

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Margreth Adamson

**KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLESANNETE LIIGITAMINE: KOHALIKU ELU
KÜSIMUSTE ERISTAMINE RIIGIELU KÜSIMUSTEST**

Magistritöö

Juhendaja:
professor Raul Narits

Tartu
2020

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. Kohalik omavalitsus	8
1.1. Kohaliku omavalitsuse sisumääratlus.....	8
1.2. Kohaliku omavalitsuse üldised tunnused	11
1.3. Kohaliku omavalitsuse garantii põhimõtted	13
1.3.1. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse garantii põhimõtted.....	14
2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded	17
2.1. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur	17
2.2. Avalike ülesannete olemus	21
2.2.1 Avalike ülesannete liigitamise mudelid.....	23
2.3. Kohaliku elu küsimused	23
2.4. Riiklikud ülesanded	28
2.4.1. Omavalitsuslike ülesannete täitmise finantstagatised	32
3. Kohaliku elu ja riigielu küsimuste eristamise kriteeriumid ja kohtupraktika.....	35
3.1. Siseministeeriumi 2010. aasta „Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend“.....	35
3.2. Ülesannete liigitamise kriteeriumid.....	40
3.3. Riigikohtu praktika pädevuse jaotusest avaliku võimu teostajate vahel	45
3.4. Mõned näited seaduses sätestatud regulatsioonidest avalike ülesannete täitmiseks kohalikul tasandil.....	53
3.5. Haldusreformi mõju omavalitsuse täidetavatele ülesannetele.....	57
KOKKUVÕTE	62
SUMMARY. CLASSIFICATION OF LOCAL GOVERNMENT TASKS: SEPARATION OF LOCAL LIFE ISSUES FROM STATE LIFE ISSUES	67
KASUTATUD MATERJALID.....	70
Kasutatud kirjandus	70
Kasutatud õigusaktid	72
Kasutatud kohtupraktika.....	73

SISSEJUHATUS

Riik ja kohalik omavalitsus kuuluvad meie igapäevaelu iseenesestmõistetavuse hulka, mis tähendab, et neid kahte mõistet eelkõige kogetakse. Esimene kokkupuude ühiskonnaga saab alguse just suhetest kohaliku omavalitsusega.

Kohalik omavalitsus on demokraatlikus ühiskonnas avaliku võimu üks osa. Ta on põhiseaduse ja seaduse alusel iseseisvalt kohaliku elu küsimusi lahendav ning nende üle otsustav institutsioon.

Kohalike omavalitsuste omadus olla omavalitsemisorganism ei tee nendest riike riigis. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 14 määrab kindlaks kohalike omavalitsuste kohustuse tagada õigused ja kohustused. Sellega väljendatakse seda, et kohalik omavalitsus on riigi koostisosa ja peab nagu ka riik silmas pidama kodanike õigusi ja vabadusi.

Riiklike institutsioonide suhtes on kohalikud omavalitsused küll iseseisvad, kuid samal ajal kuuluvad nad ka riigi koosseisu. PS § 155 määratleb kohaliku omavalitsuse üksustena vallad ja linnad. Linn või vald ei tugine mitte ainult enesele, vaid see on ka ühele teisele organismile toetuv organism, võõra tahte objekt või kõrgema organismi organ. Ta allub nii enese kui ka võõrale taatele. Kohalik omavalitsus paistab riigi varjust välja just seetõttu, et sealsed puudutatud isikud täidavad ainuvastutavalt teatud avalikke ülesandeid. Seega on tänase demokraatliku riigikorralduse lahutamatuks osaks kohalik omavalitsus.¹

Praegusaegsed kohalikud omavalitsused ei ole riigid, vaid nad on allutatud riigile. Riigilt lähtub kohaliku omavalitsuse osaline autonoomia, riigilt saab kohalik omavalitsus õiguslikud raamid oma haldustegevuse määramiseks, loa kehtestada ise õigust oma õigusaktidena ning lõpuks ka märkimisväärse kui mitte peamise osa oma eksistentsiks ja arenguks vajalikest rahalistest vahenditest. Kohalik omavalitsus on osa organiseeritud tervikust ning lõppastmes kehtestab riik raamid ja ettekirjutused omavalitsusüksuste arengule.²

Kohalikel omavalitsustel on Eestis pikk ja väärikas ajalugu, kandes endas tugevat ajaloolist traditsiooni ja rahvuslikku omapära. Selles magistritöös ei ole minu eesmärk anda õigusajaloolist ülevaadet kohaliku omavalitsuse kujunemisest, kuna seda on juba teinud kohaliku omavalitsuse uurijad ning see ei ole ka magistritöö teema.

¹ P. Schöber. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. 2003, lk 27.

² *op cit*, lk 31.

Kohalik omavalitsus täidab kahte liiki ülesandeid: omahalduse ülesandeid ja võõrhalduse ülesandeid. Eristamine oma- ja võõrhalduse vahel oleneb suurel määral omavalitsuse alusteooria valikust. Kohaliku omavalitsuse kui halduskandja olemuse iseloomustamisel valitsevad põhiliselt kaks teooriat, milleks on vaba kogukonna teooria ja riikliku omavalitsuse teooria. Kõige nõrgemini on ülesannete vahetegu esindatud riikliku omavalitsuse teoorias ning kõige tugevamini vaba kogukonna teoorias. Vaba kogukonna teooria tugines loomuõiguse ideedel, mis tunnistavad kohalikke omavalitsusi võimu algallikana. Selle kohaselt on kogukonna õigusel otsustada ja korraldada oma asju samasugune loomulik ja võõrandamatu iseloom nagu inimese õigustel ja vabadustel. Primaarseks peetakse kogukonna omavalitsust, mida ei määra riik, vaid kogukond. Kogukondliku doktriini läbivaks tunnuseks on rahvavõimu ehk demokraatia põhimõte.³

Riikliku omavalitsuse teooria kohaselt täidavad kohalikud omavalitsused neid ülesandeid, mille täitmisel on vajalik arvestada kohalike oludega ning saada kohapealt informatsiooni, seega eristamise aluseks oli ülesannete seotus piirkonna ja informatsiooniga. Riikliku omavalitsuse teooria kohaselt nähakse omavalitsust riigi organina, kus kõik võimuvolitused on andnud riik ja nende allikaks on riigivõim. Seega selle teooria kohaselt olemuslikku erinevust riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannetel ei ole.⁴

Kahe eelnevalt mainitud teooria kõrval eksisteerib ka ühiskondliku omavalitsuse teooria, mis põhineb riigi ja kogukonna vastandumisel. Erinevalt vaba kogukonna teooriast asetab ühiskondliku omavalitsuse teooria esiplaanile omavalitsuse organite tegevuse mitteriikliku, valdavalt majandusliku olemuse. Ühiskondliku omavalitsuse teooria kohaselt osutas kohalik omavalitsus oma liikmetele majandusliku iseloomuga teenuseid ja kaupu, seega on eristamise aluseks ülesannete majanduslik iseloom.⁵

Kuigi teooriad pakuvad näiliselt selgeid lahendusi, on praktikas osutunud oma- ja võõrhalduse ülesannete eristamine keeruliseks ning põhjustanud vaidlusi. Olukorras, kus seadusandja on jätnud kohaliku elu küsimused riigielu küsimustest piiritlemata, on seda kaasuspõhiselt tulnud teha kohtuvõimul.

Tänapäeval ei ole levinud kasutada termineid „omahaldus“ ja „võõrhaldus“. Pigem kasutatakse nende asemel termineid „kohaliku elu küsimused“ ja „riiklikud ülesanded“ ehk „riigielu küsimused“. Kõik kohaliku omavalitsuse täidetavad ülesanded on avalikud ülesanded, mis jagunevad alaliikideks: kohaliku elu küsimusteks ja riigielu küsimusteks.

³ V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. 2001, lk 42-43.

⁴ S. Põllumäe. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. 2003, lk 40.

⁵ *op cit*, lk 44.

Magistritöö uurimisobjekt on kohaliku omavalitsuse täidetavate ülesannete liigitamine, käsitledes avalike ülesannete kohalikeks ja riiklikeks liigitamise kriteeriume Eesti õiguskorras. Eesti põhiseadus eristab omavalitsuslikke ülesandeid ehk kohaliku elu küsimusi (§ 154 lg 1) ja riiklike ülesandeid ehk riigielu küsimusi (§ 154 lg 2). Olemuselt kohaliku elu ülesannete ja riiklike ülesannete tunnuseid põhiseadus ega seadused ei ava. Samas annab PS § 154 siiski suunise, et omavalitsuste täidetavaid avalikke ülesandeid tuleb nii liigitada. Nõudmise aluseks on PS § 154 lg 2 teine lause, mille kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest.

Oskamatus kohaliku elu ja riigielu küsimusi eristada on kaasa toonud selle, et Eesti õiguskorras on kujunenud pikema aja vältel välja põhiseadusvastane olukord, kuna seadusandja on jätnud seaduse tasandil reguleerimata olukorra, millal on tegemist kohaliku elu ja millal riigielu küsimusega. Samuti on jäetud kindlaks määramata kriteeriumid, mille alusel saab lugeda ülesannet olemuselt kohalikuks või riiklikuks. Põhiseadust järgiva õigusakti kehtestamata jätmine piirab kohalike omavalitsuste põhiseaduses sätestatud enesekorraldusõigust, õigust piisavatele rahalistele vahenditele ja on ühtlasi vastuolus õigusriigi põhimõttega.

Kohaliku omavalitsuse korraldus Eestis on ühetaoline, mis tähendab seda, et kõik vallad ja linnad peavad sõltumata oma suurusest või võimekusest suutma täita kõiki kohalikele omavalitsustele seadusega pandud kohustuslikke ülesandeid. Seejuures täidavad kohalikud omavalitsused ka riiklike ülesandeid.

Tegemist on aktuaalse teemaga nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse jaoks, seega seisneb magistritöö tuumikküsimus ülesannete jaotuses riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Paljude ülesannete puhul on võimalik väita nii üht kui teist, et tegemist on riikliku ülesandega, kui ka seda, et tegemist on omavalitsusliku ülesandega. Riigi ja kohaliku omavalitsuse jaoks on teemakäsitus oluline, et tagada inimestele avalike teenuste enam-vähem ühetaoline kättesaadavus ja kvaliteet. Kodaniku positsioonilt vaadates on käsitletav teema praktikas oluline seetõttu, et tema elu- või tegevuskoha järgsel omavalitsusel jätkuks raha, et osutada talle kõiki vajalikke teenuseid ja teha seda hästi.

Kuna selles töös kasutan mitmeid määratlemata õigusmõisteid, siis selgitan, mida on töös kasutatud mõistete all silmas peetud:

avalik ülesanne – ülesanne, mille täitmisest on avalikkus valdavalt huvitatud ja mis peab olema lahendatud terves riigis ühtemoodi;

kohaliku elu küsimus – kohalikust kogukonnast võrsunud igasugune küsimus, mis ei ole riigielu küsimus. Kohaliku elu küsimused jagunevad omakorda vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks. Kohaliku elu küsimuste täitmisele laieneb enesekorraldusõigus; riigielu küsimus – avalik ülesanne, millel puudub üldse või valdavalt seos kogukonna huvidega. Riigielu küsimuste täitmisele ei laiene enesekorraldusõigus.

Töö peamine eesmärk on välja selgitada, kas kohaliku omavalitsuse kohaliku elu küsimusi on võimalik eristada riigielu küsimustest ning kui jah, siis kas seaduses peab see selgelt kirjas olema või olema üksnes tõlgendatav, millise ülesandega on tegemist. Küsimus on eelkõige ülesannete jaotamises keskvõimu ja omavalitsuste vahel ning väiksemate omavalitsuste võimes oma ülesannetega toime tulla. Kohaliku omavalitsuse ülesannete liigitamine toob kaasa olulised õiguslikud järeloomid mitte ainult kohalikule omavalitsusele, vaid ka seadusandjale.

Riigikohus tunnistas 16. märtsil 2010. a kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 põhiseadusvastaseks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Küsimus kohaliku elu ja riigielu küsimuste eristamisest ei ole oma aktuaalsust kaotanud ka praegu, millele viitab eelmise aasta suve algul Rahandusministeeriumi eestvõttel kokku kutsutud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) muutmise eksperdikomisjon. Üks eksperdikomisjoni eesmärke on piiritleda kohaliku omavalitsuse olemuslikud ja riiklikud ülesanded, kuna selline eristamine tekitab jätkuvalt nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse positsioonilt vaadates segadust ning piiritlemiskriteeriumite olemasolu annaks võimaluse vaidluse korral analüüsida, millise küsimusega on tegemist. Tegemist on aktuaalse õigusliku probleemiga Eesti õigussüsteemis, kuna küsimus, kuidas eristada kohaliku elu küsimusi riigielu küsimustest on lahendamata. Kuna kohaliku omavalitsuse ülesannete piiritlemise problemaatika on aktuaalne üksnes kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete ja kohalikule omavalitsusele seadusega täitmiseks antud riiklike ülesannete vahel, siis kohaliku omavalitsuse vabatahtlikel ülesannetel ma selles töös põhjalikult ei peatu.

Olukord, kus pole teada, kui palju on kohalikel omavalitsustel tervikuna ja konkreetsel kohalikul omavalitsusel tarvis raha eri liiki avalike ülesannete täitmiseks, pärsib kogu põhiseadusliku garantii toime efektiivsust, kuna pole teada, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks. Küsimus pole tähtis mitte ainult finantseerimise aspektist, vaid ka pädevuse, riikliku järelevalve ja õiguskaitse aspektist.

Seepärast käsitlengi selles töös lähemalt kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuuri ning avalike ülesannete kohalikeks ja riiklikeks liigitamise võimalikke kriteeriume kehtivas Eesti õiguskorras.

Lähtudes töö eesmärgist, on püstitatud kaks hüpoteesi. Esiteks kohaliku elu küsimusi on võimalik eristada riigielu küsimustest, kui see on sätestatud kehtivas õiguses. Teiseks ülesannete eristamine on võimalik õiguslikult relevantse tegelikkuse tõlgendamise teel.

Töö on jagatud kolmeks suuremaks peatükiks, millest esimene annab ülevaate kohaliku omavalitsuse olemusest, üldistest tunnustest ja kohaliku omavalitsuse garantii põhimõtetest. See annab ülevaate, mida kohalik omavalitsus oma olemuselt endast kujutab.

Teises peatükis on esmalt selgitatud kohalike omavalitsuste ülesannete struktuuri ning seejärel käsitletud konkreetseid omavalitsuslike ülesannete liike. See peatükk annab ülevaate kohaliku omavalitsuse poolt täidetavatest avalikest ülesannetest ja nende sisust.

Kolmandas peatükis on analüüsitud Siseministeeriumi 2010. aastal välja töötatud juhendit, mis puudutab kohaliku elu küsimuste riigielu küsimustest eristamist, ning nimetatud kohaliku elu küsimuste riigielu küsimustest eristamise kriteeriumid, kuna põhiseaduse kohaselt peavad kohaliku elu ja riigielu küsimused olema selgelt eristatud. Samuti on kolmandas peatükis analüüsitud ülesannete eristamist puudutavat Riigikohtu praktikat, toodud näiteid, kuidas seadusega on avalike ülesannete täitmist reguleeritud kohalikul tasandil ning seotust haldusreformiga.

Töö kokkuvõttes esitatakse vastus püstitatud hüpoteesile ning antakse üldhinnang praegu valitsevale olukorrale ja tehakse ettepanek, kuidas võiks käesolev teema olla Eesti õiguskorras tulevikus lahendatud ja reguleeritud.

Magistritöö koostamisel on kasutatud süsteemset andmekogumimeetodit. Töö eesmärgi saavutamiseks on analüüsitud nii õiguskirjanduses väljendatud teoreetilisi seisukohti, kui ka kehtivat materiaalõigust ja kohtupraktikat. Teoreetiliste seisukohtade esitamisel olen peamiselt lähtunud Eesti õiguskirjandusest ja Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandest, kuna uurimisprobleem on Eesti-keskne. Kohtupraktikat analüüsides on lähtunud Riigikohtu praktikast, kuna nii Riigikohtu üldkogul kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil on tulnud analüüsida kohaliku elu küsimuste riigielu küsimustest eristamist.

Magistritööd iseloomustavad enim järgmised märksõnad: kohalik omavalitsus, avalik ülesanne, enesekorraldusõigus, autonoomia, haldusreform.

1. Kohalik omavalitsus

1.1. Kohaliku omavalitsuse sisumääratlus

Eesti on unitaarriik, kus haldusekandjateks on riik ja kohalik omavalitsus. Kohaliku omavalitsuse õigusliku staatuse määravad Eesti Vabariigi põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) ja Riigikogus 28. septembril 1994 ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi EKOH). Harta jõustus Eesti suhtes 1. aprillil 1995. Eesti Vabariigi põhiseaduse XIV peatükk on pühendatud kohalikule omavalitsusele, mis räägib kohaliku omavalitsuse põhimõtetest ning toimimise viisidest. Eraldi väljatoomine põhiseaduses näitab olulist väärtustamist, mida Eesti parlament kohalikule omavalitsusele osaks laseb saada.⁶ Kohalikku omavalitsust käsitlevate paragrahvide rõhk on kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatia tagamisel.

Kohaliku omavalitsuse tähtsus seisneb selles, et ta seob demokraatlikus ühiskonnas riigi tsiviilühiskonnaga, olles samal ajal tänapäeva demokraatliku valitsemisviisi üks alustugesid.⁷ Eelkõige on kohaliku omavalitsuse ülesanne seista hea kohalike huvide ja vajaduste rahuldamise eest, arendada ja suunata kohalikku elu, pidades silmas kohalikke eripärasid.

Rahandusministeeriumi andmetel on Eestis 79 kohalikku omavalitsust, mis jagunevad 15 linnaks ja 64 vallaks, mis otsustavad ja korraldavad kohaliku elu küsimusi iseseisvalt.⁸ Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesanne on realiseerida kohalikke huve kohalikul tasemel, vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega. Kohaliku omavalitsuse mõiste ise on aga põhiseaduses defineerimata. Mõistet kasutatakse põhiseaduses vähemalt kolmes tähenduses:

- 1) administratiiv-territoriaalse üksuse;
- 2) kohaliku omavalitsuse organi ja
- 3) kogukondliku elu korraldamise vormi tähenduses.⁹

⁶ R. Stober. Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikku omavalitsust puudutavatele sätetele. 1997, lk 4.

⁷ A. Almann. Kohaliku omavalitsuse taastamine kui vundamendi rajamine Eesti riiklikule iseseisvusele – võimalused, valikud, vajalikud õppetunnid. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017: kogumik. 2017, lk 392–396.

⁸ Rahandusministeerium. Kohalikud omavalitsused. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>

⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, põhiseaduse 14. peatükk. Kohalik omavalitsus. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_14_peatukk_kohalik_omavalitsus.pdf

Ka kohaliku omavalitsuse teooriatele tuginedes ei ole võimalik üheselt kohaliku omavalitsuse mõistet määratleda, kuna teooriad sisaldavad mõneti vastandlikke seisukohti. Vaba kogukonna teoorias on esikohal demokraatia põhimõte, kogukonna vabadus ja õigus iseseisvalt oma asju juhtida. Riikliku omavalitsuse teooria näeb kohalikku omavalitsust kui riigivalitsemise eriliiki, kus ülesannetel on riiklik olemus ja jaotus otstarbekuse järgi. Seega ei ole võimalik ühe või teise teooria alusel kohaliku omavalitsuse mõistet sisustada, vaid pigem tuleb teooriaid vaadata koos. Hoolimata eelnevast olen seisukohal, et ülesannete kindlaks määramisel tuleks rakendada vaba kogukonna teooria põhimõtteid. Seda seepärast, et kogukondliku lähenemise puhul tunnustatakse kohaliku kogukonna omavalitsusõigust, mis ei pärine mitte riigilt, vaid kogukonnalt endalt. Kuna kogukondliku teooria üks läbiv tunnus on ka rahvavõim ehk demokraatia, siis pean kogukondlikku teooriat kohaliku omavalitsuse sisu määratlemisel riikliku omavalitsuse teooriast mõjukamaks.

PS § 154 sätestab, et kohalikud omavalitsused otsustavad ja korraldavad kõiki omavalitsuse küsimusi iseseisvalt. Tegemist on omavalitsuse autonoomia põhimõtte olemusliku sisuga, mis on ühtlasi ka EKOH aluspõhimõte. Kohalik omavalitsus on iseseisev oma siseelu korraldamisel, kuid samas on ta riigi kui terviku osa ja seotud riigi haldusega. Ka Riigikohus on korduvalt väljendanud seisukohta, et kohaliku omavalitsuse üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides, kuid nad ei ole põhiseaduse kohaselt mõeldud olema „riigid riigis“, kellel on võimalik ise kehtestada oma võimuorganite moodustamise aluseid. Seadusandjal on sellest tulenevalt suur otsustusruum kohalike omavalitsuste süsteemi kujundamisel.¹⁰

KOKS-i järgi on kohaliku omavalitsuse puhul tegemist avalik-õigusliku halduskandjaga, kes täidab avalikke ülesandeid iseseisvalt või seaduse alusel, lähtudes kohalike elanike huvidest ja vajadustest. Kohalikku omavalitsust võib määratleda kui tegevuspõhimõtet, mille kaudu otsustatakse kohalike asjade üle. Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning see üldtunnustatud põhimõte on sätestatud ka EKOH-s. KOKS § 2 lg 1 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.“ EKOH art 3 p 1 alusel mõistetakse kohalikku omavalitsust kui põhimõtet ja elu korraldamise viisi, mis sõltub kohalike võimuorganite korralduslikust ja juhtimisalasest tegevusest. Seega peab kohalikel

¹⁰ RKPJKo 3-4-1-3-16, p 89.

omavalitsustel olema nii võimalus kohalikku elu korraldada ja juhtida kui ka võime ja kohustus seda teha. Harta järgi on kohalik omavalitsus iseseisva vastutusega halduskandja, mis on rajatud võimude lahususele ja demokraatiale. KOKS-i kohaselt on kohalik omavalitsus ja kohaliku omavalitsuse üksus omavahel seotud mõisted. Erinevalt kohalikust omavalitsusest on kohaliku omavalitsuse üksus territoriaalüksus, millel on selged piirid ja mille piires teostab kohalik omavalitsus avalikku võimu.¹¹

Avaliku halduse üldise organisatsioonilise printsiibina võib kohalikku omavalitsust määratleda kui teatud liiki avalike ülesannete (kohaliku elu küsimuste) iseseisvalt seaduse alusel ja kohalikku spetsiifikat arvestavalt lahendamist neist eriliselt puudutatud ja huvitatud isikute poolt, kes legitimeerib selleks vastavad organid või tegutseb sel eesmärgil vahetult ise.¹² V. Olle on 2014. aasta kohaliku omavalitsuse õiguse I osa õpikus määratlenud kohalikku omavalitsust järgmiselt: „Eesti olustikus võib (ühe võimalusena) kohalikku omavalitsust määratleda kogukonnaliikmete poolt (vahetult või valitud organite kaudu) kohaliku elu küsimuste seaduste alusel iseseisva lahendamisenä kohaliku omavalitsuse üksustes, millel on kodaniku-, koha- ja objektilähedust tagav legitimatsioonisüsteem.“¹³

Eestis kuuluvad nii riik kui ka kohalik omavalitsus avaliku halduse süsteemi ning nad mõlemad täidavad avaliku halduse ülesandeid.¹⁴

Kohalik omavalitsus pole eraldiseisev riigist ja avaliku halduse süsteemist, sest ta tegutseb põhiseaduse ja seaduste raames. Kohalik omavalitsus on üksikisikule kõige lähemal asuv avalik võim. Kohaliku omavalitsuse mõte seisneb selles, et kohaliku elu küsimusi lahendaks kogukond iseendale kõige sobivamal moel. Kohalik omavalitsus ei ole valitsuse käepikendus. Samal ajal on aga riigi ülesanne olla kohalikule omavalitsusele toeks, et kohalikel omavalitsustel oleks raha kohaliku elu edendamiseks. Omavalitsust määratletakse omavalitsusüksuse demokraatlikult moodustatud võimuorganite õiguse, võime ja kohustusena seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Määratlus rõhutab küll iseseisvalt tegutsemist, kuid piirab seda seaduse alusel tegutsemise kohustusega.¹⁵

¹¹ K-L. Haljaste jt. Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus. Tartu-Tallinn. Geomedia. 2007, lk 13.

¹² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. PS kommenteeritud väljaanne. 2017. § 154/4.

¹³ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. 2014, lk 88.

¹⁴ O. Taluste. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. 2010, lk 3.

¹⁵ L. Kalev. Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel. Riigikogu toimetised. 2008, nr 17, lk 166–175.

1.2. Kohaliku omavalitsuse üldised tunnused

Kohaliku omavalitsuse mõiste määratluse katseid on tehtud palju ning just erinevate seisukohtade ja rõhuasetuste tõttu on üldpilt kirju. Seda arvesse võttes on mõistlik nimetada need kohaliku omavalitsuse tunnused, mis on üldist laadi ning mis aitavad kohaliku omavalitsuse olemust paremini mõista. Kohaliku omavalitsuse olemust ja kohta riigis on oluline käsitleda, kuna neil on sügav ajalooline tagapõhi ning rahvuslik omapära, mida ei saa tähelepanuta jätta.

Üheks selliseks tunnuseks, mis leiab kirjanduses üsna kindlameelset aktsepteerimist, on omavalitsuse seos riigiga. Seosed on kahesugused: territoriaalsed ja funktsionaalsed. Territoriaalne seos avaldub selles, et omavalitsus rajaneb riigi haldusterritoriaalsel jaotusel. Nii riik kui ka kohalikud omavalitsused tegutsevad territoriaalsuse põhimõttel ühel ja samal territooriumil terviku ja osa vahekorras. Funktsionaalse seose all on silmas peetud haldusfunktsioonide täitmist. Siinkohal on määravaks asjaolu, et kohalikud omavalitsused tegutsevad kõikjal koos oma esinduskogudega seaduse alusel ning seadusi täites, nagu see on omane haldusfunktsioonile. Hoolimata sellest, et kohalik omavalitsus on riigiga funktsionaalselt seotud põhiliselt riigihalduse kaudu, ei välista see, vaid eeldab omavalitsuse täiesti erinevat osa selle funktsiooni täitmisel. Seetõttu on riigi territoriaalsel organiseerimisel vaja arvestada majanduslikke, geograafilisi, looduslikke, rahvuslikke, etnilisi, sotsiaalseid ja muid asjaolusid, et tagada kohaliku halduse stabiilne areng ning riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse koordineeritud suhtekorraldus.¹⁶

Teine kohaliku omavalitsuse määratlemise võimalik tunnus on territoriaalne kollektiiv. Enesekorraldamise õiguse alusel elutegevuse juhtimine ühes piirkonnas tähendab ühtlasi seda, et kohalik omavalitsus on sellest tahust vaadatuna territoriaalne kollektiiv. Mõiste „kollektiiv“ all peetakse silmas kõiki konkreetsetel territooriumil elavaid inimesi. See võimaldab teha vahet riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kui riigihalduse eesmärk ja toime on suunatud väljapoole, teiste tegevuse korraldamisele, siis kohaliku omavalitsuse sihid on suunatud sissepoole. Kohalik omavalitsus kannab hoolt vaid enda kollektiivi kuuluvate liikmete eest, oma korra säilitamise ja arendamise eest ning on iseregulatiivsed.¹⁷

¹⁶ H. Schneider, A. Almann (kaasautor). Mida kujutab endast kohalik omavalitsus? Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme. Uurimistööde kogumik. 2005, lk 202–211.

¹⁷ *op cit*, lk 202–211.

Kohalike omavalitsuste tunnuste üle arutlemisel rõhutatakse kolmanda tunnusena nende iseseisvust otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, lähtudes elanike huvidest ning vastava haldusterritooriumi arengu iseärasustest. Iseseisvus väljendub selles, et ei keskvalitsus ega omavalitsussüsteemi teiste üksuste organid ei tohi lahendada küsimusi, mis konkreetsetel kujul tekivad ühes või teises omavalitsuses. Tegemist on siiski piiratud iseseisvusega, mida raamivad riigi seadused ja muud keskorganite üldaktid. Kohalike omavalitsuste topeltloomus avaldub ka organite struktuuris, moodustamise korras ja suhtekorralduses.¹⁸

Üheks oluliseks tunnuseks, mille poolest saab kohalikku omavalitsust riigist eristada, on see, et kohalik omavalitsus täidab nii riigi kui ka omahaldusülesandeid territoriaalse kollektiivi esindajana. See tuleneb sellest, et kohalike omavalitsuste esinduskogud ehk volikogud moodustab kohalik elanikkond vabadel valimistel üldise, ühetaolise ja otsese valimisõiguse alusel.

Viies kohaliku omavalitsuse tunnus kannab eneses määratlust omavalitsus kui juriidiline isik. Riigihaldusorganite juriidilise isikuga seotud probleemistik on hõlmatud avalikõigusliku asutuse ja korporatsiooni mõistega. Sellest tuleneb ka vajadus eristada avalik- ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid, kuid sellel ma pikemalt ei peatu, kuna see pole magistr töö teema.¹⁹

Oma artiklis „Mida kujutab endast kohalik omavalitsus?“ jõudis Schneider koos Almanniga kohaliku omavalitsuse määratluseni, mille ta sõnastas järgnevalt: „Kohalik omavalitsus on riigi haldusterritoriaalsel jaotusel rajanev teatava paikkonna elanike enesekorraldamise õiguse, riigivõimu detsentraliseerimise ja demokraatia põhimõtete alusel tegutsev territoriaalne kollektiiv, kes seaduste raames lahendab iseseisvalt (autonoomselt) oma elutegevuse küsimusi nii vahetult kui ka valitud organite kaudu, lähtudes elanike huvidest, majanduslikest ja sotsiaalkultuurilistest oludest ning haldusterritooriumi arengu iseärasustest.“²⁰

¹⁸ *op cit*, lk 202–211.

¹⁹ *op cit*, lk 202–211.

²⁰ *op cit*, lk 202–211.

1.3. Kohaliku omavalitsuse garantii põhimõtted

Kohaliku omavalitsuse garantiid puudutavad õigusnormid on kirjas põhiseaduse 14. peatükis ja EKOH-s. Ühtlasi saab garantiid pidada objektiivseks põhiseaduslikuks väärtuseks. Ü. Anton on oma 1998. aasta *Juridica* artiklis määratlenud kohaliku omavalitsuse garantiid järgmiselt: „Kohaliku omavalitsuse garantii on kohaliku kogukonna poliitilise enesekorralduse tagatis, mille fikseerivad riigi ja kohaliku omavalitsuse suhet reguleerivad õigusnormid.“²¹

Kui varem räägiti Eesti õigusdoktriinis kohaliku omavalitsuse autonoomia kolmetasandilisest põhiseaduslikust garantiist, siis alates 2012. aastast, mil ilmus põhiseaduse kolmas, täiendatud kommenteeritud väljaanne, räägitakse viiest tasandist.

Kohaliku omavalitsuse garantii raames saab eristada järgmiseid tasandeid:

1. õigussubjektsuse garantii,
2. enesekorraldusõiguse garantii,
3. finantsgarantii,
4. kohaliku eelarve iseseisvuse garantii,
5. õiguste kaitse garantii.²²

Õigussubjektsuse garantii eesmärk on tagada vertikaalne võimude lahusus, et kohalikul omavalitsusel oleks koht avaliku halduse organisatsioonis. Enesekorraldusõiguse garantii eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigus ehk autonoomia, mille põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Finantsgarantii alla kuuluvad õigused on suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele, seondudes valdade ja linnade majandusliku suutlikkusega täita avalikke ülesandeid. Selle kõrval kohaliku eelarve iseseisvuse garantii konkretiseerib kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust eelarve valdkonnas. Õiguste kaitse garantii eesmärk on tagada kohalikule omavalitsusele tema põhiseaduslike õiguste kohtulik kaitse. Ehk lühidalt kokkuvõttes viitavad õigussubjektsuse ja enesekorraldusõiguse garantii kohaliku omavalitsuse õigustele ja subjektiivse õigusliku seisundi garantii õiguste kaitsele. Garantii kehtib kohaliku omavalitsuse üksuse kui õigustatud subjekti suhetes riigiga, aga samuti ka teiste kohaliku omavalitsuse üksustega kui kohustatud subjektidega.²³

²¹ Ü. Anton. 1998, lk 303–313.

²² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj.PS kommenteeritud väljaanne. 2017. § 154/5.2.

²³ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/5.2.3.

Kohaliku omavalitsuse garantii keskmis on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse garantii säilitamine. Sellest lähtuvalt käsitlengi järgnevalt põhjalikumalt just enesekorraldusõiguse garantiid, mis on kohaliku omavalitsuse toimimise alus.

1.3.1. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse garantii põhimõtted

Enesekorraldusõiguse kui kohaliku omavalitsuse üksuse olulisema põhigarantii mõte on tagada kohaliku omavalitsuse kui õiguse institutsiooni säilitamine ja kohaliku elu küsimuste täitmine omal vastutusel.²⁴ Enesekorraldusõigust võib nimetada ka tema iseseisvuseks. Kohaliku omavalitsuse institutsiooni garantii tuleneb PS § 154 lg-st 1 ja selle moodustavad neli elementi:

1. universaalpädevus („kõiki“);
2. omahaldus („kohaliku elu küsimusi“);
3. autonoomia ehk omavastutus („iseseisev tegutsemine“);
4. seaduslikkus („seaduse alusel“).²⁵

Enesekorraldusõiguse kujundamisel on kõik eelloetletud elemendid tähtsad. Enesekorraldusõigus annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse vabalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ning võime teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele.²⁶

Universaalpädevus tähendab kohaliku omavalitsuse õigust ilma spetsiaalse volitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud mõne teise halduskandja kompetentsi.²⁷ Sealjuures tähendab universaalpädevus ka kohalikust eripärast tulenevate ülesannete avastamise pädevust. Eelnevalt tulenevalt tähendab universaalpädevus ühtlasi ka seda, et seadusega ei saa anda ammendavat kohaliku omavalitsuse ülesannete loetelu. Kohalikul omavalitsusel peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadus ei reguleeri. Niisugust järeldust kinnitab ka Riigikohus: „Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.“²⁸

²⁴ V. Olle. 2014, lk 186.

²⁵ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.

²⁶ V. Olle. Kohalik omavalitsus: autonoomiast, ülesannetest, haldusreformist. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017: kogumik. 2017, lk 342–360.

²⁷ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. *Juridica*, nr 6, 1998, lk 303–313.

²⁸ RKPJKo 3-4-1-11-98, II osa.

Kohaliku elu küsimuste puhul ei saa ega ole mõistlik kindlaks määrata lõplikku teemade loendit, mille sees kohaliku elu küsimused esile kerkivad. Pigem on tegemist avatud nimekirjaga, mis sõltub elu arengust tulevikus ja mille üle kohalik omavalitsus on ilma täiendava seadusandliku regulatsioonita pädev otsustama.²⁹

Universaalpädevusega on kaetud ka kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded, mille täitmiseks peaks kohalikul omavalitsusel olema vähemalt minimaalsel tasemel otsustus- ja kaalutlusruum.³⁰ Samas on kohaliku omavalitsuse universaalpädevus allutatud Riigikogu universaalpädevusele, kuna PS § 65 p-s 16 sätestatu annab Riigikogule universaalpädevuse riigielu küsimuste lahendamisel. Seega on Riigikogul õigus määrata, mis on riigielu küsimus ning mis mitte.³¹

Omahaldus tähendab kohaliku omavalitsuse õigust tegutseda kohaliku elu küsimuste valdkonnas. See, mis on kohaliku elu küsimus ja mis ei ole, sõltub sotsiaalsest kontekstist, aga küsimused peavad kohaliku omavalitsusüksuse elanikele olema ühised ja mõjutama inimeste kooselu kogukonnas. Kohaliku elu küsimusteks ei ole põhiõiguste riive küsimused, samas kui põhiõiguste kaitse ja tagamine võivad olla kohaliku elu küsimusteks (PS § 14).³²

Kohaliku elu küsimused on üks osa kohaliku omavalitsuse täidetavatest ülesannetest, mille määratlemine põhjustab praktikas riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelistes suhetes kõige enam konflikte.

Kohaliku omavalitsuse väärtuste tagatiseks on kohalik autonoomia. Selle all tuleks mõista selle põhiseadusliku institutsiooni enesekorraldusõigust, mis põhiseadusliku garantii tuumikelemendina on riigiõiguslikult tagatud (PS § 154 lg 1 ja EKO art 4 lg 2 koostoimes art 3 lg-ga 1).³³ Autonoomia tähendab seda, et kohalik omavalitsus võib otsustada ja tegutseda iseseisvalt, ilma riigi sekkumiseta ehk reguleeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandi vahel. See tähendab ka õigust riiki otsustusprotsessi mitte kaasata. Kohaliku omavalitsuse iseseisvuse ehk enesekorraldusõiguse puhul on tegu otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. Autonoomiata muutuks kohaliku omavalitsuse olemus sisutühjaks.

Kohaliku omavalitsuse rollist tulenevalt on võimalik, et riigi ja iga üksiku valla või linna huvid ei pruugi alati samasuunalised olla. Ühe paikkonna inimeste huvide esikohale tõstmine ei

²⁹ K-L. Haljaste jt. 2007, lk 15.

³⁰ O. Taluste. 2010, lk 4.

³¹ Ü. Anton. 1998, lk 303–313.

³² S. Põllumäe. 2003, lk 11.

³³ S. Ludvig, S. Lääne, S. Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. 2018, lk 142.

pruugi olla kooskõlas riigi üldiste huvidega. Samamoodi võivad ka riigi üldised huvid põrkuda mõne paikkonna inimeste huvidega.³⁴ Kohaliku elu iseseisev otsustamine tähendab seda, et riigi ja kohaliku huvi konflikti korral langetatakse otsused riigi keskvõimust sõltumatult, seades esikohale kohalikud huvid.³⁵

Kohalik omavalitsus peab riiklikust haldusest olema teatud ulatuses autonoomne, et nad võiksid ja peaksid silmas pidama lokaalseid iseärasusi, mis riiklikule seadusandjale pole kas teada või mida ta käsitleda ei taha või ei saa.³⁶ See on vajalik selleks, et iga kohalik omavalitsus saaks luua kohalikku eripära arvestavaid lahendusi.

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse teostamine ei ole mõeldav talle piisavate rahaliste vahendite tagamiseta. Juba olemuslikult eeldab enesekorraldusõigus, et omavalitsustele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Sellist tõlgendust toetab ka EKOH art 9, mis nõuab, et kohalikel võimuorganitel oleks riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada (PS § 154 lg 1), ning et kohalike võimuorganite rahalised vahendid oleksid vastavuses neile põhiseaduse ja õigusaktidega seatud kohustustega (PS § 154 lg 2).³⁷

Seaduslikkuse puhul on tegu õigusriigi ja demokraatia printsiipide konkretiseeringuga. Seadusereservatsioon ulatub kõigile kohaliku omavalitsuse garantii elementidele. Väljendit „seaduste alusel iseseisvalt“ tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seotud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.³⁸ See tähendab seda, et seadusega on võimalik piirata kohalike omavalitsuste üldist vabadust. Seaduslikkuse nõue paneb kohalikele omavalitsustele kohustuse lahendada nii kohaliku elu küsimusi kui ka riigielu küsimusi vastavuses seadustega. Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.³⁹

³⁴ A. Mikli. Mida näitavad Riigikontrolli audited Eesti omavalitsuste jätkusuutlikuse kohta. Riigikogu Toimetised. 2014, nr 29, lk 85–96.

³⁵ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.2.1.

³⁶ S. Ludvig, S. Lääne, S. Mäeltsemees. 2018, lk 142.

³⁷ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 55.

³⁸ RKPJKo 3-4-1-7-09, p 31.

³⁹ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.3.2.

2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded

2.1. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur

Kohaliku omavalitsuse üksused järgivad avalik-õiguslikke eesmärke ja nende poolt täidetavad ülesanded on alati avalikud ülesanded. Eesti põhiseadus eristab kohaliku elu ülesandeid (§ 154 lg 1) ja riiklikke ülesandeid (§ 154 lg 2). Kuna avalikud ülesanded kujutavad endast üldmõistet, siis riiklikud ülesanded ja kohaliku elu ülesanded tähistavad kohaliku omavalitsuse poolt täidetavate avalike ülesannete alaliike.⁴⁰

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab seadusel baseeruva range legaalsuse põhimõtte, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega tuleb avalike ülesannete üleandmisel järgida põhiseaduse § 3 lg-s 1 sätestatud nõuet.

Kõik kohaliku omavalitsuse täidetavad ülesanded on avalikud ülesanded, mille täitmisest avalikkus on huvitatud. Avalikud ülesanded jagunevad omakorda alaliikideks: kohaliku omavalitsuse olemuslikeks ülesanneteks ja riiklikeks ülesanneteks. Ning siinkohal tekib küsimuste eristamise vajadus. Põhiseadus küll räägib kohaliku elu küsimustest ja riiklikest kohustustest, kuid ei ütle, millised konkreetset ülesanded lasuvad riigil ja millised kohalikel omavalitsustel. PS § 154 lg 1 sätestab kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse põhimõtte, mille järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Ilma riigi ettekirjutuseta on kohalikul omavalitsusel õigus põhiseaduse alusel ja tingimustel otsustada, milline on kohaliku omavalitsuse ülesanne ja milline mitte. PS § 154 lg-s 2 on ära toodud mõiste „riiklik kohustus“, mille kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Selle all on mõeldud riigi kohustuste üleandmist kohalikule omavalitsusele.⁴¹

Kohaliku omavalitsuse tegevus, mis toimub kohaliku omavalitsuse iseseisva otsuse täitmiseks, on oma kogumis kohaliku omavalitsuse enda toimimisvaldkond. Seevastu tegevus, mis täidab riiklikku seadust või ettekirjutust, sisaldab ülekantud toimimisvaldkonnaks nimetatut.⁴²

⁴⁰ V. Olle. 2014, lk 220.

⁴¹ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica, 2000, nr 8. lk 500.

⁴² P. Schöber. 2003, lk 74.

Kui tänapäeval räägitakse „omavalitsusülesannetest“ vastandina „võõrvalitsemise ülesannetele“, siis tuleb Schöberi arvates kõigepealt selgitada terminoloogiat. Ta selgitab seda nii, et mis puutub omavalitsusülesannetesse, siis peetakse eelkõige silmas neid ülesandeid, mis on mõeldud kohalikele omavalitsustele „põhikorralduslikult ja elementaarselt põhjendatud ning omavastutavaks täitmiseks“. Neid nimetatakse oma ja/või vabatahtlikeks kohaliku omavalitsuse ülesanneteks. „Omavastutus“ tähendab Schmidt-Jortzigi järgi „sõltumatust riiklikest kolmandatest mõjutustest eesmärgi seadmise, eesmärgipärasuse ja haldustegevuse vormi hindamisel“. Oma või vabatahtlike omavalitsemise ülesannete kõrval eksisteerivad „kohustuslikud omavalitsusülesanded“ või „korralduseta täidetavad kohustuslikud ülesanded“. E. Schmidt-Jortzigi järgi väljendub nendes riigi huvi realiseerida kindlaid ülesandeid kohalike omavalitsuste kaudu. Siin mõeldakse kas „põliseid, kohaliku kogukonna ühtlase infrastruktuurse miinimumi jaoks olulisi vajadusi“ või, nagu ta jätkab, üldisi ülesandeid, mille elluviimiseks näib vajalik kodanikulähedane, kohalikele tingimustele omavastutavaks kohandatud realiseerimine. Nende ülesannete all, mis Schmidt-Jortzigi järgi pidevalt kasvavad nii arvult kui ka tähtsusest, peetakse silmas omavalitsusülesandeid, kuigi tegelikult on tegemist „kohustuslike ülesannetega“. Kohalike omavalitsuste poolt on määratud vaid nende ülesannete täitmine, mitte aga täitmise viis. Need on ülesanded, mille riik määrab kohalikele omavalitsustele konkreetselt täitmiseks ja mida nad peavad enda nimel ellu viima.⁴³

Kohaliku elu küsimusi saab liigitada mitmeti. Nii näiteks on võimalik ülesannete tähendusest lähtuvalt eristada kohaliku omavalitsuse eksistentsiaalseid ülesandeid ning ülesandeid, mille täitmiseks kohalik omavalitsus loodi. Eksistentsiaalsete ülesannete täitmine kujutab endast kohaliku omavalitsuse hädavajalikku institutsionaalset ja organisatsioonilist eeldust. Ülesanded, mille täitmiseks kohalik omavalitsus loodi, teenivad omavalitsusliku halduse funktsionaalset arengut.⁴⁴

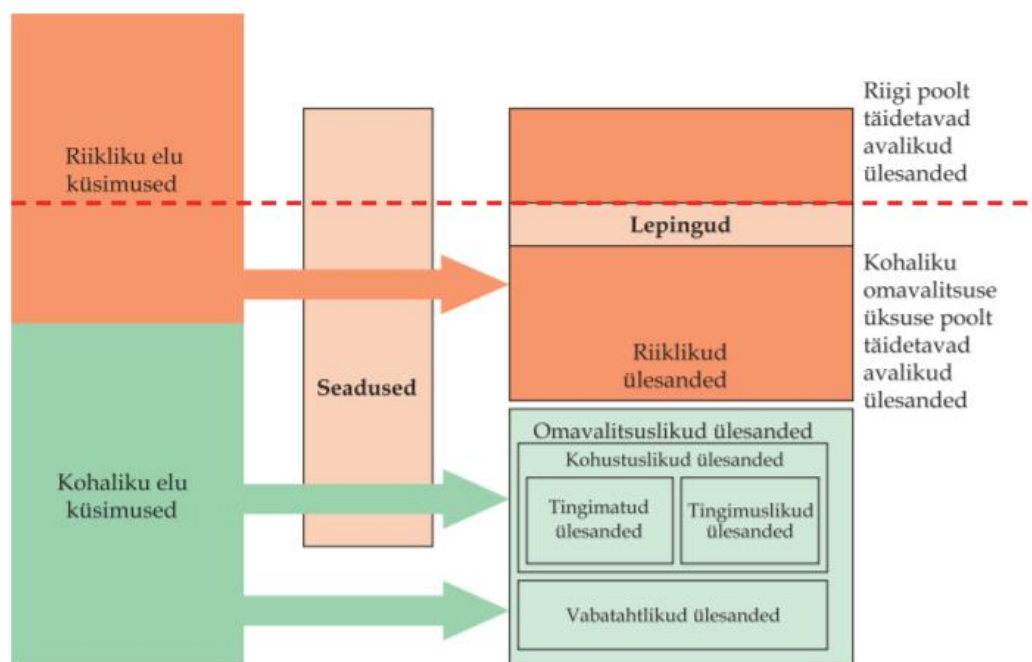
Kuigi kohaliku elu küsimusi saab liigitada mitmeti, siis kõige olulisemaks tuleb siiski pidada kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotust sisu järgi:

- vabatahtlikud kohaliku omavalitsuse ülesanded;
- kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded;
- kohaliku omavalitsuse poolt täidetavad riiklikud ülesanded.

⁴³ P. Schöber. 2003, lk 74-75.

⁴⁴ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica*, 2002, nr 8, lk 525.

Joonis 1. Avalike ülesannete liigitus kohaliku omavalitsuse seisukohast



Allikas: Haljaste, K-L jt. Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus. 2007, lk 15.

Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mille täitmine pole seadusega ette kirjutatud ja mida kohalik omavalitsus pole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Universaalpädevusest tuleneb, et kohalikul omavalitsusel on kohaliku elu sfääris ka ülesannete avastamise õigus. Vabatahtliku omavalitsusliku ülesande puhul on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus ehk tal on õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta seda täidab.⁴⁵

Kohaliku omavalitsuse üksusel on avalike ülesannete enesele võtmise õigus, kuid mitte kohustus. Vabatahtliku omavalitsusliku ülesande võib täitmiseks üle anda eraõiguslikele isikutele. Vabatahtlikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks on näiteks mitmesuguste toetuste maksmine, koostöö teiste kohalike omavalitsustega, mänguväljakute rajamine, spordiasutuste loomine jne.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on seadusega loetud kohaliku elu küsimusteks, mille täitmist nõuab riik kohalikult omavalitsuselt ning mille täitmine on kohustuslik. Lisaks on seadusega lubatud mõne omavalitsusliku ülesande muutmine kohustuslikuks, kui see on

⁴⁵ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.4.1.1.

enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks.⁴⁶ Tegemist on ülesannetega, mille täitmist riik suurest avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsusüksuselt nõuab. Kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul on kohalik omavalitsus vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, aga mitte seda, kas seda teha. Kohaliku omavalitsuse kohustusi täpsustab teatud määral alusseadus KOKS, andes avatud loetelu kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondadest. Suhted riigigorganitega on seaduses sätestatud selgepiirilisel, välistades kohalike ülesannete delegerimise keskvalitsusele. Hoolimata eelnevast on kohaliku omavalitsuse üksustele jäetud siiski ulatuslik sisemine enesekorralduse õigus.⁴⁷

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud KOKS § 6 lg-tes 1–2¹.

KOKS § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. KOKS § 6 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. KOKS § 6 lg 2¹ sätestab, et kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldab omavalitsusüksus lisaks eelloetletud ülesannetele sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondades sotsiaalhoolekannet ning aitab kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele.

Paljuski on eelloetletud valdkonnad reguleeritud omakorda vastavate eriseadustega, mis määravad ulatuslikult ära, millised kohustused kohalikul omavalitsusel ülesande täitmiseks on ning mõnel juhul ka kuidas kohalik omavalitsus teatud valdkonna minimaalsel tasemel korraldama peab. Lisaks võivad olemuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded tõusetuda ka valdkondadest, mis ei ole reguleeritud KOKS § 6 lg-tes 1–2¹, kuid mis sisalduvad eriseadustes ja milles nähakse ette ka ülesande täitmise organisatsiooniline vorm.⁴⁸

⁴⁶ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 53.

⁴⁷ L. Kalev. 2008, lk 166–175.

⁴⁸ O. Taluste. 2010, lk 5.

Kohaliku omavalitsuse poolt täidetavad riiklikud ülesanded on sellised ülesanded, mida põhimõtteliselt peaks täitma riik, aga mõnel juhul on ülesannete täitmine seadusega antud kohalikele omavalitsustele, kuna nii on otstarbekam. Üle kantud riiklike ülesannete puhul on tegemist võõrhaldamisega, mille puhul riik kasutab kohaliku omavalitsuse ressursse oma eesmärkide täitmiseks.

Nii kohustuslike kohalike ülesannete kui ka riiklike ülesannete puhul võib ülesande täitmise kohustus seaduse järgi olla tingimatu või tingimuslik. Tingimatu ülesanne tuleb täita igal juhul. Tingimuslik ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel.⁴⁹

Kuigi tänapäevast kohalikku omavalitsust loetakse täidesaatva võimu hulka ning ta täidab riiklike ülesandeid, ei ole see riigi allasutus, vaid omavalitsev subjekt: võõrast tahet ellu viies peab ta selle kõigepealt muutma oma tahteks.⁵⁰

Üldine arusaam on selline, et avalikud ülesanded on jaotatud reegli-erandi suhte järgi kohaliku omavalitsuse kasuks. See tähendab seda, et kohaliku omavalitsuse pädevuses on kõigi tema territooriumil tekkivate ülesannete lahendamine, kui riik ei ole neid oma kompetentsi võtnud.⁵¹ Kohaliku omavalitsuse autonoomia on küll oluline, kuid kindlasti ei tähenda see seda, et kohalik omavalitsus võib teha kõike, mida soovib. Kohaliku omavalitsuse iseotsustusõigus on piiratud mitme tingimusega. Esiteks peab tegemist olema kohaliku elu küsimusega ja riiklike küsimuste lahendamisesse ei tohi kohalik omavalitsus ilma õigusliku aluseta sekkuda. Teiseks ei tohi kohalik omavalitsus ilma seadusliku aluseta sekkuda põhiõiguste piiramisse.

2.2. Avalike ülesannete olemus

Mõistet „avalik ülesanne“ ei ole seadusandja defineerinud. Nii ülesande kui ka avalikkuse mõisted on mitmetähenduslikud. Sellised mõisted on oma olemuselt dünaamilised ja vajalikud valdkonnas, kus olukord muutub pidevalt. K. Merusk on avalikku ülesannet määratlenud kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesannet või ülesandeid, mis on interpreteerimise teel vastavast õigusnormist tuletatud.⁵² Riigikohus on öelnud, et avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele

⁴⁹ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.4.1.2.

⁵⁰ P. Schöber. 2003, lk 77.

⁵¹ Ü. Anton, 1998, lk 303–313.

⁵² K. Merusk. 2000, lk 500.

või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded või ülesanded, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud.⁵³ Seega võib avalik ülesanne olla nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ülesanne. Avalikud ülesanded, mida omavalitsusüksused on seatud oma elanike huvides täitma, jagunevad PS § 154 kohaselt olemuslikult omavalitsuslikeks ülesanneteks (PS § 154 lg-s 1 nimetatud „kohaliku elu küsimused“) ja riiklikeks kohustusteks, mida on nimetatud PS § 154 lg 2 teises lauses.⁵⁴

Ülesannet iseloomustavad kolm elementi. Esiteks on ülesanne suunatud teatud eesmärgi saavutamisele. Teiseks tuleb ülesannet täita, kas siis tingimuslikult või tingimusteta. Ning kolmandaks on ülesandel kandja.⁵⁵

Avalikkusega tähistatakse ühiskonna asjasse puutuvust. Avalik tähendab kindlaksmääramata isikute ringi ning selle eesmärk on kõik see, mis on suunatud üldisele hüvele. Hüve peitub huvi taga: hüve on see, mistõttu millegi vastu huvi tuntakse ehk hüve on huvi põhjustajaks. Seega huvi on millelegi suunatud, eeldades kas millegi tegemist või mittetegemist.⁵⁶ Järelikult on avalikud eesmärgid kõik need, mis on suunatud üldisele hüvele. Vastavalt võib avalikke ülesandeid defineerida kui ülesandeid, mille täitmisest avalikkus on valdavalt huvitatud. Avalikud huvid ulatuvad kaugemale üksikisiku erahuvist ning seovad üldsuse kõiki liikmeid. Seega on avalike ülesannete täitmise vastu kogukonnal suurem huvi.⁵⁷

Lisaks kõigele eelnevale on Riigikohus öelnud, et need avalikud teenused, mis omavalitsusüksused peavad osutama, on seotud põhiõiguste ja -vabadustega, mille tagamine on PS § 14 järgi ka kohaliku omavalitsuse kohustus. Ning juhul kui omavalitsusüksused ei suuda osutada teenuseid piisaval tasemel, võivad põhiõigused jääda kaitseta. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse suutlikkus.⁵⁸

⁵³ RKEKm 3-3-4-1-10, p 5.

⁵⁴ RKPJKo 3-4-1-8-09, p 52.

⁵⁵ V. Olle. 2014, lk 220.

⁵⁶ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica*, nr 3, 2005, lk 187–199.

⁵⁷ V. Olle. 2014, lk 220.

⁵⁸ RKPJKo 3-4-1-3-16, p 118.

2.2.1 Avalike ülesannete liigitamise mudelid

Avalike ülesannete liigitusena tuntakse kaht mudelit: monistlikku ja dualistlikku.

Monistliku mudeli kohaselt on kohalikud omavalitsused kohustatud oma territooriumil täitma kõiki avalikke ülesandeid iseseisvalt, kui seadus ei sätesta teisiti. Kohalik omavalitsus üksusena ei täida kohapeal mitte ainult spetsiifilisi ülesandeid, vaid ka kõiki riiklikke ülesandeid. Halduse funktsionaalse ühtsuse põhimõttest lähtuvalt eristatakse vabu avalikke ülesandeid, suuniseta kohustuslikke ülesandeid ja suuniste järgi täidetavaid kohustuslikke ülesandeid. Nõnda piiritletud riiklikke ja kohalikke ülesandeid täidab kohalik omavalitsus põhimõtteliselt üksi ning omal vastutusel, kui seadus ei sätesta teisiti. Sellise määratluse puhul jääb aga riiklik interventsioon lahendamata.⁵⁹

Dualistliku mudeli kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse ülesannete osas eristada omavalitsuslikke ülesandeid ja riiklikke ülesandeid. Olemuslikult vastab selline liigitus vaba kogukonna teooriale, mille kohaselt kogukonna juhitavad asjad jagunevad oma asjadeks ja kogukonnale riigi poolt antud asjadeks. Omavalitsuslikud ülesanded kuuluvad kohaliku omavalitsuse omapädevusse ehk olemuslikku pädevusse ja riiklikud ülesanded pannakse kohalikule omavalitsusele aga seadusega või kokkuleppel ja need kuuluvad ülekantud pädevusse. Omavalitsuslikke ülesandeid täites teostab kohaliku omavalitsuse üksus omahaldust ja riiklike ülesannete puhul võõrhaldust. Selle mudeli järgi võetakse avalikud ülesanded enda hallata ning seejärel eristatakse omahalduse ja riiklike ülesanded. Kuna Eesti põhiseadus eristab kohaliku elu küsimusi ja riiklike küsimusi, siis on põhiseaduses kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtutud dualistlikust teooriast.⁶⁰ Seega on põhiseaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse üksusel oma iseseisev põhiseadusega tagatud ülesannete valdkond, mis ei ole üksikasjalikult kindlaks määratud ja mida kohalikud omavalitsused võivad täita erinevalt.

2.3. Kohaliku elu küsimused

Kohaliku omavalitsuse poolt täidetavad ülesanded jaotatakse kohaliku elu ülesanneteks ja riigielu küsimusteks ehk riiklikeks kohustusteks. Kohaliku omavalitsuse tuumikülesannete olemus tuleb EKOH põhiprintsiipidest, mis rõhutavad kohaliku omavalitsuse kui kogukonna

⁵⁹ V. Olle. 2002, lk 523-524.

⁶⁰ V. Olle. 2014, lk 221.

esindaja ja kohaliku demokraatia tagaja õigust otsustada ja korraldada kõiki kogukonnaelus olulisi küsimusi, kusjuures riik tunnustab subsidiaarsuse printsiibil põhinevat kohaliku omavalitsuse universaalpädevust. Antud väärtustel põhineb ka põhiseadus, mis tunnustab kohaliku omavalitsuse olemuslikku pädevusalasse kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise.⁶¹ Seejuures on tähtis, et kohalikele omavalitsustele oleks tagatud mitte ainult õiguslik, vaid ka tegelik võimalus otsustada, kas ja kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada.⁶²

PS § 154 räägib otsustamisest, korraldamisest ja tegutsemisest. Sellega on mõeldud kõikvõimalike kohaliku elu küsimuste lahendamise viise, mis ei ole seaduse või põhiseadusega vastuolus. PS § 154 lg 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohaliku elu küsimuste reguleerimine kuulub omavalitsusüksuse pädevusse ning riik võib neid küsimusi reguleerida vaid seadusega, mis on kehtestatud õiguspärase eesmärgi saavutamiseks ja on proportsionaalne.⁶³ Kohalike omavalitsuste põhiseaduslik garantii tähendab sealjuures, et kohalikul omavalitsusel on õigus oodata riigilt oma pädevuse kahandamise põhjendamist, sh nendele kriteeriumitele osutamist, mille alusel riik leidis kõnealuse küsimuse kohaliku omavalitsuse pädevusse mitte kuuluvat.⁶⁴

PS § 154 lg 1 eeldab, et kohalik omavalitsus täidaks vähemalt kõiki olulisi omavalitsuslikke ülesandeid. Olulisi, s.t PS § 154 lg 1 kohaselt täitmist vajavaid kohalikke ülesandeid ei ole võimalik ammendavalt loetleda. Tegemist on selliste omavalitsuslike ülesannetega, mille täitmist saab kohalikult omavalitsuselt konkreetsetes ajas ja ruumis mõistlikult eeldada. Samuti võivad need erinevate omavalitsusüksuste puhul erineda, sõltudes omavalitsusüksuse eripärastest vajadustest, aga ka kohaliku kogukonna eelistustest. Olulised kohalikud ülesanded, nagu ka nende täitmise nõutav ulatus, on ajas muutuvad suurused. Need olenevad suurel määral üldisest sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja ühiskonna heaolu tasemest. Muudatused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii täitmist nõudvaid kohalikke ülesandeid kui ka nende täitmise eeldatavat ulatust ja kvaliteeti.⁶⁵

Omavalitsuslikud küsimused on kohaliku omavalitsuse institutsiooni garantii keskmes. Need ülesanded peavad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele olema ühised ja mõjutama inimeste

⁶¹ O. Taluste. 2010, lk 7.

⁶² RKÜKo 3-4-1-8-09, p 20.

⁶³ RKPJKm 3-4-1-16-09, p 37.

⁶⁴ Ü. Anton. 1998, lk 303–313.

⁶⁵ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 67.

kooselu kogukonnas.⁶⁶ Kõik seadustes sätestatud kohaliku omavalitsuse ülesanded ei pruugi olemuslikult olla omavalitsuslikud. Peamine küsimus on selles, mida tuleb mõista kohaliku elu küsimuste all. Mõiste „kohaliku elu küsimused“ on põhiseaduses defineerimata ning selle sisustamine seadustes oleneb suurel määral kohaliku omavalitsuse alusteooria valikust.⁶⁷ Erialakirjanduses on väljendatud seisukohta, et kohaliku elu küsimusi kohaliku kogukonna kaudu enam defineerida ei saagi, sest mõiste loomise ajal silmas peetud kogukondi tänapäeval ei eksisteeri. Ülekaalus on linnastumine ning suurenenud on inimeste liikuvus, mistõttu on kogukonnad muutunud oma koosseisult ebapüsivaks ja nende liikmeid ei seo ühised ajaloolised juured. Seega on kogukonda üha raskem määratleda.⁶⁸ Samas ei ole õigusteoorias suudetud piiritleda terminit „kogukond“ ehk määratleda kogukonna tunnuseid ja territoriaalset ulatust. Puudub ühtne arusaam, kas kogukond on seotud kohaidentiteediga või saab kogukonnana käsitada kõiki omavalitsuse territooriumil elavaid elanikke kogumina või sellest väiksemat kindlapiirilist osa.⁶⁹ Seega kui kogukonna mõistet pole suudetud määratleda, siis ei saa ka öelda, et kohaliku elu küsimusi kohaliku kogukonna kaudu ei saa defineerida. Ilmselt on tegemist ajas muutuva terminiga.

PS §-s 154 kirjas olev kirjeldus määrab ära kohaliku mõjupiirkonna universaalsuse või üldpädevuse põhimõtte, kuid see määratleb üksnes laialdase ülesannete valdkonna. Sõnastuse ja eesmärgi järgi tuleb PS § 154 mõista nii, et valdadel ja linnadel on õigus ilma pädevust eraldi välja toomata tegeleda kõikide kohaliku elu asjadega, mis ei ole seadusega üle kantud teistele avaliku halduse kandjatele.⁷⁰ Riigikohtu hinnangul on kohaliku elu küsimused lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorгани kompetentsi.⁷¹

Kohaliku omavalitsuse põhitunnuseks on mõisted „kohalik elu“ ja „iseseisev“. Väljend „kohalik“ seostub ülesande piiritlemisega teatud ruumis. Iseseisvus tähendab, et kohalik omavalitsus täidab ülesandeid ilma riigi juhisteta, lähtuvalt kehtivast õiguskorrast. Otsustavaks on küsimus, mida mõista kohalikkuse all.⁷² See, kas üht või teist küsimust saab pidada kohalikuks või mitte ja mille alusel seda hinnata, selgub järgnevates peatükkides.

⁶⁶ V. Olle. 2014, lk 222.

⁶⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, põhiseaduse 14. peatükk. Kohalik omavalitsus.

⁶⁸ Ü. Anton. 1998, lk 303–313

⁶⁹ O. Taluste. Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud. Riigireformi artiklite kogumik. 2018, lk 69–110. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf>

⁷⁰ R. Stober. 1997, lk 7.

⁷¹ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 12.

⁷² R. Stober. 1997, lk 7.

Omavalitsuslikud ülesanded ehk kohaliku elu küsimused jagunevad seadusest tulenevaiks omavalitsusülesanneteks ja muudeks ülesanneteks. Seadusest tulenevate omavalitsuslike ülesannete all on silmas peetud kohustuslikke ülesandeid ja muude ülesannete all mõeldakse vabatahtlikke ülesandeid, mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mille täitmist riik suuremast avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab. Põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, aga mitte seda, kas seda teha.⁷³ Erinevalt kohustuslikust ülesandest on vabatahtliku omavalitsusliku ülesande puhul kohalikul omavalitsuse üksusel õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta seda täidab.⁷⁴

Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks, kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Kohustuslike olemuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise korral on kohaliku omavalitsuse omavastutus seadusega kitsendatud. Kohalikul omavalitsusel on niisiis üksnes võimalus otsustada, kuidas kohustuslikke ülesandeid täita. Seega säilitavad kohalikud omavalitsused küll PS § 154 lg-s 1 sätestatud vastutuse otsustada ja korraldada kohustusliku omavalitsusliku ülesande täitmist, kuid kohaliku omavalitsuse otsustuspädevuse piirid on mõnevõrra seadusega kitsendatud. Tuleb arvestada ka sellega, et riiklike ülesannete täitmisel võib kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum ja otsustuspädevus olla väga väike, pea olematu. See tähendab seda, et seadusandja on küllaltki täpselt ette kirjutanud ülesande sisu, täitmise viisi ja mahu.⁷⁵ Juhul, kui kohustusliku omavalitsusliku ülesande täitmine on reguleeritud aga nii põhjalikult, siis võib omavalitsuslikust ülesandest rääkida üksnes formaalses mõttes. Selline piirang võib tähendada seda, et konkreetne seadusest tulenev kohaliku omavalitsuse täidetav ülesanne on oma olemuselt hoopis riiklik.⁷⁶

Peale põhiseadusest tulenevate riigi ülesannete, mida tuleb obligatoorselt täita vahetu riigihalduse kaudu, võib seadusandja formaalsete seadustega lugeda riigi ülesanneteks ka teisi avalikust huvist tulenevaid agendasid, mis ei ole otseselt tuletatavad põhiseadusest. Näiteks teeseaduse kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesanne ehitada ja remontida neile kuuluvaid

⁷³ V. Olle. 2002, lk 525.

⁷⁴ V. Olle. 2014, lk 223.

⁷⁵ O. Taluste. 2010, lk 12.

⁷⁶ *op cit.* 2010, lk 5.

teid, korraldata teekasutust jne. Sellise ülesanne on määratletav klassikalise kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena, mille täitmise on seadusandja teinud kohalikule omavalitsusele kohustuslikuks.⁷⁷

R. Stober loeb kohustuslikuks omavalitsuslikuks ülesandeks PS §-s 37 sätestatud kohustuse pidada ülal vajalikul arvul õppeasutusi koolikohustuse täitmiseks. PS § 37 järgi on hariduse kättesaadavuse tagamine nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ülesanne ehk tegemist on jagatud ülesandega. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on haridusasutuste ülalpidamine ning riigi ülesanne on hariduse andmise üle järelevalve tegemine, et õpetatava sisu oleks üle kogu riigi sama. Hariduse andmine on riigi poolt kohalikule omavalitsusele antud kohustuslik ülesanne, mida tuleb täita. Kohalikul omavalitsusel puudub valik, kas seda ülesannet täita või mitte. Samas viis, kuidas seadusega pandud ülesannet täita, on kohaliku omavalitsuse enda valida.⁷⁸

Ü. Anton on oma 1998. aasta *Juridica* artiklis leidnud, et lisaks koolide ülalpidamise ja sotsiaalabi osutamisele võiksid kohustuslike olemuslike kohalike omavalitsuste ülesannete hulka kuuluda ka tänavate ehitamine, tuletõrje, jäätmekäitlus ja heitvete ärajuhtimine, lasteaiakohtade loomine, kohalike omavalitsuste volikogu valimiste korraldamine, kodutute varjupaikade ehitamine ja ülalpidamine, pagulaste majutamine, tervishoiuasutuste loomine, veemajandus jms.⁷⁹

R. Stober on oma 1997. aasta hinnangus, mis puudutas Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse sätteid, nimetanud tüüpilised kohaliku elu ülesanded, mis kuuluvad kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka:

- infrastruktuuri ülesanded (energia- ja veevarustus, valla teede ehitus ja korrashoid);
- sotsiaalsed ülesanded (sotsiaal- ja noorteabi, terviseabi, spordi arendamine, tulekahju- ja katastroofikaitse, korteriehituse arendamine, ehitusplaneerimine);
- kultuurivaldkonna ülesanded (hariduse ja kultuuri edendamine);
- keskkonnaülesanded (jäätmemajandus);
- majanduse arendamisega seotud ülesanded.⁸⁰

Võrdluseks Stoberi poolt nimetatud ülesannetele on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames kohaliku elu küsimustena määratlenud järgmiseid valdkondi:

⁷⁷ K. Merusk. 2000, lk 500.

⁷⁸ R. Stober. 1997, lk 3–5.

⁷⁹ Ü. Anton. 1998, lk 303–313.

⁸⁰ R. Stober. 1997, lk 8.

- Tallinna vanalinna sissesõidu piiramine;
- eelmise EhS §-st 13 tulenev kohustus tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljajehitamine kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni;
- kohaliku omavalitsusüksuse töö korraldamine;
- volikogu valimiste korraldamine;
- volikogu tegevuskulude katmine;
- maakasutuse otstarbe määramine;
- munitsipaalomandi valdamine, kasutamine ja käsutamine;
- võlakohustuste võtmise üle otsustamine.⁸¹

Toodud loetelud kohaliku elu ülesannete kohta näitavad selgelt seda, et lisaks kõigele on omavalitsuse ülesandeks tegeleda ka nende asjadega, mis jäävad nii-öelda üle ehk ei ole seadusega antud kellegi teise kanda.

2.4. Riiklikud ülesanded

Kohalik omavalitsus kui osa riiklikust haldussüsteemist peab kohaliku elu küsimustega tegelemise kõrval täitma ka riiklike ülesandeid. Eesti põhiseadus eristab kohaliku elu küsimusi (§ 154 lg 1) ja riigielu küsimusi (§ 152 lg 2). PS §-s 154 sisaldab mõistet „riiklik kohustus“ ning selle paragrahvi teise lõike kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riikliku kohustusega seotud kulud riigieelarvest. Seega on silmas peetud riigi ülesannete üleandmist kohalikule omavalitsusele, kuid riiklike ülesannete täitmine ei tohi toimuda omavalitsuslike ülesannete arvelt. Selleks, et seda ei juhtuks, peab olema selge, milline ülesanne on omavalitsuslik ja milline riiklik, ning raha peab olema nende jaoks eristatud.⁸²

Riiklikud ülesanded on avalikud ülesanded, millel puudub üldse või valdavalt seos kohaliku kogukonna erihuvidega. Riiklike ülesannete täitmisel puudub kohaliku omavalitsuse seotuse ja kohustamise kompetents. Need ülesanded, mis peavad kõigile elanikele olema universaalselt tagatud, olenemata asukohast või varalisest seisust, on riigielu küsimused. Kohaliku elu küsimustes on esmatähtis kohalikku kogukonda puudutav otsustus- ja korraldusõigus. Kui kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel on kohalikul omavalitsusel

⁸¹ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.4.1.3.

⁸² K. Merusk. 2000, lk 500.

enesekorraldusõigus, siis riiklike ülesannete täitmisel seda õigust ei ole. See aga ei tähenda seda, et seadusandja ei võiks kohalikule omavalitsusele riikliku ülesande täitmisel kaalutlusõigust ette näha.⁸³ Asjaolu, et tegu on riigielu küsimusega, ei välista kohalike omavalitsuste kaasamist otsustusprotsessi. Mida suuremad on riikliku ülesande täitmisega seotud mõjud kohalikule kogukonnale, seda põhjendatum see on, ja vastupidi. Selline kaasamine peab igal konkreetsel juhul tagama kohalikule omavalitsusele võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuse langetamise.⁸⁴

Riiklikud ülesanded on täidetavate avalike ülesannete üks alaliikidest. Kohalik omavalitsus järgib avalik-õiguslikke eesmärke ja nende poolt täidetavad ülesanded on avalikud ülesanded. Saksa õigusteoreetikud liigitavad riiklikud ülesanded riigi korraldusel täidetavateks ülesanneteks ja suuniste järgi täidetavateks kohustuslikeks ülesanneteks. Selline liigitus pärineb 19. sajandi loomuõiguslikust käsitlusest. Riigi korraldusel täidetavate ülesannetena käsitatakse riiklike haldusülesandeid, mida täites tegutsevad kohaliku omavalitsuse üksused riikliku struktuuri viimase lülina ja alluvad seejuures piiramatule riiklikule järelevalve- ja suuniste andmise õigusele. Suuniste järgi täidetavad ülesanded on kohustuslikud ülesanded, mille suhtes on riigi suuniste andmise õigus piiratud. Suuniste andmise õigust teostatakse erijärelevalve kaudu, mis laieneb ka otstarbekuse küsimustele. Vähem tähtsate ülesannete jaotamise vormidena võib veel eristada eriametnike rakendamist ning organilaenu, mille puhul on kohustust täitev organ lülitatud riiklikku haldussüsteemi ja allub seeläbi riikliku instantsi järelevalvele nagu omasugune. Eesti õiguskorras puudub riiklike ülesannete selliseks liigitamiseks nii õiguslik alus kui ka praktiline vajadus.⁸⁵

PS § 154 lg 2 esimese lause kohaselt antakse riigielu küsimusi kohalikule omavalitsusele teostamiseks seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. „Seaduse alusel“ asetab riiklike ülesannete kohalikele omavalitsustele delegeerimise seadusereservatsiooni alla, kuid näeb ette ka lepingulise delegeerimise võimaluse „kokkuleppel kohaliku omavalitsusega“. Seaduse alusel tähendab, et põhiõiguste ja vabaduste piiranguid tohib kehtestada ainult seadusjärgulise õigusaktiga.⁸⁶

Riikliku ülesande delegeerimine võib aset leida ka riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelisel kokkuleppel, s.t lepinguga. Näiteks on riiklikeks ülesanneteks ka riigi haldusülesanded, mida

⁸³ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/4.1.

⁸⁴ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 25.

⁸⁵ V. Olle. 2002, lk 526.

⁸⁶ RKÜKo 3-3-1-41-06, p 22.

riik võib kohalikule omavalitsusele halduslepinguga täitmiseks üle anda. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt on riigi ja kohaliku omavalitsusüksuse vahelise lepingu sõlmimiseks vajalik seadusest tulenev sõnaselge volitus.⁸⁷

Õiguslikust küljest pole põhimõttelist erinevust, kas riikliku ülesande täitmine pannakse kohalikule omavalitsusele seadusega või halduslepinguga. Riigi ülesande täitmata jätmise võib märkimisväärselt häirida kohalikku elu ning kohaliku halduse toimimist. Riik ei tohi panna kohalikku omavalitsust sundolukorda, kus on valida, kas võtta riikliku ülesande täitmine ja rahastamine enda kanda või kannatada kahju ülesande täitmata jätmise tõttu. Seejuures ei tohi haldusleping olla riigile vahendiks, vähendamaks kulutusi oma ülesannete täitmisel.⁸⁸

Riiklike ülesandeid peab põhimõtteliselt täitma riik. Riigi ülesannete puhul on esmaseks pädevuse aluseks põhiseadus, mis tähendab, et riik võib tegutseda juhul, kui põhiseadus seda ette näeb või lubab. Teatud juhtudel on aga kohalikele omavalitsustele riigi ülesannete täitmiseks delegeerimine otstarbekam, kuna see võimaldab tagada nende täitmist kõikjal riigi territooriumil ning ühtlasi väiksemate kuludega. See aga ei tähenda seda, et kui riik avalike ülesannete täitmisest loobub, ei oleks enam olemuslikult avalike ülesannetega.⁸⁹

PS § 154 lg 2 teise lause sisuks on riigi kohustus katta kohalikele omavalitsustele riiklike ülesannetega kaasnevad kulud riigieelarvest.⁹⁰ See tähendab seda, et PS § 154 lg 2 teine lause on käsitatav kitsalt kohaliku omavalitsuse finantstagatisena, selleks et talle seadusega pandud ülesanded oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest. Kui riik paneb kohalikule omavalitsusele kohustuse, siis peab ta põhiseaduse järgi andma täitmiseks ka vahendid. Kõnealune õigus kaitseb kohalikku omavalitsust selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. PS § 154 lg 2 teises lauses sätestatu tähendab ühtlasi seda, et ilma õigusliku aluseta ei tohi kohaliku omavalitsuse üksus kasutada talle mingi riikliku ülesande jaoks eraldatud raha teiste riiklike kohustuste või omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.⁹¹

Ühtlasi on Riigikohus rõhutanud, et sotsiaalselt olulise riikliku ülesande täitmiseks tuleb vajalikud vahendid eraldada õigel ajal ja viisil, mis ei sea ülesande täitmist sõltuvusse

⁸⁷ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/4.3.

⁸⁸ RKPJKo 3-4-1-1-10, p 75.

⁸⁹ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/4.2.

⁹⁰ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 74.

⁹¹ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/5.

konkreetses kohaliku omavalitsuse finantsvõimekusest.⁹² Eeltoodu on kohaldatav kõigile riiklikele ülesannetele, kusjuures rahaliste vahendite eraldamise õigeaegsuse nõudest võib tuletada kohaliku omavalitsuse poolt täidetavate riiklike ülesannete rahastamise stabiilsuse nõude.⁹³

Riigi ülesannete kohalikele omavalitsustele andmisel tuleb seadusandjal muu hulgas kaalutleda, kas konkreetset ülesannet saab riik oma võimupädevusest välja anda või mitte. Riigi tuumikülesandeid ei saa täitmiseks kohalikele omavalitsustele anda. Põhiseaduse preambulist tulenevalt on riigi põhifunktsioon tagada muu hulgas riigi sise- ja väliskaitse. Riigi traditsiooniliste ülesannete hulka kuuluvad välissuhted, rahandus, justiitsotsuste sundtäitmine ja halduse mateeria hulka kuuluvad seadusandlus ja õigusemõistmine.⁹⁴

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses riigielu küsimustena määratlenud järgmiseid valdkondi:

- rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamine;
- tervishoiu-, sh alkoholipoliitika kujundamine;
- sõjahaudade hauamonumentidesse ja -tähistesse puutuv;
- valimissüsteemi alustest lähtuv üksikasjalik valimiskorra kehtestamine;
- volikogude minimaalse suuruse kehtestamine;
- tsiviilasjades esinduse tingimuste kehtestamine;
- maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine;
- katastriüksuste sihtotstarvete üleriigiliste ühetaoliste nimetuste kehtestamine;
- kohaliku omavalitsuse seadusest tulenev kohustus tagada põhihariduse omandamine eraüldhariduskooli kaudu, ka nende tegevuskulude katmine;
- riikliku jäätmekorralduse aluste reguleerimine;
- kohaliku omavalitsusüksuse või Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva kohalike omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmine;
- kohaliku omavalitsuse võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine.⁹⁵

Näiteks leidis Riigikontroll 2013. aasta kontrolliaruandes, et omavalitsuste poolt riigi andmekogudele andmete esitamine on oma olemuselt riiklik ülesanne, kuid millega kaasnevaid kulusid omavalitsustele riik enamasti kinni ei maksa. Samas kui ministriumid, kellele

⁹² RKHKo 3-3-1-38-15, p 13.

⁹³ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/5.3.4.

⁹⁴ K. Merusk. 2000, lk 500.

⁹⁵ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/4.1.

Riigikontroll tegi soovitusi, ülesannet riiklikuks ei pidanud.⁹⁶ Kohtupraktikas konkreetset kaasust teadaolevalt menetluses ei ole olnud, mistõttu ei ole võimalik tugineda kohtu tõlgendusele olemuslikust kuuluvusest riigi või kohaliku omavalitsuse kompetentsi.

Riigikontroll on oma 2017. aasta ülevaates Riigikogule, mis puudutas kohalike omavalitsuste rahastamist, märkinud, et riiklike ülesannete täitmise hüvitamiseks riigieelarves on ette nähtud raha vaid mõne ülesande jaoks: sündide ja surmade registreerimine, toimetulekutoetuste ja vajaduspõhise peretoetuse maksmine ning tundmatute surnute vedu. Riigikontroll on korduvalt juhtinud tähelepanu, et kohalike omavalitsuste ülesandeid ei ole analüüsitud viisil, et selgitada välja kõik riiklikud ülesanded.⁹⁷

2.4.1. Omavalitsuslike ülesannete täitmise finantstagatised

Kohaliku elu küsimuste lahendamiseks peab riik maksu- ja eelarvesüsteemis ette nägema vajaliku raha või selle hankimise võimaluse. Nii olemuselt omavalitsuslike ülesannete kui ka seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustuste nõuetekohane täitmine eeldab, et kohalikul omavalitsusel on selleks raha. Omavalitsuslike ülesannete rahastamisele näeb põhiseadus ette teistsuguse korra kui riiklike ülesannete rahastamisele. Riiklike kohustusi tuleb rahastada viisil, mis võimaldab kontrollida, kas riik ka tegelikult katab kõik nendega seotud kulud riigieelarvest. Erinevalt riiklikest kohustustest ei pea omavalitsuslike ülesannetega seotud kulusid riik katma vahetult riigieelarvest sihtotstarbeliste eraldistena.⁹⁸ Kohalike omavalitsuste rahastamise reeglistiku kujundamine ja kohalikele omavalitsustele piisavate rahaliste vahendite tagamine on tulenevalt PS §-st 154 riigi kohustus.⁹⁹

Finantsgarantii on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamise korraldusele, mis moodustub ühelt poolt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemist ja teiselt poolt kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamist reguleerivatest sätetest.¹⁰⁰

PS § 154 lg-st 1 tulenevad järgmised kohaliku omavalitsuse finantsgarantii elemendid:

- õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks;

⁹⁶ Riigikontrolli 2013. aasta kontrolliaruanne. Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2304/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

⁹⁷ Riigikontrolli 2017. aasta ülevaade Riigikogule. Kohalike omavalitsuste rahastamine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2423/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

⁹⁸T. Kolk. Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? Riigikogu Toimetised. 2011, nr 23, lk 71–82.

⁹⁹ RKÜKo 3-3-1-46-03, J. Põllu eriarvamus, p 2.

¹⁰⁰ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 61.

- õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele;
- õigus võtta võlakohustusi.¹⁰¹

Piisavate rahaliste vahendite eesmärk on tagada kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine.¹⁰² Piisavate rahaliste vahendite tagamise üle otsustamisel on keerulisim ülesanne täitmist vajavate kohalike ülesannete minimaalse mahu tuvastamine. Esiteks tuleb mõista, et see maht on iga omavalitsusüksuse puhul erinev ning sõltub omavalitsusüksuse sotsiaalsetest, demograafilistest, majanduslikest ja geograafilistest iseärasustest.¹⁰³ Täitmist vajavate kohalike ülesannete minimaalne maht, mille rahastamine peab olema tagatud ja mis määrab seega omavalitsusüksuse piisava rahastamise taseme, tuleneb PS § 154 lg-st 1 ja omavalitsusüksusele põhiseaduse ja seadusega pandud kohalikest ülesannetest.¹⁰⁴

Mahtu mõjutavad otseselt nõuded, mis on omavalitsuslike ülesannete täitmisele sätestatud seadustes või alamalseisvates õigusaktides. Riik ei pea kõigis ülesannetes kindlaks määrama kvaliteedistandardid, kuid siiski võivad need olla olulised esmatähtsate avalike teenuste puhul. Teenuste esmatähtsuse üle otsustamine on osaliselt riigi keskvõimu teha. Samas on Riigikohus märkinud, et peamiste sotsiaalsete põhiõiguste (PS § 28) tagatus ei või osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, oluliselt riigi eri piirkondades varieeruda olenevalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. Esmatähtsate põhiõiguste puhul ei tohiks teenuste tase langeda rahapuuduse tõttu palju madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes.¹⁰⁵

Võrreldes riiklike ülesannetega on riigi võimalused omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel mitmekesisemad. On seadusandja otsustada, kas omatulu saamine tagatakse kohalike maksude sätestamisega, riiklike maksude kohalikku eelarvesse laekumisega, riigieelarvest tehtavate eraldistega või muul viisil.¹⁰⁶

Kuigi riigil on oma majandus- ja maksupoliitika kujundamisel suur otsustusvabadus, ei tähenda see siiski seda, et ta oleks täiesti vaba otsustama, millises ulatuses omavalitsuslike ülesannete rahastamist võimaldada. See ei tohi jääda allapoole eespool nimetatud miinimumpiiri. Vastasel korral võiks ta muuta kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni sisutühjaks, see tähendab rikkuda PS § 154 lg 1 kaitseala. Ühtlasi tuleneb PS § 154 lg-st 1, et omavalitsuslike ülesannete rahastus ei tohi tervikuna sattuda ebaproportsionaalselt suurde sõltuvusse riigi

¹⁰¹ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/3.

¹⁰² RKPJKo 3-4-1-4-09, p 20.

¹⁰³ T. Kolk. 2011, lk 71–82.

¹⁰⁴ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 67.

¹⁰⁵ T. Kolk. 2011, lk 71–82.

¹⁰⁶ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/3.1.1.

ühekordsetest rahaeraldistest, vaid peab peegeldama adekvaatselt üldist majanduslikku olukorda. Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem arvestama erinevusi kohalike omavalitsusüksuste sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras.¹⁰⁷

Õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele tuleneb õiguspärase ootuse põhimõttest koostoimes PS § 154 lg-ga 1. See kaitseb omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise omavalitsustele ebasoodsas suunas muutumise eest. Kohalike omavalitsuste rahastamissüsteemi stabiilsus on oluline väärtus. Samas on õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele abistava, mitte keskse tähendusega finantsgarantii element.¹⁰⁸

Õigus iseseisvalt otsustada võlakohustuste võtmise üle sisaldub PS § 154 lg 1 keskmises olevas enesekorraldusõiguses. Võlakohustuste võtmine võimaldab kohalikel omavalitsustel teha oma ülesannete täitmiseks vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel. Sellise õigusega võib mõne omavalitsusliku ülesande täitmine olla oluliselt raskendatud.¹⁰⁹

Seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste täitmisega seotud kulude katmist reguleerib PS § 154 lg 2 teine lause, mille järgi kaetakse sellised kulud riigieelarvest. PS § 154 lg 2 teist lauset tuleb mõista nii, et seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulude suurus peab olema otseses seoses omavalitsusüksusele pandud konkreetsete kohustustega. Seega nõuab nimetatud säte kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste kulupõhist rahastamist. Riiklike kohustuste tulupõhine rahastamine võib ühe või teise kohaliku omavalitsuse üksuse puhul tagada riikliku kohustuse täitmiseks piisava raha. Kuid riiklike kohustuste tulupõhine rahastamine pole kooskõlas PS §-ga 154. Omavalitsuslike ülesannete rahastamisele seab põhiseadus teistsugused nõuded. PS § 154 lg 1 nõuab, et riik peab looma regulatsiooni, mille kohaselt on kohalikel omavalitsustel piisav omatulu omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seadusandja otsustada on, kas omatulu saamine tagatakse kohalike maksude kehtestamise, riiklike maksude otse kohalikkude eelarvesse laekumise või riigieelarvest tehtavate eraldistega. Tulubaas peab aga tagama kohalike ülesannete täitmise vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Kohaliku omavalitsuse üksusel, kelle omatulu ei võimalda minimaalselt vajalike omavalitsuslike ülesannete täitmist, on õigus saada riigilt abi. Olemuslikult omavalitsuslike ülesannete rahastamise reeglistik peab olema kooskõlas ka õiguskindluse põhimõttega.¹¹⁰

¹⁰⁷ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 66.

¹⁰⁸ RKÜKo 3-4-1-8-09, p-d 78, 80 ja 110.

¹⁰⁹ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/3.3.

¹¹⁰ RKÜKo 3-3-1-46-03, J. Põllu eriarvamus, p-d 5-6.

3. Kohaliku elu ja riigielu küsimuste eristamise kriteeriumid ja kohtupraktika

3.1. Siseministeeriumi 2010. aasta „Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend“

Tulenevalt Riigikohtu 16. märtsi 2010. aasta lahendist kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 otsustati 2010. a aprillis valitsuskabineti nõupidamisel kohtuotsusest tulenevate ülesannete täitmine. Kohaliku omavalitsuse üksustele pandud riiklike ja omavalitsuslike ülesannete määratlemise protsessi juhtijaks määrati Siseministeerium. Ministeeriumidele tehti ülesandeks hinnata Siseministeeriumi väljatöötatud piiritlemiskriteeriumide alusel oma valitsemisalade õigusakte, et välja selgitada, millised on kohaliku omavalitsuse üksustele pandud riiklikud ülesanded.

Siseministeerium on välja töötanud „Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhendi“. Juhendis on esitatud loetelu võimalikest kohaliku omavalitsuse üksuste poolt täidetavate kohustuslike omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete piiritlemiskriteeriumitest, mida tuleks liigitusotsustuse tegemisel kaaluda. Selle järgi on kahtluse korral eeldus seatud olemuselt kohaliku omavalitsuse ülesannete kasuks. Riiklike ülesannete tuvastamisel lähtutakse välistamismeetodist, mille kohaselt saab riiklikuks lugeda ülesande, mis ei ole olemuselt omavalitsuslik.¹¹¹

Riigikohtu lahendi järgi peab seadusandja kehtestama sellised õigustloovad aktid, mis võimaldaksid eristada kohalikele omavalitsustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Riigikohtu lahendist tulenevate ülesannete lõppeesmärk on seega eristada kohustuslike kohalike omavalitsuste ülesandeid ja seadusega kohalikule omavalitsusele täitmiseks antud riiklike ülesandeid.

Segadust tekitab asjaolu, et ammendavat käsitlust riiklikest ja kohalike omavalitsuste kohustuslikest ülesannetest praegusel ajal ei eksisteeri. Ka põhiseaduses ega seadustes ei sisaldu täpseid kriteeriume, mille alusel lugeda ülesannet olemuslikult kohalikuks või riiklikuks.

¹¹¹ O. Taluste. 2010, lk 1-2.

Õigusteoorias on kohalike omavalitsuste täidetavate ülesannete piiritlemise kriteeriumeid püütud kaardistada, kuid lähtuvalt ülesannete omavahelisest põimumisest, ei ole õigusteoorias välja pakutud kriteeriumite alusel alati ühetähenduslikult võimalik lugeda seaduses kohalikule omavalitsusele pandud ülesannet pelgalt riiklikuks või kohaliku elu küsimuseks. Sel põhjusel on ka Siseministeeriumi 2010. a juhendis toodud kriteeriumid avatud võimalikult laialt, võimaldades ülesannet hinnates kaaluda, kas esinevad riikliku ülesande tunnused või domineerivad kohaliku elu küsimuse tunnused. Järeldus ülesande kuuluvuse kohta tuleb kujundada erinevate kriteeriumide koosmõjus.¹¹²

Õigusteoreetiliselt peetakse üheks võimalikuks viisiks, kuidas kohaliku elu küsimusi riigielu küsimustest eristada, subsidiaarsuspõhimõtet. Selle järgi täidetakse avalikke ülesandeid kodanikule kõige lähemal. Ülesannete täitmine antakse nendele üksustele, kes selleks kõige sobivamad on. Individuaalsete vajaduste ja võimaluste arvestamine otsuse tegemisel on mõeldav just kohalikul tasandil. Kindlasti on riik õigustatud küsimust lahendama siis, kui kohaliku omavalitsuse üksus sellega toime ei tule. Kui kohalik omavalitsus saab ülesande täitmisega ise hakkama ning riik sekkuma ei pea, siis on subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt tegu kohaliku elu ülesandega. Selle lähenemise järgi oleks valdav osa ka riigi täidetavatest ülesannetest eelistatavam täita kohaliku omavalitsuse tasandil.¹¹³

EKOH art 4 määrab ära peamised põhimõtted, millel peaks baseeruma kohaliku omavalitsuse ülesannete ja volituste olemus. Harta art 4 p 3 sisaldab subsidiaarsuspõhimõtet, mis väljendab põhimõtet, et avalike kohustuste täitmine peaks olema detsentraliseeritud. Harta art 4 lg 3 järgi peaks kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.¹¹⁴

Subsidiaarsuspõhimõtte miinuseks on see, et tähelepanu alt jääb välja avalike ülesannete olemuslik kuuluvus ja haldussuutlikkus. Võib tekkida küsimus, kas kohalikud omavalitsused on suutlikud täitma kõiki avalikke ülesandeid. Juhul kui kohalike omavalitsuste haldusvõimekus on kesine, siis kohalike omavalitsuste pädevuse täiendamine ja halduskoormuse kasvatamine ei aita tagada ülesande täitmise eesmärki ega kvaliteeti. Arvesse tuleb võtta ka erinevate halduskandjate finants- ja haldusvõimekust.¹¹⁵

Selline käsitlus kaugeneks aga küsimusest, milliseid olemuslikke ülesandeid kohalik omavalitsus, lähtudes oma territooriumil elavate isikute õigustatud vajadustest ja huvidest,

¹¹² O. Taluste. 2010, lk 8.

¹¹³ R. Hrbek. The role of the regions in the EU and the principle of subsidiarity. The International Spectator: Italian Journal of International Affairs. 2003. Vol. 38, no 2, pp 59–73.

¹¹⁴ S. Mäeltsemees. 2002, lk 72-73.

¹¹⁵ O. Taluste. 2010 lk 6–9.

täitma peaks. Sel põhjusel ei pruugi küsimuste eristamisel subsidiaarsusprintsipi toetumine olla kõige õigustatum.

Subsidiaarsuspõhimõttele vastandub avalike ülesannete liigitamise dualistlik teooria, millest on lähtunud ka põhiseaduses. Dualistliku teooria järgi on kohalikku omavalitsust võimalik vaadelda kahest vaatenurgast. Ühelt poolt otsustatakse kohalikul tasandil iseseisvalt kogukonna asju ning teiselt poolt täidetakse teatud riiklikke funktsioone. Seepärast kohaliku omavalitsuse organid, täites juhtimisfunktsioone, väljuvad kohalike küsimuste raamidest ja peavad tegutsema ka kui riikliku juhtimise instrument.¹¹⁶ Näiteks PS § 154, kus on esitatud nii kogukondlik kui ka riiklik vaatenurk.

Järgnevalt esitan Siseministeeriumi poolt välja pakutud piiritlemiskriteeriumid, mis peaksid olema abiks otsustamiseks, kas tegemist on olemuslikult kohaliku elu või riigielu küsimusega. Kõige olulisemaks peetakse ülesande päritolu. Kohaliku elu küsimusi määratakse teoorias kindlaks sel teel, et nende puhul peab olema näha kohalik päritolu või spetsiifiline seos vastava kohaga ning kohalik kogukond peab suutma neid omal vastutusel ja iseseisvalt täita. Kogukonnast võrsunud küsimused peavad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele olema ühised ja mõjutama inimeste kooselu kogukonnas.¹¹⁷ Ka Riigikohus on öelnud, et kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.¹¹⁸

Sealjuures tuleks kasutada ka ajaloolist tõlgendamist ehk hinnata ülesande traditsioonilist kuuluvust. Ülesande traditsioonilise kuuluvuse määramisel vaadeldakse, milline üksus on ülesande täitmise eest vastutanud ja millised on olnud ajaloolised suundumused. Näiteks viitab sotsiaalhoolekande ajalooline areng pigem sellele, et sotsiaalhoolekannet käsitatakse kohaliku elu küsimusena. Traditsiooniliselt on olnud vallad need, kes abi vajavate inimeste eest on pidanud hoolt kandma.¹¹⁹

Kohaliku elu küsimuste riigielu küsimustest selgelt piiritlemist teeb raskemaks ka asjaolu, et on ülesandeid, mis on ajaloos kuulunud nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse kompetentsi. Küsimuste kattuvus on olnud ja on ka praegu aktuaalne, kuna tänapäeva elu ongi riigi eri

¹¹⁶ S. Mäeltsemees. 2002, lk 33.

¹¹⁷ V. Olle. 2002, lk 527.

¹¹⁸ RKPJKo nr 3-4-1-11-98; nr 3-4-1-2-00.

¹¹⁹ B. Aaviksoo, T. Annus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica, eriväljaanne, 2001, lk 6–61.

tasanditel tihedalt põimunud ning peaaegu igal ühiskonnaelu valdkonnal on ka oma kohalik aspekt. Piirjuhtumite korral tuleks vajadusel arvestada ka seda, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem. Juhul, kui asjaomasuse ülekaalu pole võimalik kindlaks teha, tuleks lähtuda ülesande kohalikkusest. Ülesande olemuslikkuse ehk selle kohalikkuse puhul tuleks hinnata, kas ülesanne vastab sisuliselt rohkem kohaliku omavalitsuse olemusele või peab see olema haaratud riigi kompetentsi. Olemuslikku kuuluvust määratakse kindlaks selle järgi, kas kohaliku omavalitsuse üksus on suuteline iseseisvalt konkreetset küsimust lahendama või ei. Kui ülesande kohalikkust ei tuvastata, siis on tegemist riigielu küsimusega.¹²⁰

Lisaks tuleb hinnata ka ülesande territoriaalset ulatust, mis tähendab, et tuleks vaadata ka seda, kas ülesande täitmise otsustustasand piirdub kohaliku omavalitsuse piiridega või on tegemist hoopis küsimusega, mida tuleb üleriigiliselt lahendada ühtemoodi.¹²¹

PS § 155 lõige 1 nimetab kohaliku omavalitsuse üksustena linnu ja valdu. Kohalikud omavalitsused erinevad üksteisest elanike arvu, haldusjõu, struktuuri jne poolest. See, mis suuremate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul kuulub tüüpiliste kohalike ülesannete hulka, ei pruugi väiksemate kohalike omavalitsuste üksuste ülesannete hulka kuuluda. Seega on kohalike omavalitsuste üksuste probleemid erinevad. Mõistlik on ülesande kohalikkust hinnata faktiliste kriteeriumide alusel, arvestades nõudmisi ülesande korra kohasele täitmisele.¹²²

Siseministeriumi 2010. aastal koostatud juhendis on kohaliku elu ja riigielu küsimuste eristamist püütud määratleda küsimustena. Juhul, kui püstitatud küsimustele on võimalik vastata jaatavalt, siis on vastavalt tegemist, kas kohaliku elu või riigielu küsimusega.

Kohaliku elu küsimusi on eelnimetatud juhendis määratletud järgmiselt:

1. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on seaduses kirjas ning kuulub selle olemuslikku pädevusse.
2. Tegemist on KOKS § 6 lg-tes 1 ja 2 sätestatud ülesandega, mille sisu on avatud eriseaduses.
3. Kohalik omavalitsus täidab ülesannet vaid oma territooriumi piires.
4. Kohalik omavalitsus täidab avalikku ülesannet kohalike elanike huvides.
5. Ülesande puhul on võimalik määratleda selle kohalikkude päritolu.
6. Kohaliku elu küsimused on elanikele ühised ning mõjutavad kooselu kogukonnas.

¹²⁰ O. Taluste. 2010 lk 10.

¹²¹ O. Taluste. 2010 lk 9-10.

¹²² V. Olle. 2002, lk 527.

7. Ülesannet on traditsiooniliselt täitnud kohalik omavalitsus.
8. Kohalik omavalitsus on võimeline ülesannet täitma.
9. Kohalikule omavalitsusele on jäetud kaalutusruum, kuidas ülesannet täita.
10. Kohtupraktikas on ülesannet peetud kohaliku elu küsimuseks.
11. Riikliku järelevalve ulatus.

Kohaliku omavalitsuse üksuse täidetavaid riigielu küsimusi on määratletud järgmiste tunnuste alusel:

1. Ülesanne on seaduses sätestatud riigielu küsimusena.
2. Ülesannet rahastatakse täies mahus riigieelarvest.
3. Ülesannet täidetakse suurema hulga inimeste huvides.
4. Erakorralise iseloomuga ülesanded.
5. Ülesande täitmiseks on sobivaim riigi tasand.
6. Kohaliku omavalitsuse ülesande täitmine on reguleeritud nii põhjalikult, et kohalikul omavalitsusel puudub otsustuspädevus.
7. Kohtupraktikas on ülesannet käsitatud riigielu küsimusena.
8. Riiklik järelevalve on kohaliku omavalitsuse õiguspärasusest laiem.

Üldine arusaam on siiski selline, et avalikud ülesanded on jaotatud reegli-erandi suhte järgi kohaliku omavalitsuse kasuks. See tähendab üldistatult aga seda, et kohaliku omavalitsuse pädevuses on kõigi tema territooriumil tekkivate ülesannete lahendamine, kui riik ei ole neid enese kompetentsi võtnud.¹²³

Kuigi Riigikohus on öelnud, et kohaliku elu ja riigielu küsimusi tuleb seaduses selgelt eristada ja määratleda ei ole seda siiani tehtud. Probleem seisneb selles, et seadusandja ei ole suutnud iga kord piisava õigusselgusega ja põhjendatusega määratleda kohaliku omavalitsuse olemust, riiklikke ülesandeid ja kohaliku omavalitsuse iseotsustusõigust kohaliku elu küsimustes. Arvan, et seadusandja peaks esimesel võimalusel looma kohaliku omavalitsuse ülesannete ja riigielu ülesannete eristamise osas õigusselguse. On seadusandja pädevuses otsustada, millal on tegemist kohaliku elu küsimusega ja millal riigielu küsimusega. Üheks võimaluseks, kuidas seadusandja saaks küsimuste eristamise probleemi suuresti välistada, on piisavalt läbimõeldud ja tervikliku tasandite ning reeglite kujundamine.

¹²³ Ü. Anton. 1998, lk 303–313.

3.2. Ülesannete liigitamise kriteeriumid

Omavalitsuslike ülesannete selge piiritlemine riiklikest ülesannetest on keeruline ülesanne. Mitmetähenduslikkus on omane juba avalikule ülesandele kui õiguslikule kategooriale.¹²⁴

Siseministerium on oma 2010. aastal tehtud juhendis kasutanud kohaliku elu küsimuste piiritlemiseks riigielu küsimustest välistamise meetodit. Selle kohaselt saab riiklikuks ülesandeks lugeda ülesande, mis ei ole oma olemuselt omavalitsuslik.¹²⁵

Kohaliku elu küsimuste eristamine riigielu küsimustest ehk detsentraliseerimine on suuresti riigi poliitiline küsimus, mitte akadeemilist laadi arutelu küsimus. Pigem on tegemist poliitilise otsustuse või kompromissiga selle kohta, mis liiki ülesandega on tegemist. Sealjuures on erinevate väärtuste kaalumisel arvestatav otsustusvabadus seadusandjal. Otsustusvabadus kohalikul tasandil tähendab ühtlasi, et keskvalitsusel tuleb aktsepteerida kohalike omavalitsuste valikuid, pakkudes oma teenuseid erineval viisil, kuid miinimumtase tuleb kõikjal ühtemoodi tagada.

Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemiseks tuleb rakendada mitmeid kriteeriume, sest üheainsa kriteeriumi aluseks võtmine võib viia ebamõistliku tulemuseni. Juhtudel, mil riik on kohalikele omavalitsusele avaliku ülesande täitmise kohustuslikuks teinud seadusega, jättes seejuures määratlemata, kas tegu on kohustusliku omavalitsusliku või riikliku ülesandega, tuleb välja selgitada, kumb huvi antud juhul domineerib.

Sarnaselt Siseministeriumi 2010. aasta juhendiga on ka B. Aaviksoo ja T. Annus oma 2001. aasta *Juridica* artiklis nimetanud põhilised kriteeriumid, kuidas eristada kohaliku omavalituse üksuse poolt täidetavate avalike ülesannete grupe üksteisest. Nemad on oma artiklis kõige olulisemateks kriteeriumideks pidanud traditsioonilist kuuluvust, subsidiaarsuspõhimõtet ning ülesande seotust kohaliku kogukonnaga. Kõige viimasena soovivad nad vaadelda teiste riikide kogemusi. Samas juhitakse tähelepanu sellele, et teiste riikide kogemuse hindamisel tuleb arvestada, et kohalike omavalitsuste ülesehituses on riikide vahel märgatavad erinevused.¹²⁶

¹²⁴ PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.4.1.3.

¹²⁵ O. Taluste. 2010, lk 1.

¹²⁶ B. Aaviksoo, T. Annus. 2001, lk 6–61.

Komplitseerituks teeb ülesannete eristamise asjaolu, et mitmed avalikud ülesanded on ajalooliselt kuulunud nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse kompetentsi. Lisaks on küsimusi, mis kuuluvad samal ajal nii kohalikku kui riiklikku huvisfääri. Ka põhiseaduses on kirjas ülesandeid, kus ülesannete täitjana võib näha nii kohaliku omavalitsuse üksust kui ka riiki (PS § 28 lg 3, § 37). See näitab seda, et riik ja kohalik omavalitsus jagavad vastutust ülesande täitmise eest. Olenemata sellest, et teatud avalike ülesannete täitmisel on tegemist jagatud pädevusega, on siiski oluline välja selgitada, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem. Nagu eespool on juba mainitud, siis juhul, kui asjaomasust pole võimalik välja selgitada, tuleb kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust. Üheks võimalikuks kriteeriumiks avaliku ülesande olemusliku kuuluvuse määramisel on ka õigusliku reguleerimise põhjalikkus. Selle kriteeriumi sisu seisneb selles, et kui kohaliku omavalitsuse üksusel puudub igasugune kaasärääkimisõigus ülesande täitmise osas, siis on tegemist riigielu küsimusega. Ja seda hoolimata sellest, et seaduse järgi on tegemist kohaliku omavalitsuse ülesandega. Samuti on asjakohane arvestada ka sellega, millisest eelarvest ülesande rahastus tuleb. Tegemist on omavalitsusliku ülesandega, kui eriseaduses puudub viide riigipoolsele kohustuslikule kaasrahastamisele.¹²⁷

Kohaliku elu ja riigielu küsimuste piiritlemiseks tuleb rakendada eelnimetatud kriteeriume, neid kombineerides ja vastastikku kaaludes. Kindlasti ei ole mõistlik võtta ülesannete kaalumisel aluseks ainult üks kriteerium, vaid neid tuleks omavahel kõrvutada ning ülesande olemuslik sisu välja selgitada tõlgendamise teel. Eelkõige tuleb silmas pidada, et ülesande määratlemine kohaliku elu küsimusena või riigielu küsimusena peab lähtuma sealjuures vajadusest tagada vahendite säästlik ja efektiivne kasutus.¹²⁸

Järgnevalt esitan ülevaatliku tabeli, mis aitab võrrelda ja eristada teineteisest kohaliku elu küsimusi ja riigielu küsimusi.

¹²⁷ V. Olle. 2014, lk 226-227.

¹²⁸ O. Taluste. 2010, lk 17.

Tabel 1. Kohaliku elu küsimus *versus* riigielu küsimus

Kohaliku elu küsimus	Riigielu küsimus
Küsimus on võrsunud kohalikust kogukonnast ja puudutab seda. Küsimuse lahendamine ei kuulu ühegi teise riigiorgani kompetentsi.	Küsimusel puudub igasugune seos kogukonna erihuvidega.
Domineerib kohaliku omavalituse huvi – asjaomasus ja haldussuutlikkus.	Domineerib riigi huvi. Olemuslikult ei ole tegemist kohaliku elu küsimusega.
Küsimuse traditsiooniline kuuluvus kohaliku omavalitsuse pädevusse.	Riigi tuumikülesanded, mida kohaliku omavalitsuse üksusele täitmiseks anda ei saa.
Ülesannete täitmise rahastus tuleb kohaliku omavalitsuse eelarvest.	Ülesannete täitmise rahastus tuleb täielikult riigieelarvest, riigielu küsimuste lahendaja on riik.
Kohalik omavalitsus on suuteline ülesannet omal vastutusel ja iseseisvalt täitma.	Kohalik omavalitsus ei tule ülesande lahendamiseks toime, seega sel juhul on tegemist riigielu küsimusega.
Kohaliku omavalitsuse tasand on sobilikum ülesande täitmiseks.	Ülesande täitmiseks on sobivam riigi tasand.
Kui kohalikul omavalitsusel on ülesande täitmise osas otsustusõigus, kuidas talle seadusega pandud ülesannet täita, siis on tegemist kohaliku elu küsimusega.	Kui seadusandja on kohalikule omavalitsusele ette kirjutanud, kuidas ja mil viisil kohustust täita ja kohalikul omavalitsusel otsustusõigus puudub, on tegemist riigielu küsimusega.
Laieneb enesekorraldusõigus.	Enesekorraldusõigus ei laiene.
Seadus sätestab ülesande sõnaselgelt kohaliku elu küsimusena.	Seadus sätestab ülesande sõnaselgelt riigielu küsimusena.
Teatud avaliku teenuse tarbijateks on ainult konkreetse omavalitsusüksuse elanikud.	Avalikke teenuseid pakutakse laiemale isikute ringile.
Otsustustasand piirdub ainult kohaliku omavalitsusüksuse piiridega.	Küsimused, mis peavad kogu riigi territooriumil olema lahendatud samamoodi.
Kohalik omavalitsus saab ülesande täitmiseks ise hakkama.	Riik sekkub ülesande lahendamisse, kuna kohalik omavalitsus ei saa ülesande lahendamiseks hakkama. Riigi kohustus on tagada ülesande täitmine.
Kohtupraktikas on ülesande kuuluvust käsitatud omavalitsuse olemuslikus pädevuses olevana.	Kohtupraktikas on ülesande kuuluvust käsitatud riigi pädevuses olevana.

Küsimuste eristamise raskuskese seisneb piiritlemisraskustes ja põhimõttelistes kaalutlustes, mis tekitab vastuolulisust. Kindlasti on küsimuste piiritlemisel üks raskuskoht ka see, et pole teada, milliseid ülesandeid täidab kohalik omavalitsus ja milliseid riik. Selleks, et eristada riigi ja kohaliku omavalitsuse rolli avalike teenuste osutamisel, on vaja teha kohalike omavalitsuste täidetavate ülesannete inventuur nii, nagu on analüüsitud riigiülesandeid.¹²⁹

¹²⁹ Riigiülesannete analüüs. 2016. Arvutivõrgus kättesaadav: https://drive.google.com/file/d/0B2eWQt1DaDp_aJJSdUFNMG1sQk0/view

T. Kolk pakub oma 2011. aasta artiklis välja, et edaspidi oleks tark analüüsida kõiki omavalitsusüksuste täidetavaid ülesandeid ja paigutada neid teljele riiklik-omavalitsuslik, arvestades sinna vahele jäävat piirkondlikku tasandit, kus võiks toimuda omavalitsusüksuste koostöö. Ülesannete eristamine on vajalik ja seda just omavalitsusüksuste vaba iseotsustamise sfääri piiritlemiseks ning enesekorraldusõiguse kasutamise tagamiseks.¹³⁰

Ka vaba kogukonna teooria peamine suunitlus seisneb selles, et riik ei sekkuks liigselt kohaliku omavalitsuse asjadesse. Tähtis on see, et kohaliku omavalitsuse elanikel oleks võimalus ise otsustada, ise tegutseda ja ise majandada ehk korraldada ise oma asju ning oma territooriumil sealset elutegevust sõltumatult juhtida. Keskvõimul ei tohiks olla õigust piiramatult sekkuda kohaliku omavalitsuse pädevusse. Nad peavad vaid jälgima, et kohalik omavalitsus ei ületaks oma pädevuse piire.¹³¹

Praegu puudub teadmine, kui palju on kohalikel omavalitsustel tervikuna ja üksikutel kohaliku omavalitsuse üksustel tarvis rahalisi vahendeid oma kohustuste täitmiseks. Kui kohalik omavalitsus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha omatuludest või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, siis selline olukord on igal juhul põhiseadusega vastuolus.

Eksisteerib ka alternatiivseid võimalikke eristamiskriteeriume, näiteks kes on avaliku teenuse tarbijad – kas konkreetse valla või linna tarbijad või on tarbijateks suurem isikute ring; kas tegu on erakorraliste asjaoludega (nt suurõnnetuse kahjude likvideerimine), mil võib eeldada ülesande riiklikkust.¹³²

Pole vale öelda, et lõplikku kohaliku omavalitsuse ülesannete loetelu ei ole olemas. Seda ei nõua ka põhiseadus. Kuid see ei ole alati nii olnud. L. v. Stein on märkinud: „Positiivsed kohaliku omavalitsuse korraldused loetlevad peaaegu kõik teadaolevad ülesanded, mis kuuluvad igasuguse kahtluseta sisemise halduse juurde.“ Ometi on ajalooline areng teinud oma töö ning viinud kohalike omavalitsuste korralduste ja kõrgemalseisva konstitutsiooniõiguse puhastamise ja selgitamiseni. E. Schmidt-Jortzigi arvates ei ole olemas lõplikult määratud ülesandeid kui kohaliku kogukonna asju. Varem kogukondliku omavalitsemise pädevusse kuuluv ülesanne võib tänaseks kuuluda riigi vastutusalasse.¹³³

¹³⁰ T. Kolk. 2011, lk 71–82.

¹³¹ V. Olle. 2001, lk 43.

¹³² PS komm. 4., täiend. vlj. 2017. § 154/1.4.1.3.

¹³³ P. Schöber. 2003, lk 77.

Kohustuste jaotuse hindamisel avaliku sektori organisatsioonide vahel kasutatakse tihti sobivuse põhimõtet. Juba võimude lahususe alusena nähakse efektiivsuse põhimõtet – ülesandeid peab täitma see võimuharu, kes on selleks kõige sobivam. Sobivus ja efektiivsus on olulised eri võimutasandite vahelise pädevusjaotuse hindamisel: ülesanded kohalike omavalitsuste ja riigi vahel tuleb jaotada subsidiaarsuspõhimõtte järgi.

PS § 28 lg 2 järgi on igaühel õigus „riigi abile“. Nii lihtsalt seda küsimust siiski lahendada ei saa, sest mitmed põhiseaduse normid viitavad ka kohaliku omavalitsuse vastutusele sotsiaalse kaitse valdkonnas. Põhiseaduse kohaselt on õiguste tagamine kogu avaliku sektori ülesanne. PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine nii seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kui ka kohalike omavalitsuste kohustus. Nii on ka sotsiaalhoolekande valdkonnas omavalitsusel teatud kohustused. PS § 28 lg 3 räägib otseselt omavalitsuse hoolekandest. Seega on põhiseaduse kohaselt omavalitsusel hoolekandelasel ülesanded. Kuigi omavalitsused otsustavad ja korraldavad kohalikke küsimusi iseseisvalt, ei tähenda see seda, et tegemist oleks privaatautonomial põhinevate üksustega, kes tegutseksid vaid siis, kui see neile vajalik tundub. Hoolekandelasel küsimused peavad vähemalt teatud ulatuses olema omavalitsuste kohustuslikuks ülesandeks.¹³⁴

Oluline on silmas pidada, et alati ei pruugi kohaliku ja riigielu küsimuste eristamine lähtuda rangelt sellest, mil määral on keskvõim seadusega reguleerinud küsimuse lahendamise korda. Näiteks planeeringute koostamiseks ettenähtud toimingud on vägagi põhjalikult reguleeritud planeerimis- ja ehitusseadustikus. Sellele vaatamata ei ole tegemist riikliku elu küsimusega ning kohalikud omavalitsused ei pea selle ülesande täitmise eest saama raha riigieelarvest.

Kohalikel omavalitsustel on pädevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel (PS § 154 lg 1), samas kui riigil on pädevus riigielu küsimuste otsustamisel (PS § 65 p 16). Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Kohaliku elu küsimused erinevad oma olemuselt riigielu küsimustest.

Tulenevalt PS §-s 154 sisalduvast lihtsast seadusreservatsioonist on seadusandjal võimalik kohaliku omavalitsuse iseseisvust piirata, arvates mõned oma sisult kohaliku elu küsimused viimaste hulgast põhjendatult välja. Seejuures tuleb silmas pidada, et kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii jääks püsima.¹³⁵

¹³⁴ B. Aaviksoo, T. Annus. 2001, lk 6–61.

¹³⁵ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 12.

3.3. Riigikohtu praktika pädevuse jaotusest avaliku võimu teostajate vahel

Neid juhtumeid on, kus kohalikud omavalitsused on pöördunud Riigikohtu poole, kui riigivõimu õigustloov akt on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Siinkohal on oluline, et seadusandja paneks seaduse tasemel kirja, mis on kohaliku elu küsimus ja mis riigielu küsimus, kuna põhiseaduslikud kohustused realiseeruvad vaid juhul, kui nad on konkretiseeritud seaduses. Seega on seadusandja otsustada, millised on kohaliku elu ja millised riigielu küsimused. Mõisteid „kohaliku elu küsimus“ ja „riigielu küsimus“ põhiseaduses defineeritud ei ole. Seetõttu on raske aru saada ka kohaliku omavalitsuse ja riigi konkreetsematest kohustustest.

Kindel on aga see, et kõigil avaliku võimu teostajatel on kohustused. Peamised küsimused, mis tekivad avalike ülesannete eristamisel, on järgmised: kuidas ja mis tasemel jõuavad avalikud teenused inimesteni, kuidas jagunevad ülesanded riigi ja kohalike omavalitsuste vahel ning kuidas neid rahastatakse.

Nii ühiskonnas tervikuna kui ka kohtupraktikas on üha aktuaalsemaks teemaks olnud pädevuse jaotamine eri tasandite vahel, mis puudutab hariduse kättesaadavuse tagamist ning selle rahastamist. Kohe tõuseb küsimus, kas tegemist on pigem riigielu küsimuse või kohaliku elu küsimusega. PS § 37 lg 2 kohaselt peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvil õppeasutusi, et teha haridus kättesaadavaks. Käsitletava sätte järgi peavad riik ja kohalikud omavalitsused tagama hariduse kättesaadavuse riigi- ja kohaliku omavalitsuse koolide kaudu. Kohalik omavalitsus peab tagama vajaliku arvu õppeasutuste olemasolu ja ülalpidamise, samal ajal kui riik kontrollib ülesande täidetavust järelevalve kaudu.¹³⁶

Riigikohus rahuldab kohtuasjas nr 5-17-8 Jõelähtme valla taotluse ja tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks olukorra, kus riik ei hüvitanud omavalitsusele, kus olid olemas koolikohad kõigi koolikohustuslike laste jaoks, raha, mida omavalitsus peab maksma teistele omavalitsustele nende laste eest, kes õpivad teise omavalitsuse koolis. Jõelähtme valla taotluse laiem sisu seisnes selles, et kas ja miks peab omavalitsus olukorras, kus laps õpib lihtsalt mujal, tema õppekoha kulusid topelt kandma. Sisuliselt kohustab riik põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 83 lg 1 kaudu kohalikku omavalitsust maksma lapse

¹³⁶ K. Merusk. 2000, lk 502.

eest, kellele ta on loonud koolikoha oma koolis, kinni ka teise koolikoha teises kohalikus omavalitsuses.

Kolleegium leidis, et PS § 37 lg 2 esimesest lausest tulenevat kohustust tuleb mõista nii, et oma elaniku teise omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis õppimise rahastamine on kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseadusest tulenev kohustus üksnes juhul, kui omavalitsusüksus ei ole loonud oma rahvastikuregistri järgsele elanikule võimalust omandada haridust enda munitsipaalkoolis või ei ole taganud eelnimetatud viisil pakutava hariduse vastavust nõustamiskomisjoni antud soovitudele õpilase õppe ja kasvatuse korraldamiseks kooskõlas tema haridusliku erivajadusega. Samas tõdeb Riigikohus otsuse punktis 64, et PS § 37 lg 2 esimesest lausest ei tulene kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust osaleda oma rahvastikuregistri järgsest elanikust õpilase õppekulude hüvitamisel mistahes juhul, kui õpilane on oma vanema või eestkostja kokkuleppel teise kohaliku omavalitsuse üksusega asunud õppima vabale õppekohale teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolis (PGS § 27 lg 1 teine lause). Kolleegium mõönab, et riik võib endale võtta kohustusi, mis ei ole sõnaselgelt kirjas põhiseaduses. Kui seadusandja on otsustanud, et teise omavalitsusüksuse munitsipaalüldhariduskooli rahastamisel osalemise kohustus on kohalikul omavalitsusel ka selliste õpilaste puhul, kellele on tagatud võimalus saada haridust nende elukohaks oleva omavalitsusüksuse koolis, on tegemist kohalikele omavalitsustele pandud kohustustega ning sellist kohustust tuleb olemuslikult käsitada riikliku kohustusena. Sellised kulud tuleb PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt kanda riigieelarvest, mida praegusel juhul ei tehtud. Seega ei leidnud kolleegium, et PS § 37 lg 2 kohaselt oleks PGS § 83 lg-st 1 tulenev kohustus käsitatav kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena, vaid hoopis riikliku kohustusena.

Kohtuasjas nr 3-4-1-10-09 tuli Riigikohtul hinnata, kas tsiviilasjades esinduse instituudi tingimuste kehtestamine on kohaliku elu küsimus, millele laieneb omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus. Riigikohtu hinnangul ei ole tegemist kohaliku elu küsimusega. Kohtumenetluse korraldus, sh esindaja määramine, on küsimus sellest, kuidas riik otsustab lahendada õigusvaidluste läbivaatamise korra. Põhiseaduses ei nähta ette, et kohtumenetluse korralduse otsustamine oleks kohaliku omavalitsuse pädevuses, ega tehta selles küsimuses PS 14. peatükis kohalikule omavalitsusele erandeid. Seega laieneb riigi kehtestatud kohtumenetluse korraldus ühtemoodi kõikidele juriidilistele ja füüsilistele isikutele. Kohaliku omavalitsuse üksused on avalik-õiguslikud juriidilised isikud, mistõttu võivad neid mõjutada kõik õigusaktid, mille adressaadiks on mis tahes juriidiline isik. Kohalikule omavalitsusele PS 14. peatükis sätestatud põhiseaduslike tagatiste eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse positsioon riigi haldusorganisatsioonis ja olemuslik pädevus. Seetõttu saab

enesekorraldusõigus olla riivatud ainult siis, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt kohalikku omavalitsust, mitte õiguskäibes osalejaid ühtemoodi.¹³⁷

Kohtuasjas, mis puudutas jäätmekorralduse aluste reguleerimist, leidis Riigikohus, et tegemist on riigielu küsimusega ja seega kuulub riigi pädevusse nagu ka näiteks tervishoiu- ja alkoholipoliitika või valimissüsteemi alustest lähtuva kohaliku omavalitsuse volikogu valimiskorra reguleerimine. Seetõttu reguleerib ka jäätmekorralduse muutmise seadus ülekaalukalt riigielu küsimusi.¹³⁸

Kohtuasjas nr 3-4-1-14-08, mis puudutas õigusselgust kui kaitsmist vajavat hüve, leidis Riigikohus, et ainuüksi asjaolu, et õigusakt on õigusselgusetu, ei kujuta endast kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide rikkumist, ega ole ka otseselt kohaliku elu küsimus, kuna seadusandjaks on Riigikogu. Kui kohaliku omavalitsuse volikogu taotleb õigusakti kehtetuks tunnistamist põhjusel, et õigusakt on vastuolus õigusselguse põhimõttega, peab ta selgitama, kuidas õigusselgusetus kahjustab või rikub mõnda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist. Juhul kui taotluses ei ole märgitud, kuidas õigusselgusetus kahjustab või rikub mõnda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist, peaks tagatiste rikkumine vaidlusaluse sätte puhul olema ilmne, vastasel juhul tuleb taotlust pidada mittelubatavaks. Riigikohus leidis ka, et PS §-l 59, mille kohaselt kuulub seadusandlik võim Riigikogule, puudub vahetu seos kohaliku omavalitsuse garantiidega või riigi ja kohaliku omavalitsuse vaheliste suhetega.¹³⁹

Kohtuasjades nr 3-4-1-2-00 ja nr 3-4-1-1-10 on Riigikohtul tulnud tegeleda riigipiiri ja piirirežiimiga seotud küsimustega. Mõlemas kohtuasjas leidis Riigikohus, et riigi territoorium on üks riigi tunnuseid. Seetõttu on riigipiir ja piirirežiim riigi jaoks oluline valdkond. Kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduv kuulub riigielu valdkonda.¹⁴⁰

Kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheline vaidlus haldusreformi seaduse põhiseadusele vastavuse üle Riigikohtus¹⁴¹ ei olnud küll otseselt seotud kohaliku elu ja riigielu küsimuste eristamisega, kuid siiski tuli kolleegiumil pöörata tähelepanu ka ülesannete jaotusele ning nende rahastamisele. Vabariigi Valitsuse seisukoht menetluses oli, et haldusreformi eesmärk

¹³⁷ RKPJKo 3-4-1-10-09, p 19.

¹³⁸ RKPJKo 3-4-1-34-14, p 47.

¹³⁹ RKPJKo 3-4-1-14-08, p 29.

¹⁴⁰ RKPJKo 3-4-1-2-00, p 21; 3-4-1-1-10, p 41.

¹⁴¹ RKPJKo 3-4-1-3-16.

on luua eeldused selleks, et omavalitsusüksused oleksid võimelised täitma oma põhiseaduslikke kohustusi ning tagama elanike põhiõigusi. Kohtuasja üks keskseid küsimusi oli ka kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste kord ja tähtaegade kehtestamine, mille kohta Vabariigi Valitsus ütles, et kuna tegemist on riigielu küsimusega, siis ei saa seda küsimust Riigikohtus vaidlustada. Eelnevat väidet ei lükanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ka ümber, kuna asjas nr 3-4-1-2-09 on Riigikohus hinnanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiskorralduse kehtestamist riigielu küsimuseks, kuid volikogu valimiste korraldamist kohaliku elu küsimuseks.¹⁴² Seega kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimisteks kogu Eestis ühtsetel alustel põhineva võrreldava reeglistiku kehtestamine on riigielu küsimus.

Menetluse käigus tõdes justiitsminister, et haldusreformi protsessis puudus lõplik selgus selle üle, milliseid teenuseid peavad kohaliku omavalitsuse üksused osutama hakkama ning kas muutub ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vahel. See näitab seda, et kuigi üks haldusreformi eesmärk oli tuua selgus, milliseid ülesandeid peaks täitma riik ning milliseid kohalik omavalitsus, siis seda selgust polnud aastal 2016 ega ole ka praegu. Samas ei tinginud selline olukord haldusreformi seaduse põhiseadusvastasust. Seadusandjal on õigus panna kohalikule omavalitsusele riiklikke kohustusi, järgides PS § 154 lg 2 teise lause nõudeid. Põhiseadus ei nõua, et kohalik omavalitsus peab ette teadma, milliseid riiklikke kohustusi talle tulevikus pannakse. Kuna kogu haldusreformi sisu seisnes haldusterritoriaalse korralduse muutmises, sh omavalitsusüksuste suuruste muutmises, siis juhtis kolleegium tähelepanu sellele, et PS § 2 lg 2 ja § 3 lg 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu, ning kohtuvõim ei saa asuda seadusandja asemele.¹⁴³ Kuna haldusterritoriaalse korralduse muutmise on seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud riiklik ülesanne, siis tuleb sellega seotud kulud hüvitada riigieelarvest. Haldusreformi seadus (edaspidi HRS) § 24 lg 1 teine lause näeb ette, et Vabariigi Valitsuse algatatud halduskorralduse muutmise seotud kulud kaetakse mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses. Kolleegium leidis, et PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenev finantsgarantii on sätestatud reeglina, mida on rikutud juhul, kui kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riikliku ülesande täitmisega seotud kulud ei kaeta riigieelarvest. Seetõttu leidis kolleegium, et HRS § 24 lg 1 teine lause rikub seadust, ning tunnistas seaduse selles osas kehtetuks. Samas ühinemistoetuse mittemaksmist kolleegium riiveks ei pidanud.

¹⁴² RKPJKo 3-4-1-2-09, p 33.

¹⁴³ RKPJKo 3-4-1-3-16, p 120.

Ülesannete jaotamises riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel on kohtupraktikas kõige märgilisem tähendus Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010 otsusel asjas nr 3-4-1-8-09. Nimetatud lahendis rõhutas Riigikohus, et kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustuste täitmist tuleb PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt rahastada riigieelarvest ning et omavalitsusüksusel on õigus sellise regulatsiooni puudumisel nõuda, et selline olukord tunnistataks PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus olevaks. See säte on üks kohaliku omavalitsuse finantstagatise, millest tuleneb omavalitsusüksuse õigus, et talle seadusega pandud riiklikud kohustused oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest. Säte kaitseb omavalitsusüksust selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Olukord, kus omavalitsusüksus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, on PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus. Samuti tekib omavalitsusüksusel, kellele ei ole mingi riikliku ülesande täitmiseks vajalikku raha eraldatud, PS § 154 lg 2 teise lause alusel õigus nõuda riigilt kohtu kaudu riikliku ülesande täitmiseks puuduolevat raha.¹⁴⁴ PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus saada piisavalt raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus.¹⁴⁵ Riigil on kohustus luua selline rahastamissüsteem, mis kindlustab omavalitsusüksustele piisavad rahalised vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seadusandja otsustada on, millistest allikatest (nt riiklike maksude otse kohalikku eelarvesse laekumisest, riigieelarvest tehtavatest eraldistest, kohalikest maksudest vm) peavad piisavad rahalised vahendid laekuma. Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist.¹⁴⁶

Kohtuasjas nr 3-4-1-9-09 vaidlustas kohalik omavalitsus sätteid, mis reguleerivad maavarade uurimise ja kavandamise üle otsustamist. Selles asjas juhtis Riigikohus tähelepanu asjaolule, et PS § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Maavarad on üks osa loodusvaradest ja loodusressurssidest. Maavarade säästliku kasutamise kavandamine ei saa põhiseaduse kohaselt toimuda üksnes ühe omavalitsusüksuse piires, vaid see peab lähtuma riiklikest huvidest ja vajadustest, et tagada maavarade säästlik kasutamine kogu riigis. Seetõttu ei ole Riigikohtu hinnangul maavarade uurimise ja

¹⁴⁴ RKPJKo 3-4-1-8-09, p 74.

¹⁴⁵ RKPJKo 3-4-1-8-09, p 65.

¹⁴⁶ RKPJKo 3-4-1-8-09, p 56.

kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine mitte kohaliku elu küsimus, vaid põhiseadusega haaratud riigielu küsimus.¹⁴⁷

Kohtuasjas nr 3-4-1-5-05 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse kohaliku omavalitsuse määruse ehk õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrollimiseks, mis puudutas alkoholireklaami. Probleem seisnes kohaliku omavalitsuse määruse vastavuses seadusereservatsiooni põhimõttele ehk kas kohalik omavalitsus jäi oma määrusandlusõigust kasutades oma pädevuse piiridesse. Riigikohtu seisukoht selles asjas oli, et tervishoiu-, sh alkoholipoliitika kujundamine kuulub oma olemuselt riiklike ülesannete hulka. Riigikohus selgitas, et kohaliku omavalitsuse üksus ei saa seadusandja eesmärke ja nende saavutamiseks vajalike põhiõiguste piirangute ulatust iseseisvalt lahendada. Kohalikul omavalitsusel tuleb lähtuda seaduses toodud volitusnormist, kuna vastasel juhul on tema tegevus vastuolus PS § 3 lg 1 esimeses lauses sisalduva seaduslikkuse põhimõttega. Sellest tulenevalt ei riiva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust see, kui seadusandja võtab temalt õiguse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi või -vabadusi, sh ettevõtlus- ja lepinguvabadust.¹⁴⁸

Kohalikul omavalitsusel on õigus otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi iseseisvalt ning sellesse õigusesse ei saa sekkuda riik. Kohalik omavalitsus peab saama rakendada oma initsiatiivi valdkondades, millega tegelemiseks on talle seaduste alusel pädevus antud. Näiteks, mis puudutab kohalike maksude kehtestamist, siis selle kohta on Riigikohus öelnud, et tegemist on kohaliku elu küsimusega. See tähendab seda, et igasuguste õiguslike piirangute seadmine riigi poolt on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse rikkumine.¹⁴⁹ Omavalitsusüksuse õigust ise makse kehtestada tunnustab ka EKOH, mille art 9 lg 3 kohaselt tuleb vähemalt osa omavalitsusüksuste rahalistest vahenditest kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse võivad nad seadusega lubatud piires ise määrata.

Enesekorraldusõigus hõlmab ka kohaliku omavalitsuse üksuse õiguse temale kuuluvat vara vabalt kasutada ja käsutada. KOKS § 34 lg-s 1 sätestatud munitsipaalomandi valdamine, kasutamine ja käsutamine on kohaliku elu küsimus. Kohtuasjas nr 3-4-1-13-09 on ka Riigikohus öelnud, et sealhulgas on kohaliku elu küsimus ka näiteks munitsipaalomandis oleva maa võõrandamine, kasutusvalduse või hoonestusõigusega koormamine.¹⁵⁰

¹⁴⁷ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 25.

¹⁴⁸ RKPJKo 3-4-1-5-05, p-d 20–22.

¹⁴⁹ RKPJKo III-4/A-4/93.

¹⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-13-09, p-d 18, 20 ja 22.

KOKS § 6 lg 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vastavas vallas või linnas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omandis. Ka haridusseaduse §-s 7 käsitatakse kohalike omavalitsuste pädevusena halduspiirkonna hariduse arengu programmide kavandamist ning koolikorralduslikke küsimusi, mis ei hõlma hariduse sisu ega õppekeelt. Kohtuasjas nr 3-3-1-52-13 taotlesid kaks kohalikku omavalitsust Vabariigi Valitsuselt erandit, mis puudutas gümnaasiumide eesti õppekeelele üleminekut. Munitsipaalgümnaasiumide õppekeel on PGS § 21 lg 3 kohaselt eesti keel. Asjaolu, et PGS § 21 lg 3 annab kohalikele omavalitsustele õiguse taotleda seaduses sätestatud reeglist erandi tegemist, ei muuda seda valdkonda kohaliku elu küsimuseks. Riigikohus ütles nimetatud kohtuasjas, et munitsipaalgümnaasiumide õppekeele määramine on riigielu küsimus. Seega ei tulene kehtivatest seadustest kohaliku omavalitsuse õigust otsustada gümnaasiumi õppekeele üle. Võimalus taotleda üldisest reeglist erandi tegemist ei tee õppekeele valikut kohaliku elu küsimuseks.¹⁵¹

Kohtuasjas nr 3-17-2132 vaidlustas keskkonnaorganisatsioon riigi eriplaneeringu algatamist, mille eesmärk oli kavandada puidurafineerimise tehase rajamine. Kaebaja üks argument oli, et eriplaneeringu kasuks otsustamine riivab kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust. Selles asjas selgitas Riigikohus, et kuna kohaliku omavalitsuse üksused asuvad Eesti riigi territooriumil, siis suure riikliku huvi esinemise korral planeerimispädevuse toetamine riigi poolt pole põhiseadusega vastuolus.¹⁵² Ka planeerimisseaduse § 28 lg 1 kohaselt on riigi eriplaneeringu algatamine Vabariigi Valitsuse pädevuses ehk siis otsustusõigus on riigivõimul.

KOKS § 2 alusel on kohalikul omavalitsusel kohustus seaduse alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Kohtuasjas nr 3-3-1-81-10 asus Riigikohus seisukohale, et lähtudes kohalike elanike huvidest ja vajadustest, tuleb eelduslikult kohaliku elu küsimuseks lugeda ka kultuurialase tegevuse korraldamist, sh kultuuriürituste organiseerimist ja kultuuriobjektide (rahvamajade, kultuurimajade jms) ülalpidamist. Seega hindas Riigikohus Mustpeade Maja kohaliku omavalitsuse elanikele oluliseks ning vajalikuks kultuurialase teenindamise ja vaba aja sisustamise objektiks. Eelnevalt kirjeldatud tegevus on kohaliku omavalitsuse ülesanne ja kohustus ning enesekorraldusõiguse osa.¹⁵³

¹⁵¹ RKHKo 3-3-1-52-13, p 25.

¹⁵² RKHKo 3-17-2132, p 11.

¹⁵³ RKHKo 3-3-1-81-10, p 17.

PS § 37 lg 2 ja koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lg 1 kohaselt on lasteaiakoha andmise kohustus kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kohtuasjas nr 3-3-1-19-14 selgitas Riigikohus, et sellega täidetakse nii alushariduse andmise kui ka lastehoiu funktsioon selleks, et lapsevanemad saaksid töö- ja pereelu ühitada. Lisaks esineb mõlema funktsiooni vastu ka avalik huvi. Samas ei muuda avalik huvi alushariduse andmist ja lastehoidu iseenesest avalikuks ülesandeks. Kui eraisik osutab teenust vabatahtlikult, nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta avalikku ülesannet. Avalikuks ülesandeks muutub teenus siis, kui seda osutatakse avalik-õigusliku isiku seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks.¹⁵⁴

PS näeb teatud ülesannete osas täitjana nii riiki kui ka kohalikku omavalitsust (PS § 28 lg 3, § 37). See tähendab seda, et avalik ülesanne kuulub samal ajal nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse huvisfääri. Kohtuasjas nr 3-4-1-16-16 oli sisuks haridusliku erivajadusega õpilastele elukohajärgse kooli määramine. Esmalt kohus tõdeski, et PS § 37 lg-test 1 ja 2 tulenevalt on põhihariduse andmise kohustus nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kuna seadus ei näe ette erinevaid reegleid haridusliku erivajadusega õpilastele elukohajärgse kooli määramiseks, saab järeldada, et PGS § 48 lg-s 1 ja § 49 lg-s 1 nimetatud meetmeid tuleb haridusliku erivajadusega õpilastele rakendada eelkõige elukohajärgses koolis. Kaasava õppe põhimõttest tulenevalt on kohalik omavalitsus kooli pidajana seega kohustatud looma tingimused haridusliku erivajadusega õpilastele vajalike meetmete rakendamiseks eelkõige elukohajärgsetes koolides. Seega on tegemist kohaliku elu küsimusega.¹⁵⁵

Kohalikel omavalitsustel on pädevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel (PS § 154 lg 1), samuti kui riigil on pädevus riigielu küsimuste otsustamisel (PS § 65 p 16).¹⁵⁶

Kohaliku elu küsimusi võib kohaliku omavalitsuse üksus otsustada vastava volitusnormita seaduses. Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.¹⁵⁷ Ka Schöber toetab sarnast seisukohta, öeldes, et lõplikku loetelu kohalike omavalitsuste ülesannetest ei ole olemas ja selline loetelu vastanduks KOV olemusele.¹⁵⁸

¹⁵⁴ RKHKo 3-3-1-19-14, p 12.

¹⁵⁵ RKPJKo 3-4-1-16-16, p-d 19 ja 33.

¹⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 12.

¹⁵⁷ RKPJKo 3-4-1-2-00, p 16.

¹⁵⁸ P. Schöber. 2003, lk 77.

Kohalikule omavalitsusele delegeeritud ülesannete hulk sõltub riigi detsentraliseerituse astmest, mida detsentraliseeritum on riik, seda rohkem ülesandeid delegeeritakse madalamale juhtimistasandile. See aga eeldab, et kohalikele omavalitsustele eraldatakse ka ülesannete täitmiseks rahalised vahendid. Praegune olukord on aga selline, et Eesti kohalikud omavalitsused on alafinantseeritud, võrreldes neile pandud funktsioonide ulatusega.

3.4. Mõned näited seaduses sätestatud regulatsioonidest avalike ülesannete täitmiseks kohalikul tasandil

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lg 2 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE seletuskirja järgi tuleb sõna „riigi“ all mõista kogu riigivõimu, nii riiklikku tasandit kui ka kohalikke omavalitsusi. Kuigi põhiseadus võimaldab järeldada, et sotsiaalse kaitse tagamine on nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste ülesanne, ei ütle see, millised konkreetsed ülesanded riigil ja kohalikel omavalitsustel lasuvad. Muu hulgas ei anna põhiseadus selgeid juhtnööre, tuvastamaks, kes on need isikud, kellele riik ja kohalikud omavalitsused peavad abi osutama. PS § 28 lg 2 teisele lausele tuginedes saab öelda, et ülesannete konkretiseerimine ning ka täpsema jaotuse kehtestamise funktsioon on seadusandjal.¹⁵⁹

Riigikogu võttis 9. detsembril 2015 vastu sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS), millega tunnistas kehtetuks seni kehtinud seaduse. SHS 2. peatükk reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavat abi, sätestades 2. jaos kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaalteenused. Samal ajal SHS 3. peatükk eristab riigi poolt korraldatavaid teenuseid, milleks on erihoolekandeteenused, mille alla kuuluvad igapäevaelu toetamise teenus, töötamise toetamise teenus, toetatud elamise teenus, kogukonnas elamise teenus, ööpäevaringne erihooldusteenus, asendushooldusteenuse osutamine saatjata alaealisele välismaalasele, kinnise lasteasutuse teenus, toimetulekutoetus, üksi elava pensionäri toetus, sotsiaaltoetus välisriigist Eestisse elama asunud Eesti kodanikule või eesti rahvusest isikule ning tema abikaasale, lastele ja vanematele, sotsiaaltoetus sunniviisiliselt tuumakatastroofi tagajärgede likvideerijale.

Kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavate sotsiaalteenuste alla kuuluvad: koduteenus, väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, tugiisikuteenus, täisealise isiku hooldus, isikliku abistaja teenus, varjupaigateenus, turvakoduteenus, sotsiaaltransporditeenus, eluruumi

¹⁵⁹ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE seletuskiri, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/af50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seadus>

tagamise kohustus, võlanõustamisteenus, lapsehoiuteenus, asendushooldusteenus ja järelhooldusteenus. Seega sätestas seadusandja konkreetsed kohalikule omavalitsusele pandud kohustused, mille osutamisest vald ega linn keelduda ei saa. Tegemist on kohalikule omavalitsusele seadusega pandud kohustuslike ülesannetega. Kuna SHS 2. peatüki 2. jaos sätestatud sotsiaalteenuste korraldamine on omavalitsusüksuse kohustus, nõuab seaduslikkuse põhimõtte, et omavalitsusüksus peab teenust reguleerides järgima seadusandja kehtestatud nõudeid. Kohalik omavalitsus saab oma õigusaktis täpsustada küll seaduses sätestatud üldreegleid, kuid tal puudub õigus kehtestada uusi sisulisi piiranguid. Seetõttu omavalitsusüksuse õigusakti andmata jätmine on vastuolus põhiseadusega.

SHS § 5 lg 1 kohustab kohaliku omavalitsuse üksust osutama sotsiaalteenuseid inimestele, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on vastava omavalitsusüksuse territooriumil. Seega saab inimesel tekkida õigus saada sotsiaalteenust üksnes juhul, kui tema kohta on rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmed.¹⁶⁰

Kohaliku omavalitsuse kohustus korraldada sotsiaalteenuste andmist tähendab, et omavalitsusel tuleb tagada teenuste tegelik kättesaadavus ning abivajajal on õigus nõuda talle vajalikku teenust. Juhul kui linnas või vallas sotsiaalteenuste pakkujaid ei ole, peab vald või linn teenusepakkuja leidma mujalt või hakkama ise teenust pakkuma. Vajaduse korral peab omavalitsus osalema teenuse kulude katmisel, et inimesel ei jääks vajalik teenus rahapuuduse tõttu saamata. Igatahes ei tohi kohalik omavalitsus keelduda kohustuslike sotsiaalteenuste osutamisest põhjusel, et tal ei ole teenuste osutamiseks piisavalt raha. Siin on muidugi oma osa ka riigil, kellel tuleb tagada piisav rahastus kohalike omavalitsuse poolt osutatavate kohustuslike ülesannete täitmiseks (PS § 154). Kui kohalik omavalitsus leiab, et riik ei ole seda teinud, võib ta riigilt puuduva raha kohtu kaudu välja nõuda.

Sotsiaalkaitse on Eestis korraldatud tervikliku süsteemina, mille osadeks pärast isiku ja perekonna omavastutust on riigi ja kohaliku omavalitsuse korraldatud ning antavad rahalised ja mitterahalised hüvitised (SÜS §10 lg 1, §-d 11 ja 12). KOKS § 6 lg 2 järgi on üks omavalitsusüksuse ülesannetest korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, samuti eakate hoolekannet. Põhiseadus ei keela sotsiaalhoolekannet korraldada nii, et ülesannete täitmine on jagatud riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on avalike ülesannete täitmine inimesele võimalikult lähedal ja PS § 14 paneb seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval

¹⁶⁰ RKPJKo 5-18-7, p 133.

ka kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada põhiõigusi. Sõltumata sellest, kes sotsiaalhoolekande ülesannet täidab, on põhiõiguste realiseerumise ja põhiseaduse põhiprintsiipide elluviimise kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim. See tähendab, et sotsiaalhoolekandelise abi osutamiseks peab olema seadustes asjakohane regulatsioon, ülesande täitmiseks tuleb tagada piisavad rahalised vahendid, samuti peab selle täitmise üle olema korraldatud järelevalve ning õigustatud isikule tagatud võimalus oma õiguste kaitsmiseks. Põhiõiguste tõhusa kaitse seisukohalt on oluline, et seadusandja kehtestaks piisavalt täpsed reeglid selle kohta, kuidas omavalitsusüksus saab kindlaks määrata abivajajalt võetava tasu suuruse ning millal läheb teenuse eest tasumise kohustus üle omavalitsusüksusele.¹⁶¹

Loomakaitseseaduse (edaspidi LoKS) § 64 reguleerib omanikelt äravõetud loomade pidamist. LoKS § 64 lg 2 kohaselt annab korrakaitseorgan loomaomanikult äravõetud looma üle kohalikule omavalitsusele, kes rakendab looma pidamiseks asendustäitmist asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Olen seisukohal, äravõetud loomade pidamine on näide ülesandest, mis on olemuselt riiklik, kuna nimetatud ülesande puhul on ülekaalus tunnused, mis võimaldavad ülesannet käsitleda riiklikuna. Esiteks ei ole tegemist ülesandega, mis oleks reguleeritud KOKS §-s 6. Teiseks ei ole sätte sõnastuse kohaselt kohalikule omavalitsusele jäetud küsimuse lahendamisel otsustuspädevust. Igasugune kaalutusõigus, kas ülesannet täita või mitte, puudub. Samas tuleb ülesannet täita asendustäitmise reeglite kohaselt. See on üks põhilisi tunnuseid, mis eristab riiklike ülesandeid omavalitsuslikest.

Seadus ei loe seda küsimust ka otseselt riiklikuks. Ometi on selline ülesanne kohalikule omavalitsusele pandud. Sellest saab järeldada, et kohustus on kohalikule omavalitsusele tekkinud tavapäraste ülesannete väliselt.

Loomakaitseseaduse, põllumajandusloomade aretuse seaduse ja loomatauditõrje seaduse muutmise seaduse seletuskirja 689 SE¹⁶² kohaselt on looma pidamiseks asendustäitmise rakendamisel pädevaks haldusorganiks just kohalik omavalitsus ja seda seetõttu, et seal tuntakse kõige paremini kohalikke olusid ning suudetakse võimalikult kiiresti täita loomaomaniku kohustus. Selline selgitus põhineb subsidiaarsuspriinitsiibil, mis näeb ette, et avalikke ülesandeid tuleb täita kodanikule kõige lähemal asuval haldustasandil.

¹⁶¹ RKPJKo 5-18-7, p-d 120-121, 127.

¹⁶² Loomakaitseseaduse, põllumajandusloomade aretuse seaduse ja loomatauditõrje seaduse muutmise seaduse seletuskiri 689 SE. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/eeivaadeSeadusUudis/129#2>

Samas ei ole äravõetud loomade pidamise küsimus otseselt tekkinud kohalike kogukonnast, ülesande täitmine ei vaja kohalike elanike või huvide tundmist. Ainult territoriaalsuse aspekti silmas pidades võib öelda, et äravõetud loomade pidamise küsimus võiks olla kohaliku omavalitsuse kompetentsis.

LoKS-i kohaselt kaetakse asendustäitmise kulud, mis on kohaliku omavalitsuse poolt loomade pidamiseks tehtud täitemenetluse korras. Samas riigieelarvest raha sellise küsimuse lahendamisel oodata ei ole. Kõike eelnevat arvesse võttes võiks ainult territoriaalsuse aspekti silmas pidades öelda, et tegemist on kohaliku elu küsimusega. Samas on kohaliku omavalitsuse otsustuspädevust selles küsimuses oluliselt piiratud, mis viitab sellele, et tegemist võib olla ka riigielu küsimusega. Kuna aga seadus selle küsimuse olemuslikku kuuluvust ei ole kindlaks määranud, siis pole teada, mis laadi küsimusega seadusandja arvates tegemist on. Teada on ainult see, et kohalik omavalitsus tegeleb omanikelt äravõetud loomade pidamise korraldamisega.

Kalmistuseaduse § 9 lg 3 kohaselt korraldab tundmatu surnu matmise kohalik omavalitsus, kelle territooriumilt tundmatu surnu leiti. Seega on kohaliku omavalitsuse korraldada ka nende surnute matmine, kes ei olnud rahvastikuregistri järgi asjaomase kohaliku omavalitsuse elanikud. Saab öelda, et tundmatu isiku matmine on erakorralise iseloomuga ülesanne, mis aga ei teeni konkreetse kohaliku omavalitsuse elanike huve. Tegemist ei ole seadusjärgse kohaliku omavalitsuse ülesandega, seaduses ei loeta seda ka otseselt riiklikuks ülesandeks, aga ometi peab keegi ka selle ülesande täitmisega tegelema. Kuna ülesanne on kohaliku omavalitsuse jaoks erakorralise iseloomuga, mis tähendab ühtlasi seda, et kohalik omavalitsus ei täida ülesannet oma rahvastikuregistrijärgsete surnute osas, ning kohaliku omavalitsuse otsustuspädevust on oluliselt kitsendatud, siis on tegemist pigem riikliku küsimusega ning kohalik omavalitsus ei peaks seda omal vastutusel ja iseseisvalt täitma. Tegemist on riikliku ülesandega, mida ei finantseerita riigieelarvest ning mida ei ole seaduses nimetatud riikliku ülesandena. Kui võtta arvesse, et sellisel juhul tuleks ülesannet lugeda kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks, siis küsimust sisuliselt analüüsides jõudsin hoopis seisukohale, et tegemist on riikliku ülesandega. Seega leian, et ei ole õige üldistada ja öelda, et kui seaduses pole ülesande kuuluvust liigitatud, siis on automaatselt tegemist omavalitsusliku ülesandega.

Siinkohal saab võrdluseks tuua samas valdkonnas reguleeritud riikliku ülesande, mida täidab kohalik omavalitsus. Surma põhjuse tuvastamise seaduse § 30 lg 5 reguleerib omasteta või avalikus kohas leitud surnu vedamise kulusid, mis ütleb: „Kui omasteta või avalikus kohas leitud surnu kohta puudub rahvastikuregistris elukoha aadress, siis surnu vedamise kui kohaliku

omavalitsuse täidetava riikliku ülesande kulud hüvitatakse kohalikule omavalitsusele riigieelarvest valdkonna eest vastutava ministri poolt kehtestatud korras.“ Kui surnu vedamise kulude puhul on seadusandja suutnud kindlaks määrata ülesande liigi ja rahastamise, siis miks ei peaks olema võimalik tundmatu surnu matmist sarnaselt reguleerida.

3.5. Haldusreformi mõju omavalitsuse täidetavatele ülesannetele

Aastaid arutleti haldusterritoriaalse reformi korraldamise vajaduse üle. Selle aja jooksul toimus mitu vabatahtlikku kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemist. Erinevatel aegadel koostatud haldusreformi kavades on rõhutatud erinevaid kohalikke omavalitsusi puudutavaid aspekte. Põhirõhk oli siiski kohaliku omavalitsuse arendamise õiguslikul, majanduslikul ja korralduslikul küljel.¹⁶³ Kokkuvõtlikult saab öelda, et haldusreformi kavade eesmärk on olnud suurendada kohalike omavalitsuste võimekust parandada avalikke teenuseid.

Haldusreform viidi lõplikult ellu 2017. aasta sügisel. Haldusreformi protsess oli kavandatud selliselt, et kõigepealt võetakse vastu haldusreformi seadus, mis reguleerib üldist protsessi ning seejärel valmistatakse ette konkreetsed kohalike omavalitsuste ülesannete täitmise ja rahastamiskorralduse muudatused. Kolm peamist valdkonda, milles muudatusi kavandati, olid omavalitsuste koostöö, omavalitsuste täidetavad ülesanded ja omavalitsuste rahastamise korraldus. Kogu protsessi jooksul oli riigi täidetavate, ent olemuslikult omavalitsuslike ülesannete üleandmine, milles oli koalitsioonilepingus ja valitsuse tegevusplaanis kokku lepitud, ebaselge. Protsessi vältel käsitleti väiksema või suurema tõsidusega ja detailsusega mitmesuguste riigi ülesannete üleandmist, kuid olulise mõjuga suuri muudatusi omavalitsuse ülesannetes reformi käigus ei toimunud. 2016. aasta algusel kavandas peaminister valitsuse eraldi istungi ülesannete üleandmise aruteluks, kuid konkreetseid kokkuleppeid ülesannete üleandmiseks siis ei saavutatud. Sotsiaalvaldkonnas lepiti kokku puuetega inimeste perioodiliste toetuste maksmise ja asendushoolduse rahastamise üleandmine omavalitsustele. Haridusvaldkonna muudatuste teemal pidid põhjalikumad analüüsid jätkuma veel pärast haldusreformi rakendumist. Rahastamise muudatuste otsustamine ja elluviimine on olnud järkjärguline ja kestab siiaani.¹⁶⁴

¹⁶³ S. Lääne, S. Mäeltsemees, V. Olle. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonia Legislation. *Lex Localis*, 2018, nr 4, vol 16, pp 983–1002.

¹⁶⁴ A. Viks. Haldusreformi disain. Riigireformi artiklite kogumik. 2018, lk 23–47. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf>

Seejuures on oluline, et 2017. aasta haldusreformi kontseptsiooni järgi lähtutakse kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi korrastamisel Riigikohtu 16. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-8-09 esitatud põhimõtetest:

- Toetuse saamine ei tohi võtta kohalikel omavalitsustelt vabadust tegutseda pädevuse piires omal äranägemisel.
- Kohalikule omavalitsusele pandud riiklike ülesannete täitmiseks peab olema rahaline kate ja riigieelarves muust rahast eristatud.
- Kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamine peab olema vastavuses kohalikele omavalitsustele pandud ülesannete mahuga, st. võimaldama täita ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus ulatuses.
- Rahastamine peab olema mitmekülgne ja paindlik, et arvestada ülesannete kulutuste tegelikku muutust.
- Riigil on õigus kujundada kohalike omavalitsuste rahastamise süsteemi vastavalt majandusolukorrale ja fiskaalpoliitika eesmärkidele.
- Rahastamissüsteem peab arvestama kohalike omavalitsuste erinevusi sotsiaalses, demograafilises, geograafilises ja majanduslikus olukorras.
- Väiksemate rahaliste vahenditega kohalike omavalitsuste kaitseks tuleb rakendada tuluallikate ja kulutuste tasandamist.
- Riik peab looma rahastamissüsteemi, mis võimaldaks igal üksikjuhul hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust.
- Esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus ei tohi kannatada kohaliku omavalitsuse asukoha või majandusliku suutlikkuse tõttu.
- Kohalikud omavalitsused tuleb kaasata rahastamissüsteemi puudutavate otsuste tegemisse.¹⁶⁵

Halduskorralduse oluline ümberkujundamine eeldab selgust ülesannete ja rahastamispõhimõtete osas, milles aga paraku valitseb ka praegu veel ebaselgus. Võimalike sisuliste vaidluste vältimiseks sätestati HRS §-s 38 valdkonnaministriumidele ülesanne analüüsida koostöös riigihalduse ministriga ministriumide vastutusvaldkonna seadusi, et selgitada välja riigi täidetavad, kuid olemuselt omavalitsuslikud ülesanded, mille saaks üle anda haldusreformi käigus moodustunud omavalitsustele. Kui tahetakse välja selgitada riigi täidetavaid olemuselt omavalitsuslikke ülesandeid, siis paratamatult kerkib küsimus ka

¹⁶⁵ Haldusreformi kontseptsioon. Eelnõu 15.12.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

omavalitsuste riiklike ülesannete täitmise kohta. Küsimuste eristamist on püütud küll vältida, aga paratamatult tekib see teema iga kord päevakorda, kui kavandatakse omavalitsuskorralduse muutmist. Kuigi mõtteid olukorra parandamiseks on olnud mitmeid, on need paljuski jäänud pelgalt ettepanekuteks või ideedeks paberil, kuna reaalseid tulemusi ei ole siiani.¹⁶⁶

Kuna haldusreformi seaduse eelnõu menetlemise ajal puudusid kokkulepped ülesannete üleandmise kohta, siis lisaülesannetes jõuti kokkuleppele alles 2017. aastal.

14. juunil 2017 muudeti kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadusega ka KOKS § 6 lg-t 1 ning sellesse lisati kohaliku omavalitsusüksuse ülesandena kultuuri- ja sporditöö korraldamine. Seaduse seletuskirjas (433 SE) leitakse, et tegemist ei ole mitte uue kohustuse lisamisega kohalikule omavalitsusele, vaid pigem ülesannete rõhutamisega muude kohustuslike ülesannete kõrval. KOKS § 6 lg 3 p 1 näeb ette, et omavalitsusüksus otsustab ja korraldab ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega. Sporditöö korraldamist puudutavad kohustused on valla ja linna jaoks sätestatud spordiseaduse §-s 3. Seega KOKS § 6 lg-s 1 sporditöö korraldamise määratlemine pole midagi uut. Lisaks rõhutatakse, et tuleb arvestada põhiseaduse preambulis sätestatud, mis kohustab riiki tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. Lähtudes kohaliku omavalitsuse täidetavate omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete piiritlemise põhimõtetest, mille kohaselt on riiklikud ülesanded sellised avalikud ülesanded, mis ei too esile seost kohaliku kogukonna erihuvidega ning mis peaksid tulenevalt avalikust huvist olema lahendatud terves riigis ühtmoodi, on ilmne, et põhiseaduse ühest aluspõhimõttest – eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamisest – tulenevate ülesannete täitjana ei peeta põhiseaduse preambulis silmas riiki üksnes keskvalitsuse mõttes, vaid sama eesmärgi nimel peavad töötama ka kohalikud omavalitsused. Kultuurikorraldus eeldab kohalike eripärade arvestamist ja saab seega suures osas olla olemuslikult pigem omavalitsuslik ülesanne. Kuigi ülesande täitmine on põhiseaduses sätestatud arvestades ka seni olnud kohalikele omavalitsustele kohustuslik, on õigusselguse huvides mõistlik nimetada kultuuritöö korraldamist ka KOKS § 6 lg-s 1. Kuna kohalikud omavalitsused on kultuuri- ja spordivaldkondi ka enne rahastanud, siis KOKS-i täiendamisel ei nähta ette riigieelarvest lisarahastamise kohustust, vaid tegevuste toetamine peaks jätkuma kohalike omavalitsuste eelarveliste võimaluste kohaselt. Siinkohal tekib küsimus, et kui midagi riigi ega kohaliku

¹⁶⁶ O. Taluste. 2018, lk 69–110.

omavalitsuse jaoks ei muutu, siis milleks koormata seadusi lisaülesannetega, kui need niikuinii on juba omavalitsuste pädevuses.¹⁶⁷

Sama eelnõu § 1 p-ga 2 täiendati KOKS §-ga 6¹, millega pandi kohalikele omavalitsustele kohustus tegeleda ühiselt maakonna arengu kavandamise ja elluviimisega maakonna territooriumil. Varem olid maavalitsuse täidetavates arendusülesannetes põimunud olemuselt nii kohalikud (nt piirkondliku arengu kavandamine, arendusprojektide elluviimine) kui ka riiklikud ülesanded (nt ruumiline planeerimine, järelevalve kohaliku omavalitsuse haldusaktide üle). Haldusreformi käigus anti maavalitsuselt üle maakonna või mitme maakonna kohalikele omavalitsustele ühiselt täitmiseks maakonna arengu kavandamisega seotud omavalitsuslikud ülesanded, mis seisnevad maakonna arengustrateegia koostamises ja elluviimises ning sellega seotud arendustegevustes ja on olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded. Kohalikele omavalitsustele ei antud samas üle ruumilist planeerimist, sh maakonnaplaneeringu kehtestamist, ega teisi riikliku olemusega arendusülesanded, mille eesmärk on riigi huvide esindamine või riigi ja kohalike huvide tasakaalustamine. Eelnõu kohaselt on olemuslikult maakonna arengu kavandamine ka seni olnud omavalitsuste ülesanne. Seega ülesande panemisel kohalikele omavalitsustele on arvestatud ülesande olemusega. Omavalitsuste ühisel arengu kavandamisel on selge kohalik juur. See, et varem on maavalitsused vabatahtliku ülesandena arengustrateegiaid koostanud, ei muuda ülesannet olemuslikult riiklikuks. Omavalitsustel on laialdane otsustus- ja kaalutusõigus arenguvajaduste sätestamisel maakonna ja piirkondlikes arengustrateegiates. Asjaolu, et tuleb arvestada ka riigi arengukavade ja planeeringutega, ei muuda omavalitsuste ühiselt täidetavat ülesannet riiklikuks ülesandeks. Kuna piirkondliku arengu kavandamine on olemuslikult kohalik ülesanne, ei reguleerita seadusega detailselt ülesande sisu, täitmise viisi ja korraldust. Seega on kohaliku omavalitsuse pädevuses valida maakondliku arengu kavandamiseks vajalike tegevuste ja soosivate töövormide vahel. KOKS § 6¹ lg-tega 3 ja 4 määratakse maakonna arengu suunamise ülesande riigipoolne toetamine ehk ülesande täitmist toetatakse riigieelarvest. Kuna maakonna arengu suunamist ei rahastata ainult riigieelarvest, siis on tegemist ikkagi kohaliku küsimusega. Seletuskirja järgi võib mõista, et tegemist on kohaliku omavalitsuse kohustusliku ülesandega, kuna ülesanne on kohalikule omavalitsusele pandud seadusega.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muudatuse seaduse seletuskiri 433 SE, lk 7-8. Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1eada996-b9b2-4e7d-80b9-79ac7c83ef99>

¹⁶⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muudatuse seaduse seletuskiri 433 SE, lk 8–12.

Praeguseks ajaks on selge, et suunis riigi juhtimises on kohaliku omavalitsuse põhimõtete tugevdamine ja suurema otsustusõiguse andmine kohaliku elu juhtimisel. Praeguse valitsemise juures on aga puudu see, et keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused ei ole suutnud kokku leppida asjakohaste ülesannete täitmist ja ressursside jaotamist. Erinevates haldusreformi puudutavates kavades on küll eesmärgiks seatud selge ülesannete jagamine erinevate tasandite vahel, kuid reaalsus on see, seaduse tasandil ülesandeid jaotatud ei ole.

Praegu on jäänud mulje, et kuigi reform kestis aastaid, siis sisuliselt piirdus see ainult linnade ja valdade piiride muutmisega. Olulised küsimused, mis puudutavad kohalike omavalitsuste ülesandeid ja rahastamist, pole siiani lahendust leidnud, kuigi seda on mainitud ja peetud oluliseks, aga seda ainult sõnades. Ka S. Lääne, S. Mäeltsemees ja V. Olle ütlevad oma 2018. a artiklis¹⁶⁹, et paraku ei toonud reform kaasa kvalitatiivseid muutusi kohaliku omavalitsuse tasandil. Autorid on seisukohal, et enne haldusterritoriaalse reformi elluviimist oleks tulnud keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel sõlmida põhimõtteline kokkulepe ülesannete jaotuse ja rahastamise osas. Ühtlasi tuleb ülesannete jaotamisel pidada silmas seda, et kohalikele omavalitsustele antakse jõukohaseid ülesandeid ja seda koos ressursside eraldamisega.

¹⁶⁹ S. Lääne, S. Mäeltsemees, V. Olle. 2018, pp 983–1002.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada, kas kohaliku elu küsimusi on võimalik riigielu küsimustest eristada ning kas küsimuste eristamine on seadusandja ülesanne või mitte.

Kohaliku omavalitsuse täidetavad ülesanded jagunevad omavalitsuslikeks ja riiklikeks ülesanneteks. Omavalitsuslik saab olla ülesanne, mille juures on omavalitsusel mingisugunegi vabadus otsustada, kuidas ülesanne täita. Seevastu riikliku ülesande täitmisel kohalikul omavalitsusel tavaliselt suurt otsustusvabadust ei ole. Kui omavalitsuslikel ülesannetel on alati olemas seos kohaliku kogukonnaga, siis riiklike ülesannete huvisfäär ulatub ühe omavalitsuse piiridest kaugemale, haarates riiki tervikuna.

Leian, et teooriat silmas pidades võiks kohaliku elu küsimuste riigielu küsimustest eristamisel aluseks võtta vaba kogukonna teooria ehk kogukonna loomulike õiguste teooria. Seda seepärast, et selle teooria alusel on võimalik eristada kohaliku elu küsimusi riigielu küsimustest. See doktriin sõnastab selgelt, et riigi sekkumine kohalikesse asjadesse peab olema piiratud vaid kogukondliku tegevuse kontrollimisega. Riik peab kohaliku omavalitsuse tegevusse sekkuma mõõdukalt, ainult siis, kui see on tõesti vajalik. Otsustusõigus peaks jääma kohalikule omavalitsusele ning seal elavatele inimestele, kuna nemad näevad ja tunnetavad piirkondlikke vajadusi kõige paremini. Ühtlasi toetab sellist lähenemist ka subsidiaarsuspõhimõte, mille kohaselt antakse ülesannete täitmine nendele üksustele, kes selleks kõige sobivamad on.

Riigikohtu 2010. aasta otsus tõi omavalitsuskorralduse reformide aruteludes tähelepanu keskpunkti tagasi küsimuse, millised omavalitsustele seadustega pandud ülesanded on olemuslikult omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Seega diskussioon selles küsimuses on kestev. Juhul kui riigi ja omavalitsuse ülesannete jaotuses midagi põhimõtteliselt ei muudeta, siis jätkub olukord, kus suur osa omavalitsusi ei saa neile pandud ülesannete täitmisega hakkama. Halvemal juhul võivad seetõttu jääda ülesanded täitmata. See tähendab seda, et Riigikohtu 2010. aasta lahendit nr 3-4-1-8-09 silmas pidades peab seadusandja kehtestama sellised õigustloovad aktid, mis võimaldaksid eristada kohalikel omavalitsustel kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast. Ühtlasi on vajalik, et seadusandja tooks selguse selles, millised seadusega kohalikele omavalitsustele pandud ülesanded on omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Kuna neid küsimusi reguleerivaid õigusakte ei ole riigis vastu võetud, siis leidis Riigikohus, et selline olukord ei ole põhiseadusega kooskõlas.

On kahetsusväärne, et omavalitsuse ülesannete ja rahastamise tasakaal ei ole teada. Omavalitsuste rahastamise süsteem peaks olema üles ehitatud nii, et omavalitsuste ülesanded on tuludega piisavalt kaetud. Kohalikud omavalitsused täidavad nii neile seadusega pandud ülesandeid kui ka riiklike ülesandeid, mille kulud tuleb põhiseaduse järgi katta riigieelarvest. Kui riiklike ülesannetega seotud kulused omavalitsustele ei hüvitata, jääb neil selle võrra vähem raha muude ülesannete täitmiseks ning seega võib teenuste kättesaadavus ja kvaliteet kannatada.

Ka praegu täidavad kohalikud omavalitsused ülesandeid, mis on olemuselt riiklikud, kuid raha selleks eraldatud ei ole. See toob aga kaasa olukorra, kus eiratakse põhiseaduslike tagatise, mis ei ole õige ega saa jätkuda.

Ka Riigikontroll on oma 2017. aasta ülevaates Riigikogule leidnud, et kohalikud omavalitsused saavad oma tulusid vähe mõjutada, kuna valdav osa tuludest on riigi otsustada. Raha, mille omavalitsused saavad riigilt ühtsetel alustel, jaguneb omavalitsuste vahel ebaühtlaselt. Lisaks leidis Riigikontroll oma ülevaates, et kui rahastamise põhimõtteid oluliselt ei muudeta, jäävad lõhed omavalitsuste vahel endiselt samaks ja midagi ei muutu.

Demokraatlikus riigis saab põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetada seadusandja. Seadusandjal tuleks keskenduda eelkõige sellele, kuidas kõik avalikud ülesanded saaksid täidetud ja elanikud neile vajaliku abi kätte. Üldine põhimõte peaks olema selline, et olenemata sellest, milliseid ülesandeid omavalitsused täidavad, peab rahastamine olema piisav kõigi ülesannete täitmiseks ega tohi ootamatult ega põhjusega ebasoodsaks muutuda.

Seadus on mõeldud jõudma inimesteni ja sellest on vaja ka aru saada. Ka tavaline inimene peaks seadust lugedes olema võimeline aru saama, mis on omavalitsuslik ülesanne ja mis on riiklik ülesanne. Seega peab seadusandja õigusselguse põhimõtet arvestama siiski ka kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel.¹⁷⁰

Segapädevuses olevate ülesannete puhul peavad nii riigil kui ka kohalikul omavalitsusel olema kindlad rollid. Ei saa nii, et mõlemad teevad sama asja. Nõustun, et kõiki ülesandeid detailideni ei ole seaduses võimalik nimetada, kuid piiritlemiskriteeriumid on vajalikud, et vaidluse korral oleks võimalik analüüsida, millised on kohaliku elu ja millised riigielu küsimused. Ühtlasi tooks küsimuste eristamine kaasa avaliku võimu optimaalse korraldamise kogu Eesti territooriumil. Tõhus valitsemine ei tulene lihtsalt paljude tasandite olemasolust, vaid lahenduste optimaalsusest antud õiguslikus, poliitilises jm keskkonnas.¹⁷¹

¹⁷⁰ RKPJKo 3-4-1-17-08, p 26.

¹⁷¹ L. Kalev. 2008, lk 166–175.

Selleks, et keskvalitsus ja kohalikud omavalitsuse üksused oleksid elujõulised ja oma ülesannete täitmisel efektiivsed, on muudatuste tegemine möödapääsmatu. Leian, et kohalike omavalitsuste tegevuse põhiseaduslik reguleerimine on piisav. Sama ei saa, aga öelda muude kohaliku omavalitsuse tegevust reguleerivate eriseaduste kohta. Oluline on, et põhiseaduses kohalikku omavalitsust puudutavaid sätteid realiseeritaks ka teistes õigusaktides.

Praegusel hetkel puudub omavalitsuslike ülesannete liigituse seadusandlik lahendus. Omavalitsuste kohustusi käsitlevates seadustes tuleb teha vahet, kas tegemist on omavalitsusliku või riikliku ülesandega. Omavalitsuse ülesannete täpne liigitus on tähtis mitmes plaanis, kuid üks olulisemaid on küsimus, kes katab ülesandega seotud kulud. Meedias avaldatu pinnalt on jäänud mulje, et omavalitsustele kohustusi pannes ei võeta arvesse seda, milliseid lisakulusid see omavalitsustele kaasa toob. Ning kui ülesannete täitmiseks rahalised vahendid puuduvad, siis sellega paneb seadusandja kohaliku omavalitsuse justkui sundseisu. Rohkem tuleks tähelepanu pöörata ja vaeva näha ülesannete eristamisega ja nende täitmiseks vajalike volituste reguleerimisega seadusandja poolt. Just siin saab ja peab parlament näitama üles oma hoolt põhiõiguste kaitsmise pärast.

Samas ei saa väita, et kohaliku elu küsimuste riigielu küsimustest eristamisega pole üldse tegeletud, kuid tundub, et takistuseks on saanud järjekindluse puudumine. Jätakuvalt on probleemiks, et kohaliku omavalitsuse tegevust määratlevad seadused ei ole piisavalt konkreetsed ja seega ka regulatiivsed. Kohalik omavalitsus peab teadma, missugused ülesanded on talle seadusega pandud, ning teiseks peab tal olema piisavalt ressursse, et ta suudaks lisaks seadusega pandud ülesannetele täita ka riiklikke kohustusi ning ka neid ülesandeid, mida ta peab vajalikuks ise täita.

Täna sel päeval on põhiline probleem see, et Eesti õiguskorras valitseb olukord, kus ei ole selgelt eristatud omavalitsuste ja riigi ülesanded, ning see ei ole kooskõlas põhiseadusega. Selgusetus toob omakorda kaasa selle, et kohalike omavalitsuste rahastamine ja ülesanded ei ole omavahel kooskõlas. Finantsgarantii on nõrk, enamik kohalike omavalitsuste tulubaasist sõltub riigi otsusest ning pakutav rahastamine pole piisav oodatavate ülesannete täitmiseks. Juhul kui riigil puudub võimalus omavalitsuste tulubaasi oluliselt suurendada, siis on üheks variandiks, et vähendatakse omavalitsustele pandud ülesandeid, sest keskvalitsusel on rohkem ressursse, et täita suuremal hulgal ülesandeid. Sellest tulenevalt leian, et kui riik ei anna kohalikule omavalitsusele raha talle pandud ülesannete täitmiseks, siis lahendus võiks olla selles, et riigi roll avalike ülesannete täitmisel suureneb. Omavalitsused tuleks vabastada sellistest ülesannetest, milles neil sisuline otsustusõigus puudub või keskvalitsus on nagnii korralduse

üle võtnud. Ülesanded tuleb viia kooskõlla omavalitsuste võimekusega ja rahastamine peab käima ülesannete üleandmisega kaasas.

Alati ei lähtu kohaliku ja riikliku elu küsimuse eristamine rangelt sellest, mil määral on keskvõim seadusega reguleerinud küsimuse lahendamise korda. Avaliku ülesande kuuluvuse üle otsustamine on lihtne sellisel juhul, kui põhiseaduse või seadusega on see ühemõtteliselt kindlaks määratud. Seega on kohaliku ja riigielu küsimuste eristamine raskendatud juhul, kui õiguskorras puudub selleks vastav õigusnorm.

Töös käsitletud kirjandusallikate autorid nimetavad kohaliku elu küsimuste eristamisel riigielu küsimustest peamiste kriteeriumitena subsidiaarsuspõhimõtet, traditsioonilist kuuluvust, ülesande päritolu ehk olemas peab olema „kohalik juur“, ajaloolist tõlgendamist, asjaomasust ehk milline institutsioon on enam küsimuse lahendamise seotud, ülesande olemuslikkust ehk kohalikkust, territoriaalset ulatust, haldussuutlikkust, õigusliku reguleerimise põhjalikkust kui ka seda, millisest eelarvest ülesannet rahastatakse. Kindlasti väärivad tähelepanu küsimuste eristamisel ka sobivus ja efektiivsus. Kohaliku elu ja riigielu küsimuste piiritlemistel tuleb rakendada eelnimetatud kriteeriume, neid sealjuures kombineerides ja vastastikku kaaludes.

Eelnevast tulenevalt ja püstitatud hüpoteesidele tuginedes saab järeldada, et kohaliku elu küsimuste eristamine riigielu küsimustest ei ole alati lihtne ka piiritlemiskriteeriumide olemasolul, kuna tegemist on ambivalentsete ülesannetega. Samas on aga vaja, et õigusselguse huvides oleks objektiivses õiguses kohaliku elu küsimused riigielu küsimustest eristatud. Sellisel juhul oleks kõrvaldatud nii õigusselgusetus kui ka põhiseadusvastane olukord.

Olenemata vaidlustest selle üle, kuidas eristada kohaliku elu küsimusi riigielu küsimustest, saab öelda, et küsimuste määratlemine on seadusandja töö ning keegi teine ei saa seda seadusandja eest ära teha. Leian, et üheks variandiks, kuidas seadusandja võiks käituda, on see, et kohaliku omavalitsuse tegevust puudutavas eriseaduses määratletakse kindlaks, mis on kohaliku elu küsimus ja mis on riigielu küsimus, ning vastava seaduse seletuskirjas on toodud põhjendus, miks on üks või teine küsimus määratletud olemuslikult kohaliku elu küsimusena või riigielu küsimusena. Seletuskiri annab seadusandjale võimaluse oma mõttearendust seaduse rakendajale paremini arusaadavaks teha.

Läbitöötatud kohtupraktikale tuginedes leian, et kohaliku elu küsimusi on võimalik riigielu küsimustest eristada. Ka põhiseadus eristab selgelt kohalikkude omavalitsust ja riigi keskvõimu, mis viitab autonoomsele tahtekujundamisele, riiklike suuniste andmise õiguse piiratusele ja rahanduslikule sõltumatusle. Riigikohus on suutnud oma lahendites analüüsi kaudu jõuda

seisukohani, millal on tegemist kohaliku elu ja millal riigielu küsimusega. See näitab seda, et tegemist pole võimatu ülesandega. Ka Riigikontroll on oma auditites suutnud määratleda küsimuste kuuluvust. Küsimus on seadusandja prioriteetides ja tahtmises. Kohaliku omavalitsuse ülesannete eristamine on päevakorras olnud aastaid ning on ka tõdetud, et selgust ülesannete jaotuses ning nende rahastamises on vaja, kuid siiani pole selleni jõutud. Praegu on lootus riigireformi ajal tehtaval KOKS-i uuendamisel, mille käigus on öeldud, et tuleb konkreetselt määratleda ülesannete kuuluvus.

Kohaliku elu küsimuste riigielu küsimuste eristamisel tuleks alustada sellest, et selgitatakse välja praegu valitsev olukord ehk kes, mida ja kui palju teeb. Seejärel tuleks analüüsida, kas ülesandeid täidavad ikka kõige sobilikumad institutsioonid või tuleks midagi muuta. See hõlmab ühtlasi ka seda, et tuleb otsustada, kas säilitada praegune suhteliselt tsentraliseeritud avalike ülesannete täitmise korraldus, suurendada tsentraliseeritust või hoopis suurendada detsentraliseeritust. Olulised muudatused mõtteviisis ja õigusruumis eeldavad eelnevalt mainitud valikutes selgusele jõudmist.¹⁷²

Kohaliku elu küsimuste eristamine riigielu küsimustest on eelkõige tähtis ülesannete rahaliste vahendite tõttu, kuid mitte ainult. Esmalt eeldab PS § 154 lg 1 omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemilt seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks. See omakorda võimaldab otsustada, kuidas kasutada raha, mis on eraldatud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lisaks tagab omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste jaoks mõeldud vahendite lahutus võimaluse hinnata omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud vahendite piisavust.¹⁷³ Sisemise tööjaotuse ja ülesannete piiritlemine olemuselt kohalikuks või riiklikuks ei ole oluline ainult rahastamise seisukohalt, vaid ka kohaliku omavalitsuse organite pädevuse, riikliku järelevalve objekti, vahendite ja ulatuse ning vaidluse lahendamise aspektist. Ülesannete eristamisest sõltub, kas kohalik omavalitsus saab tegutseda omal äranägemisel või on tegutsemiseks vaja volitusnormi või sekkumist õigustavat normi.¹⁷⁴ Oluline on viia õigusruum vastavusse kujunenud olukorraga, kuid samas tuleb arvestada jällegi ka võimalike tulevikuarengutega.

¹⁷² K. Kattai jt. Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus. Analüüsi lõpparuanne 31.01.2019. Tallinn 2019. Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.riigikogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf

¹⁷³ RKÜKo 3-4-1-8-09, p 56.

¹⁷⁴ S. Põllumäe. 2003, lk 40.

SUMMARY. CLASSIFICATION OF LOCAL GOVERNMENT TASKS: SEPARATION OF LOCAL LIFE ISSUES FROM STATE LIFE ISSUES

The Constitution of Republic of Estonia distinguishes between issues of local life (§ 154 (1)) and issues of state life (§ 154 (2)). In essence, the Constitution and laws do not reveal the characteristics of local life tasks and state tasks. At the same time, however, § 154 of the Constitution provides guidance that public tasks performed by local authorities must be classified in this way. The basis for the claim is the second sentence of § 154 (2) of the Constitution, according to which the expenses related to state obligations imposed on local governments by law are covered from the state budget.

Local governments have both statutory and discretionary tasks. The tasks assigned by law are in turn divided into mandatory and state tasks, which the local government must perform.

The inability to distinguish between issues of local life and state life has led to the fact that an unconstitutional situation has developed in the Estonian legal order for a long period, as the legislator has not regulated the situation when it comes to local life and when it is a matter of state life. Failure to establish a regulation that complies with the Constitution restricts the right of local governments to self-organization provided for in the Constitution, the right for sufficient financial resources and is also in conflict with the rule of law. Consequently, the object of research of this master's thesis is the classification of local government tasks, considering the criteria for classifying public tasks as local and national in the Estonian legal order.

The main purpose of this master's thesis is to find out whether the issues of local life are in the local government can be distinguished from the issues of state life and if so, whether it must be clearly stated in the law or it can be interpreted what the task is. It is primarily a question of the division of tasks between the central government and local governments and the ability of smaller local governments to cope with their tasks. A situation where it is not known how much money local governments as a whole and a specific local government need to perform various types of public tasks, hinders the effectiveness of the entire constitutional guarantee, as it is not known what is the amount intended for local government tasks and what is intended by law for local governments so they would fulfill their national obligations. The issue is important not only in terms of funding, but also in terms of competence, public oversight and law enforcement. From the citizen's point of view, it is necessary to differentiate between tasks in order to ensure a more or less uniform availability and quality of people's public services.

The thesis is divided into three major chapters. The first chapter of the thesis provides an overview of the nature of local government, general features and the principles of local government guarantee. It provides an overview of what a local government is by nature.

The second chapter first explains the structure of local government tasks and then discusses specific types of local government tasks. This chapter provides an overview of the public tasks performed by local governments and their content.

The third chapter analyzes the guidelines developed by the Ministry of the Interior in 2010 on the separation of local life issues from state life issues and sets out the criteria for distinguishing local life issues from state life issues, as the Constitution requires a clear distinction between local life and state life issues. The third chapter also analyzes the case law of the Supreme Court concerning the separation of tasks, provides examples of how the performance of public tasks is regulated by law at the local level and the connection with administrative reform.

In the conclusion the answer to the hypothesis is presented, a general assessment of the current situation is given and a proposal is made on how this topic could be solved and regulated in the Estonian legal order in the future.

Today, the main problem is that there is a situation in the Estonian legal order where the functions of local governments and the state are not clearly separated and it is not in accordance with the Constitution. Uncertainty, in turn, leads to a mismatch between the funding and tasks of local governments.

The distinction between the issue of local and national life is not always strictly based on the extent to which the central government has regulated the procedure for resolving the issue by law. Resolving the issue of the affiliation of a public task is easy if it is unambiguously determined by the Constitution or law. Thus, it is difficult to distinguish between issues of local and state life in the absence of a corresponding legal norm in the legal order.

Based on the developed case law, it is evident that issues of local life can be distinguished from issues of state life. In a democracy, decisions that are important for the realization of fundamental rights can be taken by the legislator. Thus, it is up to the legislator to determine where matters fall, and no one else can do it for them. One of the options is that the legislator specifically defines an issue in a special law concerning the activities of local government as a matter of local life or a matter of state life, and the explanatory memorandum of the respective law states the reason why one or another issue is defined as a matter of local life or state life. The explanatory memorandum gives the legislator an opportunity to make its development better understood by the implementer of the law.

In view of the theory of the free community, ie the theory of the natural rights of the community, could be used as the basis for distinguishing the issues of local life from the issues of state life. This doctrine makes it clear that state intervention in local affairs must be limited to controlling community activities.

The authors of the literature refer to the main criteria for distinguishing local life issues from state life issues: subsidiarity, traditional affiliation, origin of the task, ie there must be a "local root", historical interpretation, relevance or which institution is more involved in, administrative capacity, regulatory comprehensiveness as well as the budget from which the task is financed. Appropriateness and effectiveness are certainly worth noting when differentiating issues. The above-mentioned criteria must be applied when defining the issues of local life and state life, while combining them and considering each other.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. Aaviksoo, B., Annus, T. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. *Juridica*, eriväljaanne, lk 6–61.
2. Almann, A. Kohaliku omavalitsuse taastamine kui vundamendi rajamine Eesti riiklikule iseseisvusele–võimalused, valikud, vajalikud õppetunnid. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017: kogumik. 2017, lk 392–396.
3. Anton, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. *Juridica*, 1998, nr 6, lk 303–313.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, põhiseaduse 14. peatükk. Kohalik omavalitsus. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_14_peatukk_kohalik_omavalitsus.pdf (21.02.2020)
6. Haljaste, K-L jt. Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus. Tartu-Tallinn. Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia. 2007. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kohaliku_omavalitsuse_arendustegevus.pdf (21.02.2020)
7. Hrbek, R. The role of the regions in the EU and the principle of subsidiarity. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. 2003. Vol. 38, no 2, pp 59–73.
8. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica*, nr 3, 2005, lk 187–199.
9. Kalev, L. Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel. Riigikogu toimetised. 2008, nr 17, lk 166–175.
10. Kattai, K jt. Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus. Analüüsi lõpparuanne 31.01.2019. Tallinn 2019. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf (22.04.2020)
11. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muudatuse seaduse seletuskiri 433 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1eead996-b9b2-4e7d-80b9-79ac7c83ef99> (30.03.2020)

12. Kolk, T. Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? Riigikogu Toimetised. 2011, nr 23, lk 71–82.
13. Ludvig, S., Lääne, S., Mäeltsemees, S. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. Tallinn: Tallinna Ülikool, Eesti Linnade ja Valdade Liit, POLIS MTÜ 2018.
14. Loomakaitseseaduse, põllumajandusloomade aretuse seaduse ja loomatauditõrje seaduse muutmise seaduse seletuskiri 689 SE. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/eelvaadeSeadusUudis/129#2> (09.04.2020)
15. Lääne, S., Mäeltsemees, S., Olle, V. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonia Legislation. Lex Localis, 2018, nr 4, vol 16, pp 983–1002.
16. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica, 2000, nr 8. lk 499–507.
17. Mikli, A. Mida näitavad Riigikontrolli auditid Eesti omavalitsuste jätkusuutlikkuse kohta. Riigikogu Toimetised. 2014, nr 29, lk 85–96.
18. Mäeltsemees, S. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I: Euroopa integratsioon. Tallinn: TTÜ kirjastus 2002.
19. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus Juura. 2014.
20. Olle, V. Kohalik omavalitsus: autonoomiast, ülesannetest, haldusreformist. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017: kogumik. 2017, lk 342–360.
21. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica, 2002, nr 8, lk 523–531.
22. Olle, V. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2001.
23. Põllumäe, S. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/344/KOV%20funktsioneerimine%20ja%20c4%86%c2%b5igus.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (18.02.2020)
24. Rahandusministeerium. Kohalikud omavalitsused. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov> (21.02.2020)
25. Riigikontrolli 2013. aasta kontrolliaruanne. Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2304/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (16.04.2020)

26. Riigikontrolli 2017. aasta ülevaade Riigikogule. Kohalike omavalitsuste rahastamine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2423/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (30.03.2020)
27. Riigiülesannete analüüs. 2016. Arvutivõrgus kättesaadav: https://drive.google.com/file/d/0B2eWQt1DaDp_alJSdUFNMG1sQk0/view (07.04.2020)
28. Schneider, H., Almann, A (kaasautor). Mida kujutab endast kohalik omavalitsus? Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme. Uurimistööde kogumik. Tallinn: EBS Print, 2005, lk 202–215.
29. Schöber, P. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2003.
30. Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aef50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seadus> (04.04.2020)
31. Stober, R. Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikku omavalitsust puudutavatele sätetele. Tallinn: Justiitsministeerium 1997. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne> (20.02.2020)
32. Taluste, O. Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud. Riigireformi artiklite kogumik. 2018, lk 69–110. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf> (02.04.2020)
33. Taluste, O. Kohustuslike kohalike omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Tallinn: Siseministeerium 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf (21.02.2020)
34. Viks, A. Haldusreformi disain. Riigireformi artiklite kogumik. 2018, lk 23–47. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf> (07.04.2020)

Kasutatud õigusaktid

35. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. RT II, 1994, 26, 95.
36. Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
37. Haldusreformi seadus. RT I, 21.12.2016, 34.
38. Haridusseadus. RT I, 19.03.2019, 84.

39. Kalmistuseadus. RT I, 01.02.2019, 9.
40. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I, 05.02.2019, 9
41. Koolieelse lasteasutuse seadus. RT I, 22.01.2018, 6.
42. Loomakaitseseadus. RT I, 13.03.2019, 16.
43. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. RT I, 13.03.2019, 120.
44. Sotsiaalhoolekande seadus. RT I, 30.12.2015, 5.
45. Spordiseadus. RT I, 28.02.2020, 3.
46. Surma põhjuse tuvastamise seadus. RT I, 21.12.2018, 15.

Kasutatud kohtupraktika

47. RKPJKo II-4/1-4/93.
48. RKPJKo 3-4-1-11-98.
49. RKPJKo 3-4-1-2-00.
50. RKPJKo 3-4-1-3-00.
51. RKÜKo 3-3-1-46-03 koos J. Põllu eriarvamusega.
52. RKÜKo 3-4-1-1-05.
53. RKPJKo 3-4-1-5-05.
54. RKPJKo 3-4-1-4-07.
55. RKÜKo 3-3-1-41-06.
56. RKPJKo 3-4-1-14-08.
57. RKPJKo 3-4-1-17-08.
58. RKPJKo 3-4-1-2-09.
59. RKPJKo 3-4-1-4-09.
60. RKPJKo 3-4-1-10-09.
61. RKPJKo 3-4-1-9-09.
62. RKPJKo 3-4-1-16-09.
63. RKPJKo 3-4-1-13-09.
64. RKEKm 3-3-4-1-10.
65. RKÜKo 3-4-1-8-09.
66. RKPJKo 3-4-1-7-09.
67. RKPJKo 3-4-1-1-10.
68. RKHKo 3-3-1-81-10.
69. RKHKo 3-3-1-52-13.
70. RKHKo 3-3-1-19-14.
71. RKPJKo 3-4-1-34-14.

72. RKHko 3-3-1-38-15.

73. RKPJKo 3-4-1-3-16.

74. RKPJKo 3-4-1-16-16

75. RKPJKo 5-17-8.

76. RKHko 3-17-2132.

77. RKPJKo 5-18-7.