

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Avaliku õiguse instituut

Krete Paal

**KOHALIKU OMAVALITSUSE ORGANITE *INTRA LEGEM* KORRAS
ANTUD MÄÄRUSTE LEGALITEEDIPROBLEEMIDE ÕIGUSLIKEST
MÕJUDEST**

Magistritöö

Juhendaja
Ass Jüri Liventaal

Tallinn
2015

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	5
1. PEATÜKK Kohaliku omavalitsuse organite õigusaktide legaliteedi- ja legitiimsusnõuded	10
1. jagu Kohaliku omavalitsuse süsteem.....	10
§ 1. Kohaliku omavalitsuse koht riigisüsteemis	10
§ 2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded	12
2. jagu Kohaliku omavalitsuse organite poolt antavad õigusaktid.....	14
§ 1. Korraldus	15
§ 2. Üldkorraldus	15
§ 3. Otsus.....	16
3. jagu Kohaliku omavalitsuse määrusandlusõigus.....	17
§ 1. Määrus ja statuut	17
§ 2. Põhimäärus	18
§ 3. Määruste liigid	19
Punkt 1. <i>Intra legem</i> määrus	19
Punkt 2. <i>Praeter legem</i> määrus.....	20
Punkt 3. <i>Contra legem</i> määrus.....	22
4. jagu Volitusnorm.....	22
§ 1. Volitusnormi liigid.....	24
Punkt 1. Ülddelegatsioon.....	24
Punkt 2. Eridelegatsioon.....	25
Punkt 3. Subdelegatsioon	25
§ 2. Volitamise nõuded	26
5. jagu Formaalne õiguspärasus.....	27
§ 1. Volituste üldeesmärk.....	27
§ 2. Vormivabadus.....	31
§ 3. Pädevus.....	33
6. Jagu Materiaalne õiguspärasus.....	33
§ 1. Seaduslikkuse printsiip.....	34
§ 2. Proportsionaalsuse test	35
§ 3. Pädevus.....	37

2. PEATÜKK Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise alused sotsiaalhoolekande seaduses ning nende rakendamine kohaliku omavalitsuse organite poolt	39
1. jagu Toimetulekutoetus.....	39
2. jagu Toimetulekutoetuse reguleerimine kohaliku omavalitsuse üksuste poolt.....	44
§ 1. Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord	44
§ 2. Peatükk sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast	46
§ 3. Üks osa sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast	48
3. jagu Esinenud probleemide analüüs lähtuvalt reguleerimise valikust.....	50
§ 1. Esimese reguleerimise viisi (Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord) analüüs	50
Punkt 1. Asjakohatu volitusnorm.....	50
Punkt 2. Toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelu laiendamine	54
Punkt 3. Toimetulekutoetuse määramise aluste muutmine	54
Punkt 4. SHS-s sätestatud kohustuslike andmete esitamise loetelu aluste laiendamine ning täiendavate andmete esitamise nõudmine.....	55
Punkt 5. SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine	55
§ 2. Teise reguleerimise viisi (Peatükk sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast) analüüs	56
Punkt 1. Asjakohatu volitusnorm.....	56
Punkt 2. SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse keeldumise aluste laiendamine.....	57
Punkt 3. SHS-s sätestatud kohustuslike andmete aluste laiendamine ning täiendavate andmete esitamise nõudmine	57
Punkt 4. SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine	58
§ 3. Kolmanda reguleerimise viisi (Üks osas sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast) analüüs.....	58
Punkt 1. Asjakohatu volitusnorm.....	58
Punkt 2. SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse keeldumise aluste laiendamine.....	59
Punkt 3. Täiendavate andmete esitamise nõue	60
Punkt 4. SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine	60
§ 4. Järeldused	60
Punkt 1. Volitusnorm	60
Punkt 2. Toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelu laiendamine	61
Punkt 3. Toimetulekutoetuse määramise aluste muutmine	63
Punkt 4. Kohustuslike andmete laiendamise ja täiendavate andmete esitamine	63

Punkt 5. Tähtaegade muutmine.....	64
§ 5. <i>De lege ferenda</i>	65
KOKKUVÕTE	68
SUMMARY	72
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	76
Kasutatud kirjanduse loetelu.....	76
Kasutatud normatiivaktide loetelu	78
Kasutatud kohtupraktika loetelu	78
Riigikohtu halduskolleegiumi otsused	78
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused	78
Riigikohtu üldkogu otsused.....	79
Elektronilised allikad	79
LISAD	81
Lisa 1 Küsimustik.....	81
Lisa 2 Puka, Torgu ja Saarde vallale saadetud küsimustik.....	83
Lisa 3 Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord	86
Lisa 4 Peatükk sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast	95
Lisa 5 Üks osa sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast	109

SISSEJUHATUS

Antud magistritöö raames on uuritavateks õigusaktideks Eesti Vabariigis kehtivad toimetulekutoetuse määramist ja maksmist reguleerivad valla- või linnavolikogude poolt kehtestatud määrused. Käesolevas magistritöös analüüsitakse uuritavaid määrusi eeskätt materiaalse kooskõla võtmes. Formaalse õigusliku volituse osa analüüsitakse nii formaalses kui materiaalses ulatuses.

Magistritöö valikut ajendas põhjus, et sotsiaalsfäär iseenesest on iga inimest puudutav ning toimetulekutoetuse määramise ja maksmise valdkonnas on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 05.05.2014 nr 3-4-1-67-13 „Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lg-te 1 ja 2, § 22² lg-te 1 ja 2 ning perekonnaseaduse § 183 lg 3 põhiseaduspärasuse kontroll“¹ ajendanud pika ja tiheda diskussiooni, mis on päädinud sotsiaalministri kirjuga kohalikele omavalitsustele, „...selgitades olulisi aspekte toimetulekutoetuste määramisel ning rõhutades, et kohalikel omavalitsustel on õigus kaaluda abivajaduse asjaolusid ja nende põhjal otsustada toimetulekutoetuse maksmine“.² Ministeeriumi sellekohane tegevus viitab, et praktikas esineb ebakõlasid seaduse mõtte, piiride ja eesmärkidega. Praeguse valitsuse koalitsioonilepingu³ p 2.2. kohaselt tõstetakse toimetulekutoetuse määra 130 euroni, mis on märgatav edasimineku praegu kehtivast toimetulekutoetuse määrast 90 eurot (2014. aasta riigieelarve seaduse § 2 lg 8 p 1).⁴ Ka õiguskantsler on toimetulekutoetuse määramise ja maksmise osas alates 2014. a algusest esitanud seisukohti seitsmel korral ning käsitlenud just kohaliku omavalitsuse rolli toimetulekutoetuse määramisel ja maksmisel.

Eesti Statistikaameti andmetega tutvudes võib väita, et alates 2011. a on toimetulekutoetuse väljamaksmise summad vähenenud, kuid sellest tulenevalt ei saa tõsikindlalt väita, et see vähenemine on jätkuv, sest Statistikaameti arvanded on esitatud kuni 2013. a seisuga.⁵

¹ RKPJKo nr 3-4-1-67-13.

² Sotsiaalministeerium: toimetulekutoetuse maksmise otsustab kohalik omavalitsus. Internetiportaali DELFI 3.06.2014. Arvutivõrgus kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/sotsiaalministeerium-toimetulekutoetuse-maksmise-otsustab-kohalik-omavalitsus?id=68807327>, 03.05.2015.

³ Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.sotsdem.ee/wp-content/uploads/2015/04/RE-SDE-ja-IRLi-valitsusliidu-lepe.pdf>, 27.04.2014.

⁴ 2014. aasta riigieelarve seadus.— RT I, 28.12.2013, 10.

⁵ Eesti Statistikaameti koduleht. Sotsiaalne kaitse. Pensionärid ja toimetulekutoetused. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.stat.ee/ppe-44740>, 04.05.2015.

Eesti Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves on oma 2015. a uusaastatervituses maininud, et Eesti tuleviku jaoks on kõige tähtsamad haridus, julgeolek ja inimeste toimetulek.⁶ Selline mõtteavaldus Eesti riigi sünnipäeval annab aimu, kui tähtis on Eesti riigile inimeste toimetulek just selles võtmes, kuidas riik saaks ise sellesse panustada isiku enda kaasabil.

Kohalik omavalitsus on 21. sajandi ühiskonnakorralduses üks demokraatliku valitsemisviisi alustugesid ning kindel partner keskvalitsusele.⁷ Sellest tulenevalt seob autor eelmainitud mõtte Eesti Vabariigi Põhiseaduse⁸ (PS) 14. peatükiga, milles on keskendutud kohalikule omavalitsusele. Kohalikul omavalitsusel on ulatuslik autonoomia.⁹ Kohaliku omavalitsuse mõiste on määratletud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses¹⁰ (KOKS) § 2 lg 1, mis sätestab: „Kohalik omavalitsus on 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.” Sama paragrahvi lg 2 lisab, et „kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel ning teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel“.

Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida toimetulekutoetuse määramise ja maksmise määruste reguleerimispraktikat ning seda, milliseid tüüpilisi vigu vallad ja linnad reguleerimisel teinud on ning millist mõju see isikule avaldab. Teise eesmärgina võiks nimetada praktilise kogemuse hankimist, seondudes valdkonnaga, mis kohalikul tasandil mõjutab meid kõiki. Sellest tulenevalt on autori sooviks uurida, millised probleemid ja elulised asjaolud on volikogude ja kohalike valitsuste regulatsioonide tekke taga. Autori praktiline eesmärk on anda oma panus tüüpiliste vigade uurimisse antud reguleerimise objektiga rakendusmääruste osas, sest tüüpilistel vigadel on tihti mingid sügavamad põhjused, mis vajaksid kõrvaldamist. Samuti loodab autor anda järgnevatele samalaadsete tööde autoritele võrdlusmoment ja võimaluse korral pakkuda ka uusi vaatepunkte ning pakkuda võimalikke lahendusi.

Käesoleva magistritöö hüpoteesina sõnastab autor piloteeriva uuringu põhjal: valla- ja linnavolikogud ei suuda erinevatel põhjustel SHS-st tulenevast volitusnormist rakendusmäärusi

⁶ President Toomas Hendrik Ilvese aastavahetuse pöördumine 31. detsembril 2014. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/10928-2014-12-31-14-35-00/index.html>, 04.05.2015.

⁷ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012. Ptk 14, komm 1.

⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus.— RT 1992, 26, 349; RT I 2011, 27.04.2011, 2.

⁹ Madise (viide 7), komm 5.1.

¹⁰ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.— RT I 1993, 37, 558; RT I, 12.07.2014, 79.

komponeerides järgida SHS-s sätestatud volitusnormi **eesmärke, piirid ja mõtet**, mis õigusliku tagajärjena võivad tuua kaasa isikute õiguste ja vabaduste ebaproportsionaalset piiramist ja koguni rikkumist.

Käesoleva magistritöö teema valikut ajendas täiendavalt ja süvendas autoris veendumust valiku õigsuses antud teema raames autori poolt läbi viidud piloteeriv uurimus toimetulekutoetuse valdkonna määrustes olevate probleemide kaardistamiseks. Piloteeriv uurimus viidi läbi perioodil suvi 2014 kuni märts 2015 (lisatud tutvumiseks iseseisva uurimusena käesolevale magistritööle). Kõigi uuritavaid määrusi rakendavate valla- ja linnavalitsustega viidi läbi ka intervjuu ankeetküsimustiku vormis. Ka nende vastuste pinnalt ilmses uut info valla- ja linnavalitsuste toimetulekutoetuste määramise ja maksmise kohaldamispraktikas. Just see uurimus andis aimu tüüpilistest vigadest valla- ja linnavolikogude määrusandluspraktikas toimetulekutoetuste määramise ja maksmise korraldamisel ning aitas kavandada käesolevat põhiuurimust.

Oma ülesehituselt on järgitud liigendatud struktuuri: magistritöö on jagatud kaheks peatükiks. Peatükid jagunevad omakorda jagudeks, paragrahvideks ja punktideks. Sellega peaks saama võimalikult ratsionaalselt ja põhjanevalt avada antud magistritöö mõjuspunkte. Teema avamisel peaks eriline tähelepanu olema ka üldiselt üksikule liikumise aspekt.

Esimeses peatükis antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuse määruse teoreetilisest käsitlusest. Selles peatükis keskendutakse nimetatud magistritöö teemakäsitluse teoreetilisele avamisele, aidates autoril ja lugejal teemas orienteeruda. Nimetatud peatükis antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse organite õigusaktide legaliteedi- ja legitiimsusnõuetest, keskendudes kohaliku omavalitsuse süsteemile, kohaliku omavalitsuse õigusaktidele, määrusandlusõigusele, volitusnormile ning formaalsele ja materiaalsele õiguspärasusele. Mõistmata kohaliku omavalitsuse organite eripära, ei oleks võimalik mõista ka piloteerivas uurimuses kerkinud probleemide sisu.

Teine peatükk on pühendatud käesoleva magistritöö raames läbi viidud piloteeriva ja põhiuurimuse tulemuste tutvustamisele ja analüüsimisele. Nimetatud peatükis antakse ülevaade toimetulekutoetuse määramise ja maksmise regulatsioonist riiklikul tasandil, reguleerimise valikutest kohaliku omavalitsuse üksuste poolt, analüüsitakse piloteeriva uurimuse raames tuvastatud probleeme, tehakse nende pinnalt üldistavaid järeldusi ning pakutakse välja ka autoripoolsed *de lege ferenda* ettepanekud. Lisadena on toodud uurimiskogumi moodustanud

valdadele ja linnadele saadetud küsimustikud (Lisa 1 ja Lisa 2) ning piloteeriva uurimuse vältel koostatud ja analüüsi aluseks võetud tabelid iga reguleerimise valiku kohta (Lisa 3, Lisa 4 ja Lisa 5).

Metoodika valiku põhjendusena märgiks, et kasutan antud uurimistöös läbivalt analüütilist ja võrdlevat meetodit. Antud meetodite valikul lähtus autor põhimõttest, et teoreetiliste allikate ja kohtupraktika (judikatuur) analüüs ning järgnevalt uuritava määruse ja sellega seonduvate dokumentide, toimingute ja muude algandmete kui empiiriliste allikate seostatud analüüs on iga õigusteadusliku uurimistöo eelduslik komponent. Seda täiendab võrdlevate aspektide väljatoomine uurimisobjekti ja -eseme ringis põhiseadus-seadus-määrus. Konkreetsete teadusmeetoditena on eeltoodu kontekstis kasutatud dokumentaalanalüüsi ja intervjuud, analüüsil aga selekteerimist, rühmitamist ja klassifitseerimist, samuti nii induktiivset kui ka deduktiivset käsitlust.

Allikatena kasutas autor eelkõige vaadeldavaid määrusi, samuti tugines ta ka õiguskantsleri arvamustele-seisukohtadele ning Riigikohtu lahenditele. Autor leiab siinkohal, et allikate kriitiline valik on ka põhjendatud, kui lähtuda tõsiasiast, et õiguskantsleri ja Riigikohtu kohtunike näol on tegemist oma ala silmapaistvate õigusteadlastega. Samuti leiavad kajastamist teoreetiline kirjandus nii õigusklassikast kui ka tänapäeva tunnustatud ekspertidelt.

Varasemaid sarnaseid toimetulekutoetuse formaalse ja materiaalse õiguspärasuse analüüsimisele keskenduvaid bakalaureuse- ega magistritöid toimetulekutoetuste taotlemise korra kohta pole autor kättesaadavatest andmebaasidest leidnud. Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas on 2005. aastal küll valminud Riti Leppiku bakalaureusetöö Juta Sikki juhendamisel „Toimetulekutoetuse rakendamine Eestis“ ja sotsiaalteaduskonnas on 2004. aastal Dagmar Kutsari juhendamisel Sirli Peterson on teinud magistritöö „Toimetulekutoetuse kriitiline analüüs“, kuid need ei keskendu õiguslikele aspektidele. Magistritöö autorile teadaolevalt on 2013. a Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas valminud uurimustöö „Tähtvere Vallavolikogu 18. mai 2007. a määruse nr 6 „Toimetulekutoetuse taotlemise kord Tähtvere vallas“ formaalne ja materiaalne õiguspärasus“. Pealkirjast lähtuvalt keskenduti vaid ühe, käesoleva magistritöö uurimisobjektile. Asjaolu, et õiguslikus aspektis ei ole toimetulekutoetuse määramist ja maksmist toetuse liigi põhiselt uuritud näitab samuti, et on olemas reaalne vajadus seda valdkonda analüüsida ja saada uusi teadmisi. Need oleksid vajalikud SHS kodifitseerimise protsessis, mida on Sotsiaalministeerium 2012. a alustanud. Valdkonnapõhist uut informatsiooni püütakse ka käesoleva magistritööga koguda ja süstematiseerida.

Käesolevas magistritöös ei teostata normikontrolli SHS toimetulekutoetust reguleerivate sätete ega nende õiguspärasuse osas.

Magistritöö autor loodab, et käesolev magistritöö aitab nii valla- ja linnavolikogudel kui ka valla- ja linnavalitsustel oma ülesannete teostamise osas paremat ülevaadet saada ja teeb ka haldusvälistel isikutel oma subjektiivsete õiguste kaitsmise lihtsamaks.

Käesoleva magistritöö autor soovib tänada juhendajat Jüri Liventaali koostöö ja käesoleva magistritöö valmimisel osutatud abi eest.

1. PEATÜKK Kohaliku omavalitsuse organite õigusaktide legaliteedi- ja legitiimsusnõuded

1. jagu Kohaliku omavalitsuse süsteem

§ 1. Kohaliku omavalitsuse koht riigisüsteemis

Eri teadusharud defineerivad kohalikku omavalitsust (KOV) erinevalt. Inglise omavalitsusteadlase K. Davise kohaselt on kohaliku omavalitsuse mõiste paradoks. See eeldab kesksel võimu, mille suhtes KOV mingil määral allub, kuid milles ta ka teatud määral vaba ja sõltumatu on.¹¹ Eesti olustiku puhul on Vallo Olle KOVi määratlenud kui „kogukonna liikmete poolt kohaliku elu küsimuste seaduste alusel iseseiva lahendamisenä kohaliku omavalitsuse üksustes, millel on kodaniku-, koha- ja objektilähedust tagav legitimatsioonisüsteem“.¹² KOKS § 2 sätestab kohaliku omavalitsuse mõiste: „Kohalik omavalitsus on 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“.

Sama seaduse § 2 järgi on omavalitsusorganiteks volikogu ja valitsus. „PS XIV peatükk annab kohalikule omavalitsusele garantii, st sisaldab normikompleksi, mis reguleerib riigi ja kohaliku omavalitsuse suhet ning laieneb ka valla ja linna suhetele teiste kohaliku omavalitsuse üksustega“.¹³ Nimetatud säte annab kohalikule omavalitsusele „ulatusliku autonoomia“.¹⁴ KOV on „iseseisev õigussubjekt – avalik-õiguslik korporatsioon ehk enesekorraldamise õiguse alusel tegutsev organisatsioon“.¹⁵ Õigusteoorias liigitatakse korporatsioonid pädevuse alusel autonoomseteks ning autonoomiat mitteomavateks korporatsioonideks. KOVi puhul on tegemist autonoomse korporatsiooniga.¹⁶ „Korporatsiooni autonoomia on korporatsiooni õigus luua enda jaoks õigust üldnormide näol. Üldnormide andmine tähendab elu arendamise põhimõttelise suuna määramist, olles sõltuv kõrgemajoulistest õigusnormidest.“¹⁷

¹¹ P. Schöber. Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2003, lk 28.

¹² V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014, lk 88.

¹³ Madise (viide 7), kamm 5.1.

¹⁴ Ö. Suur. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse eksternse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. Magistritöö. Tartu, 2007, lk 12.

¹⁵ R. Eliaser. Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt (kootanud A.-T. Kliimanni loengute põhjal). Tartu: Reta 1939, lk 23.

¹⁶ Merusk (viide 16), lk 64.

¹⁷ A.-T. Kliimann. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk-d 106–107.

KOVi saab pidada tavakodanikule kõige lähedamalseisvaks avalikuks võimuks, moodustades sellel moel demokraatliku riigikorralduse olulise osa. KOV otsustab kõigi peamiste kohalike elu küsimuste osas, moodustades selleks Eesti kontekstis volikogusid, kes omakorda moodustavad valla-/linna-avalitsuse.¹⁸ „Eestis on ühetasandiline omavalitsussüsteem. Ühetasandilisele omavalitsussüsteemile kohaselt on esinduskogu ehk volikogu vaid kohalikul tasemel.“¹⁹

„Kohalike elanike reaalse osaluseta neid vahetult puudutavate otsustuste kujundamisel kaotaks KOV oma sisulise mõtte.“²⁰

KOVi rolli ei saa alahinnata ka Eesti riikluse tekkes, selle taastamises ja arengus.²¹ Eesti on lähtunud riikliku omavalitsuse teooriast.²² „Selle teooria kohaselt on omavalitsus üheks riikliku kohahalduse organiseerimise vormiks, teiste sõnadega riigivalitsemise eriliigiks. Erinevalt riiklikust keskhaldusest, teostavad kohalikku omavalitsust mitte valitsusametnikud, vaid seda tehakse kohalike elanike abil, kes on huvitatud kohaliku halduse tulemuslikkusest.“ Kehtiva põhiseaduse puhul on tuvastatav mitmete omavalitsusteooriate süntees, mh kogukondlik teooria.²³

Oma volituste saamisest riigivõimult hoolimata on KOV üksus siiski iseseisev. Riigikohus on 19.04.2005 lahendi nr 3-4-1-1-05 p-s 35 selgitanud, et PS järgi on „KOVi aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kohalikes huvides (vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega) kogukonna elu.“²⁴ KOV on PS-s eristatud täidesaatvast riigivõimust (vt PS §-d 86 ja 14 ning § 139 lg 1).

Riigikohus on KOVi seisukohalt selgitanud, et kohalikul omavalitsusel puudub nn seadusandlik üldpädevus.²⁵ KOV üksused on riigiga seotud nii „territoriaalselt (PS § 2 lg 2) kui ka funktsionaalselt (riiklike ülesannete täitmine (PS § 154 lg 2); riiklik järelevalve (PS § 160).“²⁶

¹⁸ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö. Tartu 2002, lk 9.

¹⁹ Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Kohalik omavalitsus Eestis. Siseministeerium, 2008, lk 5. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: https://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik_omavalitsus_Eestis_2008.pdf, 05.02.2015.

²⁰ Madise (viide 7), komm p 4.

²¹ *Ibid.*, komm p 1. Vt lisaks RKÜKo 3-4-1-1-05, p 35.

²² V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Iuridicum 2001, lk 42-49.

²³ Madise (viide 7), komm p 3.

²⁴ RKPJKo 3-4-1-1-05, p 35.

²⁵ RKPJKo 3-4-1-2-09, p 33.

²⁶ Madise (viide 7), komm p 3.

Omavalitsusprintsipi vormiliseks ja sisuliseks täitmiseks on KOVle tagatud õigussubjektsuse, enesekorraldusõiguse, finants-, kohaliku eelarve iseseisvuse ja õiguste kaitse garantii.

Euroopa Liitu astumise faktist lähtuvalt peab samuti arvestama selle ülimuslikkusega Eesti põhiseaduses sätestatud KOVi garantii ees. Selleks peab vastavad kaitsemeetmed sätestama EL õiguses või rahvusvahelisel tasandil sel viisil, mis EL organeid kohustaks. Lissaboni lepingu jõustumisega on Euroopa Liidu kohalike omavalitsuste positsioon *expressis verbis* sätestatud, et Euroopa Liit on kohustatud austama kohalikku omavalitsust *per se* (ELL art 4 lg 2). Seda võib samuti tuletada ELL artiklist 10, mille kohaselt „mh kohustab EL institutsioone pidama esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi (vt ELL art 11 lg 2). Subsidiaarsuse põhimõte on seotud piirkonna ja kohaliku tasandiga ja piirab selles mõttes liidu pädevust lokaalsete ülesannete täitmise võimaluse osas (ELL art 5 lg 3).“ EL põhiõiguste harta preambulis „on fikseeritud, et liit austab liikmesriikide riiklikku identiteeti ning nende riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi asutuste korraldust. Valdade ja linnade jaoks on oluline taotleda enda omavalitsusõigusele kaitset ka (iseegi eelkõige) EL õigusloome siseriiklikus ettevalmistamises osalemise teel.“²⁷

§ 2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on selle ülesande kohustatud subjekti kohustus või õigustus avalike eesmärkide saavutamiseks teatud samme astuda. Avalikud ülesanded on need, mille täitmisest avalikkus valdavalt huvitatud on ning sellest tulenevalt on kogukonnal ka kõrgendatud huvi nende täitmise osas.²⁸ Eesti õiguskorra põhimõtete alusel võib avalikke ülesandeid määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusorganitele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud.²⁹ Avalike ülesannete liigituse kahe põhilise alusmodelina tuntakse nn monistlikku ja dualistlikku mudelit.³⁰ „Monistliku mudeli kohaselt on KOV üksus kohustatud oma territooriumil täitma kõiki avalikke ülesandeid iseseivalt, kui seadus ei sätesta teistmoodi.“³¹ „Dualistliku mudeli kohaselt tuleb KOVi ülesandeid eristada, seda nimelt omavalitsuslikeks ja riiklikeks ülesanneteks. Põhiseadus KOVi täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtunud dualistlikust teooriast.“ Omavalitsuslikud ülesanded kuuluvad KOVi omapädevusse, riiklikud ülesanded on KOVle

²⁷ Madise (viide 7), komm p 6.

²⁸ Olle (viide 12), lk 220.

²⁹ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõigulikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. *Juridica* 2000, VIII, lk-d 499-507.

³⁰ V. Olle. Munitsipaalõigus: loengukonspekt. Tallinn: Juura 2004, lk 22.

³¹ Olle (viide 12), lk 220.

pandud seaduse või kokkuleppe alusel ülekantud pädevuse tähenduses. Vallo Olle teeb vahet ka omahaldusel ja võõrhaldusel: omahalduse kohaselt täidab KOV omavalitsuslikke ülesandeid ning võõrhalduse kohaselt täidab KOV riiklikke ülesandeid.³²

KOKS § 6 lg 1 kohaselt on „omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita“. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt on „omavalitsusüksuse ülesanne korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses“. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. Sama paragrahvi lg 3 selgitab, et „lisaks käesoleva paragrahvi lg-des 1 ja 2 sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada“. Sama paragrahvi lg 4 lisab, et „omavalitsusüksus täidab riiklikke kohustusi, mis on talle pandud seadusega või mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja antud volikogu vahelisest lepingust“.

KOVid omavad infot kohaliku omavalitsuse üksuses elavate isikute kohta, kes on abi vajavad, samuti on sellise abi osutamine kõige lähedalasuvam ja lihtsam. Ennetavate meetmete kasutuselevõtmine saab just nende isikute pinnalt aset leida. KOVi sotsiaaltöötajad omavad sellekohast infot. Samuti on riigieelarvest eraldatud vahendite eesmärgipärane kasutamine kohaliku omavalitsuse kohustus. Oluline on ühtsete standardite väljatöötamine riiklikul tasandil, et vähendada õiguste riivet eri kohaliku omavalitsuse üksuse pinnalt.³³ Märkimata ei saa jätta, et kuna sotsiaalkindlustusega seonduv on riigivõimu pädevuses ning sotsiaalhoolekandega seonduv KOVi korraldada, siis KOVi ülesannete tegelik ulatus ning vajaminevate vahendite ulatus sõltub suuresti sotsiaalkindlustusüsteemi ulatusest.³⁴

³² Olle (viide 12), lk 221.

³³ T. Annus, B. Aaviksoo. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. *Juridica* 2002, eriväljanne, lk-d 44-45.

³⁴ OECD. *The Battle against Exclusion. Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands, and Norway*. 1998 Vol 2, lk 21.

2. jagu Kohaliku omavalitsuse organite poolt antavad õigusaktid

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik Virgo Saarmets on selle kohta öelnud: „Tegelikult pole üldse uudis, et õigusnormid (resp. õigusaktid) ei ole oma õigusjõult võrdsed, vaid moodustavad teatava korraldatud hierarhia. Sellisele käsitlusele pani juba möödunud sajandi kolmekümnendatel aastatel aluse nimekas Austria õigusteadlane Hans Kelsen (1881–1973), kes kujutas õigusnorme õiguspüramiidina, mille tipus troonis teatav hüpoteetiline baasnorm ja selle pinnal kujunes kogu õiguskord. Kelseni teoreetilise käsitlusega võib nõustuda või mitte, aga õigusnormide süsteemi hierarhiline kujutamine on igatahes praeguseks üldlevinud.“³⁵

Taavi Annus on veel lisanud, et tulenevalt seaduslikkuse printsibist ei tohi alamalseisvad õigusaktid olla vastuolus kõrgemalseisvate õigusaktidega.³⁶

KOVid pole riigiorganid. PS § 154 alusel on kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimuste otsustamisel iseseisvad. Seega tuleb kohalikel omavalitsustel pädevuse realiseerimiseks vastu võtta õigusakte.³⁷ KOV on vaba otsustama, kas, millal ja mis mahus ta kasutab oma õigust anda statuute. Õiguslike piiridena statuudi andmisel toimivad põhiseaduslikud printsibiid.³⁸

Haldusmenetluse seaduse (HMS)³⁹ § 2 lg 1 sätestab, et haldusmenetlus on muuhulgas ka haldusorgani tegevus määruse andmisel. HMS § 8 kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. HMS § 88 lisab, et määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. HMSi võime pidada määrusandluse üldaluseid ja -tingimusi sätestavaks generaalseaduseks.

KOKS § 7 lg 1 kohaselt on volikogul ja valitsusel õigus anda üldaktidena määrusi. KOKS § 8 lg 1 p 6 järgi sätestatakse kohaliku omavalitsuse põhimääruses valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord. KOKS § 7 lg 2 kohaselt on volikogul õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid, valitsusel anda korraldusi.

Heinrich Schneideri hinnangul tuleb samuti eristada legitiimsus- ja legaliteedinorme. Legitiimsusnormid määratlevad organid ja ametnikud, kes on õigustatud õigust looma, teised aga

³⁵ V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. *Õiguskeel* 2009, 4.

³⁶ T. Annus. *Riigiõigus*. Tallinn: Juura 2006, k 75.

³⁷ R. Narits. *Õiguse entsüklopeedia*. Tallinn: Juura 2004, lk 79.

³⁸ S. Männiste. Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus. *Juridica* 2002, III, lk 150.

³⁹ Haldusmenetluse seadus. — RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8.

kehtestavad nõuded, millele peavad loodud normid vastama. H. Schneider on rõhutanud, et tihti peale kajastuvad legitiimsus- ja legaliteedinormid samades normides, mis määravad normiloome jõuvahekorrad.⁴⁰

§ 1. Korraldus

Korraldust võib haldusakti teooria kohaselt pidada halduse üksikaktiks, millega administratsioon teostab haldusfunktsiooni.⁴¹ Korraldusega otsustab ja korraldab KOV õigusliku elu üksikjuhtumeid avaliku õiguse valdkonnas⁴², sisaldamata õigusnorme.⁴³ Üksikjuhtumi kindlaksmääramisel on oluline, kas akti andmisel on adressaatide ring kindlaks tehtav või mitte, kas see on lõplik või on võimalik selle laienemine. Korraldusega lahendatakse üksikjuhtumid esmakordselt, seevastu otsustega tehakse seda alati teistkordselt.⁴⁴

A.-T. Kliimanni kohaselt „tuleb korralduste all mõista neid üksikakte, millega midagi korraldatakse, käsitakse või keelatakse, kohustatakse või õigustatakse. Otsused on aga üksnes sellised üksikaktid, mis tehakse haldusvaiete või –kaebuste alusel või millega määratakse karistusi“.⁴⁵ Korralduse andmine ei nõua erivolitust, küll peab selle andmine olema sätestatud seaduses pädevusnormiga.⁴⁶ A.-T. Kliiman on korraldusi omakorda liigitanud unilateraalseteks ja plurilateraalseteks aktideks, positiivseteks ja negatiivseteks aktideks, konstitutiivseteks ja deklaratiivseteks aktideks, diskretsioonilisteks ja diskretsioonivabadeks aktideks, vormilisteks ja vormivabadeks aktideks, motiveeritud ja motiivivabadeks aktideks, kehtivateks ja kehtetuteks aktideks.⁴⁷

§ 2. Üldkorraldus

Üldkorraldust võib pidada haldusakti alaliigiks. HMS § 51 lg 2 kohaselt on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-

⁴⁰ H. Schneider. Riik ja ühiskond teoreetilis-metodoloogilisest aspektist. *Juridica* 1997 X, lk 509.

⁴¹ K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. Tartu: Juristide Täienduskeskus 1995, lk 20.

⁴² H. Maurer. *Allgemeines Verwaltungsgerecht*. 4. Aufl. München: Beck 1985, lk 137.

⁴³ Merusk (viide 16), lk 100.

⁴⁴ Merusk (viide 41), lk 21.

⁴⁵ A.-T. Kliimann. *Sisekaitse*. Tartu: Õigus 1935, lk 20.

⁴⁶ Merusk (viide 41), lk 21.

⁴⁷ Eliaser (viide 15), lk 185-204.

õigusliku seisundi muutmisele.⁴⁸ Riigikohus on nimetatud sätte tõlgendust laiendanud, leides, et üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele.⁴⁹

Üldkorralduse tunnustega akt võib kanda ja praktikas ilmselt kannabki hoopis teist nime. Üldkorraldust, erinevalt üldaktist, saab vaidlustada halduskohtus. Üldkorraldusi on kaht liiki: isikutele suunatud üldkorraldus ja asjaga seotud üldkorraldus. Isikutele suunatud üldkorralduse puhul peab isikute ring olema kindlaks määratav üldiste tunnuste alusel, asjaga seotud üldkorralduse puhul on nimetatud akti eesmärgiks asja avalik-õigusliku seisundi muutmise.⁵⁰ Asja avalik-õigusliku seisundi regulatsioon on tekitanud probleeme üldkorralduse ja määruse eristamisel.⁵¹

§ 3. Otsus

Otsust võib haldusakti teooria seisukohalt pidada selliseks üksikaktiks, mille abil KOV lahendab teenistuslikke distsiplinaarküsimusi, teiseks kontrollitakse haldusaktide ja toimingute õiguspärasust kaebe-, vaidemenetluse aktide ning toimingute, suhtes, mis leiavad aset kohaliku omavalitsuse organi sees. Samuti lahendatakse otsusega haldusõigusrikkumisi. Otsuste andmise pädevus on õigusriigis konkreetselt piiritletud. Otsus ei sisalda õigusnorme, ta on adresseeritud kindlaksmääratud objektile ja konkreetse juhtumi lahendamiseks.⁵²

A.-T. Kliimann on otsuseid defineerinud kui selliseid üksikakte, mille abil haldus lahendab jurisdiktsioonilisi küsimusi. Otsuseid saab liigitada ka kaheks: distsiplinaarotsused ja otsused administratiivtüli asjus. Distsiplinaarotsuste puhul lahendab haldus teenistuslikke distsiplinaarseid karistusküsimusi. Vastavate otsustega saab lahendada vaid väiksemaid üleastumisi ja rikkumisi, kuna raskemate eksimuste puhul lahendab küsimuse halduskohus.⁵³ Otsustega administratiivtüli asjus lahendab haldus õiguslikke tüliasju, mille sisuks on teatava haldusakti õigusmäärasus.⁵⁴ Nimetatud vaidluses lahendatakse administratiivtüli vaide- või kaebeotsusega.⁵⁵

⁴⁸ Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2005, lk 26.

⁴⁹ RKHKo 3-3-1-54-07, p 10; RKHKo 3-3-1-95-07, p 13.

⁵⁰ Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus (viide 48), lk 26-27.

⁵¹ K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. Juridica 2011 I, lk 29.

⁵² Merusk (viide 41), lk 10-11.

⁵³ Eliaser (viide 15), lk 184.

⁵⁴ Autori märkus: õigusmäärasuse all võib tänapäeva kontekstis pidada sünonüümiks õiguspärasust.

⁵⁵ Eliaser (viide 15), lk 184.

3. jagu Kohaliku omavalitsuse määrusandlusõigus

§ 1. Määrus ja statuut

KOV annab nii statuute kui ka määrusi riiklike ülesannete täitmiseks.⁵⁶ Määrus on materiaalses aspektis legislatiivakt, sisaldades üldnormi ning kuulub formaalses aspektis õiguse üldaktide hulka. Määrusandlus on seadusandliku funktsiooni teostamine haldusorgani poolt.⁵⁷ Riiklike ülesannete täitmiseks annab kohalik omavalitsus määrusi.⁵⁸

Nimetatud määrused, kui neid teostatakse KOVi autonoomia raames, on õigusakti teooria kohaselt statuudid.⁵⁹ Statuutide ja tavaliste määruste eristamise aluseks „ongi autonoomia, s.o õigus seaduse alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu“.⁶⁰ Sellisel viisil on KOV ainuvastutav kohaliku elu küsimuste reguleerimisel.⁶¹

Väljaspool autonoomiat antavad määrused pole statuudid ning neid saab anda vaid seadusandja volitusel ja üldisi määrusandluse põhimõtteid järgides. „Seega saab KOV-le tagatud üldaktide andmise õiguse puhul rääkida kahest eri sisuga õigusest – autonoomse ühiku õigusest anda oma autonoomia piires statuute ning õigusest anda täiendavate riiklike kohustuste täitmiseks määrusi.“⁶²

Statuutide andmise õigus on antud eelkõige selleks, et arvestada erinevaid olukordi ja majanduslikke võimalusi KOVi üksustes ning aktiveerida ühiskondlikke jõude vastavate küsimuste ainuvastutava reguleerimise eesmärgil. Statuudi andmine vabastab samal ajal seadusandja vajadusest detailselt reguleerida kohalikku elu, mille üksikasju ta ei tunne. Selles mõttes aitavad statuudid lähendada normiloojaid ja normiadressaate.⁶³ Õigusjõult on statuut võrdne riigihaldusorganite poolt antud määrusega. Statuudid kuuluvad *praeter legem* määruste liiki.⁶⁴ Autonoomsed statuudid ei kuulu riigi keskhalduse õigusaktide hulka, seega ei pea need

⁵⁶ Olle (viide 30), lk 24.

⁵⁷ Olle (viide 12), lk 20.

⁵⁸ *Ibid.*, lk 21.

⁵⁹ Merusk (viide 41), lk 18.

⁶⁰ Merusk (viide 16), lk 99.

⁶¹ Olle (viide 22), lk 35.

⁶² Männiste (viide 38), lk 149.

⁶³ R. Stober. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer 1996. 2. völlig neu bearb. und erw. Aufl., lk 24-25.

⁶⁴ Merusk (viide 16), lk 98-99.

olema kooskõlas kõrgemalseisvate riigihaldusorganite määrustega. Statuudid ei kuulu haldusaktide hierarhilisse süsteemi.⁶⁵

KOV üksuse poolt riiklike ülesannete täitmiseks antavad määrused pole statuudid. Kohaliku õigusega seonduvad taolised määrused vaid niivõrd, kuivõrd nende regulatsioon toimib vastava KOVi üksuse territooriumil. Seega kuulub selliste määruste andmise õigus kohalikule omavalitsusele ülekantud pädevusega. Riiklike kohustuste täitmiseks antud määrused, erinevalt statuutidest, peavad olema kooskõlas riigihalduse määrustega. Kohaliku omavalitsuse poolt riiklike ülesannete täitmiseks antud määrused kuuluvad *intra legem* määruste hulka⁶⁶ ning kuuluvad riigihaldusaktide hierarhilisse süsteemi ning peavad olema kooskõlas riigihalduse keskorganite aktidega. KOVi määrused riiklike kohustuste täitmiseks kuuluvad *intra legem* määruste liiki.⁶⁷

Määrusandlusõiguse probleemi, ulatust ja mahtu on käsitletud mitmete tuntud Eesti õigusteadlaste poolt nagu A. T. Kliimann, J. Uluots jne. Aastakümneid hiljem kestab vaidlus kui riigi- ja haldusõiguse keskse küsimuse üle edasi ning otsustamiseks, kuidas ja kas eristada haldusakti õigusloovast aktist, on raskuspunkt langenud Riigikohtule.⁶⁸

§ 2. Põhimäärus

Kohalikul omavalitsusel on õigus anda ka põhimäärusi, mis on PS § 154 seadusreservatsioonist lähtuvalt *intra legem* korras antud kohaliku omavalitsuse üksuse üldakt.

Kohaliku omavalitsuse põhimäärus omakorda annab valla kohalikule omavalitsusele võimuvolitused kohaliku elu küsimusi selle valla enda võimaluste ja otstarbekuse faktorist tulenevalt reguleerida. KOKS § 8 lg 1 p 6 järgi sätestatakse kohaliku omavalitsuse põhimääruses valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord.

Tuleks samuti juhtida tähelepanu, et „põhimääruse“ kujul ei ole tegemist eraldi õigusakti liigiga. „Haldusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ning

⁶⁵ Olle (viide 22), lk 36.

⁶⁶ Olle (viide 12), lk 21-22.

⁶⁷ Olle (viide 22), lk 36-37.

⁶⁸ M. Ernits. Määruse mõiste. Õiguskeel 2010, 3, lk 1.

anda normide tehniline detailiseerimine üle haldusorganitele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega.⁶⁹

Eelöeldu kehtib tegelikult kõigi *intra legem* korras antavate määruste kohta, kaasa arvatud kohaliku omavalitsuse organite määrused.

Valla või linna põhimäärus ei ole seega mingi erandlik üldakti liik, vaid määrus, mille spetsiifiline reguleerimise objekt on seadusega täpselt ette kirjutatud.⁷⁰ Nagu KOKS § 8 lg-st 2 ilmneb, on §-s 8 sätestatud põhimääruse reguleerimise objektid antud avatud loendina. Autor leiab, et see seondub vaikumisi taas juba ülalpool viidatud selgitustega kõigi kohaliku elu küsimuste ettenägemise võimatuse kohta.

§ 3. Määruste liigid

Määrusandlusõiguse mahu järgi võib eristada kolme liiki määruseid: *intra legem*, *contra legem* ja *praeter legem*.⁷¹ Kõik määruste liigid kujutavad endast *secundum legem* üldakte.⁷²

Punkt 1. *Intra legem* määrus

Intra legem korras antud määrus on haldusakt, millega KOV on volitatud rakendama kehtivat seadust, ta konkretiseerib rakendatava seaduse norme ning peab olema nendega kooskõlas.⁷³ Eksekutiivorganid on volitatud rakendama kehtivat seadust.

⁶⁹ K. Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 1999, lk 93.

⁷⁰ KOKS § 8 sätestab: „8. Valla ja linna põhimäärus

(1) Valla või linna põhimääruses sätestatakse:

1) volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise kord, volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord;
2) valitsuse moodustamise kord, vallavanema või linnapea valimise kord, valitsuse pädevus;
3) valla või linna sümbolid ja nende kasutamise kord;
4) valla või linna ametiasutuste moodustamise kord;
5) valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted;

[RT I 2010, 72, 543 - jõust. 01.01.2011]

6) valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord.

(11) Kui kohaliku omavalitsuse üksus kavandab moodustada siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastava ametikoha või vastava struktuuriüksuse, nähakse põhimääruses ette siseauditeerimise üldine töökorraldus.

[RT I 2010, 72, 543 - jõust. 01.01.2011]

(2) Valla või linna põhimäärus kehtestatakse volikogu määrusega ning see võib sisaldada lisaks käesoleva paragrahvi 1. lõikes sätestatule ka muid valla või linna tegevust reguleerivaid sätteid.“

⁷¹ A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akakdeemiline Kooperatiiv 1932, lk 180-182.

⁷² Merusk (viide 41), lk 14.

⁷³ *Ibid.*, lk 14.

Intra legem määrusega ei või luua ühtki sellist normi, mis ei oleks subsumeeritav mõnele viidatud seaduse normile. *Intra legem* määruse korras võib vaid üksikasjalikumalt täpsustada rakendatava seaduse normistikku.⁷⁴

Intra legem määrused antakse seadusreservatsiooni alusel ning pädevuse ulatuses. *Intra legem* määrus on konkreetse seaduse sätte rakendamise või kohaldamise tagamiseks. *Intra legem* määrus peab rangelt vastama konkreetsetes seaduses sätestatud eesmärkidele, sisule ja ulatusele. Eesmärgid on need tulemused, mida soovitakse saavutada; sisu on see, mida määrusega võib kehtestada; ulatus määrab ära volitusnormiga või teiste normidega seatud pädevuse piirid.

KOKS-s on *intra legem* korras antud määruste aluseks § 6 lg 3 p 1 ja lg 4 p 1, HMS-s § 90 lg 1 ja lg 2 sätte teine pool sõnadest „... välja arvatud juhul...“.⁷⁵

Riigikohus on KOV *intra legem* korras antud määruste kohta sätestanud 18.11.2004 põhiseaduse järelevalve kolleegiumi otsuses „Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida Tallinna Linnavolikogu 30. jaanuari 2003. a määruse nr 9 lisa punkti 4.4 teise lause vastavust Põhiseadusele“ järgmist: „Põhiseaduse § 154 lg 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes "tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt". Nimetatud lauseosa "tegutsevad seaduste alusel" tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Põhiseaduse § 3 lg 1 järgi, mis kehtestab üldise seaduslikkuse nõude, teostatakse riigivõimu üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 3 lg 1 esimesest lausest ning § 154 lg-st 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega (vt RKPJK 10. aprilli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-4-02, p 14). Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.“⁷⁶

Punkt 2. *Praeter legem* määrus

Praeter legem määrus on haldusakt, mis reguleerib neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel korraldatud. *Praeter legem* määrused loovad uut õigust. Nimetatud aktid peavad olema kooskõlas

⁷⁴ Eliaser (viide 15), lk 179.

⁷⁵ KOKS § 6 lg 3 p 1 sätestab: „(3) Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi: 1) mis on talle pandud teiste seadustega;“, lg 4 p 1 aga sätestab: „(4) Omavalitsusüksus täidab riiklikke kohustusi: 1) mis on talle pandud seadusega;“.

HMS § 90 lg 1 ja 2 sätestavad: „(1) Määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. (2) Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-14-04, p 17.

volitava seaduse põhimõtetega ning vältima vastuolusid seadustega, mis reguleerivad analoogilisi valdkondi.⁷⁷ Selles võttes asendavad *praeter legem* määrused sisuliselt seadusi. *Praeter legem* määruste aluseks peab olema seadusandja selge volitus, kusjuures *praeter legem* määruste osas peaks olema selgelt sõnastatud alus põhiseaduses. *Prater legem* määrusteks võib eeskätt pidada statuute, millest oli juttu eespool. *Praeter legem* määrused iseloomustavad kohaliku omavalitsuse organi autonoomsust ja vaba otsustusvõimet. *Praeter legem* määrus on küll *secundum legem* akt, kuid võrdväärne riigihalduse aktidega. Eesti õiguskorras puhas *praeter legem* määrust ei leiagi.

A.-T. Kliimann on täpsustanud, et volitusseadus esineb vaid nn. raamseadusena, mis piiritleb talle subsumeeritavate määrusenormide ulatuse ning määrus peab olema raamseaduses püsitatud põhimõtetega kooskõlas.⁷⁸

KOKS-s on *praeter legem* korras antud määruste aluseks § 6 lg 3 p 2 ja HMS-s § 90 lg 2 sätte esimene pool sõnadeni „... välja arvatud juhul...“.⁷⁹

Riigikohus on KOV *praeter legem* korras antud määruste kohta sätestanud 22.12.1998 põhiseaduse järelevalve kolleegiumi otsuses „Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8, läbivaatamine“ II osa esimeses ja teises lõigus: „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

⁷⁷ Merusk (viide 41), lk 14.

⁷⁸ Eliaser (viide 15), lk 179.

⁷⁹ KOKS § 6 lg 3 p 2 sätestab: „(3) Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi: ... 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.“. HMS § 90 lg 2 sätestab: “(2) Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.⁸⁰

Punkt 3. *Contra legem* määrus

Contra legem määrus on haldusakt, millisega võib muuta ja tühistada varem antud seadusi, kuid nad peavad vastama samadele nõuetele, mis *praeter legem* määrusedki. *Contra legem* määrused on tänapäeval kõige erandlikumad ja nende andmine eeldab *expressis verbis* põhiseaduses sätestatud volitust⁸¹ ning kooskõla kõigi kehtivate seadustega sugulusaladelt.⁸²

Contra legem määrused on sellised, mis ei pea olema kooskõlas mitte iga seadusega, vaid võivad antud seaduse alusel reguleerida midagi teisiti, kui varem vastu võetud seadustes sätestatud alused (määruse konkurents mõnede seadustega vastava seaduse alusel). Seega võivad *contra legem* määrused olla seadusandja varasema tahte vastu, kuid peavad olema kooskõlas nüüdse tahtega.

Samuti on oluline eristada *contra legem* määrusi *ultra vires* õigusaktidest. Nimelt *contra legem* määruses sisalduv regulatsioon eksisteerib viisil nagu ei ole määruse andja seadust tähele pannudki. *Ultra vires* õigusakti puhul on määrusandja eksinud seaduses sätestatud mahus, piirides või ulatuses.

Põhiseaduse järgi ei ole võimalik anda *contra legem* määrusi.⁸³

4. jagu *Volitusnorm*

Delegatsiooninorm võib olla nii imperatiivse kui ka õigustava iseloomuga. Õigustava iseloomuga delegatsiooninorm annab õiguse määruse kehtestamiseks vastava organi või maetniku äranägemisel. Imperatiivsed delegatsiooninormid kohustavad vastavaid organeid ja ametnikke määruseid andma.⁸⁴

Paralleelselt kohaliku omavalitsuse garantiist tuleneva statuudi kehtestamise õigusega on kohaliku omavalitsuse üksustele tagatud ka õigus kehtestada oma haldusterritooriumil määrusi riiklike ülesannete täitmiseks. Need määrused kuuluvad oma olemuselt üldisesse riigimääruste

⁸⁰ RKPJKo 3-4-1-11-98, II lg 1 ja 2.

⁸¹ Merusk (viide 41), lk 14.

⁸² Eliaser (viide 15), lk 179.

⁸³ Merusk (viide 41), lk 15.

⁸⁴ *Ibid.*, lk 16.

hierarhiasse ning peavad olema antud kooskõlas riigihalduse keskorganite aktidega. Riiklike kohustuste täitmiseks määruse andmine saab toimuda vaid volitamise üldisi nõudeid järgides, mis eeldab seadusandaja sellekohase volitusnormi olemasolu. Volitusnormile laienevad õiguskorras väljakujunenud volitusnormi formuleerimise printsiibid, sh Riigikohtu mitmes lahendis esile tõstetud volituse selge sisu, eesmärgi ja ulatuse fikseerimise kohustus.⁸⁵

Professor Stephan Csekey selgitas VI Õigusteadlaste päevadel Tallinnas, et ainult õigusvõimu poolt alamal asetsevatele antud norm moodustab primaarse õigusallika. Määrus on tuletatud õigusnorm, sest ta põhineb põhiseaduses sätestatud või teises seaduses sätestatud õigusnormile.⁸⁶ Määrusi võib anda ainult volituse alusel ja selles määratud ulatuses. HMS § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt võib kohaliku elu küsimuse korraldamiseks kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Õigusriigis on määruse ülesandeks seadusega kehtestatud õigusnormide täpsustamine ja rakendamine.⁸⁷

Just volitusnorm on see juriidiline mehhanism, mis annab määrusele vormilis-seadusliku normi õigusjõu, siinjuures saab sellest rääkida kui volitusest, delegatsioonist, üleandmisest jne.⁸⁸

Oluline on eristada ka viitenormi volitusnormist. Selle viitas Riigikohus juba oma 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96 p-s 3.⁸⁹ Samale põhimõttele viitab ka hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE).⁹⁰ HÕNTE seletuskirja kohaselt esineb jätkuvalt vigu volitusnormi konkreetsel ja selgel sõnastamisel ning seeõttu on raske eristada, kas tegemist on seaduses sätestatud volitusnormil või viitenormiga olemasoleva volitusnormi alusel kehtestatud korrale.⁹¹

Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igauks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.⁹² Õigusriigi idee vastab kõige paremini spetsiaaldelegatsioon.

⁸⁵ RKPJKo 3-4-1-3-96.

⁸⁶ S. Csekey. Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järgi. J. Erne (koost). Õigusteadlaste päevad 1922-1940. Protokollid, lk 240.

⁸⁷ Merusk (viide 41), lk 17.

⁸⁸ Csekey (viide 86), lk 240.

⁸⁹ RKHKo 3-4-1-3-96, p 3.

⁹⁰ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. — RT I, 29.12.2011, 228.

⁹¹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#9ctchPsH>, 05.02.2015.

⁹² RKHKo 3-4-1-3-96.

§ 1. Volitusnormi liigid

Kohalik omavalitsus võib määrusi anda üldvolituse ehk generaaldelegatsiooni (kogu- või osapädevus alatiselt) või erivolituse ehk eridelegatsiooni (see pädevus/ülesanne selleks juhuks) alusel.

Punkt 1. Ülddelegatsioon

Ülddelegatsiooni all mõistetakse sellist, milles kohaliku omavalitsuse organ annab edasi ühe osa oma pädevusest mõnele teisele organile kestvaks teostamiseks.

Ülddelegatsioon kujutab endast üldiselt määratletud pädevust määruste andmiseks, mis on tavaliselt sätestatud põhiseaduses.⁹³

Volitusnorm peab olema: selge, üheselt mõistetav, konkreetselt välja toodud adressaadiga, reguleerimise esemega. Samuti on otstarbekas sätestada tähtaeg, millise ajaperioodi jooksul peab seaduse rakendamiseks määruse andma.⁹⁴ „Ülddelegatsiooni tuleks legaalsuse ja õigusriigi põhimõtetest lähtuvalt, mis sisaldub põhiseaduses või üldseadustes, käsitleda kui pädevuse elementi, mitte kui delegatsiooni tegutseda kestvalt.“⁹⁵

Haldusõiguse õpiku kohaselt võib erandlikul juhul võimalik olla eriseaduses sätestatud generaaldelegatsiooni, mis näeb ette nii esemelise kui ka ajaliselt limiteeritud määrusandluse volituse, kuid juhtumi teostumisel lõpeb ka volitus.⁹⁶ A.-T. Kliimanni kohaselt peaks üldvolitus jääma volituse üheks liigiks, mitte aga üldstandardiks.⁹⁷

„Näitena võib tuua KOKS § 22 lg 1 p 36¹, mis annab kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse heakorra tagamiseks kehtestada heakorraeeskirjad. SHS § 23 p 1 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu maksta kohaliku omavalitsuse eelarvest täiendavaid sotsiaaltoetusi volikogu poolt kehtestatud korras. Kõigil juhtudel on tegu üldvolitusega vastava valdkonna reguleerimiseks; ei ole määratletud, mitme määrusega seda tuleks teha, samuti ei ole täpsustatud määruste sisu.“⁹⁸

⁹³ Merusk (viide 41), lk 13.

⁹⁴ *Ibid.*, lk 15.

⁹⁵ Merusk (viide 16), lk 95.

⁹⁶ *Ibid.*, lk 95-96.

⁹⁷ Kliimann (viide 71), lk 179.

⁹⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 458.

Punkt 2. Eridelegatsioon

Eridelegatsioon on ühekordne volitus määruse andmiseks ja ta sisaldub konkreetses seaduses.⁹⁹ Spetsiaaldelegatsiooni all mõistetakse sellist, milles sätestatakse konkreetne üksik tegu, mille korraldamiseks (täitmiseks) ta antakse. Erivolitus on ühekordne volitus kindla (seaduses otse nimetatud) määruse kehtestamiseks.

Erivolituse näitena „võib tuua maamaksuseaduse § 5 lg 1, mis kohustab kohalikku omavalitsust kehtestama maamaksu määrad (volitus konkreetse määruse kehtestamiseks, volitus on piiratud kindlate tingimustega). Kui sätestatakse volitusnorm kohalikule omavalitsusele määruse kehtestamiseks, siis juhul, kui on tegu riigiülesandega, on reeglina lubatud samuti üksnes erivolitus. Kohaliku elu küsimuse reguleerimiseks antav volitus võib olla ka generaaldelegatsioon (nagu eespool mainitud, võib kohaliku elu küsimuseks antava määruse puhul volitusnorm ka puududa)“¹⁰⁰.

Seaduse tihtipeale mainitud ning volitusnormile viitav mõttemall „seaduses sätestatud juhtudel ja korras“ viitab piirangute kehtestamise võimalusele ainult eridelegatsiooni alusel antud *intra legem* määruse vormis.

Punkt 3. Subdelegatsioon

Edasivolitus ehk subdelegatsiooni ei ole määrusandlusõiguse seisukohalt lubatud, välja arvatud juhul, kui *expressis verbis* seadusandja selle ette näinud on.¹⁰¹ HMS § 91 lg 1 kohaselt võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitatud ainult juhul, kui see võimalus on otsesõnu volitusnormis ette nähtud. Kalle Merusk on selgitanud, et „otsuse, kas subdelegatsiooni kasutada, tuleb igal üksikul juhul sellekohase otsuse tegema selleks pädevust omav organ ning edasivolitsus antakse määrusega, sest nii volitusnorm kui ka edasivolitsus kuuluvad õigusnormide hulka“.¹⁰²

KOKS § 22 lg 1 sätestab loetelu küsimustest, mis kuuluvad kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse. KOKS § 22 lg 2 kohaselt võib valla – või linnavolikogule antud õiguse seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustada ise või delegeerida nende küsimuste lahendamise

⁹⁹ A. Merkl. Allgemeines Verwaltungsgerecht. Wien, Berlin: Springer 1927, lk 181.

¹⁰⁰ Aedmaa (viide 98), lk 459.

¹⁰¹ Merusk (viide 16), lk 96.

¹⁰² Merusk (viide 41), lk 17.

valitsusele. Antud juhul tekib küsimus, kas mingil juhul võib kohalik omavalitsus oma seaduses antud pädevusülesandeks reguleerimiseseme valitsusele edasi delegeerida.

Andres Jürgens on oma magistritöös leidnud, et antud juhul ei saa kohaliku omavalitsuse volikogu valitsusele edasi delegeerida neid ülesandeid, mis on lg-s 1 sätestatud¹⁰³.

Samuti on arvatud, et adressaadita delegatsioon ei ole lubatud põhiseaduse põhimõtetest lähtuvalt. HÕNTE § 11 lg 2 sätestab samuti, et õiguse või kohustuse edasivolitus toimub haldusmenetluse seaduse §-s 91 sätestatud korras.

§ 2. Volitamise nõuded

HÕNTE § 11 lg 1 kohaselt antakse volitusnormiga õigus või pannakse kohustus kehtestada kooskõlas haldusmenetluse seaduse 6. peatükis sätestatuga seaduse või seaduse ja Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse organi määrus. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt esitatakse volitusnormis määrusandliku volituse selge sisu ja ulatus, milles tuleb seaduse sätteid täpsustada või nende rakendamiseks vajalik kord kehtestada. Sama paragrahvi lg 4 sätestab, et volitusnorm esitatakse ühelauselises lõikes või volitusnormide loetelu puhul punktides. Volitusnormis peab olema märgitud akti andja ja liik. Volituse eesmärged, sisu või piire võib täpsustada eelnõu teiste sätetega. Riigikohus on viidanud ka HMS § 90 lg-le 1. „volitusnormis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täidesaatva võimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igauks saaks aru, missugust halduse üldakti ta tohib anda.“¹⁰⁴ Samuti saab volitamise tingimuslikuks nõudeks pidada ka ajalise piiri sätestamist nagu seda nimetas A.-T. Kliimann.¹⁰⁵

Määrus kehtib HMS § 93 lg 1 ja 2 kohaselt seni, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määrukes endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Seaduses ettenähtud juhul jõustub määrus käesolevas lõikes sätestatust varem.

¹⁰³ A. Jürgens. Määrusandlus ja selle põhiseaduslikud piirid. Magistritöö. Tartu 2013.

¹⁰⁴ RKHKo 3-4-1-3-96, p 3.

¹⁰⁵ Kliimann (viide 71), lk 179.

5. jagu *Formaalne õiguspärasus*

§ 1. Volituste üldeesmärk

Tulenevalt põhiseadusest, on kohaliku omavalitsuse otsustada ja korraldada kõik kohaliku elu küsimused, kusjuures kohalik omavalitsus lahendab neid küsimusi iseseisvalt, kuid lähtudes seadustega sätestatud piiridest.¹⁰⁶ PS § 154 lg 1 annab kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse (õigus lahendada kõiki kohalike elu küsimusi), otsustamise ja korraldamise iseseisvuse ning kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse põhimõtteid.¹⁰⁷ Riigikohus on selgitanud, et „Sellest põhiseaduse sätte osast „kõiki kohaliku elu küsimusi“ tuleneb KOV 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. Kui KOV 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. PS § 154 lg 1 teksti osa „tegutsevad seaduste alusel“ tuleb aga mõista kui seaduslikkuse nõuet, mille kohaselt lahendab KOV küsimusi vastavuses seadustega.“¹⁰⁸

Põhiseaduse kommentaaris on mainitud, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.¹⁰⁹ Kohalike küsimuste kohta on Riigikohus otsuses 8. juunist 2007 nr 3-4-1-4-07 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 riigiorгани kompetentsi.“¹¹⁰ 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.¹¹¹ Kui kohalik omavalitsus ei võiks otsustada volitusnormita kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada kõiki selliseid küsimusi.¹¹²

Eelpooltoodust lähtuvalt võib kohaliku omavalitsuse poolt täietavad ülesanded jaotada kohaliku elu ülesanneteks ja riiklikeks üllesanneteks. Riigil on PS § 154 lg 3 kohaselt kohustus näha kohaliku omavalitsustele riiklike ülesannete täitmiseks ette näha riigieelarvevahendid. Kohaliku

¹⁰⁶ Vt viide 19.

¹⁰⁷ Madise (viide 7), § 154 komm 1 ja 2.

¹⁰⁸ RKPJKo 3-4-1-11-98.

¹⁰⁹ Madise (viide 7), § 154 komm p 1.1.

¹¹⁰ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 12.

¹¹¹ Madise (viide 7), § 154 komm 1.1.

¹¹² RKPJKo 3-4-1-2-00, p 16.

elu küsimuste lahendamisel riigil selline kohustus seaduse kohaselt puudub. Kohaliku elu küsimused saab omakorda kaheks jaotada: kohustuslikud ja vabatahtlikud kohaliku elu küsimused. Kohustuslikke kohalikke ülesandeid tuleb KOVI seaduses sätestatud mahus täita, vabatahtlike kohaliku elu küsimuste osas KOVI selline kohustus puudub.¹¹³ Vabatahtliku omavalitsusüksuse puhul võib kohalik omavalitsus otsustada, kas ja kuidas ta seda otsustab täita. Riigikohus on selgitanud, et kõiki kohaliku elu küsimusi ei ole võimalik ette näha.¹¹⁴ Vallo Olle on kohustuslike omavalitsusüksuste kohta selgitanud, et riik nõuab tulenevalt kõrgendatud avalikust huvist kohaliku omavalitsuse kohalike ülesannete täitmist. Ülesande täitmine jaguneb omakorda kaheks: ühel juhul tuleb seda täita, teisel juhul, võib seda täita vajaduse ilmnemisel või teatud juhul. KOVI on riikliku ülesande täitmisel valikudiskretsioon, mitte aga otsusediskretsioon.¹¹⁵

Nii vabatahtlike kui ka kohustuslike kohalike omavalitsuse ülesandeid täidab kohalik omavalitsus iseseivalt lähtuvalt PS § 154 lg-st 1. Vabatahtlikke ülesandeid võib kohalik omavalitsus üle anda eraõiguslikele isikutele, kohustuslike ülesannete puhul on see võimalik vaid seaduses ettenähtud volitusnormi alusel.¹¹⁶

Riiklike ülesannete puhul sätestab need PS § 154 lg 2. Riiklikud ülesanded on need avalikud ülesanded, mille puhul puudub või valdavalt puudub seos kohaliku kogukonna erihuvidega. Riigikohus on öelnud, et riiklike ülesannete täitmisele põhimõtteliselt ei laiene § 154 lg-s 1 sisalduv kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigus.¹¹⁷ See ei tähenda, et seadusandja ei võiks KOV-le ka riiklike ülesannete täitmisel kaalutusõigust ette näha. Mida suuremad on riikliku ülesande täitmisega seonduvad mõjud kohalikule kogukonnale¹¹⁸, seda põhjendatum see on, ja vastupidi. Asjaolu, et tegu on riigielu küsimusega, ei välista kohaliku omavalitsuse üksus(t)e kaasamist otsustusprotsessi. Selline kaasamine peab igal konkreetsel juhul tagama Kohaliku omavalitsuse üksuse võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise.¹¹⁹

„Paragrahvi 154 lg 2 esimene lause asetab riiklike ülesannete KOV-le delegeerimise seadusereservatsiooni alla („seaduse alusel”), kuid näeb ette ka selle lepingulise delegeerimise

¹¹³ Annus (viide 33), lk 43-44.

¹¹⁴ RKPJKo 3-4-1-11-98.

¹¹⁵ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002, VIII, lk 525.

¹¹⁶ *Ibid.*, lk 526.

¹¹⁷ RKPJKo-d 3-4-1-2-09, p 34; 3-4-1-16-09, p 37.

¹¹⁸ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 74.

¹¹⁹ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 25.

(„kokkuleppel kohaliku omavalitsusega”) võimaluse.¹²⁰ Paragrahv 154 lg 2 teise lause sisuks on riigi kohustus katta kohaliku omavalitsuste üksustele riiklike ülesannete täitmisega kaasnevate kulud riigieelarvest. Antud sättest tuleneb kohaliku omavalitsuse üksuse õigus sellele, et talle seadusega pandud riiklikud ülesanded oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest.¹²¹

Antud magistritöö raames võib kohustusliku kohaliku elu ülesandena mainida KOKS § 6 lg-s 1 mainitud sotsiaalabi- ja teenuste korraldamise, vabatahtlikuks kohaliku omavalitsuse ülesandeks võib aga pidada täiendavate, seaduses kohaliku omavalitsuse kohustusena mitte mainitud täiendavate sotsiaaltoetuste kehtestamist.

Magistritöö autori hinnangul on oluline tähelepanu juhtida sellele, et kohaliku ja riikliku elu küsimuse eristamine ei lähtu rangelt sellelt, mil määral on keskvõim küsimus lahendamist reguleerinud. Kohaliku ja riikliku elu küsimuse otsustamiseks saab hinnata ülesande traditsioonilist kuuluvust, subsidiaarsuse põhimõtet ning ülesande seotust kohaliku elanikkonnaga. Ka võib kasutada kõiki teisi tõlgendamise meetodeid.¹²² „Juhtudel, mil riik on KOV-le avaliku ülesande täitmise kohustuslikuks teinud seadusega ja on jäetud määratlemata, kas tegu on kohustusliku omavalitsusliku või riikliku ülesandega, tuleb välja selgitada, kumb huvi – riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse oma – antud juhul domineerib.”¹²³ „Üheks aspektiks, mida seejuures tuleb arvestada, on kohaliku omavalitsuse üksuse haldussuutlikkus – asjaomane vald või linn peab suutma küsimust nõuetekohaselt ja kohalike elanike huvidele vastavalt lahendada (sotsiaalabi, hariduse ja tervishoiu riiklik miinimumstandard). Küsimuste olemusliku kuuluvuse kindlaksmääramisel tuleb silmas pidada, et kohaliku omavalitsuse üksustel on õigus kohaliku elu küsimuste lahendamiseks omavahel koostööd teha (PS § 159). Kui asjaomasuse ülekaalu pole võimalik kindlaks teha, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust ja seega kohaliku omavalitsuse üksustel küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise pädevuse olemasolu. Teiste sõnadega, eksisteerib seadusega vääratav eeldus selle kohta, et sellistel juhtudel on tegu kohustusliku omavalitsusliku ülesandega. Sellise seisukoha omaksvõtule suunab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH)¹²⁴ art 4 lg-st 3 tulenev subsidiaarsuse printsiip: ülesandeid täidetakse inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu

¹²⁰ Madise (viide 7), § 154, komm p 3.3.

¹²¹ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 74.

¹²² Annus (viide 33), lk 44.

¹²³ Madise (viide 7), § 154 komm p 1.4.1.3.

¹²⁴ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. — RT II 1994, 26, 95; RT II 2011, 08.03.2011, 3.

tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.¹²⁵

PS kommenteeritud väljaande kohaselt omab „omavalitsuslike ja riiklike ülesannete eristamine tähendust vähemalt järgmiste aspektide osas: 1) kohaliku omavalitsuse üksus(t)e rahastamine (finantsgarantii erinevad nõuded, vt käesoleva paragrahvi komm-d 2 ja 4; § 157 komm 2.1.); 2) KOV organite pädevus (universaalpädevus kohaliku elu küsimustes; seadusandliku erivolituse olemasolu vajalikkus riigielu küsimuses, vt käesoleva paragrahvi komm-d 1.1 ja 3.3); 3) ülesande täitmiseks antava määruse õigusjõud (statuudid, määrused riiklike ülesannete täitmiseks, vt käesoleva paragrahvi komm-d 1.2.2 ja 3.3) 4) riikliku järelevalve ese, vahendid ja ulatus (vt § 160 komm-d 2.4–2.5); 4) kohaliku omavalitsuse üksuse õiguskaitse ulatus (õiguste kaitse garantiist tuleneva kaebeõiguse erinevus, vt XIV ptk sissejuhatus, komm-d 5.2.5.2–5.2.5.5)“.¹²⁶

R. Alexy on *Juridica* eriväljaandes nimetanud ühe põhiseaduse aluspõhimõttena sotsiaalriiki.¹²⁷ Sellest tuleneb ka kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus anda oma panus sotsiaalse õigluse ja sotsiaalse julgeoleku teostamisse. Kohalikul tasandil tuleb kindlustada inimväärne elu, luues võrdsed tingimused isiksuse vabaks arenguks, ilmutades selleks erilist hoolitsust lasterikaste perede ja puuetega inimeste eest (PS § 28 lg 3) ning võimaldades selleks ülalpidamist vabalt valitud tegevusala kaudu, hoides ära/tasandades samal ajal erlisi eluraskusi. Nimetatud ülesannete olemusest tulenevalt tuleb kohaliiku omavalitsuse käsutsse anda vastavad asutused ja teenistused ning hoitud kasutusvalmis vastavad selgitus-, nõustamis- ja informatsioonivõimalused. Kohalik omavalitsus on kohustatud vastu võtma sotsiaaltoimingute sooritamise nõudeid ja taotlema, et esitataks segleid ja asjakohaseid nõudeid ning puudulikke avaldusi täiendatakse.¹²⁸ Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt sotsiaalhoolekande tähendab sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vätimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise või määramisega seotud toimingute süsteemi. Abi liigid, ulatuse ning tingimused ja korra sätestab seadus. Riik soodustab vabatahtliikku ja omavalitsuse hoolekannet (PS § 28 lg 2). PS § 28 lg 2 kohaselt peab sisustatav mõiste „toimetulekuraskustes“ igal juhul hõlmama isikuid, kelle inimväarikus pole tagatud, ning KOKS kohaselt peab KOV arvestama kohalike olude ja võimalustega. Seega võimaldab kehtiv õigus olukorda, kus osades KOVides osutatakse abi üksnes inimväarikuseta

¹²⁵ Madise (viide 7), § 154 komm p 1.4.1.3.

¹²⁶ *Ibid.*, komm p 1.4.

¹²⁷ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001, eriväljaanne. P 8.3.

¹²⁸ Olle (viide 30), lk 84.

isikutele ning teistes ka paremal järjel isikutele. Sotsiaalabi ülesandeks on võimaldada abisaajale inimväärne elu ehk tagada talle kui ühiskonna liikmele eluks vajalik miinimustandard. Sotsiaalabi eesmärgiks on abi võimaldamine omaabiks, seega peab ka isik ise kaasa aitama, et sotsiaalabist iseseivuda.¹²⁹ Sotsiaalabi faktiline tähendus ja problemaatika tuleneb finantstagajärgedest kohaliku omavalitsuse eelarvele. Omavalitsust sotsiaalhoolekannet korraldavad valla- ja linnavalitsused (sotsiaalhoolekande seaduse (SHS)¹³⁰ § 5 lg 4). SHS §8 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesanneteks sotsiaalhoolekande korraldamisel on kohaliku sotsiaalhoolekande arengukava väljatöötamine valla või linna arengukava osana; sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine; sotsiaalhoolekandevalaste statistiliste aruannete koostamine ja nende esitamine maavanemale käesoleva seaduse § 6 p 81 alusel kehtestatud korras. Väljaspool oma elukohta viibivale isikule korraldab sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi jm abi andmist valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas isik viibib, kooskõlastatult isiku elukoha valla- või linnavalitsusega. Isikule, kelle elukohta ei saa kindlaks määrata, osutatakse samuti sotsiaalabi andmist selle halduspiirkonna valla- või linnavalitsuse poolt, kus isik viibib. Kinnipidamiskohast vabanenud isikule osutatakse sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi, vältimatut sotsiaalabi ja muu abi andmist valla- või linnavalitsuse poolt, kelle halduspiirkonnas isik viimati elas, või kui tema perekonnaliikmed vahetasid elukohta, siis nende juurde elama asumisel perekonnaliikmete elukohajärgne valla- või linnavalitsus (SHS § 9 lg 4). Välismaalasele, kes ajutiselt viibib Eestis, korraldab vältimatu sotsiaalabi andmist see valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas isik abi vajamise ajal asub (SHS § 9 lg 5). Valla- või linnavalitsused määravad ja maksavad toimetulekutoetust SHS-ga kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras valla- või linnaeelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest. Samuti on valla- või linnavalitsusele võimalik maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi: kohaliku omavalitsuse eelarvest- valla- või linnavalitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras; riigieelarvest- VV poolt kehtestatud tingimustel ja korras; muudest allikatest- raha eraldaja poolt esitatud tingimustel.¹³¹

§ 2. Vormivabadus

Vormivabaduse põhimõttest räägib HMS § 5 ja § 92. HMS § 5 lg 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega

¹²⁹ Stober (viide 63), lk 169.

¹³⁰ Sotsiaalhoolekande seadus. — RT I 1995, 21, 323; RT I, 13.12.2014, 44.

¹³¹ Olle (viide 30), lk 84-86.

ei ole sätestatud teisiti. HMS § 92 lg 1 kohaselt tuleb määrus anda kirjalikult. Seega on olemas kirjalikkuse nõue. Lisaks tuleb:

- viidata määruse andmise aluseks olnud volitusnormile,
- märkida määruse andnud haldusorgani nimetus,
- määruse andmise kuupäev ning number ja
- sellele tuleb alla kirjutada ning avaldada seaduses sätestatud korras.

Signe Männiste on lühidalt vormivabaduse kohta öelnud järgnevat: „KOV määruse kontrollitavuse tagamiseks peab määrus olema motiveeritud ning sisaldama viidet konkreetsele õiguslikule alusele – seadusesättele, samuti ka seaduse alusel ning täitmiseks antud õigusakti sättele. Kontrollitav motivatsioon antakse normitehnika reeglite kohaselt õigusakti preambulas.“

132

KOKS § 7 lg 1 sätestab, et volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi ning lg 3 lisab, et nii volikogu kui ka valitsuse õigusaktid kehtivad antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil. Kõnealuse paragrahvi lg 4 sätestab: „Volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist. Volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks.“ KOKS § 23 seab veel täiendavaid vorminõuded omavalitsusüksuse õigusaktidele.

KOKS § 23 lg 1 kohaselt tuleb volikogu õigusaktid avalikustada omavalitsusüksuse põhimääruses sätestatud korras. Sama lõike kohaselt avaldatakse volikogu määrus Riigi Teatajas ja see jõustub kolmandal päeval pärast avalikustamist, juhul kui määruses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva.

KOKS § 23 lg 2 keelab määruses kehtestada tagasiulatuvaid sätteid, kui need toovad kaasa isiku kohustuse ja vastutuse suurenemise. Viidatud paragrahvi lg-d 4 ja 5 lisavad, et volikogu määrustele peab alla kirjutama volikogu esimees või tema asetäitja, volikogu määrused, otsused

¹³² Männiste (viide 38), lk 153.

ja istungite protokollid peavad olema seaduses ning omavalitsusüksuse põhimääruses sätestatud korras kättesaadavad kõigile isikutele.

KOKS § 23 lg 7 kohaselt peavad volikogu määrused, otsused ja istungi protokollid olema vormistatud eesti keeles, kuid olukorras, kus püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võivad volikogu määrused, otsused ja istungite protokollid olla vormistatud, lisaks eesti keelele, ka püsielanike enamiku moodustava vähemusrahvuse keeles. KOKS § 8 sätestab, et õigusaktide avaldamise täpsem kord tuleb sätestada kohaliku omavalitsuse põhimääruses.

§ 3. Pädevus

Ivo Pilving arvab, et on märgilise tähendusega sise- ja välispädevuse eristamine. Väline pädevus peab tulenema eriseadusest. See määrab kindlaks, kas haldusakti andmine kuulub haldusorgani ülesannete hulka. Sisene pädevus seevastu näitab ära, kas haldusaktile allakirjutanud inimene (inimesed) olid volitatud seda haldusorgani nimel tegema. Sisemine pädevus sarnaneb seega esinduse instituudile.

HMS § 8 lg 1 sätestab välispädevuse ning lg 2 sisepädevuse. Viidatud seaduse § 90 lg 1 sätestab: „Määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.“ HMS § 94 lg 2 kohaselt on määrus tühine, kui seda ei ole kehtivas korras avaldatud või määrusest ei nähtu selle andnud haldusorgan. Tulenevalt viidatud paragrahvi 1. lg-st, kui määrus on tühine, siis loetakse, et see ei ole kunagi kehtinud. K. Meruski järgi on määrus õiguspärane, kui on järgitud põhilisi pädevuse, protseduuri ja vormi nõudeid ning määruse sisu vastab kehtivale õigusele.

HMS § 90 lg 1 sätestab kandva põhimõttena määruse andmise õiguse ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Sama paragrahvi lg 2 lisab, et kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

6. Jagu Materiaalne õiguspärasus

Võib väita, et materiaalne õiguspärasus avab haldusakti tähtsaima- sisu, puudutades materiaalseid aspekte.

PS § 3 ütleb, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi

lahutamatu osa. Seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused. Sellega seondub otseselt haldusmenetluse seadustik.

HMS § 89 lg 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. Teise lõike kohaselt määruse andmisele ei kohaldata käesoleva seaduse 1. osas sätestatud, välja arvatud 1. peatüki 1. ja 2. jao ning 3. peatüki sätteid.

HMS § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Sellest on ka erand, mille sätestab sama paragrahvi teine lõige: kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

§ 1. Seaduslikkuse printsiip

Seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte sätestab PS § 3 lg 1. Legaalsuse põhimõtte koosneb PS ülimumlikkuse, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtetest. Olukorras, kus on tegemist riigivõimu teostamisega, tuleb alati tegutseda kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.¹³³ Põhiõiguste, sh PS § 19 lg-s 1 sätestatud üldise vabadusõiguse, piiramisel kehtib üldise seadusereservatsiooni põhimõtte, mis on sätestatud PS § 3 lg-s 1. Selle sätte kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.¹³⁴

Õiguskantsler on öelnud: „Reeglina tähendab see, et määruseandja võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.“

Kui seadusandja annab kohalikule omavalitsusele volituse seaduses sätestatud põhiõiguste piirangute täpsustamiseks, siis ei pea seadus küll kõiki põhiõiguse piiranguid detailselt kirjeldama, kuid peab määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid. Seetõttu peab volitusnormis olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Samal arvamusel on ka õiguskantsler märgukirja punktis 34.¹³⁵

¹³³ Madise (viide 7), § 3 komm 2.1.4.

¹³⁴ Õiguskantsler. Märgukiri kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud volitusnormi põhiseadusele vastavusest. Märgukiri nr 6-1/100108/1007193, 14.12.2010, p 33. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-volitusnorm-koerte-ja-kasside-pidamise-eeskirjade-kehtestamiseks>, 24.11.2014.

¹³⁵ *Ibid.*, p 34.

Eelöeldust järeldeb, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise. Seadusandja võib küll anda kohalikule omavalitsusele volituse kehtestada määrus, millega sätestatakse väheintensiivseid põhiõiguste piiranguid. Ometi peab seaduses sätestatud volitusnormist endast või volitusnormi tõlgendusest koostoimes teiste seaduse sätetega kõigepealt selguma, milliseid seaduses sätestatud põhiõiguste piiranguid võib määrusandja täpsustada. Lisaks sellele peab volitusnormist nähtuma, mis eesmärgil ja mis ulatuses võib määruseandja piiranguid täpsustada.

Seaduslikkuse põhimõttega peavad arvestama kõik avalik-õiguslike ülesannete täitjad, mitte ainult riik kitsas tähenduses.¹³⁶

Eelöeldust võib tuletada, et omavalitsusüksus ei saa kuidagi õigustada oma äärmist vabameelsust ja isetegevust määrusandluses.

§ 2. Proportsionaalsuse test

Proportsionaalsuse test tuleneb PS §-st 11. Proportsionaalsuse testi puhul toimub „küsimine selle järele, kas konkreetne põhiõigusi piirav meede on soovitud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdupärane, ning mõistliku ja asjakohase põhjuse test – kas teatud sarnases olukorras olevate isikute gruppide erineva kohtlemise õigustamiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus”.¹³⁷

Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega „peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja”.¹³⁸ See on üks õigusriigi keskseid põhimõtteid ja selle aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kui võrd see on mõõdapääsmatu.¹³⁹ Piiranguid ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga oli põhjendatav.¹⁴⁰

Proportsionaalsuse test koosneb sobivusest, vajalikkusest ja proportsionaalsusest kitsamas tähenduses ehk mõõdukusest.

¹³⁶ Annus (viide 36), lk 74.

¹³⁷ H. Schneider; K. Saaremäel-Stoilov. Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet Eestis. Riigikogu Toimetised, 2007, 16.

¹³⁸ RKPJKo-d 3-4-1-6-00, p 13; RKÜKo 3-4-1-7-01, p 21.

¹³⁹ RKPJKo 3-4-1-3-98, p IV.

¹⁴⁰ S. Kaljumäe. Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve ja haldusastjade lahendamisel. Kogumikus: Riigikohus. 2000. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2001.

Proportsionaalsuse testi esimene aste on sobivus ehk kohasus.¹⁴¹ Riigikohus on sobivuse kohta öelnud: „Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult eaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest“.¹⁴²

Abinõu eesmärgi absoluutse kindlusega saavutamine ei ole kriteeriumiks. „Piisab, kui tegemist on sammuga õiges suunas, vahendiga, mis seatud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab, seda edendab, püüdleb selle poole. Seejuures ei pruugi kaasaaitamine üksikjuhul avalduda. Seadus ei tohi nõuda midagi tegelikult või õiguslikult võimatut ega panna peale eesmärgi saavutamiseks täiesti ebasobivaid kohustusi. Et sobivuse nõude lävi on üsna madal, saab see riivele võrdlemisi harva takistuseks. Ainult abinõud, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist, on PS-ga vastuolus ja seega keelatud.“ Sobivuse tuvastamisel tuleb lähtuda seaduse vastuvõtmise hetkel kehtinud olukorrast ja arvestada seadusandja informatsioonikogust sel hetkel. Riigikohus märgib õigusega: „Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust“.¹⁴³

Vajalikkuse kohta proportsionaalsuse põhimõtte teise astmena on Riigikohus öelnud: „Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes“.¹⁴⁴

Eelduseks on, et leebem vahend on ilma kahtluseta eesmärgi saavutamiseks sama kohane ega rõhu lisaks kolmandaid isikuid ega üldsust.¹⁴⁵

Mõõdukuse juures tuleb hinnata põhiõiguse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.¹⁴⁶ Võrrelda tuleb riivatud põhiõigust ja seda riivet õigustavaid põhjuseid. Kui riive hindamisel jäävad riivet õigustavad asjaolud alla riivatud põhiõigusele, on avaliku võimu abinõu on PS-ga vastuolus ning sellest tulenevalt ka keelatud.¹⁴⁷ Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹⁴⁸

¹⁴¹ Madise (viide 7), § 11 komm 3.

¹⁴² RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15; RKÜKo 3-1-3-10-02, p 30.

¹⁴³ RKÜKo 3-1-3-10-02, p 30; vrd ka juba RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁴⁴ RKPJKo-d: 3-4-1-1-02, p 15; 3-4-1-6-02, p 12; 3-4-1-3-04, p 31. RKÜKo 3-1-3-10-02, p 30.

¹⁴⁵ Madise (viide 7), § 11 komm 3.2.

¹⁴⁶ RKPJKo-d: 3-4-1-1-02, p 15; 3-4-1-6-02, p 12; 3-4-1-3-04, p 31. RKÜKo 3-1-3-10-02, p 30.

¹⁴⁷ Madise (viide 7), §11 komm 3.3.1.

¹⁴⁸ *Ibid.*, § 11 komm 3.

§ 3. Pädevus

„Pädevusnõue määruse puhul tähendab, et vastav organ on seda õigustatud kehtestama territooriumil, millele tema võim vastavalt kehtivale õigusele laieneb, ja üksnes nendes küsimustes, milleks teda on põhiseaduse, seaduse või määrusega volitatud.“¹⁴⁹

Territoriaalse nõude analüüs on toodud formaalse õiguspärasuse analüüsi osas, selles vallas probleeme antud aktiga ei ole. Territoriaalse kehtivuse puhul tuleb lähtuda põhimõttest, mille kohaselt KOV üldakti kehtivus on piiratud omavalitsusüksuse territooriumiga.¹⁵⁰

Seaduse volitusnormi osas on samuti analüüs teostatud formaalse õiguspärasuse analüüsi osas, probleeme esines seal mitmeid ning täpsemalt siinkohal üle kordama ei hakata.

KOKS § 6 sätestab kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevuse: „Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja –teenuseid, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.“

Nimetatud paragrahvi lg 3 sätestab: „Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi:

- 1) mis on talle pandud teiste seadustega;
- 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.”

KOKS § 6 lg 4 lisab, et omavalitsusüksus täidab riiklikke kohustusi: 1) mis on talle pandud seadusega; 2) mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja antud volikogu vahelisest lepingust.

„Seega oleks kohaseim kohaliku elu küsimuste määratlus järgmine: kohaliku elu küsimused on kõik need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda (sisuline kriteerium) ning ei ole haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi (vormiline kriteerium).“¹⁵¹

Sealhulgas tuleb ülesande kohalikkust hinnata faktiliste kriteeriumide alusel, arvestades nõudmisi ülesande korra kohasele täitmisele.¹⁵²

¹⁴⁹ Merusk (viide 69), lk 102.

¹⁵⁰ K. Waechter. Kommunalrecht: ein Lehrbuch. Dritte, überarb. Aufl. Köln: Heymanns 1997, lk 321.

¹⁵¹ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Juridica 1998 VI, lk 307.

¹⁵² A. Gern. Deutsches Kommunalrecht. Zweite neubearbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1997, lk 71.

KOKS § 3 kohaselt rajaneb kohalik omavalitsus muuhulgas ka põhimõttel “igäühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas; seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel ja tegevuse avalikkus”. PS § 3 lg-st 1 tulenevalt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi (sh vallavolikogu) poolt seadusandja volitust. KOKS § 6 lg 1 p 5 annab küll vallavolikogule õiguse kehtestada toimetulekutoetuse taotlemise kord. Selles aktis võib aga teatud ulatuses teistes seadustes sätestatud sotsiaaltoetuse taotleja kohustusi kohalike olude tarvis üksnes täpsustada. Täiendavate ja seaduses sätestamata kohustuste ja piirangute kehtestamine selles vallas on keelatud.”¹⁵³

Siinkohal on oluline arutada ka omavalitsusorgani sisulist pädevust kõnealuse sätte võtmes. Õiguskantsler on ka selgelt väljendanud, et „kohalik omavalitsus ei tohi reguleerimisel ületada volitusnormi piire, minna vastuollu seaduse mõtte ja eesmärgiga või seadusliku aluseta asuda piirama põhiõigusi“.¹⁵⁴ Kõik põhiõiguste seisukohast olulised küsimused tuleb sätestada seadusega.

Ei tohiks olla aktsepteeritav, et omavalitsusüksus iseseisvalt asub isikule pädevust ületades õigusi ja kohustusi sisustama. Sama teema kohta on Juhan- Eerik Truuväli öelnud: „Regulatsioon peab olema läbipaistev ja õigusselge just kohaldamise aspektist lähtudes, et hoida ära asjatud õiguslikud vaidlused“.¹⁵⁵

Juba 2002. a tegevuse ülevaates märkis õiguskantsler, et üks kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide peamisi probleeme on, et õigustloovad aktid antakse oma pädevust ületades. Pädevust ületades kohalik omavalitsus, kas annab määruse üldse ilma volitusnormita riigielu küsimusi reguleerima asudes või volitusnormi eesmärgist kõrvale kaldudes, selle sisust ja ulatusest väljudes.¹⁵⁶

¹⁵³ Eeskujult võetud Martna Vallavolikogu poolt kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirjast. Õiguskantsleri kantselei. „Õiguskantsleri 2009. a tegevuse ülevaade“. Tallinn 2010, lk 33. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/ylevaade%202009>, 20.12.2015.

¹⁵⁴ Õiguskantsleri kantselei. Õiguskantsleri 2002. a tegevuse ülevaade. Tallinn 2003, lk-d 10-12. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/2002>, 14.01.2015.

¹⁵⁵ J-E. Truuväli. Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. 26.09.2002 – RTL 2002, 113, 1643. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/204056>, 21.01.2015.

¹⁵⁶ Õiguskantsleri kantselei (viide 154), lk 10.

2. PEATÜKK Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise alused sotsiaalhoolekande seaduses ning nende rakendamine kohaliku omavalitsuse organite poolt

1. jagu Toimetulekutoetus

Tulenevalt PS § 154 lg-st 1, teistest PS sätetest ja seadustes sätestatust on kohaliku omavalitsuse üksused vastutavad elanike heaolu eest. Käesoleva magistritöö jaoks on oluline põhiseadusest tulenev sotsiaaliigi printsiip. Seadused viitavad ka sellele, millised allasutused kohaliku omavalitsuse üksuses on heaolu loomiseks vajalik luua. Samal ajal piiritlevad need klauslid, mis tahes kohalike ülesannete arengu. Ülesannete täitmise ulatus on kohaliku omavalitsuse üksuse piires sõltuvuses iga kohaliku omavalitsuse üksuse sooritusvõimest, mis on suuresti seotud ka sellega, kui materiaalselt kindlustatud on valda registreeritud elanikud.¹⁵⁷

Kohaliku omavalitsuse üksuse olemuslikuks ülesandeks on tagada inimväärne elu kohalikul tasandil tagada inimväärne elu, luua võrdsed tingimused isiksuse vabaks arenguks, ilmutada hoolt lasterikaste pere ja puuetega isikute eest, võimaldada ülalpidamist saada vabalt valitud tegevusala kaudu, samuti ära hoidma või tasandama erilisi eluraskusi. Selliste põhimõtete täitmine eeldab ka riigi rahalist toetust eelarvevahendite näol. V. Olle on lisanud, et „kohaliku omavalitsuse üksused on kohustatud ka vastu võtma sotsiaaltoimingute sooritamise nõudeid ja taotlema, et esitataks selgeid ja asjakohaseid nõudeid ning puudulikke avaldusi täiendataks“.¹⁵⁸

SHS-i kohaselt tähendab sotsiaalhoolekanne sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abiosutamise või määramisega seotud toimingute süsteemi. Sellest tulenevalt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning tingimused ja korra sätestab seadus. Riik soodustab vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet tulenevalt PS § 28 lg 3. Sotsiaalabi ülesandeks on võimaldada abisaajale inimväärne elu, st tagada talle kui ühiskonna liikmele eluks möödapääsematult hädavajalikku ületav kultuurilis-sotsiaalne miinimumstandard. Sotsiaalabi eesmärgiks on abi võimaldamine omaabiks. Sellest tulenevalt on abisaaja kohustatud selleks kaasa aitama. SHS § 8 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel kohaliku sotsiaalhoolekande arengukava väljatöötamine valla või linna arengukava osana; sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine ning sotsiaaltoetuste

¹⁵⁷ Olle (viide 30), lk 80.

¹⁵⁸ *Ibid.*, lk 84.

määramine ja maksmine; sotsiaalhoolekandelestatiste aruannete koostamine ja nende esitamine maavanemale käesoleva seaduse § 6 p 81 alusel kehtestatud korras.

Valla- ja linnavalitsused määravad ja maksavad toimetulekutoetust SHS-ga kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras valla- või linnaeelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest (SHS § 22 lg 3). Valla- ja linnavalitsused võivad samuti abivajajatele maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest (valla- või linnavalitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras); riigieelarvest (Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras); muudest allikatest (raha eraldaja poolt esitatud tingimustel).¹⁵⁹

Sotsiaalhoolekande raames osutatavatest sotsiaaltoetustest on üks olulisemaid toimetulekutoetus. Toimetulekutoetust on õigus saada üksi elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast alalise eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele, jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Toimetulekupiiri suuruse üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Perekonna teise ja iga järgneva liikme toimetulekupiiri suurus on 80 % perekonna esimese liikme toimetulekupiiri suurus.

Lisaks eelpool nimetatud kriteeriumitele, tuleb arvestada toimetuleku määramisel ka isiku Eestis viibimise alust. Nii on õigus sotsiaalhoolekande alaseid toetusi saada isikul, kes viibib Eestis kas tähtajalise elamisõiguse, tähtajalise elamisloa või alalise elamisõiguse ja alalise elamisloa alusel. Erandiks on siinkohal vältimatu sotsiaalabi, mille osutamise puhul ei oluline, kui kaua ja mis alusel isik Eesti territooriumil viibib.

Toimetulekutoetuse taotlemise ja määramise aluseks on neto-kuusissetulek, mis jääb isikule (perekonnale) pärast alalise eluasemega seotud alaliste kulude katmist normpinna ulatuses.

Toimetulekutoetuse arvestamise aluseks on üksi elava isiku või perekonna kõigi liikmete eelmise kuu netosissetulek, jooksva kuul tasumisele kuuluvad alalise eluruumi alalised kulud ja kehtestatud toimetulekupiir. Toimetulekutoetuse määrab ja maksab valla- või linnavalitsus SHS kehtestatud tingimustel ja korras riigieelarves selleks sihtotstarbeliselt ettenähtud vahenditest. Valla- ja linnavalitsus võib määrata täiendavaid sotsiaaltoetusi kas kohaliku omavalitsuse

¹⁵⁹ *Ibid.*, lk 86.

eelarvest või riigieelarvest selleks ettenähtud vahenditest aga ka muudest allikatest - raha eraldaja poolt esitatud tingimustel.

Toimetulekutoetus arvutatakse lähtuvalt minimaalsetest tarbimiskulutustest. Sellest lähtudes on üksi elava täiskasvanud isiku toimetulekupiiriks 90 eurot kuus, teise ja järgmise perekonnaliikme toimetuleku piiri suuruseks on 80 % toimetuleku piirist.¹⁶⁰

Toimetulekutoetust maksab iga kuu perekonna sissetulekute alusel valla- või linnavalitsus. SHS § 22² lg 2 kohaselt ei arvata toimetulekutoetuse arvestamisel üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka:

- 1) ühekordseid toetusi, mida on üksi elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku eelarve vahenditest;
- 2) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavaid toetusi, välja arvatud puudega vanema toetus;
- 3) riigi tagatisel antud õppelaenu;
- 4) tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel või struktuuritoetuste vahenditest makstavat stipendiumi ning sõidu- ja majutustoetust;
- 5) õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel makstud vajaduspõhist õppetoetust, vajaduspõhist eritoetust ja õppeasutuse moodustatud eritoetuse fondi vahenditest makstud toetust;
- 6) riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavat kolmanda ja iga järgmise lapse lapsetoetust 45 euro ulatuses iga nimetatud lapsetoetust saava lapse kohta;
- 7) käesoleva seaduse alusel makstavat vajaduspõhist peretoetust.

Taotlus jooksva kuul toimetulekutoetuse saamiseks esitatakse koos perekonna sissetulekuid ja eluasemekulusid tõendavate dokumentidega valla- või linnavalitsusele hiljemalt 20. Kuupäevaks (SHS § 22¹ lg 1).

Toimetulekutoetust makstakse toetusetaotlejale, kes tasub ise oma eluasemekulud¹⁶¹. Eluasemekulude tasumisel varem tekkinud võlgnevused ei kuulu katmisele sotsiaaltoetuste vahendite arvel valla- ja linnavalitsuse poolt.

¹⁶⁰ 2014. aasta riigieelarve seaduse § 2 lg 8.

¹⁶¹ Toimetulekutoetuste maksamise tegelik praktika ei sea toimetulekutoetuse saamisel tingimuseks, et isik peaks ise tasuma kulutused eluasemele, vaid seda võib teha ka kolmas isik. Oluline on üksnes asjaolu, et eluruumiga seotud kulutused oleksid tasutud.

Toimetulekutoetus määratakse jooksvaks kuuks. Eelnevate kuude eest toimetulekutoetust tagasiulatuvalt ei määrata. Toimetulekutoetus määratakse viie tööpäeva jooksul pärast kõigi dokumentide esitamist sellises suuruses, et üksi elaval isikul või perekonnal oleks koos perekonnaliikmete sissetulekutega tagatud sissetulek toimetulekupiiri ulatuses, pärast SHS nimetatud ulatuses ja struktuuris eluruumi või elamispinna alaliste kulude tasumist.¹⁶² Üksikisiku või perekonna poolt jooksva kuul tehtud muid kulutusi toimetulekutoetuse määramisel arvesse ei võeta.

Lisaks eelpool öeldule tuleb arvestada kohaliku omavalituse üksuse otsustamisõigusega, millal abivajavale isikule toimetuleku toetust määrata, millal mitte. Niivõrd kui kohaliku omavalitsuse üksusel on iseseisev otsustuspädevus, ei ole seniajani välja kujunenud omavalitsusüksuste hulgas ühesugust praktikat, kuidas ja mis ulatuses nimetatud piiranguid kasutada.

SHS § 22³ lg 3 kohaselt võib valla- või linnavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata:

- 1) töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenuses või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvale toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis;
- 2) isikule, kellel endal või kelle eestkostetaval on õigus elatist saada, kuid kes keeldub elatise saamise kohta dokumenti esitamast või elatist sisse nõudmast;
- 3) kui valla- või linnavalitsuse vastav komisjon leiab, et toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olevad vallas- ja kinnisasjad tagavad temale või perekonnale toimetulekuks piisavad elatusvahendid.

Valla- või linnavalitsus ei või jätta toimetulekutoetust määramata käesoleva punktis 3 nimetatud põhjendusel, kui toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis on ainult üks aastaringelt elamiseks kasutatav eluruum ning elamiseks, õppimiseks ja töötamiseks hädavajalikud esemed.

Toimetulekutoetuse saajal, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised, on õigus saada koos toimetulekutoetusega täiendavat sotsiaaltoetust 15 eurot kuus (SHS § 22⁴).

¹⁶² Alalise eluruumi alaliste kulutuste piirmäärad, mida võetakse arvesse toimetulekutoetuse määramisel, kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu (SHS § 22² lg 5).

Sotsiaaltoetuste ja teenuste taotlemisel pöörduv isiku linna- või vallavalitsuse poole. Isiku pöördumisel valla- või linnavalitsuse poole on viimane kohustatud: 1) hindama isiku abivajadust: 2) andma isikule teavet asjaajamise kohta 3) vajaduse korral suunama isiku pädeva asutuse või isiku juurde 4) tegema isiku nõusolekul koostööd teiste asjaomaste isikute või asutustega.

Vajaliku abi saamiseks esitab isik valla – või linnavalitsusele andmed, mis on vajalikud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi saamiseks. Sotsiaalhoolekande ametnikul on õigus saada isiku kohta talle abi andmiseks vajalikke täiendavaid andmeid teistelt juriidilistelt ja füüsilistelt isikutelt, kui nende andmete avaldamine ei ole seadusega piiratud.

Sotsiaalhoolekannet puudutava küsimuse lahendamisel kaasatakse isikule sobivaima abi leidmiseks abivajav isik ja tema nõusolekul isiku pereliikmed. Abi osutamisel tuleb ära kuulata isiku arvamust. Sotsiaalhoolekannet puudutav küsimus võidakse lahendada ka ilma isiku arvamust kuulamata, kui see ei ole lahendamiseks vajalik või kui lahendamist ei või selle kiireloomulisuse tõttu edasi lükata.

Sotsiaalteenuste ja toetuste ning muu abi andmisel tuleb arvestada ka isiku tahet välja arvatud juhul kui see ei ole võimalik või kui see ei ole seadusega ettenähtud (nt isiku nõusolekuta paigutamine hoolekande asutusse). Kui sotsiaalhoolekannet puudutav küsimus puudutab last, tuleb arvestada lapse vanema, vanema puudumisel kasuvanema või eestkostjat tahet, samuti vähemalt 10-aastase lapse enda soovi. Kui tegemist on lapse eraldamisega kodust ja perekonnast tuleb arvestada ka noorema kui 10-aastase lapse soovi, kui lapse arengutase seda võimaldab.

Kohaliku omavalitsuse üksus teeb otsuse abi andmise või sellest keeldumise kohta. Otsus peab olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. Otsus tehakse asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Kui tegemist on keelduva otsusega st isikule ei anta talle vajalikku teenust või ei tagata temale vajalikku toetust, tuleb nimetatud otsus vormistada kirjalikult. Nimetatud otsus tuleb abi küsinud isikule teatavaks teha viie tööpäeva jooksul. Otsuse abi osutamise või sellest keeldumise kohta teeb kohaliku omavalitsuse üksus või selleks volitatud töötaja. Kui on vajalik teeb vastava otsuse kohaliku omavalitsuse asjakohane komisjoni. Kollegiaalne organ teeb otsuse ka siis kui seda soovib abi taotleja isik.

Kui isik ei nõustu kohaliku omavalitsuse üksuse poolt teenuse osutamata jätmisega või toimetulekutoetuse mittemaksmisega, on tal õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse. Üldjuhul

on isikul õigus pöörduda halduskohtusse 30 päeva jooksul alates päevast kui ta sai kätte kohaliku omavalitsuse keelduva otsuse.

Kuigi tihti lahendatakse isiku taotlused sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste mittetagamise kohta suuliselt, on isikul alati õigus nõuda kirjaliku dokumendi (haldusakt) koostamist, milles näidatakse õiguslik alus, mistõttu keelduti isikule sotsiaalteenust osutamast või sotsiaaltoetust garanteerimast. Halduskohtu otsusega mittenõustumisel on isikul õigus edasi kaevata ringkonnakohtusse ning viimases astmes ka Riigikohtule.¹⁶³

Käesoleva magistritöö raames läbiviidud piloteeriva uurimuse raames on selgunud, et vallad ja linnad on toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korda mahu poolest reguleerinud kolmel erineval viisil. Magistritöö temaatika uurimiseks on käesoleva magistritöö autor edastanud kõikidele ülalpool loetletud valdadele küsimustikud, et intervjuu vormis saada asjakohast teavet probleemsituatsiooni kohta otse allikast. Koostatud küsimustikud on lisatud ka käesoleva magistritöö juurde (Lisa 1 ja Lisa 2). Piloteeriva uurimuse raames viidi kõigi kolme reguleerimisviisi osas valdade ja linnadega läbi küsimustiku vormis intervjuu (Lisa 1 ja Lisa 2), millele vastas tähtaegselt 6 omavalitsuse üksust ja 1 omavalitsus vastas nädal hiljem.

2. jagu Toimetulekutoetuse reguleerimine kohaliku omavalitsuse üksuste poolt

§ 1. Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord

Esimese reguleerimise viisi puhul on vald või linn kehtestanud toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korra. Sellisel reguleerimise viisil on otsustanud 16 omavalitsust: Aegviidu, Elva, Luunja, Maardu, Meremäe, Mäksa, Nõo, Otepää, Paikuse, Puka, Rõuge, Sõmerpalu, Tudulinna, Tähtvere, Väandra ja Võru (Lisa 3).

Nimetatud valdade määrustes esines mitmeid ebakõlasid võrreldes sellega, kuidas peaks toimetulekutoetuste määramine ja maksmine reguleeritud olema. Esimese probleemide grupina saab rääkida sellest, millisele volitusnormile on vaadeldava grupi uurimisobjektid preambulas viidanud. Volitusnormis on viidatud nii KOKS § 6 lg-le 1, 2 ja lg 3 p-dele 1 ja 2, § 22 lg 1 p-dele 5 ja 37. Puka vallal puudub viide volitusnormile ehk juriidiline motivatsioon. SHS volitusnormidest oli vaadeldava grupi määrustes viidatud § 8 p-le 2, §-dele 22-22⁴, § 33 lg-le 1, § 42 lg-le 5. Samuti on viidatud elamuseadusele, linnavolikogu protokollilisele otsusele, avaliku

¹⁶³ Kui isik ei ole nõus kohaliku omavalitsuse poolt tehtud otsusega on tal õigus esitada vaie maavanemale (sotsiaalhoolekande seadus § 33 lg 3). Maavanema otsusega mittenõustumisel on isikul õigus pöörduda halduskohtusse (vt halduskohtumenetluse seadustik).

teabe seadusele, Vabariigi Valitsuse 29.12.1998 määrusele nr 305 „Vabariigi Valitsuse 2. detsembri 1997. a määruse nr 234 „Toimetulekupiiri kehtestamine““, vallavalitsuse ja sotsiaalkomisjoni ettepanekutele, 2007. a riigieelarve seadusele.

Toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelu on laiendanud 1 omavalitsus. Taotlejatelt on nõudnud 14 valda/linna täiendavate andmete esitamist. Toimetulekutoetuse määramise aluseks olevaid nõudeid on muutnud 8 omavalitsust. SHS-s sätestatud kohustuslike andmete esitamiste loetelu on laiendanud 1 omavalitsus. Toetuse väljamaksmise tähtaega on SHS-ga võrreldes pikendanud 2 omavalitsust. Toetuse määramise ja mittemääramise otsuse tähtaega on pikendanud 4 omavalitsust.

Käesolevas grupis ei leidunud ühtegi valda/linna, kes oleks toimetulekutoetuse määramise ja maksmise määrust seadusele vastavalt reguleerinud.

Piloteeriva uurimuse raames koostatud tabeli põhjal, mis on lisatud Lisa 1 nime all, saab väita, et suurima reguleerimisel tehtud vigade arvuga omavalitsus on Tähtvere vald (7 viga), järgneb Meremäe 5 veaga, 4 viga esines Mäksa, Paikuse, Puka ja Rõuge. 3 viga esines Elva linnal, Luunjal, Maardu linnal, Nõol, Otepääl, Sõmerpalul, Tudulinna ja Vändral. 2 veaga olid Aegviidu ja Võru.

Piloteeriva uurimuse raames viidi kõigi kolme reguleerimisviisi valdade ja linnadega läbi küsimustiku vormis intervjuu (Lisa 3), millele vastas tähtaegselt 6 omavalitsuse üksust ja 1 omavalitsus vastas nädal hiljem.

Sellest grupist vastas küsimustikule Elva linn, Rõuge ja Vändra.

Elva linnasekretäri sõnul nimetatud kord ei ole enam faktiliselt kasutuses ning vajab kehtetuks tunnistamist. Küsimusele, kui SHS-s on sätestatud konkreetsete andmete loetelu, mida isik peab toimetulekutoetuse saamiseks esitama, siis millistel kaalutlustel on SHS-s sätestatud andmete loetelu Teie valla või linna määruses laiendatud/kitsendatud, vastas linnasekretär, et ta ei oska öelda. Piloteeriva uurimuse jooksul saadud andmete pinnalt võib väita, et Elva linna määruses on toimetulekutoetuse arvestamise aluseid muudetud võrreldes SHS-s sätestatuga. Samuti nõutakse ka taotlejatelt lisadokumente võrreldes seaduses sätestatuga. Küsimustiku vastusest selgub ka see, et Elva linn on toimetulekutoetuse reguleerimisel järginud teiste omavalitsuste eeskujul. Volitusnormi osas on selgitatud, et ilmselt ei osanud linnavolikogu aru saada, et vastavat volitusnormi toimetulekutoetuse reguleerimiseks SHS-s ei ole antud. Käesoleva töö autor sellega

ei nõustu, sest SHS-s on sätestatud, millised ülesanded ja kohustused on kohaliku omavalitsuse üksusele toimetulekutoetuse määramise ja maksmisel näol pandud.

Rõuge valla vastusest selgus, et Rõuge valla arvates ei erine Rõuge vallas kehtestatud toimetulekutoetuse määrukses esinevad loetelud SHS-s toimetulekutoetust reguleerivatest loeteludest. Samuti lisati, et käesoleva valla määrukses ei ole täiendavaid andmeid võrreldes SHS-ga nõutud. Lisas 1 äratoodud andmete kohaselt võib aga väita, et Rõuge vallas kehtestatud toimetulekutoetuse määrukses on vald toimetulekutoetuse taotlejalt nõudnud täiendavaid andmeid taotluse esmakordsel esitamisel, samuti nõutakse ka igakuiselt nende esitamist. Samuti on muudetud ka toimetulekutoetuse määramise arvestamise aluseid. Seega ei vasta tõele Rõuge valla vastuses esitatud info Rõuge valla toimetulekutoetuse määramise ja maksmise määrukse kohta.

Vändra valla vastusest küsimustikule selgub, et kuna ametnike koosseis on aastatega oluliselt muutunud, siis ei osata vastata ka enamikele küsimustele. Vändra vallasekretäri vastuse kohaselt on ilmselt jälgitud teiste omavalitsuste eeskujuga kohandatud neid Vändra vallale sobivaks. Lisas 3 selgunud andmete kohaselt Vändra valla määrukses nõutud SHS-s nõutavatest andmetest suuremal määral ning samuti on ka toetuse määramise arvestamise aluseid muudetud.

Kokkuvõtvalt võib mainida, et valdade vastustele tuginedes ei oma nimetatud valdade omavalitsuste linna- ja vallasekretärid selget ja adekvaatset ülevaadet oma vallas kehtivast toimetulekutoetuse määramise ja maksmise määrukses. Samuti puudub valla- ja linnasekretäridel vastav kõrgem kvalifikatsioon määruksandluse teooria süvendatud teadmised, et saada aru, millises mahus ja viisil on kohalikule omavalitsusele riikliku ülesande täitmine ette nähtud. Küll võib mõnata seda, et finantsvahendite ebapiisavus ametnikele vastava magistrihariduse võimaldamisel ja täiendkoolituse korraldamiseks on samuti määrav asjaolu.

§ 2. Peatükk sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast

Teise reguleerimise viisi puhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, mille üheks peatükiks on toimetulekutoetuse määramine ja maksmine. Sellise viisi kasuks on otsustanud Haanja, Haljala, Jõgeva, Kaarma, Kambja, Karula, Konguta, Kuressaare, Kõo, Käina, Kärkla, Meeksi, Orissaare, Paldiski, Puhja, Puurmani, Põdrala, Rõngu, Suure-Jaani, Tabivere, Taheva, Torgu, Urvaste, Vaivara, Vara, Vastseliina, Vigala, Võhma ja Võnnu ehk 29 omavalitsust (Lisa 4). Nimetatud valdade määrukses esines mitmeid ebakõlasid

võrreldes sellega, kuidas peaks toimetulekutoetuste määramine ja maksmine reguleeritud olema. Esimese probleemide grupina saab rääkida sellest, et käesoleva reguleerimise viisi valikul võib abisaajal tekkida küsimus, kas need sätted, mis ei ole kirja pandud toimetulekutoetust puudutavas peatükis, kehtivad ka toimetulekutoetuse määramise ja maksmise suhtes. Sellega seondub väga otseselt ka määruse preambulas viidatud volitusnormi temaatika. Volitusnormis on viidatud nii KOKS § 6 lg-le 1, § 22 lg 1 p-le 5, § 5 lg-dele 1 ja 4, § 8 lg 1 p-le 2, §-le 23. Torgu vallas puudub volitusnorm. SHS volitusnormidest oli vaadeldava grupi määrustes viidatud §-le 3, § 5 lg-le 4, § 8 p-le 2, § 9 lg-le 1, § 12¹ lg-le 2, §-le 12³, § 12⁶ lg-le 4, §-le 12⁷, §-le 12⁸ §-le 14, §-le 22, §-le 22¹, §-le 22², §-le 22³, §-le 22⁴, § 23 lg-le 1, §-le 33, §-le 41, § 42 lg-dele 3 ja 4. Muude viidetana oli mainitud ka PKS § 105 ja 106, PGS § 31 p-le 6 ja 32¹ lg-le 4, Kärkla linna põhimäärusele, Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrusele nr 38 „Eluruumidele esitatavate nõuete kinnitamine“, vallavolikogu sotsiaalkomisjoni ettepanekule, HKMS § 9 lg-le 1 ja §-le 46, vallavolikogu sotsiaalkomisjoni protokollilistele ettepanekutele. 15 valda/linna olid SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse keeldumise aluseks olevate aluste loetelu ringi laiendanud ühe või mitme aluse võrra. Toimetulekutoetuse määramiseks on täiendavaid andmeid küsinud 9 valda/linna, kohustuslike andmete esitamise loetelu on laiendanud 3 valda/linna. Toimetulekutoetuse läbivaatamise tähtaega on muutnud 3 valda/linna. Toimetulekutoetuse väljamaksmise tähtaega on muutnud pikemaks 8 valda/linna. Määramise/mittemääramise otsuse tähtaega on muutnud pikemaks 10 valda/linna.

Käesolevas grupis ei leidunud ühtegi valda/linna, kus oleks toimetulekutoetuse määramist ja maksmist reguleeritud seadusele vastavalt. Volitusnormi osas tuleb tähele panna, et kuna nimetatud grupi valdade ja linnade määrustes on peale toimetulekutoetuse reguleeritud ka muid sotsiaaltoetusi, siis on määruse preambulas viidatud ka muude sotsiaaltoetuste volitusnormidele. Paraku ei ole aga toimetulekutoetuse määramise ja maksmise volitusnormi ühegi määruse preambulas mainitud.

Piloteeriva uurimuse raames koostatud tabeli põhjal, mis on lisatud Lisa 2 nime all, saab väita, et suurima reguleerimisel tehtud vigade arvuga omavalitsused on Kõo ja Haljala (6 viga). 5 viga esines Kuressaare, Suure-Jaani, Urvaste, Võhma linna linna määrustes. 4 veaga oli Haanja, Jõgeva, Kaarma, Käina, Orissaare, Rõngu, Taheva ja Vara omavalitsuste määrustes. 3 viga esines Kambja, Karula, Konguta, Kärkla, Meeksi, Paldiski linn, Puhja, Puurmani, Põdrala, Tabivere, Torgu, Vastseliina ja Vigala määrustes. Vaivara ja Võnnu valla määruses esines 2 viga.

Nimetatud grupist vastas küsimustikule vaid Haljala ja Rõngu omavalitsused.

Haljala vallasekretäri vastusest piloteerivale uurimusele saab järeldada, et Haljala vallasekretäri arvates ei ole Haljala vallas kehtiv sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra toimetulekutoetust puudutavas osas seadusega vastuolus, vaid vastupidi, on SHS-ga kooskõlas ja määrus on kehtestatud selle alusel ja volitusnormist lähtuvalt. Haljala vallasekretäri vastuse kohaselt ei ole sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korras toimetulekutoetuse andmisest keeldumise aluseid laiendatud, samuti ei ole nõutud muude, seaduses sätestamata, andmete esitamist. Vallasekretäri arvates ei ole muudetud ka SHS-s sätestatud tähtaegu toimetulekutoetuse taotluse läbivaatamise tähtaegu ega laiendatud kohustuslike andmete esitamise loetelus olevaid aluseid. Paraku selgub käesolevale magistritööle lisatud Lisa nr 4 tabelist, et selle paragrahvi eelpoolmainitud vead esinevad ka Haljala vallas kehtestatud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korras ning vallasekretäri vastuses antud olukorrajeldus ei vasta tõele.

Rõngu omavalitsuse vastuse kohaselt ei esine Rõngu vallas kehtestatud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra toimetulekutoetust puudutavas osas SHS-le mittevastavusi. Piloteeriva uurimuse korras läbi viidud ja ka käesolevale magistritööle lisatud Lisa 4 kohaselt ei vasta Rõngu valla vastuses esitatud seisukohad aga reaalsele olukorrale. Rõngu vallas kehtestatud sellekohane määrus on toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelus olevaid aluseid SHS-ga võrreldes laiendatud. Samuti on pikendatud ka toimetulekutoetuse määramise ja mittemääramise otsuse teatavakstegemise otsuse tähtaega pikendatud. Seega ei vasta tõele Rõngu vallasekretäri vastuses viidatud seisukohad.

§ 3. Üks osa sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast

Kolmanda reguleerimise viisi puhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, milles on ühe osana (nt paragrahvina, lausena) mainitud toimetulekutoetuse § ja maksmine. Kokku on sellisel viisil toimetulekutoetuse määramist ja maksmist reguleerinud 26 omavalitsust: Abja, Antsla, Audru, Haaslava, Hummuli, Imavere, Kasepää, Kihelkonna, Kullamaa, Kuusalu, Kõpu, Laimjala, Lohusuu, Loksa, Lümada, Misso, Muhu, Nõva, Põide, Raasiku, Rannu, Saarde, Saare, Salme, Tahkuranna ja Tarvastu (Lisa 5).

Ka nimetatud grupi määrustes esines probleeme. Esimese probleemide grupina saab rääkida sellest, et käesoleva reguleerimise viisi valikul võib abisaajal tekkida küsimus, kas need sätted,

mis ei ole kirja pandud toimetulekutoetust puudutavas peatükis, kehtib ka toimetulekutoetuse määramise ja maksmise suhtes. Sellega seondub väga otseselt ka määruse preambulas viidatud volitusnormi temaatika. Volitusnormis on viidatud KOKS § 6 lg-dele 1 ja 3, § 22 lg 1 p-le 5 ja lg-le 2, §-le 30 lg 1 p-le 1. Saarde vallal puudub volitusnorm. SHS volitusnormidest oli vaadeldava grupi määrustes viidatud § 8 p-le 2, §-le 21, §-le 22, §-le 22¹, §-le 22², §-le 22³, §-le 22⁴, §-le 22⁵, § 23 lg-le 1, § 24 lg 1 p-le 1, § 28¹, § 29, §-le 32, §-le 33, § 34 lg-le 2, §-le 41, § 42 lg-dele 3 ja 4, § 45, § 46, § 48. Muude viidetana oli mainitud ka PKS § 60 lg-le 1, § 60 lg-dele 1 ja 2, §-le 65, Lümända, Saare ja Muhu valla põhimäärustele, isikuandmete kaitse seadusele, valdade ühinemislepingutele, HMS §-le 4, §-le 6, §-le 7 ja §-le 57.

Keeldumise aluste loetelu on laiendanud 2 valda/linna. Toetusavalduse esitamisel on kohustuslike andmete esitamisel täiendavaid andmeid soovinud 2 valda/linna. Toetuse väljamaksmise tähtaega on seaduses sätestatuga pikendanud 3 omavalitsust. Määramise ja mittemääramise otsuse teatavakstegemise aega on pikendanud 2 omavalitsust.

Ka käesolevas grupis ei leidunud ühtegi omavalitsust, kus oleks toimetulekutoetuse määramise ja maksmise osas lähtunud seaduses sätestatust. Küll peab mainima seda, et mahu poolest oli just selles grupis regulatsioon toimetulekutoetust puudutavas osas kõige väiksem ning seega ei olnud sisulise poole pealt antud grupis nii palju sätteid võrreldes eelnevate gruppidega, mida uurida. Sellest tulenevalt ei esinenud antud grupi määrustes ka arvuliselt nii palju reguleerimisvigu kui teistes gruppides, mida on analüüsitud ülalpool. Sellest olenemata esineb ka väga palju kaalukaid vigu.

Kõige rohkem vigu esines Lümända ja Põide valla määrustes (4 viga). Imavere, Kullamaa, Kuusalu, Kõpu ja Rannu ommavalitsuse sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise määrustes oli 3 viga. Abja, Antsla, Audru, Haaslava, Hummuli, Kasepää, Kihelkonna, Laimjala, Lohusuu, Loksa linna, Misso, Muhu, Nõva, Raasiku, Saare, Salme, Tahkuranna ja Tarvastu omavalitsuste sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise määrustes esines 2 viga. Arvuliselt kõigest üks viga esines Saarde vallal, kelle määruse preambulas puudus igasugune viide volitusnormile.

Nimetatud grupist vastas küsimustikule vaid Rannu ja Saare vallad.

Rannu vallasekretäri poolt antud vastuste kohaselt ei ole Rannu vallas ületatud SHS-s sätestatud volitusnormi piire, samuti ei esine tema arvamusel ka mingeid vigu SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kohalikul tasandil reguleerimise osas. Veelgi enam,

Rannu vallasekretäri vastuse kohaselt ei ole Rannu vallas kehtestatud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise määruises toimetulekutoetust puudutavaid loetelusid SHS-st üle võetud ning samuti ei ole vallasekretäri hinnangul vald regulatiivsel tasandil seadusega vastuollu läinud.

Käesolevale magistritööle lisatud võrdleva tabeli kohaselt esineb lisaks ebamäärasele ja puudulikule volitamisele ka probleem toimetulekutoetust puudutavate taotlusvormide kättesaadavusega. Nimelt viitab Rannu valla määrus sellele, et blanketid on kättesaadavad internetis. Samuti on muudetud toetuse maksmise tähtaega määruises sätestatuga pikemaks- määruse kohaselt makstakse toetus välja hiljemalt taotluse esitamise kuu viimaseks kuupäevaks, mis on aga vastuolus SHS-s sätestatuga.

Saare vallasekretäri vastuse kohaselt puudub SHS-s seaduseandja vastav volitusnorm (spetsiaal delegatsioon, et haldusorgan võiks anda haldusakti, st et KOV peaks/võiks ise reguleerida toimetulekutoetusega seonduvat) ja toimetulekutoetuse taotlemine ja määramine on reguleeritud SHS-s. SHS § 22 lg 3 kohaselt määrab ja maksab toimetulekutoetust valla- või linnavalitsus käesoleva seadusega kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras valla- või linnaeelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest. Saare Vallavolikogu määruises on p 3. „Muudest allikatest valla kaudu eraldatavad toetused“. P 3.1.1. kohaselt makstakse toimetulekutoetust vastavalt Sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud korrale. Samuti lisatakse, et Saare vallas kehtestatud määrus ei kuulu ühtegi käesoleva magistritöö autori poolt tuvastatud reguleerimise viisi käsitlevasse gruppi.

Saare vallasekretäri selgitused ja vastav määrus ei vasta Eesti õiguskorras levinud käsitlusele volitusnormist ja määruisandlusõigusest. SHS-s sisaldub vastav volitusnorm ning selle väljaselgitamisele ja põhjendamisele keskendutakse magistritöö järgnevates alapeatükkides. Sellest tulenevalt ei keskenduta Saare vallasekretäri vastuste analüüsimisele.

3. jagu Esinenud probleemide analüüs lähtuvalt reguleerimise valikust

§ 1. Esimese reguleerimise viisi (Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord) analüüs

Punkt 1. Asjakohatu volitusnorm

Nagu ülalpool märkisime (lk 45), on nimetatud grupi preambulas volitusnormina mainitud nii KOKS § 6 lg-le 1, 2 ja lg 3 p-dele 1 ja 2, § 22 lg 1 p-dele 5 ja 37. Puka vallal puudub volitusnorm. SHS volitusnormidest oli vaadeldava grupi määruistes viidatud § 8 p-le 2, §-dele

22-22⁴, § 33 lg-le 1, § 42 lg-le 5. Samuti on viidatud elamuseadusele, linnavolikogu protokollilisele otsusele, avaliku teabe seadusele, Vabariigi Valitsuse 22.12.1998 määrusele nr 305, vallavalitsuse ja sotsiaalkomisjoni ettepanekutele, 2007. a riigieelarve seadusele.

KOKS § 6 lg 1 sätestab, et omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Sama paragrahvi lg 2 sätestab, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. Sama paragrahvi lg 3 p 1 kohaselt lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega ning p 2 seda, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

KOKS-st tulenevat volitusnormi võib käsitleda kui *intra legem* ülddelegatsiooni. Kohtupraktika kohaselt on tõlgendatud, et kõigepealt vahetu volitusnorm sisaldub seda sätestavas vahetus seaduses (käesoleval juhul SHS-s), millele viitab KOKS § 6 lg 3 p 1.¹⁶⁴ See on alati vahetus volitusnormi sisaldav. Omakorda on küsimus selles, mis selles seaduses on vahetu volitusnorm, mis volitab määrust andma ja millised ülejäänud normid seels seaduses seonduvalt, mis panevad piirid, sisu ja mahu paika. *Praeter legem* alus on KOKS § 6 lg 3 p 2. KOKS § 6 sisaldab üleüldiselt öeldes volitust sisustavaid norme, aga need ei ole vahetult selle määruse andmise volitusnormid. Märkime, et KOKS § 3 p-d 1 ja 2 on iseloomult printsiibinormid ja seega puudub ka vajadus nendele määruses viidata.

KOKS § 22 lg 1 p 5 sätestab, et volikogu ainupädevusse kuulub toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine.

Volitusnorm KOKS § 22 lg 1 p 37 sätestab, et volikogu ainupädevusse kuulub muude seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimuste otsustamine. Siinkohal tuleb mainida, et toimetulekutoetusi puudutavad volitusnormid tulenevad SHS-st. SHS § 8 p 2 sätestab, et

¹⁶⁴ Nt RKPJKo 3-4-1-13-11.

kohaliku omavalitsusüksuse ülesanne sotsiaalhoolekande korraldamisel on sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine. Antud säte annab volituse toiminguteks, nt abi andmise korraldamine. Korraldamine on aga omakorda kohaldamistegevus. Ühelt poolt on see toiming ning on kaheldav, kas vallas on selles suhtes üldse vaja määrust anda. Sama käib ka teenuse andmise korraldamise kohta, mis peaks sätestama, millistele isikutele, millistel konkreetsetel juhtudel abi vajavad ning on õigustatud teenust saama.

Ei saa mainimata jätta, et on olemas riigitoetused, mida riik peab välja maksma ja kohaliku omavalitsuse üksuse enda kohalikud toetused, mille andmise oma eelarvest otsustab *praeter legem* korras regulatsioonidega kohalik omavalitsus. Ka *intra legem* korras võib antud olukorda käsitleda ja anda teatud ülesande kohaliku omavalitsusele, aga siis peab selle eelarve vahendid andma riik. Seda riik antud juhul teebki toimetulekutoetuse vahendite väljamaksmisena vallas. SHS § 5 lg 1 ja KOKS § 22 lg 2 ja 3 kohaselt on kohalikul omavalitsusel võimalus sotsiaalhoolekande korraldamist ka edasi delegeerida, kuid selline tegevus peab olema hoolikalt kaalutud.

SHS § 5 lg 4 kohaselt korraldab omavalitsuse sotsiaalhoolekannet valla või linnavalitsus. See on valla või linnavalitsuse eripädevus. Küsimus tekib sellest, kuidas lahti mõtestada korraldamist. On see tegevus ainult toimingud või hõlmab see endas ka aluste ja tingimuste reguleerimist?

SHS § 8 punkti 2 sätestab, et kohaliku omavalitsuse ülesanne on sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine. Määramiseks võib pidada konkreetsele isikule toetuse määramist ja selle väljamaksmist. Kohe kindlasti ei ole selle jaoks vaja eraldi määrust teha, et üle reguleerida seda, mida seadus juba niikuinii ütleb. Mõõnduse võib teha siis, kui teenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi korraldamine hõlmab ka regulatsioone antud vallas kohapeal, nt milline isik omavalitsusüksuses peaks mida tegema, mis tähtjaks jne. Korraldamine antud vallas, st normide vastuvõtmine selle kohta, milline isik seda ülesannet toetuste määramisel ja maksmisel peaks tegema. Määruses nr 6 peaks olema määratletud isikute ring, kes vallavalitsuse töötajatest peaks seda tegema: kas vallavalitsus määrab selle korraldusega, kelle ja kuidas välja maksta ning kas seda teeb sotsiaaltöötaja, raamatupidaja või keegi kolmas.

SHS § 9 lg 1 täpsustab, et vallas või linnas elavale isikule on kohustatud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist korraldama elukohajärgne valla või

linnavalitsus. Juhul kui korraldamine ei ole võimalik ainult toiminguga, siis sellisel juhul on vaja midagi normatiivselt reguleerida talle alluvate valitsusasutuste ja ametnike jaoks - selles suhtes peab valla või linnavalitsus andma määruse.

SHS § 22 lg 3 kohaselt määrab ja maksab toimetulekutoetust valla või linnavalitsus käesoleva seadusega kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras valla või linna eelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest. Valla või linnavalitsus peab seda tegema seaduse alusel ja täitmiseks st riik kannab selle raha valla eelarvesse ja laseb kohalikul omavalitsusel abivajajatele välja maksta. Sellist tegevust võib pidada puhtalt täitevtegevuseks, mida kohalik omavalitsus enam üle reguleerida ei tohi. Selle funktsiooni täitmiseks peavad nad ainult vahetult kohapeal täide viima. Üldkorraldusega võib reguleerida seda küsimust, kes tema allasutustest, seda tegelikult vahetult täitma peab.

Toimetulekutaotlemise kord on reguleeritud SHS-s. Tähtvere valla määrus nr 6 aga kehtestab seda üle. Näiteks arvestamise alused määruse nr 6 § 5 – need on seaduses väga üksikasjalikult välja toodud. SHS §22² lg 5 ja 6 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogul volitus kehtestada toimetulekutoetuse määramiseks kulude piirmäärad. Määramine ja maksmine, maksmata jätmine... see on kõik seaduses sätestatud.

SHS § 23 lg 1 annab volitusnormi täiendavate toetuste kehtestamiseks, mitte toimetulekutoetuse reguleerimiseks.

SHS § 33 lg 1 sätestab kohaliku omavalitsuse otsustamispädevuse toimetulekutoetuse andmisel.

SHS § 42 lg 5 sätestab finantsgarantii kohaliku omavalitsuse üksusele.

Seega on vald asunud *contra legem* korras riiklikku toetust üle reguleerima uue õiguse kehtestamise korras, mis on keelatud tegevus. Täitevtegevuse korraldamine on *intra legem* korras vallal ülesanne ehk maksmise ja määramise tegevus, samuti ka kulude piirmäärade kehtestamine. *Praeter legem* korras on vallal õigus kehtestada enda eelarvest täiendavaid toetusi.

Seega on ainus asjakohane volitusnorm, mis on õige, on SHS § 22² lg 5 kulude piirmäärade osas, kuid seda ei ole antud määrustes üleüldse reguleeritud.

Riigieelarve 2007.a seaduse alusel ei saa anda 2014. a toetusi, sest riigieelarve seadus võetakse vastu iga eelarve aasta kohta. Seega on mõeldamatu, et 2007. a riigieelarve seaduse aluse, mil

eelarvelised vahendid on väiksemad kui 2014. aastal, määratakse riigi eelarvest makstavat toetust 2014. aastaks. Siinkohal asub autor arvamusele, et tegemist on vale ja õigusvastase volitusnormiga.

Volitusnormile viitamata jätmine on samuti probleem, millele tuleb viidata. Antud grupis ei olnud see levinud viga (esines vaid ühel vallal), kuid tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et asjakohasele ja õigele volitusnormile viitamine on primaarne ning sellele viitamata jätmine *per se* ei ole seadustehniliselt õiguspärane.

Samuti on viidatud elamuseadusele, linnavolikogu protokollilisele otsusele, avaliku teabe seadusele, Vabariigi Valitsuse 22.12.1998 määrusele nr 305, vallavalitsuse ja sotsiaalkomisjoni ettepanekutele. Antud juhul ei sätesta eelpoolviidatud seadused, Vabariigi Valitsuse määrus ega vallavalitsuse ja sotsiaalkomisjoni ettepanekud volitusnormi, seega puudub vajadus selliste viidete tegemiseks. Käesoleval juhul on need asjakohatud viited, kuna SHS sätestab otsese volitsunormi toimetulekutoetuse määramise ja maksmise osas.

Punkt 2. Toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelu laiendamine

SHS kohaselt on valla- või linnavalitsusel 4 toimetulekutoetuse andmisest keeldumise alust, sätestatud on need § 22³ lg-s 3. Nimetatud loetelu on kinnine ning lõplik. Valla- ja linnavalitsusel ei ole seega kaalutlusruumi täiendavate aluste kehtestamiseks. Sellist tegevust võib nimetada valla- või linnavalitsuse *ultra vires* korras tegutsemiseks, kuna valla- või linnavalitsus on eksinud SHS-s sätestatud ulatuses, mahus või eesmärkides. Selline valla- või linnavalitsuse tegevus ei ole lubatud ning seega õigusvastane.

Punkt 3. Toimetulekutoetuse määramise aluste muutmine

Toimetulekutoetuse määramiseks on SHS-s sätestatud konkreetsed arvestamise alused, mida on pikemalt kirjeldatud antud peatüki esimeses jaos. Nimetatud alused on esitatud konkreetse ja kinnise loeteluna. Valla- ja linnavalitsusel ei ole seega kaalutlusruumi täiendavate aluste kehtestamiseks. Sellist tegevust võib nimetada valla- või linnavalitsuse *ultra vires* korras tegutsemiseks, kuna valla- või linnavalitsus on eksinud SHS-s sätestatud ulatuses, mahus või eesmärkides. Selline valla- või linnavalitsuse tegevus ei ole lubatud ning seega õigusvastane.

Punkt 4. SHS-s sätestatud kohustuslike andmete esitamise loetelu aluste laiendamine ning täiendavate andmete esitamise nõudmine

SHS-s on sätestatud kindlad loetelud, milliseid andmeid esinenud olukorras esitada tuleb. Nimetatud loetelud on kinnised ning ei anna valla- või linnavalitsusele õigust neid tõlgendada, laiendada ega kitsendada. Täiendavate andmete esitamise nõudmine ei ole antud juhul seaduspärane. Valla- või linnavalitsuse sellekohane tegevus on kodanikke eksitav ja õigusvastane, kuna valla- või linnavolikogu on SHS-s sätestatud volitust ületanud.

Punkt 5. SHS-s sätestatud tähtaegade muutmise

Antud juhul saab vaadelda neid juhtumeid, kus taotluse esitamise tähtaega on kitsendatud, toetuse väljamaksmise tähtaega on SHS-ga võrreldes pikendatud või toetuse määramise ja mittemääramise otsuse tegemise tähtaega on pikendatud.

SHS sätestab aga, et toimetulekutoetuse taotleja esitab jooksva kuu eest toimetulekutoetuse saamiseks avalduse hiljemalt 20. kuupäevaks valla- või linnavalitsusele, kelle halduspiirkonnas ta alaliselt või püsivalt elab.

Siinkohal esineb vastuolu SHS ja selle grupi määruste vahel. Erinevus esineb selles, et määruuses on kitsendatud oluliselt isikule seaduse kohaselt omistatud õigus taotluse esitamise ja taotluse esitaja isiku nõudes.

Autor asub seisukohale, et määrusandja on siinkohal rikkunud põhiseadusest ja seaduses tulenevaid õigusi, PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. PS § 14 lisab, et õiguste ja vabaduste tagamine on kohalike omavalitsuste kohustus. Kohaliku omavalitsuse üksus on vastuollu läinud oma põhiseadusest tuleneva kohustusega volitusnormi järgida.

Toetuse määramise või mittemääramise otsuse tegemise aeg on kindlaks määratud seadusega ning valla- või linnavalitsusel puudub õigulik pädevus seaduses sätestatud oma vallas või linnas muuta.

§ 2. Teise reguleerimise viisi (Peatükk sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast) analüüs

Punkt 1. Asjakohatu volitusnorm

Volitusnormis on viidatud nii KOKS § 6 lg-le 1, § 22 lg 1 p-le 5, § 5 lg-dele 1 ja 4, § 8 lg 1 p-le 2, §- le 23. Torgu vallal puudub volitusnorm. SHS volitusnormidest oli vaadeldava grupi määrustes viidatud §-le 3, § 5 lg-le 4, § 8 p-le 2, § 9 lg-le 1, § 12¹ lg-le 2, §-le 12³, § 12⁶ lg-le 4, §-le 12⁷, §-le 12⁸ §-le 14, §-le 22, §-le 22¹, §-le 22², §-le 22³, §-le 22⁴, § 23 lg-le 1, §-le 33, §-le 41, § 42 lg-dele 3 ja 4. Muude viidetana oli mainitud ka PKS § 105 ja 106, PGS § 31 p-le 6 ja 32¹ lg-le 4, Kärkla linna põhimäärusele, Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrusele nr 38 „Eluruumidele esitatavate nõuete kinnitamine“, vallavolikogu sotsiaalkomisjoni ettepanekule, HKMS § 9 lg-le 1 ja §-le 46, vallavolikogu sotsiaalkomisjoni protokollilistele ettepanekutele.

Antud juhul tuleb silmas pidada seda, et käesoleva reguleerimise valikust tulenevalt on nimetatud grupi määrustes reguleeritud ka muude toetuste määramist ja maksmist ning seega on mõistetav, et preambulas on viidatud ka muudele volitusnormidele, kui seda on SHS § 22 lg 3. KOKS samadele sätetele viitamise osas saab lähtuda juba eelpoolmainitud analüüsist. KOKS § 5 (maksude kehtestamine), § 8 (põhimäärus) ja § 23 (volikogu õigusaktidele esitatavad nõuded ja õigusaktide jõustumine) osas jääb mõistetamatuks nendele viitamine volitusnormi tasemel, sest käesoleval juhul ei anna need sätted valla-või linnavalitsusele toimetuleku- ega ka muu toetuse määramiseks ja maksmiseks volitust. Seega puudub antud juhul praktiline ning ka õiguslik vajadus neile viidata.

SHS sätteid analüüsides saab järeldada, et viited SHS § 3, § 5 lg-le 4, § 8 p-le 2, § 9 lg-le 1 osas on SHS struktuuri järgides tegemist üldsätetega, mis valla- või linnavalitsusele volitust ei anna. SHS § 12¹ lg-le 2, §-le 12³, § 12⁶ lg-le 4, §-le 12⁷, §-le 12⁸ reguleerib proteeside, ortopeediliste ja muude abivahendite andmist. SHS 14 reguleerib eluasemeteenuseid. Viited SHS §-le 22, §-le 22¹, §-le 22², §-le 22³, §-le 22⁴ on igati teemakohased ja toimetulekutoetust puudutavad, kuid volitusnorm on neist vaid SHS § 22 lg 3. Volitusnormis puudub vajadus viidata kõigile sätetele, mis puudutavad toimetulekutoetuse määramist ja maksmist, sest need ei sisalda volitusnormi ning seega puudub seadustehniliselt sellisele võttele vajadus. Nagu eelpool mainitud, siis SHS § 23 lg 1 annab volitusnormi täiendavate toetuste kehtestamiseks, mitte toimetulekutoetuse reguleerimiseks ja SHS § 33 lg 1 sätestab kohaliku omavalitsuse otsustamispädevuse

toimetulekutoetuse andmisel. SHS § 41 ja § 42 sätestavad vastavalt finantseerimise kohaliku omavalitsuse eelarvest ja finantseerimise riigieelarvest.

Muude viidetena oli mainitud ka PKS § 105 ja 106, PGS § 31 p 6 ja 32¹ lg 4, Kärkla linna põhimäärus, Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrus nr 38 „Eluruumidele esitatavate nõuete kinnitamine“, vallavolikogu sotsiaalkomisjoni ettepanek, HKMS § 9 lg 1 ja § 46, vallavolikogu sotsiaalkomisjoni protokolliline ettepanek. Antud juhul ei sätesta eelpoolviidatud seadused, linna või valla põhimäärus, Vabariigi Valitsuse määrus ega vallavalitsuse ja sotsiaalkomisjoni ettepanekud või HKMS sätted volitusnormi, seega puudub vajadus selliste viidete tegemiseks. Käesoleval juhul on need asjakohatud viited, kuna SHS sätestab otsese volitusnormi toimetulekutoetuse määramise ja maksmise osas.

Punkt 2. SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse keeldumise aluste laiendamine

SHS kohaselt on valla- või linnavalitsusel 4 toimetulekutoetuse andmisest keeldumise alust, sätestatud on need § 22³ lg-s 3. Nimetatud loetelu on kinnine ning lõplik. Valla- ja linnavalitsusel ei ole seega kaalutlusruumi täiendavate aluste kehtestamiseks. Sellist tegevust võib nimetada valla- või linnavalitsuse *ultra vires* korras tegutsemiseks, kuna valla- või linnavalitsus on eksinud SHS-s sätestatud ulatuses, mahus või eesmärkides. Selline valla- või linnavalitsuse tegevus ei ole lubatud ning on seega õigusvastane.

Punkt 3. SHS-s sätestatud kohustuslike andmete aluste laiendamine ning täiendavate andmete esitamise nõudmine

SHS-s on sätestatud kindlad loetelud, milliseid andmeid esinenud olukorras esitada tuleb. Nimetatud loetelud on kinnised ning ei anna valla- või linnavalitsusele õigust neid tõlgendada, laiendada ega kitsendada. Täiendavate andmete esitamise nõudmine ei ole antud juhul seaduspärane. Valla- või linnavalitsuse tegevuse tõttu võidakse taotleja taotlus tagasi lükata just sel põhjusel, et esitatud pole kõiki määruses kirjeldatud andmeid. Valla- või linnavalitsuse sellekohane tegevus on kodanikke eksitav ja õigusvastane, kuna valla- või linnavolikogu on SHS-s sätestatud volitust ületanud.

Punkt 4. SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine

Antud juhul kuuluvad analüüsimisele sellised olukorrad, kus toimetulekutoetuse väljamaksmise tähtaega ja määramise/mittemääramise otsuse tähtaega on pikendatud seadusega võrreldes.

Antud grupi reguleerimise valikult tulenevalt reguleeritakse nendes määrustes ka muude sotsiaaltoetuste määramist ja maksmist. Seega ei ole üheselt ja arusaadavalt eristatud ka, millised määruse sätted kohalduvad toimetulekutoetuse määramisele ja maksmisele ja millised teistele sotsiaaltoetustele. See probleem esines läbivalt selle grupi määrustes.

SHS § 22³ lg 2 kohaselt määratakse toimetulekutoetus viie tööpäeva jooksul pärast kõigi dokumentide esitamist, lg 5 lisab, et arvestatud toimetulekutoetuse summa maksab valla- või linnavalitsus kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates. Nimetatud tähtajad on piisavalt konkreetsed, et valla- ja linnavalitsused saaksid neist juhinduda. Autor asub seisukohale, et määrusandja on siinkohal rikkunud põhiseadusest ja seaduses tulenevaid õigusi, PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. PS § 14 lisab, et õiguste ja vabaduste tagamine on kohalike omavalitsuste kohustus. Kohaliku omavalitsuse üksus on vastuollu läinud oma põhiseadusest tuleneva kohustusega volitusnormi järgida. Üksikisiku jaoks tähendab see olulist ebaseaduslikku õiguste riivet, mis ei ole seaduslikult õigustatud.

§ 3. Kolmanda reguleerimise viisi (Üks osas sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast) analüüs

Punkt 1. Asjakohatu volitusnorm

Volitusnormis on viidatud KOKS § 6 lg-dele 1 ja 3, § 22 lg 1 p-le 5 ja lg-le 2, § 30 lg 1 p-le 1. Saarde vallal puudub volitusnorm. KOKS samadele sätetele viitamise osas saab lähtuda juba eelpoolmainitud analüüsist. KOKS § 22 lg 2 sätestab, et seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Antud magistritöö raames läbiviidud piltoeriva uurimuse tulemustest selgus, et toimetulekutoetuse määramist ja maksmise korra kehtestamist ei ole delegeeritud valla- või linnavalitsusele. KOKS § 30 lg 1 p 1 selgitab, et valla- või linnavalitsus valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest. Seega

puudub õiguslik vajadus sellistele sätetele viidata, kuna puudub regulatiivne toime toimetulekutoetuse määramisele ja maksmisele.

SHS volitusnormidest oli vaadeldava grupi määrustes viidatud § 8 p-le 2, §-le 21, §-le 22, §-le 22¹, §-le 22², §-le 22³, §-le 22⁴, §-le 22⁵, § 23 lg-le 1, § 24 lg 1 p-le 1, § 28¹, § 29, §-le 32, §-le 33, § 34 lg-le 2, §-le 41, § 42 lg-dele 3 ja 4, §-le 45, §-le 46, §-le 48. Eelpool nimetatud SHS sätteid kuni §-ni 23 on juba varasemates punktides analüüsitud. SHS § 24 lg 1 p 1, § 28¹, § 29, § 32, § 33, § 34 lg 2, § 41, § 42 lg 3 ja 4, § 45, § 46 ja § 48 kohta võib mainida, et toimetulekutoetuse määramise ja maksmise seisukohalt ei reguleeri nimetatud sätted käesoleva magistritöö uurimisobjekti, seega nendel sätetel pikemalt ei peatuta. Toimetulekutoetuse taotlemise kord on reguleeritud SHS-s. Puudub õiguslik vajadus kehtestada SHS-s sätestatud regulatsiooni valla- või linnavolikogu määruks. Näiteks arvestamise alused, need on seaduses väga üksikasjalikult välja toodud. SHS §22² lg 5 ja 6 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogul volitus kehtestada toimetulekutoetuse määramiseks kulude piirmäärad. Määramine ja maksmine, maksmata jätmine... see on kõik seaduses sätestatud. SHS §23 lg 1 annab volitusnormi täiendavate toetuste kehtestamiseks, mitte toimetulekutoetuse reguleerimiseks. Seega on vald asunud *contra legem* korras riiklikku toetust üle reguleerima uue õiguse kehtestamise korras, mis on keelatud tegevus. Täitevtegevuse korraldamine on *intra legem* korras vallal ülesanne ehk maksmise ja määramise tegevus, samuti ka kulude piirmäärade kehtestamine. *Praeter legem* korras on vallal õigus kehtestada enda eelarvest täiendavaid toetusi.

Muude viidetana oli mainitud ka PKS § 60 lg-le 1, § 60 lg-dele 1 ja 2, §-le 65, Lümända, Saare ja Muhu valla põhimäärustele, isikuandmete kaitse seadusele, valdade ühinemislepingutele, HMS §-le 4, §-le 6, §-le 7 ja §-le 57, kuid ka need viited on toimetulekutoetuse määramise ja maksmise seisukohalt asjakohatud seetõttu, et nendel puudub volitusnorm toimetulekutoetuse seisukohalt.

Punkt 2. SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse keeldumise aluste laiendamine

SHS kohaselt on valla- või linnavalitsusel 4 toimetulekutoetuse andmisest keeldumise alust, sätestatud on need § 22³ lg-s 3. Nimetatud loetelu on kinnine ning lõplik. Valla- ja linnavalitsusel ei ole seega kaalutlusruumi täiendavate aluste kehtestamiseks. Sellist tegevust võib nimetada valla- või linnavalitsuse *ultra vires* korras tegutsemiseks, kuna valla- või linnavalitsus on eksinud

SHS-s sätestatud ulatuses, mahus või eesmärkides. Selline valla- või linnavalitsuse tegevus ei ole lubatud ning seega õigusvastane.

Punkt 3. Täiendavate andmete esitamise nõue

Täiendavate andmete esitamise nõudmine ei ole antud juhul seaduspärane. Valla- või linnavalitsuse sellekohane tegevus on kodanikke eksitav ja õigusvastane, kuna valla- või linnavolikogu on SHS-s sätestatud volitust ületanud.

Punkt 4. SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine

Toetuse väljamaksmise tähtaega on seaduses sätestatuga pikendatud, niisamuti nagu ka määramise ja mittemääramise otsuse teatavakstegemise aega.

Antud grupi reguleerimise valikult tulenevalt reguleeritakse nendes määrustes ka muude sotsiaaltoetuste määramist ja maksmist. Seega ei ole üheselt ja arusaadavalt eristatud ka, millised määruse sätted kohalduvad toimetulekutoetuse määramisele ja maksmisele ja millised teistele sotsiaaltoetustele. See probleem esines läbivalt selle grupi määrustes.

SHS § 22³ lg 2 kohaselt määratakse toimetulekutoetus viie tööpäeva jooksul pärast kõigi dokumentide esitamist, lg 5 lisab, et arvestatud toimetulekutoetuse summa maksab valla- või linnavalitsus kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates. Nimetatud tähtajad on piisavalt konkreetsed, et valla- ja linnavalitsused saaksid neist juhinduda. Autor asub seisukohale, et määrusandja on siinkohal rikkunud põhiseadusest ja seaduses tulenevaid õigusi, PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. PS § 14 lisab, et õiguste ja vabaduste tagamine on kohalike omavalitsuste kohustus. Kohaliku omavalitsuse üksus on vastuollu läinud oma põhiseadusest tuleneva kohustusega volitusnormi järgida. Üksikisiku jaoks tähendab see olulist ebaseaduslikku õiguste riivet, mis ei ole seaduslikult õigustatud.

§ 4. Järeldused

Punkt 1. Volitusnorm

Käesoleva magistritöö 2. peatüki 2. jao § 1 punkt 1, § 2 punkt 1 ja § 3 punkt 1 käsitlesid läbivalt valla- või linnavolikogu määramises viidatud asjakohatut volitusnormi. Käesoleval juhul ei ole aga tegemist nii ränga veaga, mis tooks kaasa määruse tühisuse, kui regulatsioon on enam-vähem

kooskõlas kehtiva asjakohase seadusega. Volitusnormi osas võib väita, et vaadeldavates määrustes esinesid normitehnilised vead. Küll võib aga väita, et määruse kehtetuse toob kaasa olukord, kus määruse volitusnorm pärineb kehtetuks muutunud seadusest. Selliseks olukorraks on viitamine 2007. a riigieelarve seadusele, sest selle alusel ei saa anda 2014. a toetusi, sest riigieelarve seadus võetakse vastu iga eelarve aasta kohta. Seega on mõeldamatu, et 2007. a riigieelarve seaduse aluse, mil eelarvelised vahendid on väiksemad kui 2014. aastal, määratakse riigi eelarvest makstavat toetust 2014. aastaks.

Oluline on selgitada ka seda, et kuigi valla-või linnaelanikule ei pruugi preambulas esitatud seaduse nimi, paragrahvi number, lõige ja punkt öelda palju ning ilma õigushariduseta isikutele ei saagi seda ette heita teadmiste puudumist volitusnormi olulisusest ja toimest. Sellise hoiakuga ei saa aga esineda valla- ja linnaametnikud, täpsemalt öeldes valla- ja linnasekretärid, kes peavad järgima seaduses sätestatud nõudeid määrusandlusele.

Sellest tulenevalt volitusnormi temaatikal pikemalt ei peatuta ning edasi minnakse materiaalse õiguspärasuse vigade analüüsist tõusetunud järelduste tegemisega.

Punkt 2. Toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelu laiendamine

Üksikisiku jaoks tähendab valla- või linnavalitsuse sellekohane tegevus segadust ja selgusetust, kumb regulatsioon kehtib ning seetõttu võidakse jätta ka isikule toetus määramata, viidates valla- või linnavolikogu määrusele. Valla- ja linnaametnikud lähtuvad vallas- või linnas kehtivast toimetulekutoetuse määramist ja maksmist reguleerivast määrusest ning määruses olevatest nõuetest peab lähtuma ka antud valla- või linna elanik, kes soovib toimetulekutoetust saada ning esitab selleks taotluse. Kohaldatavates määrustes on aga, nagu piloteerivast uurimusest selgus, aga pahatihti seaduses sätestatuga esitatud lisaks tingimusi, millega on toetuse andmisest keeldumise aluseid laiendatud. Kohustatud subjektidele omavad sellised määrused kõige otsesemaid tagajärgi toetuse andmisest keeldumise näol. Näitena võib tuua olukorra, kus isik vastab seaduses sätestatud tingimustele ning ta ei kuulu selliste juhtude alla, mis juhul jäetaks toetust määramata (SHS § 22³ lg 3 p 1-3). Vald- või linn on aga oma määruses kehtestanud lisanõude, Meremäe vallas on selleks lisaaluseks toetuseks saadud summade mitteotstarbekas kasutamine (alkoholi tarvitamine jne). Sellisel juhul võib alkoholi tarvitamine jätta isiku toetusest ilma ning seejuures ei ole teada, millisel viisil alkoholi tarbimine kindlaks tehakse. Selline valla- ja linnavalitsuste tegevus külvab rahulolematust ja mittemõistmist valla- ja

linnavalitsusse ning toob abivajajatele kaasa oodatud toetusraha kaotamise ning süvendab abivajadust ja ebavõrdsust.

Veelgi hullem on olukord siis, kui lähtutakse läbisegi seadusest ja vallas või linnas kehtivast määrusest. Selline praktika leiab aset Tähtvere vallas, mille toimetulekutoetuse määramise ja maksmise osas on täpsem ja detailsem uurimustöö¹⁶⁵ tehtud paar aastat tagasi, kuid ka selle ajaga võrreldes ei ole olukord muutunud. Nimetatud uurimustöö autoriga konsulteerides selgus, et Tähtvere valla ametnikega kontakteerudes selgitati tekkinud olukorda selliselt, et kui keegi ei kaeba või ei protesti, rakendatakse määrust; kui vastupidi, siis lähtutakse seadusest. Ka õiguskantsler on viidanud Tähtvere valla toimetulekutoetuse määramise ja maksmise määruse ebakõladele oma seisukohas¹⁶⁶. Haanja valla määrusest selgub aga, et keeldumise alusena on sätestatud ka sotsiaalkomisjoni arvamus, kas taotleja või tema pereliikme kasutuses või omandis olevad vallas- või kinnisasjad tagavad temale ja tema pereliikmetele toimetulekuks piisavad elatusvahendid. Käesoleva töö autor leiab, et selline alus lisaks sellele, et see on seadusega vastuolus, ei ole piisaval tasemel kontrollitav, vaid subjektiivne, lähtuvalt sotsiaalkomisjoni arvamusel, mis on piisav elatusvahend ning seetõttu võib samuti toetus jääda määramata.

Igäühel on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Avaldaja esitab avalduses põhjendused, milles ta näeb õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega. Õiguskantsler võib teha ettepaneku õigusakti kooskõlla viimiseks või kehtetuks tunnistamiseks või esitada selle kohta märgukirja. Õiguskantsleri menetlus on aga inimressurssi arvestades igal juhul aega nõudev ning seni on inimene toetuseta. Kui aga asjaomane volikogu peaks nt keelduma, tuleb õiguskantsleril pöörduda Riigikohtusse ning positiivse tulemuseni jõudmine võib võtta kuid, kogu selle aja on aga taotleja ilma toetuseta.

Antud juhul on toetusest ilmajääjal õigus esitada ka haldusorganile vaie ning viidata puudustele määruse ja seaduse vahel. Kui vaiet ei rahuldata, on võimalik pöörduda halduskohtu poole kaebusega tühistamiseks toetuse mittemääramise otsus ja vaideotsus ning esitada taotlus vallas või linnas kehtiva määruse konkreetsete sätete kohaldamata jätmiseks tuginedes vastuolule põhiseadusega. Kohus saab jätta asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova

¹⁶⁵ K. Paal. Tähtvere Vallavolikogu 18. mai 2007.a määruse nr 6 „Toimetulekutoetuse taotlemise kord Tähtvere vallas“ formaalne ja materiaalne õiguspärasus. Uurimistöö II. Tallinn, 2013, lk 32.

¹⁶⁶ Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks isikute pöördumiste menetlemine. Soovitus nr 7-8/131379/1305400, 30.12.2013. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_sooovitus_oigusparasuse_ja_hea_halduse_ta_va_jargimiseks_isikute_poordumiste_menetlemine.pdf, 02.04.2015.

akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega või Euroopa Liidu õigusega. Peale seda teostab Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust konkreetsete sätete põhiseadusele vastavuse osas. Kuid taas läheb aega ja selle kestel on taotleja, kes vaide esitas, toetusest ilma.

Punkt 3. Toimetulekutoetuse määramise aluste muutmine

Antud juhul on taaskord tegemist tõsise rikkumisega, mis toob kaasa määruse õigusvastasuse. Nimetatud juhul võib samuti toetuse taotleja jääda toetusest ilma, kui vallad või linnad rakendavad vallas või linnas kehtivat määrust. Puka vallavolikogu määruse kohaselt peab mittetöötav toimetulekutoetuse taotleja igas kuus 16 tunni ulatuses osa võtma iseseisvale toimetulekule suunatud rehabilitatsiooni ja õppeprotsessist, mille kohta peab arvestust sotsiaaltöötaja. Nimetatud tingimust ei ole sätestatud seaduses. Sellisel viisil kitsendatakse isiku õigust saada toimetulekutoetust, kui isik nt keeldub ebaseaduslikus rehabilitatsiooni ja õppeprotsessis osalemast määratud mahus võib teeb seda väiksemas mahus. Nimetatud olukord omab reaalselt mõju isiku õigustele saada seaduses sätestatud juhul toetust, mis on toimetulekuks olulise tähtsusega. Teise näitena võib tuua Maardu linna. Toimetulekutoetuse arvestamisel ei arvata üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka ühekordseid toetusi, mida on üksi elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku eelarve vahenditest; puudega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavaid toetusi, välja arvatud puudega vanema toetus ja hooldajatoetus; riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavat kolme- ja enamlapselise ning kolmikuid kasvatava pere toetust; riigi tagatisel antud õppelaenu. Seaduses on sätestatud aga veel 3 alust. Nimetatud reguleerimise valikuga on linn laiendanud *contra legem* seaduses sätestatud aluseid ning seega on võimalik, et toetust saavad need isikud, kes seadusega seda ei peaks saama ning sel juhul saavad kahjustada riigi huvid riigieelarveliste vahendite ostarbekaks ja õigeks jaotamiseks.

Toetusest ilmajääjal on võimalik oma õiguste kaitseks rakendada punktis 2 viidatud õiguskaitsevahenditele.

Punkt 4. Kohustuslike andmete laiendamise ja täiendavate andmete esitamine

Valla- või linnavalitsuse tegevuse tõttu võidakse taotleja taotlus tagasi lükata just sel põhjusel, et esitatud pole kõiki määruses kirjeldatud andmeid. Sel juhul on isik ebaõiglaselt toetusest ilma jäetud ning isiku majanduslikud raskused võivad süveneda. Otepää valla määruse kohaselt tuleb igal aasta esmasel pöördumisel taotlusega koos esitada tunnistused ja lepingud alalise eluruumi

omandiõiguse või üürimise kohta ning koolitõend kesk-, kutse- või kõrgharidust omandavate õpilaste kohta (esitada 2 korda aastas õppimise ja stipendiumi või õppetoetuse saamise kohta), vajadusel tõend elatisraha väljamõistmise kohta. Seaduse kohaselt peab elatise tõend aga olema taotlusele lisatud. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse¹⁶⁷ kohaselt on olemas 4 eri õppetoetust ning siinkohal ei ole täpsustatud, millist silmas peetakse, millega jäetakse ametnikule täielik suva seda ise sisustada. SHS-s on mainitud see, et toimetulekutoetuse arvestamisel ei arvata üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel makstud vajaduspõhist õppetoetust, vajaduspõhist eritoetust ja õppeasutuse moodustatud eritoetuse fondi vahenditest makstud toetust. SHS sättest tulenevalt võib väita, et kuna valla- või linnavalitsus niikuinii ei arvesta sissetuleku hulka vajaduspõhist õppetoetust, vajaduspõhist eritoetust ja õppeasutuse moodustatud eritoetuse fondi vahenditest makstud toetust, siis tekib küsimus, miks küsitakse selliste andmete esitamist, mis ei kuulu niikunii arvestamisele ja kui seda juba tehakse, kas sellise asjaolu pinnalt toimub ka taotluse mitterahuldamine. Teise näitena võib tuua Tudulinna valla määruse, kus lisaks sellele, et on perekonna toimetulekupiir märgitud ikka veel kroonides, tuleb määruse kohaselt mh esitada passikoopiad, sünnitunnistuste koopiad ja alla 16. a isikute õpilaspilet ja koolitõend. Tekib küsimus, kui esitada nt ID-kaardi koopia või jätta sünnitunnistuste koopia esitamata, kas siis jäetakse toetus määramata. Samuti on huvitavaks näiteks Rõuge valla määrukses valla sotsiaalosakonna juhataja pädevusest nõuda täiendavaid andmeid perekonna kohta ning kahtluse korral kontrollida sissetulekuid maksuametis. Selline lai uurimispädevus võib tõsiselt ohtu seada isiku eraelu puutumatus, sest vallaametnik lähtub oma suvast, kas, kellelt ja milliseid täiendavaid andmeid nõuda. Samuti võib tekkida oht süsteemi ärakasutamiseks ametnike poolt, kuna raske on kontrollida ametnike tegelikke motiive sellisel täiendava info hankimisel ja töötlemisel.

Toetusest ilmajääjal on võimalik oma õiguste kaitseks rakendada punktis 2 viidatud õiguskaitsevahenditele.

Punkt 5. Tähtaegade muutmine

Täpsemalt tuleks arutleda, miks on antud küsimuste omatahteline reguleerimine üksikisiku jaoks niivõrd oluline: kui isik loeb SHS-st tulenevat piirangut, mis on täpselt määratletud toimetulekutoetuse taotluse esitamiseks (20. kuupäevaks), siis nt Tähtvere vald oma tähtaja kehtestamisega (5-19. kuupäevaks) oluliselt kitsendanud taotleja taotluse esitamise aega, millest võiks järeldada, et SHS-st tulenev 1-20. kuupäevane ajavahemik ei kehtikski. Selline olukord

¹⁶⁷ Õppetoetuste ja õppelaenu seadus.— RT I 2003, 58, 387.

võib esineda, nt kui isik esitab taotluse 1. kuupäeval ning vald keeldub selle menetlemisest viidates valele esitamise ajale. Kohalikul omavalitsusel ei ole volitust asuda *contra legem* reguleerima seda, mida seadus kehtestab.¹⁶⁸ Arvestades toimetulekutoetuse iseloomu ning seda, et toimetulekutoetust määratakse puudustkannatavatele isikutele, peab vald või linn järgima neid tähtaegu, mis on seaduses, sest vastasel juhul kannatab taotleja ning võib seetõttu kogeda rohkem ebamugavusi, kui seadust järgides. Ütleme otse: seni on ta toetusest kui elatisallikast ilma. Sarnaseid toimeseoseid võib tuua toetuse väljamaksmisega viivitamisega. Taotleja vajab seda raha kiiremas korras ning ei ole üksikisiku huvides väljamaksmise tähtaja pikendamine arvestades ka seda, et isikule on määratud raha kättesaamine seaduses sätestatud tähtaja jooksul ülioluline, rääkimata sellise toimimise ebaseaduslikkusest.

Maksa vallas makstakse toimetulekutoetus välja iga nädala neljapäeval. Sellest võib järeldada, et kui taotlus esitatakse teisipäeval, siis määramine otsustatakse viie tööpäeva jooksul järgmisel teisipäeval ja raha tuleb välja maksta kolme tööpäeva jooksul reedel. Maksa vallas toimub aga toetuse väljamaksmine neljapäeval ja sellest tulenevalt peab taotleja ebamõistlikult kaua ootama (6 päeva) määratud raha, mis on eluks vajalik ja tekitab kindlasti ebamõistlikke ebamugavusi toetuse kättesaamiseni.

Toetusest ilmajääjal on võimalik oma õiguste kaitseks rakendada punktis 2 viidatud õiguskaitsevahenditele. Kuid siin ja kõigi eelmiste punktide kohta märgib autor sedagi, et nagu selgus täiendavalt küsitluste käigus, ei esita taotlejad naljalt vaideid oma õiguste kaitseks.

§ 5. *De lege ferenda*

Käesoleva magistritöö raames läbiviidud piloteeriva uurimuse tulemuste osas on magistritöö autor seisukohal, et õigusloome tase kohalike omavalitsuste tasandil vajab ulatuslikke ja süsteemseid muutusi. Lootusi selleks annab Riigikogu valimiste ja uue valitsusega seoses on võetud kindel suund haldusreformi läbiviimiseks. Valitsuse koalitsioonilepingust selgub, et haldusreform on tihedalt seotud ka muudatustega kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuse tasandil.¹⁶⁹

Nimetatud dokumendist selgub, et haldusreformi üheks eesmärgiks on kindlustada piirkondade konkurentsivõime kasv ning tagada kohalike omavalitsuste võimekus kohalike ülesannete täitmisel. Haldusreformi põhimõtted on viseeritud punktides 4.35-4.43 ning selle kohaselt

¹⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-14-04, p 17.

¹⁶⁹ Vt viide 3.

peavad omavalitsused objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate kriteeriumide põhjal ühinema. Seaduse tasandil määratakse kindlaks omavalitsuste ülesanded ja reguleeritakse omavalitsuste ühisasutuste tegevus, et omavalitsused saaksid tagada teenuste osutamise ühtlaselt kõikjal Eestis. Kriteeriumidele vastavatele omavalitsustele võimaldatakse lisaks omavalitsuslikele ülesannetele osutada ka riigi poolt rahastatud riiklikke ülesandeid. Kaasajastatakse riiklikku järelevalvet omavalitsuste üle ning antakse maavalitsuste olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded võimalusel üle kriteeriumidele vastavatele omavalitsustele. Ühtlustatakse riigi tasemel harukondlik ja regionaalne juhtimine ning territoriaalplaneerimine.

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* on, et sellest tulenevalt tuleks kriitiliselt hinnata ka kohalikul tasandil ressursside suunamisel määrusandluse parandamiseks, et ka **HÕNTE rakendamist valdades ja linnades saaks võrrelda ministriumite tasemega.**

Õigusloome kvaliteedi tõstmine kohalikul tasandil on oluline element kogu riigi EL nõuete kohase hea õigusloome tava kindlustamisel ja lõppastmes PS § 14 põhiseadusliku kohustuse realiseerimisel. Autor leiab, et EL hea õigusloome tava nõuete tagamine on vältimatu riiklik ülesanne, mis peab hõlmama täielikult ka kogu KOV süsteemi kui inimesele subsidiaarselt lähima tasandi.

Autor märgib ka seda, et hea õigusloome tava kindlustav kurss integreerub Euroopas on selgelt määratletud juba rohkem kui kaks aastakümnet tagasi.¹⁷⁰ Selle kursi praktiline väärtus on igäihe õiguste ja vabaduste täielik tagamine kooskõlas PS ja seadusega. Voluntarismil ja omavolil õigusloomes, mis viivad ebaseaduslike õigustuste, kohustuste ja keeldude kehtestamiseni, õigusriigis kohta olla ei tohi.

¹⁷⁰ Vt Euroopa Ühendused. Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühine normitehnika juhend ühenduse institutsioonides õigusloomega tegelejatele. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2008. Juhendi sissejuhatus lk-del 5-6 leiame, et: „Alates Edinburgh’i Euroopa Ülemkogust 1992. aastal on vajadust parema õigusloome ehk selgemate, lihtsamate ja heale õigusloome tavale vastavate õigusaktide järele tunnustatud kõrgeimal poliitilisel tasandil. Nõukogu ja komisjon on astunud samme nende nõuete täitmiseks (*viide 1 teksti joone all: Nõukogu 8. juuni 1993. aasta resolutsioon ühenduse õigusaktide koostamise kvaliteedi kohta (EÜT C 166, 17.6.1993, lk 1. Komisjon: Õigusloome poliitika üldised suunised, dokument SEK(1995) 2255/7, 18.1.1996.*). Seda kinnitati veelkord Amsterdami lepingu lõppaktile lisatud deklaratsioonis nr 39 ühenduse õigusaktide väljatöötamise kvaliteedi kohta. Selle deklaratsiooni tulemusena võtsid kolm ühenduse õigusloomega seotud institutsiooni – Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon – 22. detsembri 1998. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega (*viide 2 teksti joone all: 22. detsembri 1998. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe ühenduse õigusaktide koostamise üldiste kvaliteedisuuniste kohta (EÜT C 73, 17.3.1999, lk 1.)*) vastu ühised suunised, et parandada ühenduse õigusloome kvaliteeti.

Autor on *de lege ferenda* seisukohal, et haldusreformi käigus oleks võimalik realselt organiseerida õigusloome juristi ametikoha või koguni õigusbüroo loomist maakondlikul tasandil. Selline on ka Soome lähenemine. Nimetatud viisil saaks tagatud ka hea ning toimiv õigusloome protsess kohalikul tasandil.

Autor leiab *de lege ferenda*, et vältimatu on hõlmava üleriikliku koolitamise süsteemi loomine valla- või linnavalitsuse ametnike ning poliitikute tasandil. Praegu selline hõlmav ja teaduslikel alustel programmidele rajanev ühtne üleriiklik süsteem täiesti puudub. Autor sõandab käesoleva uurimistöo tulemuste valguses väita, et HÕNTE nõuded käivad ilma eriettevalmistuseta KOV poliitikutele-otsustajatele ja ametnikele lihtsalt üle jõu. Ka ei sisalda nt praegu kättesaadavad koolitusprogrammid süvitsi ja süsteemset õigusloomekoolitust spetsiifiliselt KOV töötajatele.

Autor leiab *de lege ferenda*, et koostöö tihendamine ülikoolidega aitaks vaieldamatult tõsta õigusloome protsessi kvaliteeti ning arendada sellega tegelevate ametnike oskusi hea õigusloome tava järgimiseks.¹⁷¹ Erikoolituste läbiviimiseks valla- või linnavalitsuse juures töötavate ametnike seas oleks kaalumiskoht. Uuringu- ja koolitusastuse jaoks on kaalumiskoht ka see, kas oleks vajalik taastada Eesti Haldusjuhtimise Instituut, mis 2000ndate alguseks likvideeriti, või hakkab seda kordineerima mõni teine asutus, nt luua Siseministeriumi alla kordineerimiskeskus.

Kõigi ülalpakutud ideede teostamine saab alguse tahtest ja teadmisest, et muutusi on vaja, arvestades kasvõi käesoleva magistritöö raames läbiviidud piloteeriva uurimuse tulemusi.

¹⁷¹ Autor leidis nt Justiitsministeriumi kodulehelt parema õigusloome ning õigusaktide mõjude hindamise koolituse programmi, mis on koostatud TÜ poolt juba 2009.a. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/>, 02.05.2015.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös koos seda piiritleva piloteeriva uurimusega uuriti toimetulektoetuse määramise ja maksmise määruste reguleerimispraktikat, milliseid vigu vallad ja linnad reguleerimisel teinud on ning millised elulised asjaolud on valla- ja linnavolikogude regulatsioonide tekke taga. Töö autori isiklikumat laadi eesmärk oli ka esiteks teoreetiliste teadmiste praktikas rakendamise kogemuse saamine ning teiseks teada saada, millised probleemid ja elulised asjaolud on volikogude ja kohalike valitsuste regulatsioonide tekke taga.

Magistritöös leidis kinnitust sissejuhatuses püstitatud hüpotees selle kohta, et valla- ja linnavolikogud ei suuda erinevatel põhjustel SHS-st tulenevast volitusnormist rakendusmäärusi komponeerides järgida SHS-s sätestatud volitusnormi **eesmärke, piiriseid ja mõtet**, mis õigusliku tagajärjena võivad tuua kaasa isikute õiguste ja vabaduste ebaproportsionaalset piiramist ja koguni rikkumist.

Valla- ja linnavolikogud ei ole toimetulektoetuse määramist ja maksmist korraldavat regulatsiooni välja töötades lähtunud SHS-st tulenevast volitusnormist, millega antakse valla- ja linnavolikogudele pädevus korraldavaks tegevuseks, mitte aga iseseivaks nõuete ja aluste süsteemi loomiseks ning sellest tulenevalt ei ole määrused kooskõlas SHS-s sätestatud volitusnormi eesmärkide, piiride ja mõttega. Määrustes esineb ka mitmeid materiaalse õiguspärasuse riiveid, mis isiku õigusi kõige intensiivsemal moel mõjutavad. Selleks on toimetulektoetuse andmisest keeldumise loetelu laiendamine, toimetulektoetuse määramise aluste muutmine, kohustuslike andmete küsimise laiendamine ja täiendavate andmete esitamine, tähtaegade muutmine. Kohalikud omavalitsused on seadustes sätestatu pinnalt vastutavad elanike heaolu eest ning seetõttu on vajalik, et nad oma kohustusi õiges mahus ja õigel viisil täidaks.

Materiaalne õigusvastasus seisnes asjaolus, et määrustes on ületatud oma pädevust ning asutud reguleerima seda, mis ei kuulu valla- või linnavolikogu pädevusse. Magistritöö autori isiklikku laadi eesmärk sai täielikult täidetud ning teoreetiliste teadmiste praktikas rakendamise kohta tulid nii mõnedki kogemused juurde.

Sissejuhatuses mainitud uurimisküsimustele (millised on kohaliku omavalitsuse organite õigusaktide legaliteedi- ja legitiimsusnõuded; kuidas on reguleeritud toimetulektoetuse määramine ja maksmine valdades ja linnades; milliseid vigu on valla- ja linnavalitsused toimetulektoetuse määramist ja maksmist reguleerivates määrustes teinud ja millist mõju see

üksikisikule avaldab; kuidas oleks võimalik antud olukorda lahendada) antakse järgnevad ülevaatlikud vastused.

Kohaliku omavalitsuse organite õigusaktide legaliteedi- ja legitiimsusnõuetest rääkides võib neile viidates mainida, et tegemist on üleüldiste ja läbivate põhimõtetega, mis tagavad kohaliku omavalitsuse organite määruste formaalse ja materiaalse õiguspärasuse. Kohalik omavalitsus nagu ka varasemalt mainitud sai, on üksikisikule kõige lähemalseisvamaks avalikuks võimuks. Toimetulekutoetuse määramine ja maksmine nagu ka kõikide teiste riiklike toetuste määramine ja maksmine toimub valla- või linnavalitsuse ametnike poolt. Toetuse määramise või mittemääramise otsus tehakse toetudes vallas või linnas kehtivale toimetulekutoetuse määramist ja maksmist reguleerivale korrale, mis võib olla sätestatud ka sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korras.

Magistritöö temaatika uurimiseks on käesoleva magistritöö autor edastanud kõikidele piloteeriva uurimuse kogumi moodustanud valdadele ja linnadele küsimustikud. Koostatud küsimustikud on lisatud ka käesoleva magistritöö juurde (Lisa 1 ja Lisa 2). Piloteeriva uurimuse raames viidi kõigi kolme reguleerimisviisi osas valdade ja linnadega (kokku 71 valda ja linna) läbi küsimustiku vormis intervjuu (Lisa 1 ja Lisa 2), millele vastas tähtaegselt 6 omavalitsuse üksust ja 1 omavalitsus vastas nädal hiljem.

Käesoleva magistritöö raames läbiviidud piloteeriva uurimuse raames on selgunud, et vallad ja linnad on toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korda mahu poolest reguleerinud kolmel erineval viisil. Samuti on oluline mainida, et keegi valla- ja linnavolikogudest ei ole reguleerimist delegeerinud edasi valla- või linnavalitsustele.

Esimesel juhul on vald või linn kehtestanud toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korra. Sellise viisi kasuks on otsustanud 16 valda ja linna. Käesolevas grupis ei leidunud ühtegi valda ega linna, kes oleks toimetulekutoetuse määramise ja maksmise määrust seadusele vastavalt reguleerinud SHS-s sätestatud piirides, eesmärkides ja mahus. Esinenud probleemidest võib tuua välja järgneva kogumi: asjakohatu volitusnorm, toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelu laiendamine, toimetulekutoetuse määramise aluseks olevate nõuete muutmine, SHS-s sätestatud kohustuslike andmete esitamise loetelu on laiendatud ning vallas/linnas nõutakse täiendavate andmete esitamist, SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine (taotluse esitamise tähtaega on kitsendatud, toetuse väljamaksmise tähtaega on SHS-ga võrreldes pikendatud või toetuse määramise ja mittemääramise otsuse tegemise tähtaega on pikendatud).

Teisel juhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, mille üheks peatükiks on toimetulekutoetuse määramine ja maksmine. Sellise viisi kasuks on otsustanud 29 valda ja linna. Ka selles grupis ei leidunud ühtegi valda ega linna, kes oleks toimetulekutoetuse määramise maksmise regulatsiooni kehtestanud seadusele vastavas mõttes, piirides ja eesmärkidel. Ka selle grupi reguleerimise probleemidena saab tuua välja asjakohatu volitusnormi, SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse keeldumise aluste laiendamine, SHS-s sätestatud kohustuslike andmete esitamise loetelu laiendamine ning täiendavate andmete esitamise nõudmine, SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine (toimetulekutoetuse väljamaksmise tähtaega ja määramise/mittemääramise otsuse tähtaega on pikendatud seadusega võrreldes).

Kolmandal juhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, milles on ühe osana (nt paragrahvina, lausena) mainitud toimetulekutoetuse määramine ja maksmine. Sellise viisi kasuks on otsustanud 26 valda ja linna. Ka käesolevas grupis ei leidunud ühtegi omavalitsust, kus oleks toimetulekutoetuse määramise ja maksmise osas lähtunud seaduses sätestatust. Küll peab mainima seda, et mahu poolest oli just selles grupis regulatsioon toimetulekutoetust puudutavas osas kõige väiksem ning seega ei olnud sisulise poole pealt antud grupis nii palju sätteid võrreldes eelnevate gruppidega, mida uurida. Sellest tulenevalt ei esinenud antud grupi määrustes ka arvuliselt nii palju reguleerimisvigu kui teistes gruppides. Sellest olenemata esineb ka väga palju kaalukaid vigu. Nimetatud reguleerimise viisi probleemidena leidis töös käsitlemist asjakohatu volitusnorm, SHS-s sätestatud toimetulekutoetuse keeldumise aluste laiendamine, täiendavate andmete esitamise nõue, SHS-s sätestatud tähtaegade muutmine (pikendatud toetuse väljamaksmise, määramise ja mittemääramise otsuse teatavakstegemise tähtaega).

Asjakohatu volitusnorm iseenesest ei too veel kaasa määruse tühisust, kui regulatsiooni *per se* on enam-vähem kooskõlas kehtiva asjakohase seadusega seega võib asjakohatu volitusnormi osas võtta seisukoha, et tegemist on normitehnilise veaga va. erandlikud juhud, kui määruses on viidatud kehtetule seadusele.

Materiaalse õiguspärasuse rikkumiste osas leidis käsitlemist toimetulekutoetuse andmisest keeldumise loetelu laiendamine, toimetulekutoetuse määramise aluste muutmine, kohustuslike andmete loetelu laiendamine ja täiendavate andmete esitamine, tähtaegade muutmine. Sellised vead määrustes toovad kaasa selle määruse õigusvastasuse ning määruses kehtestatud regulatsioon omab reaalseid õigusmõjusid taotlejale ning kõige tõsisem tagajärg on toetuse

mittemääramine, mis omakorda tähendab abivajaduse süvenemist ja majandusliku olukorra ja perekonna toimetuleku halvenemist.

Läbiva käitumismustrina, mis selgus piloteeriva uurimuse andmete läbitöötamisel, võib välja tuua ka selle, et maakonna põhiselt on valitud sama toimetulekutoetuse reguleerimise viis. Valdade vastuste kohaselt on enne regulatsiooni väljatöötamist tutvutud teiste valdade samasisuliste aktidega. Sellest tulenevalt esines maakonna vallas ja linnas sarnaseid vigu. Selline organiseeritud käitumine, arvestades toimetulekutoetuse taotlejate sotsiaalse haavatuse olukorda, loob alused laiapõhjalisteks isiku õiguste rikkumiseks. Antud probleemide kaardistamine tõstab antud magistritöö olulisust ja vajalikkust ka haldusreformi kontekstis. Haldusreformi käigus oleks võimalik ka kohaliku tasandi õigusloome kvaliteeti tõsta ning minimeerida ulatuslike isikute õiguste rikkumisi, mis antud juhul toimetulekutoetuse valdkonnas on pigem reegel kui erand. Käesolev magistritöö pakub kindlat aluspinda edasiste sammude planeerimiseks, antakse vajalik ülevaade praegusest olukorrast, kuidas toimub toimetulekutoetuse reguleerimine Eestis ja mis tasemel ning milliste mõjudega. Haldusreformi edukaks läbiviimiseks on selline teadmine väga oluline. Seadusandja on HÕNTE rakendamise teinud kohustuslikuks nii ministriumitele kui ka kohaliku omavalitsuse organitele määrusandlusõiguse piires. Sellest tulenevalt ei saa eirata käesoleva piloteeriva uurimuse pinnalt selgunud tõdemust, et valla- ja linnavolikogude ning valla- ja linnavalitsuste ametnikud ei oma ülevaadet oma õiguste ja kohustuste mahust.

Käesolev magistritöö loob aluse teiste kohaliku omavalitsuse organite *intra legem* korras antud määruste legaliteediprobleemide õiguslike mõjude uurimiseks mõnes teises valdkonnas, et luua tervikpilt kohalike omavalitsuste organite tasemel toimuvast määrusandlusest. Arvestades asjaolu, et kohaliku omavalitsuse õiguse valdkonnas tehakse magistritöid väga vähe, doktoritöid on koostatud vaid üks Vallo Olle poolt, on antud magistritöö oluline täiendus antud valdkonna uurimiseks.

SHS kodifitseermise käigus plaanitakse muuta ka toimetulekutoetuse määramist ja maksmist puudutavaid sätteid. Kodifitseerimise üheks põhjuseks võib pidada ka seda, et regulatsioon ei ole piisavalt arusaadav ka rakendajale ning ka see aitaks kindlasti kaasa õigusselguse loomisele.

About the legal influences of legality concerns connected to the *intra legem* regulations issued by the local government bodies

SUMMARY

The institution of local government is the basis of nowadays society model, making it an important partner to the central government. Therefore local governments have a broad autonomy. Social sphere affects everybody in the state and local government level.

The purpose of present master`s thesis is to research the *intra legem* regulations concerning the application and calculation subsistence benefit issued by the local government bodies.

The basis of current master`s thesis is determined by a research work which is carried out by all of the local government bodies in Estonia regulating subsistence benefit. The author of current work tried to collect information and systematize information what kind of mistake have local government bodies made and what influences do the mistakes have connected to the application and calculation of subsistence benefit.

The author tried to give suggestions how to solve the problem of malpractice connected to the local government bodies. A more personal aim was to collect personal experience concerning social benefits area and find out the reasons for that kind of activity carried out by the local municipality authorities.

The hypothesis of current work was that rural municipality or city councils do not carry out with the limits, concept and objective of the provision delegating authority on Social Welfare Act and therefore is in conflict with the provision delegating authority. Regulations have many infringements with the material legality and therefore conclude with disproportionate restriction and violation of citizens rights and freedoms.

Before the master`s thesis was drafted, a determined research work to map the problems was carried out by the author between period of summer 2014 to spring 2015. The scope of the work is analyzed in the current work.

The hypothesis was supported by the conclusions connected to the determined research work carried out prior to the master`s thesis and by the answers of the representatives of local

government bodies. Due to that, the current work has empirical value gathering the information from the source.

The local government bodies have conducted an *ultra vires* activity regulating the application and calculation of subsistence benefit.

Researched regulations have formal and material legality infringements. One, as mentioned, was provision delegating authority. Although these infringements do not conclude with annulling of the regulation.

Material legality infringements, (expanding the scope of refusing to grant the benefit, changing the scope of granting the benefit, expanding the scope of mandatory data and asking for other non regulated data, changing deadlines), in the other hand, conclude with annulling the regulations. Those kind of errors during regulating process have the biggest influences towards the obliged subjects. Our Legal Chancellor has said in various times that kind of regulating practice is wildly common on Estonian local governments bodies. Local governments bodies have exceeded their legal capacity.

Current master`s thesis was divided into 2 chapters due to the better understanding of the topic concerned. First chapter gave an overview of the legality and legitimacy requirements of legal acts drafted by the legal governments bodies. Those principles grant the formal and material legality of regulations. The application and calculation of subsistence benefits are determined by the local government bodies officials. The decision of granting the benefit is based on the regulation of current city or rural municipality. The regulation can be issued on its own or as a part of the regulation concerning the social benefits.

During the determined research work a questionnaire was carried out among all of the legal government bodies (body of 71). Only 7 of them answered.

As it appeared, local government bodies have regulated the topic of subsistence benefit in 3 different ways.

The first selection was a specific application and calculation of subsistence benefit regulation. 16 rural municipalities and cities have regulated the subsistence benefit in that way. Unfortunately, there were no regulations which were drafted in the limits, concept and objective of the provision delegating authority. Regulating problems that occurred on the group, were irrelevant provision

delegating authority, expanding the scope of refusing to grant subsistence benefit, changing the requirements of granting a benefit, expanding the scope of asking mandatory data and asking complimentary data, changing deadlines.

On the second choice of regulation, local government bodies have drafted a social benefits regulation, but one chapter of it is application and calculation of subsistence benefit regulation. 29 rural municipalities and cities have selected that kind of regulating method. Unfortunately, there were no regulations which were drafted in the limits, concept and objective of the provision delegating authority. Regulating problems that occurred on the group, were irrelevant provision delegating authority, expanding the scope of refusing to grant subsistence benefit, expanding the scope of asking mandatory data and asking complimentary data, changing time limits.

On the third case, rural municipality or city has have drafted a social benefits regulation, but one part (for example section, sentence) of it is application and calculation of subsistence benefit regulation. 26 cities and rural municipalities have regulated subsistence benefit in that way. Unfortunately, there were no regulations what were drafted in the limits, concept and objective of the provision delegating authority. Although the amount of scope connected to the subsistence benefit was the smallest. Connected to the previous sentence, the number of provisions to analyze was the smallest. Regulating problems that occurred on the group, were irrelevant provision delegating authority, expanding the scope of refusing to grant subsistence benefit, expanding the scope of asking complimentary data, changing time limits.

Material legality infringements have the biggest impact to applicants due to the granting or non granting of the benefit. Due to that, the financial situation and welfare of the family can worsen.

Behaviour pattern all similar to the regulating bodies analyzed on current work, is the similarity of choices made while choosing the regulating way. Officials have explained it with accessing other same county regulations. Therefore similar mistakes occur on the regulations issued by the same county local government bodies regulations. That kind of behaviour establishes a situation where human rights are violated.

Establishing the ground of problems lifts the importance and necessity of current master`s thesis regarding the context of Estonian administrative reform. During the process of administrative reform the quality of legislative drafting can be boosted on the local ground and it is possible to minimize the infringements of citizen`s rights that nowadays is rather a rule than an exception.

Current master`s thesis provides a ground to plan further steps and giving an overview of the situation right now. Know-how for a successful administrative reform needs a critical minimum to plan further steps of the reform. The legislative body of Estonia has made the rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting obligatory to the ministries and local government bodies drafting regulations. Therefore it is substantially important that the local government bodies have at least the same good quality legislative drafting for the collaboration of bodies in local and in state level. It is relevant not to ignore the reality of current legal situation and the fact that rural municipality and city council, rural municipality and city government officials do not understand the legal rights and obligations they have under the law connected to the subsistence benefit regulations on their cities and rural municipalities.

Current master`s thesis provides a base for further researches about the legality and legitimacy requirements of legal acts drafted by the legal governments bodies to give a more wider abstract about the current legislative situation in Estonia. Regarding the fact that master`s and doctor`s thesis in local government law compared to any other branch of law, is not well researched, is necessary to explore the area of local government law.

The codification process of Social Welfare Act concerns the provisions of subsistence benefit aswell. One reason for that would be the lack of clarity of the Act itself therefore it is not fully understood by the officials of the rural municipality and city council, rural municipality and city governments. Therefore it is important to carry on the research work in the current area.

Nimi: Krete Paal

Allkiri:.....

Allkirjastamise kuupäev: 04.05.2015

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud kirjanduse loetelu

1. Aedmaa, A; Lopman, E; Parrest, N; Pilving, I; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001.
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
4. Annus, T; Aaviksoo, B. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica eriväljaanne 2002.
5. Anton, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Juridica 1998 VI.
6. Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2005.
7. Csekey, S. Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järgi. J. Erne (koost). Õigusteadlaste päevad 1922-1940. Protokollid.
8. Eliaser, R. Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt (kootanud A.-T. Kliimanni loengute põhjal). Tartu: Reta 1939.
9. Ernits, M. Määruse mõiste. Õiguskeel 2010 3.
10. Euroopa Ühendused. Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühine normitehnika juhend ühenduse institutsioonides õigusloomega tegelejatele. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus 2008.
11. Gern, A. Deutsches Kommunalrecht. Zweite neubearbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1997.
12. Jürgens, A. Määrusandlus ja selle põhiseaduslikud piirid. Magistritöö. Tartu 2013.
13. Kaljumäe, S. Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve ja haldusajade lahendamisel. Kogumikus: Riigikohus. 2000. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2001.
14. Kliimann, A.-T. Administratiivakti teooria. Tartu: Akakdeemiline Kooperatiiv 1932.
15. Kliimann, A.-T. Sisekaitse. Tartu: Õigus 1935.
16. Kliimann, A.-T. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939.
17. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
18. Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsgerecht. 4. Aufl. München: Beck 1985.
19. Merkl, A. Allgemeines Verwaltungsgerecht. Wien, Berlin: Springer 1927.

20. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõigulikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. *Juridica* 2000 VIII.
21. Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. *Juridica* 2011 I.
22. Merusk, K; Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
23. Merusk, K. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. Tartu: Juristide Täienduskeskus 1995.
24. Merusk, K; Kiviorg, M; Sõlg, R; Pilving, I; Olle, V; Mõttus, A. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 1999.
25. Männiste, S. Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus. *Juridica* 2002 III.
26. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura, 2004.
27. OECD. The Battle against Exclusion. Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands, and Norway. 1998 Vol 2.
28. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö. Tartu 2002.
29. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014.
30. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002 VIII.
31. Olle, V. Munitsipaalõigus: loengukonspekt. Tallinn: Juura 2004.
32. Olle, V. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Iuridicum 2001.
33. Paal, K. Tähtvere Vallavolikogu 18. mai 2007.a määruse nr 6 „Toimetulekutoetuse taotlemise kord Tähtvere vallas“ formaalne ja materiaalne õiguspärasus. Uurimistö II. Tallinn, 2013.
34. Saarmets, V. Konstitutsioonilistest seadustest. *Õiguskeel* 2009, 4.
35. Schneider, H. Riik ja ühiskond teoreetilis-metodoloogilisest aspektist. *Juridica* 1997 X.
36. Schneider, H; Saaremäel-Stoilov, K. Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet Eestis. Riigikogu Toimetised 2007 16.
37. Schöber, P. Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2003.
38. Stober, R. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer 1996. 2. völlig neu bearb. und erw. Aufl.
39. Suur, Õ. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse eksternse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. Magistritöö. Tartu 2007.

40. Waechter, K. Kommunalrecht: ein Lehrbuch. Dritte, überarb. Aufl. Köln: Heymanns 1997.

Kasutatud normatiivaktide loetelu

41. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349...RT I 2011, 27.04.2011, 2.
42. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II 1994, 26, 95...RT II 2011, 08.03.2011, 3.
43. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354... RT I 2011, 23.02.2011, 3.
44. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.
45. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558...RT I 2013, 26.03.2013, 6.
46. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323...RT I 2012, 22.12.2012, 11.
47. Õppetootuste ja õppelaenude seadus. – RT I, 04.12.2014, 9.
48. 2014. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 28.12.2013, 10.

Kasutatud kohtupraktika loetelu

Riigikohtu halduskolleegiumi otsused

49. RKHKo 3-3-1-54-07.
50. RKHKo 3-3-1-95-07.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused

51. RKPJKo 3-4-1-3-96.
52. RKPJKo 3-4-1-3-98.
53. RKPJKo 3-4-1-11-98.
54. RKPJKo 3-4-1-2-00.
55. RKPJKo-d 3-4-1-6-00.
56. RKPJKo 3-4-1-1-02.
57. RKPJKo 3-4-1-6-02.
58. RKPJKo 3-4-1-3-04.
59. RKPJKo 3-4-1-14-04.
60. RKPJKo 3-4-1-4-07.
61. RKPJKo 3-4-1-2-09.
62. RKPJKo 3-4-1-16-09.

63. RKPJKo 3-4-1-13-11.
64. RKPJKo 3-4-1-67-13.

Riigikohtu üldkogu otsused

65. RKÜKo 3-4-1-7-01.
66. RKÜKo 3-1-3-10-02.
67. RKÜKo 3-4-1-1-05.
68. RKÜKo 3-4-1-8-09.

Elektroonilised allikad

69. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.sotsdem.ee/wp-content/uploads/2015/04/RE-SDE-ja-IRLi-valitsusliidu-lepe.pdf>, 27.04.2015.
70. Eesti Statistikaameti koduleht. Sotsiaalne kaitse. Pensionärid ja toimetulekutoetused. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.stat.ee/ppe-44740>, 04.05.2015.
71. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#TvIEp5Ew>, 04.05.2015.
72. Justiitsministeeriumi koduleht. Parema õigusloome ning õigusaktide mõjude hindamise koolituse programm, 2009. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/>, 03.05.2015.
73. President Toomas Hendrik Ilvese aastavahetuse pöördumine 31. detsembril 2014. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/10928-2014-12-31-14-35-00/index.html>, 04.05.2015.
74. Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Kohalik omavalitsus Eestis. Siseministeerium, 2008. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: https://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik_omavalitsus_Eestis_2008.pdf, 05.02.2015.
75. Sotsiaalministeerium: toimetulekutoetuse maksmise otsustab kohalik omavalitsus. Internetiportaal DELFI 3.06.2014. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/sotsiaalministeerium-toimetulekutoetuse-maksmise-otsustab-kohalik-omavalitsus?id=68807327>, 03.05.2015.
76. Truuväli, J-E. Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. 26.09.2002

– RTL 2002, 113, 1643. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/204056>, 21.01.2015.

77. Õiguskantsler. Märgekiri kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud volitusnormi põhiseadusele vastavusest. Märgekiri nr 6-1/100108/1007193, 14.12.2010. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-volitusnorm-koerte-ja-kasside-pidamise-eeskirjade-kehtestamiseks>, 20.11.2012.

78. Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks isikute poordumiste menetlemine. Soovitus nr 7-8/131379/1305400, 30.12.2013, Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_sooovitus_oigusparasuse_ja_he_a_halduse_tava_jargimiseks_isikute_poordumiste_menetlemine.pdf, 02.04.2015.

79. Õiguskantsleri kantselei. Õiguskantsleri 2002. a tegevuse ülevaade. Tallinn 2003. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/2002>, 14.01.2015

80. Õiguskantsleri kantselei. Õiguskantsleri 2009. a tegevuse ülevaade. Tallinn 2010. Arvutivõrgus kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/ylevaade%202009>, 20.12.2015.

LISAD

Lisa 1 Küsimustik

Käesoleva magistritöö raames läbiviidud piloteeriva uurimuse raames on selgunud, et vallad ja linnad on toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korda mahu poolest reguleerinud kolmel erineval viisil. Esimesel juhul on vald või linn kehtestanud toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korra. Teisel juhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, mille üheks peatükiks on toimetulekutoetuse määramine ja maksmine. Kolmandal juhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, milles on ühe osana (nt paragrahvina, lausena) mainitud toimetulekutoetuse määramine ja maksmine.

Selle tõttu oleks väga vaja lisateavet, mille kohta olen koostanud alljärgneva küsimustiku. Palume vastata küsimustele kahe nädala jooksul hiljemalt 20.03.2015. Vastused võib paigutada kohe vahetu küsimuse järgi. Nagu küsimustest näete, eeldavad vastused mitte ei/ja stiili vaid on intervjuu tüüpi. Palun ankeedi lõppu lisada kindlasti vahetu vastaja ees- ja perenimi ning amet.

Ette tänades Teie Krete Paal.

=====

- 1) Kuna praktikas on ilmnenud, et valdades/linnades on reguleeritud toimetulekutoetuse määramist ja maksmist kolmel viisil, siis millistel kaalutlustel valiti Teie vallas/linnas selliseks viisiks:
 - a) eraldi toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korra?
 - b) osana sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast?
 - c) peatüki sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast?
- 2) Kas küsimuses 1 viidatud mistahes reguleerimise viis põhjustas valikul debatte poolt ja vastu? Kui jah, siis millistel õigusloomelistel kaalutlustel jäädi valitud viisi juurde?
- 3) Kas Teie vallas/linnas kehtiva määrusena kehtestatud regulatsioonide täitmiseks antud toimetulekutoetuse määramise/mitemääramise korraldusi on vaidlustatud:
 - a) haldusmenetluse korras?
 - b) kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 33 lg 1 korras?
 - c) kohtu korras?
- 4) Kas toimetulekutoetust puudutava määruse regulatsiooni osas on Teie vallas/linnas püütud KOKS § 32 lg 1 korras korraldada rahvaalgatusi selle:
 - a) vastuvõtmiseks?
 - b) muutmiseks?
 - c) kehtetuks tunnistamiseks?
- 5) Kas otsuskoogu kasutas toimetulekutoetust puudutava regulatsiooni väljatöötamiseks:
 - a) konsultatsioonifirma abi?
 - b) advokaadibüroo abi?
 - bb) Kui jah, siis millise?
 - c) õigusbüroo abi?

- d) MTÜ abi?
 - e) äriühingu abi?
 - f) valla-/linnakantsleile oma juristi abi?
 - g) maakondliku liidu juristi (juriidilise teenistuse) abi?
- 6) Kui sotsiaalhoolekande seadusest (SHS-st) on valikuliselt võetud üle loetelud, siis millistel kaalutlustel jäeti Teie vallas/linnas kehtivast määruses välja need punktid, mida ülevõetud loetelus mainitud pole?
 - 7) Kui SHS-s on sätestatud kindlad tähtajad ja need lahknevad Teie vallas/linnas kehtiva määruse tähtaegadest, siis millistel kaalutlustel kehtestati määruses teistsugused tähtajad?
 - 8) Kui SHS-s on sätestatud konkreetsete andmete loetelu, mida isik peab toimetulekutoetuse saamiseks esitama, siis millistel kaalutlustel on SHS-s sätestatud andmete loetelu Teie valla või linna määruses laiendatud/kitsendatud?
 - 9) Kui määruses on kehtestatud eraldi toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord, siis miks otsustati volitusnormis viidata:
 - a) KOKS § 6 lg-le 1?
 - b) KOKS § 22 lg 1 p-le 5?
 - c) KOKS § 6 lg 3 p-dele 1 ja 2?
 - d) KOKS § 6 lg-dele 1 ja 2?
 - e) valla/linnavolikogu protokollilisele otsusele?
 - f) sotsiaalkomisjoni ettepanekule?
 - 10) Kui on otsustatud toimetulekutoetuse regulatsiooni sätestada osana sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast, siis miks otsustati volitusnormis viidata:
 - a) KOKS § 6 lg-le 1?
 - b) KOKS § 22 lg-le 2?
 - c) KOKS § 22 lg 1 p-le 5?
 - d) KOKS § 6 lg-le 1 ja 3?
 - e) kahe valla ühinemislepingutele?
 - f) põhimäärusele?
 - 11) Kui on otsustatud toimetulekutoetuse regulatsioon sätestada peatükina sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast, siis miks otsustati volitusnormis viidata:
 - a) KOKS 6 lg-le 1?
 - b) KOKS § 22 lg 1 p-le 5?
 - c) põhimäärusele?
 - d) antud valla- või linnavolikogu sotsiaalkomisjoni ettepanekule?
 - e) halduskohtumenetluse seadustikule (HKMS-le)?
 - 12) haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kas Teie vallas/linnas kehtestatud toimetulekutoetust puudutav määrus on Teie arvates:
 - a) subjektiiv-teleoloogilisel ehk ajaloolisel tõlgendamisel SHS eesmärkidega ehk sellega, mida seadusandja soovis saavutada, ühilduv?
 - aa) Kui jah, siis kas tutvusite saadaolevate materjalidega, nt 2011 Reformierakonna ja IRL-i ning 2014 Reformierakonna ja SDE koalitsioonilepingutega, Riigikogu sotsiaalkomisjoni protokollide ja stenogrammidega?

- b) Kuidas sai täitja ehk valla-/linnavolikogu aru SHS toimetulekutoetust puudutavate volitussätete *piiridest* ja *mõttest*?

Lisa 2 Puka, Torgu ja Saarde vallale saadetud küsimustik

Käesoleva magistritöö raames läbiviidud piloteeriva uurimuse raames on selgunud, et vallad ja linnad on toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korda mahu poolest reguleerinud kolmel erineval viisil. Esimesel juhul on vald või linn kehtestanud toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korra. Teisel juhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, mille üheks peatükiks on toimetulekutoetuse määramine ja maksmine. Kolmandal juhul on vald või linn kehtestanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra, milles on ühe osana (nt paragrahvina, lausena) mainitud toimetulekutoetuse määramine ja maksmine.

Selle tõttu oleks väga vaja lisateavet, mille kohta olen koostanud alljärgneva küsimustiku. Palume vastata küsimustele kahe nädala jooksul hiljemalt 20.03.2015. Vastused võib paigutada kohe vahetu küsimuse järgi. Nagu küsimustest näete, eeldavad vastused mitte ei/ja stiili vaid on intervjuu tüüpi. Palun ankeedi lõppu lisada kindlasti vahetu vastaja ees- ja perenimi ning amet.

Ette tänades Teie Krete Paal.

=====

- 13) Kuna praktikas on ilmnenu, et valdades/linnades on reguleeritud toimetulekutoetuse määramist ja maksmist kolmel viisil, siis millistel kaalutlustel valiti Teie vallas/linnas selliseks viisiks:
- d) eraldi toimetulekutoetuse määramise ja maksmise korra?
 - e) osana sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast?
 - f) peatüki sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast?
- 14) Kas küsimuses 1 viidatud mistahes reguleerimise viis põhjustas valikul debatte poolt ja vastu? Kui jah, siis millistel õigusloomelistel kaalutlustel jäädi valitud viisi juurde?
- 15) Kas Teie vallas/linnas kehtiva määrusena kehtestatud regulatsioonide täitmiseks antud toimetulekutoetuse määramise/mitemääramise korraldusi on vaidlustatud:
- d) haldusmenetluse korras?
 - e) kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 33 lg 1 korras?
 - f) kohtu korras?
- 16) Kas toimetulekutoetust puudutava määruse regulatsiooni oss on Teie vallas/linnas püütud KOKS § 32 lg 1 korras teha rahvaalgatusi selle:
- d) vastuvõtmiseks?
 - e) muutmiseks?
 - f) kehtetuks tunnistamiseks?
- 17) Kas otsustuskogu kasutas toimetulekutoetust puudutava regulatsiooni väljatöötamiseks:
- h) konsultatsioonifirma abi?

- i) advokaadibüroo abi?
 - bb) Kui jah, siis millise?

 - j) õigusbüroo abi?
 - k) MTÜ abi?
 - l) äriühingu abi?
 - m) valla-/linnakantselei oma juristi abi?
 - n) maakondliku liidu juristi (juriidilise teenistuse) abi?
- 18) Kui sotsiaalhoolekande seadusest (SHS-st) on valikuliselt üle võetud loetelud, siis millistel kaalutlustel jäeti Teie vallas/linnas kehtivast määruses välja need punktid, mida ülevõetud loetelus mainitud pole?
- 19) Kui SHS-s on sätestatud kindlad tähtajad ja need lahknevad Teie vallas/linnas kehtiva määruse tähtaegadest, siis millistel kaalutlustel kehtestati määruses teistsugused tähtajad?
- 20) Kui SHS-s on sätestatud konkreetsete andmete loetelu, mida isik peab toimetulekutoetuse saamiseks esitama, siis millistel kaalutlustel on SHS-s sätestatud andmete loetelu määruses laiendatud/kitsendatud?
- 21) Kui määruses on kehtestatud eraldi toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord, siis miks otsustati volitusnormis viidata:
- g) KOKS § 6 lg-le 1?
 - h) KOKS § 22 lg 1 p-le 5?
 - i) KOKS § 6 lg 3 p-dele 1 ja 2?
 - j) KOKS § 6 lg-dele 1 ja 2?
 - k) valla-/linnavolikogu protokollilisele otsusele?
 - l) sotsiaalkomisjoni ettepanekule?
 - m) või jäetud volitusnorm märkimata?
- 22) Kui otsustati toimetulekutoetuse regulatsiooni sätestada osana sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast, siis miks otsustati volitusnormis viidata:
- g) KOKS § 6 lg-le 1?
 - h) KOKS § 22 lg-le 2?
 - i) KOKS § 22 lg 1 p-le 5?
 - j) KOKS § 6 lg-dele 1 ja 3?
 - k) kahe valla ühinemislepingutele?
 - l) põhimäärusele?
 - m) või jäetud volitusnorm märkimata?
- 23) Kui otsustati toimetulekutoetuse regulatsioon sätestada peatükina sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast, siis miks otsustati volitusnormis viidata:
- f) KOKS 6 lg-le 1?
 - g) KOKS § 22 lg 1 p-le 5?
 - h) põhimäärusele?
 - i) antud valla-/linnavolikogu sotsiaalkomisjoni ettepanekule?
 - j) halduskohtumenetluse seadustikule (HKMS-le)?
 - k) või jäetud volitusnorm märkimata?
- 24) haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kas Teie vallas/linnas kehtestatud toimetulekutoetust puudutav määrus on Teie arvates:

- c) subjektiiv-teleoloogilisel ehk ajaloolisel tõlgendamisel SHS eesmärkidega ehk sellega, mida seadusandja soovis saavutada, ühilduv?
- bb) Kui jah, siis kas tutvusite saadaolevate materjalidega, nt 2011 Reformierakonna ja IRL-i ning 2014 Reformierakonna ja SDE koalitsioonilepingutega, Riigikogu sotsiaalkomisjoni protokollide ja stenogrammidega?
- d) Kuidas sai täitja ehk valla-/linnavolikogu aru SHS toimetulekutoetust puudutavate volitussätete piiridest ja mõttest?

Lisa 3 Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord

KOV üksus vald määrus	Viide RT-le või kodulehele	Kehtiv alates	Volitus norm KOKS	Volitusnorm SHS ja muud	Keeldumise loetelu laiendamine	Täiendavate andmete nõudmine	Arvestamise aluseid muudetud	Kohustuslike andmete esitamise loetelu laiendamine	Toetuse maksmise tähtaega muudetud pikemaks	Määramise ja mittemääramise otsuse tähtaega muudetud pikemaks
Aegviidu	Toimetulekutoetuse taotlemise, määramise ja maksmise korra kehtestamine https://www.riigiteataja.ee/akt/413082013037	Vastu võetud 21.04.2010	§ 6 lg 1	§ 22-22 ⁴			+			

Elva linn	Toimetulek utoetuse taotlemise ja maksmise kord Elva linnas https://www.riigiteataja.ee/akt/402032013027	Vastu võetud 25.02.20 13	§ 22 lg 1 p 5	§ 22-22 ³		+	+			
Luunja	Toimetulek utoetuse taotlemise ja maksmise kord Luunja vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/408112012040	Vastu võetud 22.02.20 11	§ 22 lg 1 p 5	§ 22-22 ³		+	+			

Maardu linn	Toimetulek utoetuse taotlemise, arvestamise määramise ja maksmise kord https://maardu.kovtp.ee/eeskirjad-ja-korrad1	Vastu võetud 25.01.2005	KOKS	Elamuseadus Maardu linnavolikogu 11.01.2005 protokolliline otsus nr 1			+			+
Meremäe	Toimetulek utoetuse määramise ja maksmise kord Meremäe vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/412122013060	Vastu võetud 23.05.2012 jõustumine 01.06.2012	§ 6 lg 1	§ 8 p 2, § 22-22 ⁴ , § 33 lg 1 Piirmäärad alusel Avaliku teabe S § 35 lg 1 p 14	+	+	Perekonnaliikme issetulekuskas arvestatavad alused Mitte arvestatavad alused			

Maksa	Toimetulek utoetuse taotlemise ja maksmise kord Maksa vallas http://maksa vald.kovtp.e e/et/eeskirja d-ja-korrad1	13.08.20 12	§ 22 lg 1 p 5	§ 22-22 ³		+	+		+	
Nõo	Toimetulek utoetuse taotlemise kord Nõo vallas https://www .riigiteataja. ee/akt/4240 12014040	Vastu võetud 22.04.20 10 nr 12 jõustumi ne 27.04.20 10	§ 22 lg 1 p 5	§ 22-22 ³	Vastuolud puuduvad	+	Sissetuleku juurde arvestataks e Perekonnal iikme issetuleku juurde arvestataks e alused			

							Sissetuleku juurde ei arvestata alused			
Otepää	Toimetulek utoetuse taotlemise ja määramise korra kehtestami ne (algtekstina viide kodulehelt) https://www .riigiteataja. ee/akt/1330 7437	Vastu võetud 22.04.20 10	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 22- 22 ⁴		Täiendavad andmed taotlejalt Esmakordse l taotlemisel täiendavad andmed	Sissetuleku juurde ei arvestata alused			

Paikuse	Riiklike sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/410072013001	Vastu võetud 17.12.2001 jõustumine 01.01.2002	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2		+	Ei arvestata perekonnaliikme sissetuleku juurde alused			
Puka	Toimetulekutoetuse taotlemise, määramise ja maksmise kord ning tingimused Puka vallas	09.05.2002	Volitusnorm puudub	Volitusnorm puudub		+	Ei arvestata alused Arvestata alused			+

	http://www.puka.ee/index.php?sisu=19&id=275									
Rõuge	Toimetulekutoetuse taotlemise korra kehtestamine Rõuge vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/425122012026	Vastu võetud 23.01.2002	§ 6 lg 3 p 1, 2	§ 22 lg 3		+ Täiendavad andmed esmakordsel taotlemisel Igakuise andmed	Sissetuleku juurde ei arvata			lisaalus
Sõmerpalu	Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kord	Vastu võetud 29.08.2013	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p2, § 22-22 ⁴		+ Esmakordsel taotlemisel lisaandmed	Sissetuleku juurde arvestamise alused Sissetuleku juurde ei arvestata alused			

	https://www.riigiteataja.ee/akt/406092013026									
Tudulinna	Toimetulekutoetuse määramise ja maksmise tingimuste ja korra kinnitamine https://www.riigiteataja.ee/akt/421112012032	Vastu võetud 28.02.2002	-	8 lg 2, § 22 lg 3, § 22 ² VV 29.12.98 määrus nr 305 Keht. TT piirid Vallavalitsuse ja sots. komisjoni ettepanekud		+	Sissetulekute juurde ei arvestata			

Tähtvere	Toimetulek utoetuse taotlemise kord Tähtvere vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/428042012026	18.05.2007	§ 22 lg 1 p 37	§ 8 p 2, § 22 ¹ , § 22 ² lg 5, § 22 ³ , 2007 riigieelarve seadus		+	+	+	+	+
Vändra	Toimetulek utoetuse taotlemise, määramise ja maksmise korra kehtestami ne https://www.riigiteataja.ee/akt/413022013032	Vastu võetud 30.01.2007	§ 6 lg 1, 2	§ 22-22 ⁴		+	Ei arvata alused			

Haanja	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Haanja vallas <a href="https://www.riigi
teataja.ee/akt/41
9122013084">https://www.riigi teataja.ee/akt/41 9122013084	Vast u võetu d 27.02 .2009 jõust umin e 01.03 .2009	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 lg 2, § 23 lg 1	+	+				
Haljala	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Haljala vallas <a href="https://www.riigi
teataja.ee/akt/42
6042013041">https://www.riigi teataja.ee/akt/42 6042013041	Vast u võetu d 17.03 .2009 jõust umin e 23.03 .2009	§ 22 lg 1 p 5	§ 23 p 1	+	+	+	+		

Jõgeva	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/402042014046	Vastuvõetud 30.05.2013	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 p 1	+			+		
Kaarma	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Kaarma vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/403012013021	Vastuvõetud 19.12.2012	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1	+				+	
Kambja	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/423082013007	Vastuvõetud 29.11.2012	§ 22 lg 1 p 5	§ 23 lg 1, § 42 lg 3 ja 4					+	

Karula	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/414112013013	Vastu võetud 27.02.2009	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, 23 lg 1, § 33, § 42 lg 4						+
Konguta	Sotsiaaltoetuste maksmise kord Konguta vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/431122012035 koduleht: http://www.konguta.ee/?page=41	Vastu võetud 21.12.2012	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 22, § 22 ² , 22 ³ , § 23 lg 1, § 42 lg 4						+

Kuressaare linn	Sotsiaaltoetuste maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/422012013096	Vastu võetud 16.02.2006	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, § 42 lg 4	Vastuolu puudub +	+			+	
Kõo	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Kõo vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/430052012016	Vastu võetud 29.11.2007 jõustumine 01.01.2008	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 22, § 23 lg 1	+	+			+	+
Käina	Sotsiaalteenuste osutamise ja sotsiaaltoetuste maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/42092013022	Vastu võetud 22.08.2013	§ 22 lg 1 p 5	§ 23 lg 1	+ Lahtise loetelu punkt					+

Kärdla linn	Sotsiaaltoetuste maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/431122013120	Vastu võetud 26.03.2009	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 5 lg 4, § 8 p 2, § 9 lg 1, § 14, § 22 lg 3, § 23 lg 1 § 42 lg 4 PKS § 105 ja § 106, PGS § 31 p 6, § 32 ¹ lg 4 Kärdla linna põhimäärus § 5 lg 1, lg 3 ja lg 4		+				
Meeksi	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Meeksi vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/424112012020	Vastu võetud 16.05.2007	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 22, § 22 ¹⁻⁴ , § 23 lg 1 ja 2, § 42 lg 3 ja 4						+

Orissaare	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Orissaare vallas https://www.riigiteataja.ee/aktilis/a/4221/2201/3051/sots.toetused.pdf#	19.12.2013	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	8 lg 2, § 23 lg 1, § 41, § 42 lg 3 ja 4	+				+	
Paldiski linn	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise, maksmise tingimused ja kord Paldiski linnas https://www.riigiteataja.ee/akt/420112013027 Piirmäärad lisana	Vastu võetud 21.12.2010	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 12 ¹ lg 2, § 12 ³ , § 12 ⁶ lõg 4, § 12 ⁷ , § 12 ⁸ , § 22 ² lg 5 ja 6, § 23 lg 1, § 42 lg 4 VV 26. 01. 1999 määrus nr 38 „Eluruumide esitatavate nõuete kinnitamine“	Vastuolu puudub	+				

Puhja	Sotsiaaltoetuste maksmise kord Puhja vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/418122013077	Vastu võetud 25.09.2013 jõustumine 01.01.2014	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1						+
Puurmani	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/427032014037	Vastu võetud 20.03.2014 jõustumine 01.04.2014	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, 42 lg 4	+					

Põdrala	Sotsiaaltoetuste määramise ning maksmise tingimused ja kord Põdrala vallas <a href="https://www.riigi
teataja.ee/akt/42
0122013096">https://www.riigi teataja.ee/akt/42 0122013096	Vastu võetud 16.12 .2013	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, § 33, § 41, § 42 lg 3 ja 4	Vastuolu puudub					
Rõngu	Sotsiaaltoetuste maksmise kord <a href="https://www.riigi
teataja.ee/akt/42
6022013034">https://www.riigi teataja.ee/akt/42 6022013034	Vastu võetud 11.02 .2013	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, § 42 lg 4	+					+

Suure-Jaani	Suure-Jaani valla sotsiaaltoetuste kord https://www.riigi teataja.ee/akt/429122012123	Vastu võetud 28.12.2009 jõustumine 03.01.2010	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1		+		+		Maksmine lõpetatakse või seda ei maksta alused lisatud
Tabivere	Tabivere valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise ning maksmise tingimused ja kord https://www.riigi teataja.ee/akt/403122013073	Vastu võetud 20.03.2009	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, § 42 p 4	+					

Taheva	Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord Taheva vallas https://www.riigi teataja.ee/akt/418022014033	Vastu võetud 07.02.2014	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	23 lg 1					Sotsiaalametnik taotleb vajadusel raha mujale kandmist	+
Torgu	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Torgu vallas https://www.riigi teataja.ee/akt/418022014069	Vastu võetud 27.03.2013	Volitusnorm puudub	Volitusnorm puudub	+				+	

Urvaste	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/425012013081	Vastu võetud 23.01.2013	§ 22 lg 1 p 5		+	+	+			+
Vaivara	Sotsiaaltoetuste maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/429122012060	Vastu võetud 12.12.2012	§ 22 lg 1 p 5	8 lg 1 p 2, § 23 lg 1, § 42 lg 4	Vastuolu pole					
Vara	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Vara vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/428112012063	Vastu võetud 24.10.2012	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 3, § 5 lg 4, § 8 p 2, § 9, § 22 ² lg 5, § 23 lg 1, § 42 lg 4, VV sotsiaalkomissjoni ettepaneku alusel	+				+	

Vastseliina	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/431122013040	Vastuvõetud 28.11.2012 Jõustumine 01.01.2013	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	HKMS § 46 VV sotsiaalkomisjoni 20.11.12 protokolliliste ettepanekute alusel			+			
Vigala	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Vigala vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/413022013001	Vastuvõetud 31.10.2003 Jõustumine 07.11.2003	5 lg 1 ja 4, § 8 lg 1 p 2, § 22 lg 1 p 5, § 23	2 lg 2 p 2, § 5 lg 1 ja 4, § 8 lg 1 p 2, § 23		+				

Võhma linn	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord Võhma linnas https://www.riigi.teataja.ee/akt/427062012024	Vastu võetud 16.12.2010	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	HKMS § 9 lg 1, § 9 ¹ lg 1	+					+	+
Võnnu	Sotsiaaltoetuste maksmise kord Võnnu vallas https://www.riigi.teataja.ee/akt/428122012060	Vastu võetud 13.12.2012	§ 6 lg 1 § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, 22 ² lg 5, § 23 lg 1, § 42 lg 4							

Lisa 5 Üks osa sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korrast

KOV üksus	Viide RT-le või kodulehele	Kehtiv alates	Volitusnorm KOKS	Volitusnorm SHS ja muud	Probleem Keeldumise loetelu laiendamine	Täiendavate andmete nõudmine	Toetuse läbivaatamise tähtaega muudetud	Kohustuslike andmete esitamise loetelu laiendamine	Toetuse maksmise tähtaega muudetud pikemaks	Määramise ja mittemääramise otsuse tähtaega muudetud pikemaks
Abja	Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord Abja vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/406122013033	Vastu võetud 14.12.2010 jõustumine 01.01.2011	§ 6 lg 1, § 22 lg 2	§ 8 lg 1 p 2, § 23 lg 1						

Antsla	Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord Antsla vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/407022013030	Vastu võetud 21.01.2010 jõustumine 01.02.2010	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 22, 22 ⁵ , § 23 lg 1, § 42 lg 4						
Audru	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/426032014025	Vastu võetud 06.03.2014	§ 22 lg 1 p 5	Ühinemislepingud, § 8 p 2, § 22 lg 3, § 23 lg 1, § 42 lg 4						

Haaslava	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/408012013089	Vastu võetud 12.10.2012 jõustumine 12.10.2012	§ 22 lg 1 p 5	§ 23 lg 1, 42 lg 4						
Hummuli	Sotsiaaltoetuste määramise ning maksmise tingimused ja kord Hummuli vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/429122012012	Vastu võetud 09.11.2012 jõustumine 01.12.2012	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, õ 33, § 41, § 42 lg 3 ja 4 Viidatud muus määruses kohaldub TTT-le						

Imavere	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord Imavere vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/416102012017	Vastu võetud 19.04.2007 jõustumine 26.04.2007	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 lg 1 p 2, § 23 lg 1	+					
Kasepää	Sotsiaaltoetuste määramise kord http://kasepaa.kovtp.ee/et/eeskirjad-ja-korrad	17. detsember 2010	§ 22 lg 1 p 5	§ 23 lg 1, 4 lg 4						

Kihelkonna	Sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/429032013038	Vastu võetud 27.03.2013	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, 42 lg 4						
Kullamaa	Kullamaa valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/414032014013	Vastu võetud 27.02.2009 nr 12	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, 23 lg 1, 42 lg 4						+

Kuusalu	Sotsiaaltoetuste andmise kord Kuusalu vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/410102012015	Vastu võetud 15.03.2006 nr 16 jõustumine 18.03.2006	§ 6 lg 1 ja 3	§ 8 p 2, peaks olema lg-d: § 23 p 1, 42 p 4		Eelneva 3 kuu sissetulekuid nõutakse				
Kõpu	Kõpu valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/415102013027	Vastu võetud 30.12.2010 jõustumine 01.01.2011	§ 22 lg 1 p 5, § 30 lg 1 p 1	§ 8 lg 1 p 2, § 23 lg 1	+					

Laimjala	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/410102012030	Vastu võetud 20.12.2011	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, 42 lg 4						
Lohusuu	Sotsiaaltoetuste määramise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/428032014058	Vastu võetud 21.12.2010 jõustumine 01.01.2011	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, § 42 lg 4						
Loksa linn	Sotsiaaltoetuste andmise kord Loksa linnas https://www.riigiteataja.ee/akt/420122013008	Vastu võetud 12.12.2013	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, 22 ⁵ lg 8, § 23 lg 1, § 33 lg 1, 42 lg 4						

Lümand a	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise korra kehtestamine Lümanda vallas http://www.lymanda.ee/Maarus ed	Vastu võetud 26. 06.2008	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 lg 2, § 21, § 22, § 22 ¹ , § 22 ² , § 22 ³ , § 22 ⁴ ja § 23 lg 1, § 24 lg 1 p 1, § 28 ¹ , § 29 lg 1, § 32 lg 1, § 33, § 34 lg 2, § 41, § 42 lg 3 ja 4, § 45 lg 1, § 46 lg 1, § 48 lg 2 Lümanda valla põhimääruse § 6 lg 1 p 1, p 2, p 3; "Isikuandmete kaitse seaduse ¹ "; HMS § 4, § 6, § 7 lg 4, § 57; "PKS § 50 lg 1, § 60 lg 1 ja 2, § 65	Sissetuleku juurde arvatakse töötu abiraha või töötuskindlustushüvitis				+	
-------------	--	--------------------------------	-------------------------	--	--	--	--	--	---	--

Misso	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/429012013102	Vastu võetud 15.12.2011	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 lg 1 p 2, § 23 lg 1						
Muhu	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/406122013035	Vastu võetud 19.11.2010 jõustumine 01.01.2011	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 lg 1 p 2, § 23 lg 1 Muhu valla põhimäärus § 6 lg 1 p 5 Kas eelnev üldmenetlus kohaldub TTT-le, kui TTT juures märgitud, et SHS korras?						

Nõva	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Nõva vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/406032014061	Vastu võetud 04.02.2011 nr 3 jõustumine 01.03.2011	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 lg 2, 23 lg 1						
Põide	Sotsiaaltoetuste maksmise korra kehtestamine https://www.riigiteataja.ee/akt/411032014037	Vastu võetud 26.05.2010 jõustumine 01.06.2010	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 23 lg 1, 42 lg 4 Üldpeatükis : Määramine 30 p Maksmine 5 p					+	+

Raasiku	Sotsiaaltoetuste taotlemise ja maksmise kord Raasiku vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/418122013006	Vastu võetud 12.02.2007 nr 6	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 lg 1 p 2, § 23 lg 1					
Rannu	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/420042012004	Vastu võetud 17.04.2012	§ 6 lg 1, § 22 lg 1 p 5	8 p 2, § 22, § 23 Blanektid internetis, kas TTT taotlejal sellist võimalust?					Hiljemalt taotluse esitamise kuu viimaseks kuupäevaks
Saarde	Sotsiaaltoetuste maksmise kord Saarde vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/405022014016	Vastu võetud 30.11.2005 nr 4 jõustumine 01.01.2006	Volitusnorm puudub	Volitusnorm puudub					

Saare	Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord Saare vallas https://saarevv.kovtp.ee/eeskirjad-ja-korrad1.jsessionid=9410B936AC56391C5925BBCDF2A22385	Vastu võetud 30.12.2009	§ 22 lg 1 p 5	Saare valla põhimääruse 20 p 1.4						
Salme	Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord Salme vallas https://www.riigiteataja.ee/akt/416102012046	Vastu võetud 23.05.2011	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2						

Tahkurna	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord https://www.riigiteataja.ee/akt/422032013038	Vastu võetud 31.01.2013	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, § 22 lg 3, § 23 lg 1, § 42 lg 4						
Tarvastu	Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord http://www.tarvastu.ee/eeskirjad-ja-korrad	01.11.2012	§ 22 lg 1 p 5	§ 8 p 2, §22, § 23 lg 1 Blanketid internetis						

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Krete Paal,

(sünnikuupäev: 03.07.1990)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kohaliku omavalitsuse organite *intra legem* korras antud määruste legaliteediprobleemide õiguslikest mõjudest“,

mille juhendaja on Jüri Liventaal,

- 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 lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinn 04.05.2015