

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Signe Kiin

**ÜHISASUTUS KUI KOHALIKE OMAVALITSUSTE VAHELISE VABATAHTLIKU  
KOOSTÖÖ VORM**

Magistritöö

Juhendaja

*Dr iur* Vallo Olle

Tartu

2015

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
<b>1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE VAHELISE VABATAHTLIKU KOOSTÖÖ ÕIGUSLIKUD ALUSED JA VORMID.....</b>	<b>8</b>
1.1. Kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö garantii Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas .....	8
1.1.1. Vabatahtliku koostöö garantii kaitseala .....	8
1.1.2. Õiguslikud erisused erinevat liiki avalike ülesannete ühisel täitmisel.....	11
1.1.3. Vabatahtlik koostöö, sundkoostöö ja kohalike omavalitsuste ühinemine kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivetenä .....	14
1.2. Kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö õiguslikud vormid.....	20
1.2.1. Kohaliku omavalitsuse üksuste liidud .....	20
1.2.2. Volituste andmine teisele kohalikule omavalitsusele .....	22
1.2.3. Institutsionaliseerimata omavalitsuskoostöö .....	23
<b>2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHISASUTUS DE LEGE LATA.....</b>	<b>26</b>
2.1. Kohalike omavalitsuste ühisasutuste liigid.....	26
2.1.1. Eraõiguslikud ühisasutused.....	26
2.1.2. Avalik-õiguslikud ühisasutused .....	31
2.2. Avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamine .....	35
<b>3. KOHALIKE OMAVALITSUSTE AVALIK ÕIGUSLIK ÜHISASUTUS DE LEGE FERENDA .....</b>	<b>38</b>
3.1. Avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamisest <i>de lege ferenda</i> .....	39
3.2. Avalik-õigusliku ühisasutuse juhtimisest ja majandamisest <i>de lege ferenda</i> .....	42
3.3. Järelevalvest avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse üle <i>de lege ferenda</i> .....	44
3.4. Avalik-õiguslikust ühisasutusest väljaastumisest ja avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse lõpetamisest <i>de lege ferenda</i> .....	47
<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>49</b>
<b>JOINT AGENCY AS A FORM OF VOLUNTARY CO-OPERATION BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS Summary .....</b>	<b>54</b>
<b>LÜHENDID.....</b>	<b>60</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS.....</b>	<b>61</b>
<b>KASUTATUD MUU MATERJAL .....</b>	<b>63</b>
<b>KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....</b>	<b>64</b>
<b>KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....</b>	<b>66</b>
<b>LISA 1 Ettepanekud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse täiendamiseks ühisasutuse regulatsioonidega.....</b>	<b>67</b>

## SISSEJUHATUS

Juba 1928.aastal otsis õigusteadlane Eugen Maddison vastust küsimusele, kuidas peaksid kohalikud omavalitsused toime tulema üha suureneva ülesannete hulgaga ja leidis, et väljapääs on jõudude ühendamises ja kohalike omavalitsuste vahelises koostöös.<sup>1</sup>

Kohalike omavalitsuste õigus koostööle on rahvusvaheliselt tunnustatud<sup>2</sup> ning oluline osa kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusest. Kohalikul omavalitsusel on õigus otsustada, milliseid ülesandeid täita iseseisvalt ja milliste ülesannete täitmisel koostööd teha teiste kohalike omavalitsustega.

Organiseeritud ja institutsionaliseeritud koostöö on tänapäeva ühiskonna ees seisvate ülesannete iseloomust tulenevalt kõigil võimutasanditel vältimatu ja möödapääsmatu. Esilekerkivate probleemide (regionaliseerumine, planeerimisvajadused, keskkond, liikluse kasv, haridus, elanike mobiilsus jne) lokaalsust ületav iseloom, ebapiisav haldussuutlikkus ja majandusliku efektiivsuse põhimõtte nõuavad kohalike omavalitsuste tihedat ja efektiivset koostööd. Selle kaudu mitte üksnes ei aidata kaasa valdade ja linnade arengule, vaid see võimaldab ka nende ühishuvide efektiivsemat esindamist ja kaitset avaliku võimu eri tasanditel. Kohalike omavalitsuste koostöö annab võimaluse avalike ülesannete tõhusamaks täitmiseks. Seega kindlustab kohalike omavalitsuste õigus arendada omavahelist koostööd nende staatust ja on nii valdade ning linnade kui ka kogu riigi huvides.<sup>3</sup>

Eesti kehtivas seadusandluses on regulatsioonid vaid kohalike omavalitsuste vabatahtlike koostöövormide kohta. Kuna sundkoostöö sätestamine kohalikele omavalitsustele riivab nende enesekorraldusõigust (Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>4</sup> (edaspidi PS) § 154 lg 1), siis on vabatahtlik koostöö (PS § 159) muude võrdsete tingimuste korral eelistatav koostöö liik. Kohalike omavalitsuste vabatahtlik koostöö võib toimuda nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil.

---

<sup>1</sup> E.Maddison. Sihtühisuste probleem meie omavalitsuste elus. Maaomavalitsus. Eesti Maaomavalitsuste Liidu häälekandja. 1928/12, lk 181

<sup>2</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi EKOH) art 10 lg 1 sätestab kohalike võimuorganite õiguse teha oma volituste täitmiseks koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks. RT II 1994, 26, 95

<sup>3</sup> Ü.Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3.vlj. Tallinn: Juura 2012 XIV ptk, § 159/1.1

<sup>4</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349...RT I 27.04.2011, 2

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus<sup>5</sup> (edaspidi KOKS) nimetab kohalike omavalitsuste koostöö vormidena ühist tegutsemist, teise kohaliku omavalitsuse volitamist ülesannete täitmiseks, kohalike omavalitsuste üksuste liitude jm ühenduste ning lepinguga ühisasutuste moodustamist (KOKS § 12, § 62 lg 1, 2).

Kohalike omavalitsuste ühisasutus on Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas nimetatud koostööinstitutsioon. Ühisasutus on mitmetähenduslik mõiste, mille peab konkreetselt sisustama seadusandlus.

Kohalikel omavalitsustel on võimalik moodustada nii eraõiguslikke kui avalik-õiguslikke ühisasutusi. Eraõiguslike ühisasutuste moodustamise ja tegevuse aspektid on käesolevas töös ühisasutuse temaatika avamiseks välja toodud, kuid kuna vastavad regulatsioonid ei vaja töö autori hinnangul muutmist, siis selles osas ei lasku töö autor põhjalikumasse analüüsi.

Töö keskendub peamiselt avalik-õiguslike ühisasutuste regulatsioonile. Praktikas on avalik-õiguslik ühisasutus vabatahtliku koostöövormina kohalikele omavalitsustele osutunud vajalikuks, kuid vastavasisuline õiguslik regulatsioon on hetkel liiga üldsõnaline. Siseministerium on koostanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse eesmärgiga täiendada avalik-õigusliku ühisasutuse regulatsiooni.<sup>6</sup> Nimetatud asjaolud annavad tunnistust teema aktuaalsusest.

Käesoleva töö eesmärk on selgitada välja kohalike omavalitsuste ühisasutuse mõiste sisu Eesti õiguskorras ning hinnata kehtivate regulatsioonide muutmise vajadust, tehes vajadusel ka omapoolseid ettepanekuid.

Magistritöö autori poolt püstitatud hüpotees on, et olemasolevat ühisasutuse regulatsiooni on vaja täiendada.

Magistritöö esimeses peatükis käsitleb töö autor kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö garantiid Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas, sh vabatahtliku koostöö garantii kaitseala, õiguslikke erisusi erinevat liiki avalike ülesannete ühisel täitmisel ning kohalike omavalitsuste vahelist vabatahtlikku koostööd, sundkoostööd ja kohalike omavalitsuste ühinemist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivetenä.

---

<sup>5</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558...RT I, 12.03.2015, 23

<sup>6</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/52591797-7551-40ee-9f66-3139b7a90f39> (02.04.2015)

Kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö õiguslike vormidena toob töö autor selles alajaotuses välja kohaliku omavalitsuse üksuste liidud, volituste andmise teisele kohalikule omavalitsusele ning institutsionaliseerimata omavalitsuskoostöö.

Teises peatükis käsitleb töö autor kohalike omavalitsuste eraõiguslike tulunduslike ja mittetulunduslike ühisasutuste moodustamise õiguslikke aluseid ning nimetatud ühisasutuste tegevusele eriseadustest tulenevaid piiranguid. Samuti analüüsib töö autor selles alajaotuses avalik-õiguslike asutuste olemust ning erinevate avalik-õiguslike asutuste regulatsioone Eesti õigussüsteemis.

Kohalike omavalitsuste avalik-õiguslikud asutused jagunevad ametiasutusteks ja hallatavateks asutusteks. Sellest lähtuvalt tuletab töö autor nimetatud asutuste kehtivale õiguslikule regulatsioonile tuginedes kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse ja hallatava asutuse õigusliku staatuse ja selgitab välja vastavate avalik-õiguslike ühisasutuste mõistete sisu. Seejärel käsitleb töö autor kehtivas seadusandluses olemasolevat avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamise regulatsiooni ning võrdleb seda Eestile sarnase õiguskultuuriga Mandri-Euroopa riikide regulatsioonidega eesmärgiga välja selgitada, kas kehtivat regulatsiooni on vaja täiendada.

Kolmandas peatükis sõnastab töö autor kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ja hallatava asutuse regulatsioone ja olemasolevat ühisasutuse regulatsiooni aluseks võttes kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste moodustamise, juhtimise, majandamise, järelevalve, ühisasutusest väljaastumise ja ühisasutuse tegevuse lõpetamise alused ning esitab mõned ettepanekud kehtiva avalik-õigusliku ühisasutuse regulatsiooni täiendamiseks.

Eesti kohalike omavalitsuste vahelist koostööd käsitlevates varasemates teadusuuringutes on analüüsitud nii kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku kui ka sundkoostöö võimalusi erinevates valdkondades, rõhutatud kohalike omavalitsuste koostöö olulisust avalike ülesannete efektiivsemal täitmisel ning tehtud ka ettepanekuid olemasoleva koostööd puudutava regulatsiooni täiendamiseks.

Töö autor toob siinkohal välja mõned teemakohased uuringud, mida on käesolevas töös kasutatud:

1. OECD (2011) „Estonia Towards a Single Government Approach“<sup>7</sup>;
2. Tallinna Tehnikaülikool (2011) „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“<sup>8</sup>;
3. Tallinna Tehnikaülikool. Avaliku halduse instituut (2012) Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ I etapi vahearuanne „Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid“<sup>9</sup>
4. Tallinna Tehnikaülikool. Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut. (2013) Projekt „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ III etapi aruanne „Ühisasutus ja ülesande üleandmine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele. Õiguslik raamistik“<sup>10</sup>

Käesolev töö on teoreetiline uurimus, milles on kasutatud süsteemset, võrdlevat, analüütilist ja modelleerivat lähenemisviisi. Töö autor on läbi töötanud Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande<sup>11</sup> kohalikkude omavalitsust puudutava osa, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, kohalike omavalitsuste koostöö suhtes relevantseid eriseadused seisuga 01.03.2015 ja teemakohased teadusuuringud.

Allikatena on töös kasutatud muuhulgas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja Riigikohtu üldkogu lahendeid seisuga 01.03.2015, Riigikontrolli kohalikkude omavalitsust puudutavate auditite aruandeid, aga ka OECD hindamisdokumente ja soovitusi.

<sup>7</sup> Estonia Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews. 2011. - Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf) (02.03.2015)

<sup>8</sup> Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine. Tallinna Tehnikaülikool. 2011. Arvutivõrgus: <http://43939.edicypages.com/files/Projektin%C3%B5ukogu%20I%C3%B5pparuanne.pdf> (02.03.2015)

<sup>9</sup> Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ I etapi vahearuanne. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid. Tallinna Tehnikaülikool. Avaliku Halduse Instituut. 2012. Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF\\_uuringud/97\\_i\\_kov\\_koostoo\\_korralduslik\\_raamistik\\_ja\\_voimalikud\\_mudelid\\_ttu.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/97_i_kov_koostoo_korralduslik_raamistik_ja_voimalikud_mudelid_ttu.pdf) (02.03.2015)

<sup>10</sup> Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ III etapi aruanne. Ühisasutus ja ülesande üleandmine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele. Õiguslik raamistik. Tallinna Tehnikaülikool. Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut. Tallinn. 2013. – Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF\\_uuringud/koostooouuringu\\_iii\\_etapp\\_mikk\\_lohmus\\_viimane.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/koostooouuringu_iii_etapp_mikk_lohmus_viimane.pdf) (02.03.2015)

<sup>11</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.

R.Stober „Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland“<sup>12</sup>, H.Maurer „Haldusõigus“<sup>13</sup>, K.Merusk, V.Olle „Problems of Estonian Local Government in 2013 and Co-operation as an instrument of Their Resolution“<sup>14</sup> on valik kirjandusallikatest, mida magistritöös on kasutatud.

---

<sup>12</sup> R.Stober. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln, 1996

<sup>13</sup> H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14.tr. Tallinn: Juura 2004

<sup>14</sup> K. Merusk, V. Olle. Problems of Estonian Local Government in 2013 and Co-operation as an instrument of Their Resolution. Juridica International XX/2013

# 1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE VAHELISE VABATAHTLIKU KOOSTÖÖ ÕIGUSLIKUD ALUSED JA VORMID

## 1.1. Kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö garantii Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas

### 1.1.1. Vabatahtliku koostöö garantii kaitseala

Eesti Vabariigi põhiseaduse XIV peatüki (§ 154, 155, 157-160) ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätted annavad kohalikule omavalitsusele omavalitsusprintsipi nii vormiliseks kui sisuliseks realiseerimiseks riigi ja teiste kohalike omavalitsuste suhtes teatud õiguste kompleksi, millele vastavad riigi ja teiste kohalike omavalitsuste teatud kohustused (kohaliku omavalitsuse garantii e tagatis). Ühtlasi on garantii ka objektiivne põhiseaduslik väärtus (riigikorralduslik struktuuriprintsiip).<sup>15</sup>

Kohaliku omavalitsuse garantii koosneb:

1. õigussubjektsuse garantiist (PS § 154 lg 1, §-d 155 ja 158, EKO art 5);
2. enesekorraldusõiguse garantiist (PS § 154 lg 1 ja § 160; EKO art 4 lg-d 2 ja 4; art 6 lg 1),
3. finantsgarantiist (PS § 154 ja § 157 lg 2; EKO art 9),
4. kohaliku eelarve iseseisvuse garantiist (PS § 157 lg 1) ja
5. õiguste kaitse garantiist.<sup>16</sup>

Enesekorraldusõiguse garantii kui kohaliku omavalitsuse põhigarantii<sup>17</sup> eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ehk autonoomia, mille põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.<sup>18</sup> Otsustusdiskretsioon on kohaliku omavalitsuse õigus otsustada, kas mingi kohaliku elu küsimus vajab korraldamist ning valikudiskretsioon on õigus otsustada, mil viisil ja milliste vahenditega seda teha.

Kohalik omavalitsus saab oma enesekorraldusõigust realiseerida teatud võimuinstrumentide, nn võimualade kataloogi kaudu. Võimualade kataloog kujutab endast ajas ja ruumis pidevalt

<sup>15</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, XIV ptk, sissejuhatus 5.1

<sup>16</sup> RKPJKo 3-4-1-2-03, p 12; RKÜKo-d 3-3-1-46-03, p 20; 3-4-1-8-09.

<sup>17</sup> RKPJKo 3-4-1-2-09, p 29

<sup>18</sup> RKPJKo 3-4-1-9-06, p 22

muutuvat üldseisukohta, mis peegeldab kohaliku omavalitsuse ja riigi ootuspärast suhet.<sup>19</sup> Enesekorraldusõiguse realiseerimiseks rakendab kohalik omavalitsus vähemalt järgmisi võimuinstrumente:

1. territoriaalvõim – määrab kohaliku omavalitsuse võimu ruumilise ulatuse;
2. planeerimisvõim – õigus oma ülesandeid mitte üksnes igal üksikjuhtumil täita, vaid töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid (hõlmab mh territoriaalplaneerimist, finants-, info- ja statistikavõimu);
3. üldaktide andmise ja rakendamise võim – annab kohalikule omavalitsusele vahendid kohaliku elu küsimuste õiguslikult siduvaks lahendamiseks õigustloovate aktidega ja nende alusel üksikotsuste tegemiseks;
4. organisatsiooniline võim – hõlmab kohaliku omavalitsuse õigust oma sisemised struktuurid ise kindlaks määrata, samuti personali- ja koostöövõimu.<sup>20</sup> Koostöövõim on kohaliku omavalitsuse õigus otsustada, milliseid ülesandeid täita iseseisvalt ja milliste ülesannete täitmisel koopereeruda teiste kohalike omavalitsustega.

Nii Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kui ka Eesti Vabariigi põhiseadus võimaldavad kohalike omavalitsuste vahelist vabatahtlikku koostööd erinevates vormides. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kui kõige olulisem rahvusvaheline leping kohaliku autonoomia kohta sätestab kohalike võimuorganite õiguse teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiste eesmärkidega ülesannete täitmiseks (EKOH art 10 lg 1). Kõik liikmesriigid tunnustavad kohalike võimuorganite õigust kuuluda ühiste huvide kaitsmiseks ja edendamiseks moodustatud ühendusse (EKOH art 10 lg 2).

EKOH art 10 lg 1 käsitleb kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist valdkondlikku koostööd, mis on suunatud ühiste projektide elluviimisele või ülesannete ühisele lahendamisele, eeskätt valdkondades, kus ülesande iseloomu tõttu on seda otstarbekas täita omavalitsusüleselt. Sellise koostöö käigus võib osutada otstarbekaks kehtiva õigusruumi raames omavalitsusliitude või muude juriidiliste koostöövormide kasutamine. Artikli 10 lõikes 2 peetakse silmas ühendusi, mille eesmärk on laiem kui valdkondlik koostöö ja selle all

---

<sup>19</sup> E.Schmidt-Aßmann, H.Chr.Röhl. Kommunalrecht. – R.Breuer u.a. Besonderes Verwaltungsrecht. E. Schmidt-Aßmann und F.Schoch. 14., neu bearbeitete Auflage. Berlin: De Gruyter Recht, 2008, lk 16

<sup>20</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. XIV ptk, § 154/1.2.2

mõeldakse kõiki sama liiki kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist koostööd-, või koostööd regionaalsel või üleriigilisel tasandil ühishuvide kaitsmise eesmärgil.<sup>21</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduses reguleerib kohalike omavalitsuste vahelist vabatahtlikku koostööd § 159, mis sätestab kohaliku omavalitsuse õiguse teiste kohalike omavalitsustega liitude ja ühisasutuste moodustamiseks. Põhiseaduses ettenähtud koostööõigust kindlustavad siseriiklikult veel ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (§ 12, § 37 lg 3 p 3, § 62 ja § 63), kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus<sup>22</sup> (edaspidi KOLS), halduskoostöö seadus (edaspidi HKTS)<sup>23</sup> põhikooli- ja gümnaasiumiseadus<sup>24</sup> (edaspidi PGS § 10 lg 3, § 61 lg 3), jäätmeseadus<sup>25</sup> (edaspidi JääTS § 67 lg 1 ja 2) riigihangete seadus<sup>26</sup> (edaspidi RHS § 13 lg 1), ühistranspordiseadus<sup>27</sup> (edaspidi ÜTS § 5 lg 2), planeerimisseadus<sup>28</sup> (edaspidi PlanS § 8 lg 2 p 1).

Kohalikel omavalitsustel on õigus kohaliku elu sfääris arendada ka rahvusvahelist, sh piiriülest koostööd välisriikide kohalike omavalitsuste ja nende ühendustega. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaselt on kohalikel võimuorganitel seadusega lubatud tingimustel õigus teha koostööd teiste riikide vastavate võimuorganitega (art 10 lg 3) ning õigus kuuluda rahvusvahelisse kohalike võimuorganite ühendusse (art 10 lg 2).

Kohalike omavalitsuste rahvusvahelist koostööd käsitleb ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Kohalikus omavalitsuses on koostööõigus omistatud volikogule, valitsusele ja ametiasutustele, kellel on õigus oma pädevuse piires teha koostööd kõigi teiste omavalitsusüksustega väljaspool Eestit ning sõlmida nendega lepinguid. Ametiasutused informeerivad sellisest koostööst volikogu (KOKS § 13 lg 1). Suhetes rahvusvaheliste organisatsioonidega esindab omavalitsusüksust tema volikogu või viimase poolt määratud esindaja (KOKS § 13 lg 3). Sõlmitavad lepingud kuuluvad eelnevalt läbivaatamisele ja heakskiitmisele volikogus, kui nende täitmisega kaasnevad kulutused omavalitsusüksuse eelarvest või võetakse muid varalisi kohustusi (KOKS § 13 lg 4).

---

<sup>21</sup> European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report. Council of Europe. Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm> (10.03.2015)

<sup>22</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus. - RT I 2002, 96, 565; RT I 2009, 54, 363

<sup>23</sup> Halduskoostöö seadus. - RT I 2003, 20, 17...RT I, 0.12.2014, 8

<sup>24</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. - RT I 2010, 41, 240...RT I, 05.11.2014, 3

<sup>25</sup> Jäätmeseadus. - RT I 2004, 9, 52...RT I, 06.03.2015, 28

<sup>26</sup> Riigihangete seadus. - RT I 2007, 15, 76...RT I, 12.07.2014, 123

<sup>27</sup> Ühistranspordiseadus. - RT I 2000, 10, 58...RT I, 12.07, 2014, 164

<sup>28</sup> Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579...RT I 13.03.2014, 97

Seniseks piiriülese koostöö levinud vormiks on olnud piiriülesed regioonid e euroregioonid (nt 1999.a asutatud mittetulundusühing Helsinki-Tallinn Euregio) kui piirialade vabatahtlikud, geograafiliselt määratud ühendused, kuhu tavaliselt kuuluvad mitme naaberriigi haldusüksused, mis põhinevad „avatud uste“ ja võrdsuse printsiibil ja mille tegevus väljendub piirialade lõimimises üldisesse kultuuri- ja majanduskeskkonda, nende majanduslikus arendamises, investeringute ligimeelitamises, ühisprojektide elluviimises jne.<sup>29</sup>

Kohalike omavalitsuste ülemaailmseks katuseorganisatsiooniks on Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused (United Cities and Local Governments, UCLG), mille peakorter asub Hispaanias, Barcelonas. Nimetatud organisatsioon esindab ja kaitseb kohalike omavalitsuste huve. Organisatsioon asutati 2004.aastal kolme kohalike omavalitsuste ühenduse (Kohalike omavalitsuste Rahvusvaheline Liit (IULA), Ühinenud Linnade Organisatsioon (UTO), Metropolis) ühinemise tulemusel. UCLG toetab rahvusvahelist koostööd linnade ja nende liitude vahel ja soodustab programme, võrgustikke ning partnerlusi kohalikele omavalitsustele võimekuse loomiseks. Ta edendab naiste rolli kohalikus otsustusprotsessis ning koondab kohalike omavalitsuste kohta ülemaailmselt relevantset informatsiooni.<sup>30</sup> Ka Eesti Linnade Liit on UCLG liige.

### **1.1.2. Õiguslikud erisused erinevat liiki avalike ülesannete ühisel täitmisel**

Eesti Vabariigi põhiseaduses on kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtunud dualistlikust teoriast. Põhiseadus eristab omavalitsuslikke ülesandeid (PS § 154 lg 1) ja riiklikke ülesandeid (PS § 154 lg 2).

Omavalitsuslike ülesannete otsustamisel ja korraldamisel on kohalikul omavalitsusel universaalpädevus ehk õigus ilma spetsiaalse volitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Viimatinimetatud õigus välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes.

Kohalikul omavalitsusel peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta. Sellest järeldub, et kohalik omavalitsus saab kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka juhul, kui puudub seadusest tulenev volitusnorm. Niisugust järeldust kinnitab ka Riigikohus: „Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase

---

<sup>29</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, IV ptk, § 159/5.2

<sup>30</sup> UCLG kodulehekülj. Arvutivõrgus: <http://www.uclg.org/> (10.03.2015)

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.”<sup>31</sup>

Riigielu küsimuste lahendamisel on kohalikul omavalitsusel ülekantud pädevus, mis moodustub seaduse alusel või riigi ja kohaliku omavalitsuse kokkuleppe korras halduslepingu sõlmimise kaudu.

Omavalitsuslikke ülesandeid võib omakorda liigitada erinevalt. Riigikohus on omavalitsuslikke ülesandeid määratlenud ja liigitanud alljärgnevalt: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka „kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded“) ja muudeks ülesanneteks (ka „vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded“), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.“<sup>32</sup>

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on seega sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab. Ülesande täitmise kohustus võib olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel).<sup>33</sup>

KOKS § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Loetletud valdkonnad on enamasti reguleeritud eriseadustega, mis määravad ära, kuidas kohalik omavalitsus teatud valdkonda korraldama peab.

---

<sup>31</sup> RKPJKo 3-4-1-11-98, II osa

<sup>32</sup> RKÜKo 3-4-1-8-09, p 53

<sup>33</sup> V.Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica VIII/2002, lk 525

KOKS § 6 lg 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks ka antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamise korraldamine, juhul kui need on kohaliku omavalitsuse omanduses. KOKS § 6 lg 3 p 1 kohaselt otsustab ja korraldab kohaliku omavalitsuse üksus lisaks sama paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele ka neid küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega.<sup>34</sup>

Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus pole kohustatud täitma, mida ta aga igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Kohalikul omavalitsusel on õigus siin otsustada selle üle, „kas“ ja „kuidas“ seda teha. Sellisel juhul määratleb kohalik omavalitsus õiguslikult vastava ülesande ja selle täitmise organisatsioonilise vormi.<sup>35</sup> Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on näiteks kultuurialased ülesanded, spordiürituste korraldamine, vaba aja veetmise võimaluste loomine jms.

Käesoleva töö seisukohast on oluline ka kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete jaotamine sisu alusel võimuhaldusülesanneteks ehk ülesanneteks, mis eeldavad täidesaatva võimu volitusi, ja lihthaldusülesanneteks, mis ei eelda võimuvolitusi.<sup>36</sup>

Võimuhaldusülesandeid võib omakorda jagada tuumikfunktsioonideks (nt korrakaitse funktsioon, karistusfunktsioon jne), ning täitevvõimu volitusi sisaldavateks haldusülesanneteks ehk ülesanneteks, mis sisaldavad õigust otsustada isikute õiguste ja kohustuste üle (nt lubade väljastamine, järelevalve teostamine jne).<sup>37</sup> Lihthaldusülesannete sisuks on teatud avalike teenuste osutamine: ühistransport, sotsiaalteenused jne.

Kohalike omavalitsuste vahelise koostöö suhtes kehtib seaduslikkuse nõue (PS § 154 lg 1). Riigisisese koostöö objektiks võivad seaduse raames olla nii omavalitsuslikud kui ka riiklikud ülesanded.

Kohalike omavalitsuste funktsionaalne suutlikkus õigussubjektina ei tohi koostöövormide rakendamisel kaduda. Seepärast ei saa kohalike omavalitsuste vahelise koostöö vormis täita

---

<sup>34</sup> RKPJKo 3-4-1-9-06, p 20; 3-4-1-2-09, p 49

<sup>35</sup> R.Stober, lk 39

<sup>36</sup> A.Aedmaa, N.Parrest. Haldusleping. Tallinn. Riigikantselei 2004, lk 29

<sup>37</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikuühendustele. Tallinn. Poliitikauuringute Keskus Praxis 2009, lk 16. – Arvutivõrgus: [https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel\\_raport.pdf](https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf) (10.03.2015)

eksistentsiaalseid ülesandeid, st ülesandeid, mis lahutamatult seonduvad kohaliku omavalitsuse kui iseseisva õigussubjektiga (nt KOKS § 22 lg 1).<sup>38</sup>

Riik peab üldjuhul teostama võimuhaldust ise. See tagab kõige optimaalsemalt õigusriigi printsiibist tuleneva õiglase ja ausa isikute kohtlemise ning efektiivse põhiõiguste kaitse.<sup>39</sup> Sama põhimõtte kehtib ka kohalike omavalitsuste kohta. Võimuhaldusülesannete täitmine eraõigusliku koostööinstitutsiooni kaudu on lubatud vaid erandjuhtudel teatavate abistavate funktsioonide osas ja seaduses vastava volitusnormi olemasolu korral.

Võimuhaldusülesandeid, mille puhul võimaldatakse riivata isikute põhiõigusi ja –vabadusi (näiteks vääртеomenetus, riiklik järelevalve<sup>40</sup>) ei ole lubatud eraõiguslikule koostööinstitutsioonile üle anda. Võimuhaldusülesannete täitmine kohalike omavalitsuste koostöös on üldjuhul võimalik seega vaid avalik-õiguslikus vormis.

Kohaliku omavalitsuse täidetavate riiklike ülesannete ja kohustuslike omavalitsuslike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele on võimalik üksnes formaalse seaduse volituse alusel.<sup>41</sup>

Vabatahtlike ülesannete täitmiseks kohalike omavalitsuste koostöös piiranguid ei ole.

### **1.1.3. Vabatahtlik koostöö, sundkoostöö ja kohalike omavalitsuste ühinemine kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivetena**

Vabatahtlikud lahendused kohalike omavalitsuste vahelise koostöö valdkonnas on Eesti Vabariigi põhiseadusest ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast tulenevalt primaarsed ja eelistatavad sundkoostöö vormide ees. Koostöökohustuse sätestamine seaduses riivab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, sest vähendab kohaliku omavalitsuse õigust kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada. Siiski ei välista Eesti Vabariigi põhiseadus ka kohalikele omavalitsustele kohustuslike koostöövormide kehtestamist ehk nn.

---

<sup>38</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, XIV ptk, § 159/1.2

<sup>39</sup> K.Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid, *Juridica VIII/2000*, lk 501

<sup>40</sup> Korrakaitseaduse (edaspidi KorS) § 2 lg 4 sätestab riikliku järelevalve mõiste: „Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikumine“. – RT I, 22.03.2011, 4...RT I, 31.12.2014, 28

<sup>41</sup> K.Merusk, lk 504

sundühendusi. Sundkoostöö eeltingimuseks on piisava avaliku huvi olemasolu, mida tuleb kaaluda omavalitsusõiguse riive suhtes (eesmärk, riive proportsionaalsus).<sup>42</sup>

Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ei välista seda, et mõnes valdkonnas on koostöö muudetud riigi poolt kohustuslikuks. EKOH art 4.3 sätestab subsidiaarsuse e lähimuse põhimõtte: „Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid“. Teatud oma iseloomult kohaliku elu ülesanded võivad tulenevalt valla või linna elanike arvust või üksuse territoriaalsest ulatusest olla kohalikul tasandil täitmiseks ebaefektiivsed.<sup>43</sup> Näidetena võib siin tuua ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamist, haridus- või sotsiaalvõrgustiku või piirkondliku arengu küsimusi. Kohustusliku koostöö rakendamine võib seega tulla kõne alla juhtudel, kus avaliku ülesande iseloom ületab ühe kohaliku omavalitsuse piirid ning avaliku huvi seisukohalt on oluline, et ülesanne oleks efektiivselt täidetud, kuid vabatahtliku koostöö kaudu ei ole seda erinevatel põhjustel võimalik tagada.

Paljudes maades (Soome Taani, Läti jne) on kohustusliku koostöö võimalust kasutatud. Eesti seadusandluses ei ole seni kehtestatud regulatsiooni kohalike omavalitsuste vahelise kohustusliku koostöö kohta. Seega on vabatahtlik koostöö kohalike omavalitsuste vahel Eesti õigussüsteemis sünonüümiks nendevahelisele koostööle tervikuna.<sup>44</sup>

Eestis on kohalikele omavalitsustele järjepidevalt ette heidetud madalat haldussuutlikkust ja piiratud võimekust avalike teenuste osutamisel. Riigikontrolli hinnangul on kohalike omavalitsuste potentsiaalne valmisolek kõiki seaduses nimetatud ülesandeid täita enamasti kehvem väiksemates ja keskustest kaugemal asuvates omavalitsustes, sest raha või kompetentsete inimeste vähesuse tõttu ei ole neil võimalik palgata nende ülesannete täitmiseks vajaminevat ametnikkonda<sup>45</sup>.

Ka Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et tõhususe puudumine kohalike omavalitsuste tasandil avaldab negatiivset mõju avalike teenuste osutamisele. Praegu on jõutud hinnangutes järeldusele, et enamikul kohalikest omavalitsustest on inimestele vajalike sotsiaal-, tervishoiu-

---

<sup>42</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, XIV ptk, § 159/2

<sup>43</sup> Tallinna Tehnikaülikool (viide 8), lk 59

<sup>44</sup> K. Merusk, V. Olle., lk 160

<sup>45</sup> Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (22.03.2015)

ja haridusteenuste pakkumisel raskusi. Kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väikesed.<sup>46</sup> Silmas on peetud kohalike omavalitsuste suurt arvu 1,3 miljonilise elanikkonna kohta.

Õiguskantsler on märkinud, et väikestes kohalikes omavalitsustes on mitmete neile seadusega pandud ülesannete täitmine selgelt ebaefektiivne. Väheste töötajate ja ebapiisava õigusliku kompetentsiga omavalitsuste tegevus ja õigusaktid sisaldavad palju vigu ja rikkumisi. Omavalitsuste suutmatuse all kannatab pakutavate avalike teenuste hulk ning tase, mis omakorda tähendab ebapiisavat põhiõiguste kaitset. Õiguskantsleri menetlused on näidanud, et Eestis on väga suur hulk kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada põhiseaduspärasest omavalitsuslikku haldamist.<sup>47</sup>

Samas on riigikontroll rõhutanud, et seni, kuni riik ei ole määranud enamikus valdkondades omavalitsuste osutatavate teenuste kvaliteedile ega neid osutavatele ametnikele mingeidki nõudeid, ei ole võimalik objektiivselt hinnata, kas omavalitsused suudavad oma ülesandeid täita. Enne vastavat analüüsi on halduskorralduses keeruline ellu viia ka põhjendatud muudatusi, mida teenuse kvaliteedi parandamine ilmselt eeldab.<sup>48</sup>

Eesti kohalikud omavalitsused on väga erinevad. Eelkõige määravad selle erinevuse elanike arv, rahvastiku tihedus, vanuseline koosseis, aga ka füüsiline asukoht, kaugus suurematest keskustest, teedevõrk jpm. Seisuga 01.01.2015 oli Eestis 39 kohalikku omavalitsust, milles on vähem kui 1000 elanikku. Igas teises omavalitsuses elab alla 2000 inimese, samas kui Tallinnas on elanikke üle 400 000.<sup>49</sup> Pealinnas elab lausa 4000 korda rohkem inimesi kui Eesti väikseimas, ligi 100 inimesega vallas.

Eestis kehtiv seadusandlus ei diferentseeri kohalike omavalitsuste ülesandeid tulenevalt nende suuruselt. Näiteks väike Piirissaare vald umbes 100 elanikuga peab täitma samas mahus ja sama kvaliteediga ülesandeid nagu üle 98 000 elanikuga naaberomavalitsus Tartu

---

<sup>46</sup> Euroopa Komisjon. Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2012.aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi, (2012-2015) kohta. COM(2012) 311 Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf) (05.04.2015)

<sup>47</sup> Õiguskantsler: suur osa omavalitsusi ei suuda piisavalt tagada isikute põhiõigusi. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/uudised/oiguskantsler-suur-osa-omavalitsusi-ei-suuda-piisavalt> (23.03.2015)

<sup>48</sup> Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2012. lk 4. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (22.03.2015)

<sup>49</sup> Siseministeeriumi kodulehekül: <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kohalikud-omavalitsused> (20.04.2015)

linn. OECD on märkinud, et kõik kohalikud omavalitsused vastutavad sama avalike teenuste valiku eest hoolimata nende suurusel ning see tekitab nii riiklikul kui kohalikul tasemel küsimusi, kuidas saavutada piisav võimekus tagamaks kvaliteet ja efektiivsus.<sup>50</sup>

Eestis on püütud riiklikul tasemel probleeme lahendada peamiselt kohalike omavalitsuste vabatahtlike ühinemiste soodustamisega. Kohalike omavalitsuste sundühendamiseni ei ole seni jõutud, ehkki selleteemalisi algatusi on olnud mitmeid. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse<sup>51</sup> (edaspidi KOÜS) kehtestamisest saadik 2004. aastal on omavalitsusüksuste arv vähenenud 32 võrra, 245-lt 213-ni.<sup>52</sup> Omavalitsuste soovitud arvu ega ühinemiste tähtaja osas eesmärke ei seatud. OECD on märkinud, et kui koos vastavate suuniste ja õigusnormidega ei kehtestata selgelt eesmärke ega looda stiimuleid, ei pruugi mitteintegreeritud koostöö edeneda ning vabatahtlikud liitumised võivadki jääda harvadeks.<sup>53</sup>

Wolfgang Drechsler iseloomustab haldusterritoriaalse reformi põhjendusi „ideoloogilise ja peaaegu metafüüsilise usuga“, et kui eksisteerib kaks väikest haldusüksust, toob nende ühendamine automaatselt kaasa olukorra paranemise, ja peab seda põhjendamatuks. Drechsler leiab, et selline vaatenurk vastandub olemuslikult õige sobivuse (saksa k *Angemessenheit*) põhimõttele, mille kohaselt: abstraktselt ei ole ideaalset haldusüksuse suurust olemas. Seega puudub ka seos „suure“ ja „parema“ vahel.<sup>54</sup>

Eesti Koostöö Kogu on välja toonud ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks ja leidnud, et ehkki väiksemate kohalike omavalitsuste liitmine suuremateks on üle maailma olnud viimaste suuremate omavalitsusreformide peamiseks sisuks, siis akadeemilises kirjanduses kaheldakse üha enam kohalike omavalitsuste ühinemise majanduslikus mõttekuses ja väidetakse, et pole võimalik usaldusväärselt tõestada kohalike omavalitsuste ühinemisest tulenevat olulist majanduslikku säästu.<sup>55</sup> Siiski tõdetakse, et kuigi üldistusi tulemuste kohta on väga raske teha (iga liitumist tuleb hinnata eraldi), siis vabatahtlikud

---

<sup>50</sup> OECD Economic Surveys: Estonia April 2011 OVERVIEW. – Arvutivõrgus: [http://www.arengufond.ee/upload/Editor/ettevotlus/OECD\\_Raport%20Eesti%20kohta\\_2011.PDF](http://www.arengufond.ee/upload/Editor/ettevotlus/OECD_Raport%20Eesti%20kohta_2011.PDF) (24.03.2015)

<sup>51</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. - RT I 2004, 56, 399; RT I, 13.03.2014, 43

<sup>52</sup> Seisuga 01.01.2015 oli Eestis 213 kohalikku omavalitsust: 30 linna ja 183 valda. Allikas: Siseministeerium.

<sup>53</sup> OECD, Estonia. Towards a Single Government Approach, lk 50

<sup>54</sup> W. Drechsler. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. Riigikogu toimetised nr 2. Tallinn. Riigikogu Kantselei

<sup>55</sup> Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks. Eesti Koostöö Kogu. 2014, lk 7. Arvutivõrgus: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs\\_loplik\\_27.11.14.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs_loplik_27.11.14.pdf) (02.04.2015)

ühinemised on olnud edukamad kui sunniviisilised. Majanduslikku võitu nähakse pigem funktsioonide koondamises kui tervete üksuste ühinemises.<sup>56</sup> Erandina leiti näiteks, et Iisraeli 2003.a. reformi tulemusena vähenesid kulutused teenustele 9 %, teenuste maht jäi väidetavalt samaks. Samas tunnustatakse, et kasutatud valim oli laiemate järelduste tegemiseks liiga väike. Samuti tuleb silmas pidada, et keskmine kohalike omavalitsuste suurus pärast reformi oli Iisraelis 31 000 elanikku.<sup>57</sup>

Kohalike omavalitsuste liitmine riigi initsiatiivil on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse intensiivseim riive, mille käigus kohalik omavalitsus kaotab oma õigussubjektsuse. Riive intensiivsusest järgneb kohalike omavalitsuste liitmisele kohustuslik e sundkoostöö, mille rakendamisel säilib kohalike omavalitsuste õigussubjektsus, kuid piiratakse kohaliku omavalitsuse õigust kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada. Vabatahtlik koostöö on leebeimaks alternatiiviks kohalike omavalitsuste liitmisele, säilitades nende õigussubjektsuse ja võimaldades seejuures kulusid kokku hoida ning avalikke ülesandeid efektiivsemalt täita.

OECD on soovitanud kehtestada mehhanismid, sealhulgas tugevamad stiimulid, millest lähtuvalt muutub omavalitsusüksuste vaheline mitteintegreeritud vabatahtlik koostöö alternatiiviks kohalike omavalitsuste liitmisele. Selleks tuleks keskvalitsusel pakkuda kohalikele omavalitsustele juhendamist ja stiimuleid, samuti kehtestada teenusevaldkondadele tulemuslikkuse seire süsteem et jälgida, kas eesmärged täidetakse või mitte. Kohalike omavalitsuste liitmist soovitatakse kaaluda nende omavalitsusüksuste puhul, kus koostöö ei anna tulemusi. See protsess peab olema selgelt määratletud ja selgitatud ning tuginema mõõdetavatel eesmärkidel.<sup>58</sup>

2015.aastal sõlmitud koalitsioonikokkulepe näeb ette haldusreformi läbiviimiseks kohalike omavalitsuste vastavuse hindamise sätestatud objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate

---

<sup>56</sup> B. Dollery, J.Byrnes, L.Crase. „Is bigger better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry“ *Economic Analysis & Policy*. 2007. Vol. 37, No 1;

W. Drechsler. „Coercive Municipal Amalgamation Today – With Illustrations from Estonia“. *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1), lk 158-165;

Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation. Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission. School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, Newark. 2009. Kättesaadav: [http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final\\_consolidation\\_report.pdf](http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf) (10.04.2015)

<sup>57</sup> Y. Reingewertz „Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel“. *Journal of Urban Economics*, 72, lk 240-251

<sup>58</sup> OECD, Estonia. *Towards a Single Government Approach*, lk 68

kriteeriumite põhjal. Kriteeriumitele mittevastavad kohalikud omavalitsused peavad ühinema seaduses toodud tähtjaks. Kui ühinemise ei ole läbi viidud ühe aasta jooksul pärast hindamist, viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus. Kavas on ka seaduse tasandil kohalikele omavalitsustele ülesannete sätestamine ning kohalike omavalitsuste ühisasutuste tegevuse reguleerimine. Kriteeriumitele vastavatele omavalitsustele võimaldatakse lisaks omavalitsuslikele ülesannetele osutada ka riigi poolt rahastatud riiklikke ülesandeid. Samuti lubatakse haldusreformi käigus välja töötada kohalike omavalitsuste uus rahastamismudel ning piirkondlike ja kogukondlike eripärade ning avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks ühinevates omavalitsustes laiendada seaduses osavaldade õigusi. Kriteeriumite täitmiseks vabatahtlikult ühinevaid omavalitsusi kavandatakse toetada senisest kaks korda rohkem. Kohalike omavalitsuste vabatahtliku ühinemisprotsessi tähtjaks on märgitud 2017.aasta kohalikud valimised.<sup>59</sup>

Samm kohalike omavalitsuste järjekordsete ühinemiste suunas on seega tehtud. Ühinemistega kaasneb mõningane kompetentsi suurenemine, kuid samal ajal läheb otsustamine elanikest kaugemale. Eesti kohalikud omavalitsused jäävad tulenevalt rahvastiku tihedusest, territooriumi suurusest, asukohast jms paratamatult väga erinevaks ka peale ühinemisi ja seetõttu ei ole mõistlik nõuda, et kõik omavalitsused peaksid täitma avalikke ülesandeid samas mahus.

Riiklikult on vaja diferentseerida kohalike omavalitsuste ülesannete täitmise maht tulenevalt kohaliku omavalitsuse võimekusest. Sobiv omavalitsuskorralduse mudel peab olema paindlik. Ülesandeid, mis nõuavad suuremaid finantsvahendeid, kui kohalikul omavalitsusel on kasutada, saab täita ka erinevate koostöövormide kaudu. Samuti on oluline sätestada, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud ja eristada kohalikele omavalitsustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näha ette kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamine riigieelarvest. Teisisõnu, tuleb rakendada Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus 3-4-1-8-09.<sup>60</sup>

Kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse piirangud peavad olema proportsionaalsed (PS § 11), st õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Kui eesmärgiks

---

<sup>59</sup> Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. 08.04.2015. Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/re-sde-irl-valitsusliidu-lepe-2015.pdf> (20.04.2015)

<sup>60</sup> RKüKo 3-4-1-8-09

seatakse avalike ülesannete efektiivsem ja kvaliteetsem täitmine, siis tuleks töö autori arvates alustada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust vähem riivavatest meetmetest. Teisisõnu, esmalt tuleks luua kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostööpotentsiaali realiseerimiseks adekvaatsed õiguslikud regulatsioonid, seejärel vajadusel sätestada sundkoostöö regulatsioonid. Kohalike omavalitsuste liitmine kui enesekorraldusõiguse intensiivsem riive peaks jääma viimaseks abinõuks neil juhtudel, kui kohalike omavalitsuste koostöös eesmärke ei täideta.

## **1.2. Kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö õiguslikud vormid**

PS § 159 kohaselt võib kohalike omavalitsuste vaheline vabatahtlik koostöö toimuda nii avalik-õiguslikus kui ka eraõiguslikus vormis. Vabatahtliku koostöö vormidena võib lisaks kohalike omavalitsuste ühisasutusele eristada:

1. kohalike omavalitsuste liitude moodustamine (PS § 159; KOKS § 62 lg 1 p 3, KOLS);
2. volituste andmine teisele kohalikule omavalitsusele (KOKS § 62 lg 1 p 2);
3. institutsionaliseerimata omavalitsuskoostöö (KOKS § 62 lg 1 p 1).

### **1.2.1. Kohaliku omavalitsuse üksuste liidud**

Maakondliku ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liitude asutamine ja nende tegevus toimub kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus ettenähtud korras (KOKS § 63). Nimetatud liidud on mittetulundusühingu eriliigid (KOLS § 3 lg 2) ja seega eraõiguslikud juriidilised isikud. KOLS eristab maakondlikku liitu (KOLS § 2) ja üleriigilist liitu (KOLS § 3). Kohaliku omavalitsuse üksus võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku liitu ja ühte üleriigilisse liitu (KOLS § 4 lg 3).

Üleriigilise liidu võivad ühiselt asutada üle poole Eesti kohaliku omavalitsuse üksustest või kohaliku omavalitsuse üksused, kelle elanike arv kokku moodustab rahvastikuregistri andmete alusel üle poole Eesti elanike arvust (KOLS § 4 lg 2). Üleriigilise liidu eesmärgiks on kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasaaitamine, oma liikmete esindamine ja nende ühiste huvide kaitsmine, samuti liikmete koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine (KOLS § 3 lg 2).

Liit esindab oma liikmeks olevaid kohaliku omavalitsuse üksusi kui tervikut suhetes riigorganite, teiste isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonidega (KOLS § 8 lg 1) Üleriigilised kohaliku omavalitsuse üksuste liidud on 1920.aastal asutatud Eesti Linnade Liit<sup>61</sup> ning 1921.aastal asutatud Eesti Maaomavalitsuste Liit<sup>62</sup>. Juba 1990-ndatel aastatel kerkis päevakorda kahe üleriigilise liidu võimalik ühinemine<sup>63</sup>, kuid siiani ei ole see teoks saanud. Leitakse, et vaja on ühte tugevat omavalitsusliitu, mis suudaks olla Vabariigi Valitsusele võrdväärne läbirääkimispartner, kuid kokkuleppele ei ole jõutud selles, kuidas saavutada suurte ja väikeste omavalitsuste esindatuse tasakaal.

Alates 1994. aastast tegutseb üleriigiliste omavalitsusliitude katuseorganisatsioonina Omavalitsusliitude Koostöökogu, mis osaleb ministeeriumide vahelise komisjoniga peetavatel eelarveläbirääkimistel.

Maakondliku liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine (KOLS § 2 lg 2).

Maakondlike liitude kaudu teevad kohalikud omavalitsused koostööd ühisürituste korraldamises, ühisprojektide läbiviimises, õpilaste transpordi korraldamises, arendustegevuses, keskkonnaküsimustes ja paljudes teistes valdkondades. Näiteks korraldab Viru Omavalitsuste Liit sotsiaaltranspordi teenust, mis toimib Ambla, Haljala, Kuusalu, Laekvere, Rakvere, Tapa, Vihula, Vinni, Viru-Nigula ning Väike-Maarja vallas.<sup>64</sup>

Seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande või avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral (KOLS § 9 lg 3 ja 4). Liit võib täita ülesandeid ka kohalike omavalitsuste initsiatiivil. See on võimalik kohaliku elu küsimustes ja sellise küsimuse täitmise liidu poolt otsustab liidu üldkoosolek (KOLS § 9 lg 1).

---

<sup>61</sup> Eesti Linnade Liidu kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.ell.ee/> (01.04.2015)

<sup>62</sup> Eesti Maaomavalitsuste Liidu kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.emovl.ee/> (01.04.2015)

<sup>63</sup> Eesti Maaomavalitsuste Liit. Tegevusaruanne 2013, lk 81, Arvutivõrgus: [http://www.emovl.ee/files/MAAP\\_EV%202014//Tegevusaruanne\\_2013\\_valmis.pdf](http://www.emovl.ee/files/MAAP_EV%202014//Tegevusaruanne_2013_valmis.pdf) (20.03.2015)

<sup>64</sup> Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu kodulehekül <http://www.virol.ee/sotsiaaltransport> (01.04.2015)

Kuna maakondlik omavalitsusliit on õiguslikult staatusest eraõiguslik juriidiline isik, siis ei ole omavalitsusliidu kaudu kohalikel omavalitsustel võimalik teostada riikliku järelevalvet ega väärtemenetluse läbiviimist.

Eestis on 15 maakondlikku omavalitsusliitu. Liit esindab sellesse kuuluvaid kohalikke omavalitsusi kui tervikut suhetes riigorganite, teiste isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Kohaliku omavalitsuse kuulumine omavalitsusliitu ei ole kohustuslik, kuid valdav osa kohalikest omavalitsustest siiski kuulub maakondlikesse liitudesse.

### **1.2.2. Volituste andmine teisele kohalikule omavalitsusele**

Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale (KOKS § 62 lg 1 p 2). HKTS § 3 lg-st 2 tuleneb, et kohalik omavalitsus võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga. Seadusega kohalikule omavalitsusele kohustuslikuks tehtud ülesande täitmise volitamine teisele kohalikule omavalitsusele eeldab seega vastava volituse olemasolu seaduses.

Näiteks võimaldab põhikooli- ja gümnaasiumiseadus kohalikul omavalitsusel kooli pidajaks oleva valla- või linnavalitsuse nõusolekul määrata õpilase elukohajärgseks kooliks teise valla või linna munitsipaalkooli (PGS § 10 lg 3). Jäätmeseadus sätestab, et korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korraldatava teenuste kontsessiooni läbiviimiseks võib kohaliku omavalitsuse üksus volitada teist kohaliku omavalitsuse üksust korraldatud jäätmeveo riigihanke korraldamisega seonduvate ülesannete täitmiseks (JäätS § 67 lg-d 1 ja 2). Riigihangete seadus annab kohalikele omavalitsustele võimaluse ühise riigihanke korraldamiseks, volitades ühte hankijatest riigihanget korraldama (RHS § 13 lg 1).

Problemaatiline on olukord võimuhaldusülesannetega, mille hulka kuulub väärtegade menetlemine, aga ka riiklik järelevalve. Väärtegade menetlemine ja riikliku järelevalve teostamine on valdkonnad, kus võimaldatakse ulatuslikult riivata isikute põhiõigusi, tegemist on nn. riivehaldusega. Kehtiva õiguse kohaselt ei ole kohalikul omavalitsusel väärtegade menetlemist ja riiklikku järelevalvet võimalik volitada teisele kohalikule omavalitsusele.

Riigikogu XII koosseisu menetluses olnud väärteomenetluse seadustiku eelnõuga<sup>65</sup> kavandati muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust viisil, mis annaks kohalikule omavalitsusele õiguse volitada teist kohalikku omavalitsust viima läbi volitava kohaliku omavalitsuse nimel väärteomenetlust ja riiklikku järelevalvet. Teaduskirjanduses on leitud, et taolist volitamist tuleks käsitleda sisepädevuse volitamisenä, kuna volitamine toimub horisontaalselt kohaliku omavalitsuse tasandi siseselt ning aitab kaasa PS §-s 156 ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas toodud põhimõtete tagamisele – kohaliku omavalitsuse õigusele ja võimele otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Seega olevat tegemist volitusnormi mitte nõudva haldusesisese volitamisenä.<sup>66</sup> Käesoleva töö autor sellise seisukohaga ei nõustu.

Volituste andmisel teisele kohalikule omavalitsusele on tegemist erinevate avalik-õiguslike juriidiliste isikutega ning sellist volitust ei saa käsitleda sisepädevuse volitamisenä vastavalt haldusmenetluse seaduse<sup>67</sup> (edaspidi HMS) § 8 lg-le 2. Seetõttu on töö autor seisukohal, et väärteomenetluse ja riikliku järelevalve volitamiseks teisele kohalikule omavalitsusele on vajalik vastava volituse olemasolu seaduses. Tänašeks on väärteomenetluse seadustiku eelnõu seoses Riigikogu XII koosseisu volituste lõppemisega menetlusest välja langenud. Kuni seaduses puudub vastav volitus, ei saa kohalik omavalitsus väärteomenetluse läbiviimist ja riikliku järelevalve teostamist teisele kohalikule omavalitsusele täitmiseks anda.

Vabatahtlike omavalitsuslike ülesannete osas on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, kas ja kuidas ta neid täidab, seega ei ole õiguslikke takistusi ka vabatahtlike ülesannete teisele kohalikule omavalitsusele volitamise osas.

### **1.2.3. Institutsionaliseerimata omavalitsuskoostöö**

KOKS § 62 lg 1 p 1 sätestab, et vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks tegutseda ühiselt. Teisisõnu: kohalike omavalitsuste vaheline koostöö võib toimuda ka selleks eraldi koostööinstitutsiooni moodustamata. Selline koostöö toimub enamasti halduslepingu alusel. Näiteks PlanS kohaselt võib mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsuste omavahelisel kokkuleppel koostada ühise üldplaneeringu (PlanS § 8 lg 2 p 1).

---

<sup>65</sup> Väärteomenetluse seadustiku eelnõu 500 SE. - Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/abcb0842-57c1-4d3f-a015-04c797417a29/V%C3%A4%C3%A4rteomenetluse-seadustik/> (03.04.2015)

<sup>66</sup> Tallinna Tehnikaülikool (viide 10), lk 22-23

<sup>67</sup> Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354...RT, 23.02.2011, 8

Vald ja linn võivad koostada täiendava arengukava mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta kokkuleppe alusel (KOKS § 37 lg 3 p 3).

Kohalike omavalitsuste koostöös ühtse sisuga õigusaktide väljatöötamine on levinud ka jäätmehoolduse valdkonnas. Näiteks on Valgamaa omavalitsused ühiselt välja töötanud jäätmekava.<sup>68</sup> Muhu ja Ida-Saaremaa vallad on koostanud ja kehtestanud ühise jäätmehoolduseeskirja.<sup>69</sup> Selline koostöö eeldab, et kõik omavalitsused kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti. Ühest küljest lihtsustab selline koostöö seadusest tulenevate valdkondlike ülesannete täitmist, teisalt on see aga aeganõudev. Samuti on välja toodud sellise koostöö perspektiivse õiguskindluse puudumist, kuivõrd iga koostöös osalev vald või linn võib igal ajal ja sõltumata teistest osapooltest oma otsustust muuta.<sup>70</sup>

Kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesannete täitmisel ei kasutata võimu volitusi, võib koostöö toimuda ka tsiviilõigusliku koostöölepingu alusel. Sel viisil võivad kohalikud omavalitsused korraldada ühiselt kultuuriüritusi, anda välja ajalehte vms. Näiteks annavad Tõrva Linnavalitsus, Helme Vallavalitsus ja Põdrala Vallavalitsus ühiselt välja kohalikku elu kajastavat ajalehte „Helme Kihelkonnaleht“.<sup>71</sup>

Mõeldav on ka kohalike omavalitsuste poolt ühise ametniku või töötaja rakendamine konkreetsete ülesannete täitmiseks. Ametnik on osakoormusega teenistuses või töötaja töötab osakoormusega igas kohalikus omavalitsuses. Nimetatud lahendus võimaldab väiksematel kohalikel omavalitsustel omada valdkondlikke tippspetsialiste, mis väikestes kohalikes omavalitsustes enamasti muidu pole võimalik (üks inimene peab enamasti tegelema paljude erinevate ülesannetega, palgad ei ole konkurentsivõimelised, ühe valdkonna ülesannete maht ei moodusta täiskoormust jms).

Viis Ida-Virumaa kohalikku omavalitsust moodustasid 2011.aastal ühise korrakaitseüksuse – Vaivara menetlusteenistuse, mille tegevus toimub koostöölepingu alusel ja kasutatakse

---

<sup>68</sup> Valgamaa omavalitsuste ühine jäätmekava aastateks 2011-2016. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/419112012016> (02.04.2015)

<sup>69</sup> Muhu ja Ida-Saaremaa valdade ühine jäätmehoolduseeskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/411072014006> (02.04.2015)

<sup>70</sup> Tallinna Tehnikaülikool. (viide 8), lk 30

<sup>71</sup> Tõrva linna kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://torva.kovtp.ee/documents/179495/3209317/Helme+Kihelkonnaleht+veebruar+2015.pdf/b9cd2d4e-8314-44d8-a516-f576a8d4f285?version=1.0> (05.04.2015)

ühiseid korrakaitseametnikke. Kuna seadus ei võimalda täna ühist ametiasutust moodustada, siis on asutus registreeritud Vaivara valla ametiasutusena. Ametnikud on osakoormusega teenistuses igas omavalitsuses. Menetlusteenistus teostab kõigis liitunud omavalitsustes riiklikku järelevalvet volikogu ja valitsuse poolt vastu võetud õigusaktide ning valdkonna seadustes sätestatud kohustuste täitmise üle ning viib läbi kohtuvälise menetleja nimel väärteomenetlust.<sup>72</sup>

Institutsionaliseerimata koostöö korras on koostöölepingu alusel võimalik täita erinevaid kohaliku omavalitsuse kohustuslikke ja vabatahtlikke ülesandeid. Koostöö toimumine eeldab kohalike omavalitsuste sellekohast taht ja leidlikkust võimalike lahenduste väljatöötamisel.

---

<sup>72</sup> Vaivara menetlusteenistuse kodulehekül. Arvutivõrgus <http://www.menetlusteenistus.vaivaravald.ee/> (29.03.2015)

## **2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHISASUTUS *DE LEGE LATA***

### **2.1. Kohalike omavalitsuste ühisasutuste liigid**

#### **2.1.1. Eraõiguslikud ühisasutused**

PS § 159 sätestab kohaliku omavalitsuse õiguse teiste kohalike omavalitsustega ühisasutuste moodustamiseks. KOKS § 62 lg 2 täpsustab, et koostöö korral võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise. Eesti Vabariigi põhiseadus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus võimaldavad kohalikel omavalitsustel nii eraõigusliku kui avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamist.

Kohalik omavalitsus on õigustatud eraõiguslikus sfääris tegutsema vaid sel määral, kui see on õigustatud avalike eesmärkide saavutamiseks ja avalike teenuste efektiivsemaks osutamiseks.

Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses<sup>73</sup> (edaspidi KOFS) esitatud tingimusi (KOKS § 35 lg 1). Seega võivad kohalikud omavalitsused moodustada nii tulunduslikke kui mittetulunduslikke eraõiguslikke ühendusi, mis on iseseisvad ja õigusvõimelised juriidilised isikud. Ulatuslik otsustusõigus eraõigusliku ühisasutuse liigi valikul ning koostöö planeerimisel tagab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse realiseerimise.

Kui mittetulundusühingu liikmeks või sihtasutuse asutajaks saavad põhikirja järgi olla vaid kohalikud omavalitsused või kui osühingus või aktsiaseltsis on kohalikel omavalitsustel valitsev mõju, siis on sellised ühendused käsitletavad kohalike omavalitsuste eraõiguslike ühisasutustena.<sup>74</sup>

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab reeglid kohalike omavalitsuste eraõiguslike ühisasutuste moodustamiseks. Kui sihtasutusel on mitu asutajat või kui äriühingus osaleb lisaks linnale või vallale ka teisi osanikke või aktsionäre, samuti kui vald või linn osaleb liikmena mittetulundusühingus, otsustab osalemise ja selle lõpetamise valla- või linnavalikogu. Muus osas teostab osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik (KOKS § 35 lg 4).

---

<sup>73</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. - RT I 2010, 72, 543...RT I, 13.03.2014, 42

<sup>74</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, IV ptk, § 159/4

Kohalike omavalitsuste eraõiguslike ühisasutuste tegevuse osas kohaliku omavalitsuse korralduse seadus erisusi ette ei näe ja nende tegevus toimub vastava eraõigusliku ühingu liigi tegevust reguleerivale eriseadusele. Äriühingute tegevust reguleerib äriseadustik<sup>75</sup> (edaspidi ÄS), sihtasutuste tegevust sihtasutuste seadus<sup>76</sup> (edaspidi SAS) ja mittetulundusühingute tegevust mittetulundusühingute seadus<sup>77</sup> (edaspidi MTÜS).

Kohalike omavalitsuste ühised äriühingud luuakse konkreetse avaliku teenuse osutamiseks, eesmärgiks saab seejuures olla vaid avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel, mis on KOKS § 3 lg 1 p 7 kohaselt ka üheks kohaliku omavalitsuse põhimõtteks. Enamasti moodustavad kohalikud omavalitsused ühisasutustena äriühinguid kommunaalmajanduse valdkonnas, aga ka tervishoiuteenuste osutamiseks. Näiteks on Võru linn ja Antsla vald moodustanud ühise vee-ettevõtte AS Võru Vesi<sup>78</sup>, mis osutab ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuseid Võru linnas, Võru vallas, Antsla vallas ja Mõniste vallas. Järvamaa omavalitsused on moodustanud Aktsiaseltsi Järvamaa Haigla<sup>79</sup>, mis osutab elanikkonnale erinevaid ambulatoorseid, statsionaarseid eriarstiabi-, õendusabi- ja rehabilitatsiooniteenuseid.

Tulenevalt asjaolust, et kohalike omavalitsuste ühiseid äriühinguid rahastatakse enamasti vähemalt osaliselt ka kohalikust eelarvest, näevad eriseadused ette teatud piiranguid selliste ühisasutuste tegevusele. Näiteks on kohalike omavalitsuste ühised äriühingud hankijad RHS § 10 mõistes ja neil on kohustus asjade ostmisel, teenuste ja ehitustööde tellimisel järgida RHS-s sätestatud reegleid, et tagada rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.

Äriühingute üle, kus riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on kas üksi või ühiselt valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, teostab riigikontrolli seaduse<sup>80</sup> (edaspidi: RKS) § 7 lg 1 p 6 kohaselt majanduskontrolli Riigikontroll. Riigikontroll võib hinnata nimetatud kontrollitavate:

1. sisekontrolli, finantsjuhtimist, finantsarvestust (RKS § 6 lg 2 p 1);
2. majandustegevuse, sh majandustehingute õiguspärasust (RKS § 6 lg 2 p 2);

---

<sup>75</sup> Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355...RT I, 12.07.2014, 162

<sup>76</sup> Sihtasutuste seadus. - RT I 1995, 92, 1604...RT I, 21.06.2014, 49

<sup>77</sup> Mittetulundusühingute seadus. - RT I 1996, 42, 811...RT I, 21.06.2014, 42

<sup>78</sup> AS Võru Vesi kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.voruvesi.ee/> (10.04.2015)

<sup>79</sup> AS Järvamaa Haigla kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://jmh.ee/> (10.04.2015)

<sup>80</sup> Riigikontrolli seadus. - RT I 2002, 21, 117...RT I, 13.03.2014, 58

### 3. infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust (§ 6 lg 2 p 4).

Kohaliku omavalitsuse volikogul on korruptsioonivastase seaduse<sup>81</sup> (edaspidi: KVS) § 13 lg-st 13 tulenevalt õigus kehtestada avaliku ettevõtja<sup>82</sup> juhtorgani liikmele huvide deklaratsiooni esitamise kohustus. Deklaratsiooniga avaldab selleks kohustatud ametiisik andmed temale kuuluva vara ja muude asjaolude kohta eesmärgiga teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks (KVS § 12 lg 1). Huvide deklareerimise kohustus aitab ära hoida kuritarvitusi avalike vahendite kasutamisel.

Kohalike omavalitsuste kaasosaluse ja kontrolliõiguse tagamiseks on neil võimalus määrata oma esindajad ühise aktsiaseltsi nõukogusse. Osäühingu puhul ei sätesta äriseadustik nõukogu moodustamise kohustust, kuid kohalike omavalitsuste ühise osäühingu moodustamise korral on see töö autori hinnangul erinevate kohalike omavalitsuste õiguste teostamiseks soovitatav. Järelevalve paremaks tagamiseks võivad kohalikud omavalitsused ühise aktsiaseltsi või osäühingu põhikirjas ette näha ka audiitorkontrolli kohustuse.

Mittetulunduslikult juhitakse kõiki asutusi, mille puhul kohalik omavalitsus algusest peale tahab loobuda või peab loobuma rentaablusest. Üldjuhul ei suuda sellised asutused kunagi sissetulekutest oma kulutusi täielikult katta. Nii loobuvad linnad ja vallad suure osa kulude katmisest konkreetse ettevõtte omatuludest. Need ettevõtted peavad olema kättesaadavad ka nendele elanikele, kelle sissetulek on suhteliselt väike ja kes seetõttu ei suuda maksta teenuste eest kulusid katvat hinda, rääkimata kasumit tootvast hinnast. Selline põhjendus lähtub asjaolust, et sotsiaal-, aga ka kultuurriik peab just kohaliku omavalitsuse tasandil leidma konkretiseerimist, täiendamist ja täiustamist.<sup>83</sup>

Kohalike omavalitsuste ühised sihtasutused ja mittetulundusühingud on levinud tervishoiu, hariduse, kultuuri, spordi, vaba aja veetmise võimaluste aga ka näiteks turismi ja sotsiaalvaldkonnas. Näiteks on mulgi keele ja kultuuri arendamiseks loodud Mittetulundusühingu Mulgi Kultuuri Instituut<sup>84</sup> liikmeteks Abja, Halliste, Karksi, Tarvastu ja

---

<sup>81</sup> Korruptsioonivastane seadus. - RT I 29.06.2012, 1...RT I, 12.07.2014, 85

<sup>82</sup> Konkurentsiseaduse (edaspidi KonkS) § 31 kohaselt on avalik ettevõtja ettevõtja, kelle üle riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel või avalik-õiguslikul juriidilisel isikul on otseselt või kaudselt valitsev mõju omandiõiguse või finantsosaluse kaudu, isiku suhtes kehtivate õigusaktide alusel või muul viisil.- RT I 2001, 56, 332...RT I, 30.12.2014, 15

<sup>83</sup> P.Schöber. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti Keele Sihtasutus. Tallinn. 2003, lk 86-87

<sup>84</sup> MTÜ Mulgi Kultuuri Instituudi kodulehekül: Arvutivõrgus: <http://www.mulgimaa.ee/mulgi-kultuuri-instituut/> (10.04.2015)

Viljandi vald ning Mõisaküla linn Viljandimaalt ning Helme, Hummuli ja Põdrala vald ning Tõrva linn Valgamaalt. Nimetatud mittetulundusühing on heaks näiteks selle kohta, et kohalike omavalitsuste vaheline koostöö võib ületada ka maakondlikke piire. Tõrva linn ja Helme vald on asutanud ühiselt Sihtasutuse Tõrva- Helme Turism<sup>85</sup> eesmärgiga arendada Tõrva-Helme piirkonna turismi ja koordineerida Tõrva-Helme Turismiinfopunkti tegevust.

Tulenevalt asjaolust, et kohalike omavalitsuste ühiseid mittetulundusühinguid ja sihtasutusi rahastatakse enamasti suuremas osas kohalikest eelarvetest, näevad eriseadused ette teatud piiranguid ka selliste ühisasutuste tegevusele.

Näiteks on kohaliku omavalitsuse osalusega sihtasutused ja mittetulundusühingud hankijad RHS § 10 mõistes ja neil on kohustus asjade ostmisel, teenuste ja ehitustööde tellimisel järgida RHS-s sätestatud reegleid, et tagada rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.

Sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik, teostab RKS § 7 lg 1 p 5 kohaselt majanduskontrolli Riigikontroll. Riigikontroll võib hinnata nimetatud kontrollitavate:

1. sisekontrolli, finantsjuhtimist, finantsarvestust (RKS § 6 lg 2 p 1);
2. majandustegevuse, sh majandustehingute õiguspärasust (RKS § 6 lg 2 p 2);
3. infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust (§ 6 lg 2 p 4).

Kohalike omavalitsuste kaasosaluse ja kontrolliõiguse tagamiseks on neil võimalus määrata oma esindajad sihtasutuse nõukogusse või mittetulundusühingu üldkoosolekule. Järelevalve paremaks tagamiseks võib ühiste sihtasutuste või mittetulundusühingute põhikirjas ette näha ka audiitorkontrolli kohustuse.

Kohalikul omavalitsusel on võimalik kohustuslikke ülesandeid koostöös teiste kohalike omavalitsustega eraõigusliku ühisasutuse kaudu täita juhul, kui seadus võimaldab nende ülesannete volitamist eraõiguslikule juriidilisele isikule. Riigikohus on leidnud, et väärtegade menetlemist ei ole võimalik delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule ning muuhulgas märkinud: „Oluline on silmas pidada, et tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg-s 1 sätestatust on eraõiguslik juriidiline isik erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik. Seega tähendab karistusvõimu eraõiguslikule

---

<sup>85</sup> Tõrva linna kodulehekülj: Arvutivõrgus: <http://torva.kovtp.ee/turismiinfo> (10.04.2015)

juriidilisele isikule delegeerimine vähemalt selle mõõnmist, et karistusvõimu võidakse teostada ka mistahes erahuvidest lähtuvalt. Sellist võimalust ei saa üldkogu arvates lugeda aktsepteeritavaks. Põhiseaduse kohase karistusvõimu teostamine eeldab karistusasutuse objektiivsust ja sõltumatust ning lähtumist eranditult vaid avalikest huvidest.“<sup>86</sup>

Samadel põhjustel ei saa riikliku järelevalve teostamist kui võimuhaldusülesande täitmist volitada eraõiguslikule juriidilisele isikule. Vabatahtlike ülesannete täitmiseks eraõigusliku ühisasutuse kaudu juriidilisi piiranguid ei ole.

Kohalikul omavalitsusel on üldjuhul õigus otsustada koostööks sobiva eraõigusliku ühisasutuse liigi valiku üle. Teatud juhtudel tulenevad seadustest selles osas ka piirangud. Näiteks juhul, kui kohalikud omavalitsused otsustavad koostöös asutada taastusravi osutava haigla, siis saavad nad tervishoiuteenuste korraldamise seaduse<sup>87</sup> (edaspidi TTKS) § 22 lg-st 2 tulenevalt teha seda kas sihtasutuse või aktsiaseltsi vormis. ÜTS § 7 lg 1 kohaselt on piirkondlik ühistranspordikeskus omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus. Näiteks MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskus<sup>88</sup> on asutatud kaheteist Jõgeva maakonna omavalitsuse ja riigi esindajana Jõgeva Maavalitsuse poolt eesmärgiga korraldada maakonna ühistransporti, sealhulgas õpilastransporti.

Riigikontroll on kohalike omavalitsuste osalemisel äriühingutes ja sihtasutustes puudustena välja toonud tegevuse vähest eesmärgistatust, juhatuse ja nõukogu liikmete volitusi ületades tehtud otsuseid, passiivsust kontrollivõimaluste kasutamisel jm.<sup>89</sup> Nimetatud probleemid on aga töö autori hinnangul tingitud mitte seadusandluse puudulikkusest vaid pigem selle rakendamisest.

Kehtiv seadusandlus reguleerib töö autori arvates piisavalt kohalike omavalitsuste eraõiguslike ühisasutuste moodustamist, tegevust ja järelevalvet. Kohalike omavalitsuste eraõiguslike ühisasutuste moodustamine on praktikas ka küllaltki levinud.

---

<sup>86</sup> RKüKo 3-1-1-86-07, II osa

<sup>87</sup> Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. - RT I 2001, 50, 284...RT I, 26.02.2015, 15

<sup>88</sup> MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskus kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.ühistransport.eu/> (25.03.2014)

<sup>89</sup> Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes. Riigikontroll kontrolliaruanne. 2010.- Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2138/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (25.03.2015)

### 2.1.2. Avalik-õiguslikud ühisasutused

Avalik-õiguslik asutus on avaliku halduse omalaadne organisatsioonitüüp. Tegu on personaalsete ja materiaalsete vahendite kogumiga, mis on moodustatud avaliku halduse kandja valdkonnas kestva avaliku ülesande täitmiseks.<sup>90</sup> Avalik eesmärk, mida asutus täitma peab, seisneb eelkõige kasutamissuhtel põhinevate teenuste osutamisel üksikisikutele või muudele väljaspool haldust seisvatele õigussubjektidele. Asutus tegutseb sellest tulenevalt ülekaalukalt soodustava halduse valdkonnas.<sup>91</sup> Kohalik omavalitsus võtab enesele ülesanded, mida üks elanik ise täita ei suuda, kuid mille elluviimine on elanikele oluline.

Avalik-õiguslikku asutust kui haldusõiguslikku institutsiooni määratletakse kolme tunnuse põhjal:

1. Asutus kujutab endast haldusametnike ja materiaalsete vahendite organisatoorset koondamist iseseisva haldusüksuse raamesse (hooned, rajatised, tehnilised seadmed).
2. Asutusel tuleb oma eesmärgist tulenevalt täita kindlaid haldusülesandeid, eelkõige osutada teenuseid.
3. Asutusel on reeglina kliendid, kes on vastavalt ühekordsele, korduvale või kestvale kasutussuhtele asutuse poolt pakutavate teenuste adressaadid.<sup>92</sup>

Avalik-õiguslik asutus võib olla õigusvõimeline või mitteõigusvõimeline. Õigusvõimeline asutus on õiguslikus mõttes iseseisev. Ta ei ole mitte teise haldusekandja osa, vaid ta on ise haldusekandja. Eestis on sellisteks iseseisvateks asutusteks avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>93</sup> (edaspidi TsÜS) § 25 lg 2 kohaselt on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Näiteks on avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks Eesti Rahvusraamatukogu seaduse<sup>94</sup> (edaspidi ERRS) § 2 lg 1 alusel rahvusraamatukogu, ülikooliseaduse<sup>95</sup> (edaspidi ÜKS) § 9 lg 1 alusel riiklikud ülikoolid, Eesti Rahvusringhäälingu seaduse<sup>96</sup> (edaspidi ERHS) § 2 lg 1 alusel Eesti

<sup>90</sup> O.Meyer. Verwaltungsrecht, II kd, 1896, lk 268, 331

<sup>91</sup> H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14.tr. Tallinn: Juura 2004, lk 399

<sup>92</sup> Ibid. lk 400

<sup>93</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216...RT I 2003, 78, 523

<sup>94</sup> Eesti Rahvusraamatukogu seadus. - RT I 09.03.2011...RT I, 13.03.2014, 18

<sup>95</sup> Ülikooliseadus. - RT I 1995, 12, 119...RT I, 09.10.2014, 6

<sup>96</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. RT I 2007, 10, 46...RT I, 13.03.2014, 20

Rahvusringhääling jm. Õigusvõimeline asutus on – tulenevalt tema õiguslikust sõltumatuses – õigustatud ja kohustatud omavastutuslikult täitma temal lasuvaid ülesandeid. Ta on ise õiguste ja kohustuste kandja; ta võib – oma organite vahendusel – ise õiguslikult tegutseda ja vastutab endale võetud kohustuste eest ise.<sup>97</sup> Eestis kehtiv seadusandlus ei näe ette võimalust kohalike omavalitsuste poolt avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutamiseks.

Mitteõigusvõimeline asutus on ainult organisatsiooniliselt iseseisev, kuid õiguslikult siiski teise haldusekandja osa. Halduskohtumenetluse seadustiku<sup>98</sup> (edaspidi HKMS) § 17 lg 1 kohaselt saab halduskohtumenetluses vastustajaks olla Vabariigi Valitsus, peaminister, minister, riigiasutus, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikku ülesannet enda nimel täitev eraõiguslik juriidiline või füüsiline isik. Tsiviilkohtumenetluse seadustik<sup>99</sup> (edaspidi TsMS) erinevaid võimalikke kostjaid ei nimeta, kuid TsMS § 204 lg 1 kohaselt peab kostjal kui menetlusosalisel olema tsiviilkohtumenetlusõigusvõime. Tsiviilkohtumenetlusõigusvõime on igal isikul, kellel on õigusvõime tsiviilõiguse kohaselt (TsMS § 201 lg 2). See tähendab, et nõuded, mis on tekkinud mitteõigusvõimelise asutuse tegevuse käigus, tuleb esitada mitte asutuse vastu, vaid asutajast haldusekandja vastu.

Kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike asutuste liikideks Eestis on ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus. Avaliku teenistuse seaduse<sup>100</sup> (edaspidi ATS) § 6 lg 1 kohaselt on ametiasutus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine. Seega on ametiasutus seadusega volitatud kehtestama isikute suhtes piiranguid, panema neile koormisi või andma hüvesid. Seadus otsesõnu ei täpsusta ametiasutuse juriidilist staatust. Kohalik omavalitsus on TsÜS § 25 lg 2 kohaselt avalik-õiguslik juriidiline isik. Juriidilise isiku organiks ei saa olla teine juriidiline isik. Sellest saab järeldada, et ametiasutus ei ole iseseisev juriidiline isik. Tegemist on küll organisatsiooniliselt, kuid mitte juriidiliselt iseseisva haldusekandjaga.

Reeglina on kohaliku omavalitsuse ametiasutusteks valla- ja linnavalitsused ametiasutustena. Linnavolikogu kantseleid on ametiasutustena moodustatud Tallinnas, Valgas, Kohtla-Järvel ja Tartus. Linnakantselei ametiasutusena on olemas Tallinnas. Ametiasutustena on moodustatud

---

<sup>97</sup> H.Maurer, lk 401

<sup>98</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3...RT I, 19.03.2015, 24

<sup>99</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I, 2005, 26, 197...RT I, 19.03.2015, 26

<sup>100</sup> Avaliku teenistuse seadus. - RT I 06.97.2012, 1...RT I, 18.02.2014, 4

ka erinevaid linnavalitsuste ameteid, näiteks Tõrva Linna Sotsiaaliamet, Narva Linnavalitsuse linnaarstiteenistus, Tallinna Haridusamet jm<sup>101</sup>.

ATS § 7 lg 1 kohaselt on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Ametnik nimetatakse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 lg 2). Kohalike omavalitsuste ühisametnike rakendamiseks oleks seega sobiv õiguslik vorm kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus.<sup>102</sup> Kohalike omavalitsuste ühiste ametiasutuste moodustamisel halduspraktikat ei ole. Üheks põhjuseks on siin vastava täpsema õigusliku regulatsiooni puudumine seadusandluses.

Kohalikud omavalitsused on koostöös rakendanud ametnikke sel viisil, et üks ametnik on osalise koormusega ametis erinevates kohalikes omavalitsustes. Selline koostöö võimaldab kasutada valdkondlikke spetsialiste, mis eraldiseisvalt ei ole väiksemal kohalikul omavalitsusel alati võimalik. Probleeme tekitab siinkohal aga sellise ametniku jaoks allumine üheaegselt mitmele kohalikule omavalitsusele, samuti sellise koostöö ebastabiilsus, kuivõrd kohalik omavalitsus võib igal hetkel otsustada koostööst loobumise. Näiteks 2011.aastal Illuka, Mäetaguse, Jõhvi, Vaivara ja Toila valla poolt ühiselt teenistusse võetud korrakaitseametnikke kasutavad 2015.aasta 01.jaanuarist alates vaid kolm kohalikku omavalitsust: Illuka, Jõhvi ja Vaivara vald.<sup>103</sup>

Kohalikel omavalitsustel puudub sobiv koostöövorm võimuhaldusülesannete täitmiseks. Riikliku järelevalve ja väärteomenetluse volitamine eraõiguslikule ühisasutusele pole lubatav ning nimetatud ülesannete volitamist teisele kohalikule omavalitsusele kehtiv seadusandlus ette ei näe. Järelevalve- ja karistusfunktsiooni saab täita ainult avalikku võimu teostav institutsioon. Koostöövajadus nimetatud ülesannete täitmiseks on olemas.

Kohalikele omavalitsustele on seadusega antud laiad järelevalveõigused väga erinevates eluvaldkondades, kuid nad ei suuda ega oska igal ajal toimida õiguskorda kaitsva avaliku

---

<sup>101</sup> Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register. Arvutivõrgus: <http://register.fin.ee/register/> (12.04.2015)

<sup>102</sup> Ka Riigikontroll on soovitanud kohalike omavalitsuste ühisametnike rakendamiseks kasutada ühisasutust, vt Ülevaade valdade ja linnade õiguskuludest ja kohtuasjadest. Riigikontrolli eriraport. 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2242/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (25.03.2015)

<sup>103</sup> [http://www.menetlusteenistus.vaivaravald.ee/?1.Menetlusteenistus:1.3.\\_Tegevuspiirkond](http://www.menetlusteenistus.vaivaravald.ee/?1.Menetlusteenistus:1.3._Tegevuspiirkond) (12.04.2015)

võimu tasandina. Eelkõige kehtib see mõne või mõneteistkümne ametnikuga väikevallas või – linnas, kus järelevalve on üks paljudest ametniku tööülesannetest.<sup>104</sup>

Järelevalve alane koostöö on kohalike omavalitsuste seas vähe levinud, kuid koostöö kaudu oleks võimalik piiratud võimaluste oludes nimetatud ülesandeid paremini täita. Kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus oleks selleks sobiv koostööinstitutsioon.

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse ametiasutuse regulatsiooni, saab sõnastada kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse mõiste ja õigusliku staatuse. Kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus on kohalike omavalitsuste eelarvetest finantseeritav avalik-õiguslik asutus, mille ülesanne on avaliku võimu teostamine. Ühine ametiasutus ei ole iseseisev juriidiline isik. Ühine ametiasutus teostab kõikide selle moodustanud kohalike omavalitsuste pädevust, olles sisuliselt iga kohaliku omavalitsuse ametiasutus. Ühise ametiasutuse kaudu on võimalik võimuhaldusülesannete teostamine, sh. riikliku järelevalve ja vääртеomenetluse ühine korraldamine.

Kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse regulatsiooni sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada ametiasutuse hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud (KOKS § 35 lg 1). Seadusandja sätestab siinkohal otsesõnu, et tegemist on organisatsiooniliselt, kuid mitte juriidiliselt iseseisva haldusekandjaga. Siia kuuluvad näiteks lasteaiad, raamatukogud, rahvamajad, noortekeskused jms.

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse regulatsiooni, saab sõnastada kohalike omavalitsuste ühise hallatava asutuse mõiste ja õigusliku staatuse. Kohalike omavalitsuste ühine hallatav asutus on avalikke teenuseid osutav kohalike omavalitsuste eelarvetest finantseeritav avalik-õiguslik asutus, mis ei ole iseseisev juriidiline isik. Ühine hallatav asutus teostab kõikide selle moodustanud kohalike omavalitsuste pädevust, olles sisuliselt iga kohaliku omavalitsuse hallatav asutus.

---

<sup>104</sup> Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2009, lk 1. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2077/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (29.03.2015)

## 2.2. Avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamine

Põhiseaduslik alus kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamiseks tuleneb §-st 159. KOKS § 12 sätestab, et omavalitsusüksustel on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras. KOKS § 62 lg-st 2 tuleneb, et ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise.

Käesoleva töö alajaotuses 2.1 jõudis töö autor järeldusele, et kohalike omavalitsuste avalik-õiguslikud ühisasutused võib analoogselt avalik-õiguslike asutustega liigitada ühisteks ametiasutusteks ja ühisteks hallatavateks asutusteks. Ühise ametiasutuse moodustamise ja tegevuse täpsem kord Eesti seadusandluses puudub.

Kohalike omavalitsuste ühise hallatava asutuse regulatsioon on olemas ühes eriseaduses. Nimelt sätestab põhikooli- ja gümnaasiumiseadus võimaluse mitme valla või linna ühiselt hallatava kooli asutamiseks valla- või linnavolikogude poolt. Ühiskooli tegutsemise alused määratakse kindlaks valla- või linnavolikogude volitusel valla- või linnavalitsuste vahel sõlmitava halduslepinguga, milles määratletakse poolte õigused ja kohustused kooli pidamisel (PGS § 61 lg 3).

Eestile suhteliselt sarnase õiguskorraga Mandri-Euroopa riikides on kohalike omavalitsuste koostööd puudutavad regulatsioonid oluliselt detailsemad kui meil. Näiteks Saksamaal on pea kõigis liidumaades vastu võetud eraldi seadused kohalike omavalitsuste koostöö kohta. Levinuimaks koostöövormiks Saksamaa kohalike omavalitsuste vahel on funktsionaalsed ühendused (*Zweckverband*). Tegemist on kohalike omavalitsuste moodustatud avalik-õigusliku ühendusega mingi kindla ülesande ühiseks täitmiseks. Taolist vormi kasutavad kohalikud omavalitsused oma seadusjärgsete ülesannete täitmiseks näiteks vee- ja kanalisatsiooni valdkonnas, haiglate majandamisel, ühistranspordi ning päästeteenistuse või tuletõrje korraldamisel. Funktsionaalne ühendus võib olla kohalike omavalitsuste vabatahtlik ühendus (*Freiverband*) või kohustusliku liikmeksolekuga ühendus (*Pflichtverband*), milline kohustus seatakse näiteks liidumaa seadusega.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> A.Bovenshulte. Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2000, lk 406-408

Soome vallaseaduses<sup>106</sup> on eraldi peatükk valdade ühistegevuse kohta. Selles on reguleeritud valdade avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamine, õiguslik staatus, juhtimine, finantseerimine ja ühisasutusest väljaastumine. Soome pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste jäätmehoolduse ja ühistranspordi koostöö seadus<sup>107</sup> sätestab pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö jäätmekäitluse ja ühistranspordi korraldamiseks. Selleks tuleb vastavatel kohalikel omavalitsustel moodustada ühisasutus vallaseaduses sätestatud korras.

Norra vallaseaduses<sup>108</sup> on ühisasutuse regulatsioonid veelgi detailsemad. Norras on levinud eristaatusega ühisasutused (*Samkommune*), mis on iseseisvad juriidilised isikud. Üks kohalik omavalitsus ei tohi olla rohkem, kui ühe ühisasutuse liige. Samuti peavad ühisasutusele delegeeritud ülesanded olema kõigil osalevatel liikmetel samad. Vallaseadus sätestab ühisasutuse moodustamise üldised alused, sõlmitava halduslepingu sisuõuded, ühisasutuse juhtimise, finantseerimise ja järelevalve ning ühisasutusest väljaastumise korra.<sup>109</sup>

Arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõigusega kujunenud õiguskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust korraldusest meil sätestada seadusega.<sup>110</sup> Kehtivas seadusandluses puudub kohalike omavalitsuste ühiste ametiasutuste regulatsioon üldse ja ühise hallatava asutuse kohta on vaid üks näide eriseaduses. Töö autori hinnangul ei ole see piisav. Seda kinnitab ka asjaolu, et praktikas ei ole kohalike omavalitsuste ühiseid ametiasutusi ega hallatavaid asutusi moodustatud.

Olukord, kus kohalikud omavalitsused saavad õiguslike regulatsioonide vähesuse tõttu teha koostööd vaid eraõiguslike ühisasutuste kaudu, riivab kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust. Lähtuvalt eeltoodust on töö autor seisukohal, et kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste regulatsiooni on vaja täiendada.

---

<sup>106</sup> *Kuntalaki* 17.3.1995/365 – Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> (30.03.2015)

<sup>107</sup> *Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta*. 6.11.2009/829. – Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090829> (30.03.2015)

<sup>108</sup> *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Arvutivõrgus: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107> (30.03.2015)

<sup>109</sup> Töö autor kasutas Tallinna Tehnikaülikooli uuringu (viide 9) lisana 9 välja toodud Norra vallaseaduse peatükkide 5, 5A ja 5B eestikeelset kokkuvõtet.

<sup>110</sup> Tallinna Tehnikaülikool. (viide 9), lk 29-30

Välisriikide regulatsioonide üks-ühene ülevõtmine Eesti õigusesse ei ole võimalik ja mõistlik, kuna mastaabid, ressursid ja õiguskeskkond on niivõrd erinevad. Küll aga tuleks võtta eeskju välisriikide praktikast selles osas, et kohalike omavalitsuste koostöö regulatsioonid, sh kohalike omavalitsuste ühisasutuste regulatsioon, peaksid ka Eesti seadustes olema põhjalikumad. Sobivate lahenduste väljatöötamisel tuleb lähtuda kohalikest oludest ja väljakujunenud õiguskorrast.

### **3. KOHALIKE OMAVALITSUSTE AVALIK ÕIGUSLIK ÜHISASUTUS *DE LEGE FERENDA***

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus määrab muuhulgas kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, korralduse ning kohalike omavalitsuste suhted omavahel ja riigiorganitega (KOKS § 1 lg 1). Töö autori hinnangul sobitub kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse täpsem regulatsioon seega loogiliselt kohaliku omavalitsuse korralduse reguleerimisalasse. Vastavate sätete lisamisega loodaks avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamise ühtsed alused ja selgus kohalikele omavalitsustele. Vastavates eriseadustes piisab sel juhul edaspidi vaid avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamise ettenägemisest ning viitamisest kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud korrale.

Kuna riikliku järelevalve ja väärteomenetluse läbiviimine jm võimuhaldusülesannete täitmine saab koostöös toimuda vaid kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse kaudu, samuti on ühine ametiasutus sobivaks koostööinstitutsiooniks ühisametnike rakendamiseks, siis on eriti oluline kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse täpsema regulatsiooni sisseviimine seadusandlusesse.

Ühise hallatava asutuse regulatsiooni järele ei ole vajadus nii suur, kuna avalike teenuste osutamine on kohalike omavalitsuste koostöös võimalik ka muid koostöövõimalusi kasutades, sh ka näiteks eraõiguslike ühisasutuste kaudu. Töö autor leiab, et kohalike omavalitsuste ühise hallatava asutuse moodustamise kord võiks seadusandluses siiski samuti olemas olla. See looks täiendava võimaluse kohalike omavalitsuste koostööks avalike teenuste osutamisel.

Töö autori arvates on kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse regulatsioon sõnastatav kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja eriseadustes kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ja hallatava asutuse kohta kehtivate sätete baasil. Arvesse tuleb võtta ka kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste olemasolevat regulatsiooni seadusandluses.

Järgnevates alajaotustes on esmalt välja toodud ametiasutuse ja hallatava asutuse kohta kehtivad regulatsioonid ning seejärel nendest tuletatud avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse alused. Eraldi käsitleb autor avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamist, juhtimist ja majandamist, järelevalvet, ühisasutusest väljaastumist ja ühisasutuse tegevuse lõpetamist.

Kuivõrd kohalike omavalitsuste ametiasutuste ja hallatavate asutuste moodustamise kord on kehtivas õiguses erinev, siis on avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamisel vastavad

regulatsioonid alajaotuses 3.1. eraldi välja toodud. Alajaotustes 3.2, 3.3 ja 3.4. käsitletakse ametiasutuse ja hallatava asutuse regulatsioone koos.

### **3.1. Avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamisest *de lege ferenda***

Valla või linna ametiasutuse moodustamine ja ametiasutuse põhimääruse kinnitamine kuulub KOKS § 22 lg 1 p-st 34 tulenevalt kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse. Samuti valla- või linnaametnikele sotsiaalsete garantiide kehtestamine (KOKS § 22 lg 1 p 35) ning valla või linna ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine (KOKS § 22 lg 1 p 36). Kohaliku omavalitsuse volikogu võib delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohdade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires (KOKS § 22 lg 3).

Valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine kuulub KOKS § 22 lg 1 p 34 kohaselt volikogu ainupädevusse. Lisaks sellele sätestab KOKS § 35 lg 2 muuhulgas, et valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise otsustab volikogu ning hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimub volikogu poolt kehtestatud korras.

Kohaliku omavalitsuse korraldus seaduses on seadusandja ametiasutuse ja hallatava asutuse rajamisel kasutanud erinevaid termineid. Ametiasutuse puhul on kasutatud terminit „moodustamine“, hallatava asutuse puhul termineid „moodustamine“ ja „asutamine“. Seaduse teksti grammatilisel tõlgendamisel võib jõuda järeldusele, et nimetatud terminitega ei ole tähistatud erinevaid mõisteid: mõlemal juhul mõeldakse uue haldusüksuse rajamist, seega on tegemist sünonüümidega. Võrdluseks võib siinkohal tuua, et Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>111</sup> (edaspidi: VVS) § 40 lg 1 kasutab valitsusasutuste puhul terminit „moodustamine“. Selguse huvides kasutab käesoleva töö autor kohalike omavalitsuse avalik-õiguslike ühisasutuste puhul edaspidi terminit „moodustamine“.

Ühise ametiasutuse või hallatava asutuse moodustamisel tuleb kohalikel omavalitsustel kokku leppida kohalike omavalitsuste õigused, kohustused ja vastutus üksteise ja ühisasutuse ees. KOKS § 62 lg 2 kohaselt sõlmitakse selleks kohalike omavalitsuste vahel leping. Kohalikud omavalitsused on õiguslikult staatusest samaväärsed avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nendevahelised suhted on haldusõigussuhted. HMS § 95 kohaselt on haldusleping kokkulepe,

---

<sup>111</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I 1995, 94, 1628...RT I, 19.03.2015, 69

mis reguleerib haldusõigussuhteid. Seega on kohalike omavalitsuste poolt avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamisel sõlmitava lepingu puhul tegemist koordineeritud halduslepinguga. Kohalikud omavalitsused peavad ühisasutuse moodustamisel jõudma halduslepingu sisu osas kokkuleppele. Kohalike omavalitsuste õigused, kohustused ja vastutus ühisasutuse juhtimisel, rahastamisel ja järelevalve korraldamisel, samuti ühisasutusele volitatavad ülesanded võivad seejuures olla erinevad.<sup>112</sup>

Halduslepingu tingimustes kokkuleppimine on eelduseks ühisasutuse moodustamisele, seega on autori arvates loogiline, et halduslepingu tingimused peab enne lepingu sõlmimist heaks kiitma kohaliku omavalitsuse volikogu. Kindlaksmääratud tingimustega halduslepingu sõlmimise võib volikogu volitada valla- või linnavalitsusele.

Kuna kohalike omavalitsuste avalik-õiguslik ühisasutus ei ole iseseisev juriidiline isik, siis ei saa ta ka iseseisvalt osaleda näiteks kohtumenetluses. Seetõttu tuleks kohalikel omavalitsustel halduslepingus sätestada ka vastavad volitused esindusõiguse üleandmiseks ühisasutuse ametnikele.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei sätesta kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ega hallatava asutuse põhimääruse sisunõudeid. Kehtiva halduspraktika kohaselt sätestatakse asutuse põhimääruses asutuse nimi, asukoht, tegevusvaldkond ja ülesanded, asutuse struktuur, juhtimise ja järelevalve korraldus, tegevuse lõpetamise kord jms. Avalik-õigusliku ühisasutuse põhimääruse sisunõuete kehtestamine seaduses ei ole töö autori arvates samuti vajalik.

KOKS § 35 lg 2 kohaselt registreeritakse valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris. Nimetatud registri eesmärgiks on valitsusasutuste, valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste, valla või linna ametiasutuste ja valla või linna hallatavate asutuste, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontrolli, Vabariigi Valimiskomisjoni, kohtute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutuste üle arvestuse pidamine ning registriandmete kättesaadavaks tegemine.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Tallinna Tehnikaülikool (viide 10), lk 7

<sup>113</sup> Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri põhimäärus. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 07.12.1999 määrusega nr 371. RT I 1999, 92, 828...RT I, 19.07.2013, 5

Lähtuvalt eeltoodust võib kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste moodustamise aluste osas teha allpool toodud järeldused.

Kohalikud omavalitsused võivad moodustada avaliku võimu ülesannete teostamiseks ühisasutustena ametiasutusi, mis ei ole iseseisvad juriidilised isikud. Kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse moodustamine, põhimääruse kinnitamine, ühisasutuse ametnikele ja töötajatele sotsiaalsete garantiide kehtestamine ja ühisasutuse struktuuri, teenistukohtade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine peaks kuuluma kohalike omavalitsuste volikogude pädevusse.

Kohalikud omavalitsused võivad moodustada avalike teenuste osutamiseks ühisasutustena hallatavaid asutusi, mis ei ole iseseisvad juriidilised isikud. Kohalike omavalitsuste ühise hallatava asutuse moodustamine ja ühisasutuse töötajatele sotsiaalsete garantiide kehtestamine peaks kuuluma volikogu pädevusse ja ühise hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimuma volikogude poolt kehtestatud korras. See tähendab, et volikogud võivad nimetatud dokumendid ise kinnitada või anda vastavad volitused näiteks linna- või vallavalitsusele.

Kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse ja hallatava asutuse moodustamine peaks toimuma valitsuste poolt sõlmitava halduslepingu alusel, mille tingimused peavad enne lepingu sõlmimist heaks kiitma volikogud. Halduslepinguga tuleks kindlaks määrata:

1. ühisasutuse moodustajad;
2. ühisasutuse eesmärk ning ülesanded;
3. ühisasutuse moodustajate õigused ja kohustused ühisasutuse juhtimisel, rahastamisel ja järelevalve korraldamisel;
4. ühisasutuse lõpetamise alused ja kord, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ja ühisasutusest lahkutakse ühepoolset;
5. muud vajalikud tingimused.

Kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus ja hallatav asutus peaks kuuluma registreerimisele riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris.

### 3.2. Avalik-õigusliku ühisasutuse juhtimisest ja majandamisest *de lege ferenda*

Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine (EKOH art 6). Sellest tulenevalt ei sätesta kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ametiasutuse ega hallatava asutuse juhtimise üksikasju. Praktikas reguleeritakse asutuse juhtimise korraldus asutuse põhimääruses.

Eesti haldussüsteem on üles ehitatud monokraatlikult. See tähendab, et organisatsiooni juht on üksikisik ja tal on ainuotsustamisõigus. Nii on näiteks ministeeriumi juhiks minister (VVS § 49 lg 1 p 1), samuti põhinevad valitsusasutused ainujuhtimisel (VVS § 41 lg 4). KOKS § 49 lg 1 sätestab, et vallavalitsuse juht on vallavanem ning linnavalitsuse juht on linnapea. Kohalike omavalitsuste ametiasutusi ja hallatavaid asutusi juhib harilikult juhataja või direktor. Näiteks PGS § 71 lg 1 kohaselt juhib kooli direktor. Ka rahvaraamatukogu seadus<sup>114</sup> (edaspidi RaRS) nimetab rahvaraamatukogu juhina direktorit (RaRS § 7 lg 1). Kultuurimaju, noortekeskusi jms hallatavaid asutusi juhib enamasti juhataja.

Töö autori arvates oleks loogiline, et kohalike omavalitsuste ühisasutuste tegevust juhiks seega samuti tegevjuht. Ühise ametiasutuse juhi ametisse nimetamiseks ja ühise hallatava asutuse juhiga töölepingu sõlmimiseks oleks kohalikel omavalitsustel otstarbekas anda halduslepinguga volitused ühe kohaliku omavalitsuse vallavanemale või linnapeale. Ühisasutuse juht nimetaks ametisse ametnikud ja sõlmiks töölepingud töötajatega.

Kuna ühisasutus on juriidiliselt kõikide kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus või hallatav asutus, siis on ühisasutuse ametnikud ja töötajad iga kohaliku omavalitsuse ametnikud ja töötajad, kes alluvad ühisasutuse tegevjuhile.<sup>115</sup>

Kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse ja hallatava asutuse moodustamisel on oluline tagada iga kohaliku omavalitsuse kaasosalus- ja kontrolliõigus. Selleks võivad töö autori hinnangul kohalikud omavalitsused vajadusel moodustada kohalike omavalitsuste esindajatest koosneva organi, nt üldkoosoleku, nõukogu vms. Iga kohalik omavalitsus saaks sel juhul oma esindajate kaudu ühisasutuse tegevuse korraldamises kaasa rääkida ning ühtlasi olla ka

---

<sup>114</sup> Rahvaraamatukogu seadus. - RT I, 09.03.2011, 4...RT I, 13.03.2014,18

<sup>115</sup> Sarnasele järeltulele on jõutud Tallinna Tehnikaülikooli uuringus (viide 10), lk 10.

võrdselt vastutav ühisasutuse tegevuse eest. Äriühingute puhul on nõukogu juhtimis- ja kontrollorganiks. Ka kohalike omavalitsuste ühisasutuse nõukogu võiks täita järelevalvefunktsiooni ja võtta vastu olulisemaid juhtimisotsuseid. Väiksema liikmete arvuga ühisasutuste puhul ei ole nõukogu moodustamine töö autori arvates vajalik. Sellisel juhul võiks ühisasutust ainuisikuliselt juhtida tegevjuht. Kohalike omavalitsuste kaasosalus- ja kontrolliõigust on võimalik tagada ka muul viisil, näiteks ühisasutusele aruandluskohustuse kehtestamisega. Sisemiste juhtimisstruktuuride kujundamine on hõlmatud kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusega ja kohalikel omavalitsustel on õigus need küsimused ise lahendada nii, nagu nad otstarbekaks peavad.

Kohalikud omavalitsused peavad tagama moodustatud ühisasutuste funktsioneerimisvõime. Eelkõige peavad nad selleks eraldama finantsvahendid. Ühisasutuse eelarve saab moodustuda kohalike omavalitsuste eraldistest ja muudest tuludest, näiteks tasuliste teenuste osutamisest saadavast tulust, trahvidest jms. Ühisasutuse eelarve oleks analoogne tütarettevõtja eelarvele ehk ühisasutuse eelarve oleks iseseisev, kuid selle põhitegevuse tulude osas oleksid kajastatud tulud kohalike omavalitsustelt ning muud tulud. Omakorda oleks kohalike omavalitsuste eelarvetes põhitegevuse kuludes kajastatud kulud ühisasutusele.<sup>116</sup>

Kehtiva seadusandluse kohaselt ei ole kohalike omavalitsuste ametiasutused ja hallatavad asutused raamatupidamiskohustuslased. Raamatupidamise seadus<sup>117</sup> (edaspidi RPS) sätestab, et raamatupidamiskohustuslaseks on Eesti Vabariik ühe avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kohaliku omavalitsuse üksus, iga Eestis registreeritud era- või avalik-õiguslik juriidiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja ja Eestis registrisse kantud välismaa äriühingu filiaal (RPS § 2 lg 2). Raamatupidamiskohustuslase kohustused sätestab samuti raamatupidamise seadus. Muuhulgas on raamatupidamiskohustuslane kohustatud lõppenud majandusaasta kohta koostama majandusaasta aruande, mis koosneb raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest (RPS § 14 lg 1).

Töö autor leiab, et ühisasutuse raamatupidamine on tugiteenus, mida võiks korraldada ka üks ühisasutuse moodustanud kohalike omavalitsustest. Ühisasutuse raamatupidamine konsolideeritaks sel juhul vastava kohaliku omavalitsuse aruannetesse. Juhtudel, kui ühisasutuse moodustajaid ei ole palju ja raamatupidamise maht ei ole suur, ei ole otstarbekas iseseisva raamatupidamise korraldamine.

---

<sup>116</sup> Tallinna Tehnikaülikool (viide 10), lk 16

<sup>117</sup> Raamatupidamise seadus. - RT I 2002, 102, 600...RT I, 13.03.2014, 50

Lähtuvalt eeltoodust võib kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste juhtimise ja majandamise aluste osas teha allpool toodud järeldused.

Kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse tegevust võib juhtida tegevjuht ainuisikuliselt. Vajadusel võivad kohalikud omavalitsused ühisasutuse juhtimiseks ja järelevalve korraldamiseks moodustada ka ühisasutuse nõukogu. Ühisasutuse juhtimise korraldus on tuleks reguleerida ühisasutuse põhimääruses. Autori arvates on otstarbekas sätestada, et ühisasutus ei ole raamatupidamiskohustuslane. Ühisasutuse finantseerimispõhimõtted, raamatupidamisarvestuse korraldus ja vajadusel nõukogu moodustamine tuleks kohalikel omavalitsustel kokku leppida halduslepingus. Ühise ametiasutuse tegevjuhi ametisse nimetamine ja ühise hallatava asutuse juhiga töölepingu sõlmimine võiks autori arvates olla ühe kohaliku omavalitsuse vallavanema või linnapea pädevuses. Vastavad volitused saab anda halduslepinguga.

### **3.3. Järelevalvest avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse üle *de lege ferenda***

EKOH art-st 8 ja PS §-st 160 tuleneb, et:

1. riigil on õigus teostada järelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle (EKOH art 8 lg 1);
2. järelevalve juhud, tingimused ja kord sätestatakse seadusega (EKOH art 8 lg 1);
3. järelevalve eesmärgiks on üldjuhul vaid õiguspärasuse tagamine, tegevuse kooskõla seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega (EKOH art 8 lg 2; PS § 139 lg 1 ning § 133 p-d 3 ja 4);
4. järelevalve peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st järelevalve sekkumise ulatus ning viisid peavad olema tasakaalus kaitstavate avalike huvide tähtsusega (EKOH art 8 lg 3).<sup>118</sup>

Kohalike omavalitsuste ametiasutuste ja hallatavate asutuste puhul tuleb eristada haldus- ja teenistuslikku järelevalvet. Haldusjärelevalve on haldusesisese (internse) järelevalve liik, mille korral kontrollib üks haldusekandja (juriidiline või füüsiline isik, kes täidab avaliku halduse ülesannet) teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist, samuti sama haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll. Haldusjärelevalvet ei teostata organi üle, millega ollakse teenistuslikus

---

<sup>118</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, XIV ptk, § 160/2.1

alluvussuhtes ehk järelevalveorgani ja järelevalvatava organi vahel ei ole hierarhilist võimuvahekorda. Haldusjärelevalve eesmärk ei ole ainult ohtude tõrjumine ja korrarikkumiste kõrvaldamine, mis on haldusülesannete täitmisel tekkinud, vaid see hõlmab ka ülesannete täitmise otstarbekust. Seega on haldusjärelevalve eesmärk tagada mitte ainult ohtude tõrjumine õigusnormide järgimise ja normidega kaitstud hüvede kaitsmisega, vaid ka see, et haldustegevus toimuks maksimaalselt efektiivselt, mõjusalt ja riigi heaolu suurendavalt, isegi kui sellega pole rikutud õigusnorme või otseselt pole kahjustatud normidega kaitstavaid hüvesid.<sup>119</sup> Kohaliku omavalitsuse tegevuse üle teostatava haldusjärelevalve liigid sätestab KOKS § 66:

1. Maavanema järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle seadusega sätestatud korras (KOKS § 66 lg 1).
2. Riigikontrolli kontroll kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle vastavalt riigikontrolli seadusele (KOKS § 66 lg 2).
3. Õiguskantsleri järelevalve valla või linna õigustloovate aktide vastavuse üle põhiseadusele ja seadustele (KOKS § 66 lg 3).

Kuna ametiasutus ja hallatav asutus ei saa anda õigustloovaid akte, siis kontrollivad haldusjärelevalve korras nende tegevust maavanem ja Riigikontroll. VVS § 85 lg 1 kohaselt on maavanemal õigus teostada haldusjärelevalvet maakonna kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Riigikontroll teostab RKS § 7 lg-st 2 tulenevalt majanduskontrolli kohalike omavalitsuste üksuste munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise õiguspärasuse üle, samuti kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuse valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise õiguspärasuse osas (RKS § 7 lg 2<sup>1</sup>). Kuna kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus ja hallatav asutus on sisuliselt kohalike omavalitsuste struktuuriüksused, siis laieneb nende tegevusele maavanema ja Riigikontrolli teostatav haldusjärelevalve.

Teenistusliku järelevalve korraldust kohalikus omavalitsuses reguleerib KOKS § 66<sup>1</sup>. Teenistuslik järelevalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll (KOKS § 66<sup>1</sup> lg 1).

---

<sup>119</sup> Korrakaitseaduse seletuskiri. 49 SE, lk 14. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=93502&u=20110321084723> (08.04.2015)

KOKS § 66<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on valitsusel teenistusliku järelevalve teostamisel õigus teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus või tunnistada akt kehtetuks. Töö autori arvates on loogiline, et ühisasutuse tegevuse üle võiks teenistuslikku järelevalvet teostada halduslepinguga kokku lepitud ühe kohaliku omavalitsuse valitsus.

Kohalikus omavalitsuses teostab sisemist poliitilist kontrolli revisjonikomisjon. KOKS § 48 lg 3 kohaselt on revisjonikomisjonil õigus muuhulgas kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust ning kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve täitmist.

Revisjonikomisjon hindab tulemuslikkust järgmiste kriteeriumite kohaselt:

1. säästlikkus, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist (KOKS § 48 lg 3<sup>1</sup> p 1);
2. tõhusus, mis tähendab kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhet (KOKS § 48 lg 3<sup>1</sup> p 2);
3. mõjus, mis tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga (KOKS § 48 lg 3<sup>1</sup> p 3).

Lisaks revisjonikomisjonile võib kohalik omavalitsus sisekontrolli teostamiseks näha ette siseaudiitori ametikoha moodustamise vastavalt KOKS §-le 48<sup>1</sup>.

Kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste revisjonikontrolli võiks töö autori arvates teostada halduslepinguga kokkulepitud ühe kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjon. Revisjonikontrolli läbiviimise täpsema korra saab ette näha ühisasutuse põhimääruses.

Lähtuvalt eeltoodust võib kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste järelevalve aluste osas teha allpool toodud järeldused.

Haldusjärelevalvet kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse üle teostaksid seadusest tulenevalt maavanem ja Riigikontroll. Teenistuslikku järelevalvet ühisasutuse tegevuse üle võiks teostada halduslepinguga kokku lepitud ühe kohaliku omavalitsuse valitsus ja revisjonikontrolli ühe kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjon. Samal põhimõttel saab rakendada ka KOKS §-s 48<sup>1</sup> sätestatud sisekontrollisüsteemi selle olemasolu korral.

### **3.4. Avalik-õiguslikust ühisasutusest väljaastumisest ja avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse lõpetamisest *de lege ferenda***

KOKS § 22 lg 1 p 34 kohaselt on valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse tegevuse lõpetamine volikogu ainupädevuses.

Kuna kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamisel sõlmitakse haldusleping, siis tuleb ühisasutusest väljaastumisel ja ühisasutuse tegevuse lõpetamisel lahendada ka halduslepingu muutmise või lõpetamise küsimused. Halduslepingut muudetakse ja see lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras (HMS § 102 lg 1). Võlaõigusseaduse<sup>120</sup> (edaspidi VÕS) § 13 lg 1 kohaselt võib lepingut muuta või lepingu lõpetada lepingupoolte kokkuleppel või lepingus või seadusega ettenähtud muul alusel.

Kui kohalikud omavalitsused otsustavad ühiselt avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse lõpetada, siis tuleb igal kohaliku omavalitsuse volikogul vastu võtta vastavasisuline otsus ning ühisasutuse moodustamiseks sõlmitud haldusleping on võimalik lõpetada poolte kokkuleppel.

Kui aga ühisasutusest soovib välja astuda vaid üks kohalik omavalitsus ja ühisasutus jätkab seejärel oma tegevust, siis on situatsioon keerulisem. Selline olukord saab tekkida juhul, kui ühisasutuse moodustajaid on vähemalt kolm. Ühe osapoole loobumine ühisasutuses osalemisest mõjutab oluliselt ühisasutuse tegevust: väheneb finantseerimine, muutub ametnike ja töötajate koormus jms.

HMS § 102 lg 2 sätestab, et haldusorgan võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Halduslepingu ühepoolset muutmist või lõpetamist peab haldusorgan põhjendama. Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju (HMS § 102 lg 3). Töö autori arvates peaks väljaastuva kohaliku omavalitsuse volikogu halduslepingu ühepoolset lõpetamist seega põhjendama ja see peaks olema pigem erandlik võimalus juhul, kui esinevad asjaolud, mille korral ei saa objektiivselt hinnates nõuda kohaliku omavalitsuse ühisasutuse tegevuses osalemise jätkamist. Halduslepingu ühepoolse lõpetamise alused tuleb halduslepingus ette näha.

---

<sup>120</sup> Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487...RT I, 11.04.2014, 13

Oluline on tagada kohalike omavalitsuste ühisasutuste tegevuse õiguskindlus. Seetõttu tuleb ühisasutusest väljaastumisest teistele kohalikele omavalitsustele piisavalt ette teatada. Välisriikides on reeglina seadustes sätestatud ühisasutusest väljaastumiseks mõistlik etteteatamise tähtaeg, näiteks on ühisasutuse tegevus seotud volikogude valimisperiodiga. Avaliku huviga koostöövaldkondade puhul on sätestatud ka seda, et koostöö lõpetamiseks on vajalik keskvalitsuse nõusolek.<sup>121</sup> Töö autori hinnangul võiks ühisasutusest väljaastumise etteteatamise tähtaeg olla vähemalt 1 aasta ja väljaastumine peaks olema võimalik eelarveaasta algusest.

Lähtuvalt eeltoodust võib kohalike omavalitsuste avalik-õiguslikest ühisasutustest väljaastumise ja ühisasutuse tegevuse lõpetamise aluste osas teha allpool toodud järeldused.

Kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse tegevuse lõpetamine peaks olema kohalike omavalitsuste volikogude pädevuses ja toimuma kohalike omavalitsuste kokkuleppel. Ühisasutuse tegevuse lõpetamise täpsema korra saab ette näha ühisasutuse põhimääruses.

Ühisasutusest väljaastumise otsustamine peaks olema kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses. Ühisasutusest väljaastumist peaks kohaliku omavalitsuse volikogu põhjendama ja sellest tuleks teistele kohalikele omavalitsustele ette teatada vähemalt 1 aasta enne eelarveaasta algust st ühisasutusest väljaastumisest peaks kohalik omavalitsus teistele kohalikele omavalitsustele ette teatama hiljemalt lepingu lõpetamise aastale eelneva aasta 1.jaanuariks. Halduslepingus võib kokku leppida ka pikema etteteatamistähtaja.

---

<sup>121</sup> Tallinna Tehnikaülikool (viide 10), lk 19

## KOKKUVÕTE

Vabatahtlik koostöö on kohalike omavalitsuste rahvusvaheliselt tunnustatud õigus koopereeruda vajadusel oma ülesannete täitmiseks teiste kohalike omavalitsustega. Eesti kohalikud omavalitsused on väga erinevad pindala, rahvaarvu, vanuselise koosseisu, asukoha jpm poolest. Samas Eestis kehtiv seadusandlus ei diferentseeri kohalike omavalitsuste ülesandeid tulenevalt nende erinevustest. Piiratud ressursside ja järjest suurenevate nõudmiste olukorras on kohalikel omavalitsustel erinevaid koostöövorme kasutades võimalik kulusid kokku hoida ja oma ülesandeid efektiivsemalt täita.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab kohalike omavalitsuste koostöövormidena kohalike omavalitsuste liitude moodustamise, volituste andmise teisele kohalikule omavalitsusele, institutsionaliseerimata koostöö ja ühisasutuse moodustamise. Eestis kasutavad kohalikud omavalitsused kõiki nimetatud koostöövorme.

Kohalike omavalitsuste ühisasutus on ka Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas nimetatud koostööinstitutsioon. Ühisasutuse mõiste on mitmetähenduslik. Põhiseadus sätestab selle laialt, jättes mõiste sisu avamise seadusandluse ülesandeks. Paraku ei ole seadustes kohalike omavalitsuste ühisasutuse osas selgust.

Käesoleva töö eesmärk oli selgitada välja kohalike omavalitsuste ühisasutuse mõiste sisu Eesti õiguskorras ning hinnata kehtivate regulatsioonide muutmise vajadust, tehes vajadusel ka omapoolseid ettepanekuid. Magistritöö autori poolt püstitatud töö hüpotees oli, et olemasolevat ühisasutuse regulatsiooni on vaja täiendada.

Analüüsid kohalike omavalitsuste ühisasutuste regulatsiooni, jõudis töö autor järeldusele, et kohalike omavalitsuste ühisasutustena on käsitletavad nii eraõiguslikud kui avalik-õiguslikud ühisasutused. Kohalike omavalitsuste eraõiguslikud ühisasutused võivad seadusest tulenevalt olla kas tulunduslikud (aktsiaseltsid või osühingud) või mittetulunduslikud (sihtasutused või mittetulundusühingud).

Magistritöö teises peatükis analüüsis autor eraõiguslike ja avalik-õiguslike ühisasutuste regulatsiooni kehtivas seadusandluses.

Kohalike omavalitsuste tegutsemine eraõigussfääris on õigustatud sel määral, kui see on vajalik avalik-õiguslike eesmärkide saavutamiseks. Tulenevalt asjaolust, et eraõiguslike ühisasutuste tegevust rahastatakse enamasti vähemalt osaliselt ka kohalikest eelarvetest,

näevad eriseadused ette teatavad piirangud selliste ühisasutuste tegevusele. Näiteks peavad eraõiguslikud ühisasutused asjade ostmisel, teenuste ja ehitustööde tellimisel järgima riigihangete seaduses sätestatud reegleid, et tagada rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine. Samuti teostab selliste ühisasutuste üle majanduskontrolli Riigikontroll. Kohalikel omavalitsustel on ka enestel seadustest tulenevalt võimalik eraõiguslike ühisasutuste tegevuse üle täiendavat kontrolli rakendada, näiteks ühisasutuse põhikirjas audiitorkontrolli kohustuse sätestamisega.

Eraõiguslike ühisasutuste moodustamise alused sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja nende tegevus toimub asutuse liigile vastava eriseaduse alusel.

Probleemid, mis eraõiguslike ühisasutuste tegevuses on tuvastatud (näiteks tegevuse vähene eesmärgistus või passiivsus kontrollivõimaluste kasutamisel jm), on tingitud mitte seadusandluse puudulikkusest, vaid pigem selle rakendamisest. Sellest tulenevalt leidis töö autor, et kehtiv seadusandlus annab piisava õigusliku raamistiku kohalike omavalitsuste eraõiguslike ühisasutuste moodustamiseks, toimimiseks ja järelevalveks. Kohalike omavalitsuste eraõiguslikud ühisasutused on praktikas levinud koostöövorm.

Kohalike omavalitsuste avalik-õiguslikud asutused jagunevad ametiasutusteks ja hallatavateks asutusteks. Ametiasutuse ülesandeks on avaliku võimu teostamine. Hallatavad asutused moodustatakse avalike teenuste osutamiseks. Kohalikud omavalitsused võivad avalik-õiguslike ühisasutustena moodustada nii ametiasutusi kui ka hallatavaid asutusi.

Kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste regulatsioon on Eesti seadusandluses puudulik. Kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse moodustamise täpsem regulatsioon puudub seadusandluses üldse ja ühise hallatava asutuse moodustamise võimalus on ette nähtud vaid ühes eriseaduses: põhikooli- ja gümnaasiumiseadus võimaldab kohalikel omavalitsustel moodustada ühiselt hallatava kooli. Seda, et olemasolev regulatsioon ei ole piisav, kinnitab ka asjaolu, et praktikas ei ole kohalike omavalitsuste ühiseid ametiasutusi ega hallatavaid asutusi moodustatud.

Eestile suhteliselt sarnase õiguskorraga Mandri-Euroopa riikides on kohalike omavalitsuste koostöö, sh avalik-õiguslike ühisasutuste regulatsioonid oluliselt detailsemad kui meil. Töö autor tõi näiteid Saksamaa, Soome ja Norra vastavatest regulatsioonidest. Välisriikide regulatsioonide üks-ühene ülevõtmine Eesti õigusesse ei ole võimalik ja mõistlik, kuna mastaabid, ressursid ja õiguskeskkond on niivõrd erinevad. Küll aga tuleks võtta eeskuj

välisriikide praktikast selles osas, et kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuse regulatsioon peaks ka Eesti seadustes olema põhjalikum. Sobivate lahenduste väljatöötamisel tuleb lähtuda kohalikest oludest ja väljakujunenud õiguskorrast.

Töö autor selgitas kehtivat seadusandlust analüüsides välja kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse ja hallatava asutuse mõiste sisu ja nende õigusliku staatuse. Kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus on kohalike omavalitsuste eelarvetest finantseeritav avalik-õiguslik asutus, mille ülesanne on avaliku võimu teostamine. Ühine ametiasutus ei ole iseseisev juriidiline isik. Ühine ametiasutus teostab kõikide selle moodustanud kohalike omavalitsuste pädevust, olles sisuliselt iga kohaliku omavalitsuse ametiasutus.

Kohalike omavalitsuste ühine hallatav asutus on avalikke teenuseid osutav kohalike omavalitsuste eelarvetest finantseeritav avalik-õiguslik asutus, mis ei ole iseseisev juriidiline isik. Ühine hallatav asutus teostab kõikide selle moodustanud kohalike omavalitsuste pädevust, olles sisuliselt iga kohaliku omavalitsuse hallatav asutus.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus määrab muuhulgas kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega. Töö autori hinnangul sobitub kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse täpsem regulatsioon seega loogiliselt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse reguleerimisalasse. Vastavate sätete lisamisega luuakse avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamise ühtsed alused ja piisav õigusselgus kohalikele omavalitsustele. Vastavates eriseadustes piisab sel juhul edaspidi vaid avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamise ettenägemisest ning viitamisest kohaliku omavalitsuses korralduse seaduses sätestatud korrale.

Kuna riikliku järelevalve ja väärteomenetluse läbiviimine jm võimuhaldusülesannete täitmine saab kohalike omavalitsuste koostöös toimuda vaid ühise ametiasutuse kaudu, samuti on ühine ametiasutus sobivaks koostööinstitutsiooniks ühisametnike rakendamiseks, siis on eriti oluline kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse täpsema regulatsiooni sisseviimine seadusandlusesse. Ühise hallatava asutuse regulatsiooni järele ei ole vajadus nii suur, kuna avalike teenuste osutamine on kohalike omavalitsuste koostöös võimalik ka muid koostöövõimalusi kasutades, sh ka näiteks eraõiguslike ühisasutuste kaudu. Töö autori arvates võiks kohalike omavalitsuste ühise hallatava asutuse moodustamise kord seadusandluses siiski samuti olemas olla. See looks täiendava võimaluse kohalike omavalitsuste koostöök avalike teenuste osutamisel.

Töö kolmandas peatükis sõnastas töö autor kohalike omavalitsuste avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamise põhimõtted kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja eriseadustes kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ja hallatava asutuse kohta kehtivate sätete baasil, võttes arvesse ka kohalike omavalitsuste avalik-õiguslike ühisasutuste olemasolevat regulatsiooni. Eraldi käsitles autor avalik-õigusliku ühisasutuse moodustamist, juhtimist ja majandamist, järelevalvet, ühisasutusest väljaastumist ja ühisasutuse tegevuse lõpetamist. Kohalike omavalitsuste ühiste ametiasutuste ja hallatavate asutuste vastavad olulisemad aspektid on toodud alljärgnevalt.

Kohalikud omavalitsused võivad moodustada avaliku võimu ülesannete teostamiseks ühiseid ametiasutusi, mis ei ole iseseisvad juriidilised isikud. Kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse moodustamine, põhimääruse kinnitamine, ühisasutuse ametnikele ja töötajatele sotsiaalsete garantiide kehtestamine ja ühisasutuse struktuuri, teenistukohtade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine peaks kuuluma kohalike omavalitsuste volikogude pädevusse.

Kohalikud omavalitsused võivad moodustada avalike teenuste osutamiseks ühiseid hallatavaid asutusi, mis ei ole iseseisvad juriidilised isikud. Kohalike omavalitsuste ühise hallatava asutuse moodustamine ja ühisasutuse töötajatele sotsiaalsete garantiide kehtestamine peaks kuuluma volikogu pädevusse. Ühise hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine võiks toimuda volikogude poolt kehtestatud korras.

Kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse ja hallatava asutuse moodustamine peaks toimuma valitsuste poolt sõlmitava halduslepingu alusel, mille tingimused peavad enne lepingu sõlmimist heaks kiitma volikogud. Halduslepingus tuleks kindlaks määrata ühisasutuse moodustajad, ühisasutuse eesmärk ning ülesanded, ühisasutuse moodustajate õigused ja kohustused ühisasutuse juhtimisel, rahastamisel ja järelevalve korraldamisel, ühisasutuse lõpetamise alused ja kord, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ja ühisasutusest lahkutakse ühepoolselt ja muud vajalikud tingimused.

Kohalike omavalitsuste ühisasutuste tegevust võiks juhtida tegevjuht ainuisikuliselt. Ühise ametiasutuse juhi ametisse nimetamiseks ja ühise hallatava asutuse juhiga töölepingu sõlmimiseks oleks kohalikel omavalitsustel otstarbekas anda halduslepinguga volitused ühe kohaliku omavalitsuse vallavanemale või linnapeale.

Vajadusel võiksid kohalikud omavalitsused ühisasutuse juhtimiseks ja järelevalve korraldamiseks moodustada nõukogu, mille ülesanded ja pädevus sätestataks ühisasutuse põhimääruses. Kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus ja hallatav asutus kuuluks registreerimisele riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris.

Kuna kohalike omavalitsuste ühine ametiasutus ja hallatav asutus on sisuliselt kohalike omavalitsuste struktuuriüksused, siis laieneb nende tegevusele maavanema ja Riigikontrolli teostatav haldusjärelevalve.

Teenistuslikku järelevalvet ühise ametiasutuse või hallatava asutuse tegevuse üle võiks töö autori arvates teostada halduslepinguga kokku lepitud ühe kohaliku omavalitsuse valitsus ja revisjonikontrolli kohalike omavalitsuste kokkuleppel ühe kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjon. Samal põhimõttel saaks rakendada ka KOKS §-s 48<sup>1</sup> sätestatud sisekontrollisüsteemi selle olemasolu korral.

Kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse ja hallatava asutuse tegevuse lõpetamine peaks olema kohalike omavalitsuste volikogude pädevuses ja toimuma kohalike omavalitsuste kokkuleppel. Ühisasutusest väljaastumise otsustamine peaks samuti olema kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses. Ühisasutusest väljaastumist peaks kohaliku omavalitsuse volikogu põhjendama ja sellest tuleks teistele kohalikele omavalitsustele ette teatada vähemalt 1 aasta enne eelarveaasta algust. Halduslepingus võib kokku leppida ka pikema etteteatamistähtaaja.

Töö autor pakub välja ka kohalike omavalitsuste ühise ametiasutuse ja hallatava asutuse võimaliku regulatsiooni kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses *de lege ferenda* käesoleva töö lisana. Võrdlevalt on lisas välja toodud Tallinna Tehnikaülikooli poolt 2013.aastal ühisasutuse regulatsiooni täiendamise osas tehtud ettepanekud.

Lähtuvalt eeltoodust leidis püstitatud töö hüpotees autori hinnangul kinnitust – olemasolevat ühisasutuse regulatsiooni on vaja täiendada avalik-õiguslike ühisasutuste moodustamist ja tegevust reguleerivate sätetega. Olukord, kus kohalikud omavalitsused saavad regulatsioonide puudumise tõttu teha koostööd vaid eraõiguslike ühisasutuste kaudu, riivab kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust.

## **JOINT AGENCY AS A FORM OF VOLUNTARY CO-OPERATION BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS**

### **Summary**

Local governments' right to a mutually beneficial co-operation is an internationally recognized aspect of their right of self-management. They can carry out tasks assigned to them more efficiently through co-operation. The minimal obligation of the State is to impose adequate legal regulations to effectively realize local governments' rights to co-operation.

Based on the European Charter of Local Self-Governments and the Constitution, voluntary solutions in the field of co-operation are primary and preferred over mandatory co-operation forms. There are no regulations in Estonian legal system for mandatory co-operation, thus voluntary co-operation among local governments is synonymous with their co-operation as a whole.

Joint agency is one possible form of voluntary co-operation. It is a co-operation institution named in the Constitution and the European Charter of Local Self-Governments.

The goal of the current thesis was to identify the concept of local governments' joint agency in Estonian legal system and to evaluate the need to change the current regulations and, if necessary, make their own proposals. Hypothesis of the work assumed that the existing regulation of joint agency needs supplements.

Local governments in Estonia are very different in their population, population density, age distribution, physical location, road network etc. At the same time current legislation in Estonia does not differentiate tasks assigned to local governments by their size.

The Chancellor of Justice, National Audit Office, European Commission, OECD and others have criticized the local governments for their low administrative capacity and the limited capacity at providing public services. However, the State has not set any standards to the quality of services local governments offer or to the officials providing them. Therefore it is not actually possible to objectively assess whether local governments are able to perform their tasks. Justified changes, the quality of the service would probably require, are difficult to carry out before the corresponding analysis.

In Estonia, on national level problems of local governments have mainly been dealt by promoting their voluntary merger. Though there have been many initiatives, mandatory mergers of local governments have not yet been applied.

Merging local governments on the State's initiative is an intense interference to local governments' right of self-management. Voluntary co-operation is an alternative to mandatory mergers of local governments, keeping their legal subjectivity and thus enabling cost savings and helping to carry out public duties more effectively.

Besides joint agency, Local Government Organisation Act provides forming local government associations, granting authority to another rural municipality and noninstitutionalized co-operation as possible forms of local governments' co-operation. All these different forms named before are used by local governments in Estonia. Limitations on the choice of the co-operation are in the different nature of tasks local governments have to accomplish. For example, tasks of public authority can not be transferred to a county association, which is a legal person in private law.

The Constitution distinguishes local government tasks and national tasks. Local government has the right to perform and organize local government tasks and manage all local issues without special authorization. Local government tasks are further classified as mandatory and voluntary. Mandatory tasks are such that are required by the State due to the increased public interest. Voluntary tasks are such that local government is not required to offer but can take on any time they want.

National tasks are fulfilled according to law or by executing a contract under public law between the local government and the State. Local government can use co-operation to perform both national and local tasks. Co-operation is problematic at performing the jurisdictional tasks. These include handling of misdemeanours and carrying out government supervision. These are areas that allow transgress individuals' fundamental rights and therefore it is forbidden to transfer these tasks to legal persons in private law and the tasks may only be transferred to an institution that performs public duties. Local county associations are currently legal persons in private law and thus handling of misdemeanors and carrying out government supervision is not possible through this co-operation institution. Current legislation also forbids authorizing jurisdictional tasks to other local governments. Thus, in current legislation there is no suitable co-operation institution to carry out handling of misdemeanours and government supervision.

There is a need for such co-operation form. Broad rights of surveillance in many different areas of life have been granted to the local governments by law, but they are not always capable or can not act as a level of public authority protecting legal order. This particularly applies to small municipalities and cities with few officials, where supervision is only one of officials' many work assignments. Supervision related co-operation is not widespread among the local governments, even though it would be a good opportunity to perform these tasks more efficiently under limited circumstances.

Public authority in local governments is carried out by administrative agencies. Consequently, local governments could carry out handling of misdemeanors and government supervision jointly through joint agency. Although current legislation does not preclude the formation of such joint agency there is no specific regulation about it. Joint agency would also be an appropriate co-operation form to implement local governments' joint officials.

Until now, local governments have tried to implement joint officials in a way that one official is doing a part-time job at the same time in each local government. However, the problem with such arrangement is that the official is subordinate to many local governments at the same time, also instability of the co-operation as the local government may, at any time, decide not to co-operate anymore.

The Constitution does not specify the content of the concept of joint agency. This should be done in legislation. Local governments are entitled to form both private and public joint agencies. By law private agencies may be either for profit (public limited companies or private limited companies) or not-for-profit (foundations or not-for-profit associations).

Basis of forming private joint agencies is provided by the Local Government Organisation Act and they operate according to the institution's type by specific law. Due to the fact that the activities of private joint agencies are mostly at least partially financed also from local budgets, specific laws provide certain restrictions to the activities of such joint agencies. For example, when purchasing things or ordering services and construction works, private local agencies need to comply with the rules laid down in the Public Procurement Act, to ensure that the use of funds are transparent, rational and sustainable.

Also, National Audit Office carries out economic control over such joint agencies. Problems identified in the actions of joint agencies (i.e lack of targeting or passivity in the use of control options etc.) are not due to shortcomings in the legislation but rather its implementation.

Consequently, the author found that the existing legislation provides sufficient legal framework for local authorities to form, operate and supervise local governments' joint agencies.

Local governments' public law agencies are divided into administrative agencies and administered agencies. Administrative agencies execute public authority. Administered agencies are formed to provide public services.

The author explained the content of the concept of local governments' joint administrative agency and administered agency and also their legal status by analyzing the existing legislation. Local governments' joint administrative agency is a public law agency that executes public authority and is financed from local governments' budget. Joint administrative agency is not an independent legal person. Joint administrative agency executes the competence of all co-operating local governments, thus basically being the administrative agency of all these local governments. Handling of misdemeanors and government supervision can be carried out through joint administrative agency.

Local governments' joint administered agency is a public law agency that provides public services and is financed from local governments' budget. Joint administered agency is not an independent legal person. Joint administered agency executes the competence of all co-operating local governments, thus basically being the administered agency of all these local governments.

Regulation of local governments' joint administrative agencies in Estonian legislation is quite general. The constitutional basis to form local governments' joint administrative agencies derives from § 159. § 12 of the Local Government Organisation Act stipulates that local governments have the right to form associations and joint agencies with other local governments on the bases of and pursuant to the procedure provided for in legislation. Derived from § 62 subsection 2, to show common interest, for representation and protection and to carry out common tasks, rural municipalities and cities may found joint agencies on the basis of a contract.

There is no specific regulation on the formation of joint administrative agency in legislation and there is only one specific law that provides the possibility to form a joint administered agency: Basic Schools and Upper Secondary Schools Act allows local governments to form jointly administered schools. In the author's opinion, the existing regulation is not sufficient.

This is also confirmed by the fact that in practice no local governments' joint administrative or joint administered agencies have been formed.

In continental European countries with similar legal systems to Estonia, co-operation between local governments, including the regulations of public joint agencies are significantly more detailed than ours. The author gave examples from corresponding regulations in Germany, Finland and Norway. Since the scale, resources and the legal environment are so different it is not possible or reasonable to import foreign regulations straight into Estonian legislation. However, similarly to foreign states' practice, regulations for local governments' public joint agencies should be more comprehensive in Estonian legislation. Local conditions and existing legal system should be taken into account when developing suitable solutions.

In the author's opinion, more comprehensive regulation of public joint agency would logically fit in the scope of application of Local Government Organisation Act. Adding relevant provisions would result in creation of uniform grounds of forming public joint administrative agencies and sufficient legal clarity to local governments. In that case, respective specific laws only need to foresee the need for forming public joint agencies and refer to the rules laid down in the Local Government Organisation Act.

Since handling misdemeanours, carrying out government supervision and other administrative tasks can co-operatively only be done by joint administrative agency, also, joint administrative agency is a suitable co-operation institution to use joint officials, then it is particularly important to implement more specific regulation of joint administrative agency in to the legislation. The need for regulation of joint administered agency is not that important, since local governments can use other co-operation forms to provide public services, for example using private joint agencies. The author, however, thinks that the procedure of forming local governments' joint administered agency should be covered in legislation. This would create an additional opportunity for local governments to provide public services co-operatively.

The author formulated the regulation of the procedure of forming local governments' public joint agency by using the existing provisions about local governments administrative and administered agencies in Local Government Organisation Act and specific laws, author also took the current regulation of public joint agencies into account. The author separately covered the formation of public joint agency, leadership and management, monitoring, resignation from the joint agency and termination of the joint agency. The author also made proposals on how to complement the regulation regarding joint agencies in the Local Government Organisation Act.

Based on the above, the hypothesis made in the thesis was confirmed - current regulation of joint agencies needs supplements with provisions regulating the formation and activities of public joint agencies. The situation in which local governments can, due to the lack of regulations, only cooperate through private joint agencies infringes the local governments' right of self-management.

---

04.05.2015

## LÜHENDID

ATS	avaliku teenistuse seadus
EKOH	Euroopa kohaliku omavalitsuse harta
ERHS	Eesti Rahvusringhäälingu seadus
ERRS	Eesti Rahvusraamatukogu seadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HKTS	halduskoostöö seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
JäätS	jäätmeseadus
KOFS	kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOLS	kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus
KonkS	konkurentsiseadus
KorS	korrakaitse seadus
KOÜS	kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus
KVS	korruptsioonivastane seadus
MTÜS	mittetulundusühingute seadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PlanS	planeerimise seadus
RaRS	rahvaraamatukogu seadus
RHS	riigihangete seadus
RKS	riigikontrolli seadus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RPS	raamatupidamise seadus
SAS	sihtasutuste seadus
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
TTKS	tervishoiuteenuste korraldamise seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VÕS	võlaõigusseadus
ÄS	äriseadustik
ÜTS	ühistranspordiseadus

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping. Tallinn. Riigikantselei 2004
2. Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (22.03.2015)
3. Bovenschulte, A. Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2000
4. Dollery, B., Byrnes, J., Crase, L. „Is bigger better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry“ Economic Analysis & Policy. 2007. Vol. 37, No 1.
5. Drechsler, W. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. Riigikogu toimetised nr 2. Tallinn. Riigikogu Kantselei
6. Drechsler, W. „Coercive Municipal Amalgamation Today – With Illustrations from Estonia“. Halduskultuur – Administrative Culture 14 (1)
7. Eesti Maaomavalitsuste Liit. Tegevusaruanne 2013, lk 81, Arvutivõrgus: [http://www.emovl.ee/files/MAAP\\_EV%202014//Tegevusaruanne\\_2013\\_valmis.pdf](http://www.emovl.ee/files/MAAP_EV%202014//Tegevusaruanne_2013_valmis.pdf) (20.03.2015)
8. Estonia Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews. 2011. - Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf) (02.03.2015)
9. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikuühendustele. Tallinn. Poliitikauuringute Keskus Praxis 2009. – Arvutivõrgus: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel\\_raport.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf) (10.03.2015)
10. Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation. Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission. School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, Newark. 2009. Kättesaadav: [http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final\\_consolidation\\_report.pdf](http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf) (10.04.2015)
11. Maddison, E Sihtühisuste probleem meie omavalitsuste elus. Maaomavalitsus. Eesti Maaomavalitsuste Liidu häälekandja. 1928/12
12. Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3.vlj. Tallinn: Juura 2012
13. Maurer, H. Haldusõigus.Üldosa. 14. tr. Tallinn.Juura. 2004
14. Merusk,K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica VIII/2000
15. Merusk, K., Olle, V. Problems of Estonian Local Government in 2013 and Co-operation as an instrument of Their Resolution. Juridica International XX/2013

16. Meyer, O. Verwaltungsrecht, II kd, 1896
17. OECD Economic Surveys: Estonia April 2011 OVERVIEW. – Arvutivõrgus: [http://www.arengufond.ee/upload/Editor/ettevotlus/OECD\\_Raport%20Eesti%20kohta\\_2011.PDF](http://www.arengufond.ee/upload/Editor/ettevotlus/OECD_Raport%20Eesti%20kohta_2011.PDF) (24.03.2015)
18. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica VIII/2002
19. Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks. Eesti Koostöö Kogu. 2014. Arvutivõrgus: [http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%20C3%BC%20C3%BCs\\_loplik\\_27.11.14.pdf](http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%20C3%BC%20C3%BCs_loplik_27.11.14.pdf) (02.04.2015)
20. Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine. Tallinna Tehnikaülikool. 2011. Arvutivõrgus: <http://43939.edicypages.com/files/Projektin%20C3%B5ukogu%20C3%B5pparuanne.pdf> (02.03.2015)
21. Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ I etapi vahearuanne. „Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid“. Tallinna Tehnikaülikool. Avaliku halduse instituut. Tallinn. 2012. – Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF\\_uuringud/97\\_i\\_kov\\_koostoo\\_korralduslik\\_raamistik\\_ja\\_voimalikud\\_mudelid\\_ttu.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/97_i_kov_koostoo_korralduslik_raamistik_ja_voimalikud_mudelid_ttu.pdf) (02.03.2015)
22. Projekt „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ III etapi aruanne. Ühisasutus ja ülesande üleandmine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele. Õiguslik raamistik. Tallinna Tehnikaülikool. Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut. Tallinn. 2013. – Arvutivõrgus: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF\\_uuringud/koostooouuringu\\_iii\\_etapp\\_mikk\\_lohmus\\_viimane.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/koostooouuringu_iii_etapp_mikk_lohmus_viimane.pdf) (02.03.2015)
23. Reingewertz, Y. „Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel“. Journal of Urban Economics, 72
24. Schmidt-Aßmann, E., Röhl, H.Chr. Kommunalrecht. – R.Breuer u.a. Besonderes Verwaltungsrecht. Schmidt-Aßmann. E., F.Schoch, F. 14., neu bearbeitete Auflage. Berlin: De Gruyter Recht, 2008
25. Schöber, P Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti keele sihtasutus. Tallinn. 2003
26. Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2009, lk 1. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2077/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (29.03.2015)

27. Stober, R. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln, 1996
28. Õiguskantsler: suur osa omavalitsusi ei suuda piisavalt tagada isikute põhiõigusi. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/uudised/oiguskantsler-suur-osa-omavalitsusi-ei-suuda-piisavalt> (23.03.2015)
29. Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes. Riigikontroll kontrolliaruanne. 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2138/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (25.03.2015)
30. Ülevaade valdade ja linnade õiguskuludest ja kohtuasjadest. Riigikontrolli eriraport. 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2242/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (25.03.2015)

## KASUTATUD MUU MATERJAL

31. AS Järvamaa Haigla kodulehekülj. Arvutivõrgus: <http://jmh.ee/> (10.04.2015)
32. AS Võru Vesi kodulehekülj. Arvutivõrgus: <http://www.voruvesi.ee/> (10.04.2015)
33. Eesti Linnade Liidu kodulehekülj. Arvutivõrgus: <http://www.ell.ee/> (01.04.2015)
34. Eesti Maaomavalitsuste Liidu kodulehekülj. Arvutivõrgus: <http://www.emovl.ee/> (01.04.2015)
35. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. 08.04.2015. Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/re-sde-irl-valitsusliidu-lepe-2015.pdf> (20.04.2015)
36. Euroopa Komisjon. Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2012.aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi, (2012-2015) kohta. COM(2012) 311 Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf) (05.04.2015)
37. European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report. Council of Europe. Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm> (10.03.2015)
38. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/52591797-7551-40ee-9f66-3139b7a90f39> (02.04.2015)
39. Korrakaitse seaduse seletuskiri. 49 SE, lk 14. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=93502&u=20110321084723> (08.04.2015)
40. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu kodulehekülj <http://www.virol.ee/sotsiaaltransport> (01.04.2015)

41. MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskus kodulehekül. Arvutivõrgus:  
<http://www.ühistransport.eu/> (25.03.2014)
42. MTÜ Mulgi Kultuuri Instituut kodulehekül. Arvutivõrgus:  
<http://www.mulgimaa.ee/mulgi-kultuuri-instituut/> (10.04.2015)
43. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register. Arvutivõrgus:  
<http://register.fin.ee/register/> (12.04.2015)
44. Siseministeeriumi kodulehekül. Arvutivõrgus:  
<https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kohalikud-omavalitsused>  
(20.04.2015)
45. Tõrva linna kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://torva.kovtp.ee/uldinfo> (11.04.2015)
46. United Cities and local Governments kodulehekül. Arvutivõrgus: Arvutivõrgus:  
<http://www.uclg.org/> (10.03.2015)
47. Vaivara menelusteenistuse kodulehekül. Arvutivõrgus  
<http://www.menelusteenistus.vaivaravald.ee/> (29.03.2015)
48. Valgamaa omavalitsuste ühine jäätmekava aastateks 2011-2016. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/419112012016> (02.04.2015)
49. Väärteomenetluse seadustiku eelnõu 500 SE. - Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/abcb0842-57c1-4d3f-a015-04c797417a29/V%C3%A4%C3%A4rteomenetluse-seadustik/> (03.04.2015)

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

50. Avaliku teenistuse seadus. - RT I 06.97.2012, 1...RT I, 18.02.2014,
51. Eesti Rahvusraamatukogu seadus. - RT I 09.03.2011...RT I, 13.03.2014, 18
52. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. - RT I 2007, 10, 46...RT I, 13.03.2014, 20
53. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349...RT I 27.04.2011,2
54. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II 1994, 26, 95
55. Halduskoostöö seadus. - RT I 2003, 20, 17...RT I, 0.12.2014, 8
56. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354...RT, 23.02.2011, 8
57. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3...RT I, 19.03.2015, 24
58. Jäätmeseadus. - RT I 2004, 9, 52...RT I, 06.03.2015, 28
59. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558...RT I, 12.03.2015, 23
60. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. - RT I 2010, 72, 543...RT I, 13.03.2014, 42
61. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus. - RT I 2002, 96, 565; RT I 2009, 54, 363
62. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. - RT I 2004, 56, 399; RT I, 13.03.2014, 43

63. Konkurentsiseadus. - RT I 2001, 56, 332...RT I, 30.12.2014, 15
64. Korrakaitse seadus. - RT I, 22.03.2011, 4...RT I, 31.12.2014, 28
65. Korruptsioonivastane seadus. - RT I 29.06.2012, 1...RT I, 12.07.2014, 85
66. Mittetulundusühingute seadus. - RT I 1996, 42, 811...RT I, 21.06.2014, 42
67. Muu ja Ida-Saaremaa valdade ühine jäätmehoolduseeskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/411072014006> (02.04.2015)
68. Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579...RT I 13.03.2014, 97
69. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. - RT I 2010, 41, 240...RT I, 05.11.2014, 3
70. Raamatupidamise seadus. - RT I 2002, 102, 600...RT I, 13.03.2014, 50
71. Rahvaraamatukogu seadus. - RT I, 09.03.2011, 4...RT I, 13.03.2014, 18
72. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri põhimäärus. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 07.12.1999 määrusega nr 371. RT I 1999, 92, 828...RT I, 19.07.2013, 5
73. Riigihangete seadus. - RT I 2007, 15, 76...RT I, 12.07.2014, 123
74. Riigikontrolli seadus. - RT I 2002, 21, 117...RT I, 13.03.2014, 58
75. Sihtasutuste seadus. - RT I 1995, 92, 1604...RT I, 21.06.2014, 49
76. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. - RT I 2001, 50, 284...RT I, 26.02.2015, 15
77. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I, 2005, 26, 197...RT I, 19.03.2015, 26
78. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216...RT I 2003, 78, 523
79. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I 1995, 94, 1628...RT I, 19.03.2015, 69
80. Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487...RT I, 11.04.2014, 13
81. Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355...RT I, 12.07.2014, 162
82. Ühistranspordiseadus. - RT I 2000, 10, 58...RT I, 12.07, 2014, 164
83. Ülikooliseadus. - RT I 1995, 12, 119...RT I, 09.10.2014, 6
84. *Kuntalaki* 17.3.1995/365 – Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> (30.03.2015)
85. *Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta*. 6.11.2009/829. – Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090829> (30.03.2015)
86. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Arvutivõrgus: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107> (30.03.2015)

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

87. RKPJKo 22.12.1998 nr 3-4-1-11-98
88. RKPJKo 16.01.2007 nr 3-4-1-9-06
89. RKPJKo 21.02.2003 nr 3-4-1-2-03
90. RKPJKo 09.06.2009 nr 3-4-1-2-09
91. RKÜKo 19.04.2004 nr 3-3-1-46-03
92. RKüKo 16.05.2008 nr 3-1-1-86-07
93. RKÜKo 16.03.2010 nr 3-4-1-8-09

## LISA 1

### Ettepanekud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse täiendamiseks ühisasutuse regulatsioonidega

Töö autori ettepanekud	Tallinna Tehnikaülikooli uuringus <sup>122</sup> tehtud ettepanekud
<p>§ 62. Koostöövormid</p> <p>(1) Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) tegutseda ühiselt;</li><li>2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale;</li><li>3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi;</li><li>4) moodustada ühisasutustena ametiasutusi või hallatavaid asutusi.</li></ol>	<p>§ 62. Koostöövormid</p> <p>(1) Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) tegutseda ühiselt;</li><li>2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale;</li><li>3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi.</li></ol> <p>(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes tähendatud koostöö korral võivad vallad ja linnad ühiste ülesannete täitmiseks moodustada ametiasutusi või hallatavaid asutusi ühisasutustena.</p>
<p>§ 62<sup>1</sup> Ühisasutus</p> <p>(1) Ühisasutuses osalemise otsustab volikogu.</p> <p>(2) Ühisasutus ametiasutusena teostab avaliku võimu ülesandeid ja ühisasutus hallatava asutusena osutab avalikke teenuseid. Ühisasutus ei ole juriidiline isik.</p> <p>(3) Ühisasutuse moodustamiseks sõlmivad valitsused halduslepingu, mille tingimused peavad enne sõlmimist heaks kiitma volikogud.</p>	<p>§ 62<sup>1</sup> Ühisasutus</p> <p>(1) Ühisasutuse moodustamise aluseks on volikogude volitusel valla- ja/või linnavalitsuste (edaspidi poolte) vahel sõlmitud haldusleping.</p> <p>(2) Ühisasutuse moodustamise aluseks olevas halduslepingus määratakse kindlaks:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ühisasutuse moodustajad (edaspidi Pooled);</li><li>2. Ühisasutuse eesmärk ning ühiselt volitatavad haldusülesanded;</li><li>3. Poolte õigused ja kohustused ühisasutuse</li></ol>

<sup>122</sup> Tallinna Tehnikaülikool (viide 10) lk 27-28

<p>(4) Lõikes 3 nimetatud halduslepingus määratakse kindlaks:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ühisasutuse moodustajad;</li> <li>2) ühisasutuse eesmärk ja ülesanded;</li> <li>3) ühisasutuse moodustajate õigused ja kohustused ühisasutuse juhtimisel, rahastamisel ja järelevalve korraldamisel;</li> <li>4) ühisasutuse lõpetamise alused ja kord, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ja ühisasutusest lahkutakse ühepoolset;</li> <li>5) muud vajalikud tingimused.</li> </ol> <p>(5) Volikogud kinnitavad ühise ametiasutuse põhimääruse, struktuuri, teenistuskohdade koosseisu, teenistujate sotsiaalsed garantiid ja palgajuhendi.</p> <p>(6) Volikogud kinnitavad ühise hallatava asutuse töötajate sotsiaalsed garantiid. Ühise hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimub volikogude poolt kehtestatud korras.</p> <p>(7) Ühisasutuse tegevuse lõpetamise otsustavad volikogud.</p> <p>(8) Ühisasutusest väljaastumine saab toimuda volikogu otsusel alates eelarveaasta algusest. Selleks tuleb ühisasutuse moodustajatele ette teatada vähemalt 1 aasta enne eelarveaasta algust.</p> <p>(9) Ühisasutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris.</p>	<p>juhtimisel, rahastamisel ja järelevalve korraldamisel;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Poolte esindus ühisasutuse nõukogus ning nõukogu liikmed nimetav kohaliku omavalitsuse organ;</li> <li>5. Uute poolte ühisasutusse vastuvõtmise kord;</li> <li>6. Ühisasutuse lõpetamise ja ühisasutusest välja astumise alused, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaeg ning poolte varalised kohustused ühisasutuse lõpetamisel või ühepoolset ühisasutusest lahkumisel;</li> <li>7. Seadusest tulenevad, haldusülesande täitmise korraldamiseks olulised või poolte hinnangul muud vajalikud tingimused.</li> </ol> <p>(3) Volikogud kinnitavad ühisasutuse põhimääruse, palgajuhendi koos teenistujate sotsiaalsete garantiidega ning ühisasutuse struktuuri koos teenistuskohdade loeteluga.</p> <p>Alternatiiv:</p> <p>(3) Volikogud kinnitavad ühisasutuse põhimääruse. Ühisasutuse palgajuhendi koost teenistujate sotsiaalsete garantiidega ning ühisasutuse struktuuri koos teenistuskohdade loeteluga kinnitab lähtudes halduslepingus sätestatud ühisasutuse nõukogu kui halduslepinguga ei lepita kokku teisiti.</p> <p>(4) Ühisasutuse juhtimiseks moodustatakse ühisasutuse nõukogu kui halduslepinguga ei lepita kokku teisiti. Nõukogu õigused ja kohustused ning töökord sätestatakse ühisasutuse põhimääruses.</p> <p>(5) Teenistuslikku järelevalvet ühisasutuse tegevuse üle korraldab ning sisekontrollisüsteemi rakendab ühisasutuse nõukogu kui halduslepinguga ei lepita kokku teisiti. Teenistusliku järelevalve kord sätestatakse ühisasutuse põhimääruses.</p> <p>(6) Ühisasutuse liikmelisuse lõpetamine saab</p>
--	--

	<p>toimuda alates eelarveaasta algusest, kusjuures sellest tuleb teisele poolele (teistele pooltele) kirjalikult ette teatada vähemalt 9 kuud enne eelarveaasta algust kui halduslepinguga ei lepita kokku teisiti.</p> <p>(7) Ühisasutus likvideeritakse põhimääruses sätestatud korras. Ühisasutuse likvideerimiskomisjoni ülesandeid täidab ühisasutuse nõukogu kui halduslepingus ei lepita kokku teisiti.</p> <p>(8) Ühisasutuse varaliste kohustuste eest vastutavad pooled solidaarselt kui halduslepingus ei lepita kokku teisiti.</p> <p>(9) Ühisasutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris.</p>
--	--

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Signe Kiin,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

### **Ühisasutus kui kohalike omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö vorm,**

mille juhendaja on *Dr. iur.* Vallo Olle

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

Tartus, **04.05.2015**