



SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



JUSTIITSMINISTEERIUM

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÕIGUS

10.05.2018

Tallinn

Tänane tore päev

I Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud garantiid ja nende piirid

II Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete eristamine

III Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete täitmise rahastamine

I Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud garantiid ja nende piirid

- Garantiide mõte on kaitsta kohalikku omavalitsust riigi ja teiste KOV üksuste liialt ulatusliku sekkumise eest.

"Looduses peab valitsema tasakaal". Hr Sammalhabe

- KOV peab saama tegeleda ennekõike KOV olemuslike ülesannetega.
- V.Olle: “KOV vormilise ja sisulise olemasolu – kohaliku kogukonna enesekorralduse – tagatis, mis tuleneb PS-st ja kehtib KOV-i suhetes riigiga, samuti teiste KOV-i üksustega või KOV-i tasanditega.”

Kas on miskit vahet?

PS § 154: “Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega.”

PS § 154: “Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.”

Kas on miskit vahet?

Sotsiaalhoolekande seadus

2. peatükk Kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav abi

§ 14. Sotsiaalhoolekandelise abi andmise kord

(1) Kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab sotsiaalhoolekandelise abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda.

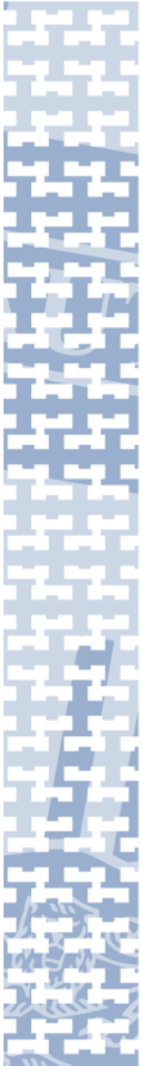
(1) Valdkondlik minister kehtestab sotsiaalhoolekandelise abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist. Nende taotlemise tingimused ja korra kehtestab kohaliku omavalitsuse üksus.

(1) Valdkondlik minister kehtestab sotsiaalhoolekandelise abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist. Nende taotlemise tingimused ja korra kehtestab kohaliku omavalitsusüksuse volikogu.

- NB! KOKS § 22 lg 1 p 5 ja lg 2

KOV garantii kolm tasandit

- **Õigussubjektsuse garantii** – eesmärgiks tagada vertikaalne võimude lahusus, st kohaliku omavalitsemise olemasolu ja KOV koht avaliku halduse organisatsioonis (eri haldusekandjad on omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteemis);
- **Institutsiooni garantii** – eesmärgiks tagada KOV kui õiguse institutsiooni, st KOV iseseisev omal vastutusel korraldamine; kaitseb kohalikku omavalitsust seadusandjapoolse kohaliku omavalitsuse ülesannete ringi sekkumise vastu, samuti nõuab, et kohalikul omavalitsusel oleks ülesannete täitmisel vajalik mänguruum;
NB! Ka riigi keskvõimu institutsioon on oluline
- **Subjektiivse õigusliku seisundi garantii** – eesmärgiks tagada KOV-le tema garantii kohtulik kaitse.



Riigikohtu haldureformi otsus 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#)

- “87. Kolleegium leiab, et PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda **keeldu** muuta omavalitsusüksuste piire, sh **lõpetada mõne kohaliku omavalitsuse õigussubjektsus** tingimusel, et seejuures ei kao Eesti õiguskorrast kohaliku omavalitsuse **instituut**.
- Siiski on kolleegium seisukohal, et nimetatud sätetest nende koosmõjus tuleneb **riigivõimule keeld toimida** kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes **meelevaldselt** (edaspidi meelevaldsuse keeld).“
- JuM: “Haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu avalike teenuste pakkumisel ja kaitsta sealsete elanike põhiõigusi. Seega on õigussubjektsuse garantii riive vastu ülekaalukas huvi.” (p 60)

1. Õigussubjektsuse garantii

- Vertikaalne võimude lahusus, st kohaliku omavalitsemise olemasolu ja KOV koht avaliku halduse organisatsioonis (eri haldusekandjad on omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteemis).
- Võime osaleda õigussuhtes (AÕJI). *Kord kaebab KOV riigi kohtusse, kord vastupidi. Linn nõuab vallalt või inimeselt võlga sisse. Inimene kaebab valla kohtusse.*
- KOV-d peavad olemas olema. *Aga kui palju ehk mitu õigussubjekti?*
- KOV üksuste liikide kaitse: valdu ega linnu KOV üksuste liikidena kaotada ei saa.

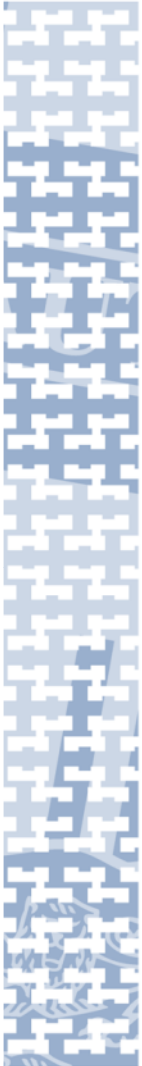
2. Institutsiooni garantii

- Tagab KOV kui õiguse institutsiooni.
- Kaitseb kohaliku omavalitsust Riigikogu poolt kohaliku omavalitsuse ülesannete ringi sekkumise vastu.
- Nõuab, et kohalikul omavalitsusel oleks ülesannete täitmisel vajalik mänguruum. *Meenuta SHS näide.*
- KOV-i iseseisev, omal vastutusel korraldamine (PS §-d 154 ja 160).
- *Mida rohkem riigi ülesandeid KOV-le, seda vähem aega ja raha oma KOV ülesannete jaoks – KOV institutsiooni nõrgendamine.*



•
Seadusega võib/peab kaitsma KOV institutsiooni ja kohalike elanike huve KOV kui AÕJI enda vastu

- Nt 1 – haldusreform
 - Nt 2 - haldusjärelvalve
 - Nt 3 kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise [seadus](#)
- § 32. Finantsdistsipliini tagamise meetmed
- § 34. Netovõlakoormuse ülemmäär
- § 38. Kohustuste võtmisele esitatavad nõuded
- § 44. Raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluse algatamine
- § 47. Saneerimiskava



Tuleneb PS § 154 lõikest 1 ja koosneb:

- 1) universaalpädevus (“kõiki”);
- 2) kohaliku elu küsimused;
- 3) oma vastutus (“otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad [...] iseseisvalt”);
- 4) seaduse reservatsioon (“seaduste alusel”; vt ka PS § 154 lg 2, § 155 lg 2; § 156 lg 2; § 157 lg-d 1 ja 2; § 160) – Riigikogu volitus määrata seadusega garantii sisu.

Riigikogu saab otsustada, mis küsimus on riiklik ja mis kohalik, kuid ta ei tohi seadusreservatsiooni kasutades KOV sisu kaotada.

*Kas KOV vajab kohaliku elu küsimuse lahendamiseks seaduse volitust?
Kas ja kui palju saab haldusjärelevalve käigus kontrollida?*

KOV autonoomia kaitse haldusjärelevalve vastu

SHS

§ 157. Riikliku ja haldusjärelevalve teostamine

(3) Haldusjärelevalvet käesoleva seaduse alusel antud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusaktide **õiguspärasuse** ning **sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi**, samuti riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste vahendite kasutamise üle teeb Sotsiaalkindlustusamet.

VVS

§ 75.1. Haldusjärelevalve

(4) Haldusjärelevalve teise haldusekandja üle hõlmab haldusülesannete täitmise **õiguspärasuse** ja **seaduses sätestatud juhul otstarbekuse** kontrollimist.

Kas võib hinnata otstarbekust?

- PGS

§ 84 lg 1: “Haldusjärelevalvet koolide ja nende pidajate tegevuse **õiguspärasuse üle** teostab Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi järelevalveasutus) eesmärgiga tagada põhi- ja üldkeskhariduse kättesaadavus ja neile võrdsetel alustel juurdepääsetavus, õppe ja kasvatus korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus.”

- Muinsuskaitse seadus

§ 44.1 lg 1: “Riiklikku ja haldusjärelevalvet käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud **õigusaktide nõuete täitmise üle** teostavad Muinsuskaitseamet ning valla- või linnavalitsus vastavalt oma pädevusele juhul, kui valla- või linnavalitsusele on antud järelevalvepädevus Muinsuskaitseameti ja kohaliku omavalitsuse volikogu vahelise halduslepingu alusel (edaspidi korrakaitseorgan).”

Kui sügavale KOV institutsiooni sisse?

- VVS § 75.3

(1) Justiitsministeerium teostab haldusjärelvalvet kohaliku omavalitsuse üksuste **haldusaktide õiguspärasuse üle** ning Rahandusministeerium seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kohaliku omavalitsuse üksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

(4) Kui valdkonna eest vastutav minister leiab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku **ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.**

- *Kuidas mõista sõna „haldusakt“?*

3. Subjektivse õigusliku seisundi garantii

Eesmärk: tagada KOVü-le tema garantii kohtulik kaitse

- Tuleneb: PS § 154 lg 1 (enesekorraldusõigusest – RKHKm, 3-3-1-43-10, p 22)
- EKOH art 11: KOVü-tel on õigus taotleda kohtulikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba teostamine ja respekt selliste KOVi printsiipide suhtes, mis on sätestatud PS-s või siseriiklikus seadusandluses
- **Vahetu kaitse Riigikohtus**
- PSJKS § 7: volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-ga vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOVi põhiseaduslike tagatistega.

- Vaidlustada saab ka õigustloova akti andmata jätmist, kui see rikub garantiid (PSJKS § 4 lg-d 1 ja 2, § 7; RKÜKo, 3-4-1-8-09, p 74; RKPJKo, 3-4-1-26-14, p 47.1)

Jõelähtme vald vs. Riigikogu - õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid KOVpü-le PGS § 83 lg-ga 1 pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest, kui KOVü on taganud võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis. 09.11.2017, [5-17-8](#)

- Taotluse lubatavuse eeldused (3): - taotluse esitamine PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti suhtes, - vaidlustatud õigusakt või selle säte peab olema vastuolus KOVi põhiseaduslike tagatistega, - taotluse peab esitama KOV volikogu.

NB! Garantii riive võimalikkus ei ole taotluse lubatavuse eeldus (RKÜKo, 3-4-1-8-09).

KOV kaitse muud võimalused

- Vabariigi President (PS § 107 juhud)
- õiguskantsler (PS § 142 juhud ja välislepingute PS-le vastavuse kontroll)
- halduskohus (PS § 152)

HKMS § 44 lg 4: KOVü võib esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sh omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks.

HKMS § 44 lg 5: KOVü võib esitada kaebuse ka juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle KOVü ülesannete täitmist.

Kas Tartu linnal on subjektiivne õigus kaevata riik kohtussetelluloositehase eriplaneeringu algatamise tõttu?

Haldusreform:

PS § 154 ja § 158; RKPJKo 3-4-1-3-16 HRS põhiseaduspärasuse kohta + lahendid Vabariigi Valitsuse sundühendamismääruste kohta
sundühendamise regulatsiooni formaalne põhiseaduspärasus

- KOV üksuste sundühendamise delegeerimine Vabariigi Valitsusele

- menetlusnõuded KOV üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel Vabariigi Valitsuse algatusel

- põhjendamise standard ja tõendamiskoormis

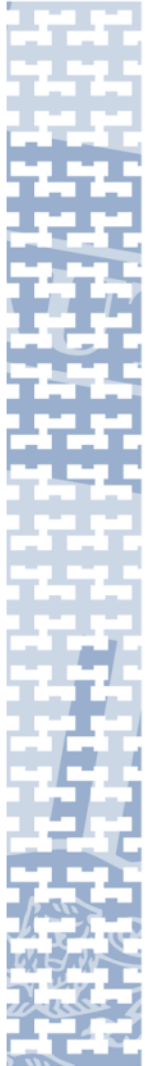
sundühendamise regulatsiooni materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli kriteeriumid

- meelevaldsuse keeld

- HRS § 9 lg 2 ls 3 positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lg 5 asjaoludest + vajalikkus ja otstarbekus KOVü miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVü võimekuse tagamiseks.

Finantsgarantii (PS § 154, § 157 lg 2; EKOH art 9) õiguslik kaitse

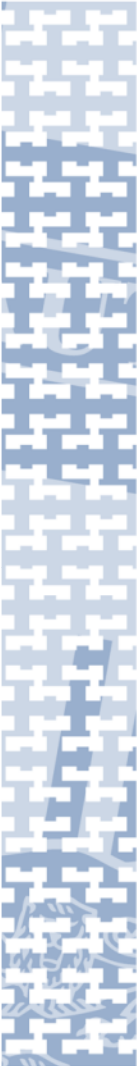

- kui omavalitsuslike ülesannete rahastatus langeb mõnes KOV-s allapoole minimaalselt vajalikku taset, saab KOV ühe võimalusena esitada riigile taotluse täiendava raha eraldamiseks, ja juhul, kui taotlus jääb rahuldamata, pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 44 lg 5). Kaebuse läbivaatamise käigus saab halduskohus hinnata ka KOV rahastamist reguleerivate sätete põhiseaduspärasust (RKPK, 3-4-1-23-15, p 92)
- asjakohaste kohtulahendite olemasolul pole haldusekandjate vaheliste rahastamise küsimuste kestev lahendamine kohtuvõimu vahendusel mõistlik. Esmajärjekorras tuleb kasutada ökonoomsemaid haldusesiseseid menetlusi (RKHK, 3-3-1-41-15, p 21; 3-3-1-38-15, p 92)



- kui õigustloova akti andmata jätmise tõttu pole KOV-le tagatud raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus või riigieelarvest pole eraldatud piisavalt raha riiklike ülesannete täitmiseks, samuti juhtudel, mil KOV-le on muul viisil õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju, võib ta I. astme halduskohtus esitada kahju hüvitamise nõude (RVastS § 14) ja taotleda õigustloova akti andmata jätmise PS-ga vastuolus olevaks tunnistamist. PSJKS § 9 lg 1 ja § 15 lg 1 p 2/1 on seotud RVastS § 14 lg-ga 1 ja seetõttu määratud toimima üksnes koos õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudega (RKÜK, 3-4-1-3-07, p 29; 3-4-1-8-09, p 74)

Finantsgarantii õiguslik kaitse (PS § 154, § 157 lg 2; EKOH art 9)

- /olukorras, kus riik on jätnud täitmata RKPJK otsuse ega ole lahendanud põhiseadusvastast olukorda seoses KOV-te kohustusega osaleda eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmisel/: **kui Riigikogu ei ole kehtestanud seadusega normi, mis näeks ette KOV-tele raha eraldamise, ei takista see raha eraldamiseks halduskohtule kohustamiskaebuse esitamist. Õiguslik alus** (seni, kuni riigi rahaline kohustus KOV-te ees kehtestatakse seadusega): RKPJKo, 3-4-1-26-14.
- Sellises olukorras võib KOV oma õiguste kaitseks esitada **kohustamiskaebuse riigi vastu** (HKMS § 37 lg 2 p 2, § 44 lg 4).



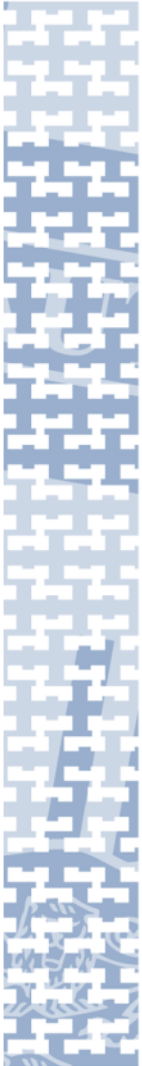
- Juhul kui KOV enda põhiülesande täitmine peaks kohtumenetluse kestuse tõttu osutama raskendatuks või võimatuks, on kohtul õigus kaaluda **esialgse õiguskaitse rakendamist ning vajaduse korral kohustada riiki eraldama vaidlusalused summad KOV-le enne vaidluse lõppu** HKMS §-des 249-254 nimetatud alustel ja korras – RKPJK, 3-3-1-84-14, p 15; vt ka RKHK, 3-3-1-41-15, p 18.

- Fin.garantii rikkumise tõendamiseks peab KOV näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Ta peab ära näitama ülesanded, mis võivad rahapuudusel täitmata jääda (RKÜK, 3-3-1-46-03, p-d 35-36; 3-4-1-8-09, p 50).

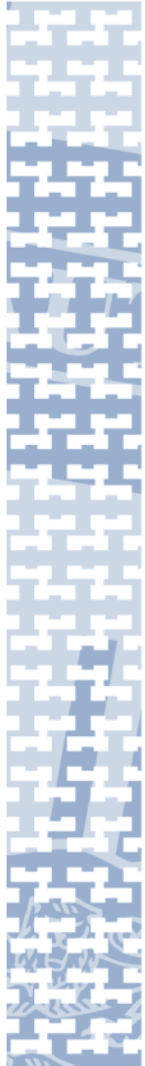
II Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete eristamine

- Kohaliku omavalitsuse täidetavad kolme liiki ülesanded (riiklikud, KOV kohustuslikud, KOV vabad) *SHS ülesannete jaotus*
- **Kohaliku elu küsimused** on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis:
 - tõusetuvad/võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega
 - ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või Põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.
- KOKS § 6: sotsiaalabi ja -teenused, vanurite hoolekanne, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajandus, veevarustus ja kanalisatsioon, heakord, jäätmehooldus, ruumiline planeerimine, valla- või linnasisene ühistransport ning valla teede ja linnatänavate korrashoid - juhul kui neid ülesandeid ei ole antud seadusega kellegi teise täita.

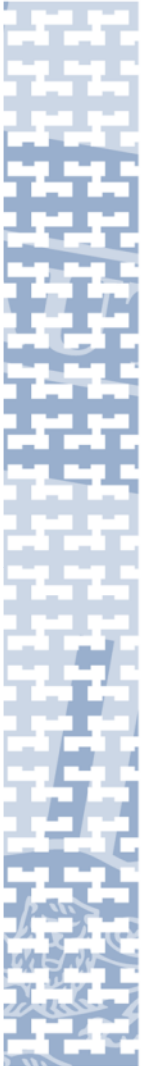
•



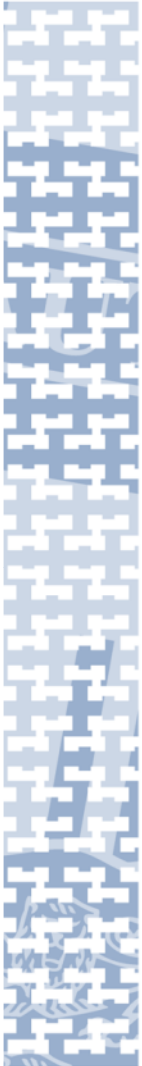
- **Riiklikud ülesanded KOV-le**
- *Oht kahjustada KOV institutsiooni, kui KOV-l ei jää aega ega ressursi oma KOV ülesannete täitmiseks.*
- Avalik huvi ja otstarbekus + subsidiaarsus.
- EKOH art 4 lg 3: avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatult kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid ning kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma üleande ulatust ja iseloomu ning tõhususe ja säästlikkuse nõudeid.
- PS § 154 lg 2 – seaduse nõue + rahastamine täies mahus.
- Riigi ülesanded – olulisusest lähtuvalt lahendada küsimus terves riigis ühtemoodi + traditsioonilised riigi ülesanded (seadusloome, kohtud, politsei, prokuratuur, karistusvõim).



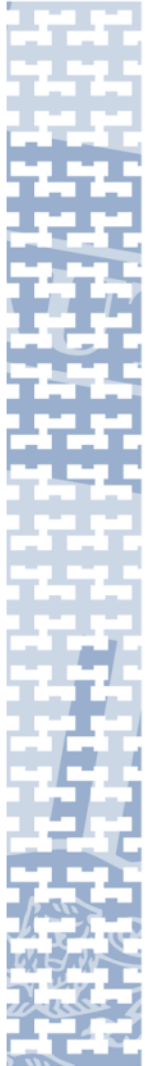
- Põhiõiguste piirangute loomine – traditsiooniliselt Riigikogu monopol, aga...
- PS § 3 – ainult Riigikogu peab/saab otsustada neid küsimusi, mis on Põhiseaduse seisukohalt olulised. Õiguste ja vabaduste piiramine on oluline küsimus.
- PS § 26 Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.
- Vähem intensiivseid piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22) ning tulenevalt asjaolust, et seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, võib seadus määratleda raamid, mille sees saab seadust täpsustada (RKPKo 17.03.1999, nr 3-4-1-1-99, p 14).
- Sellisel kujul on nt ka KOV eeskirjad põhiseaduspäraseid (KOKS § 22 lg 1).



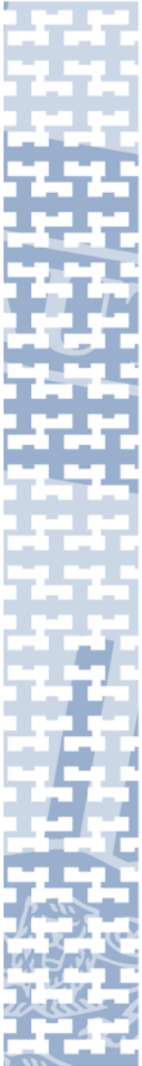
- Riigi tuumikülesandeid KOV-le üle anda ei tohi
- "Seda, mida Põhiseaduse järgi on [...] kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel." 12.01.1994 otsus nr. III-4/A-1/94.
- 11.05.2008 otsus nr 3-1-1-86-07: [...] ei võimalda põhiseadus delegeerida kõiki riigivõimu volitusi, samuti peab delegeerimise viis olema kooskõlas Põhiseadusega. [...] neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu **tuumikfunksiooni**, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule." [...] Mida ulatuslikumad on mingis valdkonnas põhiõiguste piiramise legaalsed võimalused, seda vastutusrikkamalt peab riik toimima isikute kaitsmisel ja sellise olukorra kujundamisel, mis peab vältima põhiõiguste põhjendamatud riived."



- "[i]segi kui alaealiste järelevalvetuse ärahoidmine on kohaliku elu küsimus, ei saa kohaliku omavalitsuse organ alaealiste liikumisvabaduse piiranguid kehtestada, sest Põhiseaduse § 34 sätestab ühemõtteliselt, et liikumisvabadust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Seadusega alaealiste liikumisvabaduse võimaliku piiramise juhtude ja korra sätestamisel võib aga kohaliku omavalitsuse organil olla õigus otsustada liikumisvabaduse piirangute rakendamist kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil." 06.10.1997 otsus nr 3-4-1-3-97
- „Tallinna vanalinna sissesõidu tasu tuleb käsitada mitte teenustasuna, vaid erieesmärgiga kohaliku maksuna. Põhiseaduse § 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada ja koguda makse üksnes seaduse alusel. Selles sättes tähendab tingimus seaduse alusel seaduse reservatsiooni, mille järgi kohaliku maksu kehtestamise volitus peab tulenema vastavast seadusest.” 22.12.1998 otsus nr 3-4-1-11-98



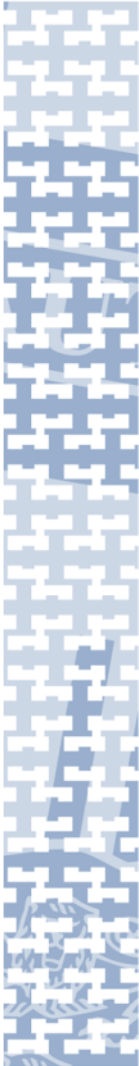
- *Kelle huvidest (riigi v KOV) tulenev ülesanne on:*
 - *matusetoetuse maksmine (18.04.2018 nr [6-4/180301/1801877](#))*
 - *Kohtla-Järve võlgadesse uppunud majade ja ühistute probleemi lahendamine*
 - *joobes inimese koju või kainenema toimetamine (02.03.2017 nr [18-2/170255/1700953](#))*
 - *muinsuskaitse (16.11.2017 nr [7-8/171373/1705196](#))*
 - *keskkonnakaitse*
 - *Eriplaneering ja tselluloositehas Tartusse*
 - *planeerimine ja ehitamine*
 - *jõu kasutamine ja korrakaitse*
 - *Sünni ja surma registreerimine*
- *Miks?*



- **Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded** - sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab (nt SHS inimväärikuse kaitse).
- Ülesande täitmise kohustus võib olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel). *KOKS § 6 lg 2*
- Põhimõtteliselt on KOV kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha.
- [kohustuslike KOV ülesannete ja KOV täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend](#). Lk 5

- Mõtlemise abi: Rahandusmonisteeriumi juhend: Loe lisaks: [kohustuslike KOV ülesannete ja KOV täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend \(382.51 KB, PDF\)](#).

1. Kohaliku elu küsimuste määratlemine: ...
2. KOV täidetavate riiklike ülesannete määratlemine
3. Valdkondades, kus ei ole ülesande sisust selge selle kuulumine kohaliku elu küsimuste või riigielu küsimuste hulka, tuleks lähtuda järgnevast: ...



- **KOV vabatahtlik ülesanne** - täitmine toimub lisaks elanike minimaalse elustandardi kindlustamisele (nt elamuehituse soodustamine; spordi- ja puhkerajatiste ehitamine ja ülalpidamine; rahvapäevikoolide, raamatukogude, muuseumide, teatrite asutamine; elanike transpordi korraldamine jne). Ü.Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Juridica 1998, nr 6, lk 305-313.
- Riigikohus 08.03.2011 nr [3-4-1-11-10](#): „Sünnitoetuse maksmine sõltumata perekonna sissetulekust on kohaliku omavalitsuse enesele võetud kohalik ülesanne. [---] Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, milliseid toetusi, soodustusi ja teenuseid ta pakub lisaks põhiseadusest ja seadusest tulenevatele kohustuslikele teenustele.“
- Kas KOV-1 ikka on piisavalt raha? Seaduste mõju.
- Nt Tulumaksuseadus § 5 lg 1: residendist füüsiliste isikute makstud tulumaks laekub järgmiselt: 1)... maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,86% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust; *Kui aga 30%, 60%?*

Omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadus – RT I, 04.07.2017, 2.

KOV-tele anti:

- piirkondliku arendustegevuse korraldamine
- maakonnaliinide korraldamise ülesanne piirkondlikele ühistranpordikeskustele
- KOKS-sse lisati regulatsioon KOV ühisametite ja –asutuste moodustamiseks
- paindlikumad lahendused maakondlike omavalitsusliitude tegevuse korraldamisel
- võimalus moodustada maakondlike omavalitsusliitude asemel piirkondlikke omavalitsusliite

Omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded, nende täitmise pädevus ja rahastamine

PS § 159: KOV-l on õigus moodustada teiste KOV-dega liite ja ühiskasutusi

Avalike ülesannete täitmine omavalitsusliidu kaudu (KOLS)

Liidu täidetavad omavalitsuslikud ülesanded

Liit täidab omavalitsuslikke ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud liidu üldkoosolek. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel.

Liit täidab omavalitsuslikke ülesandeid nende KOVü-te eest, kelle volikogu on otsustanud ülesande liidu kaudu ühise täitmise.

Avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

Seadusega või selle alusel KOV-le pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

Liidu täidetavad riiklikud ülesanded

Liit täidab ülesandeid, mis on talle pandud seadusega või seaduse alusel.

Liit võib sõlmida valitsusasutusega lepingu, mille alusel ta võtab täita riikliku ülesande.

Riikliku ülesande võtab liit täita juhul, kui ükski liitu kuuluv KOVü ei ole selle vastu.

Seadusega või seaduse alusel liidule pandud ülesande täitmisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded, nende täitmise pädevus ja rahastamine

PS § 159: KOV-l on õigus moodustada teiste KOV-dega liite ja ühisasutusi

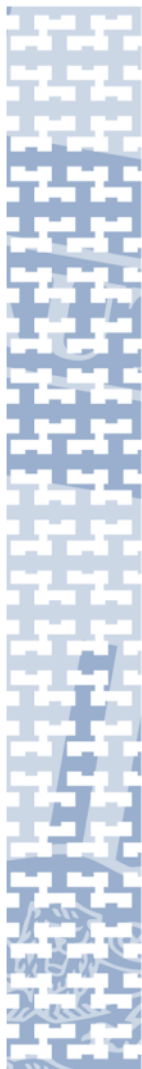
KOKS § 6/1

- KOV-de ülesanne on ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist

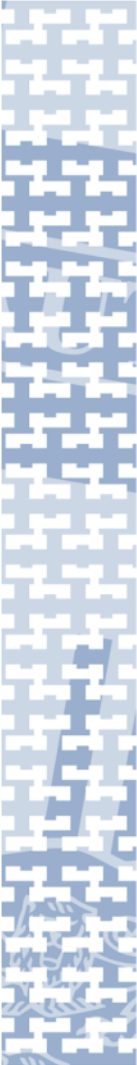
- see ülesanne antakse kõigi maakonna KOV-de otsustega täitmiseks:

▪ maakondlikule KOV liidule või piirkondlikule liidule (toetatakse REA-st – vt riigihalduse ministri 20.12.2017 määrus nr 101)

- koostöökokkuleppe alusel ühele KOV-le
- mõnele teisele KOVde KOKS § 62 lg-tes 1 ja 2 nimetatud koostööorganile (ühisasutus või –amet)
- KOV-de/KOV liidu asutatud MTÜ-le või SA-le



- Ühisameti haldusakti käsitatakse selle KOVi haldusaktina, kelle nimel ühisamet haldusakti andis. Ühisameti ülesannete täitmisel ja haldusaktide andmisel kohaldatakse selle KOVi õigusakte, kes on halduslepinguga volitanud ühisameti ülesannet täitma.
- Ühisameti või –asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine, selle põhimääruse kinnitamine, ühisameti struktuuri ning teenistuskohdade koosseisu ja palgajuhendi kehtestamine on volikogu ainupädevuses.
- Ühisameti või –asutuse moodustamine otsustatakse koostöös osalevate KOV volikogude volitusel valla- ja linnavalitsuste vahel sõlmitud halduslepinguga ning moodustatakse volikogude kehtestatud ühisameti või –asutuse PM-ga.
- Ühisameti või –asutuse strateegiliseks juhtimiseks ja tegevuse koordineerimiseks moodustatakse volikogude esindajatest ja ekspertidest alaline nõukogu (e/m, asee/m, liikmed).

- 
- Kui KOV ei ole otsustanud, millise koostööorgani kaudu maakonna arengu kavandamise ja selle elluviimise suunamise ülesannet täita, täidab seda koostööorgan, kelle kaudu on ülesande täitmist soovinud vähemalt 2/3 maakonna selliste KOV-de volikogudest, mille elanike koguarv moodustab vähemalt 2/3 maakonna elanike koguarvust ning mille hulka peab kuuluma ka maakonnakeskuseks olev KOV.
 - KOKS alusel moodustatud ühisameti ja ühisasutuse kaudu KOVi ülesande täitmist loetakse ülesande täitmiseks ühisameti või – asutuse moodustanud KOV-de poolt.



- **Maakonna arengustrateegia**

KOKS § 37/3 ja § 37/4.

- aluseks KOV-de ja koostööpartnerite poolt ühiselt maakonna arengu suunamisel, ühisinvesteeringute kavandamisel, investeeringutoetuste taotlemisel, ühiste ülesannete täitmisel (KOKS § 6 lg 1).
- hõlmab vähemalt 4 eelseisvat aastat
- uuendatakse vähemalt kord selle aja jooksul
- hõlmab:
 - sots.-maj. ja rahvastiku tervise arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi
 - hetkeolukorra valdkondlikku analüüsi
 - mõõdetavaid või hinnatavaid strateegilisi eesmärke, nende täitmiseks vajalikke tegevusi ja viimaste ruumilist paiknemist

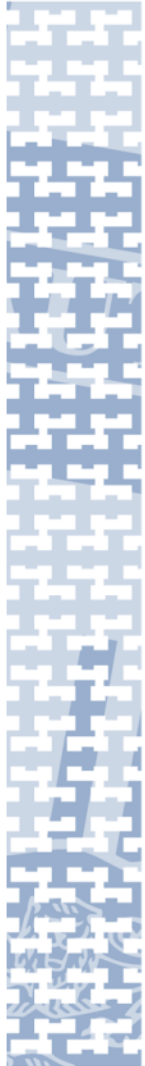
Haldusreformi mõjud

Süsteemse KOV reformi kolm põhielementi:

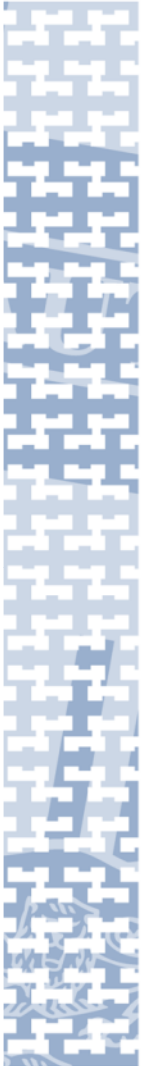
- ülesanded
- ressursid
- territoriaalne alus

Reformi eesmärk: HRS § 1 lg 2

HRS § 9 lg 2 ls 3: haldusterritoriaalse korralduse muutmisel pidi olema positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lg-s 5 sätestatud asjaoludest ning muutmine pidi olema vajalik ja otstarbekas, KOVü miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVü võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lg-st 2 ja §-st 3.



- ETHS § 7 lg 5: Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid:
 - 1) ajaloolist põhjendatust;
 - 2) mõju elanike elutingimustele;
 - 3) elanike ühtekuuluvustunnet;
 - 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
 - 5) mõju haldussuutlikkusele;
 - 6) mõju demograafilisele situatsioonile;
 - 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;
 - 8) mõju ettevõtluskeskkonnale;
 - 9) mõju hariduslikule olukorrale;
 - 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.
- + finantsvõimekus



- Vabariigi Valitsuse prognoosotsus.
- *Mis sellest asjaolust tuleneb?*
- *Kas positiivne mõju kõikide kriteeriumide lõikes?*
- *Positiivne mõju kellele?*
- *Mida sai kohus hinnata?*
- *Millal saab üldse reformi tulemusi sisuliselt hinnata?*

III Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete täitmise rahastamine

- Finantsgarantii

PS § 157.

Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

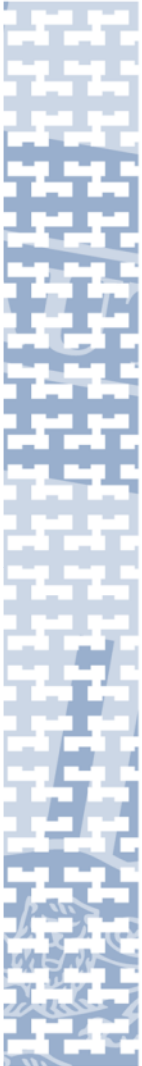
Garantii mõistmiseks 16. märtsi 2010 otsus [3-4-1-8-09](#)

- Kohaliku omavalitsuse eelarve iseseisvus - valla- või linnaeelarve on riigieelarvest lahutatud ehk ei moodusta osa riigieelarvest.
- EKOH art 9 - rahaliste vahendite piisavuse ja KOV-le pandud kohustustele vastavuse nõue, rahandussüsteemi mitmekülgsus ja paindlikkus (muutustega kohanemiseks), toetusmehhanism väiksemate rahaliste vahenditega KOV-dele, laenuvõtmise lubatavus.

Riikliku ülesande delegeerimine

PS § 154 lg 2: KOV-le võib panna kohustusi ainult **seaduse alusel** või **kokkuleppel** kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

- Seaduse alusel: seadus, seadlus, määrus, haldusleping
- **Seadus**: nt rahvastikuregistri seadus: § 40. Elukohateade
- § 88. Rahvastikuregistri pidamist finantseeritakse riigieelarvest Siseministeeriumi eelarves eraldi ettenähtud vahenditest ja ...



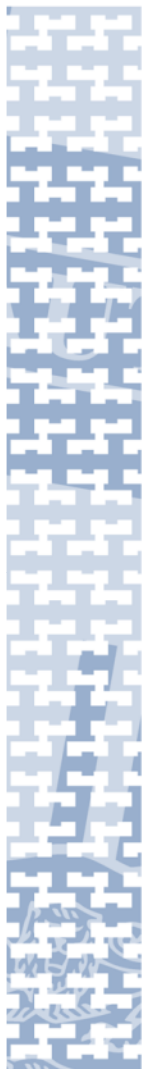
- *Maavalitsuste kaotamise seadus:*
Maavalitsuste ülesanded kohalikule tasandile:
 - rahvastikutoimingud (maakonnakeskuse kohalikud omavalitsused);
 - ühistranspordi korraldamine läbi ühistranspordikeskuste (kohalikud omavalitsused ühiselt);
 - maakonna arendustegevus: maakonna arengustrateegia koostamine, väliskoostöö, arendusprojektid jm (kohalikud omavalitsused ühiselt);
 - tervisedendus ja maakonna turvalisuse alase koostöö koordineerimine (kohalikud omavalitsused ühiselt);
 - kultuurivaldkonna ülesanded (kohalikud omavalitsused ühiselt);
 - alaealiste õigusrikkujatega seotud ülesanded (kohalikud omavalitsused);
 - saarevahi töö (kohalikud omavalitsused);
 - valimiste korraldamine (kohalikud omavalitsused);
 - asendushoolduse korraldamise lepingute sõlmimine (kohalikud omavalitsused).

Riikliku ülesande delegeerimine

- “Kuna valimiste korraldamise näol on tegemist riikliku ülesande täitmisega, kantakse valla- ja linnasekretäri valimiste ettevalmistamise ja korraldamise kulud Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel ning rahvahääletusel riigieelarvest (vt nt kehtiv RKVS § 64, seadust muuta ei ole vaja). Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatakse, et valla- ja linnasekretäri kulud kaetakse valla- või linnaeelarvest (eelnõu KOVVS § 58 lg 1-2).” [432 SE](#)

Määrus: kui tegu on KOV enesekorraldusõiguse vähemintensiivse riivega ja seaduses eksisteerib täpne, selge ja piirangu intensiivsusele vastav volitusnorm (RKÜK, 3-3-1-41-06, p 22; 3-4-1-8-09, p 160; RKPJK, 3-4-1-14-08, p 34).

Kokkulepe = haldusleping



Muinsuskaitseseaduse § 9 lg 2: valla- või linnavalitsus võib täita muinsuskaitsealaseid riiklikke kohustusi Muinsuskaitseameti ja KOV volikogu vahelise halduslepingu kohaselt.

Kohalike maksude seaduse § 3 lg 6: volikogu ning Maksu- ja Tolliamet võivad sõlmida kohaliku maksu kogumiseks halduslepingu. Lepingu sõlmimise ja täitmisega seotud kulud kaetakse valla- või linnaeelarvest.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 77 lg 1: Sotsiaalkindlustusamet volitab erihoolekandeteenuse osutamise halduslepinguga täitmiseks ühele või mitmele erihoolekandeteenuse osutajana tegutsevale või tegutseda soovivale füüsilisest isikust ettevõtjale, juriidilisele isikule või kohaliku omavalitsuse üksusele.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7/1 lg 3: valdkonna eest vastutav minister võib gümnaasiumi pidamise halduslepinguga üle anda vallale või linnale või eraõiguslikule juriidilisele isikule vastavalt halduskoostöö seadusele. Halduslepingu täitmise üle teostab järelevalvet Haridus- ja Teadusministeerium.

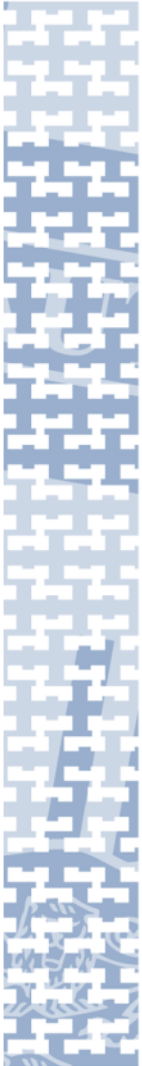
Riikliku ülesande rahastamine

PS § 154 lg 2 ls 2: Seadusega KOVle pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

KOV-l on õigus sellele, et talle seaduse alusel (ka halduslepinguga) pandud riiklik ülesanne rahastataks täiel määral REA-st (RKÜK, 3-4-1-8-09, p 74; RKPJK, 3-4-1-1-10, p 75).

Riik ei tohi panna KOVi sundolukorda, kus on valida, kas võtta riikliku ülesande täitmine ja rahastamine enda kanda või kannatada kahju ülesande täitmata jätmise tõttu (RKPJK, 3-4-1-1-10, p 75).

Olukord, kus KOV peab riiklike ülesannete täitmiseks leidma raha omavalitsuslike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid ülesandeid täita, on PS § 154 lg 2 ls-ga 2 vastuolus (RKÜK, 3-4-1-8-09, p 74).

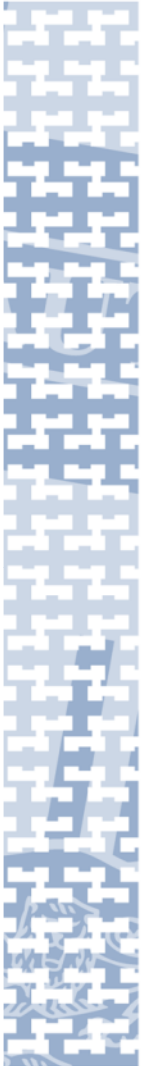


PS § 154 lg 2 ls 2 nõuab, et KOV-l oleks mõistlik võimalus tõendada, et talle riiklike kohustuste täitmiseks laekuv raha ei kata riiklike ülesannete täitmiseks vajalikke kulusid. Selleks on vaja, et seadused, mis panevad KOV-le ülesandeid, määraksid kindlaks, kas need ülesanded on omavalitsuslikud või riiklikud. Samuti peab valitsema selgus selles, milline raha on KOVü-le ette nähtud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ning milline seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks.

PS § 154 lg 2 ls 2 nõuded:

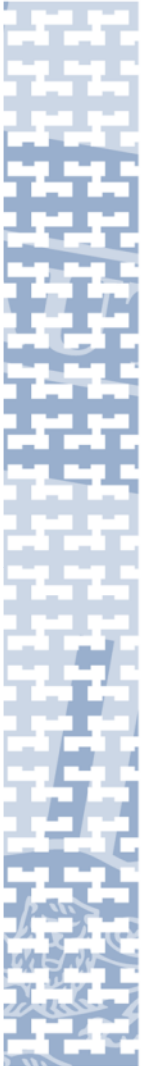
- kulutuste katmine REA-st (vt PS § 115 lg 1): kõikehaaravus ja läbipaistvus

REA-s peab selgelt ja läbinähtavalt olema kindlaks määratud see, kui palju ühe või teise KOVü-tele pandud riikliku ülesande täitmiseks raha eraldatakse. See, kuidas mingi riikliku ülesande täitmiseks eraldatav raha jaotub KOVü-te vahel, ei pea kajastuma vahetult REA-s, vaid võib olla määratud REA alusel antavates õigusaktides (RKÜK, 3-4-1-8-09, p 76).



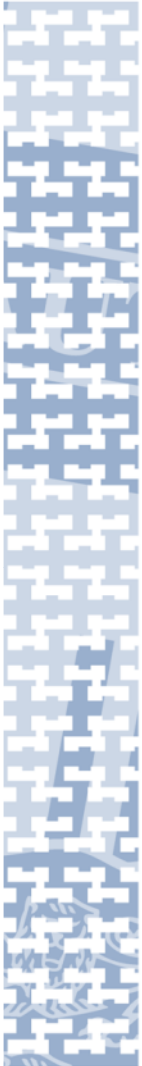
PS § 154 lg 2 ls 2 nõuded:

- finantstagatis on sätestatud reeglina, mida on rikutud juhul, kui KOV-le seadusega pandud riikliku ülesande täitmisega seotud kulusid ei kaeta riigieelarvest, sh kui neid kaetakse üksnes osaliselt. (RKPJK, 3-4-1-3-16, p-d 185, 192, 194, 195)
- sotsiaalselt olulise riikliku ülesande täitmiseks tuleb vajalikud vahendid eraldada õigeaegselt ja viisil, mis ei sea ülesande täitmist sõltuvusse konkreetse KOVü finantsvõimekusest (RKPJK, 3-3-1-38-15, p 13).
- Ilma õigusliku aluseta ei tohi KOVü kasutada talle mingi riikliku ülesande jaoks eraldatud raha teiste riiklike kohustuste või omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (RKÜK, 3-4-1-8-09, p 77).
- Seadusega KOVü-tele pandud riiklike ülesannetega seotud kulude suurus peab olema nende konkreetsete ülesannetega otseses seoses (kulupõhine rahastamine). Kulupõhise rahastamise kaks tasandit:
 - on kindlaks määratud, kui palju on ühe või teise riikliku ülesande täitmiseks vaja raha;
 - tuleb kindlaks määrata, kui palju vajab selliste ülesannete täitmiseks raha iga KOVü.



RES § 51:

- riikliku ülesande kulude katmise aluseks on keskmine arvutatud kulu või tegelik kulu;
- kui riikliku ülesande kulud kaetakse seaduses sätestatud arvnäitajate alusel, määratakse keskmise kulu arvutamise põhimõtted või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted Vabariigi Valitsuse määruses toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimuste ja korra kohta;
- kui riikliku ülesande kulud kaetakse ministeeriumi eelarvest juhtumipõhiselt, kehtestab minister määrusega:
 - 1) riikliku ülesande kulude katmise keskmise kulu arvutamise või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted;
 - 2) kulude katmise taotluse esitamise ja menetlemise korra.



RES § 51:

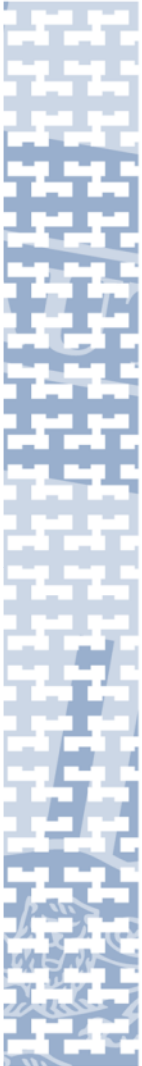
- riikliku ülesande kulude katmise ulatus igaks aastaks määratakse REA-ga;
- REA eelnõu seletuskirjas tuleb esitada info iga riikliku ülesande kulude katmiseks antavate vahendite suuruse ja nende andja kohta.

Läbirääkimised:

KOVü-te ning üleriigiliste KOV liitude esindajad ja Vabariigi Valitsuse esindajad peavad läbirääkimisi eesmärgiga kokku leppida järgmistes küsimustes:

- 3) KOVü-le seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtted;

Saavutatud kokkulepped kajastuvad eelarvestrateegias, riigieelarve eelnõus, seaduseelnõus või mõnes muus õigusaktis. Küsimused, milles kokkulepet ei saavutata, otsustab Vabariigi Valitsus eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamisel.



TÄNAME!

Helen Kranich
Vallo Olle

sisekaitse.ee