt või on delegerimisel tehtud vigu, on oht, et pädevus ei kandu ühelt isikult või organilt teisele ning seetõttu ei pruugi olla see, kellele volitus tehti, pädev küsimust lahendama või kui ta delegeritud küsimuse lahendab, võib ta olla seda teinud pädevust ületades. HMS-i § 89 lõikest 1 tulenevad määruse õiguspärasuse tingimused ning viidatud paragrahvi järgi peab määrus olema kooskõlas kehtiva õigusega, vastama vorminõuetele ja selle peab olema andnud seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.⁹¹ Kuigi määruse puhul nähakse haldusmenetluses küll kohalikele omavalitsustele ette erand ning juhul kui seaduses ei ole volitusnormi, võib kohaliku omavalitsuse organ anda kohaliku elu küsimuse korraldamiseks määruse ilma volitusnormita,⁹² on omavalitsuslikes küsimustes volitusnormita määruse andmise õigus tulenevalt EKOJ artiklist 3 ning PS-i § 156 lõikest 1 omistatav vaid volikogudele⁹³ ning selleks, et kohaliku omavalitsuse pädevuses olevat ülesannet saaks lahendada valitsus, peab volikogu vastava ülesande valitsusele delegerima. Seetõttu, kuigi volikogul on õigus kohaliku elu küsimusi teatud tingimustel seaduses sisalduva volitusnormita lahendada, omavad delegerimisega seotud küsimused olulist rolli ülesannete valitsusele lahendamiseks andmisel.

Eerik-Juhan Truuväli on õiguskantslerina oma ülevaates seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega välja toonud Euroopa riikides kehtivad delegatsioonide reeglid, mida tunnistati ka Eesti Vabariigis kuni 1940. aastani. Neid liigitab ta järgmiselt:

- 1) delegatsioon ehk volitus ei tohi rikkuda võimude lahusust;
- 2) delegatsioon ei tohi olla vastuolus seaduslikkuse põhimõttega, eelkõige põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõttega (delegatsioon täitevvõimule olukorras, kus PS-i kohaselt saab vastava küsimuse reguleerimine olla üksnes seaduse objekt);

täitevkomitee oma õigused, aga teise kohtuniku seisukoha kohaselt ei loobunud täitevkomitee kordagi oma pädevusest, omistades delegerimisele instituudile veidi enam kui esinduse instituudile. Ka hilisemates kaasustes (Gordon, Dadds & Co v. Morris and Others 1945, Manton v Brighton Corporation 1951, Blackpool Corporation v. Locker 1948) on delegerimise õiguslikku olemuse üle arutatud, asudes kord seisukohale, et delegerimisega ei kaota delegerija oma originaalset õigust küsimuse lahendamisel, seostades delegerimise instituuti tugevalt esinduse instituudiga ning teisalt jälle, et delegerimine ei ole esindamisega seotud (W. Wade, C. Forsyth, Administrative Law. OUP Oxford, 10 edition, 2009, lk 265).

⁹¹ HMS § 89 lõige 1 sätestab: „Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.“

⁹² Kohaliku elu küsimuste lahendamine ilma seaduses sisalduva volitusnormita ehk universaalpädevus on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse garantii osaks. Madise (viide 37), komm 1.1.

⁹³ RKHKm-d 3-3-1-30-97 ja 3-3-1-27-98.

- 3) üld- ehk generaaldelegatsioon ei tohi viia täitevvõimu faktiliselt seadusandja rolli, sest see tähendaks parlamentaarset riigikorra nõrgenemist;
- 4) volitus peab andma ühese arusaama selle kohta, kas delegeriti subdelegatsiooni õigusega või mitte.

Kõnes on ka rõhutatud, et „konstitutsiooniliste seaduste regulatsioon peab olema maksimaalselt ammendav, neil puudub delegatsioon täitevvõimule või see on minimaalne ja äärmiselt detailne, ilma selleta ei garanteerita seaduste ülimuslikkust ja lõppastmes parlamentaarset riigikorda.“⁹⁴

2.2. Õiguspärase delegerimise eeldused ja delegerimisega kaasnevad probleemid

Käesoleva töö autor peab delegerimise puhul oluliseks pöörata tähelepanu järgmistele sõlmpunktidele:

- 1) delegerimise õiguspärasus –
 - a) delegeritud ülesande täitmine oli delegerija pädevuses;
 - b) delegerijal oli õigus ülesande täitmine edasi delegerida;
 - c) delegerija on kaalunud ülesande delegerimise vajadust, sealhulgas ülesande täitmisega seotud rahaliste vahendite kasutamise võimalikkust –
 - i) kas ja millises ulatuses ülesande täitmine delegerida;
 - ii) ülesande olemusest tulenevalt selle lahendamine poliitilise otsustuse või ametniku diskretsiooniotsuse korras;
 - iii) ülesande lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu (aja-, inim- ja finantsressurss) ja nende kasutamise võimalikkus delegeritava poolt;
 - d) formaalselt on delegerimine õiguspärane (delegerimise instrument);
- 2) delegeritud ülesande täitmine –
 - a) delegatsioon on kehtiv –
 - i) delegatsioon on antud õiguspäraselt selleks õigustatud organi poolt;
 - ii) delegatsiooni ei ole tagasi võetud;
 - iii) tähtajalise delegatsiooni tähtaeg ei ole möödunud;
 - b) ülesande täitmisel järgiti delegatsioonis ettenähtud korda (ülesande täitis see, kellele selle täitmine delegeriti ning tegevus on eesmärgilt, sisult ja vormilt volitusnormis tooduga kooskõlas).

Eeltoodud skeemist lähtuvalt võiks delegerimisega seotud probleemid olla järgmised:

⁹⁴ Truuväli (viide 84).

- 1) delegeeritud ülesanne ei ole delegeerija pädevuses;
- 2) delegeeritud ülesanne on delegeerija pädevuses, kuid delegeerijal ei ole pädevust kõnealuse küsimuse delegeerimiseks (näiteks ainupädevuses olevad ülesanded või ülesanded, mida *expressis verbis* on keelatud delegeerida);
- 3) delegeerija ei ole kaalunud ülesande delegeerimise vajadust;
- 4) delegatsiooni täitmiseks on vajalikud eeldused ei ole loodud (näiteks delegatsiooni täitmine on seotud rahaliste vahenditega, aga eelarves ei ole neid ette nähtud);
- 5) ülesande täitmisel ei järgitud delegatsioonis ettenähtud korda (näiteks ülesannet ei täitnud delegeeritav);
- 6) delegeerija on asunud ise ülesannet täitma –
 - a) pärast delegatsiooni tagasivõtmist;
 - b) ilma delegatsiooni tagasivõtmata.

Eeltoodud loetelud ei ole ammendavad ning tuginevad käesoleva töö raames läbitöötatud materjalile.

Delegeerimisega seotud probleemide tagajärjed on erinevad ning neile ühese õigusliku hinnangu andmine keerukas. Kehtiv õigus ei ütle otsesõnu, millised on delegeerimisvea tulemid. Delegeerimisvea tagajärgede sisustamisel on seega mõistlik lähtuda veaga haldusotsuse tagajärgedest. Kuid delegeerimisvea hindamisel haldusotsuse kontekstis on määrava tähtsusega see, kuidas on sisustatud delegeerimine kui instituut. Hästi näitlikustab seda delegeerimise sisustamisel lahtimõtestatud pädevuse küsimus ehk kas delegeerija loobub delegeerimisega mingist osast oma pädevusest või jääb delegeerijale alati pädevus ka delegeeritud küsimuste lahendamiseks, sest originaalselt ja algupäraselt on temale selline pädevus omistatud. Eeltoodust tulenevalt tuleb erinevalt lahendada olukorrad, kui delegeerija täitis delegeeritud ülesande ise ilma delegatsiooni tagasivõtmata – kui delegeerija loobus delegeerimisega pädevusest, on tema poolt küsimuse lahendamine välispädevuse rikkumise tõttu õigusvastane. Kui aga delegeerija säilitab pädevuse ka delegeeritud ülesannete täitmiseks, on tema poolt ülesande lahendamisel ilmselt tegemist vormi- ja menetlusnõuete rikkumisega, aga mitte välispädevuse rikkumisega, mis välistab otsustuse õiguspärasuse.

Üldistatult võib nimetatud delegeerimise probleemidele lahendust pakkuda, aga ammendava lahenduse pakkumisel on oluline hinnata iga juhtumi asjaolusid tervikuna ning kujundada õiguslik hinnang vastavalt sellele. Delegeerimisel ilmnenu vigade lahendamisel võib ilmneda nii delegeerimise kui ka delegeeritud ülesande täitmise õigusvastasus nii formaalsel

kui ka materiaalsel tasemel. Siiski ei ole kõikide vigade tagajärjeks delegatsiooni või delegeeritud ülesande täitmise õigusvastasus.⁹⁵ Ka Meroni kaasuses analüüsis kohus volituste delegeerimise tagajärgi, märkides järgmist: “Volituste delegeerimise tagajärjed võivad olla väga erinevad sõltuvalt sellest, kas see on seotud selgelt piiratud täitevolitustega, mille rakendamine on seetõttu allutatud rangele kontrollile vastavalt delegeeriva asutuse poolt seatud eesmärkidele, või otsustusvolitustega, mis hõlmavad hindamisõigust ja tõlgendamist ning mida võib seetõttu vaadelda majanduspoliitika tegeliku osana. Esimest liiki delegeerimise korral ei muuda delegeerimine olulisel määral volituste rakendamise tagajärgi, teisel juhul asenduvad delegeeriva asutuse volitused selle asutuse volitustega, kellele need delegeeriti ning see toob kaasa vastutusalade muutumise.”⁹⁶ Klassifitseerides delegeerimisega seotud probleemistiku kolmeks, on võimalikud tagajärjed järgmised:

- 1) delegatsiooni õigusvastasus ja seega selle õigustühisus (eelkõige pädevuse ületamine);
- 2) delegatsiooni võimalik õigusvastasus ja asjaoludest tulenevalt selle võimalik kehtetuks tunnistamine (eelkõige vormi- ja menetlusnõuete rikkumine);
- 3) selgusetu tagajärjega delegatsioonivead (delegeeritud ülesande täitmine delegeerija poolt, ebaselgus delegatsiooni olemasolu, sealhulgas selle tagasivõtmise, kohta).

Kui eeltoodud loetelu kahe esimest punkti sisustamine ei ole liialt keeruline, on kolmanda punkti sisustamine äärmiselt keeruline ning seda ka kõnealuse küsimuse kohta olemasoleva materjali vähesuse tõttu. Samas võib asuda seisukohale, et just tänasel päeval veel selgusetu tagajärjega delegatsioonivigasid esineb üsna palju ning seda ilmselt osaliselt ka vigade lahendamiseks vajaliku informatsiooni (ja sellest tulenevalt ka delegatsioonivea tagajärge puudutava teabe) puudumise tõttu.⁹⁷ Ülalmainitud põhjustel ja arvestades, et kohalikes omavalitsustes kehtib madalama õiguse rakendamise põhimõte, peab volikogu ülesandeid delegeerides tegutsema suurima hoolsusega, sest täidesaatva võimu organil puudub pädevus jätta volikogu määrus täitmata. Madalama õiguse rakendamise põhimõtte on koos kõrgema õiguse kehtimise printsiibiga seaduslikkuse põhimõtte üheks osaks⁹⁸ ning arvestades, et valitsusel puudub õigus jätta volikogu määrus kohaldamata⁹⁹, aga lasub kohustust lähtuda

⁹⁵ Ka HMS eristab haldusakti nõuete rikkumisi ja nendega kaasneva tagajärgi – menetlus- ja vorminõuete rikkumine ei too endaga automaatselt kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist, küll aga loetakse teatud vigade (näiteks haldusakti andmine selleks vajaliku pädevuseta asutuse poolt) esinemisel haldusakt tühiaks ja seega kehtetuks algusest peale.

⁹⁶ Euroopa Kohtu 13. juuni 1958. aasta otsus kohtuasjas 9/56: Meroni vs. ülemamet (EKL 1957/1958, lk 133).

⁹⁷ Täpsemalt käsitletakse 2. ptk-s.

⁹⁸ Haldusorganile tähendab madalama õiguse rakendamise põhimõtte seda, et esmajärjekorras tuleb kohaldada määrust ning määruse puudumisel seadust. Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 3 komm 2.3.2.2.

⁹⁹ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 14 komm 2.2.2.

volikogu poolt antud volitusnormi piiridest, peab volikogu ülesannete delegeerimiseks antud õigusakt olema ranges kooskõlas seadustega.

Nagu eespool mainitud, ei ole võimu delegeerimise juures võimalik mööda vaadata selle lahutamatu seosest pädevusega. Õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest lähtuvalt võib haldusotsuse teha üksnes selleks pädev haldusorgan. Pädevus on “avalike ülesannete maht, mille täitmine on mingile organile usaldatud”.¹⁰⁰ Pädevuse puhul eristatakse välis- ja sisepädevust. Välispädevus on sätestatud HMS-i § 8 lõikes 1 ning see määrab kindlaks, kas haldusorgan on pädev küsimust lahendama või mitte.¹⁰¹ Sisepädevus tuleneb HMSi viidatud paragrahvi teisest lõikest ning selle kohaselt määratakse haldusorganisatsioonil isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti.

„Delegeerimine pole enam sisepädevuse jaotamine, vaid välispädevuse muutmine“. Selliselt on määratletud delegeerimise seos välispädevusega Haldusmenetluse käsiraamatus.¹⁰² Nagu juba eelpool mainitud, on välis- ning sisepädevuse eristamine märgilise tähendusega. Välise pädevuse puhul tuleb arvestada sellega, et väline pädevus on *ad unum omnes* seotud eriseaduses sätestatust. Eriseaduse pinnalt saab öelda, milline konkreetne pädevus haldusorganile antud on ning kas konkreetne delegeerimistegevus on lubatud. Sisepädevus seevastu määrab nende isikute ringi, kes on pädevad isikud haldusorgani nimel tegutsema. Antud magistr töö raames on kriitilise tähtsusega sise- ja välispädevuse piiritlemine allpool mainitud sõlmküsimuste ammendavaks lahendamiseks. Autor leiab, et sise- ja välispädevust puudutav kirjandus ja kohtupraktika ei ole käesolevaks ajahetkeks piisav, et sellele toetudes kindlalt vastata, kas antud magistr töö raames uuritav küsimus valla- ja linnavolikogude delegeerimispraktikast valla- ja linnavalitsustele on sise- või välispädevusse kuuluv küsimus. Tegemist on keerulise ja kohati segadusseajava küsimusega ka õigusteaduse ekspertidele nagu seda on maininud õiguskantsler¹⁰³. Autor, lähtuvalt sügavalt isiklikust veendumusest leiab, et õiguspraktika peab lähiajal andma ammendava vastuse, millise pädevuse liigiga on käesoleva magistr töö teemaks oleva delegeerimise puhul tegemist. Magistr töö autor leiab, et eelistust peaks leidma välispädevuse teooria. Valla- ja

¹⁰⁰ H. Maurer, Haldusõigus. Üldosa. Juura, 2004, lk 507.

¹⁰¹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 44

¹⁰² Aedmaa (viide 97), lk 52.

¹⁰³ Õiguskantsleri 25. veebruari 2011. aasta arvamus. Haldusmenetluse seaduse analüüsi ettevalmistamine, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_haldusmenetluse_seaduse_muutmise_eelnou_ettevalmistamine.pdf.

linnavolikogude puhul on tegemist täiesti erinevate haldusorganiga kui seda on valla- ja linnavalitsused, tegemist ei ole allasutustega ning seetõttu kuulub magistritöö autor nende hulka, kes peavad volikogu delegerimistegevust valitsusele välispädevuse muutmiseks.

EKOH artiklist 3, PS-i § 156 lõikest 1 ning KOKS-i §-st 4 tuleneb põhimõte, et volikogul kohaliku omavalitsuse esinduskoguna on õigus võtta oma pädevusse küsimusi, mis on seadusega või Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse määratlemata täpselt organit, kellele vastav norm on suunatud.¹⁰⁴ Ülesannete lahendamise pädevuse määramisel peab volikogu silmas pidama kohaliku omavalitsuse tuumikpädevust. PS-i § 154 lõikest 1, mis tagab kohalike omavalitsuste isevalitsemisõiguse, tuleneb kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõue.¹⁰⁵ Põhiseadusliku legaalsuse ehk seaduslikkuse printsiip tuleneb ka PS-i § 3 lõikest 1 ning selle sisuks on nõue teostada riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seaduslikkuse printsiip jagab ühe selle komponendi – riigivõimu teostamise – kaheks, eristades riigivõimu teostamist PS-i alusel riigivõimu teostamisest PS-iga kooskõlas olevate seaduste alusel. PS-i tähenduses hõlmab riigivõim kogu avalikule võimule omistatava tegevuse ning tegevusetuse, sealhulgas kohaliku omavalitsuse mis tahes tegutsemise. Riigivõimu puhul on nimetatakse selle kõige olulisemat osa tuumikfunktsiooniks – ülesanded, mida on PS-ist tulenevalt kohustatud täitma riik ning mille täitmist riik eraõiguslikule isikule delegerida ei tohi. Sarnaselt riigivõimuga, on ka kohalikul omavalitsuses oma nii öelda tuumikülesanded (KOKS-i § 22 lõikes 1 ja teistes seadustes nimetatud volikogu ainupädevuses olevad küsimused). Küsimused, mille otsustamine on kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses ning mille otsustamist volikogu ei või delegerida, on esmajoones loetletud KOKS-i § 22 lõikes 1.¹⁰⁶

¹⁰⁴ RKHK 3-1-30-97, p 1.

¹⁰⁵ PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Tekstiosa „tegutsevad seaduse alusel“ tuleb mõista kui legaalsuse põhimõtet. Sellisele seisukohale on asunud ka Riigikohus lahendis 3-4-1-11-98, lisades, et selline järeldus tuleneb ka PS § 154 lõike 1 ja § 3 lõike 1 võrdlevast analüüsist. Eeltoodust tulenevalt peab kohalik omavalitsus kohalike elu küsimuste lahendamisel lähtuma seadustest.

¹⁰⁶ Analoogia korras võib välja tuua, et PS § 3 lõige 1 esimesest lauselt tuleneb riigi tuumikülesannete delegerimise keeld. Riigi tuumikülesannete delegerimise keelu kohaselt peab riigi tuumikülesandeid täitma riik ise, aga erandlikel juhtudel võib riigi tuumikülesande täitmise delegerida mõnele hierarhias riigist madalamal tasemel asetsevale avalik õiguslikule juriidilisele isikule. Absoluutne delegerimise keeld kohaldus tuumikülesannete delegerimisel eraisikule. PS § 3 komm 2.1. Sama seisukoht on kinnitust leidnud ka Riigikohus (RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21). Ka Euroopa Liidu tasemel on vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale reguleeritava valdkonna põhinormide kehtestamine üksnes liidu seadusandja pädevuses (27. oktoobri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-240/90: Saksamaa vs. komisjon, EKL 1992, lk I-5383, punkt 36, 14. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-104/97 P: Atlanta vs. Euroopa Ühendus, EKL 1999, lk I-6983, punkt 76, ja 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/97: Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, EKL 2000, lk I-5461, punkt 21) ning asjaomase valdkonna põhinormid peavad olema sätestatud alusaktides ja nende kehtestamist ei saa delegerida

Välis- ja sisepädevuse rikkumise tagajärjed on erinevad. Kui välispädevuse rikkumine toob HMS-i § 63 lõike 3 punkti 3 kohaselt kaasa haldusotsuse tühisuse, siis sisepädevuse rikkumisele kohaldub HMS-i § 58, mille kohaselt ei saa nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Siinkohas tuleb märkida, et praktikas on mõneti ebaselge, millist pädevust on rikutud olukorras, kui kohaliku omavalitsuse volikogu on KOKS-i § 22 lõike 2 alusel volitanud ülesande lahendamise, aga ülesande täitmisel ei ole volikogu määratud korda järgitud.¹⁰⁷ HMS-i järgi võib sellisel juhul olla tegemist nii välis- kui ka sisepädevuse rikkumisega. Nimelt kui HMS-i § 8 lõike 1 nimetatud määrus hõlmab ka kohaliku omavalitsuse määrust, millega volikogu ülesannete täitmise edasi delegeerib, aga määrusega kehtestatud korda ei järgita ja ülesande täidab organ, kellele volikogu ei ole vastava küsimuse otsustamist delegeerinud, peaks olema tegemist välispädevuse rikkumisega. Teisest küljest peetakse kohaliku omavalitsuse üksuse sees ülesannete jaotamist sisepädevuse küsimuseks.¹⁰⁸

Eeltoodust tulenevalt on selleks, et delegeerimise eesmärk täituks, see tähendab, et küsimuste otsustamise pädevus läheks ühelt organilt või isikult üle teisele ja sellega seoses organite koormus muutuks, vajalik, et delegeerimine oleks õiguspärane ja delegeerimise tulemusena tekiks teisel organil pädevus delegeeritud küsimuste lahendamiseks. Delegeerimise õiguspärasus on tihtipeale seotud ka õigusaktide õiguspärasusega. Kui pädevuse delegeerimisel ei ole järgitud delegeerimise nõuded kooskõlas pädevuse küsimustega, ei liigu pädevus ühelt isikult või organilt teisele ning haldusorgani tegevuse kohtulikku kontrolli käigus tuvastatakse tegevuse õigusvastasus pädevuse puudumise tõttu.

Ülesannete delegeerimise õigus hõlmab tavaliselt endas ka õigust vajaduse korral delegeerimine tühistada ja seeläbi volitus tagasi võtta.

(Euroopa Kohtu 13. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-156/93: parlament vs. komisjon, EKL 1995, lk I-2019, punkt 18; 18. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-303/94: parlament vs. nõukogu, EKL 1994, lk I-2943, punkt 23; 11. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-48/98: Söhl & Söhlke, EKL 1999, lk I-7877, punkt 34, ning 6. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-133/06: parlament vs. nõukogu, EKL 2006, lk I-3189, punkt 45). Seega ei saa parlament delegeerida nende sätete kehtestamist, mille vastuvõtmiseks on vaja teha liidu seadusandja vastutusalasse kuuluvaid poliitilisi valikuid (Euroopa Kohtu 5. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-355/10: parlament vs. nõukogu, EU:C:2012:516, punkt 65).

¹⁰⁷ Probleemile on 2011. aastal HMS-i analüüsi ettevalmistamise käigus juhtinud tähelepanu ka õiguskantsler. Ettepanek arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_haldusmenetluse_seaduse_muutmise_eelnou_ettevalmistamine.pdf

¹⁰⁸ Aedmaa (viide 101), lk 48.

2.3. Edasivolitamine

Hästituntud printsiibi *delegatus non potest delegare* kohaselt peab isik, kellele ülesannete täitmine delegeeriti, delegeeritud ülesanded täitma ise ja tal ei ole õigust nende täitmist edasi delegeerida.¹⁰⁹ Edasivolitamise ehk subdelegatsiooni üldist keeldu saab põhjendada volitatud isiku valikuga, see tähendab, et isik, keda ülesannete täitmiseks volitati, on volitaja usaldusalune, kellele vastavate õiguste andmine on seotud tema pädevusega.¹¹⁰ Haldusmenetluses on vastav põhimõte kajastatud HMS-i §-s 91, mille järgi võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud. Sama paragrahvi teine lõige räägib edasivolitustest kohaliku omavalitsuse pädevuses olevates küsimustes ning kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele.

Õiguskirjanduses on leitud, et volitusnormiga edasivolitamiseõiguse andmine saab olla vastuvõetav juhul, kui seda nõuavad vastava valdkonna erilised asjaolud.¹¹¹ Ka Kalle Merusk on asunud samale seisukohale, leides, et „otsuse, kas subdelegatsiooni kasutada, tuleb igal üksikul juhul sellekohase otsuse tegema selleks pädevust omav organ ning edasivolitus antakse määrusega, sest nii volitusnorm kui ka edasivolitus kuuluvad õigusnormide hulka“.¹¹²

3. Delegeerimise instrumendid

PS-i § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seaduslikkuse põhimõtte koostoimes HMS-is haldusorganile kehtestatud reegluga, mille kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga, välistab haldusorgani omavoli ning seab avaliku võimu teostamise tugevasse seosesse võimu teostamiseks vajalike volituste olemasoluga.¹¹³ Seega selleks, et avalik-õigusliku juriidilise isiku, sealhulgas kohaliku

¹⁰⁹ M. Robinson. Delegations and Sub-Delegations. Making Decisions without Authority. 26. märts 2013. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://3wentworth.com.au/wp-content/uploads/2012/06/Delegations-Making-Decisions-without-Authority-26-March-2013-by-Mark-Robinson-SC3.pdf>.

¹¹⁰ M.L. Dixon. Delegation, Agency and the Alter Ego Rule. 1987. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/SydLRev/1987/8.pdf>.

¹¹¹ V. Olle. Määrused. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu 1999, lk 99.

¹¹² K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. Tartu: Juristide Täienduskeskus 1995, lk 17.

¹¹³ Võrdluseks Euroopa Kohtu praktikas kujunenud põhimõtted komisjoni rakendusvolituste kohta, mille kohaselt tuleb rakendusvolituste piirid kindlaks määrata, pidades eelkõige silmas asjassepuutuva poliitika omadusi ja komisjonile selle elluviimiseks jäetud laiemat või kitsamat tegutsemisruumi. Eespool nimetatud piiride kindlaksmääramisel tuleb lisaks lähtuda volitusnormi sisust, alusakti sisust ja eesmärgist ning alusaktist

omavalitsuse volikogu, ülesande lahendamise pädevus liiguks teisele organile, näiteks kohaliku omavalitsuse valitsusele, on vajalik volitusnormi olemasolu. Delegatsiooninormi all võib mõista formaalses seaduses sialduvat õigusnormi, millega volitatakse täitevvõimu üldaktide andmiseks.¹¹⁴ Delegatsiooninormide puhul eristatakse generaaldelegatsiooni ehk üldvolitust ja spetsiaallegatsiooni ehk erivolitust.¹¹⁵ Delegatsiooninormis tuleb ära näidata volituse sisu, eesmärk ja ulatus. Delegatsiooninormi olemasolu määruks andmiseks nõuab õiguskindluse põhimõte.¹¹⁶ Kõige üldisemas plaanis tähendab õiguskindlus omakorda seda, et õiguse eesmärgiks on luua stabiilsust ja korrapära ühiskonnas.¹¹⁷ Kohalikele omavalitsustele kehtib siinkohal erand tulenevalt nende universaalpädevusest ja ülesannete avastamise õigusest ning kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruks volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Eelkirjeldatud põhjustel on määruks volitusnormita andmise õigus omistatav üksnes kohaliku omavalitsuse demokraatlikult valitud esindukogule.¹¹⁸ Volikogul on küll õigus asja avastamisel ja/või enda pädevusse võtmisel teha seda ilma volitusnormita, aga avastatud või enda pädevusse võetud ülesande delegerimisel tuleb tagasi liikuda delegerimise üldreegli kohaldamisalasse ehk volikogul on õigus võtta küsimus enda pädevusse ilma seaduses sisalduva volitusnormita, kuid sama ülesande delegerimiseks peab volikogu valitsusele ette nägema volitusnormi.

HMS-i § 91 lõike 2 kohaselt võib valla- või linnavolikogu igal konkreetsel juhul, kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, määruks andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele, välja arvatud siis, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse. KOKS eriseadusena HMS-i suhtes sätestab omakorda, et seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.

kui tervikust. (Kohtujuristi Paolo Mengozzi 17. aprillil 2012. aasta ettepanek kohtuasjas C-355/10: parlament vs. nõukogu, ECLI:EU:C:2012:207, punktid 26-29).

¹¹⁴ Haldusmenetluse käsiraamatus on delegatsiooninormi sisustatud järgmiselt: „Delegatsiooni- ehk volitusnormi kehtestamise kaudu antakse normis nimetatud organile seadusandliku võimu teostamise õigus määruks kehtestamiseks.“ (lk 458). A-T. Kliimann volitusnormi kohta märkinud: „Volituse all aga saab mõista üksnes seadusandlusorgani akti, mis üksikuteks või paljudeks konkreetseteks juhtudeks annab teatavale organile õiguse teha seda, mida ta ise oleks võinud teha.“ (Aedmaa, viide 97, lk 179).

¹¹⁵ A-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1932, lk 179. Aedmaa (viide 97), lk 458.

¹¹⁶ I. Lillo. Täitevvõimule delegeritud seadusandlus. *Juridica* 2000, X, lk 638.

¹¹⁷ RKPJKo III-4/1-5/94.

¹¹⁸ Vt täpsemalt p 1.3.1.2. Volikogu ülesanded.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 11 lõike 1 kohaselt antakse volitusnormiga õigus või pannakse kohustus kehtestada kooskõlas HMS-i 6. peatükis sätestatuga seaduse või seaduse ja Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse organi määrus. HMS-ist tulenevalt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. Sama seaduse § 90 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib aga kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.¹¹⁹

Selgitamaks volikogu poolt valitsusele antavat volitusnormi, on esmalt vaja mõista kohaliku omavalitsuse õigusaktide andmise õigust.

3.1. Kohaliku omavalitsuse õigusaktid

KOKS-i § 7 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogul ja valitsusel õigus anda üldaktidena määrusi. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on volikogul õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid ning valitsusel anda korraldusi. KOKS-i § 8 lõike 1 punkti 6 kohaselt sätestatakse valla või linna põhimääruses valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord.

3.1.1. Üldakt ehk määrus

„Autonoomia on korporatsiooni¹²⁰ õigus luua enda jaoks õigust üldnormide näol. Üldnormide andmine tähendab elu arendamise põhimõttelise suuna määramist, olles sõltuv kõrgemajoolistest õigusnormidest.“¹²¹ Läbi aegade on määrusandlusõigus, selle ulatus ning maht olnud riigi- ja haldusõiguse üks keskmatest küsimustest.¹²² Prof. S. Csekey on 22. aprillil 1927. aastal toimunud VI Õigusteadlaste päeval öelnud: “Vähesed seadused suudavad teatava ala oludesse kuni peensusteni tungida ja kohast ja ajast tingitud muutuvusest ülevaadet saada ning selle jaoks luua õiglase korra. Seepärast on kõigi kultuurriikide õiguses

¹¹⁹ HMS § 90 lõige 2.

¹²⁰ A.-T. Kliimanni kohaselt on autonoomsed korporatsioonid sellised, mis on õigustatud oma elu korraldama üldaktide abil, lisades: “Üldaktide abil autonoomsed korporatsioonid määravad ise oma elu arendamise suuna, olgugi mõnikord sõltuvalt veelgi üldisemat laadi ideoloogilisest suunitlusist, mis on väljendatud üldnormidena mõnes kõrgemajoolises üldaktis kui see, mille abil teotseb vastav korporatsioon ise.” R. Eliaser. Haldusõiguse üldosa. Autoriseeritud konspekt. Tartu, 1939, lk 24.

¹²¹ A.-T. Kliimann. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1939, lk 106–107.

¹²² Merusk (viide 112), lk 13.

iseenesest mõistetav, et seadusi edaspidiste määrustega ellu viiakse ja täiendatakse.”¹²³ Mõni aasta pärast seda, aastal 1929 on Eugen Madisson Vabariigi valitsuse määrusandlikust võimust rääkides küsinud: “Mis on selle meile kõigile tuntud nähtuse põhjuseks, et kõnealloses küsimuses valitseb meil ikka veel selgusetus, et puudub ühine seisukoht?”¹²⁴

Võimude lahususe põhimõttest ja Riigikogu pädevusest tulenevalt kuulub õigusloome funktsioon Riigikogule. PS-i § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuigi seadusandliku võimu teostamine kuulub PS-i § 59 järgi Riigikogu pädevusse, ei keela PS teistel organitel õigustloovaid akte vastu võtta.¹²⁵ Selliseks võimaluseks on halduse poolt teostatav määrusandlusõigus. Määrusandlusõigus tähendab, et seadusandja on andnud täitevvõimule õiguse võtta vastu üldakte. Määrusandlus on lubatud ennekõike seetõttu, et vähendada Riigikogu töökoormust, vabastades seadusandja vähetahtsate, eelkõige detailsete ja tehniliste normide loomide kohustusest.¹²⁶

Üheks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse realiseerimiseks kasutavaks võimuintsrumendiks on üldaktide andmise ja rakendamise võim. Üldaktide andmise ja rakendamise võim on kohaliku omavalitsuse üksuse vahendiks kohaliku elu küsimuste õiguslikult siduvaks lahendamiseks õigustloovate aktidega ja nende alusel üksikaktide andmiseks.¹²⁷ “Põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Selle sätte tekstiosast “kõiki kohaliku elu küsimusi” tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus otsustada ja korraldada Põhiseaduse alusel ja tingimustel kohaliku elu küsimusi ilma volitusnormita seaduses. Põhiseaduse tingimustena tuleb seejuures mõista küsimuse olemuslikku kuulumist kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimuste hulka, ja seaduslikkuse nõuet. Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.”¹²⁸

Heinrich Schneideri peab oluliseks vahetegu legitiimsus- ja legaliteedinormide vahel. Legitiimsusnormid määratlevad organid ning ametnikud, kes on õigustatud õigust looma.

¹²³ S. Csekey. Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järgi. – J. Erne (koost). Õigusteadlaste päevad 1922-1940. Protokollid, lk 235.

¹²⁴ E. Madisson. Vabariigi valitsuse määruseandlik võim. Eesti Politseileht, 11.05.1929, nr 18 (384)

¹²⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

¹²⁶ *Ibid.*, lk 80.

¹²⁷ Madise (viide 37), komm, 1.2.2.

¹²⁸ RKPJKo 3-4-1-11-98.

Seevastu legaliteedinormid kehtestavad, millistele nõuetele peavad vastama legitiimselt loodavad normid. Heinrich Schneider märgib: “Teisisõnu – legaliteet tähendab loodavate normide vormi, sisu ja eesmärgi vastavust õiguse sellekohastele nõuetele. Tihtipeale legitiimsus ja legaliteet kajastuvad ühtedes ja samades normides, mis määravad loodavate normide jõugradatsiooni.”¹²⁹

HMS-is reguleerib määrusega seonduvat 6. peatükk. HMS-i § 88 defineerib määruse kui õigusakti, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Määruse definitsioonist tulenevad määruse olulised tunnused. Esiteks annab määruse haldusorgan ning teiseks, kuna määrus antakse piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks, on määrus õigustloov ehk üldakt.¹³⁰ Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.¹³¹ Samuti on HMSis kehtestatud peamised nõuded määruse õiguspärasusele ja kehtivusele.

KOKS-is reguleerib § 7 kohaliku omavalitsuse õigusaktidega seonduvat. Viidatud paragrahvi lõike 1 kohaselt on volikogul ja valitsusel õigus anda üldaktidena määrusi. Kohaliku omavalitsuse volikogu määrusandlusõigus on taandatav PS-ile, mille § 154 lõike 1 kohaselt on kohalikul omavalitsusel kõikide kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigus.¹³² Õiguskirjanduses väljendatud seisukoha järgi annab volikogu volikogu ainupädevusse kuuluvates küsimustes üksnes määrusi.¹³³ Kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid ning valitsusel anda korraldusi.

Õigusteoorias eristatakse määrusandlusõiguse mahu järgi *intra legem* ehk seadust täpsustavaid määrusi, *praeter legem* ehk seadust asendavaid määrusi ning *contra legem* ehk seadust muutvaid või tühistavaid määrusi.¹³⁴

3.1.1.1. *Intra legem* määrus

Üldreeglina võib täitevvõim anda *intra legem* ehk seadust täpsustavaid määrusi. *Intra legem* määruse eesmärk on täpsustada seaduses sisalduvat regulatsiooni, seejuures ise uut

¹²⁹ H. Schneider. Riik ja ühiskond teoreetilis-metodoloogilisest aspektist. *Juridica* 1997 X, lk 509.

¹³⁰ Aedmaa (viide 101), lk 449.

¹³¹ HMS § 89 lõige 1.

¹³² Haldusmenetluse seaduse eelnõu 456 SE seletuskiri, lk 68. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus/>.

¹³³ M. Ernits. Määruse mõiste. *Õiguskeel* 2010/3.

¹³⁴ Merusk, K; Koolmeister, I. *Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele*. Tallinn: Juura 1995, lk 96.

regulatsiooni kehtestamata.¹³⁵ *Intra legem* määruse andmiseks on vajalik seaduses sätestatud alus, millest nähtub haldusorgani õigus anda selle alusel haldusakt.¹³⁶ Kuivõrd *intra legem* määrusega võib ainult täpsustada seaduses sisalduvat normistikku, ei või *intra legem* määrusega luua ühtegi sellist normi, mis ei oleks subsumeeritav rakendatava seaduse normile.¹³⁷

Kohaliku omavalitsuse *intra legem* määruste andmise alused tulenevad nii KOKS-ist kui ka HMS-ist. KOKS-is on kohalikule omavalitsusele *intra legem* määruse andmise aluseks § 6 lõike 1 punkt 1¹³⁸ ning sama paragrahvi lõike 4 punkt 1¹³⁹. HMS-is sisaldub vastavate määruste andmise alus § 90 lõikes lõikes 1¹⁴⁰ ning sama paragrahvi teise lõike viimases pooles („...välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.“).

Intra legem korras antud määrus peab olema kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga ning see põhimõte sisaldub ka HMS-i § 90 lõikes 1. Viidatud printsiip on kinnitatud ka kohtupraktikas, kus Riigikohus märkis: „Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.“¹⁴¹

3.1.1.2. *Praeter legem* määrus

Praeter legem määruse eesmärgiks on seaduse poolt reguleerimata suhete reguleerimine ning selles mõttes on *praeter legem* määrused seadust asendavad määrused. *Praeter legem* määrused peavad olema kooskõlas volitatava seadusega ja vastama volitatavas seaduses sätestatud tingimustele. Samuti ei tohi nimetatud määrused minna vastuollu selliste seadustega, mis reguleerivad ligilähedasi valdkondi.¹⁴²

¹³⁵ Aedmaa (viide 101), lk 449.

¹³⁶ RKPJKo 3-4-1-3-96: „*Intra legem* määruse puhul peab seaduses olema norm, mis sätestab selgelt, et haldusorgan võib selle alusel anda haldusakti. See põhimõte on väljendatud ka Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 27 lg 2. *Intra legem* määruse korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjektile peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem* korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest.“

¹³⁷ R. Eliaser. Haldusõiguse üldosa. Autoriseeritud konspekt. Tartu, 1939, lk 179.

¹³⁸ KOKS-i § 6 lõike 3 punkti 1 kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega.

¹³⁹ KOKS-i § 6 lõike 4 punkti 1 kohaselt aga täidab omavalitsusüksus muu hulgas neid riiklikke kohustusi, mis on talle pandud seadusega.

¹⁴⁰ HMS-i § 90 lõige 1 sätestab: „Määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.“

¹⁴¹ RKPJKo 3-4-1-14-04, p 17.

¹⁴² Merusk (viide 134), lk 96.

Kuivõrd *praeter legem* määrused konkretiseerivad ja täiendavad seadusi, ei saa volitusseadus sisaldada *praeter legem* määruste andmiseks väga täpset volitusnormi. A-T. Kliimanni järgi on volitusseadus käsitletav nõndanimetatatud raamseadusena, mis piiritleb üksnes talle subsumeeritavate määrusnormide ulatuse ning milles sisalduvate põhimõtetega peab *praeter legem* määrus kooskõlas olema.¹⁴³

Praeter legem korras antava määruse volitusnormi ja ka *praeter legem* määruse endaga seonduvat on analüüsinud ka Riigikohus, asudes järgmisele seisukohale: "Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk *praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi. Toimides *praeter legem* võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seaduseandja on teda selleks *expressis verbis* volitanud. *Praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama peale selge loa ka veel määruse andmiseks pädeva haldusorgani nimetuse ning vastava määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse täpsustuse."¹⁴⁴

KOKS-ist tuleneb kohalikule omavalitsusele *praeter legem* korras määruse andmise õigus § 6 lõike 3 punktist 2, mille kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus ka neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Ka HMS-i § 90 lõike 2 esimene pool („Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, ...“) annab kohalikule omavalitsusele *praeter legem* määruse andmise õiguse

3.1.1.3. *Contra legem* määrus

Contra legem määrus peab vastama *praeter legem* määrusega samadele nõuetele. *Contra legem* määrustega muudetakse ja tühistatakse seadusi ning võimude lahususe põhimõttest tulenevalt Eesti õiguskorras on *contra legem* määrused PS-iga välistatud.¹⁴⁵

3.1.2. Üksikakt

HMS-is reguleerib üksikaktidega seonduvat 4. peatükk ning § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. KOKS-i § 7 lõige 2 sätestab kohaliku omavalitsuse volikogu õiguse võtta üksikaktidena vastu otsuseid ning

¹⁴³ Eliaser (viide 137), lk 179.

¹⁴⁴ RKPJKo 3-4-1-3-96.

¹⁴⁵ *Ibid.*

valitsusel on üksikaktidena õigus anda korraldusi. Riigikohus on üksikakti kohta leidnud, et üksikakt peab olema põhjendatud nii õiguslikult kui ka faktiliselt ning, lisaks viitele seadusele, peab üksikaktis sisalduma ka motivatsioon.¹⁴⁶

Õiguskirjanduses on otsust mõtestatud kui üksikakti, mille abil haldus lahendab jurisdiktsioonilisi küsimusi. A-T. Kliimann nimetab haldusotsuste eriliikidena otsuseid distsiplinaarasjus ja otsusi administratiivasjus. Distsiplinaarotsusega lahendab haldus teenisluslikke distsiplinaarseid karistusküsimusi. Administratiivotsustega lahendatakse vaidlusi teatava haldusakti õiguspärasuse üle ning need on võimalik liigitada omakorda kaheks: vaide- ja kaebeotsusteks.¹⁴⁷

HMS-i kohaselt on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Mõistest tulenevalt saab eristada kahte tüüpi üldkorraldusi – üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele suunatud üldkorraldus ja asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorraldus. Esimest tüüpi üldkorralduse puhul peavad üldkorralduse adressaadid olema üldkorralduse andmise hetkel üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud ning seega on tegemist adressaatide suletud ringiga.¹⁴⁸

Üldkorralduse olemusest tulenevalt on praktikas tekitanud vaidlusi nii üldkorralduse ja üldakti.¹⁴⁹

3.2. Delegatsiooninorm

Delegeerimise instrumendiks on delegatsiooninorm. Delegatsiooninormiga annab üks organ teatud ülesannete täitmise pädevuse teisele organile. Delegatsiooninorm võib olla nii imperatiivse kui õigustava iseloomuga. Imperatiivse delegatsiooninormiga kohustatakse vastavat organit ja ametnikku määrust andma. Õigustava delegatsiooninormiga aga seevastu antakse vastavale organile või ametnikule määrus vastavalt oma äranägemisele.¹⁵⁰

Täitevvõimul peab üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooninorm ning delegatsiooninormis tuleb nimetada nii akti andmiseks pädev haldusorgan kui ka talle antava

¹⁴⁶ RKHKm 3-3-1-38-96.

¹⁴⁷ Eliaser (viide 133), lk 184.

¹⁴⁸ K. Merusk. Haldusakti kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. *Juridica I/2011*, lk 27–34.

¹⁴⁹ RKHKO 3-3-1-95-07.

¹⁵⁰ Merusk (viide 112), lk 15.

määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.¹⁵¹ Delegatsiooninormi alusel antud määrus, mis ületab delegatsiooninormiga antud volituse eesmärki, sisu ja ulatust, ei ole kooskõlas PS-iga.¹⁵² Pädevuse selge määratlemise nõue on tuletatav õiguskindluse põhimõttest ning pädevuse selge määratlemise nõude rikkumine on ohuks riigiehituslikele põhimõtetele ning igatüüpi õigustele ja vabadustele.¹⁵³

Kaasuses Malone Ühendatud Kuningriigi vastu (1984) leidis Euroopa Inimõiguste Kohus seaduslikkuse mõiste kohta järgmist: “Seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitletava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest.”¹⁵⁴

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud, et seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole mitte üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi, vaid ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Delegatsiooninorm on täitevvõimule korralduseks eelkõige seetõttu, et seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud.¹⁵⁵

Delegeeritud ülesannete täitmise pädevus ei teki enne delegatsiooninormi andmist. See tähendab ka seda, et delegeerija ei saa tagantjärele legitimeerida pädevuse ületamist. Samuti on delegeeritava küsimuse lahendamine delegeeritava asutuse poole enne delegatsiooninormi andmist vastuolus õiguskindluse põhimõttega ning seda suuresti delegatsiooninormi tulevikku suunatud olemuse tõttu. See tähendab, et õiguse adressaadil on alust eeldada, et delegeeritava asutuse õigusakti tuleb otsida delegatsiooninormi ajale järgnevast ajast, mitte kogu delegeeritava asutuse tegutsemise ajast.¹⁵⁶

¹⁵¹ RKPJKo 3-4-1-3-96: “Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igatüüpi saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.”

¹⁵² RKPJKo 3-4-1-1-01, p 13: “Delegatsiooninorm näitab ära määrusandliku volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse, mille raames on valitsusel õigus määrusi anda. Määrus, mis ületab delegatsiooninormiga antud volituse eesmärki, sisu ja ulatust, ei ole kooskõlas Põhiseadusega.”

¹⁵³ RKPJKo 3-4-1-3-96: “Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igatüüpi õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.”

¹⁵⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 2. augusti 1984. aasta otsus Malone vs. Ühendkuningriik, p 79.

¹⁵⁵ RKPJKo 3-4-1-5-98.

¹⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-5-98, samas lahendis on kohus veel rõhutanud: “Õiguse adressaadil peab olema kindlustunne, et talle kohustuslik täitevvõimu akt on kooskõlas seadusega ning ta ei pea kontrollima selle akti seaduslikkust.

Delegatsiooninormidega seonduvalt on oluline märkida, et kui seaduse kehtestab uue delegatsiooninormi, mis on analoogne eelmises seaduses kehtinud delegatsiooninormiga, tuleb uue delegatsiooninormi alusel anda uus määrus ning vana delegatsiooninormi alusel antud määrus tuleb kehtetuks tunnistada.¹⁵⁷

Eeltoodust ilmneb, et üldreeglina on määruse andmiseks vajalik volitusnormi olemasolu. “Ülesandeid, mida seadus paneb peale kohalikule omavalitsusele, nimetamata seejuures konkreetset organit ja mis pole vastavalt KOKS § 22 lg-le 1 volikogu ainupädevuses, võib kohalik omavalitsus vastavalt KOKS § 22 lg-le 2 volitada täitma valitsust. See säte ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele. Ka tänaseks jõustunud Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 8 lg 2 kohaselt võib pädev haldusorgan ise määrata, kes täidavad tema nimel ülesannet.”¹⁵⁸

3.2.1. Generaaldelegatsioon

Generaal- ehk ülddelegatsiooniga annab kohaliku omavalitsuse organ osa oma pädevust püsivaks teostamiseks teisele organile. Ülddelegatsiooniga antakse delegeeritavale üldiselt määratletud pädevus määruste andmiseks ja tavaliselt on sellist tüüpi pädevuse andmine sätestatud PS-is.¹⁵⁹ Lähtudes käsitlusest, mille kohaselt annab volitus õiguse teatavateks tegudeks, toimub üld- ja erivolituse põhiline vahetegu läbi delegeeritud tegude. See tähendab, et generaaldelegatsiooniga antakse volitus paljudeks tegudeks ning spetsiaaldelegatsiooniga konkreetseteks tegudeks.¹⁶⁰

Reeglina ei ole generaaldelegatsioonid lubatavad. Siiski võib kohaliku elu küsimuste reguleerimiseks antav delegatsioon olla ülddelegatsioon. Ülddelegatsiooni üldine lubamatus on seotud õigusriigi ja demokraatia põhimõttega.¹⁶¹

3.2.2. Spetsiaaldelegatsioon

Eridelegatsioon on konkreetsetes seaduses sisalduv ühekordne volitus määruse andmiseks.¹⁶² Erivolitusega eesmärgiks on anda ühekordne volitus kindlaksmääratud määruse andmiseks.

Kui rakendatav täitevvõimu akt on antud enne delegatsiooninormi, siis pole õiguse adressaadil sellist kindlustunnet ja ta on pandud olukorda, kus ta on sunnitud kontrollima akti seaduslikkust.”

¹⁵⁷ RKPJKo 3-4-1-5-00.

¹⁵⁸ RKHK 3-3-1-25-02, p 15.

¹⁵⁹ Merusk (viide 112), lk 13.

¹⁶⁰ Eliaser (viide 137), lk 179.

¹⁶¹ Aedmaa (viide 101), lk 459.

¹⁶² A. Merkl. Allgemeines Verwaltungsgerecht. Wien, Berlin: Springer 1927, lk 181.

A-T. Kliimanni järgi on erivolitusega tegemist neil juhtudel, kui volituses määratakse kindel ja konkreetne üksiktegu, mille tegemiseks volitus antakse.¹⁶³

Erivolitus võimaldab täpselt edasi anda seadusandja tahet ning seetõttu tuleb sellist volitust eelistada generaal delegatsioonile. Ka seadustes tihtipeale leiduv lauseosa „seaduses sätestatud juhtudel ja korras“, viitab võimalusele kehtestada piirangud üksnes spetsiaal delegatsiooni alusel antava *intra legem* määrusena.¹⁶⁴

Spetsiaal delegatsiooni näiteks võib tuua näiteks keskkonnaseire seaduse¹⁶⁵ § 4 lõike 3 teine lause, mille kohaselt kehtestab keskkonnaseire programmi täitmise ja selle alusel kogutavate keskkonnaseire andmete töötlemise ja säilitamise korra kohalik omavalitsus. Kohalike omavalitsuste kontekstis on oluline märkida, et riigiülesande täitmiseks sätestatakse kohalikule omavalitsusele määruse kehtestamiseks volitusnorm, siis on reeglina lubatud samuti üksnes erivolitus. Samas võib kohaliku elu küsimuse reguleerimiseks antav volitus olla ka generaal delegatsioon.¹⁶⁶

¹⁶³ Eliaser, (viide 137), lk 179.

¹⁶⁴ K. Paal. Kohaliku omavalitsuse organite *intra legem* korras antud määruste legaliteediprobleemide õiguslikest mõjudest. Magistritöö. Tallinn, 2015.

¹⁶⁵ Keskkonnaseire seadus—RT I, 23.03.2015, 283.

¹⁶⁶ Aedmaa (viide 101), lk 459.

2. PEATÜKK

1. Kohaliku omavalitsuse pädevusse antud küsimuste lahendamise delegeerimine valitsusele

Käesoleva magistritöö 2. peatükis analüüsitakse kohalike omavalitsuste volikogude poolt ülesannete delegeerimist valitsusele. Käesolevas peatükis võetakse kokku piloteeriv uurimus, kategoriseeritakse, klassifitseeritakse ja grupeeritakse piloteeriva uurimuse käigus kogutud andmed.

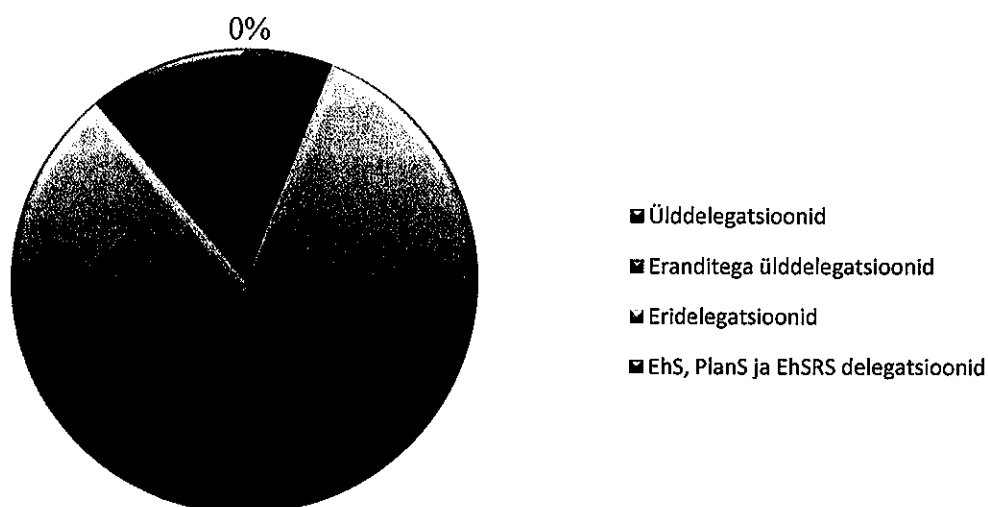
KOKS-i § 22 lõike 2 järgi otsustab seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise delegeerida valitsusele. Olenemata viidatud normi veidi liiga üldisest sõnastusest, ei hõlma nimetatud volitusnorm siiski volikogu õigust delegeerida valitsusele otsustamiseks volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi. Volikogu ainupädevusse kuuluvate küsimuste lahendamist ei saa volikogu kellelegi teisele delegeerida ja seega on kohustatud täitma need ülesanded ise. Volikogu edasivolitusõigust kinnitab ka HMS, mis, erinevalt KOKS-i sõnastusest, näeb sõnaselgelt ette, et volikogu ainupädevuses olevaid küsimusi ei saa täitmiseks edasi delegeerida.¹⁶⁷ Tegemaks kindlaks, kas volikogud kasutavad seadustest tulenevat võimalust oma ülesannete täitmine delegeerida valitsusele, viis Autor läbi piloteeriva uurimuse, mis kinnitas, et volikogud kasutavad ülesannete valitsusele delegeerimise võimalust üsna ulatuslikult.

Juba magistritöö teema valikul moodustatud pilootkogum (lisa 2) ilmestas kohalike omavalitsuste delegeerimispraktikat, tuues välja nii delegeerimise viisilt kui ulatuselt väga väga erisugused delegatsioonid. Kuna pilootkogumiga tuvastatud delegatsioonid olid eriliigilised ja osaliselt peegeldasid ka ilmselt kohalike omavalitsuste erinevaid põhimõtteid ülesannete delegeerimisel, sai teema olulisus sellega kinnitatud.

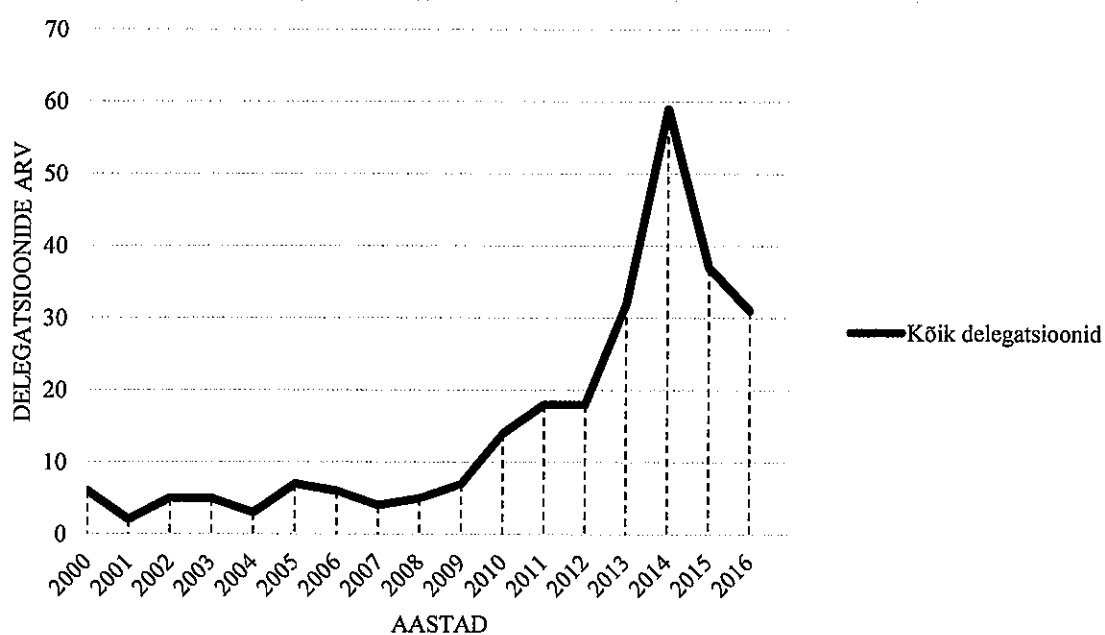
Alljärgnev diagramm annab esmase ülevaate kohaliku omavalitsuse volikogude poolt antavatest delegatsioonidest. Diagrammil nähtuvad kõik piloteeriva uurimuse valimisse kuulunud kohalike omavalitsuste volikogude ülddelegatsioonid, eranditega ülddelegatsioonid, eridelegatsioonid ja teatud seaduste rakendamise seotud delegatsioonid. Delegatsioonide rühmitamisel on lähtutud käesoleva magistritöö sõlmpunktidest.

¹⁶⁷ HMS § 91 lõige 2.

Delegatsioonid 2000—2016



Tabel 1 näitab kõikehõlmavate ülddelegatsioonide, eranditega ülddelegatsioonide, eridelegatsioonide ning ehitusseadustiku, planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse alusel antud delegatsioonide osakaalusid. Tabelist 1 nähtuvalt kasutavad piloteeriva uurimuse valimisse kuulunud kohaliku omavalitsuse volikogud küsimuste otsustamise pädevuse delegeerimist küllaltki palju.



Tabelis 2 on näidatud delegatsioonide andmine ajaperioodil 2000–2016. Tabelis 2 kajastuvad kõik piloteeriva uurimuse raames tuvastatud delegatsioonid. Tabelist 2 nähtuvalt on

delegatsioonide arv viimastel aastel tõusnud, kuid seda tulenevalt kohalike omavalitsuste volikogude muutunud praktikast anda detailsemaid ja selgemini määratletud ulatusega delegatsioone (vt ka tabel 4 – eridelegatsioonid).

Eelviidatud piloteeriva uurimuse valim moodustati juhuslikkuse alusel, lähtudes sellest, et kõik maakonnad oleksid vähemalt ühe kohaliku omavalitsuse üksusega esindatud. Valimi moodustas 31 kohaliku omavalitsuse üksust. Nendest 31-st kohaliku omavalitsuse üksusest olid neli linnad ja 27 vallad. Valimi moodustamisel on lähtutud Riigi Teatajas avaldatud valdade ja linnade volikogude määrustest¹⁶⁸, mis sisaldasid sõna “delegeerimine”, “pädevus” või “otsustusõigus” ja mis on antud pärast 1. jaanuari 2000. aastal. Uurimuse tulemuste analüüsimisel ilmned kolm olulist ilmingut, mida alljärgnevalt kirjeldan. Esimeses grupis toon välja volikogu ülddelegatsioonid valitsusele, teises grupis ülddelegatsioonile sarnanevad spetsiaaldelegatsioonid ning kolmandas grupis seaduste rakendamise kaasnenu delegatsioonid.

1.1. Volikogu ülddelegatsioonid valitsusele

Eraldi väljatoomist väärivad kohalike volikogude poolt valitsusele antavad ülddelegatsioonid, millega laias laastus delegeeritakse kõikide kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmine valitsusele. Eeltoodud kirjeldusele vastavaid ülddelegatsioone on andnud 16 kohalikku omavalitsust. Selliseid generaaldelegatsioone olid andnud järgmised volikogud: Häädemeeste Vallavolikogu¹⁶⁹, Halinga Vallavolikogu¹⁷⁰, Iisaku Vallavolikogu¹⁷¹, Käina Vallavolikogu¹⁷², Kallaste Linnavolikogu¹⁷³, Kohtla Vallavolikogu¹⁷⁴, Kullamaa Vallavolikogu¹⁷⁵, Mäksa Vallavolikogu¹⁷⁶, Mõniste Vallavolikogu¹⁷⁷, Palamuse Vallavolikogu¹⁷⁸, Rakke

¹⁶⁸ KOKS § 7 lõike 5 kohaselt avaldatakse volikogu ja valitsuse määrused Riigi Teatajas vastuvõetud algtekstidena ning nende alusel kõiki muudatusi sisaldavate terviktekstidena.

¹⁶⁹ Häädemeeste Vallavolikogu 18. detsembri 2012. aasta määrus nr 9 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 28.05.2014, 47.

¹⁷⁰ Halinga Vallavolikogu 21. märtsi 2007. aasta määrus nr 9 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 03.07.2012, 15.

¹⁷¹ Iisaku Vallavolikogu 18. detsembri 2003. aasta määrus nr 11 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 08.11.2012, 60.

¹⁷² Käina Vallavolikogu 19. veebruari 2001. aasta määrus nr 26 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 13.12.2013, 96.

¹⁷³ Kallaste Linnavolikogu 12. detsembri 2005. aasta määrus nr 3 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 10.01.2014, 53.

¹⁷⁴ Kohtla Vallavolikogu 21. detsembri 2000. aasta määrus nr 15 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 19.12.2012, 47.

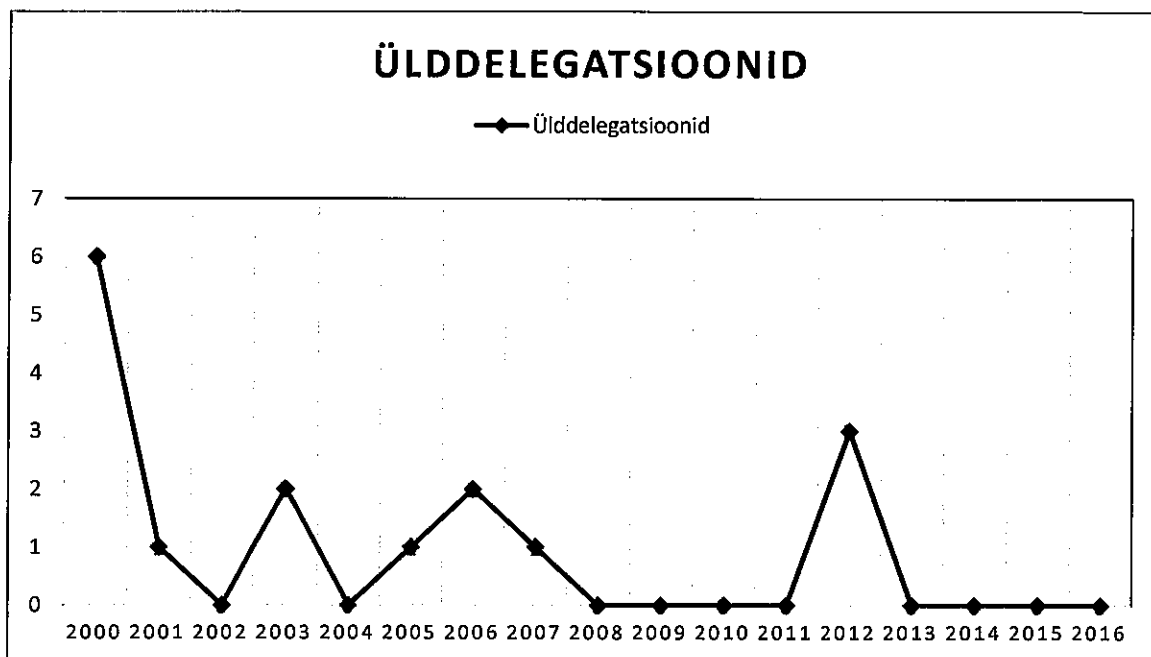
¹⁷⁵ Kullamaa Vallavolikogu 21. märtsi 2003. aasta määrus nr 61 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 03.01.2014, 8.

¹⁷⁶ Mäksa Vallavolikogu 13. märtsi 2006. aasta määrus nr 5 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 30.05.2014, 35.

¹⁷⁷ Mõniste Vallavolikogu 9. märtsi 2000. aasta määrus nr 6 “Otsustusõiguse delegeerimine”—RT IV, 08.05.2014, 98.

Vallavolikogu¹⁷⁹, Räpina Vallavolikogu¹⁸⁰, Saarde Vallavolikogu¹⁸¹, Surju Vallavolikogu¹⁸², Tudulinna Vallavolikogu¹⁸³ ja Värskas Vallavolikogu¹⁸⁴.

Alljärgnev graafik näitab, millisel ajal ja määral on piloteeriva uurimuse valimisse kuulunud kohalike omavalitsuste volikogu andnud ülddelegatsioone.



Tabelis 3 kajastuvad volikogude poolt valitsustele antud ülddelegatsioonid.

Tabelist 2 nähtuvalt andsid piloteeriva uurimuse valimisse kuulunud kohalikud omavalitsused ülddelegatsioone enim 2000. aastate alguses.¹⁸⁵ Oluline on märkida, et graafikul kajastuvad

¹⁷⁸ Palamuse Vallavolikogu 29. mai 2000. aasta määrus nr 18 "Otsustusõiguse delegeerimine"—RT IV, 16.11.2013, 4.

¹⁷⁹ Rakke Vallavolikogu 9. märtsi 2000. aasta määrus nr 5 "Otsustusõiguse delegeerimine"—RT IV, 07.05.2014, 40.

¹⁸⁰ Räpina Vallavolikogu 28. märtsi 2012. aasta määrus nr 5 "Otsustusõiguse delegeerimine"—RT IV, 18.12.2012, 86.

¹⁸¹ Saarde Vallavolikogu 6. detsembri 2006. aasta määrus nr 30 "Saarde Vallavalitsusele volituste andmine"—RT IV, 01.11.2012, 11.

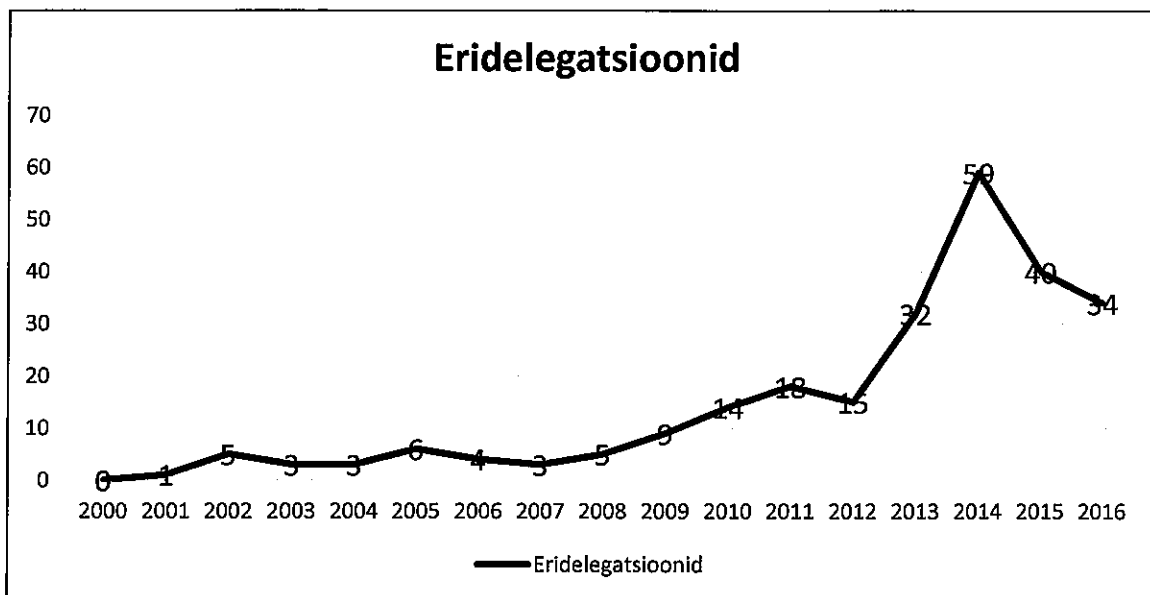
¹⁸² Surju Vallavolikogu 21. septembri 2000. aasta määrus nr 5 "Otsustusõiguse delegeerimine"—RT IV, 11.03.2014, 25.

¹⁸³ Tudulinna Vallavolikogu 22. novembri 2000. aasta määrus nr 20 "Otsustusõiguse delegeerimine"—RT IV, 21.11.2012, 37.

¹⁸⁴ Värskas Vallavolikogu 26. jaanuari 2012. aasta määrus nr 4 "Otsustusõiguse delegeerimine"—RT IV, 15.01.2013, 74.

¹⁸⁵ Vahemärkusena toon välja, et isegi Tartu Linnavolikogu 4. novembri 1999. aasta määrusega nr 1 "Otsustusõiguse delegeerimine" olid seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku

üksnes kehtivad ülddelegatsioonid. Viimastel aastatel on kohalikud omavalitsused tunnistanud mitmeid generaaldelegatsioone kehtetuks ning seetõttu on üldine ülddelegatsioonide arv languses ja eridelegatsioonide arv on tõusmas (tabel 3).



Tabelis 4 kajastuvad volikogude poolt antud eridelegatsioonid.

Piloteeriva uurimuse raames ilmnes suhe üld- ja eridelegatsioonide vahel. Kui 2000-ndate algul anti ülddelegatsioone rohkem kui eridelegatsioone, siis aja möödudes on aina enam hakanud volikogud andma eridelegatsioone (tabel 3) ja üksikuid ülddelegatsioone (tabel 2). Kohalike omavalitsuste suundumust vähendada ülddelegatsioonide arvu ja suurendada eridelegatsioonide arvu, võib pidada positiivseks tendentsiks. Ülddelegatsioonide vähenemine ja eridelegatsioonide suurenemine on kooskõlas käesolevas töös varem esitatud delegerimise üldise teoreetilise käsitlusega ning ka KOKS-i ja HMS-i käsitlusega delegatsioonidest. Spetsiaaldelegatsioonide tähtsuse kasv näitab delegerimiste paremat kaalutletust ja hindamist lähtuvalt nii delegerimise vajadusest kui ka võimalikkusest. Piloteeriva uurimuse valimisse kuulunud kohalike omavalitsuste spetsiaaldelegatsioonide hulka kuuluvad küll ka need eridelegatsioonid, kus on määratud üksnes kohalikule omavalitsusele ülesandeid panev seadus.

omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine Tartu linnas delegeritud Tartu Linnavalitsusele, välja arvatud juhul, kui Tartu Linnavolikogu õigustloovast aktist ei tulene teisiti.

Ülddelegatsioonide puhul esines peamiselt kolme liiki sõnastust:

1. delegeerida seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine valitsusele;¹⁸⁶
2. delegeerida seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine valitsusele, välja arvatud juhul, kui volikogu õigusaktist¹⁸⁷ ei tulene teisiti;¹⁸⁸
3. delegeerida seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine valitsusele, välja arvatud küsimused, mis on volikogu ainupädevuses seadustest või volikogu õigusaktidest tulenevalt.¹⁸⁹

Ülalviidatud ülddelegatsioonidest ilmneb volikogu tahe volitada peaaegu kõikide kohaliku omavalitsuse pädevuses olevate küsimuste otsustamine valitsusele. Selliste delegatsioonide puhul on vaja erilist tähelepanu pöörata kahele elemendile, mida küll ei ole võimalik üksteisest lahutada, aga mis vajavad sellegi poolest eraldi väljatoomist. Esiteks, kas volikogu poolt kõigi kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise delegeerimine valitsusele on õiguspärane HMS-i ja KOKS-i tähenduses ning teiseks, kas volikogu on soovinud sellega hõlmata ka volikogu ainupädevusse kuuluvad küsimused.

Kuigi kohaliku omavalitsuse üksusel on nii KOKS-ist kui HMS-ist tulenev õigus volitada ülesannete täitmine ja selleks vajalike määruste andmine valitsusele, on ülddelegatsioonide lubatavus siiski küsitav ning pigem tuleb asuda seisukohale, et sellised generaaldelegatsioonid on oma olemuselt lubamatud. Kohaliku omavalitsuse ülesannete, mille täitmise pädevus kuulub olemuslikult volikogule, delegeerimisel peab volikogu igal konkreetsel juhul kaaluma delegeerimise vajalikkust.¹⁹⁰ Ka HMS-i § 91 lõige 2 rõhutab kohaliku omavalitsuse pädevusse

¹⁸⁶ Näiteks Kullamaa Vallavolikogu 21. märtsi 2003. aasta määrus nr 61 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 03.01.2014, 8).

¹⁸⁷ Mõningatel juhtudel on "õigusakti" asemel kasutatud "õigustloova akt", näiteks Mäksa Vallavolikogu 13. märtsi 2006. aasta määrus nr 5 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 30.05.2014, 35), Mõniste Vallavolikogu 9. märtsi 2000. aasta määrus nr 6 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 08.05.2014, 98).

¹⁸⁸ Surju Vallavolikogu 21. septembri 2000. aasta määrus nr 5 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 11.03.2014, 25), Käina Vallavolikogu 23. veebruari 2001. aasta määrus nr 26 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 13.12.2013, 96).

¹⁸⁹ Kallaste Linnavolikogu 12. detsembri 2005. aasta määrus nr 3 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 10.01.2014, 53), Häädemeeste Vallavolikogu 18. detsembri 2012. aasta määrus nr 9 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 28.05.2014, 47), Veriora Vallavolikogu 26. juuni 2015. aasta määrus nr 12 "Otsustusõiguse delegeerimine" (RT IV, 04.08.2015, 11).

¹⁹⁰ Samasisulise nõude kehtestab ka HMS-i § 91 lõige 2, mis sätestab: "Kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele."

antud ülesannete edasivolitamisel volitatavate küsimuste edasivolitamise kaalumist, öeldes „...siis igal konkreetsel juhul, ...“.

Kaalumise teostamisel peaks volikogu muu hulgas hindama, kas delegeeritav ülesanne on olemuslikult volikogu poliitilist otsustust nõudev. Poliitilisi otsustusi võib langetada üksnes volikogu, kellel on sellisteks otsustusteks rahva poolt saadud mandaat. Seetõttu ei tohiks volikogu delegeerida valitsusele otsustamiseks poliitilisi otsustusi nõudvaid küsimusi, sest valitsusel ei ole pädevust poliitiliseks otsustuseks.

Volikogule pandud kaalumiskohustus kaaluda delegeerimise vajadust igal konkreetsel juhul, ei ole aga eelmainitud generaaldelegatsiooni puhul võimalik täita. Ülddelegatsioonide puhul on võimatu kaalumiskohustust täita eelkõige kahel põhjusel. Esiteks on kohalikul omavalitsusel niinimetatud ülesannete avastamise õigus, mis tähendab, et kohalikule omavalitsusele ei pruugi olla teada kõik ülesanded, mille täitmise kohustus ja vajadus kohalikul omavalitsusel lasub. Kui aga ei ole teada täidetav ülesanne, siis ilmselgelt ei ole ka võimalik kaaluda selle delegeerimise vajadust. Teiseks on generaaldelegatsioonide puhul kaalumiskohustuse täitmine võimatu tulenevalt ajalisest faktorist. Arvestades kohaliku omavalitsuse ülesannete mahu, ei saa mõistlikult eeldada, et volikogu suudab piiratud ajaraamides kõikide ülesannete delegeerimise mõistlikkust kaaluda. Kaalutlemise vajadust ülesannete delegeerimise otsustamisel on selgitanud ka Siseministeerium oma 29. augusti 2012. aasta kirjas nr 2-1/274-3, asudes seisukohale, et KOKS-i § 22 lõiget 2 tuleb tõlgendada kooskõlas HMS-i § 91 lõikega 2 ning seetõttu peab volikogu „volikogu igakordselt kaaluma ning jõudma otsusele, kas antud juhul on edasivolitamine valla- või linnavalitsusele põhjendatud ning otstarbekas.“¹⁹¹

Samuti jääb osade ülddelegatsioonide puhul arusaamatuks, kas volikogu on soovinud delegeerida ka oma ainupädevusse kuuluvat küsimust. Mõnede ülddelegatsioonide sõnastustes ei ole küll *expressis verbis* välistatud volikogu ainupädevuses olevaid küsimusi, kuid selliste määruste tõlgendamisel tuleks lähtuda HMS-i ja KOKS-i regulatsioonist ning seetõttu jõuda järelduseni, mille kohaselt volikogu ei ole ülddelegatsiooniga soovinud hõlmata volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi, sest neid küsimusi ei või volikogu otsustamiseks edasi delegeerida. Kohalike omavalitsuste volikogude mõistmisele ainupädevuses olevate ülesannete delegeerimise keelust viitab ka kohalike omavalitsuste praktika. Näiteks Kullamaa Vallavolikogu, kes on määrusega delegeerinud kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud

¹⁹¹ Siseministeeriumi 29.08.2012 kiri nr 2-1/274-3.

küsimuste otsustamise Kullamaa vallas Kullamaa Vallavalitsusele, seejuures *expressis verbis* tegemata erandit volikogu ainupädevuses olevatele ülesannetele, siiski otsustanud volikogu ainupädevuses olevaid küsimusi ise.¹⁹²

Tulenevalt kohalike omavalitsuse ülesannete delegerimispraktikast, peaks lühidalt peatuma ka mõttel, kas kohalikule omavalitsusele ülesannete andmine üldistatult, määramata *expressis verbis* ülesande täitmiseks pädevat organit, on piisavalt selge ja mõistlik lahendus. Siinkohal tuleb asuda seisukohale, et lähenemist, mille kohaselt antakse ülesanne seadusega kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse ülesande täitmiseks pädevat organit kindlaksmääramata, ei saa pidada tavapäraselt kasutatavat liialt ebamõistlikuks. Ülesande või pädevuse kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse andmisega antakse volikogule otsustusõigus selle küsimuse parimaks võimalikuks lahendamiseks. Üldsõnaline viide tagab ülesande lahendamise üldpädevuse kohaliku omavalitsuse volikogule kui demokraatlikult valitud esindusorganile.¹⁹³ Samuti on õiguskirjanduses asunud seisukohale, et normiadressaadina kohaliku omavalitsuse organi kindlaksmääramine seadusandja poolt peaks olema pigem erandlik, et mitte ülemäära piirata kohaliku omavalitsuse üksuse õigust ja vabadust lahendada sisemise halduskorralduse küsimusi iseseisvalt.¹⁹⁴

Piloteeriv uurimus tõi välja, et seoses ülddelegatsioonidega valitseb kohalikes omavalitsustes teatav segadus. Segadus väljendus asjaolus, et paljudele volikogu poolt antud generaaldelegatsioonidele järgnes üks või mitu spetsiaaldelegatsiooni. Selliselt on näiteks toimunud Halinga Vallavolikogu.¹⁹⁵ 21. märtsi 2007. aasta määrusega nr 9 delegeris Halinga Vallavolikogu kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine Halinga vallas Halinga Vallavalitsusele, välja arvatud küsimused, mis on volikogu ainupädevuses seadustest või Halinga Vallavolikogu õigusaktidest tulenevalt. Pärast 21. märtsi 2007. aastal on Halinga Vallavolikogu delegerinud kolme määrusega erinevate kohaliku omavalitsuse pädevusse antud ülesannete täitmise Halinga Vallavalitsusele (nende hulgas riikliku järelevalve

¹⁹² Kullamaa Vallavolikogu 27. veebruari 2014. aasta määrus nr 2 "Kullamaa valla koerte ja kasside pidamise eeskiri", Kullamaa Vallavolikogu 21. detsembri 2012. aasta määrus nr 50 "Kullamaa valla heakorraeeskiri", Kullamaa Vallavolikogu 19. aprilli 2013. aasta määrus nr 9 "Kullamaa valla kaevetööde eeskiri".

¹⁹³ RKHKm 3-3-1-30-97.

¹⁹⁴ Madise (viide 68), komm 1.2.

¹⁹⁵ Halinga Vallavolikogu ei ole ainukesena ülddelegatsioonile lisaks spetsiaaldelegatsioone andnud. Nõnda on toimunud ka Häädemeeste Vallavolikogu, Iisaku Vallavolikogu, Käina Vallavolikogu, Kallaste Linnavolikogu, Mäksa Vallavolikogu, Mõniste Vallavolikogu, Palamuse Vallavolikogu, Räpina Vallavolikogu, Surju Vallavolikogu ja Tudulinna Vallavolikogu.

ülesannete täitmise¹⁹⁶, osad põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest, huvikooli seadusest ja koolieelse lasteasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmise¹⁹⁷ ning mõningate jäätmeseadusest tulenevate ülesannete lahendamise¹⁹⁸).

Ajaliselt varem antud ülddelegatsioonile hiljem spetsiaaldelegatsiooni juurde andmine loob ebaselguse osas, mis puudutab varem antud ülddelegatsiooni tagasivõtmist ja seega võimalikku kehtetust. Tähtajatud delegatsioonid kehtivad delegatsiooni tagasivõtmiseni, tähtajalised tähtaja saabumiseni. Ülddelegatsioonile lisaks antud eridelegatsiooni võib teatud mõttes pidada ülddelegatsiooni tagasivõtmiseks, sest volikogu asub ise reguleerima küsimusi, mille lahendamise pädevus on valitsusele delegeeritud. See tähendab, et volikogu, olles delegeerinud valitsusele kõik kohaliku omavalitsuse pädevusse antud küsimuste otsustamine, võtab spetsiaaldelegatsiooniga volituse tagasi, sest volikogu ei järgi enam generaaldelegatsioonis ettenähtud korda. Selline reguleerimise viis võib viia järelduseni, et volikogu võtab, küll mitte *expressis verbis*, valitsusele antud üldvolituse tagasi.

Ka näilise dimensiooni seisukohalt, eriti üksikisiku positsioonist lähtuvalt, ei ole ülddelegatsioonide andmine hea lahendus. Ülddelegatsioone lugedes, nii kõiki ülesandeid delegeerivaid, kui ka neid, milles on tehtud erand ainupädevusele ja/või volikogu õigus- või õigustloovale aktile, ei ole ülesande täitja leidmine mitte lihtne lahendus. Kuigi vähemalt ainupädevust puudutavas osas õigusvastased, võivad üksikisiku positsioonist lähtuvalt olla kõige arusaadavamad eranditult kõiki ülesandeid hõlmavad delegatsioonid, sest nende puhul on üheselt hoomatav ülesande täitja ja seega ka see, kelle antud õigusakti otsida tuleks. Üsna hästi mõistetavad võivad olla ka delegatsioonid, kus delegatsioonist on selgesõnaliselt eristatud volikogu ainupädevuse küsimused, sest ainupädevuses olevad küsimused on seadustest leitavad. Küll aga, kui tegemist ei ole KOKS-ist tuleneva volikogu ainupädevusega, võib see tähendada mitmete seaduste läbitöötamise vajadust, mis omakorda on piisavalt keeruline ülesannet.

Autori hinnangul on aga üksikisiku seisukohalt enim segadusttekitavad need ülddelegatsioonid, milles on tehtud erandid volikogu õigus- või õigustloovatele aktidele. Juhtudel, kui volikogu on kõiki ülesandeid delegeerides teinud muu hulgas erandi volikogu õigus- või õigustloovatele aktidele, on eriliselt segadusttekitav, kuna üksikisikule on täiesti arusaamatu, millise kohaliku omavalitsusüksuse organi õigusakti tal otsida tuleb ning seetõttu

¹⁹⁶ Halinga Vallavolikogu 18. novembri 2015. aasta määrus nr 19 „Riikliku järelevalve ülesannete delegeerimine“.

¹⁹⁷ Halinga Vallavolikogu 25. septembri 2009. aasta määruse nr 22 „Pädevuse delegeerimine“

¹⁹⁸ Halinga Vallavolikogu 26. septembri 2012. aasta määrus nr 15 „Jäätmeseadusest tulenevate õiguste ja kohustuste delegeerimine“

tuleks tal läbitöötada kõik nii volikogu kui valitsuse õigusaktid. Volituse andmist selliselt, et isikul ei ole võimalik määrusest aru saada, kellele volitus anti, ei saa kahtlemata pidada heaks määrusandluseks. Volitusnormi selgust nõuab ka HÕNTE, mille § 11 lõike 4 teise lause kohaselt peab volitusnormis olema märgitud akti andja ja liik.

1.2. Volikogu ülddelegatsioonile sarnanevad spetsiaaldelegatsioonid

Piloteeriva uurimuse andmeid analüüsid ilmselgelt ka sellised delegatsioonid, kus ühe määrusega delegeriti mitmeid ülesandeid ning paljudel juhtudel ka erinevatest seadustest tulenevad ülesanded.

Näiteks Juuru Vallavolikogu 23. oktoobri 2014. aasta määrusega nr 15 “Kohalikule omavalitsusele antud ülesannete ja pandud kohustuste täitmise delegerimine” delegeriti Juuru vallas 24 seadusest, 13 Vabariigi Valitsuse määrusest ning kolmest ministri määrusest kohalikule omavalitsusele tulevate ülesannete täitmine Juuru Vallavalitsusele.¹⁹⁹ Piloteeriva uurimuse raames ilmselgelt, et Juuru Vallavolikogu määrusele nr 15 delegeritavate ülesannete mahu osas sarnanevaid vormiliselt spetsiaaldelegatsioone ei esinenud. Märkimisväärselt tihedamini esinesid spetsiaaldelegatsioonid, millega delegeriti 3–6 seadusest kohalikule omavalitsusele tulenevate ülesannete täitmine. Eelviidatud sisuga delegerimismäärusi olid andnud Halinga Vallavolikogu²⁰⁰, Imavere Vallavolikogu²⁰¹, Järva-Jaani Vallavolikogu²⁰², Kehtna Vallavolikogu²⁰³, Keila Linnavolikogu²⁰⁴, Kose Vallavolikogu²⁰⁵, Meremäe Vallavolikogu²⁰⁶, Nõo Vallavolikogu²⁰⁷, Paide Vallavolikogu²⁰⁸, Saue Vallavolikogu²⁰⁹ ja Tudulinna Vallavolikogu²¹⁰.

¹⁹⁹ Siinkohal tuleb märkida, et viidatud Juuru Vallavolikogu määrusest nr 15 ei ilmne sõnaselgelt, kellele on delegeritud määruses nimetatud seadustega kohalikule omavalitsusele pandud küsimuste otsustamine ja korraldamine, kuid nii määruse preambulis osundatud volitusnormidest ja määruse mõttest nähtuvalt, on küllaltki suure tõenäosusega küsimuste otsustamine ja korraldamine soovitud delegerida Juuru Vallavalitsusele. Seetõttu on käesolevas magistritöös võetud lähtepunktiks, et Juuru Vallavolikogu delegeris ülesanded Juuru Vallavalitsusele.

²⁰⁰ Halinga Vallavolikogu 25. septembri 2009. aasta määrus nr 22 “Pädevuse delegerimine”.

²⁰¹ Imavere Vallavolikogu 20. veebruari 2014. aasta määrus nr 10 “Pädevuse delegerimine”.

²⁰² Järva-Jaani Vallavolikogu 30. mai 2013. aasta määrus nr 16 “Seadustega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste lahendamise delegerimine”.

²⁰³ Kehtna Vallavolikogu 24. septembri 2013. aasta määrus nr 83 “Seadustes sätestatud küsimuste lahendamise delegerimine”, Kehtna Vallavolikogu 15. oktoobri 2013. aasta määrus nr 86 “Küsimuste lahendamise delegerimine Kehtna Vallavalitsusele”, Kehtna Vallavolikogu 16. detsembri 2015. aasta määrus nr 47 “Küsimuste lahendamise delegerimine”

²⁰⁴ Keila Linnavolikogu 26. aprilli 2011. aasta määrus nr 7 “Keskkonnakaitsega seotud küsimuste lahendamise delegerimine linnavalitsusele”.

²⁰⁵ Kose Vallavolikogu 28. jaanuari 2014. aasta määrus nr 14 “Pädevuse delegerimine”.

²⁰⁶ Meremäe Vallavolikogu 12. juuni 2015. aasta määrus nr 15 “Ülesannete delegerimine”, Meremäe Vallavolikogu 14. veebruari 2014. aasta määrus nr 5 “Pädevuse delegerimine”.

²⁰⁷ Nõo Vallavolikogu 23. jaanuari 2014. aasta määrus nr 2 “Ülesannete lahendamise delegerimine Nõo Vallavalitsusele”, Nõo Vallavolikogu 29. oktoobri 2015. aasta määrus nr 41 “Ehitusseadustikus,

Kõikide nende spetsiaaldelegatsioonide puhul, millega delegeeritakse kas võrdlemisi palju ja/või mitmetest erinevatest seadustest kohalikule omavalitsusele tulenevaid ülesandeid, on keeruline hinnata, kas kõnealuste delegeerimiste puhul on olemuslikult tegemist üld- või eridelegatsiooniga. Vormilises mõttes võiks neid määrusi pidada spetsiaaldelegatsioonideks HMS-i § 91 lõike 2 tähenduses, mis nõuab iga konkreetse juhu hindamist. Vormiliselt võib neid pidada spetsiaaldelegatsioonideks tulenevalt nende konkreetsusest – delegatsioonis on nimetatud konkreetne ülesanne või nimetatud seadus, millest kohalikule omavalitsusele tulenevad ülesanded delegeerimisele kuuluvad. Piloteeriva uurimuse andmete järgi on konkreetse ülesande lahendamise valitsusele delegeerimisel kasutatud kahte tüüpi delegatsioonide. Ühel juhul on nimetatud konkreetne ülesanne, teisel juhul määratakse ülesanne kindlaks viitega seaduse paragrahvile. Tihtipeal esineb viide konkreetsele ülesandele koos viitega seadusele, mis vastava ülesande kohaliku omavalitsuse pädevusse määrab. Eelviidatud kirjeldusele vastavalt on ülesande valitsusele delegeerinud näiteks Jõgeva Linnavalikogu, andes Jõgeva Linnavalitsusele volituse otsustada kohaliku omavalitsuse nimel korrakaitseaduse²¹¹ § 56 lõike 3 punktis 2 nimetatud ülemäärase müra ja valgusefektide tekitamise lubamist.²¹²

Mitmete ülesannete delegeerimine ühes määruses ei pruugi aga sisuliselt liigituda spetsiaaldelegatsiooniks ning seda eelkõige juhtudel, kui delegatsioonis ei viidata mitte kindlale ülesandele või volitusnormile, vaid kohalikule omavalitsusele ülesandeid panevale seadusele tervikuna.²¹³ Kuivõrd spetsiaaldelegatsiooni all mõistetakse pigem sellist ühekordset volitust kindla teo tegemiseks, milleks volitus on antud, siis ka nendes delegatsioonides, kus delegeeritakse korraga mitmete konkreetsete ülesannete täitmine, on tihtipeale loetletud konkreetsed ülesanded. Teisalt aga, lähtudes HMS-i § 91 lõike 2

planeerimisseaduses, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduses ja liiklusseaduses sätestatud ülesannete delegeerimine”.

²⁰⁸ Paide Vallavolikogu 10. oktoobri 2013. aasta määrus nr 34 “Seadustega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste lahendamise delegeerimine”, Paide Vallavolikogu 18. veebruari 2016. aasta määrus nr 6 “Ehitusseadustikus ja planeerimisseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse pädevusse antud ülesannete delegeerimine”.

²⁰⁹ Saue Vallavolikogu 22. aprilli 2010. aasta määrus nr 11 “Maakorraldustoimingute läbiviimise ja katastriüksuse sihtotstarbe määramise pädevuse delegeerimine”.

²¹⁰ Tudulinna Vallavolikogu 02. märtsi 2016. aasta määrus nr 5 “Lastekaitseaduse ja sotsiaalhoolekande seadusega kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse antud küsimuste lahendamise delegeerimine vallavalitsusel”, Tudulinna Vallavolikogu 23. jaanuari 2012. aasta määrus nr 2 “Kohalikule omavalitsusele pandud ülesannete delegeerimine Tudulinna Vallavalitsusele”.

²¹¹ Korrakaitseadus— RT I, 22.03.2011, 4; RT I, 23.03.2015, 207.

²¹² Jõgeva Linnavalikogu 26. juuni 2014. aasta määrus nr 15 “Volituse andmine ülemäärase müra ja valgusefektide tekitamise lubamise otsustamiseks”.

²¹³ Eelkirjeldatud viisil on lastekaitseadusest kohalikule omavalitsusele tulenevad ülesanded valitsusele delegeerinud Surju Vallavolikogu oma 23. märtsi 2016. aasta määrusega nr 9 “Sotsiaalhoolekande seadusest ja lastekaitseadusest tulenevate ülesannete delegeerimine”, mille § 2 sätestab: “Lastekaitseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded delegeeritakse Surju Vallavalitsusele.”

regulatsioonist, on raske asuda seisukohale, et olukorras, kus ühe määrusega delegeeritakse ühtekokku mitmeid väga erinevaid ülesandeid (eeltoodud Juuru valla näites delegeeriti Juuru Vallavalitsusele 24 seadusest, 13 Vabariigi Valitsuse määrusest ning kolmest ministri määrusest kohalikule omavalitsusele tulevate ülesannete täitmine), on ka sisuliselt tegemist spetsiaaldelegatsiooniga. Võimalik spetsiaaldelegatsiooni sisuliste nõuete täitmata jätmise kõnealustel juhtudel on seotud konkreetsete juhtude hindamisega. Mitmete ülesannete samaaegsel delegeerimisel ei saa juba ajalist faktorit arvestades eeldada, et iga delegeeritava ülesande delegeerimist on konkreetsetel juhtudel kaalutud. Kui aga ülesande delegeerimise vajadust ei ole hinnatud ega kaalutud, on keeruline pidada vastavaid delegatsioone spetsiaaldelegatsioonideks. Ülesannete delegeerimine selliselt, et ülesande delegeerimise vajadust ja sellega kaasnevat mõju ei ole kaalutud, sarnaneb oma olemuselt ülddelegatsioonile, sest ka ülddelegatsioonide puhul ei ole juba kindlaksmääramata ülesannete mahu tõttu võimalik kaaluda delegeerimise vajadust. Seetõttu asub Autor seisukohale, et delegatsioonid, kus on küll nimetatud vähemasti konkreetne seadus, aga mis hõlmavad mitmeid erinevaid ülesandeid ja/või kohalikule omavalitsusele ülesandeid panevaid seadusi, on generaaldelegatsioonile sarnanevad spetsiaaldelegatsioonid, mida tuleks hinnata generaaldelegatsioonide kontekstis. Samas ei ole võimalik ammendavalt öelda, mitme ülesande delegeerimine muutab spetsiaaldelegatsiooni generaaldelegatsiooniks. Autori hinnangul tuleks hindamisel ja delegatsiooni klassifitseerimisel lähtuda tegelikust olukorras ehk kas delegeerimisel oli võimalik kaaluda ja ka kaaluti ülesande valitsusele delegeerimise vajadust.

Üksikisiku vaatenurgast ei tohiks aga ei spetsiaaldelegatsioonid ega ka generaaldelegatsioonile sarnanevad spetsiaaldelegatsioonid olla liialt segadustekitavad. Kui võrd eelnimetatud delegatsioonide iseloomustavaks jooneks on kas kindla ülesande või seaduse, millega kohalikule omavalitsusele vastav ülesanne pannakse, delegatsioonis nimetamine, siis peaks isikul olema võimalik mõista delegatsiooni sisu ja ka seda, millise organi õigusakti tal otsida tuleb. Peaaegu alati nõuab igasugune täiendav ja täpsustav regulatsioon isiku suuremat panust soovitu leidmisel, see tähendab, et kui seadusest tuleneb kohalikule omavalitsusele ülesanne, mille peaks eelduslikult täitma volikogu ja igal sellisel juhul on isikule teada, kelle akti ta otsima peab. Volikogu eriregulatsiooniga ülesande lahendamise delegeerimine valitsusele paneb aga isikule täiendava kohustuse leida esmalt volikogu delegatsioonimäärus ja seejärel valitsuse õigusakt. Arvestades siiski spetsiaaldelegatsioonidele omast ülesande või selle aluseks oleva õigusakti küllaltki täpset määratlemist, ei tohiks volikogu poolt antavad spetsiaaldelegatsioonid olla isiku positsioonist lähtuvalt ebamõistlikult koormavad.

1.3. Seaduste rakendamisega kaasnenud eridelegatsioonid

Piloteeriva uurimuse raames kogutud andmete analüüsimisel ilmnisid mõned olulised seosed uute seaduste jõustumise ja kohalike omavalitsuste poolt antavate eridelegatsioonide vahel. Täpsemini öeldes tähendab see seda, et mõned uued seadused töid endaga kaasa niinimetatud delegatsioonide laine. Delegatsioonide laine all peab Autor silmas kohalike omavalitsuste volikogude poolt ühest seadusest kohalikule omavalitsusele tulenevate ülesannete ulatuslikku delegeerimist valitsusele. Eelkirjeldatud delegeerimiste lainete analüüsimisel ilmnis kaks selliseid lainet iseloomustavat tegurit. Esimeseks iseloomustavaks faktoriks oli hiljuti vastuvõetud ja jõustunud seadus. Delegeerimise laine teiseks iseloomustavaks muutujaks oli teatud õigusharude kodifitseerimine. Mõlemad delegeerimise lainet iseloomustavad tegurid on ka loogiliselt seotud delegeerimise lainega.

Esiteks luuakse uue seadustega tihtipeale ka uusi norme ja regulatsioone, mis rohkemal või vähemal määral on seotud kohaliku omavalitsuse ülesannetega. Näiteks haldusreformi seaduse eelnõu 200 SE seletuskirjas²¹⁴ on toodud välja vajadus analüüsida valdkonnaseadusi, et teha kindlaks ülesannete kohalikele omavalitsustele üleandmise võimalikkus. Ka HÖNTE § 46 lõike 1 punkti 6 kohaselt tuleb seaduseelnõu seletuskirja mõjude osas näidata seaduse rakendamisest kohaliku omavalitsuse korraldusele tulenev mõju. See tähendab, et uued seadused võivad ja tihti toovadki endaga kaasa muudatusi kohalike omavalitsuste jaoks. Teiseks, õiguse kodifitseerimine on lihtsustatult öeldes protsess, mille eesmärgiks süstematiseerida õigusnormid ühiseks koguks.²¹⁵ Ulatuslikud kodifitseerimised aga toovad endaga palju muudatusi senistes seadustest ja ka seetõttu on võimalik mõista, mis just seaduste kodifikatsioonid töid endaga kaasa delegatsioonide laine. Alljärgnevalt kirjeldatakse delegatsioonide lainet ka piloteeriva uurimuse raames kogutud andmetest lähtuvalt.

Piloteeriva uurimuse andmetest ilmneb, et nii ehitusseadustik²¹⁶, planeerimisseadus²¹⁷ kui ka ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus²¹⁸ töid endaga kaasa mitmeid delegatsioone. Arvestades, et piloteeriva uurimuse valimisse kuulus 31 kohalikku omavalitsust, siis näiteks ehitusseadustikust kohalikule omavalitsusele tulenevaid ülesandeid

²¹⁴ Haldusreformi seaduse eelnõu 200 SE eelnõu seletuskiri, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus/>

²¹⁵ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÖS 2013.

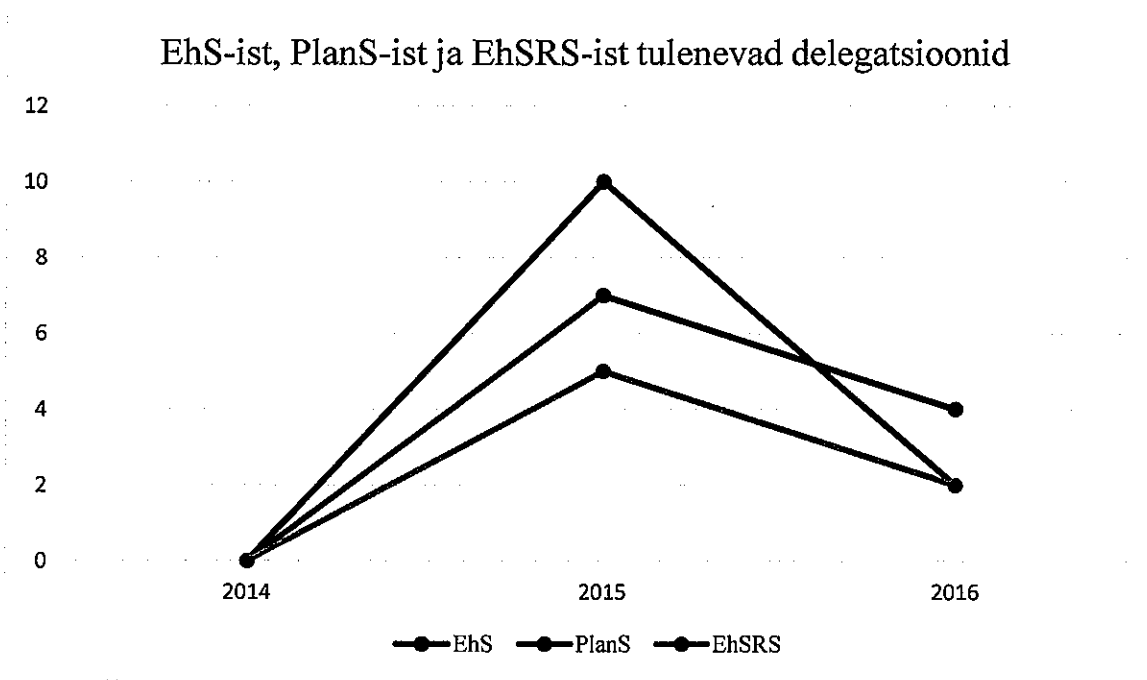
²¹⁶ Ehitusseadustik—RT I, 05.03.2015, 1; RT I, 30.12.2015, 11.

²¹⁷ Planeerimisseadus—RT I, 26.02.2015, 3; RT I, 10.11.2015, 9.

²¹⁸ Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus—RT I, 23.03.2015, 3; RT I, 30.06.2015, 40.

olid aastatel 2015–2016 delegeerinud kokku 12 omavalitsust, mis teeb ümardatult 39% piloteeruva uurimuse valimisse kuulunud kohalikest omavalitsustest.

Kuna tegu on küllaltki värskest jõustunud seadustega, siis delegeerimise laine hetkel veel kestab ja seetõttu on veel vara teha põhjapanevaid järeldusi delegeerimise laine pikkuse kohta. Samas võib seni aset leidnud delegatsioonide lainet analüüsides asuda seisukohale, et kõige rohkem andsid volikogud neist seadustest kohalikule omavalitsusele tuelenavate ülesannete kohta delegatsioonimäärusi seaduse jõustumise aastal ja jõustumisele järgneval aasta. Teisel aasta pärast seaduse jõustumist näib delegatsioonide laine olevat languses.



Sarnaselt ehitusseadustiku, planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusega, on mitmed viimase paari aasta jooksul kohalike omavalitsuste poolt antud delegatsioonid seostatavad korrakaitseadusega. Erinevalt aga ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisega kaasnenud delegatsioonidest, kus delegeerimise viidati otsesõnu seadusele, paistab korrakaitseadus olevat endaga kaasa toonud pigem uut tüüpi delegatsioonid. Korrakaitseadusega kaasnenud delegatsioonide uudsus seisneb nende teatavas üldistuse astmes, mis tähendab, et mitmetel juhtudel ei ole volikogu delegeerinud mitte korrakaitseadusest tulenevaid ülesandeid, vaid kõik riikliku järelevalve ülesanded. Piloteeriva uurimuse raame oli veel riikliku järelevalve ülesannete delegeerimisega oma

üldistusastmelt sarnased kõiki kohaliku omavalitsuse ülesandeid hõlmavad generaaldelegatsioonid, kus ka ei olnud viidatud konkreetsele seadusele või ülesandele.

2. *De lege ferenda*

Autor leiab, et käesoleva magistritöö raames läbiviidud piloteeriva uurimuse tulemuste pinnalt võib väita, et delegeerimispraktika valdades ning linnades, seal hulgas ka vastav määrusandlus on puudulik ning vajab kohalike omavalitsuste määrusandlustasandil põhimõttelisi ja süsteemseid muudatusi. Samas on kohalikke omavalitsusi ootamas eest suured muudatused, sest viimaste Riigikogu valimiste põhjal moodustati Reformierakonna juhitud koalitsioon, mis seadis üheks eesmärgiks haldusreformi läbiviimise.

Lühidalt analüüsides hiljuti Riigikokku jõudnud haldusreformi seaduseelnõud²¹⁹, on seal mitmeid murelikukstegevaid ilminguid ning esmapilgul ei paista see olevat vajalikke lahendusi pakkuv. Seaduseelnõu seletuskirjas on mainitud, et „Õiguskantsleri menetlused näitavad, et suur osa väikesi omavalitsusi ei suuda tagada isikute põhiõigusi, omavalitsuste tegevus ja õigusloome ei vasta põhiseadusele, avalikud teenused ei ole elanikele võrdselt kättesaadavad ning seda, et Eestis on väga suur osa kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed, et tulemuslikult ja efektiivselt omavalitsust põhiseaduspäraselt hallata.“²²⁰

Samas ei ole seda laialt levinud probleemi haldusreformi kontekstis asunud lahendama ning seetõttu on Autor skeptiline, kas haldusreformi tulemusena õigusloome kvaliteet paraneb. Seda tundmust süvendab ka seletuskirjas toodud eesmärkide puu²²¹, kus õigusloome kvaliteedi tõstmist kui eesmärki seatud ei ole. Autori hinnangul ei anna pelgalt kohaliku omavalitsuse üksuse suurenemist seostada õigusloome kvaliteedi tõstmisega. Samas on võimalik, et rakenduseseadustega reguleeritakse ka seda valdkonda põhjalikumalt, kuid selles osas ei ole võimalik seisukohta võtta, sest valitsusasutused ei ole paraku avalikustanud rakenduseseaduste sisu.

Oma kahtlustele haldusreformi läbiviimisel on viidanud ka õiguskantsler oma 20. jaanuari 2016. aasta arvamuses haldusreformi seaduse eelnõu kohta²²², selgitades, et seni kuni pole teada rakenduseseaduste sisu, siis ei olegi kohaliku omavalitsuse üksustel teada neid

²¹⁹ Haldusreformi seaduse eelnõu 200 SE. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus/>

²²⁰ *Ibid.*, lk 16.

²²¹ *Ibid.*, lk 7.

²²² Õiguskantsleri 20. jaanuari 2016. aasta arvamus nr 18-2/160088/1600320 haldusreformi seaduse eelnõu kohta. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/arvamus-eelnoule-haldusreformi-seaduse-eelnou>.

asjaolusid, mis näiteks liitumisotsuse puhul otsustavaks saaksid. Ebaselgus tuleviku osas võib paratamatult luua tendentsi, et õigusloomega tegelevatel ametnikel puudub kindlus, millises mahus ning mil viisil õigusloomega üleüldse tegelema hakatakse.

Seetõttu ei ole antud juhul kindlalt teada, millist mõju avaldab haldusreformi seaduse eelnõu sellekujuline vastuvõtmine Riigikogus kohalike omavalitsuse üksustele. Autor peab silmas eelkõige määrusandlusõigust loovate valla- ja linnaametnike kvalifikatsiooni ja õigusloome kvaliteeti.

Haldusreformi eelnõu seletuskirja kohaselt on tegemist põhimõttelise reformimisega omavalitsuste toimimise ja korralduse vallas. Nimetatud põhimõtete ja eesmärkide valguses võib väita, et lähima paari aasta jooksul on toimumas suured muutused valdade ja linnade kõige põhilisemal toimimise tasandil. Autori ettepanek *de lege ferenda* korras on, et eelmainitust lähtuvalt tuleks eesmärgiks seada ning haldusreformi kontekstis väärtustada kohalikul tasandil ressursside suunamist määrusandlusõiguse kvaliteedi tõstmiseks, et ka HÕNTE rakendamist kohaliku omavalitsuse üksustes saaks võrrelda teiste riigihalduse organitega nagu seda on ministriumid.

Õigusloome, sealhulgas pöörates erilist tähelepanu määrusandlusele, kvaliteedi tõstmine kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil on oluline faktor kogu riigi kui ühtse terviku kontekstis. Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud hea õigusloome tava järgmiseks ja ka PS-i §-s 14 sätestatud põhiseadusliku kohustuse realiseerimine peaks olema Eestile oluline eesmärk. Autor leiab, et Euroopa Liidu hea õigusloome tavas sätestatud nõuete järgmine on riigile pandud ülesanne, mis peaks täielikult enda alla võtma ka kogu kohaliku omavalitsuse korraldusliku ja sisulise süsteemi kui inimesele kõige lähima riigihalduse tasandi.

Autori sügav veendumus on, et poliitiline ettekirjutus sisendina ja omavoli õigusloomes ei peaks olema tolereeritav, sest selline teguviis sillutab teed formaalsele ja materiaalsele õigusvastasusele, ebaseaduslikele teguviisidele ning segaduseni rahva seas demokraatlikus riigis, kus kõrgeimat võimu tuleb teostada kooskõlas põhiseadusega.

Samuti soovib Autor lisada, et eelpoolmainitud riskide ja ohtude maandamiseks tuleks haldusreformi käsitleda kui väljundit, kus võimalikult ettenägelikult ka väga levinud probleemi õigusloome kvaliteedi osas tõsta. Autor on seisukohal, et haldusreformi käigus, kus haldusüksus oleks nii rahaliselt kui inimressursilt võimekam, oleks võimalik maakondlikul tasandil luua õigusloome juristi ametikoht. Selline on ka Soome lähenemine, millele

viidatakse haldusreformi seaduse seletuskirjas.²²³ Sel viisil saaks kohaliku omavalitsuse üksuse valla- või linnasekretär peale määruse koostamist selgepiirilist tagasisidet määruse õiguspärasuse osas ning oleks tagatud õiguspärane õigusloome ka sel tasandil.

Autor leiab *de lege ferenda*, et üks aspekt, mida tuleks kindlasti kaaluda, oleks kõikehõlmava üleriikliku koolitussüsteemi loomist kohaliku omavalitsuse üksuse ametnike jaoks. Käesoleva magistritöö pinnalt võib väita, et kuna kohaliku omavalitsuse ametnikel puudub selline väljund, kus saaks süvitsi ja süsteemiselt õigusloome sõlmpunktide ja probleemkohtade osas õppetööd teostada, siis oleks sellise koolitussüsteemi loomine väga vajalik.

Autori hinnangul ning piloteeriva uurimuse tulemustele toetudes võib väita, et HÕNTE nõuded, mis on väga kõrge õiguskvaliteediga, käivad ilma eriettevalmistuseta kohaliku omavalitsuse üksuste ametnikele ja töötajatele paratamatult üle jõu. Samuti võiks kaaluda sellist lahendust, et iga maakondlik õigusloome jurist viiks läbi vajaliku mahuga koolitusprogramme just selle piirkonnaüksuste ametnikele ja poliitikutele-otsustajatele.

Vaieldamatult ei saa tähelepanuta jätta ka koostöö tihendamist ülikoolidega, kes aitaks tõsta õigusloome kvaliteeti ning arendada sellega tegelevate ametnike oskusi hea õigusloome tava järgimiseks.²²⁴ Samuti võiks kaaluda ka 2000ndate alguses likvideeritud Eesti Haldusjuhtimise Instituudi taastamist täis- või osamahus või luua täiesti eraldiseisev asutus mingi ministeeriumi allasutusena.

Samuti sooviks käesoleva töö autor viidata sellele, et kohaliku omavalitsuste üksuste määrusandluspraktika delegeerimise vallas on segane ning annab autori hinnangul märku sellest, et puudub ühene arusaam delegeerimisest kui instituudist ning selle igakülgsest õiguspärasest läbiviimisest. Sellest tulenevalt soovib käesoleva töö autor omapoolt tuua välja delegeerimise kui instituudi õiguspärasuse kontrollimise skeemi, mille pinnalt saab omavalitsuste volikogude delegeerimispraktikat analüüsida alljärgnevast skeemist lähtudes.

Käesoleva töö autor selgitab, et käesolev skeem on magistritöö autori puhtalt isiklik seisukohavõtt ja panus Eesti õigusmaastikule ning ei taotle kõikehõlmavat käsitlust antud vallas.

1. delegeerimise formaalne õiguspärasus –

1.1. delegeeritud ülesande täitmine on kohaliku omavalitsuse pädevuses (välispädevus);

²²³ *Ibid.*, lk 2.

²²⁴ Parema õigusloome ning õigusaktide mõjude hindamise koolituse programm, 2009. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/>.

- 1.2. delegatsiooni vorm (üldakt);
- 1.3. delegatsiooni liik (üld- või eridelegatsioon);
- 2. delegeerimise materiaalne õiguspärasus –
 - 2.1. delegeerimine on volikogu pädevuses –
 - 2.1.1. volikogu delegeerib oma pädevuses olevat küsimust;
 - 2.1.2. volikogu ei delegeeri tema ainupädevuses olevat küsimust;
 - 2.1.3. volikogu ei delegeeri oma pädevusest laiemat pädevust;
 - 2.2. delegeerimisotsuse kaalutluskohustuse täitmine –
 - 2.2.1. kas ja millises ulatuses ülesande täitmine delegeerida;
 - 2.2.2. ülesande olemusest tulenevalt selle lahendamine poliitilise otsustuse või ametniku diskretsiooniotsuse korras;
 - 2.2.3. delegeeritud pädevuse teostamiseks vajalike ressursside olemasolu (aja-, inim- ja finantsressurss) ja nende kasutamise võimlikkus delegeeritava poolt;
 - 2.3. delegatsiooni tähtaeg;
- 3. delegeeritud ülesande täitmine –
 - 3.1. delegeeritud pädevuse teostamine delegeeritava poolt;
 - 3.2. delegeeritud pädevuse teostamine selleks ettenähtud tähtaja jooksul;
 - 3.3. delegeeritud pädevuse teostamisel on järgitud delegatsioonis ettenähtud korda (pädevust teostas see, kellele see delegeeriti);
 - 3.4. delegeeritud pädevust teostati kooskõlas volitusnormis tooduga (pädevuse teostamine on eesmärgilt, sisult ja vormilt volitusnormiga kooskõlas).

Eelpoolmainitud kontsentreeritud skeem annab aimu sellest, kui keerukas ning mitmetahuline on iseenesest juba delegeerimise instituut ning kui mitmetele aspektidele tuleb ametnikul delegeerimist ette valmistades, teostades ning delegeeritaval ülesannet täites tähelepanu pöörata.

Seetõttu oleks käesoleva töö autori hinnangul delegeerija ülesannete lihtsustamiseks vaja oma tegevus läbi mõelda ning delegeerimise eelduslikke nõudeid kontrollida. Samas ei tohiks ära unustada ka infovahetust delegeeritava ja delegeerija vahel. Ainult vastava infovahetuse tulemusel saab delegatsioon oma õiguslikku mõtte, piirid ja mahu.

Paratamatult väga kiire elutempo ning kohaliku elu juhtimise vahepealsel ajal on raske leida just seda aega, kus saaks leida aega vastava infovahetuse toimumiseks. Samas on see autori hinnangul olemuslikult tähtis protsess, mis tagas juba skeemis väljatoodud esimeste sammude kordamineku.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös, mis hõlmab ka magistritöö tarbeks koostatud piloteerivat uurimust, uuriti kohalike omavalitsuste volikogude ülesannete delegeerimispraktikat. Uurimisel pöörati tähelepanu enamlevinud delegatsioonidele, nende vigadele ning ka delegeerimispraktika muutumisele ajas. Autori isiklikumat laadi eesmärk oli leida praktiline väljund õpitud teooriale ja näha teooriate realiseerumist praktikas.

Magistritöös sissejuhatuses esitati hüpotees, mille kohaselt objektiivteleoloogilisest aspektist lähtudes võib KOKS-i § 22 lõige 2 olla pragmaatiliselt Eesti spetsiifilise olustiku keskne selle vastuvõtmise ajal ja toonud kaasa kontrollimatu tegevuse delegeerimisel, mis kestab käesoleva ajani. Töö sissejuhatuses püstitatud hüpotees leidis kinnitust ning vähemasti osaliselt ka sellest tingituna eksivad kohalike omavalitsuste volikogud delegeerimisel HMS-is ja KOKS-is sätestatud nõuete vastu, mis omakorda võib mõnel juhul viia delegeerimise õigusvastasuse tuvastamiseni. Mitmetel juhtudel oli tegemist ka vormiliste nõuete rikkumisega, muu hulgas ka väärale volitusnormile viitamisega, mis siiski ei too endaga kaasa määruse tühisust HMS-i § 94 tähenduses.

Käesoleva magistritöö raames tehtud piloteeriva uurimuse raames on selgunud, et valdade ja linnade volikogud on kohaliku omavalitsuses pädevuses olevaid ülesandeid täitmiseks delegeerinud valitsusele ulatuslikult. Piloteeriva uurimuse valimi moodustasid 31 kohaliku omavalitsuse üksust. Uurimusega hõlmatud kohalikes omavalitsustes olid volikogud andnud nii ülddelegatsioone kui ka eridelegatsioone.

Ülddelegatsioonide andmisel oli kasutusel kolm erinevat lahendust. Esimesel viisil ülesandeid delegeerinud volikogud delegeerisid kõik kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamise valitsusele, seejuures *expressis verbis* tegemata ühtegi erandit. Selliste määruste puhul tuli asuda seisukohale, et need ei ole kooskõlas KOKS-is ja HMS-is sätestatuga. Kuigi, võrreldes kolme enamlevinud generaaldelegatsiooni andmise viisi, küll vastuoluline KOKS-i ja HMS-i tähenduses, võiks eranditeta ülddelegatsioone pidada isiku seisukohalt kõige arusaadavamateks. Eranditeta ülddelegatsioonide puhul on isikule hästi teada millise organi õigusakti tal otsida tuleb ja seetõttu peaks vastava õigusakti kerge vaevaga leidma.

Teisel juhul delegeeriti kõik kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamine valitsusele, luues samas sõnaselge erand nende ülesannete kohta, mis on seadustest tulenevalt volikogu ainupädevuses. Sarnaselt eranditeta generaaldelegatsioonidele,

ei ole ka sellised delegatsioonid kooskõlas KOKS-i ja HMS-i delegeerimist puudutava osas, eelkõige sellega, mille kohaselt peab küsimuste otsustamise delegeerimisel igakordselt kaaluma delegeerimise vajadust. Isiku vaatenurgast võib ka volikogu ainupädevusse kuuluvate ülesannete erandiga ülddelegatsioonid pidada küllalt arusaadavateks, sest volikogu ainupädevus on sätestatud nii KOKS-is kui ka teistes kohalikele omavalitsustele ülesandeid panevates seadustes.

Kolmandas ülddelegatsioonide grupis delegeeriti taaskord kõikide kohaliku omavalitsuse pädevuses olevate küsimuste lahendamine valitsusele, aga tehes erisus volikogude õigus- või õigustloovatele aktidele. Viimati nimetatut tähendab seda, et valitsus otsustab kõikide kohaliku omavalitsuse pädevuses olevate küsimuste otsustamise, kui volikogu õigus- või õigustloovast aktist ei tulene teisiti. Mõnel juhul esines ka teise ja kolmanda viisi all nimetatud delegeerimisviiside hübriide, kus erandiga olid hõlmatud volikogu ainupädevusse kuuluvate ülesannete lahendamine ja volikogule oli jäetud reservatsioon luua õigus- või õigustloova aktiga teistsugune kord ülesannete lahendamiseks. Üldkehtivana kõikide selliste ülddelegatsioonide kohta, millega antakse valitsusele õigus otsustada vähemalt peaaegu kõiki kohaliku elu küsimusi, tuleb asuda seisukohale, et need ei ole tänapäeval õiguspärased. Üksikisiku vaatenurgast on kolmandana nimetatud delegeerimisviis kõige arusaamatum, sest sellisel juhul ei ole isikul mingit kindlust ega teadmist, milline organ asub küsimust reguleerima ja seetõttu on raskendatud soovitud õigusakti leidmine.

Piloteeriv uurimus andis olulist informatsiooni ka eridelegatsioonide kohta. Sarnaselt ülddelegatsioonidega, võiks ka eridelegatsioonid liigitada kolmeks, lähtuvalt delegeerimise viisist. Esimese kategooria moodustavad delegatsioonid, mis sisaldasid konkreetset viidet seaduse sättele, millega kohalikele omavalitsustele ülesandeid anti, või toimingule, mis kohalik omavalitsus sooritama peab. Teise kategooria moodustavad need delegatsioonid, kus delegeerimisel on volikogu piirdunud üksnes viitega seadusele ja seega on delegeeritud kõik vastavast seadusest kohalikele omavalitsustele tulenevad ülesanded. Kolmanda kategooria, mis paistab näitavat tõusvat trendi, moodustasid delegatsioonid, kus delegeeriti riikliku järelevalve ülesannete täitmine, seejuures ühelegi konkreetsele seadusele viitamata.

Piloteeriva uurimuse raames ilmnesid ka mõned spetsiaaldelegatsioonid, mis esmapilgul ja vormiliselt paistavad olevat eridelegatsioonid, kuid pärast põhjalikumat analüüsi tuleks pigem asuda seisukohale, et tegu on generaaldelegatsioonidega. Ülddelegatsioonile sarnanevateks spetsiaaldelegatsioonideks liigitati sellised delegatsioonid, millega oli korraga delegeeritud väga mitmed ülesanded äärmiselt erinevatest õigusaktidest. Otsustavaks faktoriks selliste delegatsioonide liigitamisel kujuneski Autori hinnang delegeerimise kaalumise

võimalikkusest. See tähendab, kas delegeerimisel oli, nii ajalist kui ka teisi muutujaid arvesse võttes, võimalik hinnata iga ülesande delegeerimise vajadust või mitte.

Eridelegatsioonide puhul joonistus välja midagi, mida võiks nimetada delegatsioonide laineks. Niinimetatud delegatsioonide laine tõid endaga kaasa ehitusseadustik, planeerimisseadus, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus ning ilmselt ka korrakaitseadus. Korrakaitseadus paistis endaga kaasa toovat delegatsioonid, kus ei tehtud küll konkreetset viidet korrakaitseadusele, kuid delegeeriti kõikide riikliku järelevalve ülesannete täitmine. Kuivõrd aga delegatsioonide laine tekitanud seadused jõustusid üsna hiljuti ja eelviidatud seadustest kohalikele omavalitsustele tulenevate ülesannete delegeerimine kohalikes omavalitsustes veel kestab, siis ei ole võimalik hinnata, kui kaua selline laine kestab. Samas saab piloteeriva uurimuse põhjal teha järelduse, et mitte iga uus seadus ei too kaasa delegatsioonide lainet. Delegatsioonide laine paistab järgnevat teatud õigusharu kodifitseerimisele. Uutele seadustele või seadustikele järgneva delegeerimislaine teadvustamine ja uurimine aitab paremini hinnata uue seaduse vastuvõtmise ja jõustumisega kaasnevaid mõjusid ning muutujaid, sealhulgas teha rohkem koostööd kohalike omavalitsustega neid puudutavate ülesannete osas.

Üld- ja eridelegatsioonide võrdluses ja seda eriti ajalist faktorit silmas pidades ilmnevad tendentsid, mille kohaselt on ülddelegatsioonide arvu langusega kaasnenu eridelegatsioonide arvu tõus. Ülddelegatsioonide andmise vähenemise suundumus on märgilise tähtsusega positiivne märk delegatsioonide paremast kaalutletusest ja vajadusest. Kuigi ka spetsiaaldelegatsioonide hulgas esineb mõningaid probleeme ja eksimusi õigusaktides sätestatud nõuete vastu, võib üldjoontes spetsiaaldelegatsioonide kasvu tõusu võrreldes ülddelegatsioonidega pidada heaks märgiks kohalike omavalitsuste arengus.

The legal issues of the implementation of the article 22 section 2 of the Local Government Organisation Act

SUMMARY

In today's society, the institution of local government cannot be underestimated. It is the institution, which is closest to people and therefore local governments bear an important role for the people. For the reasons mentioned above and for the principles of good governance and legal clarity, it is important how the functions laid down to local government are carried out. This is the reason, why this master's thesis analyses the legal issues of the implementation of the article 22 section 2 of the Local Government Organisation Act.

The Local Government Organisation Act determines the functions, responsibility and organisation of local government and the relations of local authorities with one another and with state bodies. Section 2 of the article 22 of the Local Government Organisation Act gives the municipal council the right to delegate some of its duties to the municipal administration, stating that the issues placed within the competence of local government, local authority or local government body shall be resolved by the municipal council, who has the right to delegate the resolution of such issues to the municipal administration.

In order to analyse the delegating practices of municipal council, it is highly important to understand the theory behind the delegation of powers, as well as the theory and functioning of local governments. For that reason, the first part of this thesis gives an overview of the functioning of local governments. This overview includes a brief description of local governments and its authorities (municipal council and municipal administration), continuing with the functions of local authority. The second part of the theoretical overview is dedicated to the theory of delegation of powers. In this part of the overview, attention is drawn to different theories and court cases, which have led to today's conception of delegation and delegated powers. Although the debate concerning delegation of power goes back hundreds of years, it is still under debate and therefore there are some fundamental questions without a comprehensive answer.

The second part of this thesis focuses on the practical aspects of delegation of powers in local governments. The municipal councils have taken the right mentioned above very seriously and are constantly and extensively delegating at least some of its competence to municipal administration. In order to analyse the delegating practises of municipal councils, a study was carried out. That study confirmed that municipal councils are indeed using the opportunity to

delegate at least some of its competence to municipal administration. The study, which included 31 local governments, also brought out some interesting aspects and regularities concerning these delegations. The analyses also drew attention to the main mistakes and faults made when giving the municipal administration the right to resolve issues placed within the competence of local government, local authority or local government body.

There are three groups of delegations brought out in the practical part of this master's thesis. Firstly, the general delegations, by which the municipal council has delegated almost and sometimes all of its competence to municipal administration. Secondly, the delegations, which give the municipal administration the competence to decide some of the questions originally belonging to the competence of the municipal council. And finally, the relationship between an act entering into force and local level delegations.

The first group concentrates on general delegation. In the case of general delegations, all of the duties placed within the competence of local government, local authority or local government body shall be resolved by municipal administration. Some of the municipal councils have made an exception to the issues within the exclusive competence of a municipal council and some of the municipal council have kept themselves the right to decide differently with a municipal council act. Although these general delegations were more common in the 2000s, there are still some existing general delegations and some local governments have even lately delegated almost all of its power to municipal administration. Keeping in mind Estonian national legislation, especially the Local Government Organisation Act and Administrative Procedure Act, these general delegations are not in accordance with the law. And mainly because of the reason that the delegation of powers requires consideration by the authority, who has the right to delegate its power. Delegating all of the duties placed within the competence of local government, it is not possible (because of the time limit and there is no comprehensive list of the issues placed within the competence of local government) that the municipal councils can consider the need to delegate its powers.

The second group focuses on delegations, which give the municipal administration the competence to decide some of the questions originally belonging to the competence of the municipal council. While deciding whether this kind of more detailed delegation is in accordance with the law, the main focus is also directed to the possibility of consideration. In cases where the municipal council has delegated some of its duties to municipal administration and therefore has considered the need and possibility to delegate the duties to municipal administration, most likely the delegation of powers is legitimate. While on the other hand, when the delegation includes many different duties and the probability that the

municipal council has considered the need to delegate is low, is is most likely that the delegation is wrongful.

The third group brings out the relationship between a new act entering into force and the delegation of powers by the municipal council. The study shows that when a new act is entered into force and the act places duties in the competence of local government, the municipal councils tend to delegate these duties more likely. It can be said that new act entering into force bring a so-called the wave of delegation. The wave of delegations can be characterized by two characteristic. Firstly, a new act has entered into force and secondly, the new act is connected to the codification of law.

Current master's thesis provides a base for further researches about the legal issues of the implementation of the article 22 section 2 of the Local Government Organisation Act. Regarding the fact that the law of local governments, especially the delegation of powers, has not been well researched, hopefully future master's and doctor's thesis will continue exploring the matter.

Nimi: Elis-Ketter Heinaru

Allkiri:.....

Allkirjastamise kuupäev: 02.05.2016

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

1.4. Kasutatud kirjanduse loetelu

1. Aedmaa, A; Lopman, E; Parrest, N; Pilving, I; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
3. Csekey, S. Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järgi. J. Erne (koost). Õigusteadlaste päevad 1922-1940. Protokollid.
4. Eliaser, R. Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt (kootanud A.-T. Kliimanni loengute põhjal). Tartu: Reta 1939.
5. Ernits, M. Määruse mõiste. Õiguskeel 2010 3.
6. Gisevius, W. Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis. ESDP Kirjastus, 1993.
7. Jürgens, A. Määrusandlus ja selle põhiseaduslikud piirid. Magistritöö. Tartu 2013.
8. Kliimann, A.-T. Administratiivakti teooria. Tartu: Akakdeemiline Kooperatiiv 1932.
9. Kliimann, A.-T. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939.
10. Lillo, I. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. Juridica 2000, X.
11. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
12. Madisson, E. Vabariigi valitsuse määruseandlik võim. Eesti Politseileht, 11.05.1929, nr 18 (384).
13. Madisson, E. Võimu delegeerimisest. Eesti Politseileht, 8.01.1929, nr 1 (367).
14. Merusk, K; Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
15. Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. Juridica 2011 I.
16. Merusk, K. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. Tartu: Juristide Täienduskeskus 1995.
17. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014.
18. Olle, V. Määrused. – Sihtasutus Eesti Õiguskeskus. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu 1999.
19. Saarmets, V. Konstitutsioonilistest seadustest. Õiguskeel 2009, 4.
20. Schmidt- Jortzig, E. Kommunalrecht. Kohlhammer W, 1995.
21. Schneider, H. Riik ja ühiskond teoreetilis-metodoloogilisest aspektist. Juridica 1997, X.
22. Schöber, P. Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2003.

23. Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Kohalik omavalitsus Eestis. Siseministeerium, 2008.
24. Uluots, J. Omavalitsuste tähtsus Eestis ajaloolisest seisukohast (1933). J. Uluots. Seaduse süünd. Eesti õiguse lugu. Tartu: ilmamaa, 2004.
25. V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, VIII.
26. Braun, D; Gilardi, F. *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge 2006.
27. Dreier, T.; Krämer, J.; Studer, R.; Weinhardt, C. *Information Management and Market Engineering: Vol. II Studies on eOrganisation and Market Engineering*. Karlsruhe: KIT Scientific Publishing, 2010.
28. Zacharias, D, *Nordrhein-Westfälisches Kommunalrecht*. Thüngersheim. Frankfurt, 2004
29. Wade, W; Forsyth, C. *Administrative Law*. OUP Oxford, 10 edition, 2009.
30. Merkl, A. *Allgemeines Verwaltungsgerecht*. Wien, Berlin: Springer 1927.
31. Ryynänen, A. *Uuten kunnallislakiin – kuntien Suomeen*. Tampere 1992.

1.5. Kasutatud normatiivaktide loetelu

32. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.
33. Ehitusseadustik. —RT I, 05.03.2015, 1...RT I, 30.12.2015, 11.
34. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus.—RT I, 23.03.2015, 3...RT I, 30.06.2015, 40.
35. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus. – RT II 1994, 26, 95.
36. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II 1994, 26, 95...RT II 2011, 08.03.2011, 3.
37. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354... RT I 2011, 23.02.2011, 3.
38. Hea õigussloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.
39. Keskkonnaseire seadus. – RT I 1999, 10, 154...RT I, 23.03.2015, 283.
40. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558...RT I 2013, 26.03.2013, 6.
41. Korrakaitse seadus.— RT I, 22.03.2011, 4...RT I, 23.03.2015, 207.
42. Planeerimisseadus.— RT I, 26.02.2015, 3...RT I, 10.11.2015, 9.

1.6. Kasutatud kohtupraktika loetelu

Riigikohtu halduskolleegiumi otsused

43. RHKHo 3-3-1-38-96.
44. RHKHo 3-3-1-30-97.

- 45. RHKHo 3-3-1-27-98.
- 46. RHKHo 3-3-1-25-02.
- 47. RKHKo 3-3-1-95-07.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused

- 48. RKPJKo III-4/1-5/94.
- 49. RKPJKo III-4/A-11/94
- 50. RKPJKo 3-4-1-3-96
- 51. RKPJKo 3-4-1-11-98.
- 52. RKPJKo 3-4-1-5-98.
- 53. RKPJKo 3-4-1-5-00.
- 54. RKPJKo 3-4-1-7-02.
- 55. RKPJKo 3-4-1-14-04.
- 56. RKPJKo 3-4-1-4-07.
- 57. RKPJKo 3-4-1-2-09.

Riigikohtu üldkogu otsused

- 58. RKÜKo 3-4-1-1-05.
- 59. RKÜKo 3-1-1-86-07.

Euroopa Kohtu otsused

- 60. EKo C- 9/56, *Meroni vs. Ülemamet*.
- 61. EKo C- 98/80, *Giuseppe Romano vs. Institut national d'assurance maladie-invalidité*.
- 62. EKo C-240/90, *Saksamaa vs. komisjon*.
- 63. EKo C-156/93, *parlament vs. komisjon*.
- 64. EKo C-303/94, *parlament vs. nõukogu*.
- 65. EKo C-104/97, *Atlanta vs. Euroopa Ühendus*.
- 66. EKo C-356/97, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen*.
- 67. EKo C-48/98, *Söhl & Söhlke*.
- 68. EKo C-301/02, *Carmine Salvatore Tralli vs. Euroopa Keskpank*, kohtujurist P. Legeri ettepanek.
- 69. EKo C-133/06, *parlament vs. nõukogu*.
- 70. EKo C-355/10, *parlament vs. nõukogu*.
- 71. EKo C-355/10, *parlament vs. nõukogu*, kohtujurist P. Mengozzi ettepanek.

72. EKo C-270/12, *Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*.

73. EKo C-270/12, *Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, kohtujurist N. Jääskineni ettepanek.

Üliõpilastööd

74. Ajangu, I. „Saue Vallavolikogu 27.detsember 2007 määruse nr 020 "Saue Valla Avaliku Korra eeskiri" materiaalne ja formaalne õiguspärasus“. Uurimistöõ II. Tallinn, 2012.

75. Heinaru, E-K. „Rae Vallavolikogu 11. märtsi 2003.a määruse nr 9 "Rae valla avaliku korra eeskirja, heakorra eeskirja ning koerte ja kasside pidamise eeskirja kinnitamine" lisa 3 muutmise" formaalne ja materiaalne õiguspärasus."Uurimistöõ II. Tallinn, 2012.

76. Paal, K. Kohaliku omavalitsuse organite intra legem korras antud määruste legaliteediprobleemide õiguslikest mõjudest. Magistritöö. Tallinn, 2015.

Elektroonilised allikad

77. Õiguskantsler. Tallinna Linnavolikogu kinnitatud peremehetu ehitise hõivamise korrast. Kiri nr 29.10.2015 nr 6-4/151292/1504763. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastu_olu_mittetuvastamise_kohta_tallinna_linnavolikogu_kinnitatud_peremehetu_ehitise_hoivamise_korrast.pdf, 1.03.2016.

78. Õiguskantsler. Mikitamäe Vallavolikogu 30.05.2007 määruse nr 7 "Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine"kooskõlla viimiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Eesti Vabariigi põhiseadusega. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_ettepanek_nr_4_mikitamae_vallavolikogule_vallavalitsuse_teenistujate_palgamaarad.pdf, 12.02.2016.

79. Justiitsministeerium. Õigusloome mahu vähendamise kava. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oigusloome_mahu_vahendamise_kava_2016.pdf, 13.03.2016.

80. Õiguskantsler. Haldusmenetluse seaduse analüüsi ettevalmistamine. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_haldusmenetluse_seaduse_muutmise_eelnou_ettevalmistamine.pdf, 6.12.2015.

81. Haldusmenetluse seaduse eelnõu 456 SE seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus/>, 21.02.2016.
82. Haldusreformi seaduse eelnõu 200 SE. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus/>, 2.04.2016.
83. Õiguskantsler. Arvamus haldusreformi seaduse eelnõu kohta. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_haldusreformi_seaduse_eelnou.pdf, 2.04.2016.
84. Parem õigusloome ning õigusaktide mõjude hindamine. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/>, 2.04.2016.
85. Stober, R. Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikku omavalitsust puudutavatele sätetele. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_rolf_stober._pohiseadusoiguslik_ja_pohiseaduspoliitiline_hinnang_eesti_pohiseaduse_kohalikku_omavalitsust_puudutavatele_satetele.pdf, 12.12.2015.
86. Robinson, M. Delegations and Sub-Delegations. Making Decisions without Authority. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://3wentworth.com.au/wp-content/uploads/2012/06/Delegations-Making-Decisions-without-Authority-26-March-2013-by-Mark-Robinson-SC3.pdf>, 29.04.2016.
87. Ryynänen, A. Aasukkaiden suora osallistuminenja vaikuttaminen nykyisessäkuntalaissa, 2013. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2013/kuntalaki-uudistuu/Documents/cRyyn%C3%A4nen%2020.11.2013.pdf>, 27.04.2016.
88. Ryynänen, A. Kunnallinen itsehallinto Suomen hallintojärjestelmässä. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjOoMP18LbMAhWJIpoKHfrBCb4QFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.mv.helsinki.fi%2Fhome%2Fpsaukkon%2Fnetbook%2Felectures%2FRyynanentxt.doc&usg=AFQjCNHnga1rqqSJroaCvODJATq6GMUAGQ>, 27.04.2016.

LISAD

Lisa 1 Piloteeriv uurimus

KOV	Seadus	Vald või linn	KOV maakond	KOV elanike arv	KOV pindala (km ²)	Jurist : õigus teadus BA	Õigusteadus ja sotsiaaltöö korraldus (BA)	Kesk-eri (õigus teadus)	Haldusju rist	Muu	Seaduse vastuvõtmine	Volituskorraldus	Volituskorraldus (\$)	Volituskorraldus	KOV delegatsioonimäärus
Antsla	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Võru	3 398	270					Ametijuhend i järgi	09.06.2010		§ 22 lg 2		22.01.2002 nr 1
Antsla	Maakatastriseadus	vald	Võru	3 398	270					Ametijuhend i järgi	12.10.1994		§ 22 lg 2		22.01.2002 nr 1
Antsla	Elitusseadustik	vald	Võru	3 398	270					Ametijuhend i järgi	11.02.2015		§ 22 lg 2	kõik	16.06.2015 nr 7

Antsla	Planeerimiseadus	vald	Võru	3 398	270									Ametijuhend i järgi	28.01. 2015	§ 22 lg 2	kõik	16.06.2015 nr 7
Antsla	Keskkonnaseadustik u üldosa seadus	vald	Võru	3 398	270									Ametijuhend i järgi	16.02. 2011	§ 22 lg 2		18.08.2015 nr 11
Antsla	Lõhkematerjalisead us	vald	Võru	3 398	270									Ametijuhend i järgi	24.03. 2004	§ 22 lg 2		20.11.2013 nr 16
Antsla	Lastekaitseadus	vald	Võru	3 398	270									Ametijuhend i järgi	19.11. 2014	§ 22 lg 2	kõik, va § 17 lg 1	29.03.2016 nr 7

Antsla	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Võru	3 398	270								Ametijuhendi järgi	§ 22 lg 2			29.03.2016 nr 7
Antsla	Riigilõivuseadus	vald	Võru	3 398	270								Ametijuhendi järgi	10.12.2014 § 22 lg 2			29.03.2016 nr 7
Häade meeste	MUU	vald	Pärnu	2 594	390,3								Õigusteadus MA	§ 22 lg 2	Kõik, va ainupädevus ja kui volikogu õigusaktist ei tulene teisiti		18.12.2012 nr 9
Häade meeste	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Pärnu	2 594	390,3								Õigusteadus MA	09.06.2010 § 22 lg 2			19.10.2011 nr 11

Haling a	MUU	vald	Pärnu	2 908	363	Jah					§ 22 lg 2	Kõik, kui ainupädevus ja kui volikogu õigusaktist ei tulene teisiti	21.03.2007 nr 9
Haling a	Jäätmeseadus	vald	Pärnu	2 908	363	Jah			01.05. 2004		§ 22 lg 2		26.09.2012 nr 15
Haling a	Huvikooli seadus	vald	Pärnu	2 908	363	Jah			21.12. 2006		§ 22 lg 2		25.09.2009 nr 22
Haling a	Koolieelse lasteasutuse seadus	vald	Pärnu	2 908	363	Jah			18.02. 1999		§ 22 lg 2		25.09.2009 nr 22

Haling a	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Pärnu	2 908	363	Jah					09.06. 2010	§ 22 lg 2		25.09.2009 nr 22
Haling a	Muu	vald	Pärnu	2 908	363	Jah						§ 22 lg 2	riikliku järelevalve ülesanded	18.11.2015 nr 19
Iisaku	MUU	vald	Ida- Viru	1 227	258						Pole teada		Kõik, kui volikogu õigustloovast aktist ei tulene teisiti	18.12.2003 nr 11
Iisaku	Veeseadus	vald	Ida- Viru	1 227	258						11.05. 1994	§ 22 lg 2		30.09.2010 nr 15

Iisaku	Kohanimeseadus	vald	Ida- Viru	1 227	258						Pole teada	05.11. 2003	§ 22 lg 2	29.01.2009 nr 1
Iisaku	Korralaitseadus	vald	Ida- Viru	1 227	258						Pole teada	23.02. 2011	§ 22 lg 2	19.02.2015 nr 32
Iisaku	Ehitusseadustik	vald	Ida- Viru	1 227	258						Pole teada	11.02. 2015	§ 22 lg 2	18.06.2015 nr 44
Iisaku	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Ida- Viru	1 227	258						Pole teada	09.12. 2015	§ 22 lg 2	25.02.2016 nr 60

Iisaku	Maakatastriseadus	vald	Ida- Viru	1 227	258							Pole teada	12.10. 1994	§ 22 lg 2	28.05.2009 nr 11
Iisaku	Huvikooli seadus	vald	Ida- Viru	1 227	258							Pole teada	21.12. 2006	§ 22 lg 2	21.02.2008 nr 2
Imaver e	Maareformi seadus	vald	Järva	912	140								17.10. 1991	§ 22 lg 2	20.02.2014 nr 10
Imaver e	Maakorraldusseadus	vald	Järva	912	140									§ 22 lg 2	20.02.2014 nr 10

Imaver e	Maamaksuseadus	vald	Järva	912	140														06.05. 1993	§ 22 lg 2			20.02.2014 nr 10
Imaver e	Maa hindamise seadus	vald	Järva	912	140														09.02. 1994	§ 22 lg 2			20.02.2014 nr 10
Imaver e	Veeseadus	vald	Järva	912	140														11.05. 1994	§ 22 lg 2			22.03.2012 nr 5
Imaver e	Lastekaitseadus	vald	Järva	912	140															§ 22 lg 2			21.01.2016 nr 1

Imaver e	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Järva	912	140														§ 22 lg 2	18.02.2016 nr 7
Imaver e	Ruumiandmete seadus	vald	Järva	912	140														§ 22 lg 2	24.05.2012 nr 16
Imaver e	Lüklusseadus	vald	Järva	912	140														§ 22 lg 2	17.02.2011 nr 2
Imaver e	Ruumiandmete seadus	vald	Järva	912	140														§ 22 lg 2	15.12.2011 nr 21

Imaver e	Maakatastriseadus	vald	Järva	912	140								12.10. 1994	§ 22 lg 2		13.10.2005 nr 18
Imaver e	Kohanimeseadus	vald	Järva	912	140								05.11. 2003	§ 22 lg 2		13.10.2005 nr 18
Imaver e	Maakatastriseadus	vald	Järva	912	140								12.10. 1994	§ 22 lg 2		20.02.2014 nr 10
Juuru	Maakatastriseadus	vald	Rapla	1449	152, 4								12.10. 1994	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)	õigusteadus MA	23.10.2014 nr 15

Juuru	Maa hindamise seadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	09.02. 1994	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Looduskaitse seadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	21.04. 2004	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Liiklusseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	17.06. 2010	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Korraldusseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	23.02. 2011	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15

Juuru	Kohanimeseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	05.11. 2003	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Jäätmeseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	01.05. 2004	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Halduskoostöö seadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	29.01. 2003	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Ehitusseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	15.05. 2002 (kehtetu)	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15

Juuru	maakorraldusseadus	vald	Rapla	1449	152, 4						õigusteadus MA	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)	23.10.2014 nr 15
Juuru	Maareformi seadus	vald	Rapla	1449	152, 4						õigusteadus MA	17.10. § 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)	23.10.2014 nr 15
Juuru	Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus	vald	Rapla	1449	152, 4						õigusteadus MA	23.02. § 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)	23.10.2014 nr 15
Juuru	Pakendiseadus	vald	Rapla	1449	152, 4						õigusteadus MA	21.04. § 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)	23.10.2014 nr 15

Juuru	Planeerimiseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	28.01. 2015	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Relvaseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	13.06. 2001	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Ruumiandmete seadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA		§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA		§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15

Juuru	Tarbijajakaitse	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	09.12. 2015	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Teeseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	17.02. 1999 (kehte tu)	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Veeseadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	11.05. 1994	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Välisõhu kaitse seadus	vald	Rapla	1449	152, 4					õigusteadus MA	05.05. 2004	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15

Juuru	Ühisveevärgi ja – kanalisatsiooni seadus	vald	Rapla	1449	152, 4							õigusteadus MA	05.05. 2004	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Ühistranspordiseadu s	vald	Rapla	1449	152, 4							õigusteadus MA	18.02. 2015	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Alaerialise mõjutusvahendite seadus	vald	Rapla	1449	152, 4							õigusteadus MA	28.01. 1998	§ 22 lg 2 (§ 6 lg 3 p 1)		23.10.2014 nr 15
Juuru	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Rapla	1449	152, 4							õigusteadus MA	09.06. 2010	§ 22 lg 2, ja 3		23.01.2014 nr 4

Järva- Jaani	Veeseadus	vald	Järva	1 573	126, 82							Ametijuhend i järgi ei	11.05. 1994	§ 22 lg 2			30.05.2013 nr 16
Järva- Jaani	Maapõneseadus	vald	Järva	1 573	126, 82							Ametijuhend i järgi ei	23.11. 2004	§ 22 lg 2			30.05.2013 nr 16
Järva- Jaani	Pakendiseadus	vald	Järva	1 573	126, 82							Ametijuhend i järgi ei	21.04. 2004	§ 22 lg 2			30.05.2013 nr 16
Järva- Jaani	Maareformi seadus	vald	Järva	1 573	126, 82							Ametijuhend i järgi ei	17.10. 1991	§ 22 lg 2			25.04.2013 nr 9

Järva- Jaani	maakorraldusseadus	vald	Järva	1 573	126, 82						Ametijuhend i järgi ei	§ 22 lg 2	25.04.2013 nr 9
Järva- Jaani	Maa hindamise seadus	vald	Järva	1 573	126, 82						Ametijuhend i järgi ei	09.02. 1994 § 22 lg 2	25.04.2013 nr 9
Järva- Jaani	Kohanimeseadus	vald	Järva	1 573	126, 82						Ametijuhend i järgi ei	05.11. 2003 § 22 lg 2	25.04.2013 nr 9
Järva- Jaani	Psühhiaatrilise abi seadus	vald	Järva	1 573	126, 82						Ametijuhend i järgi ei	12.02. 1997 § 22 lg 2	27.04.2006 nr 9

Järva-Jaani	Raamatupidamise seadus	vald	Järva	1 573	126, 82								Ametijuhend i järgi ei	20.11. 2002	§ 22 lg 2		26.04.2007 nr 7
Järva-Jaani	Lastekaitse seadus	vald	Järva	1 573	126, 82								Ametijuhend i järgi ei	19.11. 2014	§ 22 lg 2		28.01.2016 nr 1
Järva-Jaani	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Järva	1 573	126, 82								Ametijuhend i järgi ei		§ 22 lg 2		28.01.2016 nr 1
Järva-Jaani	Maakatastriseadus	vald	Järva	1 573	126, 82								Ametijuhend i järgi ei	12.10. 1994	§ 22 lg 2		25.04.2013 nr 9

Järva- Jaani	Välisõhu kaitse seadus	vald	Järva	1 573	126, 82					Ametjuhend i järgi ei	05.05. 2004	§ 22 lg 2	31.03.2011 nr 5
Järva- Jaani	Ruumiandmete seadus	vald	Järva	1 573	126, 82					Ametjuhend i järgi ei		§ 22 lg 2	28.04.2011 nr 7
Järva- Jaani	Planeerimisseadus	vald	Järva	1 573	126, 82					Ametjuhend i järgi ei	28.01. 2015	§ 22 lg 2	31.03.2016 nr 11
Järva- Jaani	Ehitusseadustik	vald	Järva	1 573	126, 82					Ametjuhend i järgi ei	11.02. 2015	§ 22 lg 2	31.03.2016 nr 11

Järva-Jaani	Ehitusseadustiku ja planeerimiseaduse rakendamise seadus	vald	Järva	1 573	126, 82						Ametjuhendi järgi ei	18.02.2015	§ 22 lg 2		31.03.2016 nr 11
Jõgeva linn	Korralduseseadus	linn	Jõgeva	5418	3,86						Ametjuhendi järgi õigusteaduse MA	23.02.2011	§ 22 lg 2		26.06.2014 nr 15
Käina	MUU	vald	Hiiu	2 116	276	Jah							§ 22 lg 2	Kõik, kui volikogu õigusaktidega ei ole määratud teisiti	19.02.2001 nr 26
Käina	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Hiiu	2 116	276	Jah						09.06.2010	§ 22 lg 2		19.03.2015 nr 28

Kallaste	Maakatastriseadus	linn	Tartu	874	1,93								12.10.1994	§ 22 lg 2			26.08.2015 nr 6
Kallaste	Ruumiandmete seadus	linn	Tartu	874	1,93								Õigusteadus				26.08.2015 nr 5
Kallaste	MUU	linn	Tartu	874	1,93								Õigusteadus		Kõik, va ainupädevus ja kui volikogu õigustoovast aktist ei tulene teisiti		12.12.2005 nr 3
Kehtme	Kinnisasja sundvõõrandamise seadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	§ 22 lg 2			16.08.2011 nr 33

Kehtn a	maakorraldusseadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	§ 22 lg 2	18.09.2012 nr 60
Kehtn a	Maakatastriseadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	§ 22 lg 2	18.09.2012 nr 60
Kehtn a	Liiklusseadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	§ 22 lg 2	16.08.2011 nr 34
Kehtn a	Kohanimeseadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	§ 22 lg 2	24.09.2013 nr 82

Kehtn a	Ruumiandmete seadus	vald	Rapla	4 459	507									Pole teada		§ 22 lg 2	24.09.2013 nr 82
Kehtn a	Välisõhu kaitse seadus	vald	Rapla	4 459	507									Pole teada	05.05. 2004	§ 22 lg 2	24.09.2013 nr 83
Kehtn a	Veeseadus	vald	Rapla	4 459	507									Pole teada	11.05. 1994	§ 22 lg 2	24.09.2013 nr 83
Kehtn a	Ehitusseadus	vald	Rapla	4 459	507									Pole teada		§ 22 lg 2	24.09.2013 nr 83

Kehtn a	Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus	vald	Rapla	4 459	507					Pole teada	13.06. 1991	§ 22 lg 2	24.09.2013 nr 83
Kehtn a	Maareformi seadus	vald	Rapla	4 459	507					Pole teada	17.10. 1991	§ 22 lg 2	24.09.2013 nr 83
Kehtn a	Huvikooli seadus	vald	Rapla	4 459	507					Pole teada	21.12. 2006	§ 22 lg 2	15.10.2013 nr 86
Kehtn a	Koolieelse lasteasutuse seadus	vald	Rapla	4 459	507					Pole teada	18.02. 1999	§ 22 lg 2	15.10.2013 nr 86

Kehtn a	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	09.06. 2010	§ 22 lg 2	15.10.2013 nr 86
Kehtn a	Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	18.02. 2015	§ 22 lg 2	16.12.2015 nr 47
Kehtn a	Planeerimisseadus	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	28.01. 2015	§ 22 lg 2	16.12.2015 nr 47
Kehtn a	Ehitusseadustik	vald	Rapla	4 459	507								Pole teada	11.02. 2015	§ 22 lg 2	16.12.2015 nr 47

Kehtn a	Avaliku teenistuse seadus	vaid	Rapla	4 459	507									Pole teada	13.06.1991	§ 22 lg 2		19.02.2013 nr 72
Kehtn a	Jäätmeseadus	vaid	Rapla	4 459	507									Pole teada	01.05.2004	§ 22 lg 2		18.01.2005 nr 43
Keila	Ehitusseadustik	linn	Harju	9734	11,25									Õigusteadus	11.02.2015	§ 22 lg 2	kõik	25.08.2015 nr 13
Keila	Muu	linn	Harju	9734	11,25									Õigusteadus		§ 22 lg 2	riikliku järelevalve ülesanded	25.08.2015 nr 14

Keila	Maakatastriseadus	linn	Harju	9734	11,25								Õigusteadus	12.10.1994	§ 22 lg 2	kõik mis ei kuulu linnavoikogu ainupädevuss e	26.05.2009 nr 8
Keila	Maareformi seadus	linn	Harju	9734	11,25								Õigusteadus	17.10.1991	§ 22 lg 2	kõik mis ei kuulu linnavoikogu ainupädevuss e	26.05.2009 nr 8
Keila	Maareformi seadus	linn	Harju	9734	11,25								Õigusteadus	17.10.1991	§ 22 lg 2		26.05.2009 nr 8
Keila	Pakendiseadus	linn	Harju	9734	11,25								Õigusteadus	21.04.2004	§ 22 lg 2		26.04.2011 nr 7

Keila	Veeseadus	linn	Harju	9734	11,25									11.05.1994	§ 22 lg 2	26.04.2011 nr 7
Keila	Välisõhu kaitse seadus	linn	Harju	9734	11,25									05.05.2004	§ 22 lg 2	26.04.2011 nr 7
Keila	Ruumiandmete seadus	linn	Harju	9734	11,25									17.02.2011	§ 22 lg 2	31.05.2011 nr 10
Keila	Lastekaitse seadus	linn	Harju	9734	11,25									19.11.2014	§ 22 lg 2	25.02.2016 nr 3
																kõik

Keila	Sotsiaalhoolekande seadus	linn	Harju	9734	11,25										Õigusteadus	09.12.2015	§ 22 lg 2		25.02.2016 nr 3	
Keila	Huvikooli seadus	linn	Harju	9734	11,25										Õigusteadus	21.12.2006	§ 22 lg 2		27.11.2007 nr 40	
Keila	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	linn	Harju	9734	11,25										Õigusteadus	09.06.2010	§ 22 lg 2		30.11.2010 nr 20	
Kohtla	MUU	vald	Ida-Viru	1 581	101														Kõik, kui volikogu õigustloovast aktist ei tulene teisiti	21.12.2000 nr 15

Koigi	Maareformi seadus	vald	Järva	966	204,4							Ametjuhend i järgi	17.10. 1991	§ 22 lg 2	08.02.2001 nr 4
Koigi	Liiklusseadus	vald	Järva	966	204,4							Ametjuhend i järgi	17.06. 2010	§ 22 lg 2	08.03.2012 nr 8
Koigi	Välisõhu kaitse seadus	vald	Järva	966	204,4							Ametjuhend i järgi	05.05. 2004	§ 22 lg 2	08.03.2012 nr 8
Koigi	Maa hindamise seadus	vald	Järva	966	204,4							Ametjuhend i järgi	09.02. 1994	§ 22 lg 2	10.01.2013 nr 4

Koigi	Ruumiandmete seadus	vald	Järva	966	204,4									Ametjuhend i järgi	17.02. 2011	§ 22 lg 2	09.06.2011 nr 12
Koigi	Veeseadus	vald	Järva	966	204,4									Ametjuhend i järgi	11.05. 1994	§ 22 lg 2	10.02.2011 nr 5
Koigi	Maakatastriseadus	vald	Järva	966	204,4									Ametjuhend i järgi	12.10. 1994	§ 22 lg 2	11.04.2013 nr 16
Koigi	Lastekaitseadus	vald	Järva	966	204,4									Ametjuhend i järgi	19.11. 2014	§ 22 lg 2	11.02.2016 nr 4

Koigi	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Järva	966	204,4						Ametjuhend i järgi	09.12.2015	§ 22 lg 2	11.02.2016 nr 4
Koigi	Jäätmeseadus	vald	Järva	966	204,4						Ametjuhend i järgi	01.05.2004	§ 22 lg 2	10.01.2013 nr 3
Kose	Maareformi seadus	vald	Harju	7161	532,9						Õigusteadus	17.10.1991	§ 22 lg 2	28.01.2014 nr 14
Kose	Maakatastriseadus	vald	Harju	7161	532,9						Õigusteadus	12.10.1994	§ 22 lg 2	28.01.2014 nr 14

Kose	Maa hindamise seadus	vald	Harju	7161	532,9									Õigusteadus	09.02.1994	§ 22 lg 2	28.01.2014 nr 14
Kose	Kohanimeseadus	vald	Harju	7161	532,9									Õigusteadus	05.11.2003	§ 22 lg 2	28.01.2014 nr 14
Kose	Ruumiandmete seadus	vald	Harju	7161	532,9									Õigusteadus	17.02.2011	§ 22 lg 2	28.01.2014 nr 14
Kose	Veeseadus	vald	Harju	7161	532,9									Õigusteadus	11.05.1994	§ 22 lg 2	19.04.2012 nr 101

Kose	Lastekaitseasetus	vald	Harju	7161	532,9								19.11.2014	§ 22 lg 2	31.03.2016 nr 103
Kose	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Harju	7161	532,9								09.12.2015	§ 22 lg 2	31.03.2016 nr 103
Kose	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Harju	7161	532,9								09.06.2010	§ 22 lg 2	17.12.2015 nr 88
Kuila maa	MUU	vald	Lääne	1 122	224,6				Jah						21.03.2003 nr 61
															Kõik

Mere mää	Ehitusseadustik	vald	Võru	1093	132										11.02.2015	§ 22 lg 2			12.06.2015 nr 15
Mere mää	Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus	vald	Võru	1093	132										18.02.2015	§ 22 lg 2			12.06.2015 nr 15
Mere mää	Planeerimisseadus	vald	Võru	1093	132										28.01.2015	§ 22 lg 2			12.06.2015 nr 15
Mere mää	Liiklusseadus	vald	Võru	1093	132										17.06.2010	§ 22 lg 2			09.10.2015 nr 17

Mere mää	Maareformi seadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus	17.10.1991	§ 22 lg 2			14.02.2014 nr 5
Mere mää	Maakatastriseadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus	12.10.1994	§ 22 lg 2			14.02.2014 nr 5
Mere mää	Maakorraldusseadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus		§ 22 lg 2			14.02.2014 nr 5
Mere mää	Ehitusseadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus	15.05.2002 (kehtetu)	§ 22 lg 2			14.02.2014 nr 5

Mere mäe	Planeerimisseadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus	28.01.2015	§ 22 lg 2		14.02.2014 nr 5
Mere mäe	Asjaõigusseaduse rakendamise seadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus	27.10.1993	§ 22 lg 2		14.02.2014 nr 5
Mere mäe	Veeseadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus	11.05.1994	§ 22 lg 2		08.05.2015 nr 13
Mere mäe	Ruumiandmete seadus	vald	Võru	1093	132								Õigusteadus	17.02.2011	§ 22 lg 2		26.10.2011 nr 16

Mere mää	Kohanimeseadus	vald	Võru	1093	132									Õigusteadus	05.11.2003	§ 22 lg 2	27.02.2013 nr 9
Mere mää	Pärmissaadus	vald	Võru	1093	132									Õigusteadus	17.01.2008	§ 22 lg 2	24.11.2010 nr 12
Maksa	Sotsiaalseadustiku üldosa seadus	vald	Tartu	1 627	136,5									Pole teada	09.12.2015	§ 22 lg 2	28.03.2016 nr 17
Maksa	Lastekaitseadus	vald	Tartu	1 627	136,5									Pole teada	19.11.2014	§ 22 lg 2	28.03.2016 nr 17

Maksa	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Tartu	1 627	136,5								Pole teada	09.12.2015	§ 22 lg 2	28.03.2016 nr 17
Maksa	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Tartu	1 627	136,5								Pole teada	09.06.2010	§ 22 lg 2	20.01.2014 nr 1
Maksa	Koolieelse lasteasutuse seadus	vald	Tartu	1 627	136,5								Pole teada	18.02.1999	§ 22 lg 2	20.01.2014 nr 1
Maksa	Ruumiandmete seadus	vald	Tartu	1 627	136,5								Pole teada	17.02.2011	§ 22 lg 2	19.12.2011 nr 13

Maksa	MUU	vald	Tartu	1 627	136,5													Kõik, kui volikogu õigustloovast aktist ei tulene teisiti	13.03.2006 nr 5
Mõniste	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Võru	873	174,8	Ei									09.12.2015	§ 22 lg 2			19.02.2016 nr 2
Mõniste	Lastekaitse seadus	vald	Võru	873	174,8	Ei									19.11.2014	§ 22 lg 2			03.12.2015 nr 12
Mõniste	Liiklusseadus	vald	Võru	873	174,8	Ei									17.06.2010	§ 22 lg 2			18.06.2015 nr 8

Mõniste	Ehituseadustik	vald	Võru	873	174,8	Ei						11.02.2015	§ 22 lg 2			18.06.2015 nr 7
Mõniste	MUU	vald	Võru	873	174,8	Ei							§ 22 lg 2	Kõik, kui volikogu õigustloovast aktsist ei tulene teisiti		09.03.2000 nr 6
Nõo	Maareformi seadus	vald	Tartu	3979	170								17.10.1991	Ametijuhendi järgi õigusteaduse BA		23.01.2014 nr 2
Nõo	Kohanimeseadus	vald	Tartu	3979	170								05.11.2003	Ametijuhendi järgi õigusteaduse BA		23.01.2014 nr 2

Nõo	Maa hindamise seadus	vald	Tartu	3979	170							Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA	09.02.1994	§ 22 lg 2		23.01.2014 nr 2
Nõo	Maamakseadus	vald	Tartu	3979	170							Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA	06.05.1993	§ 22 lg 2		23.01.2014 nr 2
Nõo	maakorraldusseadus	vald	Tartu	3979	170							Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA		§ 22 lg 2		23.01.2014 nr 2
Nõo	Maakatastriseadus	vald	Tartu	3979	170							Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA	12.10.1994	§ 22 lg 2		23.01.2014 nr 2

Nõo	Maareformi seadus	vald	Tartu	3979	170								Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA	17.10. 1991	§ 22 lg 2		23.01.2014 nr 2
Nõo	Liiklusseadus	vald	Tartu	3979	170								Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA	17.06. 2010	§ 22 lg 2		29.10.2015 nr 41
Nõo	Ehiusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus	vald	Tartu	3979	170								Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA	18.02. 2015	§ 22 lg 2		29.10.2015 nr 41
Nõo	Planeerimisseadus	vald	Tartu	3979	170								Ametijuhend i järgi õigusteaduse BA	28.01. 2015	§ 22 lg 2		29.10.2015 nr 41

Nõo	Ehitusseadustik	vald	Tartu	3979	170											Ametijuhendi järgi õigusteaduse BA	11.02.2015	§ 22 lg 2		29.10.2015 nr 41
Nõo	Ruumiandmete seadus	vald	Tartu	3979	170											Ametijuhendi järgi õigusteaduse BA	17.02.2011	§ 22 lg 2		16.02.2012 nr 41
Paide	Maa hindamise seadus	vald	Järva	1644	300											Ametijuhendi järgi kõrghariduse õigusteaduse s	09.02.1994	§ 22 lg 2		10.10.2013 nr 34
Paide	Maakorraldusseadus	vald	Järva	1644	300											Ametijuhendi järgi kõrghariduse õigusteaduse s		§ 22 lg 2	kõik	10.10.2013 nr 34

Paide	Maakatastriseadus	vald	Järva	1 644	300											Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteaduse s	12.10. 1994	§ 22 lg 2	kõik	10.10.2013 nr 34
Paide	Maareformi seadus	vald	Järva	1 644	300											Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteaduse s	17.10. 1991	§ 22 lg 2	kõik	10.10.2013 nr 34
Paide	Maakatastriseadus	vald	Järva	1 644	300											Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteaduse s	12.10. 1994	§ 22 lg 3		27.11.2008 nr 20
Paide	Ruumiandmete seadus	vald	Järva	1 644	300											Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteaduse s	17.02. 2011	§ 22 lg 2		26.01.2012 nr 1

Paide	Välisõnu kaitse seadus	vald	Järva	1 644	300									Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteasutuste s	05.05. 2004	§ 22 lg 2			21.02.2006 nr 6
Paide	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Järva	1 644	300									Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteasutuste s	09.12. 2015	§ 22 lg 2			28.01.2016 nr 2
Paide	Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus	vald	Järva	1 644	300									Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteasutuste s	18.02. 2015	§ 22 lg 2			18.02.2016 nr 6
Paide	Planeerimisseadus	vald	Järva	1 644	300									Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteasutuste s	28.01. 2015	§ 22 lg 2			18.02.2016 nr 6

Paide	Ehitusseadustik	vald	Järva	1 644	300										18.02.2016 nr 6
Paide	Lastekaitseadus	vald	Järva	1 644	300										28.01.2016 nr 1
Paide	Veeseadus	vald	Järva	1 644	300										23.09.2010 nr 14
Paide	Kohanimeseadus	vald	Järva	1 644	300										24.05.2007 nr 14

Paide	Jäätmeseadus	vald	Järva	1 644	300										Ametijuhend i järgi kõrgharidus õigusteaduse s	01.05. 2004	§ 22 lg 3		23.09.2010 nr 15
Paikuse	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2										Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	09.06. 2010	§ 22 lg 2		18.02.2013 nr 7
Paikuse	Lastekaitseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2										Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	19.11. 2014			18.01.2016 nr 3
Paikuse	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2										Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	09.12. 2015			18.01.2016 nr 3

Paikus e	Looduskaitseseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2							Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	21.04. 2004	§ 22 lg 2		20.09.2004 nr 14
Paikus e	Välisõhu kaitse seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2							Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	05.05. 2004	§ 22 lg 2		20.12.2004 nr 19
Paikus e	Raamatupidamise seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2							Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	20.11. 2002	§ 22 lg 2	kõik	15.09.2014 nr 10
Paikus e	Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2							Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	18.02. 2015	§ 22 lg 2	kõik, va nende küsimuste lahendamine, mis muu õigusnormi kohaselt ei ole volikogu pädevuses	15.06.2015 nr 9

Paikuse	Planeerimis	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametjuhendi järgi õigustatud MA	28.01.2015	§ 22 lg 2		15.06.2015 nr 9
Paikuse	Ehitus	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametjuhendi järgi õigustatud MA	11.02.2015	§ 22 lg 2		15.06.2015 nr 9
Paikuse	Maakatastrise	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametjuhendi järgi õigustatud MA	12.10.1994	§ 22 lg 2		16.05.2005 nr 12
Paikuse	Liiklus	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametjuhendi järgi õigustatud MA	17.06.2010	§ 22 lg 2		15.06.2015 nr 10

Paikuse	Ühistranspordiseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2								Ametijuhendi järgi õigusteaduse MA	17.02.2011	§ 22 lg 2			16.03.2015 nr 4
Paikuse	Turismiseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2								Ametijuhendi järgi õigusteaduse MA	15.11.2000	§ 22 lg 2			16.12.2002 nr 28
Paikuse	Maareformi seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2								Ametijuhendi järgi õigusteaduse MA	17.10.1991	§ 22 lg 2	kõik		18.11.2002 nr 19
Paikuse	Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2								Ametijuhendi järgi õigusteaduse MA	13.06.1991	§ 22 lg 2	kõik		18.11.2002 nr 19

Paikus e	Maakorraldusseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	25.01. 1995	§ 22 lg 2	20.10.2008 nr 17
Paikus e	Kinnisasja sundvõõrandamise seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	22.02. 1995	§ 22 lg 2	16.12.2013 nr 33
Paikus e	Pakendiseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	21.04. 2004	§ 22 lg 2	15.09.2008 nr 14
Paikus e	Maapõueseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2									Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	23.11. 2004	§ 22 lg 2	17.01.2005 nr 6

Paikuse	Tööturuteenuste ja – toetuste seadus	vald	Pärnu	3 899	175,2							Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	28.09. 2005	§ 22 lg 2	20.04.2009 nr 7
Paikuse	Jäätmeseadus	vald	Pärnu	3 899	175,2							Ametijuhend i järgi õigusteaduse MA	01.05. 2004	§ 22 lg 2	21.06.2004 nr 12
Palamuse	Psühhiaatrilise abi seadus	vald	Jõgeva	2 177	216							Kõrgharidus õigusteadus	12.02. 1997	§ 22 lg 2	22.02.2006 nr 14
Palamuse	Kohanimeseadus	vald	Jõgeva	2 177	216							Kõrgharidus õigusteadus	05.11. 2003	§ 22 lg 2	29.10.2015 nr 33

Palamuse	Planeerimiseadus	vald	Jõgeva	2 177	216								Kõrgharidusõigusteadus	28.01.2015	§ 22 lg 2	kõik, va küsimused, mis seadusega ei ole antud vallavolikogu pädevusse	28.05.2015 nr 26
Palamuse	Ehitusseadustik	vald	Jõgeva	2 177	216								Kõrgharidusõigusteadus	11.02.2015	§ 22 lg 2		28.05.2015 nr 26
Palamuse	MUU	vald	Jõgeva	2 177	216								Kõrgharidusõigusteadus		§ 22 lg 2	kõik, kui õigustloovast aktist ei tulene teisiti	29.05.2000 nr 18
Rakke	MUU	vald	Lääne-Viru	1 645	226								Ei (loomakasvat		§ 22 lg 2	kõik, kui õigustloovast aktist ei tulene teisiti.	09.03.2000 nr 5

Räpina	Ühistranspordiseadu s	vald	Põlva	4 769	265,9								Ametijuhend i järgi	18.02. 2015	§ 22 lg 2			25.11.2015 nr 11
Räpina	MUU	vald	Põlva	4 769	265,9								Ametijuhend i järgi		§ 22 lg 2	Kõik, va ainupädevus ja kui volikogu õigusaktist ei tulene teisiti		28.03.2012 nr 5
Saarde	MUU	vald	Pärnu	3 995	707								vallasekretäri kutsetunnistus		§ 22 lg 2			06.12.2006 nr 30
Saue	Ehituseadustik	linn	Harju	5849	3,49								Kõrgharidus majandusõigus	11.02. 2015	§ 22 lg 2			24.09.2015 nr 34

Saue	Planeerimiseadus	linn	Harju	5849	3,49														kõik, va v.a detailplaneeringute algatamine ja volikogu ainupädevusse mitte kuuluvate ülesannete lahendamine	24.09.2015 nr 34
Saue	Ehitusseadustiku ja planeerimiseaduse rakendamise seadus	linn	Harju	5849	3,49														kõik	24.09.2015 nr 34
Saue	Jäätmeseadus	linn	Harju	5849	3,49															24.04.2014 nr 9
Saue	Kohanimeseadus	linn	Harju	5849	3,49															15.06.2006 nr 12

Saue	Liiklusseadus	vald	Harju	1045 1	197									Kõrgharidus õigusteadus	17.06. 2010	§ 22 lg 2		24.11.2011 nr 13
Saue	Pakendiseadus	vald	Harju	1045 1	197									Kõrgharidus õigusteadus	17.01. 2008	§ 22 lg 2		28.04.2011 nr 5
Saue	Maakorraldusseadus	vald	Harju	1045 1	197									Kõrgharidus õigusteadus	25.01. 1995	§ 22 lg 2		22.04.2010 nr 11
Saue	Maakatastriseadus	vald	Harju	1045 1	197									Kõrgharidus õigusteadus	12.10. 1994	§ 22 lg 2	kõik	22.04.2010 nr 11

Saue	Maareformi seadus	vald	Harju	1045 1	197								Kõrgharidus õigusteadus	17.10. 1991	§ 22 lg 2		22.04.2010 nr 11
Saue	Veeseadus	vald	Harju	1045 1	197								Kõrgharidus õigusteadus	11.05. 1994	§ 22 lg 2		28.10.2010 nr 23
Saue	Looduskaitse seadus	vald	Harju	1045 1	197								Kõrgharidus õigusteadus	21.04. 2004	§ 22 lg 2		27.02.2014 nr 5
Saue	Kohanimeseadus	vald	Harju	1045 1	197								Kõrgharidus õigusteadus	05.11. 2003	§ 22 lg 2		29.05.2014 nr 11

Saue	Ruumiandmete seadus	vald	Harju	1045 1	197										Kõrgharidus õigusteadus	17.02. 2011	§ 22 lg 2		29.05.2014 nr 11
Saue	Ühisveevärgi ja – kanalisatsiooni seadus	vald	Harju	1045 1	197										Kõrgharidus õigusteadus	10.02. 1999	§ 22 lg 2		29.05.2014 nr 12
Surju	Lastekaitse seadus	vald	Pärnu	963	357,7										Pole teada	19.11. 2014	§ 22 lg 2	kõik	23.03.2016 nr 9
Surju	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Pärnu	963	357,7										Pole teada	09.12. 2015	§ 22 lg 2		23.03.2016 nr 9

Surju	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Pärnu	963	357,7						Pole teada	09.06. 2010	§ 22 lg 2		30.01.2014 nr 3
Surju	Ruumiandmete seadus	vald	Pärnu	963	357,7						Pole teada	17.02. 2011	§ 22 lg 2		23.01.2012 nr 2
Surju	MJU	vald	Pärnu	963	357,7						Pole teada		§ 22 lg 2	kõik, kui voilkogu õigusaktidega ei ole määratud teisiti	21.09.2000 nr 5
Tuduli maa	Sotsiaalhoolekande seadus	vald	Ida- Viru	437	270						Vallasekretär i kutsetunnistu s	09.12. 2015	§ 22 lg 2		02.03.2016 nr 5

Tuduli nna	Lastekaitseasetus	vald	Ida- Viru	437	270						Vallasekretär i kutsetunnistu s	19.11. 2014	§ 22 lg 2	02.03.2016 nr 5
Tuduli nna	Maakatastriseadus	vald	Ida- Viru	437	270						Vallasekretär i kutsetunnistu s	12.10. 1994	§ 22 lg 2	23.01.2012 nr 2
Tuduli nna	Ruumiandmete seadus	vald	Ida- Viru	437	270						Vallasekretär i kutsetunnistu s	17.02. 2011	§ 22 lg 2	23.01.2012 nr 2
Tuduli nna	Koanimiseadus	vald	Ida- Viru	437	270						Vallasekretär i kutsetunnistu s	05.11. 2003	§ 22 lg 2	23.01.2012 nr 2

Tuduli mma	Maakatastriseadus	vald	Ida- Viru	437	270					Vallasekretär i kutsetunnistu s	12.10. 1994	§ 22 lg 2		25.11.2015 nr 7
Tuduli mma	MUU	vald	Ida- Viru	437	270					Vallasekretär i kutsetunnistu s		§ 22 lg 2	Kõik, kui volikogu õigustloovast aktist ei tulene teisiti	22.11.2000 nr 20
Väike- Maarja	Maareformi seadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8			Jah			17.10. 1991	§ 22 lg 2		25.06.2008 nr 9
Väike- Maarja	Veeseadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8			Jah			11.05. 1994	§ 22 lg 2		26.08.2010 nr 12

Väike- Maarja	Välisõhu kaitse seadus	vald	Lääne- Viru	4541	457,8					Jah			05.05. 2004	§ 22 lg 2	kõik	26.08.2010 nr 13
Väike- Maarja	Teeseadus	vald	Lääne- Viru	4541	457,8					Jah			17.02. 1999 (kehte tu)	§ 22 lg 2		28.02.2013 nr 4
Väike- Maarja	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Lääne- Viru	4541	457,8					Jah			09.06. 2010	§ 22 lg 2		30.09.2010 nr 16
Väike- Maarja	Ruumiandmete seadus	vald	Lääne- Viru	4541	457,8					Jah			17.02. 2011	§ 22 lg 2		29.12.2011 nr 28

Väike- Maarja	Maareformi seadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			17.10. 1991	§ 22 lg 2		26.01.2012 nr 2
Väike- Maarja	Raamatupidamise seadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			20.11. 2002	§ 22 lg 2	kõik	25.11.2010 nr 25
Väike- Maarja	Tööstusheite seadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			28.09. 2005	§ 22 lg 2	kõik	29.08.2013 nr 18
Väike- Maarja	Koolieelse lasteasutuse seadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			18.02. 1999	§ 22 lg 2		26.03.2015 nr 5

Väike- Maarja	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			09.06. 2010	§ 22 lg 2	26.11.2015 nr 17
Väike- Maarja	Maakorraldusseadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			25.01. 1995	§ 22 lg 2	23.04.2003 nr 9
Väike- Maarja	Maakatastriseadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			12.10. 1994	§ 22 lg 2	23.04.2003 nr 9
Väike- Maarja	Maareformi seadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8					Jah			17.10. 1991	§ 22 lg 2	23.04.2003 nr 10

Väike- Maarja	Maapõueseadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8				Jah			23.11. 2004	§ 22 lg 2	kõik	25.02.2010 nr 5
Väike- Maarja	Kohanimeseadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8				Jah			05.11. 2003	§ 22 lg 2	kõik	28.09.2005 nr 14
Väike- Maarja	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	vald	Lääne -Viru	4541	457,8				Jah			09.06. 2010	§ 22 lg 2		24.04.2014 nr 7
Väike- Maarja	Muu	vald	Lääne -Viru	4541	457,8				Jah				§ 22 lg 2	riikliku järelevalve tülesanded	28.01.2016 nr 3

Väike-Maarja	Lastekaitseasutus	vald	Lääne-Viru	4541	457,8								19.11.2014	§ 22 lg 2	kõik	25.02.2016 nr 6
Väike-Maarja	Sotsiaalhoolekandeasutus	vald	Lääne-Viru	4541	457,8			Jah					09.12.2015	§ 22 lg 2		25.02.2016 nr 5
Värskas	MUU	vald	Põlva	1374	187,7			Jah					16.02.2011		Kõik, va ainupädevus ja kui volikogu õigusaktist ei tulene teisiti	26.01.2012 nr 4

Lisa 2 Pilootkogumik

KOV	KOV organ	Määrus	Volitusnorm	Reguleerimisala	Märkused
Pilootkogumi mustand aprill 2014. Ass. Jüri Liventaaliga konsulteerida				Delegeerida seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine Mõniste vallas Mõniste Vallavalitsusele, välja arvatud juhul, kui Mõniste Vallavolikogu õigustloovast aktist ei tulene teisiti.	
Mõniste vald	volikogu	09.03.2000 nr 6 (RT IV, 08.05.2014, 98)	KOKS § 22 lg 2		

Kullamaa vald	volikogu	21.03.2003 nr 61 (RT IV, 03.01.2014, 8)	KOKS § 22 lg 2	Delegeerida seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine Kullamaa vallas Kullamaa Vallavalitsusele	Samas on volikogu oma ainupädevuse küsimusi ikkagi ise reguleerinud. Ka on volikogu kehtestanud määruse (Kullamaa Lasteaia põhimäärus), mille volitusnormiks on KOKS § 22 lg 2 (volikogu õigus delegeerida valitsusele). Volikogu on siiski pärast ülesannete valitsusele delegerimist reguleerinud ise mitte ainult ainupädevuse küsimusi (tunnustamise kord, korraldatud jäätmeveo rakendamise kord).
Saue vald	volikogu	22.04.2010 nr 11 (RT IV, 29.09.2015, 23)	KOKS § 22 lg 2	Delegeerida maakorralduseaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvate lihtsate maakorraldustoimingute, millega toimub kinnisasjade jagamine, ühendamine, liitmine ja eraldamine, läbiviimine Saue valla haldusterritooriumil Saue Vallavalitsuse pädevusse	
Keila vald	valitsus	29.11.2010 nr 29 (RT IV, 27.11.2012, 11)	KOKS § 22 lg 1 p 5	Esmakordselt kooli mineva lapse koolitoetuse maksmise korra kehtestamine	
Nõo vald	volikogu	23.01.2014 nr 2 (RT IV, 05.02.2014, 31)	KOKS § 22 lg 2	Delegeeritakse 6 seadusest kohalikule omavalitsusele tulenevate ülesannete lahendamine Nõo Vallavalitsusele	

**Lisa 3 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu 126 SE I koos
seletuskirja ja ekspertarvamusega**

126 SE I

Julitisekomisjon maa- ja regionaalpolitika komisjon ja EELNÕU
Kohaliku omavalitsuse korralduse

seadus

I peatükk

ÜLDSETTE

§ 1. Seaduse ees

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded ja korralduse ning omavalitsusüksuste omavahelised suhted ja vahekorra riigiga.

§ 2. Kohaliku omavalitsuse mõiste

(1) Kohalik omavalitsus on omavalitsusüksuste õigus, võime, kohustus ja vastutus põhiseaduse ja seaduste alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu kõiki küsimusi, lähtudes elanike huvidest ning omavalitsusüksuse arengu vajadustest ja iseärasustest.

(2) Kohalik omavalitsus:

- 1) rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel;
- 2) teostub nii kohaliku omavalitsuse organite kaudu kui ka vahetu demokraatia vormis.

§ 3. Omavalitsusüksused

- (1) Omavalitsusüksused on vallad ja linnad.
- (2) Valdades ja linnades võib moodustada osavaldu ja linnaosi.

§ 4. Kohaliku omavalitsuse põhimõtted

Kohalik omavalitsus rajaneb järgmistel põhimõtetel:

- 1) kõigi kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine;
- 2) igäühe seaduslike õiguste, vabaduste ja kohustuste tagamine vallas ja linnas;
- 3) seaduslikkus ja seaduslike vahendite vaba valik oma ülesannete ja kohustuste täitmisel;
- 4) valla ja linna liikmete õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel;
- 5) vastutus oma ülesannete täitmise eest;
- 6) tegevuse avalikkus;
- 7) avalike teenuste loomine elanikele soodsaimatel tingimustel.

Riigikogu kantsleil

08.04.93 Nr. 143

§ 5. Omavalitsusorganid

Omavalitsusorganid on:

- 1) volikogu - kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohalike omavalitsuste volikogude valimisseaduse alusel;
- 2) valitsus - volikogu poolt moodustatav täitevorgan.

§ 6. Valla ja linna põhimäärus

Valla ja linna põhimäärus on õigusakt, milles määratakse kindlaks valla- ja linna omavalitsusorganite, nende komisjonide ning allüksuste moodustamise kord, õigused, kohustused ja töökord.

§ 7. Valla ja linna eelarve ja õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi

- (1) Vallal ja linnal on käesolevast seadusest ja eelarve- ning maksuseadustest lähtuv iseseisev eelarve.
- (2) Volikogul on õigus seaduse alusel kehtestada makse ja panna peale naturaalkoormisi.

§ 8. Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus

- (1) Omavalitsusüksus otsustab ja korraldab kõiki kohaliku elu küsimusi:
 - 1) mis on talle pandud seadusega;
 - 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada.
- (2) Omavalitsusüksus täidab riiklikke kohustusi:
 - 1) mis on talle pandud seadusega;
 - 2) mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja volikogu vahelisest lepingust.
- (3) Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.
- (4) Vaidlused käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud küsimustes lahendab halduskohus.

§ 9. Valla ja linna liikmed

Valla või linna liikmed on:

- 1) isikud, kelle püsiv elukoht rahvastikuregistri järgi on selles vallas või linnas;
- 2) isikud, kes kinnisvararegistri järgi omavad või valdavad selles vallas või linnas kinnisvara.

§ 10. Volikogu ja valitsuse õigusaktid

- (1) Volikogul ja valitsusel on õigus anda õigustloovate üldaktidena määrusi.
- (2) Volikogul on õigus õigustrakendavate üksikaktidena vastu võtta otsuseid, valitsusel aga anda korraldusi.

§ 11. Vald ja linn juriidilise isikuna

Vald ja linn on juriidiline isik, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning korras oma pädevuse piires volikogu, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea.

§ 12. Omavalitsusüksuste õigus moodustada ühendusi

Omavalitsusüksustel on õigus moodustada ühendusi käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 13. Arengukava

Valla ja linna arengukava on dokument, mis sisaldab sotsiaalmajandusliku olukorra analüüsi ja prognoosi, arengu põhisuunad ja territoriaalse üldplaneeringu.

§ 14. Omavalitsuse vapp ja lipp

(1) Omavalitsusüksusel võib olla oma vapp ja lipp, mis kuuluvad kooskõlastamisele, kinnitamisele ja registreerimisele vastavalt seadusele.

(2) Vapi ja lipu kasutamise kord kehtestatakse põhimääruses.

§ 15. Omavalitsuse õigus osaleda rahvusvahelistes organisatsioonides

(1) Omavalitsusüksusel on õigus astuda vastavate rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks või arendada nendega koostööd.

(2) Suhetes rahvusvaheliste organisatsioonidega esindab omavalitsusüksust tema volikogu või viimase poolt määratud esindus.

§ 16. Omavalitsusüksuse õiguste kaitse

Omavalitsusüksuse moodustamine, likvideerimine, piiride või nime muutmine ei tohi toimuda volikogu arvamust ära kuulamata.

II peatükk

VOLIKOGU

§ 17. Volikogu moodustamine

- (1) Volikogu valitakse kohalike omavalitsuste volikogude valimisseaduse alusel üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel kolmeks aastaks, kusjuures hääletamine on salajane.
- (2) Volikogu liikmete arvu määrab volikogu eelmine koosseis.
- (3) Volikogus peab olema vähemalt 7 liiget. Liikmete arv määratakse lähtudes valla või linna elanike arvust valimiste aasta 1. jaanuari seisuga järgmiselt:
 - 1) üle 2000 elaniku, vähemalt 13-liikmeline volikogu;
 - 2) üle 5000 elaniku, vähemalt 17-liikmeline volikogu;
 - 3) üle 10000 elaniku, vähemalt 21-liikmeline volikogu;
 - 4) üle 50000 elaniku, vähemalt 31-liikmeline volikogu.
- (4) Volikogu uue koosseisu ja tema liikmete volitused algavad ning volikogu eelmise koosseisu ja tema liikmete volitused lõpevad valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

§ 18. Volikogu liige

- (1) Volikogu liige ei ole seotud mandaadiga. Volikogu liige juhindub seadusest ning omavalitsusüksuse liikmete huvidest ja vajadustest.
- (2) Volikogu liige täidab oma ülesandeid tasuta. Volikogu liikmel on õigus saada kompensatsiooni volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste ning põhitöökohal saamata jäänud töötasu eest volikogu poolt kehtestatud määrades ja korras.

§ 19. Volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine

Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega:

- 1) tema tagasiastumisega omal soovil;
- 2) tema väljalangemisel valla või linna hääleõiguslike isikute registrist;
- 3) teda süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel kuriteo puhul, mille eest on karistusena ette nähtud vabadusekaotus;
- 4) tema teovõimetuks tunnistamisel;
- 5) maavanemana, abimaavanemana või maavalitsuse liikmena tööle asumisel, samuti tööle asumisel ametikohale, mille kohta seaduses on sätestatud keeld töötada ühelgi teisel ametikohal;
- 6) tema tööle asumisel valla- või linnavalitsuse sekretärina;
- 7) tema tööle asumisel valla- või linnavalitsuse allüksusesse;
- 8) tema surma korral.

§ 20. Volikogu liikme volituste peatumine

- (1) Volikogu liikme volitused peatuvad:
- 1) tema valimisel vallavanemaks või linnapeaks;
 - 2) tema kinnitamisel valla- või linnavalitsuse liikmeks;
 - 3) tema suhtes aresti kohaldamisel;
 - 4) tema asumisel tegevteenistusse kaitsejõududes või sellega võrdsustatud teenistusse;
 - 5) kui ta ei saa täita oma kohustusi üle kolme kuu järjest;
 - 6) tema suhtes tõkendina vahi alla võtmise kohaldamisel.

§ 21. Volikogu asendusliige

(1) Asendusliige on asendatava volikogu liikme asemele kohalike omavalitsuste volikogude valimisseaduses sätestatud alustel ja korras valimiste territoriaalkomisjoni poolt volikogu koosseisu määratud isik.

(2) Asendusliige saab kõik volikogu liikme õigused ja kohustused valimiste territoriaalkomisjoni otsuse tegemise päevast.

§ 22. Volikogu liikme asendamine

(1) Asendusliige astub volikogu liikme asemele tema volituste lõppemisel või peatumisel.

(2) Asendusliikme puudumisel on volikogu liikmete arv ühe võrra väiksem.

(3) Kui volikogu liikmete arv jääb väiksemaks kui neli, lähevad volikogu volitused üle valla- või linnavalitsusele, kelle koosseisu arvatakse täiendavalt allesjäänud volikogu liikmed.

§ 23. Volikogu ainupädevus

Valla- ja linnavolikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

- 1) valla või linna eelarve kinnitamine ja muutmine ning täitmise aruande kinnitamine;
- 2) kohalike maksude kehtestamine ja maksumäärade muutmine;
- 3) valla või linna eelarvesse laekuvate maksude puhul soodustuste aluste ning korra kehtestamine;
- 4) koormiste määramise aluste ja korra kehtestamine;
- 5) toetuste määramise aluste ja korra kehtestamine;
- 6) munitsipaalomandi valdamise, kasutamise ja käsutamise korra kehtestamine;
- 7) laenude andmise ja laenu tagatise otsustamine;
- 8) valla või linna arengukava kinnitamine, muutmine või tühistamine;
- 9) laenude ja teiste varaliste kohustuste võtmine, mis ei ole tagatud jooksva aasta eelarvega;
- 10) valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine või tühistamine;

- 11) taotluse esitamine ning arvamuse ja kooskõlastuse andmine valda või linna puudutava haldusjaotuse või haldusüksuse nime muutmiseks, ning sellega seotud varaliste või muude vaidluste lahendamiseks;
- 12) osavalla või linnaosa moodustamine ja likvideerimine, tema pädevuse kindlaksmääramine ja osavalla või linnaosa põhimääruse kinnitamine;
- 13) volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine;
- 14) valimisringkondade arvu, piiride ja ühtse numeratsiooni ning igas valimisringkonnas mandaatide arvu määramine ja valimiste territoriaalkomisjoni moodustamine;
- 15) volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine;
- 16) vallavanema või linnapea valimine ja ametist vabastamine;
- 17) valla- või linnavalitsuse liikmete kinnitamine ja ametist vabastamine;
- 18) umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, vallavanemale või linnapeale või valla või linnavalitsuse liikmele;
- 19) valitsuse liikmetele palga määramine Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud piirmäärades;
- 20) volikogu komisjonide moodustamine ja nende esimeeste valimine oma liikmete hulgast ning komisjonide koosseisu kinnitamine;
- 21) volikogu liikmetele volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste ning põhitöökohal saamata jäänud töötasu eest kompensatsiooni määra ja korra kehtestamine;
- 22) omavalitsusüksuse esindamise korra kehtestamine;
- 23) omavalitsusüksuse fondide ja sihtkapitalide asutamine.

§ 24. Volikogu õigusaktidele esitatavad nõuded ja nende jõustumine

- (1) Volikogu määrused avalikustatakse enne nende jõustumist valla või linna põhimääruses sätestatud korras.
- (2) Volikogu määrused jõustuvad üldjuhul 10. päeval pärast nende avalikustamist.
- (3) Kui määruses on sätestatud eraldi jõustumise tähtaeg, jõustub ta sellest tähtajast.
- (4) Volikogu otsused jõustuvad alates neis sätestatud tähtajast ning nad tuleb saata täitjatele ja asjaosalistele.
- (5) Volikogu määrusele ja teistele dokumentidele kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja.
- (6) Volikogu määrused avaldatakse Riigi Teataja Lisas.
- (7) Volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid peavad põhimääruses kehtestatud korras olema kättesaadavad kõigile isikutele.

§ 25. Volikogu õiguaktide täitmise kontroll

Volikogu määruste ja otsuste täitmist kontrollivad valla või linna põhimääruses sätestatud alustel ja korras volikogu ja valitsus.

§ 26. Tööandja kohustus volikogu liikme ees

(1) Tööandja on kohustatud võimaldama volikogu liikmele osaleda volikogu ja tema komisjonide koosolekutel ning täita volikogu antud edasilükkamatuid ülesandeid.

(2) Riigi või omavalitsusteenistujast volikogu liikmele säilitatakse tema volituste ajaks töötasu.

§ 27. Volikogu liikme õigus saada teavet

Volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud.

III peatükk

VALITSUS

§ 28. Vallavanema ja linnapea valimine

Vallavanema või linnapea valib käesolevas seaduses sätestatud tingimustel volikogu.

§ 29. Vallavanema ja linnapea õigused valitsuse moodustamiseks

(1) Vallavanem või linnapea saab valimise päevast üksnes volituse moodustada valitsus.

(2) Valitsuse moodustamise kord sätestatakse valla või linna põhimääruses.

(3) Seaduses ettenähtud volitused saab vallavanem või linnapea valitsuse ametisse astumise päevast.

§ 30. Valitsuse volituste tähtaeg

(1) Valitsuse ja vallavanema või linnapea volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni.

(2) Valitsus esitab lahkumispalve volikogu uue koosseisu kokkuastumisel.

§ 31. Valla- ja linnavalitsuse pädevus

- (1) Valla- ja linnavalitsus:
- 1) vastutab volikogus arutamisele tulevate küsimuste ettevalmistamise eest;
 - 2) lahendab ja korraldab kõiki kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele;
 - 3) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu ainupädevusse;
 - 4) jälgib seaduste ning volikogu määruste ja otsuste täitmist vallas või linnas.
- (2) Valitsus ei täida neid volikogu määrusi ja otsuseid, mis on vastu võetud menetluskorda rikkudes, ületavad volikogu pädevust või on vastuolus seadusega.

§ 32. Valla- ja linnavalitsuse määrustele ning korraldustele esitatavad nõuded ja nende jõustumine

- (1) Valla või linna põhimääruses sätestatud korras tuleb määrused avalikustada enne nende jõustumist.
- (2) Määrused ja korraldused peavad valla või linna põhimääruses kehtestatud korras olema kättesaadavad kõigile isikutele.
- (3) Kättesaadavaks ei tehta ega avalikustata määrustes või korraldustes sisalduvaid andmeid, mille väljaandmine on seadusega keelatud või mõeldud üksnes asutusesiseseks kasutamiseks.
- (4) Määrused jõustuvad 10. päeval pärast avalikustamist või neis ettenähtud tähtajal.
- (5) Valitsuse korraldused jõustuvad neis ettenähtud tähtajal ning nad tuleb saata täitjatele ja teistele asjaosalistele.
- (6) Määrustele ja teistele valitsuse dokumentidele kirjutab alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär.

IV peatükk

VALLA VÕI LINNA LIIKMETE OSALEMINE KOHALIKU OMAVALITSUSE TEOSTAMISEL

§ 33. Õigustloovate aktide algatamise õigus

- (1) Vähemalt ühel protsendil valla või linna liikmetest, kuid mitte vähem kui viiel liikmel, on õigus teha kohaliku elu küsimustes algatusi valla või linna volikogu või valitsuse õigustloovate aktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või tühistamiseks, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul.
- (2) Algatuse esitanute esindajatel on õigus osaleda algatuse arutelus volikogus või valitsuses.

§ 34. Rikutud õiguste ennistamine

Volikogu või valitsuse õigusaktides võib igäüks taotleda muudatusi, kui need on vastu võetud kehtivat korda rikkudes või on vastuolus seadusega või kui nendega kitsendati või riivati tema õigusi.

V peatükk

MAJANDUS JA EKELARVE

§ 35. Munitsipaalomand

- (1) Munitsipaalomand on vallale või linnale kuuluv vara.
- (2) Oma vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab valla- või linnavolikogu valla või linna põhimääruses.

§ 36. Ettevõtlus

- (1) Vald või linn võib luua teenuste loomiseks valla või linna liikmetele kasumit mittetaotlevaid munitsipaalettevõtteid või osaleda valla või linna arengu seisukohalt ja teenuste loomiseks olulistest ettevõtetes, kui sellega ei rikota vaba konkurentsi põhimõtteid.
- (2) Vallal või linnal on õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid ettevõtetega või elanike tulundusühendustega, kuid üksnes avalikult väljakuulutatud vähempakkumise korras.
- (3) Vald või linn tagab oma territooriumil kõigile ettevõtetele võrdeed majandamistingimused, olenemata nende omanikust või omandivormist.

§ 37. Maksud ja koormised

- (1) Kohalikud maksud ja maksumäärade muutused kehtestatakse enne valla või linna eelarve kinnitamist või muutmist ja rakendatakse koos eelarvega.
- (2) Volikogu võib kehtestada ainult naturaalkoormisi.

§ 38. Arengukava vastuvõtmine ja muutmine

- (1) Vallal või linnal on arengukava vähemalt kahe eelseisva aasta kohta.
- (2) Volikogu teeb arengukava projekti kättesaadavaks kõigile valla või linna liikmetele ning kinnitab selle pärast vastavate ettepanekute läbivaatamist volikogu poolt määratud ajaks. Arengukava avalikustatakse ja tehakse kõigile kättesaadavaks vastavalt valla või linna põhimääruses sätestatud korrale.
- (3) Arengukava muutmise vajadust tingivate tegurite ilmnemisel on valla- või linnavalitsusel õigus ja kohustus alatatada volikogus arengukava muutmise menetlus.

§ 39. Valla ja linna eelarve

- (1) Valla ja linna eelarve koosneb ühe eelarveaasta tuludest ja kuludest.
- (2) Valla ja linna eelarvesse lülitatakse kõik valla või linna tulud ja kulud brutosummadena. Eelarve tuleb viia tasakaalu, kusjuures eelarve planeerimine defitsiidiga on keelatud.
- (3) Eelarve projekt, vastuvõetud eelarve ning eelarve muudatused ja eelarve täitmise aruanne avaldatakse üldiseks teadmiseks valla või linna elanikele.

§ 40. Valla ja linna eelarve koostamine ja muutmine

- (1) Valla või linna eelarve koostamise aluseks on valla või linna arengukava ning valla ja linna eelarve seadus.
- (2) Iga ettepanek eelarve muutmiseks, eelarve projekti muutmiseks või tagasilükkamiseks tuleb esitada koos põhjendatud tulude või kulude muudatuste reaalsete katteallikate äranäitamise ja valitsuse arvamusega ettepaneku kohta.

VI peatükk

TÖÖKORRALDUS

§ 41. Töövormid

Volikogu töövorm on istung. Volikogu ja valitsuse komisjoni töövorm on koosolek.

§ 42. Volikogu kokkukutsumine

- (1) Volikogu kutsub kokku selle esimees volikogu poolt kehtestatud korras.
- (2) Volikogu uue koosseisu esimese istungi kutsub kokku seitsme päeva jooksul volikogu valimistulemuste väljakuulutamise arvates ametis olev vallavanem või linnapea.
- (3) Volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva varem.
- (4) Volikogu kutsutakse kokku valla või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende poolt pakutavate küsimuste arutamiseks.

§ 43. Küsimuste arutelu volikogus

- (1) Volikogu istungit juhatab volikogu esimees või tema asendaja.
- (2) Esimest istungit juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valimiste valla- või linnakomisjoni esimees või tema asetäitja.
- (3) Volikogu istungid on avalikud. Volikogu võib kuulutada istungi kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu.
- (4) Volikogu arutab kutses märgitud ja nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi.
- (5) Volikogu võib arutada muid kiireloomulisi küsimusi, kui sellega on nõus kõik kohalolevad volikogu liikmed.
- (6) Volikogu istungist võivad sõnaõigusega osa võtta valla ja linnavalitsuse liikmed, samuti volikogu poolt istungile kutsutud isikud. Sõna andmise otsustab istungi juhataja.
- (7) Volikogu kuulutab istungi kinniseks juhul, kui arutatava küsimuse kohta andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud.

§ 44. Hääletamine volikogus

- (1) Volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi otsustatakse hääletamise teel. Muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab.
- (2) Hääletamine volikogus on avalik.
- (3) Isikuvalimised ja umbusalduse avaldamine otsustatakse salajasel hääletamisel, kui volikogu ei otsusta teisiti.
- (4) Volikogu otsustused fikseerib istungi juhataja.
- (5) Volikogu otsustused tehakse poolthäälte enamusega. Käesoleva seaduse paragrahvi 23 punktides 2,4,6-11,15,16,18 ja 23 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.
- (6) Volikogu liige ei võta hääletamisest osa juhul, kui küsimus puudutab teda ennast, tema vanemaid, lapsi, abikaasat, õdesid, vendi või teisi lähedasi.

§ 45. Umbusaldusmenetlus volikogus

- (1) Vähemalt neljandik volikogu koosseisust võib algatada umbusalduse avaldamise volikogu esimehele või vallavanemale või linnapeale või mõnele valitsuse liikmele.
- (2) Valla või linnavalitsus võib algatada umbusalduse avaldamise volikogu esimehele.
- (3) Umbusalduse avaldamine toob kaasa volikogu esimehe vabastamise ametist.
- (4) Umbusalduse avaldamine on aluseks vallavanema või linnapea või valitsuse liikme töölt vabastamisele usalduse kaotamise tõttu.

§ 46. Volikogu komisjonid

- (1) Volikogu võib moodustada alatisei ja ajutise komisjone, kusjuures nende esimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Teised liikmed valitakse komisjoni esimehe esildisel valla või linna liikmete seast.
- (2) Volikogu komisjoni tegevuse alused ja kord sätestatakse valla või linna põhimääruses.
- (3) Volikogu komisjoni liige ei võta hääletamisest osa juhul, kui küsimus puudutab teda ennast, tema vanemaid, lapsi, abikaasat, õdesid, vendi või teisi lähedasi.

§ 47. Revisjonikomisjon

- (1) Volikogu moodustab oma volituste ajaks valla või linnavalitsuse ning valla või linna majandustegevuse kontrollimiseks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni.
- (2) Revisjonikomisjoni ei või kuuluda valla- või linnavalitsuse liige, samuti valla- või linnavalitsuse teenistuses olev isik.
- (3) Revisjonikomisjon kontrollib valla või linna põhimääruses sätestatud tähtaegadel ja korras:
 - 1) valla või linna majandustegevuse kooskõla volikogu määrustes ja otsustes sätestatud otstarbega;
 - 2) tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla või linna eelarvele;
 - 3) munitsipaalettevõtete raamatupidamise õigsust ning teistesse ettevõtetesse paigutatud valla või linna vara kasutamise sihipärasust, samuti nende ettevõtete majandustegevust, kelle laenudele valla või linnavolikogu on andnud tagatise.
- (4) Avastatud puudustest ja nende kõrvaldamise ettepanekutest teatab revisjonikomisjon kirjalikult valla- või linnavalitsusele, kes võtab kümne päeva jooksul pärast revisjoniakti saamist seisukoha, ning esitab selle koos aktiga volikogule.
- (5) Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja dokumente, mille avalikustamine ei ole seadusega keelatud või piiratud.
- (6) Revisjonikomisjon peab enne valla või linna eelarve täitmise aruande kinnitamist volikogule oma töö tulemustest aru andma ning esitama märkused ja ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks.

§ 48. Valitsuse töö korraldamine

- (1) Vallavalitsuse juht on vallavanem ning linnavalitsuse juht linnapea, kes esindab valitsust.
- (2) Valitsuse juht ei või olla volikogu esimees.
- (3) Valitsuse koosseisu kuuluvad vallavanem või linnapea, valitsuse liikmed ja ametikoha järgi valla- või linnasekretär.
- (4) Vallavanema ja linnapea asendamine toimub valla või linna põhimääruses sätestatud korras.
- (5) Valla- või linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab peale vallavanema või linnapea või tema asendaja osa vähemalt pool valitsuse koosseisust.

- (6) Valitsuse otsustused tehakse poolthäälte enamusega.
- (7) Valitsuse koosolekud on kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti.
- (8) Vallavanem või linnapea või tema asendaja võib koosolekule kutsuda ka teisi isikuid.
- (9) Hääletamisest ei võta valitsuse liige osa juhul, kui küsimus puudutab teda ennast, tema vanemaid, lapsi, abikaasat, õdesid, vendi või teisi lähedasi.
- (10) Valla- või linnavalitsuse määrusele ja teistele dokumentidele kirjutab alla vallavanem või linnapea või nende asendaja ning valla- või linnasekretär.
- (11) Valla- ja linnavalitsuse komisjonide moodustamise alused ja kord ning tegevuse alused sätestatakse valla või linna põhimääruses.

§ 49. Istungi ja koosoleku protokoll

- (1) Volikogu istungi protokollile kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja.
- (2) Valla- või linnavalitsuse koosoleku protokollile kirjutab alla vallavanem või linnapea.
- (3) Volikogu ja valitsuse komisjoni või tema allüksuse koosoleku protokollile kirjutab alla koosoleku juhataja.
- (4) Protokollile allakirjutanu vastutab protokollis sisalduvate andmete õigsuse eest.
- (5) Protokollid kantakse otsustajate ja küsimuse algatajate eriarvamused.
- (6) Volikogu istungite protokollid peavad olema kättesaadavad igapähele.
- (7) Valla- või linnavalitsuse ning volikogu ja valitsuse komisjonide koosolekute protokollid peavad olema igapähele kättesaadavad valla või linna põhimääruses sätestatud korras.
- (8) Protokollid ja teised dokumendid peavad vastama haldusdokumentidele kehtestatud põhinõuetele.

§ 50. Volikogu tegutsemisvõimetus

Volikogu on tegutsemisvõimetu, kui ta:

- 1) pole suutnud kolme kuu jooksul vastu võtta õigusakti menetluses olevas ainupädevuse küsimuses;
- 2) pole uue koosseisu esimese koosoleku päevast arvates ühe kuu jooksul suutnud valida volikogu esimeest või valitsuse eelmise koosseisu tagasiastumise taotluse esitamise päevast arvates kahe kuu jooksul suutnud kinnitada valitsuse uut koosseisu.

§ 51. Volikogu tegutsemisvõimetus järeldid

Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, asendatakse tema liikmed asendusliikmetega.

VII peatükk OMAVALITSUSTEKNISTUSE PÕHIALUSED

§ 52. Omavalitsusteenistus

Omavalitsusteenistust valla- või linnavalitsuses reguleerib avaliku teenistuse seadus.

§ 53. Valla- ja linnasekretär

(1) Valla- või linnasekretär juhib valla või linna kantselei tegevust ning tagab selle järjepidevuse.

(2) Valla- või linnasekretäril peab olema juristi kvalifikatsioon või tunnistus vastavuse kohta Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kutsenõuetele.

(3) Valla- või linnasekretäri võtab töölepingu seadusega kehtestatud alustel tööle vallavanem või linnapea.

(4) Valla- või linnasekretär:

- 1) esitab vallavanemale või linnapeale ettepanekuid kantselei struktuuri, funktsioonide ja koosseisu kohta;
- 2) korraldab volikogu ning valla- ja linnavalitsuse määruste avaldamist ja töö avalikustamist;
- 3) esindab erivolitusteta kohtus valla- või linnavalitsust;
- 4) hoiab valla või linna vapipitsatit;
- 5) täidab seaduse alusel ja valla või linna põhimäärusega talle pandud ülesandeid.

VIII peatükk

OSAVALLA JA LINNAOSA MOODUSTAMINE NING TÖOKORRALDUS

§ 54. Osavald ja linnaosa

Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt sätestatud ülesannete täitmiseks ja tema poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus.

§ 55. Osavalla ja linnaosa moodustamine

(1) Osavalla või linnaosa võib moodustada valla või linna liikmete taotluse alusel.

(2) Taotlusele tuleb lisada osavalla või linnaosa põhimääruse eelnõu, milles peavad olema sätestatud:

- 1) osavalla või linnaosa piiride kirjeldus;

- 2) esinduse moodustamise alused ja kord, kusjuures osavalla või linnaosa territooriumil asuvate külade ja alevike vanemad peavad kuuluma moodustatava esinduse koosseisu;
 - 3) osavalla või linnaosa vanema valimise või ametisse nimetamise kord;
 - 4) osavalla või linnaosa esinduse ja vanema volituste tähtaeg, mis ei tohi ületada vastava valla või linna volikogu volituste kestust;
 - 5) osavalla või linnaosa esinduse ja vanema volitused ning nende teostamiseks vajalik eelarveline raha;
 - 6) osavalla või linnaosa liikvideerimise alused ja kord.
- (3) Taotluse alusel otsustab volikogu, kas korraldada kirjeldatud piirides osavalla või linnaosa moodustamise kohta elanike küsitlus või lükata taotlus tagasi.
- (4) Osavalla või linnaosa esindusel, valitsusel või vanemal pole õigustloova akti andmise õigust.
- (5) Osavalla või linnaosa pädevust ei tohi piirata ega kinnitatud eelarvet vähendada kohaliku eelarveaasta jooksul.

§ 56. Osavalla ja linnaosa haldamine

Osavalla või linnaosa haldamist võib teostada selle vanema või osavalla või linnaosa valitsuse kaudu ilma vastava osavalla või linnaosa esindust moodustamata.

§ 57. Aleviku- ja külavanem

- (1) Aleviku või küla koosolekul võidakse valida aleviku- või külavanem, kes on vallavalitsuse usaldusisik kohapeal.
- (2) Vallavalitsuse ülesannete täitmine aleviku- või külavanema poolt sätestatakse lepinguga.
- (3) Aleviku- või külavanema volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste kestusega.

IX peatükk

OMAVALITSUSÜKSUSTE KOOSTÖÖ

§ 58. Koostöövormid

- (1) Vallad ja linnad võivad lepingu alusel ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:
 - 1) tegutseda ühiselt;
 - 2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale;
 - 3) moodustada omavalitsusüksuste liite.
- (2) Käesolevas paragrahvis tähendatud koostöö korral võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisorganite moodustamise.

§ 59. Omavalitsusüksuste liidu asutamine

(1) Omavalitsusüksuste liit asutatakse omavalitsusüksuste vahel sõlmitud lepingu alusel.

(2) Omavalitsusüksuste liidu lepingus sätestatakse:

- 1) liidu nimi ja aadress;
- 2) liidu liikmed;
- 3) liidu ülesanded;
- 4) liidu organid;
- 5) liidu esinduskogu ja teiste organite esindusnormid ning hääletamise põhimõtted;
- 6) liidu organite volitused;
- 7) liikmemaksude kehtestamise põhimõtted ja liidu liikmete osalus liidu vara soetamisel ja kasutamisel ning liidu võlgade tasumisel;
- 8) uute liikmete vastuvõtmise ja liidust väljaastumise kord;
- 9) lepingu muutmise kord;
- 10) liidu tegevuse revideerimise kord;
- 11) liidu likvideerimise alused ja kord.

§ 60. Omavalitsusüksuste liidu esinduskogu ja tegevuse erinõuded

(1) Omavalitsusüksuste liidu esinduskogus on kõigil liidu liikmetel volikogude poolt määratud korras valitud esindajad.

(2) Omavalitsusüksuste liidu esinduskogu istungid kutsutakse kokku vähemalt kaks korda aastas.

§ 61. Lepingud riigiorganitega

(1) Omavalitsusüksuste liidu esinduskogul või tema volitusel mõnel teisel liidu organil on õigus sõlmida liidu nimel lepinguid riigi kesk- ning kohalike valitsusasutustega mõne riikliku kohustuse täitmisele võtmiseks.

(2) Riiklikke kohustusi võtab omavalitsusüksuste liit täitmiseks juhul, kui selle poolt on liidu esinduskogu või tema nimel tegutseva teise organi koosseisu enamus.

X peatükk

SUHTED RIIGIORGANITEGA JA RIIKLIK JÄRLEVALVE

§ 62. Omavalitsusüksuse suhted riigiorganitega

(1) Kohaliku omavalitsuse organite ning riigi kesk- ning kohalike valitsusasutuste suhted põhinevad seadusel ja lepingul.

(2) Kohaliku omavalitsuse organid ei tohi delegeerida oma ülesandeid ja pädevust ning nende täitmiseks seadusega ettenähtud vahendeid riigi kesk- või kohalikele valitsusasutustele.

(3) Valla või linna volikogul on õigus esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekuid seaduste ning teiste õigusaktide eelnõude koostamiseks kohaliku omavalitsuse tegevust puudutavates küsimustes.

(4) Riigi- kesk ning kohalikud valitsusasutused on kohustatud kaasama valla või linna volikogude esindusi või kohalike omavalitsuste liite seaduste ning teiste õigusaktide väljatöötamisele ning muutmise ja tühistamise ettevalmistamisele kohaliku omavalitsuse tegevust puudutavates küsimustes.

§ 63. Kohaliku omavalitsuse tegevuse riiklik järelvalve

(1) Riik teostab seadusega sätestatud alustel ja korras järelvalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle.

(2) Valla või linna valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist kontrollib Riigikontroll.

(3) Järelvalvet valla või linna omavalitsusorganite õigustloovate aktide vastavuse kohta seadusele teostab õiguskantsler.

XI peatükk

SEADUSE RAKENDAMINE

§ 64. Käesoleva seaduse väljakuulutamiseega jõustuvad §-id 1-5, 7, 10-12, 14-16, 24-27, 32, 34-38, 49, 54-57, 58-61, 63 ning alevid ja vabariiklikud linnad võrdsustatakse valdade ja linnadega.

Seaduse § 53 2. lõiget rakendatakse alates 1. jaanuarist 1997. a.

Ülejäänud seaduse paragrahvid jõustuvad pärast käesoleva seaduse vastuvõtmisele järgnevaid kohalike omavalitsuste volikogude valimisi.

§ 65. Valla-, alevi-, linna- ja maavolikogude käesoleva koosseisu ja nende liikmete volitused lõpevad seaduse jõustumisele järgnevatest kohalike omavalitsuste volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

§ 66. Enne seaduse vastuvõtmist moodustatud omavalitsuste liitude põhikirjad tuleb kolme kuu jooksul viia kooskõlla seaduse § 59 2. lõikes sätestatud nõuetega.

§ 67. Tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse aluste seadus 10. novembrist 1989 (ENSV T 1989, nr. 34, art. 517) käesoleva seaduse vastuvõtmisele järgnevate kohalike omavalitsuste volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

§ 68. Vabariigi Valitsusel esitada ettepanekud seaduste ja teiste õigusaktide kooskõlla viimiseks käesoleva seadusega.

Riigikogu esimees
Tallinn, 1993

U. NUGIS

Valitsuse poolt üle antud
" 08 " aprill 1993. a.
Nr. 1-1-4/53

Klaas

SELETUSKIRI

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu juurde

Põhiseaduse § 160 ja haldusreformi jätkamine näeb ette kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmist. Eelnõus on sätestatud valdade ja linnade omavalitsusorganite moodustamise kord, tegevuse alused, nende õigused ja kohustused.

Eelnõu väljatöötamisel võttis tööriühm aluseks Eesti Vabariigis 1930-ndate aastate valla- ja linnaseadused, Kohaliku Omavalitsuse Euroopa harta põhimõtted, teiste riikide, eelkõige Soome ja Rootsi vastavad seadused, aga ka Saksa, Taani ja Austria teatud kogemused. Soomes tutvuti kohaliku omavalitsuse tegevuse õigusliku reguleerimise küsimustega. Arvestatud on Eesti teadlaste, praktikute, kohaliku omavalitsusüksuste töötajate arvamusi, Vabariigi Valitsuse koalitsiooni ja Riigikogu maaelu- ja regionaalpoliitika komisjoni seisukohti.

Töögrupi poolt 01.märtsil 1993.a. Justiitsministeeriumile esitatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduseelnõu on ekspertarvamust arvestades põhjalikult ümbertöötatud:

1. Muudetud on eelnõu struktuuri ja neis sisuliste küsimuste liigendust, millega eelnõu on muutunud arusaadavamaks, normatiivmaterjal kompaksemaks ja esialgne tekst on ka oluliselt (1/3 võrra) vähenenud. Konkreetsust on saavutatud legaalsüsteemide kasutamise ja valla- ja linna põhimäärus (§ 6), osavald ja linnaosa (§ 54) jt.

2. Volikogu ainupädevusse on jäetud eelarve-, omandi- ja kaadriküsimused ning varem esitatud eelnõuga on volikogu pädevust vähendatud ebaoluliste küsimuste arvel. Loobutud on omavalitsusüksuste üldpädevuse sätestamisest ja eelnõus on jõutud ekspertide poolt pakutud lahendini, kus kohalikul omavalitsusel on lubatud kõik, mis pole seadusega keelatud.

3. Kõrvaldatud on ka vasturääkivused õigusaktide ja õigustloovate aktide osas. Lähtutud on ekspertide poolt esitatud õigusaktide kontseptsiooni põhialustest. Eelnõus on sätestatud, et volikogud ja valitsused annavad määrusi õigustloovate aktide tähenduses, üksikaktidena volikogud võtavad vastu otsuseid ja valitsus annab korraldusi. Õigustloovate aktide avaldamine nähakse ette Riigi Teataja Lisas (vt. §-d 10, 24, 25, 26, 31 lg.3, 32).

4. Seaduse eelnõus ettenähtud umbusaldusmenetlus sätestab ka selle konkreetse tagajärjed §-s 45, mis esialgses eelnõus ei leidnud lahendamist.

5. Omavalitsusteenistust käsitlevas peatükis on öeldud, et seda reguleerib avaliku teenistuse seadus (VII pt.). Valla- ja linnasekretäri kvalifikatsiooninõuded, tööle võtmise kord, tema ülesanded on leitud sätestamist §-s 53.

6. Põhjalikumalt on sätestatud osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus VIII peatükis ning omavalitsusüksuste koostöö põhimõtted IX peatükis. Seega on piiratud üksnes suunitluste väljatoomisega.

7. Ära on jäetud enamik eelarvet sätestanud paragrahve, kuna vastavalt põhiseaduse §-le 157 kohaliku omavalitsuse iseseisva eelarve kujundamise alused ja korra sätestab seadus. Valla ja linna eelarve seaduse eelnõu oli ka Justiitsministeeriumis kooskõlastamisel.

8. Järelevalve kohaliku omavalitsuse organite tegevuse üle sätestatakse eraldi seadusena, mistõttu on ka eelnõus üks paragrahv - 63. Revisjonikomisjoni moodustamine ja ülesanded on fikseeritud §-s 47.

9. Iseseisvas peatükis on käsitletud suhteid riigiorganitega (vt. X pt.).

10. Eelnõus on antud kohaliku omavalitsuse volikogudele õigus põhimäärusega reguleerida valdade ja linnade iseärasusi. Taoline lähenemine takistab nii omavalitsusorganite "riigistamist" kui ülemäärast unifitseerimist, jättes võimalused nende vabaks arenguks, millele ka eksperdid tähelepanu juhtisid.

11. Töögrupp kasutas keeletoimetaja abi.

Mõnede ekspertarvamuses toodud seisukohtadega töögrupp ei nõustunud:

1. Ekspertarvamuses soovitati "munitsipaalomandi" asemel kasutada "omavalitsusomandi" mõistet. Töögrupp on aga lähtunud omandiseaduse §-s 30 antud munitsipaalomandi mõistest (RT 1990, nr.20, art.229).

2. Õigusaktide osas nõustutakse osaliselt ekspertide konseptuaalsete seisukohtadega. Ekspersedid väidavad, et valla- ja linnavalitsusel on üksnes korralduste kui üksikaktide andmise õigus. Eelnõus on sätestatud määruse andmise õigus nii volikogule kui valla- ja linnavalitsusele, mis töögrupi arvates on põhjendatud, sest vastasel korral ei oleks olnud võimalik volikogu ainupädevust nn. "vähendada" ja seda saab teha üksnes valla- ja linnavalitsuse kasuks. Kui määrusandmisõigust valitsusel ei oleks, siis on raske ette kujutada kasvõi Tartu ja Tallinna linnavalitsuste olukorda üksnes korraldava tegevusena.

Töögrupp on seisukohal, et kohaliku omavalitsuse üksused on võrdsed õigustes ja kohustustes, mis sätestatakse seadusega.

3. Käesoleval ajal on Eesti ühiskonnale omane õigusaktide paljusus. 1930-ndate aastate valla- ja linnaseadused olid põhjalikud ja sätestasid detailsete õigusnormidega eelarve, maksude, varade kasutamise, omavalitsusteenistuse jpm. küsimused. Selleni aga jõuti aastatega. Samaaegselt olid valla- ja linnaseadused riigikesksed, omavalitsusorganite vaba arengu ruum iseseisval tegutsemisel aga oluliselt piiratud. Põhjusi on teisiigi, kuid ülaltoodu annab alust järeldada, miks ei ole võimalik niivõrd üheselt arvestada 1992.a. 1.detsembri Riigikogu otsust "Seadusloome järjepidevusest" (RT 1992, nr.52, art.651).

Käesoleva eelnõu vastuvõtmine seadusena eeldab mitmete seaduste ja õigusaktide muutmist. Samuti on tarvilik tagada veel ettevalmistavate (avaliku teenistuse, riigi valitsemise korralduse, järelevalve seaduse jt.) ja käesoleva seaduseelnõude omavaheline kooskõla.

Töögrupis osalesid : Jüri Ginter, Kalle Jürgenson, Madis Kaldmäes, Jüri Liventaal, Jaak Maandi, Enn Markvart, Andres Nuu, Aare Reenumägi, Taavi Torgo, Aino Vall.

Kaido Kama
Minister



Mihkel Oviir
Kantsler

EKSPERTARVAMUS

"Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse" eelnõule

Ekspertgrupp koosseisus H.Allvee, A.Glikman, H.Kiviloo, A.Leps, E.Raska, H.Sauks, H.Schneider, R.Söörd ja grupi juht I.Rebane arutas oma 12. ja 22.märtsil 1993.a. toimunud koosolekutel käesolevat seaduseelnõud ning leidis, et selle viimistlustöö seisab alles ees ja pidas seetõttu otstarbekohaseks analüüsida eeskätt sisulisi, struktuuri- ning kontseptuaalseid küsimusi.

Esimene küsimus, mis siin tõusetub, on see, kuidas reguleerida ja missugustes aktides sätestada kohaliku omavalitsuse tegevust. Põhiseaduse kohaselt tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduse alusel iseseisvalt (§ 154 lg.1). Kuid seaduse alusel tegutsevad ka kõik riiklikud valitsusasutused, sealhulgas kohalikud riigihaldusorganid. Vaatamata sellele, et põhiseadus näeb ette kohalike omavalitsuste esinduskogude valimise ja rõhutab omavalitsuste iseseisvat tegutsemist ning omaette eelarve olemasolu (§ 154, 156 ja 157), sõltub lõppastmes nende vabadusaste ja toimesfäär ikkagi seaduseandjast. Kahjuks on see paljuski toimunud omavalitsuste riigistamise suunas.

Raskus seisneb selles, kuidas piiritleda ühelt poolt kohaliku elu küsimusi, mida otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused iseseisvalt ning teiselt poolt neid, mida võib või tuleb lahendada seaduse alusel. See on vajalik seetõttu, et kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega, kusjuures seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Analüüsitava seaduseelnõus on püütud seda piirjoont tõmmata küsimuste loeteluga, mis kuuluvad kohaliku omavalitsuse üldpädevusse (§ 28). See pole aga õnnestunud. Loetelu puhul tekib ikka ja jälle küsimus, kas ta on ammendav või mitte ning miks üks või teine küsimus kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse, mitte aga riigiorganite lahendada. Pealegi sisaldab loetelu läbisegi funktsioone, ülesandeid, harukondlikke toiminguid (vrd. § 28 p.-d 2, 4, 6, 10, 22, 24 jt.), samuti koos riigiorganitega lahendada- vaid küsimusi (§ 28 p.7) ja seaduslikult omaks võetud ülesandeid (§ 28 p.18). Mida need "omaks võetud ülesanded" endast kujutavad, jääb selgusetuks. Kui peetakse silmas kokkuleppeliste riiklike kohustuste täitmist, siis pole neid õige omaks võtta või pidada, sest leping ei aita riiklike ülesandeid transformeerida omavalitsuslikeks. Eelnõu § 12 3.lõike abitu sõnastuse tõttu jääb mõte ähmaseks ja mitmeti mõistetavaks. On võimalik, et peetakse silmas hoopis nn. konkureerivat seadusandlust, mille kohaselt omavalitsus võib lahendada riiklike ülesandeid, kui riigiorganid seda ise ei tee. Saksamaal kasutatakse sellist moodust föderaal- ja liidumaade seadusandluses. See on saanud õiglase kriitika osaliseks, sest lõhub legaalsuse põhimõtet. Samal põhjusel ei ole ka meil mõtet seda kasutada.

19

Võib-olla oleks riiklike ja kohalike omavalitsuste funktsioonide piiritlemisel hoopis mõttekam lähtuda põhimõttest, et kohalikul omavalitsusel on lubatud kõik, mis pole seadusega keelatud. Teoria ja praktika kinnitavad sellise õigusreguleerimise viisi efektiivsust just inim- ning kodanikuõiguste, samuti kohalike omavalitsuste pädevuse määramisel. Pealegi raamib siin seaduseandja tegevust põhiseadus, kus märgitakse sõnaselgelt, et kohaliku omavalitsuse valimise ja eelarve kujundamise alused ja korra, samuti omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus (vt. § 104 lg.2 p.4; §-d 156, 157 ja 160). Siit peaks ühtlasi kooruma keelutsoon kohaliku omavalitsuse pädevuse määramiseks.

See on õiguslik lähtepunkt, mis ei välista, vaid, vastupidi, eeldab kohalike omavalitsuste pädevuse seostamist tegelike võimalustega, finantside ja materiaalsete ressursidega. Igatahes eelnõus fikseeritud pädevust ei ole võimalik sellest aspektist võrrelda, sest puudub statistiline ülevaade. Ka "Valla, alevi ja linna eelarve seaduse" ning "Valla, alevi ja linna eelarve ja riigieelarve vahekorra seaduse" eelnõud opereerivad maksudega, millede määrad on veel lahtised või mida kavatsatakse muuta. Mis loeb siin käesoleva seaduseelnõu deklaratiivne väide, et riik kindlustab seaduste ja majanduspoliitikaga kohalikele omavalitsustele oma ülesannete täitmiseks vajaliku tulubaasi ning muud ressursid (§ 6), kui "Valla, alevi ja linna eelarve ja riigieelarve vahekorra seaduse" eelnõu kohaselt seatakse eelarvete tulude ühtlustamiseks eraldatavad rahalised vahendid sõltuvusse riigieelarve võimalustest (§ 15).

Selgus puudub samuti selles, kas lisaks antud seadusele, mis kujutab endast nn. raamseadust, töötatakse välja eriseadused valdade ja linnade jaoks. Ilmselt mitte, sest eelnõu näeb ette, et kohalike omavalitsuse tegevuse aluseid ning korda täpsustatakse kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruses, mille kinnitab linna- või vallavolikogu (§ 5 ja 29 p.5). Kui lähtuda käesolevast seaduseelnõust, siis võib küll väita, et see ei kindlusta valdade ja linnade spetsiifika arvestamist, rääkimata suurte ning väikeste linnade eripärast, ega taga nõutavat seaduslikku alust nende tegevusele. Seda on ilmselt ka eelnõu koostajad tunnetanud ja seetõttu on tehtud ebamääraseid viiteid olematutele aktidele, millest omavalitsused peavad lähtuma oma tegevuses (vt. näit § 21 lg.1; § 31 lg.3 jt.). Arvestades seda, et kohalikud omavalitsused tegutsevad seaduse alusel, pole õige osundada Vabariigi Valitsuse määrustele ja teistele aktidele. Seda võib teha vaid juhul, kui nad on vastu võetud seaduseandja poolt delegeeritud korras.

Õiguslikult korrektsem on seetõttu omaette valla- ja linnaseaduse väljatöötamine. See aitab suunata vallad ning linnad koos oma eripäraga legaalsuse ühtsesse voolusängi. Vallastaatuse taotlemisega kaasnenud põhimääruste koostamise praktika näitas ilmekalt, kui raskelt ja vaevaliselt see protsess kulges ning kui haruliseks muutus õiguspärasuse mõiste. Pealinnal, kus elab 1/3 Eestimaa rahvast, tegutsevad vabariigi keskasutused ja välisriikide esindused, paikneb suur osa tööstus- ja majanduspotentsiaalidest, võiks olla isegi omaette seadus.

Eelnõus on küsitavalt lahendatud ka kohalike omavalitsuste tööjaotus volikogu ja valitsuse vahel ning nende aktide küsimus.

Kui jätta kõrvale hälbed ühes või teises suunas, siis Lääne-Euroopas võib viimastel aastakümnetel täheldada sellist tendentsi, kus kohalike omavalitsuste esinduskogud vabastavad end kõigist teisejärgulistest küsimustest ja tegelevad vaid võtmeprobleemidega, kusjuures järjest enam osutatakse tähelepanu kvalifitseeritud täidesaatvale tegevusele ja täitjate vastutusele. Seevastu seaduseelnõu paneb otsustamisraskuse volikogule, kelle ainupädevuse loetelus on 28 punkti, s.o. üks punkt rohkem, kui kohaliku omavalitsuse üldpädevuse loetelus (vrd. § 28 ja 29). Volikogu selline koormamine ei õigusta end ja osutab raskustele olulise ja ebaolulise eristamisel.

Vaatamata eelnõu paljusõnalisusele, on selles lünki. Eelnõu § 8, mis annab kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse "käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras" avaldada umbusaldust maavanemale, maavalitsusele ja selle üksikuile liikmeile, kes sõnaselgelt tunnistatakse riigiorganeiks, ei ole neid aluseid ega korda eelnõus sätestatud, ei ole ka öeldud, missugused on umbusalduse avaldamise tagajärjed.

Teine probleem seondub üpris küsitavate lahendustega, millele on eelnõus jõutud kohalike omavalitsuste õigusloome küsimuses.

Ei saa olla mingit kahtlust muidugi selles, et kohalikud omavalitsused on õigustatud vastu võtma õigustloovaid akte. See järeldus tuleneb otseselt põhiseaduse §-st 139. Kuid põhiseadus ei täpsusta, missugune kohaliku omavalitsuse organ ja nimelt misliigilisi õigustloovaid akte. Eelkõige aga peab olema selge, mida üldse mõeldakse õigustloova akti all? Mõistagi tuleb seejuures lähtuda mingist kindlast konseptsioonist. Selline konseptsioon eelnõu autoritel kahjuks puudub.

Eelnõus kasutatakse üldnimetusena terminit "õigusakt" (vt. näiteks §-d 32, 34, 37, 38 jt.). Selle terminiga hõlmatakse ilmselt nii üldakte kui ka üksikakte. Tegelikult on kohalike omavalitsuste õigustloovateks aktideks ainult määrused ja halduslepingud, mitte aga üksikaktid (otsused, korraldused jm.), millel on küll juriidiline tähtsus konkreetse juhu lahendamisel, kuid mille normatiivne tähtsus sellega piirdubki. Lahendades konkreetset üksikjuhtu, ei ole selline akt oma olemuselt, s.t. materiaalses mõttes mittelegislatiivne, vaid puhtal kujul eksekutiivne, s.t. täitevvõimu ehk haldusakt. Õigustloov akt on seevastu materiaalseski mõttes legislatiivakt, kuigi teda võib toimetada ka haldusorgan. Selle vaheteo praktiline tähtsus ilmneb sellestki, et vastavalt põhiseaduse §-le 139 õiguskantsler teostab järelevalvet õigustloovate aktide vastavuse üle põhiseadusele ja seadustele niivõrd, kui võrd need aktid sisaldavad üldnorme, mitte aga üksikaktide, s.t. üldse kõigi õigusaktide üle, sest õiguskantsler ei ole varustatud piiramatul pädevusega kohaliku omavalitsuse tegevuse järelevalvamisel. Juba sellepärast on üpris küsitav kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide seaduspärasuse järelevalvamise panemine vastavalt eelnõu §-le 34 lg.1 p.4 vallaja- ja linnasekretärile.

Konseptuaalse lähtekoha ebakindlusest tulenevalt ei tehta eelnõus vahet õigustloova akti pealkirja ja teda tähistava termini vahel. Õigustloova akti nimetus on "määrus", akti pealkiri aga "ametijuhend" (§ 54 lg.1 p.1), "eeskirjad" (§ 28 p-d

9,14 ja § 31 lg.2). Selles küsimuses segaduste vältimiseks oleks otstarbekohane, kui pealkirjas sisalduks ka akti nimetus, näiteks "töö- ja kodukorra määrus", "ametijuhendi määrus" jne. Ohtlasi tuleks silmas pidada, et määrusi ei võeta vastu ega kehtestata, vaid antakse seaduse alusel ja täitmiseks. Määruses tuleb pealkirja järel samuti näidata, kelle poolt ja missuguse seaduse alusel on see antud.

Volikogu määrus võib põhineda ainult seadusel. Vabariigi Valitsuse määrus ei saa olla volikogu määruse aluseks nagu võib järeldada eelnõu §-dest 31 lg.1 p.5 ja 63 lg.2.

Mis puutub põhimäärusesse, siis on see määruse üks liike, mis teistest määrustest erineb oma sisu poolest. Kahjuks on eelnõu järgi ebaselge, milliseid küsimusi käsitletakse põhimääruses ja mille poolest see erineb muudest määrustest.

Eelnõu § 5 lg.2 p.2 järgi põhimäärus sätestab kohaliku omavalitsuse tegevuse alused ja korra, eelnõu § 50 järgi aga põhimäärus ja selle alusel töö- ja kodukord reguleerivad üksikasjades töötajate töökorraldust, kusjuures põhimäärus on aluseks töö- ja kodukorrale.

Eelnõu järgi ei ole selge, kui palju on kohalikul omavalitsusel põhimäärusi ja kui palju töö- ja kodukordi (vt. eelnõu §-d 47 lg.3; 50; 63 lg.1 jt). Nii või teisiti on vajalik, et eelnõus oleks sätestatud, mis on põhimääruse ning töö- ja kodukorra sisu, milline on nende vahekord ja kuipalju neid on.

(Mööda minnes olgu märgitud, et mõnikord on eelnõus raske mõista, mida tähendab sõna "valitsus", eriti juhul, kui peale kohaliku omavalitsuse valitsuse kõneldakse ka Vabariigi Valitsusest (vt. nt. § 63).

Siinkohal märgitagu, et põhimäärus ei ole õigustloova akti eriliik, vaid määruse eriliik, mis muudest määrustest erineb oma sisu poolest (see on tavaliselt reglement, töö- või kodukord), kuid oma kehtejõult ja asendilt õigustloovate aktide hierarhias on ta ikkagi määrus, s.t. seaduse alusel ja täitmiseks antud akt.

Segadust tekitab eelnõu seisukoht, mille järgi volikogu ja kohaliku omavalitsuse valitsus annavad mõlemad määrusi. Juriidiliselt korrektne oleks öelda, et volikogu annab määrusi, valitsus aga korraldusi. Konkreetsetes küsimustes võivad mõlemad küll vastu võtta otsuseid.

Eelnõus puudub delegatsiooninorm, mis volitaks Vabariigi Valitsust, aga ka volikogu vastu võtma õigustloovaid akte. Ilma sellise normita jääb kohaliku omavalitsuse õigusloome üsna hüppeliseks ja suvaliseks.

Eelnõu §-s 32 on püütud sätestada volikogu õigusaktidele esitatavaid nõudeid. Kahjuks on need nii ülddeklaratiivsed ja loosungilised, et sobivad küll pigem Nõukogude aega. Suisa imelikult kui mitte koomiliselt kõlab kohaliku omavalitsuse õigusaktide avaldamise kord. See küsimus vajab põhimõtteliselt teistsugust lahendust. Silmas tuleb pidada sedagi, et nendest õigustloovatest aktidest tuleb juhinduda õigusemõistmisel, muuseas ka haldusvastutuse kohaldamisel. Ei saa nõuda, et kohus kuulutustetahvililt otsiks kohaldamisele tulevaid õigusallikaid.

Siiani ei ole vastu võetud Riigi Teataja seadust. Oleks siiski vajalik, et kohalike omavalitsuste õigustloovad aktid avaldatakse Riigi Teataja eriosas.

Eelnõu on põhjendatult asunud seisukohale, et haldusleping on eriline õigustloov akt, nn. multilateraalne normatiivleping, mida prof. A.-T. Kliimann omal ajal nimetas üldsobimuseks. Ta kirjutas omal ajal, et need lepingud "sobivad ... hästi ka riigi- ja omavalitsuste ühisasjade korraldamiseks" (Administratiivakti teooria, 1932, lk.190). Haldusleping on seadusest vahetult madalamajoolisem õigustloov akt, mis sõlmitakse seaduse alusel, volitusel ja täitmiseks. Selles mõttes on ta samajooline määrusega.

Kolmas probleem seondub eelnõu struktuuri ja sisuliste küsimustega. Struktuur peab kindlustama eelnõu normatiivmaterjali sisulise liigenduse ja loogilise ülesehituse ning materjali esitamise.

Nagu tavaks saanud, algab ka antud eelnõu I peatükk üldsätetega, mis aitavad seaduse sisu paremini lahti mõtestada. Sellest tahust vaadatuna on I peatükk mõneti üle pakutud, sest seal on sätteid, mis oma loomult kuuluksid paremini järgnevasse teemaarendustesse sissejuhatavate osistena. Normatiivmaterjali esitamine muutuks kompaktsemaks, kui § 5 lg.1 ja 2 viia II peatüki algusesse ning ülejäänud lõiked seostada valla- ja linnavalitsust käsitleva osaga. Lausa kunstlikult on § 22 eraldatud VIII peatükist, kus on vaatluse all järelevalve teostamine kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Ka §-del 14 ja 15 on sobilikum koht vastavalt V ja II peatükis omavalitsuse teenistust ning akte käsitlevas osas. Siis oleksid ühtlasi vastuolud paremini silma hakanud. Sama kehtib §-de 7 ja 12 kohta, sest nad on VII ja III peatüki orgaanilised osad. Mis puutub §-desse 6, 8 ning 11, siis need on ilmselt toodud üldsätete hulka selleks, et vältida riigi ja kohalike omavalitsuste suhete küllaltki tülika küsimuse üksikasjalikumat käsitlemist.

II peatüki pealkiri ei vasta sisule. Seal käsitletakse mitte kohaliku omavalitsuse asutuste, vaid organite moodustamist ja ametiisikute nimetamist ning volitusi. Millegi pärast on seal valitsus välja jäänud. Üldse tundub, et eelnõu koostajad on kohati ületamatus raskuses asutuse mõiste kasutamisel (vt. § 5; § 8 lg.2; § 9 lg.2; § 10 jpt.). Asutuse all tuleb antud juhul mõista omavalitsuslikku organisatsiooni koos oma juhtimisorganite ja personaliga, kes tegutseb õiguslikult määratud piires iseseisvalt, kuid lahendab peamiselt väljapoole suunatud ülesandeid. Seetõttu tuleks § 5 pealkirjas asendada sõna "asutused" sõnaga "organid", sest asutuse tähenduses peetakse seal silmas kohalikku omavalitsust tervikuna, mitte aga volikogu ja valitsust. Mõnes teises kontekstis võivad ka volikogu ning valitsus olla omaette asutused.

Sisulistest küsimustest veel niipalju, et kohalike omavalitsuste volituste alguse ja lõpu küsimused võiks kahendada analoogiliselt Riigikoguga (vrd. eelnõu § 23 lg.3 ja põhiseaduse § 61). Ilmselt tuleks lõpetada samuti valitsuse tükkaaval moodustamine, nagu näeb seda ette eelnõu § 26. Siis muutuks ühtlasi § 27 sisu.

III peatükk on kõige mahukam, moodustades peaaegu ühe kolmandiku kogu eelnõust. See viib eelnõu struktuuri propotsioonidest välja. Sisuliselt võiks selle peatüki jagada kaheks, kusjuures ühes käsitletakse volikogu ja teises valitsuse

pädevust. Sel puhul võiks kaaluda kohaliku omavalitsuse üldpädevuse üleviimist üldsätete peatükki. Küsimuste killustatud käsitlemise vältimise huvides võiks volikogude liikmete staatuse küsimusi (§ 38-43) käsitleda II peatükis. Kohalike omavalitsuste volikogude ja valitsuste aktide käsitus (§-d 31-34) on paljuski deklaratiivne ning sõnastuselt kohmakas. Siin on ruumi mõtte tihendamiseks.

Olejäänud peatükid on vajalikud, kuid sisulise kujundamise osas tekib mitmeid küsimusi. IV ja VII peatüki pealkirjad on kohmakad, pikad ja isegi keelenõudeid eiravad. See kehtib ühtlasi paljude paragrahvide pealkirjade kohta (vt.näit. § 11, 21, 36, 40, 43, 44 jt.).

V peatükist ilmneb, et kohaliku omavalitsuse teenistust vaadeldakse omaette, lahus riigiteenistusest. Selline käsitus on muidugi võimalik, rõhutades omavalitsuse ja riigihalduse eripära. Kuigi meil pole veel riigiteenistuse seadust, on riigiteenistus ometi reaalne tegelikkus ning sellega võrreldes on eelnõus esitatud üsna sarnane. Eestis oli omal ajal omavalitsusteenistusel riigiteenistusega võrreldes ainult üks erand - mõnede töötajate vallandamine toimus Balti eraseaduse alusel. Võitlus käis siis avalik-õigusliku riigiteenistusseaduse täieliku rakendamise eest kohalikes omavalitsustes. Sellele teele tuleb tõenäoliselt nüüdki minna. Seetõttu oleks otstarbekohane eelnõus fikseerida, et omavalitsusteenistujad on oma ülesannete täitmisel võrdsustatud riigiteenistujatega.

Põhjalikumad väljaarendamist vajavad VI, VII ja VIII peatükk. VI peatükk sellepärast, et osavallad ja linnaosad on uued nähtused meie kohaliku omavalitsuse praktikas. See on hea, et seadus jätab peaaegu kõik nende moodustamise ja tegevusega seotud küsimused elanike ning kohalike omavalitsuste endi lahendada. Kuid vaja on ka seadusandlikku suunitlust. Vähemalt põhijoonteski peab olema teada osavalla ja linnaosa õiguslik staatus ning asend kohalikus omavalitsussüsteemis, missugune on nende vastutus neile eraldatud eelarveliste vahendite kasutamisel jne.

VII peatükk on pühendatud kohalike omavalitsuste kõige tähtsamale küsimusele - eelarvele ning majandustegevusele. Kahjuks on see peatükk üks nõrgemaid eelnõus. Seal on asjatult palju kordusi "Valla, alevi ja linna eelarve seaduse" ning "Valla, alevi ja linna eelarve ja riigieelarve vahekorra seaduse" eelnõudega.

Kavandatavate eelnõude paljusus ("Valla, alevi ja linna eelarve seadus", "Valla, alevi ja linna eelarve ja riigieelarve vahekorra seadus", "Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus", maksuseadused jt.) vaevalt soodustaks kohaliku omavalitsuse eelarvereformi, pigem vastupidi, looks eeldused segaduste ja arusaamatuste suurenemiseks. Eeldatavasti peaks kohaliku omavalitsuse eelarvega seonduv põhiprobleemistik olema korraleeritud ühes seaduses. Kas selleks on "Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus", valla-, maakonna- ja linnaseadused või "Kohaliku omavalitsuse eelarve seadus", seda oleks soovitav eelnõu koostajatel täiendavalt kaaluda.

Täiesti ebaõnnestunud on eelnõu õones ja deklaratiivne säte (§ 6), mille kohaselt "riik kindlustab seaduste ja majanduspoliitikaga kohalikele omavalitsustele tema ülesannete täitmiseks

vajaliku tulubaasi ja muud ressursid".

Kohaliku omavalitsuse tuluallikaid, kui eelarve kujundamise alust pole eelnõus lähemalt avatud. Piirdutud on põhiseaduse § 157 refereerimisega.

Maksuseadustes kohaliku omavalitsuse heaks ettenähtud maksude kõrval, oleks eelnõus olnud kohane reglementeerida ka kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatavad maksud ning nende võtmise alused ja kord. See oleks ka kooskõlas Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta põhimõttega, et vähemalt osa kohalike omavalitsuste finantsressurssidest saadakse kohalikest maksudest ja maksetest, mille suurust on neil õigus seaduse piires ise määrata.

Ka muud kohaliku omavalitsuse tuluallikad, nagu tulud kapitalidest, varadest ja ettevõtetest jm. võiksid eelnõus olla detailiselt sätestatud.

Eelnõu peaks sisaldama selgeid protseduurireegleid seadusega kohalike omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmise kohta riigieelarvest.

Kui eelarve peatükk on lihtsalt halvasti koostatud ja nõrk, siis VIII peatükk, kus käsitletakse järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle, on vastutustundetult tehtud. Lähtudes põhiseaduse §-st 160 tuleks nimetatud peatükis reguleerida riigi poolt kohaliku omavalitsuse tegevuse üle järelevalve teostamise alused ja kord. Ka tuleks lahendada sisekontrolli korraldamise küsimused. Ebapiisavad on sätted revisjonitegevuse korraldamise, munitsipaalomandiks oleva vara kasutamise, käsutamise ja valdamise kontrollimise kohta jm. Silmas tuleb pidada, et põhiseaduse § 133 kohaselt kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist kontrollib Riigikontroll. On täielikult unustatud, et põhiseadus kehtestas õiguskantsleri instituudi, mille kohaselt õiguskantsler teostab järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Pole sõnagi sellest, et järelevalve piirdub eeskätt seaduspärasuse kontrolliga, kusjuures otstarbekuse kontrolli võib kohalikes omavalitsustes teostada vaid seaduses sõnaselgelt väljendatud juhtudel. Eelnõu jätab aga otstarbekuse kontrollile väravad avali lahti. Sõnagi pole sellest, mida kohalikud omavalitsused võiksid oma kaitseks ette võtta. Raske on kõnelda demokraatiast, kui maavanemal või Vabariigi Valitsuse esindajal on õigus osa võtta volikogu või valitsuse koosolekust õigusega nõuda arutatavate õigusaktide eelnõude või kinnitatud õigusaktide kohest vastavusse viimist seadustega (§ 68 p.4). Veelgi ootamatum on sama paragrahvi järgmine punkt, mis näeb ette volikogu ja valitsuse tegevuse peatamise ning kohaliku omavalitsuse ainupädevusse kuuluvate ülesannete üleandmisega kuni kolmeks kuuks maavanemale ja maavalitsusele või Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud erikomisjonile. See meenutab väga politseiõigust.

Seoses sellega tõusetub küsimus, missugust rolli hakkab maavalitsus etendama riigihaldussüsteemis üldse ning suhetes kohalike omavalitsustega eriti. Kas seal jätkub ruumi ka lepingulisele koostööle või kujuneb temast keskvoimu kohapealne realiseerija. Neid suhteid peavad kohalikud omavalitsused teadma, sellepärast oleks igati vajalik lisada eelnõule omaette peatükk kohalike omavalitsuste ja riigiorganite vastastikuste kohustuste

ning õiguste kohta.

Kui vaadelda eelnõud tervikuna, siis tugineb ta tüüpilisel viisil kohaliku omavalitsuse riikliku teooria põhimõtetal. Omavalitsus on siin tugevasti aheldatud riigivõimu külge. Kui arenenud demokraatiaga maades toimub järelevalve üksnes järelekontrolli vormis ja see piirdub kohalike omavalitsuste aktidega, siis kõnesolev eelnõu peab silmas ühtlasi järelevalve teostamist kohaliku omavalitsuse tegevuse üle ja seda ka eelkontrolli vormis (§ 68). Riikliku teooria mõjust kõneleb seegi, et eelnõus domineerivad kohalike omavalitsuste kohustused õiguste ees, riiklik unifikatsioon läheneb neelab alla omavalitsusüksuste spetsiifika ja oluline öeldakse välja osaliselt või varjutatakse ebaolulisega.

Neljas küsimus, mis eelnõu peale sunnib, on seotud õigus-terminite ja -mõistetega. Eksimusi ja hooletust on siin liialt palju, et neid tähelepanute jätta. Asutuse mõistest oli juba juttu. Mitmeti mõistetavalt kasutatakse terminit "omavalitsusüksus" (§ 8 lg.1 ja 3; § 15 ja 16). Omavalitsusüksus on liigimõiste, mis tähendab valdu, linnu, alevit. Seetõttu ei saa omavalitsusüksust kasutada konkreetse omavalitsuse tähenduses. Ta pole juriidiline isik ja tal pole õigust moodustada ühendusi ega omandada vara. Võõrastav on kuulda, et kohalikul omavalitsusel on munitsipaalomand. Võib-olla oleks õigem kõnelda omavalitsusomandist. Mõlemad on liigimõisted ja järelikult pole õige öelda, et munitsipaalomand on kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluv vara (§ 18 lg.1).

Eelnõus on korduvalt kasutatud terminit "ainuomased ülesanded". Õiguslikult täpsem oleks siin kõnelda ainupädevusse kuuluvatest ülesannetest (vt. § 12, 28 p.18)). Täiesti meelevaldselt ja arusaamatul kombel kasutatakse "valimist", "nimetamist" ning "kinnitamist" (§ 29 p.16).

Juristi käekirja puudumisest annavad tunda sellised väljendid ja terminid nagu : "korralduste määratlemine ja kehtestamine" (§ 29 p.10), "pädevuse mahu delegeerimise otsustamine" (§ 29 p.23), "õigusaktide kehtivuse ruum" (§ 33 lg.1), "volikogu tööorganid" (§ 34 lg.2), "ametivande kinnitamine" (§ 38 lg.4), "põhidokument" (§ 44 lg.2 ja 5), "registreeritud ja kinnitatud liikmed" (§ 44 lg.2), "määratav ametikoht" (§ 51 lg.1) jmt.

Küsimus ei seisne siin ainult terminites ja väljendites. Keeleliselt lohisev ja abitu on eelnõu tervikuna.

Lõpuks tuleb teha veel kaks märkust :

1) eelnõu § 42 ("volikogu liikme puutumatus") on ilmses vastuolus kehtiva protsessuaalseadusandluse, samuti seadustega, mis kehtestavad kriminaal- ja haldusvastutuse;

2) eelnõus puuduvad ülemineku sätted, mis kehtestaksid uue kohalike omavalitsuste korraldust sätestava uue normistiku rakendamise korra. Millised komplitseeritud probleemid sellega seoses tekivad, selle üle saab otsustada ekspertgrupi ekspertarvamuse järgi kohaliku omavalitsuste volikogude valimisseaduse eelnõu kohta. Ilmselt ei ole töögrupp selle arvamusega kursis.

Töögrupp võiks kaaluda, kas ei oleks otstarbekohane eelnõu paragrahvid, mis käsitlevad õigusloomet, koondada eri peatükki. Ühtlasi torkab silma, et eelnõu koostamisel on pööratud vähe

tähelepanu põhiseaduse II peatüki sätetele. Nii näiteks põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine peale seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ka kohalike omavalitsuste kohustus. Sõnaselget arendust sellise kohustuse suhtes me eelnõust ei leia. Osundatud jt. põhiseaduse II peatüki omavalitsusi puudutavad sätted võiksid edaspidises töös eelnõuga anda impulsse selle sisuliseks täiustamiseks.

Eelnõu koostamisel ei ole tegelikult arvestatud 1992.a. 1. detsembri Riigikogu otsust "Seadusloome järjepidevus" (RT 1992, nr. 52, art. 651). Kasutatud kirjanduse (?) loetelus on viited Vallaseadusele ja Linnaseadusele, nende arvestamine pole aga tajutatav. Maakonnaseadust pole loetelus aga märgitudki.

Lõppjärelendus on lühike: eelnõu vajab põhjalikku ümber-
töötamist nii sisuliselt kui ka vorminõuete seisukohalt enne
kordusekspertiisi.

Ekspertgrupi juht

Ilmar Rebane
prof. Ilmar Rebane

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Elis-Ketter Heinaru,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lõike 2 realiseerimise õiguslikke probleeme“,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Jüri Liventaal

(juhendaja nimi)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
 3. kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2016**