

# KOHALIKU OMAVALITSUSE FUNKTSIONEERIMINE JA ÕIGUS

SANDER PÖLLUMÄE

Õppematerjal on koostatud aines "Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus" ning vastab Sisekaitseakadeemia halduskorralduse rakenduskõrgharidusõppe õppekavas määratud sisule ja mahule konspekti koostamise aja seisuga. Konspekti koostamisel on arvestatud, et üliõpilane on läbinud ained "Sissejuhatus õigusesse", "Sissejuhatus avalikku juhtimisse", "Haldusõiguse üldosa I", "Riigiõigus", "Mikro- ja makroökonomika" ja "Avaliku sektori ökonomika" ning nende ainete küsimusi uuesti ei käsitleta.

Konspektis viidatud õigusaktide (seadused, Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused jt) normatiivne seis on 01. august 2003.a. Kui akti kasutatakse muus redaktsioonis, on vastava redaktsiooni kuupäev eraldi viitamisel välja toodud. Õigusaktidele tekstisisesel viitamisel kasutatakse järgmisi lühendeid (muud lühendid on selgitatud lahti lühendi esmakasutamisel või on kasutatud akti täisnime):

|        |  |
|--------|--|
| PS     | - Eesti Vabariigi põhiseadus                     |
| EKOVH  | - Euroopa kohaliku omavalitsuse harta            |
| KOKS   | - kohaliku omavalitsuse korralduse seadus        |
| HMS    | - haldusmenetluse seadus                         |
| HKMS   | - halduskohtumenetluse seadus                    |
| KovVVS | - kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus |
| KohMS  | - kohalike maksude seadus                        |
| MKS    | - maksukorralduse seadus                         |

ISBN 9985-67-090-6

© Sisekaitseakadeemia, 2003

Sisekaitseakadeemia  
Kase 61 12012 Tallinn  
september 2003

## Sisukord

|   |    |
|---|----|
| Eessõna .....   | 4  |
| Sissejuhatus .....  | 5  |
| I. Eesti Vabariigi territoorium, haldusterritoriaalne korraldus ja haldusjaotus ..... | 6  |
| 1. ptk. Haldusterritoriaalne korraldus .....  | 6  |
| 2. ptk. Haldusjaotus Eesti Vabariigis .....   | 9  |
| II. Kohaliku omavalitsuse korraldus .....   | 10 |
| 3. ptk. Kohaliku omavalitsuse mõiste .....  | 10 |
| 4. ptk. Kohaliku omavalitsuse põhimõtted .....  | 10 |
| 5. ptk. Volikogu ja volikogu valimine .....   | 12 |
| 6. ptk. Valitsus ja valitsuse moodustamine .....                                      | 27 |
| 7. ptk. Vallasekretär ja linnasekretär .....  | 32 |
| 8. ptk. Omavalitsusorganite koostöö ja pädevusjaotus .....                            | 33 |
| 9. ptk. Osavald, linnaosa ning valla- ja alevivanemad .....                           | 34 |
| III. Kohaliku omavalitsuse toimimine .....  | 40 |
| 10. ptk. Kohaliku omavalitsuse oma- ja võõrhaldus .....                               | 40 |
| 11. ptk. Kohaliku omavalitsuse ülesanded .....  | 41 |
| 12. ptk. Kohaliku omavalitsuse õigusaktid .....                                       | 42 |
| 13. ptk. Kohaliku omavalitsuse arengukavad .....                                      | 50 |
| 14. ptk. Kohaliku omavalitsuse eelarve .....  | 51 |
| 15. ptk. Kohaliku omavalitsuse vara .....   | 58 |
| 16. ptk. Kohalikud maksud, teenustasud ja koormised .....                             | 60 |
| IV. Järelevalve omavalitsuse üle .....  | 66 |
| <br>  |    |
| Näide 1: Volikogu liikmete volituste peatamise otsus .....                            | 14 |
| Näide 2: Linnavolikogu alaliste komisjonide moodustamise otsus .....                  | 16 |
| Näide 3: Linnavolikogu valimiste korraldamise otsus .....                             | 20 |
| Näide 4: Linna valimiskomisjoni moodustamise otsus .....                              | 21 |
| Näide 5: Linna valimisjaoskondade moodustamise määrus .....                           | 22 |
| Näide 6: Linnavolikogu valimistulemuste kindlakstegemise protokoll .....              | 25 |
| Näide 7: Linnavolikogu liikmete registreerimise otsus .....                           | 26 |
| Näide 8: Volikogu esimehe ja aseesimehe valimistulemuste kinnitamise otsus .....      | 27 |
| Näide 9: Volikogu esimehe ja aseesimehe valimise otsus .....                          | 27 |
| Näide 10: Valla- või linnavalitsuse korraldus .....                                   | 47 |
| Näide 11: Linnapea või vallavanema käskkiri .....                                     | 48 |
| Näide 12: Lisaeelarve kinnitamine .....   | 55 |
| Näide 13: Raha eraldamine reservfondist (1) .....                                     | 56 |
| Näide 14: Raha eraldamine reservfondist (2) .....                                     | 57 |
| <br>  |    |
| Joonis 1: Volikogu ja valitsuse koostöö .....   | 33 |
| Joonis 2: Kohalike teenuste ülesandepüstitus, rahastamine ja osutamine .....          | 41 |
| Joonis 3: KOV üld- ja üksikakti eristamine .....                                      | 42 |

# EESSÕNA

*Lugupeetav lugeja*

*See konspekt on koostatud eesmärgiga anda sissejuhatav ülevaade kohaliku omavalitsuse õigusest dogmaatikas ning selle õiguse praktilisest rakendamisest. Dogmaatika mõistmiseks on vaja teada selle ajalugu ja teooriaid – selles osas täiendavad konspekti loengud ning teised loengukursusel soovitatavad ja kohustuslikud allikad. Lisaks tehnilistele teadmistele kohalikust omavalitsusest püüan selle konspektiga tekitada ka huvi kohaliku omavalitsuse kui demokraatliku riigikorralduse alustala vastu.*

*Enne aine sisu juurde minekut vajab vastamist küsimus sellest, miks õpetatakse kohalikku omavalitsust eraldi riigiõiguse kursusest ja miks peab Sisekaitseakadeemia üliõpilane üldse kohalikku omavalitsust õppima. Eriti oluline on viimane küsimus, sest mäletan ise veel hästi, millise üleoleku ja ük skõiksusega suhtusin ise oma juurastuudiumi käigus sellesse ainesse.*

*Kohalik omavalitsus on üks riigiõiguslikke institutsioone. Tema eraldi käsitlemine võiks olla ebaots-  
tarbekas, kui me keskenduksime üksnes kohaliku omavalitsuse õiguslikule reguleerimisele - vaatleksi-  
me kohaliku omavalitsuse institutsiooni ja instituuti lahus selle reaalsest toimimisest. Riigiõiguse aine  
raames oleme seda juba korra teinud. Seega võiksime suurendada pelgalt riigiõiguse aine mahtu õp-  
pekavas. Selle aine eesmärk on siiski pretensioonikam. Me püüame käsitleda kohalikku omavalitsust  
mitte lihtsalt õigusliku korraldusüksusena, vaid ka majandusliku, poliitilise, kultuurilise ja sotsiaalse  
üksusena. Kuna konspekt on õigusekeskne, siis on selle aine loengute küsimus just selles, kuidas to i-  
mib kohalik omavalitsus majandusliku, poliitilise, kultuurilise või sotsiaalse üksusena kehtiva õigusli-  
ku korralduse raames.*

*Miks peab üliõpilane seda õppima? Küsimus ei ole ainult selles, et tänane üliõpilane võib ühel päeval  
sattuda tööle kohaliku omavalitsuse üksusesse ning siis vajab ta teadmisi kohaliku omavalitsuse teos-  
tamisest. Ka riigiametnikuna suheldes omavalitsusametnikega või toimides kohalike kogukondadega  
seotud küsimustes, vajab riigiametnik teadmisi kohalikust omavalitsusest. See hämmastav teadmatust  
kohaliku omavalitsuse küsimustes, mida autor on mitmel korral kogunud, suheldes nii riigi- kui ka  
omavalitsusametnikega, kurvastab. Küsimus ei ole selles, et ametnik ei tunneks oma ülesandeid, vaid  
selles, et ametnik ei mõista pahatihti keskkonda, milles ta tegutseb.*

*Üliõpilase jaoks on see ilmselt õppekava üks esimesi multidistsiplinaarseid aineid; esimesi võimalusi  
kasutada seni ainete kaupa lahus omandatud teadmisi üheskoos. Loodetavasti aitab see mõista seni  
omandatud ainete vahelisi seoseid. Tõenäoliselt on lihtsam teha seda väikeste üksuste suhtes enne, kui  
püüda haarata kogu riigi toimimist eri valdkondades tervikuna.*

*Viimaks tuleb tunnistada, et kohalik omavalitsus ei toimi pahatihti selliselt, nagu see toimima peaks.  
Kohalikku omavalitsust tuleb õppida selleks, et teada, kuidas kohaliku omavalitsuse teostamise raa-  
mes toimida, et käituda edaspidi teadlikuma kodanikuna. Nii on teadmised kohalikust omavalitsusest  
vajalikud üliõpilasele ka siis, kui ta edaspidi tööalaselt kohaliku omavalitsusega kokku ei puutu. Vä-  
hemalt autor ise on, teadmiste kasvades riigist ja kohalikust omavalitsusest, tunnetanud ennast teadli-  
kuma ja aktiivsema kodanikuna. Soovin Teile sama ja loodan, et konspekt vastab sellele eesmärgile.*

*Sander Põllumäe  
15. august 2003. a*

## SISSEJUHATUS

Kohalikku omavalitsust nähakse tänase demokraatliku riigikorralduse lahutamatu elemendina. Kuigi demokraatia põhimõte iseenesest ei eelda kohaliku omavalitsuse olemasolu, on see institutsioon siiski levinud kõigi demokraatlikes riikides. Eesti Vabariigis on kohalik omavalitsus mõneti erilises seisundis – ajalooliselt on kohalik omavalitsus eelnenud omariikluse tekkele. Tegutses ju Maapäev Ajutise Valitsuse antud dekreetide alusel omavalitsusliku üksuse organina. Sellele omakorda eelnes suhteliselt pikk periood, kus vallad olid eestlaste juhtida, samas kui keskvalitsus oli "võõrvõimu" kätes.

Sotsioloog Tõnis Saarts leiab koguni: *"Eestlased on selles osas õnnetu rahvas, sest meil pole kunagi olnud oma kuningriiki ega aadelkonda. Keskvõim on olnud alati võõraste käes. Samas kohalik võim on vähemalt 19. sajandist olnud eestlaste hallata. Võõra keskvalitsuse ja omasema kohaliku võimu vastandamine on aga vajutanud rahvuslikku teadvusesse ja Eesti poliitilisse kultuuri sügava jälje. Sellest pole tegelikult lahti saadud ka siis, kui Toompeal on lõpuks omad mehed pukis. Ikka tundub keskvalitsus oma bürokraatia ja võimuambitsioonidega kuidagi võõristust tekitav."*<sup>1</sup>

Kohalik omavalitsus on eestlaste jaoks ja Eesti Vabariigi riigikorras tugev sotsiaalne institutsioon. Ka arutelud Põhiseaduse Assamblees kinnitavad, et kohalikku omavalitsust nähti keskse demokraatia ja omariikluse kandjana<sup>2</sup> ning pidasid vajalikuks seda põhjalikult ka põhiseaduses eneses reguleerida (põhiseaduse garantii). Kohaliku omavalitsuse taastamine, selle olemus ja piirid olid üheks esimeseks iseseisvumise eelse aja suuremaks ülerahvaliku arutelu objektiks, mis kulmineerus, kui ENSV Ülemnõukogu 10. novembri 1989. a võttis vastu "Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kohaliku omavalitsuse aluste seaduse". Selle seaduse § 1 sätestas: *"Kohalik omavalitsus on elanike poolt vahetult või vastavate organite kaudu Eesti NSV seaduste raames kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine, lähtudes elanike huvidest ja vastava haldusterritooriumi arengu iseärasustest."*

1992. a põhiseadusega kehtestati ühiskondlik kokkulepe demokraatliku kohaliku omavalitsuse loomiseks. Põhiseaduses eneses on nimetatud nii kohaliku omavalitsuse üksuste liigid – vald ja linn (PS § 155) – kui ka nende omaülesannete sisu ja maht – kohaliku elu küsimused (PS § 154 lg 1). Põhiseaduse regulatsioon vajas seaduse tasemel konkretiseerimist (PS § 160). Riigikogu võttis 02.juunil 1993. a vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, mis jõustus osaliselt 28.juunil 1993. a (peale Riigi Teatajas avaldamist) ning osaliselt peale 1993. a volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamist (vt KOKS § 67). KOKS jõustumisega said alevid valla seisundi ja vabariiklikud linnad linna seisundi (KOKS § 68). Maakonnad selle seaduse vastuvõtmisega kadusid, kuid maavalitsused ja maavanemad jäid alles (vt KOKS § 70). See ei ole toonud endaga kaasa kohaliku omavalitsuse korralduse teema vaibumist.

Kohaliku omavalitsuse teema on püsinud poliitikute töölaual seoses haldusreformiga. Nägemused kohalikust omavalitsusest on erinevad. Kui ühed pooled kasutavad majanduslikku argumentatsiooni, tuginedes valdavalt kogukondade konkurentsi teooriale, siis selle vastaste seas esitatakse tugevaid ühiskondliku omavalitsuse ja vaba kogukonna teooria väiteid. Täiendavat vürtsi lisab Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast pärinev väitlus subsidiaarsuspõhimõtte üle.

Haldusterritoriaalse reformi pürgimuseks on suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkust nende territooriumi ja elanike arvu suurendamise teel. Nii nähakse haldusterritoriaalses reformis pelgalt haldusüksuste liitmise ja suuruse küsimust. Ajalooliselt on eestlastele 'omasem ja eestlaslikum on hoopis väike vallavalitsus'<sup>3</sup>. Iseasi on see, kas tänased eestlased on enam need eestlased, kes väikest omavalitsust ihkaksid.

<sup>1</sup> Tõnis Saarts (2003) "Kas süüdi on vastutustundetud poliitikud?". – Eesti Päevaleht, 29.juuli 2003.a; kättesaadav aadressil: [http://www.epl.ee/artikkel\\_241399.html](http://www.epl.ee/artikkel_241399.html).

<sup>2</sup> vt Viljar Peep (toim) (1997) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. – Tallinn: Justiitsministeerium, 1997, lk 125; 139; 145; 151; 156; 171; 211–216; 226; 337; 349; 351; 358; 400; 404; 533; 572; 583; 654; 676; 695; 721; 725; 763; 766; 787; 788 ja 790.

<sup>3</sup> Tõnis Saarts (2003) "Kas süüdi on vastutustundetud poliitikud?". – Eesti Päevaleht, 29.juuli 2003.a; kättesaadav aadressil: [http://www.epl.ee/artikkel\\_241399.html](http://www.epl.ee/artikkel_241399.html).

# I. EESTI VABARIIGI TERRITOORIM, HALDUSTERRITORIAALNE KORRALDUS JA HALDUSJAOTUS

## 1. ptk. Haldusterritoriaalne korraldus

PS § 2 lg 1 sätestab unitaariigi põhimõtte (PS § 2 lg 1: "Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik.") ning seda piiratakse lõikes 2 territoriaalse haldusjaotuse nõudega (PS § 2 lg 2: "Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.").

Unitaariigi põhimõtte kohaselt peab riigi territoorium olema üks tervik. Unitaariigi põhimõtte vastandub või eristub just föderaalse riigi põhimõttest ning evib mõtet nende kahe printsiibi võrdluses. Kui föderaalne riik on iseseisvate riikide jagamatu ühendus, siis unitaariigis ei saa olla teisi rahvusvahelise õiguse seisukohalt iseseisvaid subjekte – liidumaid, osariike vms. Viimased eristuvad kohaliku omavalitsuse üksustest sellepolest, et nad on iseseisvad konstitutsioonilised ja rahvusvahelise õiguse subjektid, samas kui kohaliku omavalitsuse üksused on üksnes riigist siseriikliku õiguse mõttes organisatsiooniliselt eraldatud territoriaalse halduse korraldamise üksused. Isegi kui kohaliku omavalitsuse üksused on siseriiklikult konstitutsioonilise õiguse mõttes subjektid, ei evi nad subjekti seisundit rahvusvahelise õiguse mõttes.

Unitaariigi põhimõttega on vastuolus olukord, kus kohaliku omavalitsuse üksused on iseseisvad juriidilised isikud, kellel on subjektiivne õigus oma maatüki suhtes. Kohaliku omavalitsuse üksuse kui juriidilise isiku seisund tuleneb hetkel lihtseadusest (KOKS § 10 lg 1), mitte põhiseadusest. Eesti Vabariigi põhiseadus ega lihtseadused ei taga siiski kohaliku omavalitsuse subjektiivset õigust oma maatükile, vaid piiravad selle menetlusliku õigusega olla ära kuulatud. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 158 sätestab: "Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata." See on üheks põhjuseks, miks hetkel on üldist tunnustust leidnud seisukoht, et kohaliku omavalitsuse üksuse kui juriidilise isiku seisund ei ole põhiseadusega vastuolus.

Haldusterritoriaalne korraldus on Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks.<sup>4</sup> Haldusüksus on haldusjaotusel põhinev, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist.<sup>5</sup> Eesti Vabariigi haldusüksuste nimistu on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrusega nr 159 (RT I 1995, 40, 567; 53, 855; 1996, 55, 997; 76, 1346; 1997, 74, 1236; 1998, 56, 842; 96, 1516; 1999, 31, 427; 45, 522; 52, 564; 52, 568; 53, 579; 57, 606; 64, 643; 2002, 62, 385; 62, 382; 62, 383; 62, 384; 62, 386)<sup>6</sup>. Haldusüksused on iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud.<sup>7</sup>

Haldusüksuse piirid kantakse riigi maakatastri kaardile.<sup>8</sup> Maakatastri pidamise korra kohaselt jaotatakse riigi territoorium katastripiirkondadeks<sup>9</sup> (sic!) – mitte haldusüksusteks – ning katastripiirkond omakorda asumiteks<sup>10</sup>.

Haldusüksuste territooriumitel paiknevad või nende territoorium jaguneb **asustusüksusteks**. Asustusüksused ei ole iseseisvad juriidilised isikud ning neil puudub oma haldusorganisatsioon. Tegemist on territoriaalse arvestuse üksustega. Asustusüksused on arvestuse aluseks riiklikes toimingutes, sealhulgas statistika ja aadressisüsteemi korraldamisel ning registreerimise ja katastrite pidamisel.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 2<sup>1</sup> lg 1.

<sup>5</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 2<sup>1</sup> lg 2.

<sup>6</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=582446>.

<sup>7</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 10 lg 1.

<sup>8</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 4.

<sup>9</sup> Vabariigi Valitsuse 24. jaanuari 1995. a määrusega nr 37 kinnitatud "Riigi maakatastri pidamise korra" p 15.

<sup>10</sup> Vabariigi Valitsuse 24. jaanuari 1995. a määrusega nr 37 kinnitatud "Riigi maakatastri pidamise korra" p 16.

<sup>11</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 6.

Asustusüksused on asula ja asum.<sup>12</sup> Vald jaguneb asulateks, milleks on külad, alevikud, alevid ja val-lasisesed linnad.<sup>13</sup> Valla või linna territooriumi jagunemine asustusüksusteks on **asustusjaotus**. Asus-tusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramine on asustusjaotuse muutmine.<sup>14</sup> Asustusjaotuses te-hakse muudatusi ainult 1. jaanuari seisuga.<sup>15</sup> Asustusüksuste liik, nimi ja lahkmejooned määratakse, lähtuvalt valla- või linnavolikogude taotlustest, Vabariigi Valitsuse poolt määratud alustel ja korras.<sup>16</sup> Asustusjaotust muudetakse järgmistel juhtudel: 1) asustusüksuse senise nime, liigi ja lahkmejoonte muutmisel; 2) uue asustusüksuse moodustamisel; 3) ajaloolise asustusüksuse ennistamisel; 4) olemas-olevate asustusüksuste ühinemisel.<sup>17</sup> Asustusjaotuse muutmiseks esitab valla- või linnavolikogu maa-vanema kaudu siseministrile taotluse vastavalt: 1) valla jaotamise kohta asulateks; 2) linna jaotamise kohta asumiteks või linna eraldi osa asumiks arvamise kohta. Taotlus vormistatakse volikogu otsuse-na, millele on lisatud maakatastri kaart (mõõtkava 1:10 000 või täpsem) nende asustusüksuste kohta, mille lahkmejooni muudetakse. Kaardil näidatakse senised ja taotletavad lahkmejooned.<sup>18</sup> Maavanem edastab kohalike omavalitsuste esitatud materjalid koos oma arvamusega Siseministeriumile ühe kuu jooksul nende saabumisest arvates, kuid mitte hiljem kui jooksva aasta 1. oktoobriks. Siseministee-rium: 1) nõustab ning vajaduse korral abistab kohalikke omavalitsusi ja maavalitsusi asustusjaotuse muutmise seotud küsimuste lahendamisel; 2) vaatab läbi maavanemate esitatud materjalid ja kont-rollib nende vastavust nõuetele; 3) korraldab esitatud materjalidele vajaduse korral ekspertiisi tegemi-se; 4) esitab nõuetekohaselt vormistatud materjalid Vabariigi Valitsusele. Asustusjaotuse ning selles tehtavad muudatused otsustab Vabariigi Valitsus.<sup>19</sup>

Asula liigi määramisel arvestatakse:

- 1) asustusjaotuse ajaloolisi traditsioone ja asula kujunemise ajalugu;
- 2) asula rahvastiku arvu ja paiknemist;
- 3) asula sotsiaalmajanduslikke funktsioone ja arenguperspektiive;
- 4) riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusfunktsioonide täitmist.

Küla on hajaasustusega asula või üldjuhul vähem kui 300 alalise elanikuga tiheasustusega asula.<sup>20</sup> Val-lasisene linn, alev ja alevik on üldjuhul vähemalt 300 alalise elanikuga tiheasustusega asula. Linn, alev ja alevik on linnalised asulad. Küla on maa-asula.<sup>21</sup> Vallasisene linn on linn, mis on ühinenud vallaga seaduses ettenähtud korras ning seetõttu muutunud valla koosseisu kuuluvaks asulaks, millele tema elanike soovil on säilitatud senine linna nimetus.<sup>22</sup> Nime säilitamise garantiid loetakse üheks kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku õigussubjektsuse garantii elemendiks.<sup>23</sup> Alevi ja aleviku eristamiseks mingit sisulist kriteeriumi ei ole sätestatud, vaid eristamine põhineb ajaloolisel taval.

Linn haldusüksusena on samades piirides ka asula.<sup>24</sup> Linn võib jaguneda asumiteks.<sup>25</sup> Asumiks võib arvata ka linna eraldiseisva osa.<sup>26</sup> Asumiteks on linnaosad, sõltumata sellest, kas neil on linnaosa

<sup>12</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 1.

<sup>13</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 2.

<sup>14</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 3.

<sup>15</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 29.

<sup>16</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 5.

<sup>17</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 21.

<sup>18</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 23 ja 24.

<sup>19</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 27–29.

<sup>20</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 8.

<sup>21</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 12.

<sup>22</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 10.

<sup>23</sup> **Ülle Madise** (2001) Kohaliku omavalitsuse garantii 1992.a põhiseaduses. Magistritöö. – Tartu: Tartu Ülikool, õigustea-duskond, riigi- ja haldusõiguse õppetool, 2001, lk 21.

<sup>24</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 3.

<sup>25</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 4.

KOKS § 56 ja 57 tähenduses või mitte. Ainsana on seaduses fikseeritud linnaosade olemasolu Tallinna puhul<sup>27</sup>, teistel linnadel on linnaosade, sh asumite tähenduses, loomine vabatahtlik.

**Haldusterritoriaalse korralduse muutmine** on ühe või mitme uue haldusüksuse moodustamine ühe või mitme senise haldusüksuse baasil. Haldusüksuste piire muudetakse järgmistel juhtudel: 1) haldusterritoriaalse korralduse muutmisel; 2) territooriumiosa ühe haldusüksuse koosseisust teise haldusüksuse koosseisu arvamisel; 3) haldusüksuste piiride korrigeerimisel vastavalt maakorraldus- ja ehitusplaneerimisvajadustele. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine valdade ja linnade osas, samuti valla või linna piiride ja nime muutmise algatamine võib toimuda Vabariigi Valitsuse või asjaomaste volikogude poolt. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise valdade ja linnade osas, valla või linna piiride muutmise, haldusüksuse nime muutmise, valla või linna maakondliku kuuluvuse muutmise või valla või linna seisundi muutmise otsustab Vabariigi Valitsus.<sup>28</sup>

Haldusterritoriaalse korralduse muutmisel tuleb kuulata ära asjassepuutuv kohalik omavalitsus. PS § 158 sätestab: "Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata." EKOVIH Art 5 nõuab mitte üksnes omavalitsusüksuse, vaid kogukonna enda arvamuse väljaselgitamist: "Muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ei tehta kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Kus seadus lubab, võib seda teha rahvahääletuse teel."<sup>29</sup> Haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuse piiride muutmise kaasnep elanike arvamuse väljaselgitamine tähendab nende isikute arvamuse uurimist, kes on kantud valijate arvestuse pidamiseks asutatud riiklikesse registritesse asjaomases vallas või linnas. Elanike arvamuse väljaselgitamise ulatuse otsustab asjaomane volikogu kooskõlas järgmiste alustega: 1) haldusterritoriaalse korralduse muutmise juhul korraldatakse elanike arvamuse väljaselgitamine kõigis asjaomastes omavalitsusüksustes; 2) territooriumiosa ühe haldusüksuse koosseisust teise haldusüksuse koosseisu arvamisel korraldatakse elanike arvamuse väljaselgitamine asjaomasel territooriumiosal; 3) haldusüksuste piiride korrigeerimisel vastavalt maakorraldus- ja ehitusplaneerimisvajadustele elanike arvamuse väljaselgitamist üldjuhul ei toimu, vajaduse korral selgitatakse vaid asjaomaste elanike arvamusi; 4) lisaks eeltoodule võib korraldada nende asjaomaste kinnisasja ning eluruumi kui vallasasja omanike arvamuse väljaselgitamise, kes ei ole antud valla või linna elanikud; 5) valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus vormistatakse volikogu otsusena.<sup>30</sup>

#### VABARIIGI VALITSUS

##### MÄÄRUS

Tallinn, Toompea 11. juuli 2002, nr 228

##### **Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Märjamaa valla (alevi), Märjamaa valla ja Loodna valla osas**

Määrus kehtestatakse «Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse» (RT I 1995, 29, 356; 1996, 42, 808; 1999, 93, 833; 2002, 34, 207) § 3 lõike 1, § 6 lõike 5 ja § 71 lõigete 2 ja 3 alusel.

##### § 1. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine

Senise Märjamaa valla (alevi), senise Märjamaa valla ja senise Loodna valla baasil moodustatakse uus omavalitsusüksus Märjamaa vald.

##### § 2. Piiri kehtestamine

Moodustatava Märjamaa valla piiriks kehtestatakse senise Märjamaa valla ja senise Loodna valla piir, välja arvatud senise Märjamaa valla ja senise Loodna valla vaheline piir.

##### § 3. Asula liigi kehtestamine

Märjamaa kui asula liigiks kehtestatakse alev.

<sup>26</sup> Vabariigi Valitsuse 24. septembri 1996. a. määrusega nr. 233 (RT I 1996, 72, 1268; 77, 1368; 1997, 36, 544) kinnitatud "Asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise aluste ja korra" p 13.

<sup>27</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seaduse § 8 lg 4.

<sup>28</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lg 1, 2 ja 3; § 7<sup>1</sup> lg 2, 3, 4, 5 ja 6.

<sup>29</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus (RTII, 01.01.1994, 95) § 1 ratifitseeriti Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mis on sõlmitud 1985. aasta 15. oktoobril Strasbourg'is. Eesti Vabariik kohustus täitma kõiki harta artikleid tema jurisdiktsiooni all oleval territooriumil (§ 2).

<sup>30</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lg 5.



§ 4. Lahkmejoone määramine

Märjamaa alevi lahkmejooneks määratakse senise Märjamaa valla (alevi) ja senise Märjamaa valla vaheline piir.

§ 5. Muudatuste tegemine riigi maakatastrikaardil

Maa-ametil kanda vajalikud muudatused riigi maakatastrikaardile.

[--]

§ 7. Haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumine

Haldusterritoriaalse korralduse muudatus ja § 6 jõustuvad Märjamaa Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Majandusminister ning teede- ja sideminister peaministri ülesannetes Liina TÕNISSON

Justiitsminister siseministri ülesannetes Märt RASK

Riigikantselei peadirektor riigisekretäri ülesannetes Marten KOKK

## 2. ptk. Haldusjaotus Eesti Vabariigis

Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Maakonnas teostatakse seaduse alusel riiklikku haldamist maavanema ja valitsusasutuste poolt. Vallas ja linnas teostatakse omavalitsuslikku haldamist.<sup>31</sup> Valla ja linna seisund kohaliku omavalitsuse üksusena on tagatud Eesti Vabariigi põhiseadusega, kuid lisaks neile kahele liigile võib moodustada ka teisi omavalitsusliku haldamise liike.<sup>32</sup>

Ajalooliselt on Eesti territooriumil olnud omavalitsuslike üksustena vallad, alevid, linnad ja maakonnad. Alevid did omavalitsuslikeks üksusteks kuni 1939.a linnaseaduse jõustumiseni. Maakonnad on Eesti territooriumil olnud juba enne Läti Hindriku kroonika kirjapanekut. 1933.a põhiseadusega kaotati maakond kui omavalitsusüksus. Maakond taastati 1938 aasta põhiseadusega ja selle rakendamiseks antud maakonnaseadusega. Maakonnaseaduse (RT 1938, 43, 405) § 7 kohaselt teostas *'maakonnas, välja arvatud teise astme ja maakonnalinnad, maakonna valitsemisala korraldamist ja maakonna elulade arendamist maakonnaomavalitsus, kuivõrd seadusega ei olnud selle loodud eriasutisi'*.

Kuna ajalooliselt on esinenud lisaks vallala ja linnale ka teisi omavalitsuslikke üksusi ja põhiseadus võimaldab luua lihtseadusega täiendavaid omavalitsusüksusi, siis on arutatud mitmete reformiideede üle. Enim on arutatud maakonna kui omavalitsusliku haldamise liigi taaskehtestamise üle.<sup>33</sup>

Vallas ja linnas võib moodustada vastavalt osavald ja linnaosi.<sup>34</sup> Osavald ega linnaosa ei ole iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused ega liigid, vaid omavalitsusüksuse sisese detsentralisatsiooni vahendid. KOKS § 56 määratletakse neid mõneti ebaõnnestunult: "Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus." Osavald või linnaosa ei evi juhtimisfunktsiooni, st ei saa anda õigustloovaid akte. Osavalla või linnaosa vanemal on õigus anda üksnes üksikakte. Osavalla või linnaosa halduskogu (Tallinnas) või muu põhimääruses sätestatud organi pädevuses ei ole üldse anda õigustloovaid akte, vaid üksnes soovitusi ja poliitilisi arvamusi. Sellest lähtuvalt on osavald ja linnaosa pigem administratiivsed kui poliitilised üksused ning neid ei saa käsitleda omavalitsusüksustena.

<sup>31</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 2 lg 1-3.

<sup>32</sup> PS § 155 lg 1: "Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad," ning lg 2: "Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras."

<sup>33</sup> vt **Garri Raagmaa** (2003) "Ettevõtja vajab tõhusat regionaalhalduse mudelit". – Äripäev, 21.07.2003; www.aripaev.ee.

<sup>34</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 2 lg 4.

## II. KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUS

### 3. ptk. Kohaliku omavalitsuse mõiste

Kohaliku omavalitsuse olemuse mõistmiseks peame kõigepealt eristama mõistete tasandil "kohalik omavalitsus" ja "kohaliku omavalitsuse üksus" (ka "omavalitsusüksus" või "vald ja linn").

KOKS § 2 lg 1 kohaselt: "Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite **õigus, võime ja kohustus** seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi."

EKOVH Art 3 para 1 kohaselt: "Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite **õigust ja võimet** seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust."

Nii KOKS kui ka EKOVH määratlevad mõistet "kohalik omavalitsus" kui õiguste ja kohustuste kogumit ehk pädevust. Selle pädevuse sisuks ja piiriks on "kohaliku elu küsimused", see tähendab et kohalik omavalitsus on pädevus otsustada kohaliku elu küsimusi<sup>35</sup>. Ei KOKS ega EKOVH anna seda pädevust kohalikele elanikele vahetult, vaid "võimuorganitele". Siit tuleneb ka oluline konstitutsiooni-õiguslik erinevus riigivõimu teostamise ja kohaliku omavalitsuse teostamise vahel.

PS § 1 lg 1 kohaselt on kõrgeima riigivõimu kandja rahvas, kes PS § 56 p 1 kohaselt teostab seda Riigikogu valimistega, ehk delegeerib võimu teostamise Riigikogule. Seevastu kohaliku elu küsimuste otsustamine on seaduse järgi võimuorganite endi pädevus. Demokraatia põhimõtte ei seisne siin mitte võimu üleandmises, vaid vastava võimuorgani moodustamise menetluse demokraatlikus korralduses.

Seevastu mõiste "kohaliku omavalitsuse üksus" tähistab konkreetseid maatükke või territooriume, mille suhtes võimu teostatakse. Mõisteid "vald" ja "linn" võidakse kasutada nii kohaliku omavalitsuse liigi<sup>36</sup> kui ka haldusterritoriaalse üksuse tähenduses. Mida konkreetset silmas peetakse, tuleb järeldada konkreetse termini kasutamise konteksti järgi.

### 4. ptk. Kohaliku omavalitsuse põhimõtted

Kohaliku omavalitsuse põhimõtted leiame teooriast, PS-sit, EKOVH-ist ja KOKS-ist. Keskendudes dogmaatikale, vaatleme järgnevalt kolme viimast.

PS § 154 lg 1 sätestab: "Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt." Sellest tulenevad järgmised põhimõtted: 1) universaalpädevus ("kõiki"); 2) omahaldus ("kohaliku elu küsimusi"); 3) autonoomia, sh omavastutus ("tegutsevad [--] iseseisvalt"); ja 4) seaduslikkus ("seaduse alusel"). Need neli elementi moodustavad ka kohaliku omavalitsuse institutsiooni garantii.

Universaalpädevus tähendab seda, et seadusega ei saa anda ammendavat kohaliku omavalitsuse ülesannete loetelu – kohalikule omavalitsusele peab jääma ülesannete avastamise õigus. Universaalpädevus kehtib aga ainult omahalduse raames, seega peab kohalikule omavalitsusele jääma võimalus avastada kohalikust eripärast tulenevaid ülesandeid. Samuti ei saa universaalpädevuse printsiipi silmas pidades võtta riigi täita kohaliku elu küsimusi. Konkreetse küsimuse riigi täita võtmine võib tõusetuda

<sup>35</sup> PS § 154 lg 1 öeldaks küll: "Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused [--]", kuid siin on põhiseaduses kasutatud mõistet konkretiseerimata kujul. Sätte esimese osalause tähenduses tuleks mõista "kohalikud omavalitsused" kui "volikogud" ehk kõige legitiimsemad omavalitsusorganid.

<sup>36</sup> Kehtivas õiguses ei ole valda ja linna erinevalt reguleeritud ning seega ei ole liigiline eristamine dogmaatikas mõistlik. Erinev oli olukord 1938–1940, kus Vallaseadus ja Linnaseadus reguleerisid vallaomavalitsust ja linnaomavalitsust erinevalt – mitte ainult organisatsiooniliselt, vaid ka pädevuse sisu ja ulatus olid erinevad.

põhiseadusega kooskõlas ainult siis, kui konkreetse ülesande sotsiaalne iseloom on aja muutunud ning see on omandanud riigielu küsimuse kvaliteedi.

Omahaldus tähendab õigust tegutseda just kohaliku elu küsimuste valdkonnas. Mis on kohaliku elu küsimus ja mis seda ei ole, tuleb otsustada konkreetset sotsiaalset konteksti arvestades. Kohaliku elu küsimusteks ei ole põhiõiguste riive küsimused, samas kui põhiõiguste kaitse ja tagamine võivad olla ka kohaliku elu küsimusteks (PS § 14). Küsimus ei ole kohaliku elu küsimus, kui see evib üleriigilist tähtsust, kuid ilmneb konkreetsel juhul ainult selles omavalitsusüksuses. Eriasi on see, kui küsimuse eriline intensiivsus või vähene tähtsus või traditsioonid õigustavad tavalisest erinevat lähenemist. Kohaliku elu küsimus võib väljuda omahalduse raamest, kui see kätkeb endasse ülekaalukat riiklikku huvi; nt riigi põhimaantee ehitus või riigikaitse ehitiste planeerimine ja ehitamine. Kohaliku elu küsimusteks on sisehalduse küsimused, välja arvatud põhiõiguste riive ja PS § 30 lg 1 ja 2 sõnaselgelt seaduse reservatsioonile allutatud teenistustingimuste regulatsioon.

EKOVH Art 4 para 2: "Kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile."

EKOVH Art 4 para 4: "Kohalikele võimuorganitele omistatud volitused on tavaliselt täieulatuslikud ja eksklusiivsed. Ükski teine kesk- või piirkondlik võimuorgan ei tohi neid kahjustada ega piirata, välja arvatud seadusega ettenähtud korras."

Omahalduse ja universaalpädevuse põhimõtete koostoimest tuleneb, et kohalik omavalitsus ei vaja volitusnormi kohaliku elu küsimuste reguleerimiseks (vt HMS § 90). Volitusnormi olemasolu korral on kohalik omavalitsus sellega piiratud, kuid selline piirang võib neid kahte põhimõtet rikkuda.

Autonoomia ja omavastutuse põhimõte on teineteisega lahutamatu seotud. Autonoomia õigustab kohalikul omavalitsusel iseseisvat ilma riigi sekkumiseta tegutsemist. Samas peab ka autonoomia olema millegagi piiratud. Lisaks riigi piirangule on autonoomia loomulikuks piiranguks omavastutus. Saanud õiguse mingis valdkonnas omal äranägemisel tegutseda, saab kohalik omavalitsus ka kohustuse kanda sellega seotud riskid. Omavastutusele seab piirangu riigi kohustus tagada isikute sotsiaalsed jt põhiõigused.

Seaduslikkus tähendab, et kohaliku omavalitsuse üld- ja üksikaktid peavad olema kooskõlas kehtivate seadustega. Üld- ja üksikakt on kooskõlas kehtivate seadustega, kui see ei ole vastuolus seaduse sätte ega mõttega. Kohaliku omavalitsuse tegevus ei tohi takistada riigi eesmärkide saavutamist.

Eesti Vabariigi põhiseadus on suures osas võtnud üle EKOVH-i regulatsiooni, kuid ühe printsiibi osas on siiski ka erinevus – tegemist on palju kõneainet pakkunud subsidiaarsuse printsiibiga.

EKOVH Art 4 para 3: "Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid."

Subsidiaarsusprintsiip on omandamas oma tähendust ka unitaariigi kontekstis. Kuigi printsiip pärineb ise föderalism teooriast ning oli aluseks pädevusvaidluste lahendamisele, siis unitaariigi kontekstis evib see printsiip tähendust nii seadusandluse raames, kui ka kohaliku omavalitsuse instituudi garantii sisustamisel. Nii võib subsidiaarsusprintsiibi valguses väita, et omahalduse valdkonda kuuluvad kõik need küsimused, mida on – ilma kõrvalise rahastamise vajaduseta – võimalik kohaliku kogukonna raames lahendada.

Viimaseks vaatame, millised kohaliku omavalitsuse põhimõtted on kätketud KOKS-i kui kohaliku omavalitsuse institutsiooni kujundavas seadusesse.

KOKS § 3: "Kohalik omavalitsus rajaneb järgmistel põhimõtetel: 1) kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine; 2) igaihe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas; 3) seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel; 4) valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel; 5) vastutus oma ülesannete täitmise eest; 6) tegevuse avalikkus; 7) avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel."

Paljud kohaliku omavalitsuse üksused armastavad kopeerida seda sätet oma põhimäärustesse, hoomamata sätte üldistavad ja süstematiseerivad tähendust. KOKS § 3 p 1 kordab PS § 154 lg 1 sätestatud omahalduse ja autonoomia põhimõtet, unustades universaalpädevuse põhimõtte. KOKS § 3 p 2 kordab PS § 14 sätestatud juriidilist kohustust. KOKS § 3 p 3 kordab PS § 3 lg 1 ja § 154 lg 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtet. KOKS § 3 p 4 kordab PS § 156 sätestatud valimis põhimõtet, kuid võib hõlmata ka otsese demokraatia põhimõtet ja osalemise põhimõtet. Otsene demokraatia hõlmab rahvaalgatuse, -hääletuse ja -küsitluse instituute. Osalemise põhimõtte aga huvitatud isikute kaasamist haldusmenetlusesse. KOKS § 3 p 5 kätkeb endas taas omavastutuse põhimõtet, midagi uut lisamata. KOKS § 3 p 6 võib vaadelda kui üldise demokraatia põhimõtte rakendust, eriti seoses PS § 44 lg 2 ja 3 ning § 46 rakendus. Ainsa tõsiselt uue ning kohalikkude omavalitsust riigist eristava põhimõttena võib välja tuua KOKS § 3 p 7: "avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel". See printsiip viitab otseselt ühiskondliku omavalitsuse teooriale ning Briti self-government'i mõjudele.

Kohaliku omavalitsuse mõistemääratlusest tuleneb ka demokraatia printsiip. Tegemist on võib-olla kõige tugevama printsiibiga kohaliku omavalitsuse käsitluses. Demokraatia printsiibist lähtub kohalike võimuorganite moodustamise kord. See kord määrab teoreetiliselt suuresti ka päevakorras olevate küsimuste sisu, aktuaalsuse ja omavalitsuse tegeliku toimimise. Tegelikkuses ei pruugi Eesti väikeses omavalitsuses – kus kedagi teist niikuinii valida ei ole – demokraatia kavandatud viisil toimida. Järgnevalt vaatlemegi volikogu valimise mehhanismi.

## 5. ptk. Volikogu ja volikogu valimine

Volikogu on kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt.<sup>37</sup> Volikogu – nagu nimigi ütleb – haldusorganina kogu. Volikogu koosneb elanike valitud liikmetest, kes üksnes ühiselt istungil hääletades saavad osaleda volikogu pädevuses olevate küsimuste otsustamisel. Ükski volinik ei saa iseseisvalt tegutseda volikogu nimel ega pädevuses. Volikogu liikmete arv sõltub kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust.

Volikogus peab olema vähemalt 7 liiget. Liikmete arv määratakse valla- või linnaelanike arvust lähtudes valimiste aasta 1. jaanuari seisuga järgmiselt: 1) üle 2000 elaniku, vähemalt 13-liikmeline volikogu; 2) üle 5000 elaniku, vähemalt 17-liikmeline volikogu; 3) üle 10 000 elaniku, vähemalt 21-liikmeline volikogu; 4) üle 50 000 elaniku, vähemalt 31-liikmeline volikogu.<sup>38</sup> Sellega püütakse saavutada volikogu esindatus.

### 5.1. Volikogu pädevus

Esindusorganina on volikogu põhimõtteliselt pädev kõigis kohaliku omavalitsuse küsimustes. Demokraatia põhimõtte (ja sellest tuletatud olulisuse põhimõtte) nõuab, et kõik olulised otsused teeks rahvale kõige lähem organ. Vallas või linnas on selleks organiks volikogu. Seega peaksid just olulised küsimused kuuluma volikogu pädevusse. Volikogu pädevuse võib liigitada kaheks:

- volikogu ainupädevuses olevad küsimused (KOKS § 22 lg 1);
- kohaliku omavalitsuse, omavalitsusüksuse, omavalitsusorgani või valla ja linna pädevuses olevad küsimused, mida volikogu ei ole KOKS § 22 lg 2 alusel edasi volitanud valitsusele.

Peale KOKS-i vastuvõtmist 1993.a kestis veel aastaid segadus küsimuses, milliseid küsimusi võib volikogu valitsusele edasi volitada ja millal ta peab ise tegutsema. Suuremates linnades oli suundumus selle poole, et volikogu tahtis suurema osa oma ülesandeid valitsusele edasi volitada. Kehtiv õigus selget lahendust ei pakkunud, kuini KOKS § 22 lg 2 muudatuseni. Oluline on see, et volikogu ainupädevuses olevaid küsimusi ei saa ka osaliselt valitsusele edasi volitada. Küll võib nendes küsimustes kehtestatud regulatsiooni raames volitada valitsust andma *intra legem* määrusi pelgalt tehnilistes küsimustes. Muudes küsimustes võib volikogu valitsust volitada. Volikogu võib volitada – tõsi, mitte KOKS § 22 lg 2 alusel – valitsust ka sellistes kohaliku elu reguleerimise küsimustes, mida seadusega ei ole reguleeritud. Siis tuleb silmas pidada, et sellise *praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama sel-

<sup>37</sup> KOKS § 4 p 1.

<sup>38</sup> KOKS § 16 lg 3.

get eesmärgi ja volituse sisu (*intra legem* määruse volituse piirid ja eesmärk tulenevad rakendatavast seadusest endast).

Volikogul on õigus anda üldaktidena määrusi ja üksikaktidena otsuseid. Otsustena vormistatakse nii volikogu haldusaktid HMS § 51 tähenduses, kui ka organisatsioonisiseseid üksikaktid ning otsustused reaaloimingute tegemiseks. Määrustena vormistatakse HMS § 88 tingimustele vastavad üldaktid. (vt õigusaktid)

## 5.2. Volikogu liige ja asendusliige

Volikogu liige on isik, kes on osutunud valituks volikogu liikme kohale. Volikogu liige peaks olema eelkõige aktiivne kohalik elanik, kes tunneb kohalikke probleeme ja kellel on tahtmist neid probleeme lahendada. Selline inimene näeb kohalikku omavalitsus eelkõige ühiskondliku omavalitsuse teooria prisma läbi ning peab omavalitsust sotsiaalse koostöö vormiks ühiskondlike teenuste osutamisel-tarbimisel. Tihti nähakse kohaliku omavalitsuse volikogus aga poliitilise karjääri "lasteaeda", kus tehakse esimesed beebisammud suure poliitika suunas. Sellise vaate teoreetiline alus võib olla erinev, kuid erakonna seisukohast on see kindlasti pragmaatiline. Arvestades suundumust valimisliitude kaotamisele ja üksnes erakondade nimekirjade alusel kandideerimisele (üksikkandidaatide arv on olnud ja ilmselt jääb väikeseks), näib just viimane lähtekoht hetkel mõjuvõimu võtmast.

Volikogul on õigus maksta oma liikmetele hüvitust volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste ning põhitöökohal saamata jäänud töötasu eest volikogu kehtestatud määras ja korras. Volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht võib volikogu otsusel olla palgaline.

Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses:

- 1) volikogu tegutsemisvõimetuks osutumiseaga;
- 2) tagasiastumisega;
- 3) isiku püsiva elukoha muutusega (Eesti rahvastikuregistri andmetel);
- 4) Eesti kodakondsuse kaotamisega;
- 5) valimisega Vabariigi Presidendiks või Euroopa Parlamendi liikmeks, nimetamisega Vabariigi Valitsuse liikmeks, riigisekretäriks, riigikontrolöriks, õiguskantsleriks, maavanemaks, kohtunikuks või prokuröriks;
- 6) nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks;
- 7) asumisega tegevteenistusse kaitseväes või sellega võrdsustatud teenistuses, v.a osavõtt õppekogunemisest.
- 8) tahtliku kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega või seoses jõustunud kohtuotsusega, millega tühistati valla või linna valimiskomisjoni otsus tema registreerimise kohta volikogu liikmeks tema kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega sätestatud nõuetele mittevastamise tõttu, kui Riigikohtule esitatud kassatsioonkaebust ei võetud menetlusse või Riigikohus on kaebuse läbi vaadatud ja rahuldamata jätnud;
- 9) teovõimetuks tunnistamisega;
- 10) surmaga.

Kui volikogu liige astub vabatahtlikult tagasi, siis esitab volikogu liige vastava avalduse valla- või linnasekretärile. Valla- või linnasekretär edastab avalduse kolme päeva jooksul peale selle saamist valla- või linna valimiskomisjoni esimehele. Kui volikogu osutub teovõimetuks või volikogu liikme püsiv elukoht muutub või volikogu liige kaotab Eesti kodakondsuse või ta valitakse Vabariigi Presidendiks või Euroopa Parlamendi liikmeks, nimetamisega Vabariigi Valitsuse liikmeks, riigisekretäriks, riigikontrolöriks, õiguskantsleriks, maavanemaks, kohtunikuks või prokuröriks või nimetakse sama valla või linna ametnikuks või astub tegevteenistusse kaitseväes või sureb, saadab valla- või linnasekretär valla või linna valimiskomisjonile kolme tööpäeva jooksul selle asjaolu teatavakssaamist teate. Kui tunnistatakse süüdi kuriteos või tunnistatakse teovõimetuks, saadab valla- või linnasekretär vastava teate valla- või linna valimiskomisjoni esimehele kolme päeva jooksul peale kohtuotsuse kättesaamist. Seda kohustust ei saa olla Tallinna ja Tartu linnasekretäridel, kes on samaaegselt ka valimiskomisjoni esimehed. Tagasiastumine toimub valla- või linna valimiskomisjoni otsuse tegemise hetkest. Ainult isiku surma korral on otsusel konstateeriv tähendus, muul juhul konstitutiivne tähendus. Kuni otsuse tegemiseni on isik endiselt volikogu liige (v.a surnu).

Volikogu liikme volituste peatumine tähendab volikogu liikme ajutist vabanemist volikogu liikme ülesannete täitmisest. Volikogu liikme volitused peatuvad:

1) kui volikogu liige on samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks. See piirang ei kehti volikogu uude koosseisu valitud eelmise koosseisu poolt valitud vallavanema, linnapea ja kinnitatud või ametisse nimetatud valitsuse liikme suhtes, kes jätkavad oma tegevust kuni volikogu poolt uue valitsuse kinnitamiseni;

2) Riigikogu liikme volituste täitmise ajaks [see norm jõustub 17.10.2005];

3) kui volikogu liikme suhtes on kohaldatud tõkendina vahi alla võtmist kestusega üle kolme kuu;

4) tema avalduse alusel selles näidatud tähtjaks, mis ei või olla lühem kui kolm kuud;

5) kui ta on puudunud kolme järjestikuse kuu jooksul toimunud volikogu istungitelt.

Valla- või linnasekretär saadab valla või linna valimiskomisjonile:

1) volikogu liikme samas vallas või linnas vallavanemaks või linnapeaks valimise, valla- või linnavalitsuse liikmeks kinnitamise või ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks nimetamise õigusakti kolme tööpäeva jooksul pärast selle vastuvõtmist;

2) volikogu liikme vahi alla võtmise kohtumääruse kolme tööpäeva jooksul pärast selle kättesaamist;

3) volikogu liikme avalduse kolme päeva jooksul selle esitamise päevast;

4) vastava teate kolme päeva jooksul selle asjaolu teatavaks saamist.

Volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise või peatumise korral astub volikogu liikme asemele volikogu asendusliige. Asendusliige määratakse valimiskomisjoni otsusega valimiskomisjoni kinnitatud asendusliikmete nimekirja alusel. Volikogu liikme volitused peatuvad ning asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest. Volikogu liikme volituste peatumine ja asendusliikme määramine vormistatakse ühe otsusega.

Valla või linna valimiskomisjon teeb vastavad otsused viie tööpäeva jooksul pärast vastava otsuse aluseks oleva dokumendi kättesaamist ja saadab need viivitamata valla- või linnasekretärile. Kui valla või linna valimiskomisjon on valitud volikogu liikme registreerimisel teadlik sellest, et volikogu liige ei saa seaduse järgi volikogu töös osaleda või on esitanud loobumisavalduse, määrab valimiskomisjon tema asemele kohe asendusliikme.

#### Näide 1: Volikogu liikmete volituste peatamise otsus

##### KAASTLE LINNA VALIMISKOMISJON

OTSUS

Kaastle, 6. novembril 2002.a. nr. 11

#### **Volikogu liikmete volituste peatamine ja asendusliikmete määramine**

Juhindudes Kaastle Linnavolikogu 7.novembri 2002.a. otsusest nr. 23 "Kaastle linnavalitsuse ja selle liikmete ametisse kinnitamine", kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 19 lg 2 p 1, § 20 lg 1, 4, 5, Kaastle linna valimiskomisjoni 26. oktoobri 2002.a. otsusest nr. 7 "Kaastle Linnavolikogu asendusliikmete registreerimine", Kaastle linna valimiskomisjoni o t s u s t a b:

1. Peatada volikogu liikmete Einari Siig, Elmer Taim ja Priit Võru volitused ning määrata nende asemele asendusliikmed Valeri Kui, Rainer Kiil ja Sirje Siir.
2. Volikogu liikme volitused peatuvad ja asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest.
3. Edastada otsus Kaastle Linnavolikogu esimehele.
4. Otsus jõustub allakirjutamisega.

/allkiri/

Margit Hindrikus

Valimiskomisjoni esimees

Volikogu liikme volituste ennetähtaegsel lõppemisel või peatumisel saab volikogu liikmeks esimene sama erakonna või valimisliidu valimata jäänud kandidaat, kes kandideeris samas valimisringkonnas, milles kandideeris asendatav volikogu liige. Kui esimene asendusliige loobub või ei saa volikogu töös osaleda, saab volikogu liikmeks järgmine sama erakonna või valimisliidu samas valimisringkonnas valimata jäänud kandidaat. Kui asendusliige teatab kirjalikult oma loobumisest või ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 18 1. lõikes märgitud põhjustel, kaotab asendusliige oma koha asendusliikmete nimekirjas. Kui esimene asendusliige ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 19 2. lõikes märgitud põhjustel, jääb esimene asendusliige asendusliikmete nimekirja.

Kui asendatav volikogu liige kandideeris üksikkandidaadina või kui selles valimisringkonnas samal erakonnal või valimisliidul rohkem asendusliikmeid ei ole, saab volikogu liikmeks asendusliige, kes on määratud erakondade ja valimisliitude vahel jaotatud lisamandaadi alusel, mille on registreerinud valla või linna valimiskomisjon. Kui selles valimisringkonnas ühelgi erakonnal või valimisliidul rohkem asendusliikmeid ei ole, saab volikogu liikmeks selles valimisringkonnas valimata jäänud kandidaatidest kõige rohkem hääli saanud kandidaat.

Kui valimisringkonna kandidaatide koondnimekirjas on ainult üksikkandidaadid, on volikogu liikmeks esimene samas valimisringkonnas valimata jäänud üksikkandidaat. Kui esimene valimata jäänud üksikkandidaat loobub või tema volitused lõpevad või peatuvad, on volikogu liikmeks järgmine valimata jäänud üksikkandidaat. Kui üksikkandidaat teatab kirjalikult oma loobumisest või ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 18 1. lõikes märgitud põhjustel, ei saa teda hiljem enam volikogu liikmeks määrata.

Volikogu liikme volituste taastumiseks esitab ta vastava avalduse valla- või linnasekretärile, kes saadab selle hiljemalt kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjonile. Volikogu liikme volituste taastumisel lõpevad selle asendusliikme volitused, kes on viimasena määratud asendama lisamandaadi alusel või samas erakonnas või valimisliidus kandideerinud volikogu liiget sellest valimisringkonnast. Kui valimisringkonna kandidaatide koondnimekirjas on ainult üksikkandidaadid, lõpevad volikogu liikme volituste taastumisel selle volikogu liikme volitused, kes on viimasena määratud asendama volikogu liiget sellest valimisringkonnast. Volikogu liikme volitused taastuvad ja teda asendanud volikogu liikme volitused lõpevad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest.

### **5.3. Volikogu tööorganid**

Volikogu tööorganiteks on

- volikogu esimees ja aseesimehed (juhatus)
- volikogu alalised ja ajutised komisjonid;
- volikogu fraktsioonid.

Volikogu esimees on spetsiifiline haldusorgan volikogu tööd korraldavates küsimustes. Volikogu esimehe pädevus on üldiselt määratud KOKS § 42, kuid seda võib valla- või linna põhimäärusega laiendada. Seaduse kohaselt volikogu esimees:

- 1) korraldab volikogu tööd, sealhulgas
  - kutsub kokku volikogu istungid;
  - korraldab volikogu istungite ettevalmistamist ja
  - juhatab volikogu istungeid;
- 2) esindab omavalitsusüksust ja selle volikogu;
- 3) kirjutab alla volikogu poolt vastuvõetud
  - määrustele
  - otsustele (praktika kohaselt) ja
  - teistele volikogu dokumentidele.

Volikogu komisjonidega seonduv on reguleeritud KOKS § 47—48. Volikogu võib moodustada nii alalisi kui ka ajutisi komisjone. Komisjonide esimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel. Volikogu komisjoni tegevuse alused ja kord sätestatakse valla või linna põhimääruses.

Ainus KOKS-is otsesõnu ettenähtud ja sellest tulenevalt kohustuslik komisjon on revisjonikomisjon. Volikogu moodustab oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni. Revisjonikomisjoni esimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast. Revisjonikomisjon kontrollib:

- 1) valla- või linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
- 2)a) valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ja  
b) valla või linna vara kasutamise sihipärasust;
- 3)a) tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning  
b) kulude vastavust valla või linna eelarvele;
- 4) valla või linna poolt sõlmitud lepingute täitmist;
- 5) valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.

Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente. Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse valla- või linnavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Revisjonikomisjon esitab eelnimetatud dokumendid volikogule otsuse tegemiseks kontrolli tulemuste realiseerimise kohta, lisades nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu. Revisjonikomisjon esitab vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istung.

Revisjonikomisjoni volitused on laiad, aga selle organi kasulikkuses kahtlevad mitmed kohaliku omavalitsus juhid ja ametnikud. Põhjuseks on säte, mille kohaselt revisjonikomisjon moodustatakse volikogu liikmetest, kellel valdavalt puuduvad oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja oskused. Revisjonikomisjon võib paljudes omavalitsustes küll kaasata oma tegevusse spetsialiste, kuid sageli napib revisjonikomisjonil teadmisi ja oskust ka selleks, et otsustada, mille uurimiseks või millise tööloigu osas vastav spetsialist palgata. Selletõttu on mitmetes omavalitsustes revisjonikomisjoni kõrval hakatud kasutama ka sisekontrollisüsteemi ja siseauditit ning välisauditit. Need meetmed pole aga kaugeltki igale vallale ega linnale taskukohased.

Lisaks revisjonikomisjonile moodustatakse komisjone muudes kohaliku elu ja elanike jaoks olulistes valdkondades. Komisjoni roll on töötada läbi sisuliselt ja poliitilisest aspektist volikogus arutamisele tulevaid küsimusi. Selleks kaasatakse volikogu komisjonide tööde väljastpoolt eksperte ning n.ö inimesi rahva seast. Moodustatakse ka piirkondlikke komisjone, millesse kaasatakse piirkondade külavanemad (seda muidugi juhul, kui külavanemad on valitud; vt tagapool).

## Näide 2: Linnavolikogu alaliste komisjonide moodustamise otsus

|   |
|---|
| <b>TARTU LINNAVOLIKOGU</b>  |
| <b>OTSUS</b>  |
| Tartu, 07.11.2002.a., nr. 6   |
| <b>Linnavolikogu alatiste komisjonide moodustamine</b>  |
| Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558; ...) § 22 lg 1 p 20 § 47 ja § 48 lg 1 ning Tartu linna põhimääruse (RT EA 2001, 43, 789) § 14 lg 1, Tartu Linnavolikogu, o t s u s t a b:  |
| 1. Moodustada linnavolikogule seadusega pandud ülesannete täitmise korraldamiseks, erinevate eluvaldkondade küsimuste arutamiseks ja linnavolikogu otsuste ja määruste eelnõude menetlemiseks vastavalt linna põhimäärusele järgmised alatised komisjonid:<br>1.1. revisjonikomisjon<br>1.2. arengu- ja planeerimiskomisjon<br>1.3. haridus- ja kultuurikomisjon<br>1.4. laste- ja noorsookomisjon [--]<br>2. Otsus jõustub vastuvõtmise momendist. |
| /allkiri/<br>Aadu Must<br>Esimees   |



Volikogu komisjoni töö vorm on koosolek.

Fraktsiooni kui volikogu tööorganit seaduses ei ole reguleeritud. Fraktsiooni instituuti on reguleeritud Tallinna, Haapsalu, Kuusalu jt põhimääruses. Just Tallinna Volikogus on fraktsiooni kui koostööorgani kasutamine mõistlik ja vajalik, sest volikogu on suur. Väiksemates volikogudes ei pruugi see olla mõistlik. Fraktsiooni mõte on koondada ühe erakonna liikmed ühtsesse koostööorganisse, kes kujundab oma poliitilise seisukoha ja hääletab volikogus ühte moodi. Fraktsioonile võivad olla antud spetsiifilised õigused; nt eelnõu algatamise õigus või õigus saada oma esindaja igasse komisjoni.

Tallinna põhimääruse § 35 lg 1: "Fraktsiooni võivad moodustada kolm või enam linnavolikogu liiget, kes on valitud sama nimekirja järgi. Ühte nimekirja kuuluvad linnavolikogu liikmed võivad moodustada ainult ühe fraktsiooni. Linnavolikogu liige võib kuuluda samaaegselt ainult ühte fraktsiooni."

Tallinna põhimääruse § 35 lg 2: "Linnavolikogu fraktsiooni moodustamise otsus, mis on allkirjastatud kõigi fraktsiooni liikmete poolt ning milles on ära näidatud fraktsiooni nimetus, esimees ja aseesimees (aseesimehed), edastatakse linnavolikogu istungi juhatajale. Fraktsioon loetakse moodustatuks linnavolikogu istungi juhataja poolt vastava otsuse teatavaks tegemisest."

Tallinna põhimääruse § 35 lg 4: "Fraktsioonil on õigus: 1) algatada linnavolikogu õigusaktide eelnõusid; 2) anda arvamusi linnavolikogu menetluses olevate eelnõude kohta; 3) seada üles kandidaat linnavolikogu poolt valitavale, kinnitavale või määratavale kohale; 4) võtta oma liikme kaudu linnavolikogu istungil sõna; 5) võtta linnavolikogu istungil vaheaeg enne eelnõu lõplikule hääletamisele panemist; 6) esitada linnavolikogu istungil arupärimisi linnapeale ja linnavalitsuse liikmetele; [--]"

#### **5.4. Volikogu töökord**

Volikogu töö vorm on istung. Volikogu istungid toimuvad eesti keeles. Kui omavalitsusüksus on saanud nõusoleku kasutada sisemise asjaajamise keelena eesti keele kõrval omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrahvuse keelt, võib volikogu otsustada volikogu istungi töö osalise või täieliku tõlkimise vähemusrahvuse keelde. Oluline on silmas pidada, et volikogu töökeeleks peaks seaduse järgi olema eesti keel ning vähemusrahvuse keelde tuleks teha pelgalt tõlge. Tegelikult on Eesti mitmeid omavalitsusi, kus kõik või rõhuv enamus volikogu liikmeid kasutavad oma töös ainult vene keelt. Seega ei ole eesti keele nõue mitmetes omavalitsustes lihtsalt realiseerunud.

Volikogu istungi kutsub kokku selle esimees või tema asendaja, nende puudumisel volikogu vanim liige volikogu poolt kehtestatud korras. Volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Volikogu esimees või tema asendaja kutsub volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks.

Volikogu tööd korraldab ja istungeid juhatab volikogu esimees või tema asendaja. Volikogu esimees korraldab vajadusel arutusele tulevate küsimuste ettevalmistamist volikogu poolt. Volikogu võib valitsusele anda ettevalmistamiseks volikogus arutusele tulevaid küsimusi.

Volikogu istungid on avalikud. Volikogu võib kuulutada istungi küsimuse arutelu osas kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam volikogu liikmeid kui vastu või kui küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud. Volikogu arutab istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi.

Volikogu istungist võivad sõnaõigusega osa võtta valla- või linnavalitsuse liikmed, valla- või linnasekretär, samuti volikogu poolt istungile kutsutud isikud. Sõna andmise otsustab istungi juhataja.

Volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi (KOKS § 22 lg 1) otsustatakse hääletamise teel. Muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab. Hääletamine volikogus on avalik. Isikuvahelised otsustatakse salajasel hääletamisel. Volikogu otsustused tehakse poolthääle enamusega. KOKS § 22 1. lõike punktides 2, 4, 6-10, 14, 15, 18, 24 ja 25<sup>1</sup> ning põhiseadusliku garan-

tii kaitseks põhiseaduslikkuse järelevalve avalduse esitamise (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7) otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu hääaltenamus.

Korruptsioonivastase seaduse § 25 kohaselt ei tohi volikogu liige osa võtta volikogu sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes on tal huvide konflikt. Sellisel juhul on volikogu liige kohustatud enne küsimuse arutelu algust tegema avalduse enda mitteosalemise kohta antud päevakorrapunkti arutamisel. Vastav märge fikseeritakse volikogu istungi protokollis. Küsimuste arutamiseks ja otsustamiseks vajalik kvoorum on selle volikogu liikme võrra väiksem. Volikogu liige on kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni korruptsioonivastases seaduses sätestatud korras.

Volikogu otsustused (määrused, otsused ja muud otsustused) fikseerib istungi juhataja. Volikogu määrustele ja otsustele ning teistel volikogu dokumentidele kirjutab alla volikogu esimees.

Volikogu istung protokollitakse. Protokollis kantakse istungi või koosoleku toimumise aeg ja koht, osavõtjate nimed, arutlusele tulevad küsimused, nende kohta esitatud ettepanekud ja vastuvõetud otsused, hääletustulemused ning otsustajate või küsimuste algatajate eriarvamused. Protokollid peavad vastama haldusdokumentidele kehtestatud põhinõuetele. Volikogu istungi protokollile kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja. Protokollile allakirjutanud isikud vastutavad protokollis sisalduvate andmete õigsuse eest. Volikogu istungite protokollid peavad olema kättesaadavad igapähele. Üldkättesaadavaks ei tehta protokollides sisalduvaid andmeid, mille väljastamine on seadusega piiratud või mõeldud valla või linna ametiasutuste siseseks kasutamiseks.

## **5.5. Umbusaldusmenetlus volikogus**

Vähemalt neljandik volikogu koosseisust võib algatada umbusalduse avaldamise volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale, linnapeale või valitsuse liikmele. Umbusalduse avaldamine on volikogu esimehe, aseesimehe, vallavanema, linnapea või valitsuse liikme ametist vabastamise eraldi alus avaliku teenistuse seaduses sätestatud ametist vabastamise aluste kõrval. Umbusalduse avaldamise küsimus lülitatakse volikogu järgmise istungi päevakorda.

Umbusaldushääletus on avalik. Umbusalduse avaldamine vabastab volikogu esimehe või aseesimehe tema kohustustest ja ametist või volikogu komisjoni esimehe, komisjoni aseesimehe või revisjonikomisjoni liikme tema kohustustest. Volikogu esimehele umbusalduse avaldamise korral täidab volikogu esimehe ülesandeid kuni uue esimehe valimiseni volikogu määratud üks volikogu aseesimeestest või tema puudumisel volikogu vanim liige.

Umbusalduse avaldamine vabastab vallavanema, linnapea või valitsuse liikme vallavanema, linnapea või valitsuse liikme kohustustest ja ametist. Vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamise korral valib volikogu samal istungil uue vallavanema või linnapea või määrab ühe valitsuse liikmetest vallavanema või linnapea asendajaks kuni uue vallavanema või linnapea valimiseni.

Valitsusele umbusalduse avaldamise korral täidab valitsus oma ülesandeid edasi ja valitsuse volitused kehtivad kuni uuele valitsusele volituste andmiseni käesolevas seaduses sätestatud korras. Valitsuse volituste lõppemine seoses umbusalduse avaldamisega toob kaasa kõigi valitsuse liikmete vabastamise valitsuse liikme kohustustest ning palgaliste valitsuse liikmete ametist vabastamise.

Kui volikogu avaldab umbusaldust mõnele valitsuse liikmele ning

- KOKS § 49 6. lõikes sätestatud kvoorum jääb alles, jätkab valitsus oma tegevust ning vabad kohad täidetakse KOKS §-s 28 sätestatud korras või muudetakse sätestatud korras valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri;

- KOKS § 49 6. lõikes sätestatud kvooruminõue, loetakse valitsus tervikuna tagasiastunuks.

Kui umbusalduse avaldamine ei leidnud volikogu istungil toetust, siis ei saa samale isikule kolme kuu jooksul samal põhjusel algatada uut umbusalduse avaldamist.

## 5.6. Volikogu tegutsemisvõimetus

Volikogu on tegutsemisvõimetu, kui ta:

1) pole vastu võtnud valla või linna eelarvet kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest või riigieelarve vastuvõtmisest arvates, kui riigieelarvet ei olnud vastu võetud eelarveaasta alguseks;

2) pole kahe kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates valinud volikogu esimeest ja vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid;

3) pole kahe kuu jooksul volikogu esimehe, vallavanema või linnapea ametist vabastamisest arvates valinud uut volikogu esimeest, vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul vallavanema või linnapea vabastamisest arvates kinnitanud valitsuse liikmeid;

4) pole kahe kuu jooksul vallavanemale, linnapeale või valitsusele umbusalduse avaldamise päevast arvates valinud uut vallavanemat või linnapead ja pole nelja kuu jooksul umbusalduse avaldamise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid.

Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, loetakse kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõpenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed. Uusi volikogu valimisi ei toimu. Ainult juhul, kui asendusliikmeid ei ole piisavalt, võivad toimuda täiendavad valimised. Sellisel juhul kutsub volikogu istungi kokku ja seda juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valla või linna valimiskomisjoni esimees või tema asendaja.

Kui volikogu muutub tegutsemisvõimetuks vähem kui kuus kuud enne kohaliku omavalitsuse volikogude korralisi valimisi ning volikogu liikmete kohtade täitmiseks ei piisa volikogu asendusliikmeid, otsustab KOKS § 22 1. lõike punktis 13 ("valimisringkondade arvu, piiride ja ühtse numeratsiooni ning igas valimisringkonnas mandaatide arvu määramine, valla või linna valimiskomisjoni ja jaoskonnakomisjoni moodustamine;") ja seadusega kohaliku omavalitsuse või omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi valitsus.

## 5.7. Volikogu valimine

PS § 156 lg 1: "Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel kolmeks aastaks. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane."

### 5.7.1. Valimiste korraldus

Kohaliku omavalitsuse volikogu (edaspidi volikogu) liikmete valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane. Igal valijal on üks hääl. Valimistulemused tehakse kindlaks proportsionaalsuse põhimõtte alusel.

Volikogu valimised võib jaotada 1) korralisteks valimisteks ja 2) täiendavateks valimisteks. **Korralistid valimised** on siimaani toimunud kolme aasta järel. Alates järgmistest 2005.a valimistest toimuvad need 4 aasta järel<sup>39</sup>. Volikogu valimispäev on valimisaasta oktoobrikuu kolmas pühapäev.

Kui volikogu liikmete arv langeb alla volikogu koosseisu häälteenamuse saavutamiseks vajaliku arvu, korraldatakse valimisringkondades, mille nimekirjades rohkem volikogu asendusliikmeid ei ole, volikogu puuduolevate liikmete valimiseks **täiendavad valimised**. Sellest, et volikogu liikmete arv on langenud alla volikogu koosseisu häälteenamuse saavutamiseks vajaliku arvu, teatab volikogu esimees või aseesimees, nende puudumisel vallavanem või linnapea maavanemale kolme päeva jooksul. Täiendavad valimised kuulutab välja maavanem oma korraldusega kooskõlastatult Vabariigi Valimiskomisjoniga kümne päeva jooksul, teate saamisest. Valimised toimuvad hiljemalt 30. päeval pärast valimiste väljakuulutamist. Volikogu täiendavate valimiste päev on pühapäev. Valla või linna valimis-

<sup>39</sup> Riigikogus 25. 02. 2003.a vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus kohaliku omavalitsuse volikogu valimiseks neljaks aastaks (RT I 2003, 29, 174) muudeti PS § 156 lg 1 ja sõnastati see järgnevalt: "Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane." Muudatus jõustub 17. 10. 2005.a.

komisjon kehtestab oma otsusega kooskõlastatult Vabariigi Valimiskomisjoniga täiendavate valimiste toimingute tähtajad ning avalikustab need kolme päeva jooksul, arvates otsuse vastuvõtmise päevast.

PS: § 156 lg 2: "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad."

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on **hääletamisõigus** Eesti kodanikul (Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga ka Euroopa Liidu kodanikul), kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse, asub vastavas vallas või linnas. Samadel tingimustel on hääletamisõigus on välismaalasel, kes: 1) elab Eestis alalise elamisloa alusel; 2) on valimispäevaks elanud seaduslikult vähemalt viimased viis aastat vastavas vallas või linnas. Hääleõiguslik ei ole isik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks. Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

**Kandideerimisõigus** on igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul (Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga ka Euroopa Liidu kodanikul), kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas. Volikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab karistust kinnipidamiskohas. Välismaalased ei või volikogusse kandideerida, st neil puudub passiivne valimisõigus. Välismaalaste kandideerimise keeldu on põhjendatud sellega, et volikogu liikme seisund on ametiseisund, sarnaneb riigiteenistusele ning volikogu liikmed osalevad Vabariigi Presidendi valimistel, see on riigivõimu teostamisel. Riigi institutsioonide stabiliseerumise ning Euroopa Liiduga liitumise tingimustes hakkab see piirang üha enam oma legitiimsust kaotama ning võib lähiaastatel kujuneda põhiseaduslikkuse diskussiooni objektiks.

Volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määrab volikogu oma otsusega. Volikogu liikmete arv määratakse hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva ning see otsus avalikustatakse kolme tööpäeva jooksul vastuvõtmise päevast. Volikogu liikmete arv peab olema paaritu arv. Volikogus peab olema vähemalt seitse liiget. Liikmete arv määratakse rahvastikuregistri andmete põhjal, lähtudes valla- või linnaelanike arvust valimisaasta 1. juuni seisuga järgmiselt:

- 1) üle 2000 elaniku – vähemalt 13-liikmeline volikogu;
- 2) üle 5000 elaniku – vähemalt 17-liikmeline volikogu;
- 3) üle 10 000 elaniku – vähemalt 21-liikmeline volikogu;
- 4) üle 50 000 elaniku – vähemalt 31-liikmeline volikogu.

### Näide 3: Linnavolikogu valimiste korraldamise otsus

| KAASTLE LINNAVOLIKOGU  |
|--|
| OTSUS  |
| Kaastle, 17.juuni 2002.a. nr. 44   |
| <b>Kaastle Linnavolikogu valimiste korraldamine</b>  |
| Aluseks võttes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lg 2 ning § 8 lg 1 Kaastle Linnavolikogu otsustab:                      |
| 1.Määrata Kaastle Linnavolikogu järgmise koosseisu liikmete arvuks 21.   |
| 2.Moodustada Kaastle Linnavolikogu valimisteks 20.oktoobril 2002.a. Kaastle linna haldusterritooriumil üks 21-mandaadiline valimisringkond |
| 3.Otsus jõustub vastuvõtmisest.  |
| /allkiri/<br>Mihkel Liivapeks<br>Volikogu esimees  |

Volikogu moodustab valla või linna territooriumil ühe valimisringkonna või mitu valimisringkonda. Mitu valimisringkonda võib moodustada: 1) üle 50 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses; 2) viimase kahe valimisperioodi jooksul ühinemise või jagunemise teel tekkinud kohaliku omavalitsuse

üksuses; 3) kohaliku omavalitsuse üksuses, milles on moodustatud osavallad või linnaosad. Tallinnas moodustab volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa. Valimisringkonnad moodustatakse hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva ning see otsus avalikustatakse kolme tööpäeva jooksul. Volikogu otsuses valimisringkondade moodustamise kohta määratakse ringkondade numeratsioon, piirid ning mandaatide arv igas ringkonnas.

Mandaatide arv moodustatavates valimisringkondades ei või olla väiksem kui kolm. Volikogu jaotab mandaadid valimisringkondade vahel, lähtudes valijate arvust rahvastikuregistri andmete põhjal valimisaasta 1. juuni seisuga, järgmiselt: 1) valijate koguarv jagatakse volikogu liikmete arvuga; 2) valimisringkonna valijate arv esimese tehte tulemusena saadud arvuga; 3) iga valimisringkond saab mandaate vastavalt teise tehte tulemusena saadud arvu täisosale; 4) jaotamata jäänud mandaadid jaotatakse suurimate jääkide põhimõttel, esimese ja teise tehte tulemusena saadud arvude murdosadest. Tallinnas jaotatakse vähemalt pool mandaatidest linnaosade vahel võrdselt, ülejäänud mandaadid üldist korda järgides. See on põhjendatud seoses linnaosade elanike ja vajaduste suure erinevusega. Kui Lasnamäe ja Pirita peaksid konkureerima üldise põhimõtte järgi jagatud mandaatide korral volikogus ressursidele, siis jääks Pirita ilmselt kõigist ressursidest ilma.

Hääletamise korraldamiseks moodustatakse valimisringkonna territooriumil valimisjaoskonnad. Valimisjaoskonnad moodustab valla- või linnavalitsus oma määrusega, milles määratakse kindlaks: 1) valimisjaoskondade numeratsioon; 2) valimisjaoskondade piirid; 3) hääletamisruumide asukohad; 4) vähemalt üks valimisjaoskond, kus valijad saavad hääletada väljaspool oma elukohajärgset jaoskonda; 5) valimisjaoskond, kus saavad hääletada valijad, kelle elukoha andmed selles vallas või linnas on rahvastikuregistrisse kantud valla või linna, Tallinnas linnaosa täpsusega. Valimisjaoskonnad on alalised. Riigikogu valimistel ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ning rahvahääletusel korraldatakse hääletamine samades valimisjaoskondades, kui valla- või linnavalitsus ei määra teisiti. Valimisjaoskondade moodustamise määrust võib valla- või linnavalitsus muuta hiljemalt 50. päeval enne valimispäeva, erakorralistel juhtudel pärast nimetatud tähtpäeva. Muudatustest teavitab valla- või linnavalitsus viivitamata Vabariigi Valimiskomisjoni ja rahvastikuregistri vastutavat töötajat.

Valla- või linnavalitsus avalikustab valimisjaoskondade andmed enne iga valimisi. Maakonna valimiskomisjon avalikustab valimisjaoskondade andmed eelhääletamise algusele eelneval nädalal.

Volikogu valimisi korraldavad: 1) Vabariigi Valimiskomisjon; 2) maakonna valimiskomisjonid; 3) valla ja linna valimiskomisjonid; 4) jaoskonnakomisjonid. Tallinnas ja Tartus täidavad maakonna valimiskomisjoni ülesandeid linna valimiskomisjonid. Valla ja linna valimiskomisjonid ning jaoskonnakomisjonid moodustatakse enne volikogu valimist. Valla ja linna valimiskomisjonide ning jaoskonnakomisjonide volitused kestavad kuni komisjoni uue koosseisu nimetamiseni.

Valla ja linna valimiskomisjoni ülesanne on teha kindlaks valla või linna hääletamis- ja valimistulemused, juhendada jaoskonnakomisjone ning täita muid seadustest tulenevaid ülesandeid. Valla ja linna valimiskomisjonil on kuni seitse liiget. Valla ja linna valimiskomisjoni liikmed nimetatakse hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva.

#### Näide 4: Linna valimiskomisjoni moodustamise otsus

| KAASTLE LINNAVOLIKOGU   |  |
|---|--|
| OTSUS   |  |
| Kaastle, 17.juuni 2002.a. nr. 45  |  |
| <b>Kaastle linna valimiskomisjoni moodustamine</b>  |  |
| Aluseks võttes KovVVS § 19 lg 1, 2, 3 Kaastle Linnavolikogu o t s u s t a b:  |  |
| 1.Lugeda Kaastle linna valimiskomisjoni esimeheks linnasekretär Kaire Meriloo ning nimetada Kaastle linna valimis komisjoni liikmeteks: |  |
| Paavo NIRK  |  |
| Saima LIINASK   |  |
| Teet KAASIK   |  |
| Mihkel IVANOV   |  |

2.Nimetada Kaastle linna valimiskomisjoni asendusliikmeteks:

Lii SIRK

Helja PAAST

3.Otsus jõustub vastuvõtmisest.

/allkiri/

Mihkel Liivapeks

Volikogu esimees

Valimiskomisjoni töövorm on koosolek, mille kutsub kokku komisjoni esimees või tema äraolekul aseesimees, nende mõlema äraolekul valimiskomisjoni noorim liige. Valimiskomisjon on otsustusvõimeline, kui selle koosolekust võtab osa vähemalt pool komisjoni koosseisust, sealhulgas esimees või aseesimees. Valimiskomisjon otsustab tema pädevuses olevaid asju poolthäälte enamusega. Valimiskomisjoni koosolek protokollitakse. Kui komisjoni liige jääb eriarvamusele, siis kantakse komisjoni liikme eriarvamus koosoleku protokollile. Valla ja linna valimiskomisjoni asjaajamise ja tehnilise teenindamise tagab valla- või linnavalitsus. Valla ja linna valimiskomisjoni asukoha määrab valla- või linnavalitsus ning avalikustab selle. Valimiskomisjoni koosolek on avalik. Igaühel on õigus tutvuda valimiskomisjoni otsusega ja komisjoni koosoleku protokolliga.

Jaoskonnakomisjoni peamine ülesanne on korraldada hääletamine ja teha kindlaks hääletamistulemused valimisjaoskonnas. Pooled jaoskonnakomisjoni liikmetest nimetab volikogu valla- või linnasekretäri ettepanekul ning ülejäänud liikmed valimistel osalevate erakondade ja valimisliitude esitatud isikute seast. Erakond või valimisliit esitab ühe jaoskonnakomisjoni liikmekandidaadi valla- või linnasekretäri hiljemalt 45. päeval enne valimispäeva. Esitamiseks peab olema kandidaadi nõusolek. Kui erakonnad või valimisliidud kandidaate ei esita või kui esitatud kandidaatide arv on väiksem erakondade ja valimisliitude kandidaatide hulgast nimetatavate jaoskonnakomisjoni liikmete arvust, nimetab volikogu ülejäänud liikmed samuti valla- või linnasekretäri ettepanekul. Jaoskonnakomisjoni asjaajamise ja tehnilise teenindamise tagab valla- või linnavalitsus.

#### Näide 5: Linna valimisjaoskondade moodustamise määrus

| KAASTLE LINNAVALITSUS   |   |
|---|---|
| MÄÄRUS  |   |
| Kaastle, 24. augustil 2002.a. nr. 7   |   |
| <b>Valimisjaoskondade moodustamine</b>  |   |
| Juhindudes KovVVS §-st 10 annab Kaastle Linnavalitsus määruse:  |   |
| 1. Moodustada Kaastle linnas hääletamise korraldamiseks valimisringkonna nr. 1 territooriumil alalised valimisjaoskonnad alljärgnevalt:   |   |
| 1) valimisjaoskond nr 1. Valimisjaoskonda kuuluvad Kaastle linna Lai, Posti põik, Valguse, Kiire, Looduse, Eha, Koidu, Videviku, Pilve, Lääne, Lääne põik, Siku, Tähe, Lina, Kesk, Kesk põik ja Jaama tänavad                 |   |
| Hääletamisruum asub Kaastle linnas Kaastle Rahvamajas asukohaga Lai tn 2.   |   |
| [-]   |   |
| 2. Määrata valimisjaoskonnaks, kus valijad saavad hääletada väljaspool oma elukohajärgset jaoskonda valimisjaoskond nr. 2 asukohaga Lääne-Virumaa Keskraamatukogus Kaastle Pikk tn 7.   |   |
| 3. Määrata valimisjaoskonnaks, kus saavad hääletada valijad, kelle elukohta andmed on rahvastikuregistrisse kantud Kaastle linna täpsusega, valimisjaoskond nr. 2 asukohaga Lääne-Virumaa Keskraamatukogus Kaastle Pikk tn 7. |   |
| 4. Määrus jõustub 26. augustil 2002.a.  |   |
| /allkiri/<br>Matti Kala<br>Linnapea   | /allkiri/<br>Kaire Meriloo<br>Linnasekretär |

### 5.7.2. Kandidaatide esitamine

Kuni 2002.a valimiseni võisid kandidaate esitada 1) erakonnad; 2) valimisliidud ja 3) üksikkandidaadid. Riigikogus 27. märtsil 2002.a vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seadus valimisliituseid ette ei näinud, kuid Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 15. juuli 2002.a otsusega põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-7-02 tunnistati 27. märtsil 2002.a vastu võetud Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus põhiseadusevastaseks osas, mis ei võimalda kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel. Riigikohus leidis: "*Põhiseadus ei sätesta otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi. Kolleegium ei pea aga demokraatlikuks selliseid vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtud muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks. Valimis-seadus peab tagama demokraatia ja teenima sel viisil üldist hüvangut.*" Selletõttu täiendad Riigikogu kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seadust 2002.a valimisteks sättega, mis lubas valimisliitude nimekirjades kandideerimist.

Erakonna eelistamise valimisliitudele põhjuseks oli poliitilise vastutuse tagamine – see eeldab erakonnadelt pikaajalist olemasolu ja pikaajalist esinemist ühe ja sama nime all. Selle tõttu sätestabki KovVVS § 31, et 'volikogu valimistel võib osaleda erakond, kes on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse hiljemalt kandidaatide registreerimiseks esitamise viimasel päeval. Erakond osaleb volikogu valimistel oma nime all.'

Üksikkandidaadina registreerimiseks võib end esitada ning registreerimiseks vajalikke toiminguid teha iga kandideerimisõiguslik isik. Teise isiku võib üksikkandidaadina registreerimiseks esitada ning registreerimiseks vajalikke toiminguid sellekohase volikirja alusel teha iga isik, kellel on hääletamisõigus. Üksikkandidaadi võib registreerimiseks esitada ainult ühes valimisringkonnas.

Kandideerimisdokumendid on: 1) kandideerimisavaldus; 2) kandidaadi ankeet. Kandideerimisavaldus ja kandidaadi ankeet allkirjastatakse kandidaadi poolt. Erakond koostab kandidaatide ringkonnanimikirja. Isik võib kandideerida ainult ühes valimisringkonnas ning erakonna kandidaatide ringkonnanimikirjas. Kandidaatide nimekirjas ei või kandideerida üksikkandidaadina registreerimiseks esitatud isik. Erakond võib ühes valimisringkonnas registreerimiseks esitada ainult ühe kandidaatide ringkonnanimikirja. Kandidaatide järjestuse ringkonnanimikirjas määrab erakond. Kandidaatide ringkonnanimikirjale kirjutavad alla erakonna kõik volitatud esindajad.

Kandidaatide registreerimiseks esitamine algab 60. päeval enne valimispäeva ja lõpeb valimispäevale eelneval 40. päeval kell 18.00. Valla või linna valimiskomisjon registreerib kõik KovVVS nõuete kohaselt registreerimiseks esitatud isikud nende registreerimiseks esitamise järjekorras pärast kandidaatide registreerimiseks esitamise tähtaja lõppemist hiljemalt 35. päeval enne valimispäeva. Tegelikult on erakondade esindaja juba registreerimise esimese päeva varahommikul valla või linna valimiskomisjoni ukse taga, sest usutakse, et mida väiksem on nimekirja registreerimisnumber s.t, mida eespool on nimekiri järjekorras, seda suurem on tõenäosus saada suuremat valijate tähelepanu.

Kui mõnes valimisringkonnas on registreerimiseks esitatud kandidaate niisama palju või vähem, kui selles ringkonnas on mandaate, pöörduv valla või linna valimiskomisjon erakondade ja selles vallas või linnas registreeritud valimisliitude poole ettepanekuga kandidaatide täiendavaks esitamiseks ning valijate poole üksikkandidaatide täiendavaks esitamiseks. Täiendavalt esitatud kandidaadid registreeritakse koos esialgselt registreerimiseks esitatud kandidaatidega hiljemalt 15. päeval enne valimispäeva. Kui 15. päeval enne valimispäeva on mõnes valimisringkonnas kandidaate registreerimiseks esitatud niisama palju või vähem, kui selles ringkonnas on mandaate, võtab valla või linna valimiskomisjon vastu otsuse valimiste kuni ühe kuu võrra edasilükkamise kohta selles valimisringkonnas. Sellisel juhul koostab ja avalikustab valla või linna valimiskomisjon samaaegselt ka valimiste korraldamise ajakava. Selline olukord ei ole pelgalt teoreetiline. Näiteks 2002.a oktoobris lükati edasi valimised Püssi linnas, kuna esitatud oli vähem kandidaate, kui volikogus mandaate.

### 5.7.3. Hääletamine

Valija hääletab selles valimisjaoskonnas, mille valijate nimekirja ta on kantud. Kui valija oma tervise- seisundi või mõne muu mõjuva põhjuse tõttu ei saa hääletada hääletamisruumis, võib ta taotleda kodus hääletamist. Kodus hääletamise korraldamiseks esitab valija elukohajärgsele valla- või linnavalitsusele või jaoskonnakomisjonile kuni valimispäeva kella 16.00-ni kirjaliku taotluse, mille jaoskonnakomis- jon registreerib. Kui taotlus esitatakse valla- või linnavalitsusele, registreerib see taotluse ja edastab asjaomasele jaoskonnakomisjonile.

Eelhääletamise õigus on valijate nimekirjas oleval valijal, kes selleks eelhääletamise päevaks on saa- nud 18-aastaseks. Eelhääletamise päeval on valijal võimalik hääletada väljaspool oma elukohajärg- set valimisjaoskonda valla- või linnavalitsuse poolt määratud valimisjaoskonnas või elektrooniliselt Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel. Eelhääletamiseks veebilehe kaudu peab valijal olema digitaal- allkirja sertifikaat. Hääletaja peab ka veebilehe kaudu hääletades hääletama ise, sealjuures tõendab valija oma isikut digitaalallkirja andmisega. Kui valija on hääletanud mitu korda, sealhulgas elektroo- niliselt, saadab jaoskonnakomisjon Vabariigi Valimiskomisjonile selle kohta viivitamata vastava teati- se. Vabariigi Valimiskomisjon jätab teatise alusel valija elektroonilisel hääletamisel antud hääle arves- tamata.

### 5.7.4. Tulemuste kindlakstegemine

Valimispäeval peale hääletamise lõppemist peab jaoskonnakomisjon üle lugema ja kustutama kõik valijatele välja andmata jäänud, samuti valijate tagastatud rikutud hääletamissedelid. Hääletamissede- lid kustutatakse sedeli nurga äralõikamisega. Enne hääletamiskasti avamist teeb jaoskonnakomisjon valijate nimekirjade alusel kindlaks nimekirjadesse kantud valijate arvu ja nimekirjadesse hääletamis- sedeli saamise kohta antud allkirjade alusel sedeli saanud valijate arvu ning kannab need vormikoha- sesse protokollile. Seejärel avab jaoskonnakomisjon avab hääletamiskastid. Avamise juures peab olema üle poole jaoskonnakomisjoni koosseisust. Hääletamiskasti avades kontrollitakse sellel oleva pitsati jäljendi seisukorda. Kodus hääletanute hääletamissedelite välisküljele pannakse jaoskonnakomisjoni pitsati jäljend ning sedelid pannakse hääletamisruumis hääletanute hääletamissedelite hulka.

Jaoskonnakomisjon teeb hääletamiskastides olnud sedelite alusel kindlaks hääletamisest osavõtnud valijate arvu, kehtetute sedelite arvu ning kandidaatidele ja erakondadele antud hääle arvu ning kan- nab need vormikohasesse protokollile. Protokollile kirjutab alla komisjoni esimees. Protokollile märgitak- se selle koostamise kuupäev ja kellaaeg.

Pärast hääletamistulemuste kindlakstegemist pakitakse kehtivad sedelid kandidaatide kaupa, eraldi pakkidesse pannakse kehtetud sedelid, valijatele välja andmata jäänud sedelid ja valijate tagastatud rikutud sedelid. Pakile märgitakse, millise valimisjaoskonna sedelid, millised ja kui palju neid pakis on. Märkele kirjutab alla jaoskonnakomisjoni esimees.

Jaoskonnakomisjonidelt laekunud protokollide alusel ning elektrooniliselt hääletanud valijate hääleta- mistulemuste alusel teeb valla või linna valimiskomisjon iga valimisringkonna kohta kindlaks valijate nimekirjadesse kantud valijate arvu, hääletamissedeli saanud valijate arvu, hääletamisest osavõtnud valijate arvu, kehtetute hääletamissedelite arvu ning kandidaatidele ja erakondadele antud hääle arvu. Saadud tulemust kontrollitakse hääletamissedelite ülelugemise teel.

Iga valimisringkonna kohta arvutatakse lihtkvoot, mis saadakse valimisringkonnas antud kehtivate hääle arvu jagamisel selle ringkonna mandaatide arvuga. Valituks osutub kandidaat, kellele antud hääle arv ületab lihtkvoodi või on sellega võrdne.

Valimisringkonnas lihtkvoodi alusel jaotamata jäänud mandaadid jaotatakse nimekirjamandaatidena nende erakondade vahel, kelle kandidaadid kogusid vastavas vallas või linnas kokku vähemalt 5 prot- senti häälest. Nimekirjamandaatide jaotamiseks reastatakse kandidaadid ringkonnanimikirjades vas- tavalt igauhele antud hääle arvule. Kui vähemalt kahele kandidaadile on antud võrdne arv hääli, siis reastatakse ettepoole kandidaat, kes paiknes nimekirjas eespool. Sama erakonna ringkonna-nimekirjas olevate kandidaatide hääled liidetakse. Nimekirjamandaadid jaotatakse modifitseeritud d'Hondti jaga-



jate meetodil jagajate jadadega 1, 20,9, 30,9, 40,9 jne. Seejuures jäetakse iga erakonna või valimisliidu võrdlusarvude arvutamisel vahele nii mitu jada esimest elementi, kui mitu mandaati sai erakond või valimisliit vastavas valimisringkonnas lihtkvoodi alusel. Kui vähemalt kahe erakonna või valimisliidu võrdlusarvud on võrdsed, saab mandaadi erakond või valimisliit, kelle kandidaadid on varem registreeritud. Ümberreastatud kandidaatidega ringkonnanimikirjas saab nimekirjamandaadi kandidaat, kes on selles nimekirjas eespool. Mandaatide jaotamisel jäetakse vahele need kandidaadid, kes osutusid valituks lihtkvoodi alusel. Erakond ei või saada rohkem mandaate, kui on tema ringkonnanimikirjas kandidaate.

Kui erakonna kandidaat sureb pärast eelhääletamise algust, jäävad temale antud hääled sellele erakonnale. Kui üksikkandidaat sureb pärast eelhääletamise algust, siis temale antud hääli valimistulemuste kindlakstegemisel ei arvestata.

Kui valimisringkonna kandidaatide koondnimikirjas on ainult üksikkandidaadid, osutuvad valituks enim hääli saanud kandidaadid. Kui vähemalt kahele kandidaadile on antud võrdne arv hääli, osutub valituks kandidaat, kes registreeriti varem.

Kui pärast mandaatide jaotamist lihtkvoodi alusel ja nimekirjamandaatidena on osa mandaate jaotamata, osutub valituks ülejäänud kandidaatidest enim hääli saanu.

Valimistulemuste kohta koostab valla või linna valimiskomisjon protokoll, millele kirjutab alla komisjoni esimees. Protokoll märgitakse selle koostamise kuupäev ja kellaaeg. Valimistulemused tehakse valla või linna valimiskomisjonis kindlaks avalikult.

#### Näide 6: Linnavolikogu valimistulemuste kindlakstegemise protokoll

| KAASTLE LINNA VALIMISKOMISJON   |             |              |                           |
|---|-------------|--------------|---------------------------|
| PROTOKOLL   |             |              |                           |
| Kaastle, 21.oktoober 2002.a   |             |              |                           |
| <b>Kaastle linna 2002.a oktoobri linnavolikogu valimistulemuste kindlakstegemine</b>  |             |              |                           |
| Osalesid valimiskomisjoni liikmed Margit Hindrikus, Eli Luite ja Iivian Meri.<br>Koosolekut juhatas komisjoni esimees Margit Hindrikus. |             |              |                           |
| <b>1. LIHTKVOODI ALUSEL ISIKUMANDAATIDE JAOTAMINE</b>   |             |              |                           |
| Kehtivaid hääli valimisringkonnas - 659   |             |              |                           |
| Mandaate - 11   |             |              |                           |
| Lihtkvoot - 59,91   |             |              |                           |
| <b>Kand. nr.</b>  | <b>Nimi</b> | <b>Hääli</b> | <b>Valituks osutumine</b> |
| 101   | Alur Õis    | 5            |                           |
| 102   | Heimar Talt | 66           | X                         |
| 103   | Matti Mai   | 56           |                           |
| [--]  |             |              |                           |
| 112   | Tõnu Helin  | 100          | X                         |
| <b>2. VÕRDLUSARVUDE ALUSEL NIMEKIRJAMANDAATIDE JAOTAMINE</b>  |             |              |                           |
| Kehtivaid hääli linnas - 659, neist:  |             |              |                           |
| * Reformierakond (RE)   |             | 163 häält    |                           |
| * Ühendus Vabariigi Eest-Res Publica (RP)   |             | 80 häält     |                           |
| * Eestimaa Rahvaliid (ERL)  |             | 416 häält    |                           |
| 5% kehtivatest häältest - 32,95   |             |              |                           |

| Võrdlusarv | Erakond | Erak. hääli | Kandidaadi nimi | Kandid. hääli | Valituks osutumine |
|------------|---------|-------------|-----------------|---------------|--------------------|
| 222,9289   | ERL     | 416         | Anne Liis       | 36            | X                  |
| 154,7691   | ERL     | 416         | Teet Konn       | 36            | X                  |
| 119,4646   | ERL     | 416         | Ants Tass       | 35            | X                  |
| [--]       |         |             |                 |               |                    |
| 22,7283    | RP      | 80          | Kaur Siil       | 5             |                    |

Hääletuskasti pitser oli rikkumata.

Margit Hindrikus /allkiri/  
Eli Luite /allkiri/  
Iivian Meri /allkiri/

## 5.8. Volikogu uus koosseis

Volikogu uue koosseisu ja tema liikmete volitused algavad ning volikogu eelmise koosseisu ja tema liikmete volitused lõpevad valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Valimistulemused kuulutatakse välja volikogu liikmete registreerimisega.

### Näide 7: Linnavolikogu liikmete registreerimise otsus

| KAASTLE LINNA VALIMISKOMISJON  |  |
|--|--|
| OTSUS  |  |
| Kaastle, 26. oktoobril 2002.a. nr. 6   |  |
| <b>Linnavolikogu liikmete registreerimine</b>  |  |
| Lähtudes KovVVS § 20 lg 2, § 68 lg 1 ja võttes aluseks Kaastle linna volikogu 20. oktoobri 2002.a valimistulemused, Kaastle linna valimiskomisjon o t s u s t a b: |  |
| 1. Registreerida Kaastle Linnavolikogu liikmed:  |  |
| 1) Heimar Talt (Eesti Keskerakond);  |  |
| 2) Tõnu Helin (Eesti Reformierakond);  |  |
| 3) Anne Liis (Eestimaa Rahvaliid);   |  |
| [--]   |  |
| 2. Avaldada otsus ajalehes "Kaastle Sõna", Kaastle Linnavalitsuse kodulehel ja teadetetahvil.  |  |
| 3. Kaastle Linnavolikogu liikmete volitused algavad selle otsuse avaldamisele järgneval päeval.  |  |
| 4. Otsus jõustub allakirjutamisega.  |  |
| /allkiri/<br>Margit Hindrikus<br>Valimiskomisjoni esimees  |  |

Volikogu esimese istungi kutsub kokku valla või linna valimiskomisjoni esimees hiljemalt seitsmendal päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist. Volikogu esimese istungi kutse saatmisel ei ole vaja teatada istungil arutamisele tulevaid küsimusi ja kutse ei pea olema kätte toimetatud 4 päeva enne istungi algust.

Volikogu esimest istungit juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valla või linna valimiskomisjoni esimees. Esimese istungi päevakorras on volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimine ning valitsuse lahkumispalve ärakuulamine. Volikogu esimehe ja aseesimehe valimised korraldab valla või linna valimiskomisjon ning valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega. See-ga vormistatakse volikogu esimehe ja aseesimehe valimise kohta kaks otsust: 1) valimiskomisjoni otsus valimistulemuste kindlakstegemise kohta (KOKS § 44 lg 3); 2) volikogu otsus esimehe ja aseesimehe valimise kohta (KOKS § 22 lg 1 p 14). Volikogu esimees ja aseesimees valitakse salajasel

(KOKS § 45 lg 3) hääletamisel (KOKS § 45 lg 1) ning otsuse vastuvõtmiseks on vaja volikogu koosseisu hääleteenamust (KOKS § 45 lg 5).

**Näide 8: Volikogu esimehe ja aseesimehe valimistulemuste kinnitamise otsus**

|  |
|--|
| KAASTLE LINNA VALIMISKOMISJON  |
| OTSUS  |
| Kaastle, 29. oktoobril 2002.a. nr. 7   |
| <b>Kaastle Linnavolikogu esimehe ja aseesimehe valimistulemuste kinnitamine</b>  |
| Lähtudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 45 lg 3 Kaastle linna valimiskomisjoni otsustab:   |
| 1. Kinnitada volikogu esimehe valimistulemused järgnevas: kokku 17 kehtivat hääletussedelit, millest:<br>1) Heimar Talt - 12 häält;<br>2) Tõnu Helin - 5 häält.<br>Volikogu esimeheks valiti Heimar Talt.    |
| 2. Kinnitada volikogu aseesimehe valimistulemused järgnevas: kokku 17 kehtivat hääletussedelit, millest:<br>1) Tõnu Helin - 13 häält;<br>2) Anne Liis - 4 häält.<br>Volikogu aseesimeheks valiti Tõnu Helin. |
| /allkiri/<br>Margit Hindrikus<br>Valimiskomisjoni esimees  |

**Näide 9: Volikogu esimehe ja aseesimehe valimise otsus**

|  |
|--|
| KAASTLE LINNAVOLIKOGU  |
| OTSUS  |
| Kaastle, 29. oktoobril 2002.a. nr. 145   |
| <b>Linnavolikogu esimehe ja aseesimehe valimine</b>  |
| Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 14 Kaastle Linnavolikogu otsustab: |
| 1. Valida volikogu esimeheks Heimar Talt.<br>2. Valida volikogu aseesimeheks Tõnu Helin.               |
| /allkiri/<br>Margit Hindrikus<br>Valimiskomisjoni esimees<br>volikogu esimehe ülesannetes              |

## 6. ptk. Valitsus ja valitsuse moodustamine

Linna- või vallavalitsus on linna või valla omavalitsuse kollegiaalne täitevorgan, kes viib oma pädevust ja volitusi arvestades ellu seadustes ja haldusaktides linnale või vallale kui omavalitsusüksusele pandud ülesandeid. Valitsus täidab oma ülesandeid haldusaktide andmise ning nende täitmise kontrolli tagamisega, samuti haldustoimingute tegemisega.

Kui EKOVIH nõuab, et kohalikul omavalitsusel peab olema demokraatlikult valitud esindusorgan – meil siis volikogu – siis täidesaatvad organid kohalikul omavalitsusel võivad, kuid ei pea olema. Eesti näeb siiski seadus valitsuse olemasolu ette. Seega kohaliku omavalitsuse üksusel peab olema valitsus.

EKOVIH Art 3 para 2: "Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aru-

andvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud." KOKS § 4 punkt 2: "Omavalitsusorganid on: [--] 2) valitsus - volikogu poolt moodustatav täitevorgan."

Valitsus täidab oma ülesandeid ise või ametiasutuse ja selle hallatavate asutuste kaudu. Poliitilised küsimuse kuuluvad eelkõige valitsuse enda, et administratiivsed küsimused ametiasutuse ülesannete hulka. Linnavalitsus juhib linna ametiasutuste (v.a linnavolikogu kantselei) ja nende hallatavate asutuste tegevust ja osaleb oma esindajate kaudu linna osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse juhtimises. Valitsuse liikmed võivad kureerida osakondade tööd. Kantselei on mõneti erilises seisundis, kuna kantselei kohta ütleb seadus sõnaselgelt, et seda juhib valla- või linnasekretär.

Linnavalitsuse juhtimis- ja järelevalve pädevus on siiski piiratud. Linna ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärad kinnitab linnavolikogu. Linnaasutuste asutamise ja lõpetamise ning nende põhimääruste kinnitamise ja muutmise otsustab volikogu, linna asutuste juhi kinnitab linnaeape ettepanekul linnavalitsus.

## 6.1. Valla- või linnavalitsuse moodustamine

Valla- või linnavalitsuse kui poliitilise organi juht on vallavanem või linnaeape. Vallavanema või linnaeape valib volikogu kuni kolmeks aastaks. Vallavanema või linnaeape valimise kord nähakse ette valla või linna põhimääruses.

**Näide:** Haapsalu Linnavolikogu 28.märtsi 2003.a määrusega nr 9 (KO 2003, 43, 1192) kinnitatud "Haapsalu põhimääruse" § 29 sätestab küllaltki üksikasjaliku korra:

" (1) Linnaeape võib linnavolikogu valida teovõimelise Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt ning kes oma hariduse, töökogemuste ja tervisliku seisundi poolest on suuteline täitma linnaeape ülesandeid. Linnaeapekandidaat peab andma volikogu istungi juhatajale kirjaliku nõusoleku kandideerimiseks.

(2) Linnaeape valimine viiakse läbi ühe kuu jooksul linnavolikogu uue koosseisu esimese istungi päevast arvates või käesoleva põhimääruse § 30 lõigetes 3, 4, 5 ja 6 sätestatud tähtaegadel.

(3) Linnaeapekandidaate seavad üles volikogu liikmed või fraktsiooni esindajad volikogu istungi ajal selle päevakorrapunkti arutamisel.

(4) Pärast linnaeapekandidaatide ülesseadmist esinevad linnaeapekandidaadid volikogu ees ettekandega linnavalitsuse moodustamise aluste kohta.

(5) Volikogu liige võib ettekandjale esitada kuni kaks suulist küsimust. Kirjalikke küsimusi ei esitata.

(6) Kui linnaeapekandidaate on mitu, korraldatakse pärast ettekannete ärakuulamist kandidaatide vahel konkureeriv hääletamine, kusjuures konkursi igas voorus langeb välja kõige vähem hääli saanud kandidaat. Kahes kõige enam hääli saanud kandidaadist saab linnaeapeks volikogu koosseisu häälteenamuse saanud kandidaat. Kui linnaeapeid ei valitud, korraldatakse kogu protseduuri järgmisel istungil algusest peale. Läbirääkimisi ei avata.

(7) Linnaeapeal on valituks osutumise päevast volitus moodustada valitsus.

(8) Linnavolikogu valib linnaeape kuni kolmeks aastaks salajasel hääletamisel. Igal linnavolikogu liikmel on valimisel üks hääl.

(9) Linnaeapekandidaadi linnavolikogus ülesseadmine ja linnaeape valimise protseduur viiakse läbi analoogiliselt volikogu esimehe valimisega, mis on sätestatud käesolevas põhimääruses. Valimised korraldab volikogu häältelugemiskomisjon.

(10) Valimistulemused vormistatakse linnavolikogu otsusega."

**Näide:** Aseri Vallavolikogu 30. mai 2000. a määrusega nr 11 (KO, 05.07.2000, 58, 886) kinnitatud "Aseri valla põhimääruse" punkt 32.10 sätestab "Vallavanema valimiseks võib korraldada vallavolikogu otsuse alusel ka avaliku konkursi, kus vallavolikogu sätestab eelnevalt kandidaatidele esitatavad nõudmised ja konkursi korraldamise protseduuri." Arvestades, et vallavanemalt oodatakse üha enam professionaalseid ja juhtimisoskusi, on sellise valimise viisi ettenägemine ilmselt mõistlik, isegi kui see ei vasta KOKS-is sätestatud vallavanema poliitilisele institutsioonile.

Vallavanemal või linnaeapeal on valituks osutumise päevast volitus moodustada valitsus. Valitsuse moodustamise üksikasjalik kord sätestatakse valla või linna põhimääruses.

**Näide:** Kuusalu Vallavolikogu 29. septembri 1999. a määrus nr 8 (KO, 21.10.1999, 33, 398) kinnitatud "Kuusalu valla põhimääruse" punkt 28 sätestab sellise üksikasjaliku korra:

- 28.1. Vallavalitsuse liikmete arv määrab vallavolikogu vallavanema ettepanekul. Vallavalitsus ei või olla väiksem kui viis liiget. Vallasekretär on ametikohajärgselt vallavalitsuse liige.
- 28.2. Vallavalitsuse liikmeks kinnitatud vallavolikogu liikme volitused peatuvad tema vallavalitsuse liikmeks oleku ajaks.
- 28.3. Vallavolikogu uue koosseisu valimiste järel, samuti vallavalitsuse tagasiastumisel lõpevad endise vallavalitsuse ning algavad uue vallavalitsuse volitused vallavolikogu poolt uue vallavalitsuse ametisse kinnitamise päevast.
- 28.4. Vallavanem esitab vallavolikogule kinnitamiseks vallavalitsuse koosseisu. Vallavalitsuse koosseisu kinnitab vallavolikogu poolthäälteenamusega salajasel hääletamisel.
- 28.5. Vallavanema poolt kinnitamiseks esitatud vallavalitsuse liikmete nimed kantakse kõik ühele hääletus-sedelile. Igale vallavolikogu liikmele antakse üks vallavalitsuse liikmete kandidaatide nimekirjaga hääletus-sedel. Hääletussedelile märgib hääletaja iga vallavalitsuse liikme kandidaadi nime järele oma seisukoha - poolt või vastu.
- 28.6. Hääletamise läbiviimiseks valitakse lahtisel hääletamisel poolthäälteenamusega kolmeliikmeline hääletuslugemiskomisjon, kes valib oma liikmete hulgast komisjoni esimehe.
- 28.6.1. Hääletuslugemiskomisjon valmistab ette hääletussedelid ja viib läbi salajase hääletamise.
- 28.6.2. Hääletamistulemuste kohta koostab komisjon protokoll, millele kirjutavad alla kõik liikmed.
- 28.6.3. Protokoll esitatakse vallavolikogule kinnitamiseks poolthäälteenamusega lahtisel hääletamisel.
- 28.7. Vallavalitsuse liikmeks kinnitatuks ja ametisse nimetatuks osutub vallavalitsuse liikme kandidaat, kes saab vallavolikogu poolthäälteenamuse.
- 28.8. Vallavalitsuse liikme ametist vabastamise kinnitab vallavolikogu vallavanema ettepanekul. Vallavolikogu kinnitab vallavanema ettepanekul ametisse uue vallavalitsuse liikme."

Vallavanem või linnapea saab volitused valitsuse ametisse kinnitamise päevast<sup>40</sup>. Valitsus esitab lahkumispalve volikogu uue koosseisu esimesel istungil. Pärast lahkumispalve esitamist täidab valla- või linnavalitsus oma ülesandeid ja tema volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni.

## 6.2. Valla- või linnavalitsuse pädevus

Valla- või linnavalitsuse pädevus on määratud KOKS § 30, teiste seaduste ning valla või linna põhimäärusega. Tihti on põhimäärusesse lihtsalt KOKS § 30 kopeeritud. Sellisel juhul on oht, et hilisemad KOKS § 30 muudatused on jäänud põhimääruse teksti kopeerimata. Sellisel kopeerimisel ei ole mõtet, sest oma tegevuses peab valla- või linnavalitsus niikuinii tuginema ennekõike seadusele. Mõned valla või linna põhimäärused sisaldavad täiendavaid valitsuse ülesandeid. Kahjuks ei ole need alati kooskõlas seadusega. Seega tuleb põhimääruste rakendamisel alati kontrollida, ka neis sisalduvad kataloogid on ajakohased ning kehtiva seadusega kooskõlas.

**Näide:** Kohtla-Järve Linnavolikogu 23. mai 2000. a määrusega nr 18 (KO, 27.06.2000, 55, 826) kinnitatud "Kohtla-Järve linna põhimääruse" § 41 lg 1 p 8 sätestab: "Linnavalitsus: [--] 8) kinnitab linnavalitsuse reglemendi." Reglement tähendab teise sõnaga valitsuse töökorda. Vastavalt KOKS § 8 kohaselt nähakse valla- või linna omavalitsusorganite töökord ette põhimääruses. Seega ei ole selline volitus reglemendi kehtestamiseks seaduslik.

**Näide:** Aseri Vallavolikogu 30. mai 2000. a määrusega nr 11 (KO, 05.07.2000, 58, 886) kinnitatud "Aseri valla põhimääruse" punkt 34.4 sätestab: "Vallavalitsus esindab avalik-õigusliku isikuna valda kohtus." KOKS § 55 lg 4 p 6 kohaselt esindab valda või linna kohtus või volitab selleks teisi isikuid valla- või linna-sekretär. Seega ei ole selline valitsuse pädevuse laiendamine seaduslik.

KOKS § 30 kohaselt valla- või linnavalitsus:

1) valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest. Selle sätte alusel tegutseb valitsus nii siis, kui ta ise algatab volikogu õigusakti või otsuse vastuvõtmise, kui ka siis, kui volikogu on oma (protokollilise) otsusega teinud valitsusele ülesandeks mingi õigusakti või küsimuse arutamise ettevalmistamise. Viimasel juhul võib volikogu anda ka suuniseid ja juhiseid. Sätte osale "lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest" ei tasu

<sup>40</sup> KOKS § 29 lg 1.

panna liiga suurt rõhku, sest esimest tuleb mõista kui sellisele protsessile loomuomast vaba kaalutluse õigust, volikogu otsuste arvestamine on hõlmatud aga üldisest seaduslikkuse põhimõttest<sup>41</sup>;

2) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele. Lähtuvalt valitsuse rollist täidesaatva organina võivad sellised ülesanded olla eelkõige tehnilise rakendamise laadi ning rakendamise poliitilised otsused. Samuti on mõistlik volitada küsimused, mille suhtes on vaja otsustust perioodiliselt läbi vaadata (määrad, piirarvud jms). Volitada ei saa sellistes küsimustes, kus volikogu tegutseb eripädevuse alusel ning küsimus ise allub seaduse reservatsioonile (põhiõiguste piirangud, maksuküsimused) või võõrhalduse raames (riigielu küsimustes), kui puudub eraldi edasivolitamise õigus;

3) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse. Sätte mõtte kohaselt kuuluvad valitsuse pädevusse need küsimused, mida ei ole KOKS § 22 lg 1 või muus seaduses antud volikogu ainupädevusse või mida ei ole seadusega pandud "kohaliku omavalitsuse" või "omavalitsusorgani" täita (KOKS § 22 lg 2), see tähendab valdavalt kõik kohaliku elu küsimused avastusõiguse alusel. Sõnad "mis ei kuulu volikogu pädevusse" evivad volikogu sekkumist välistavad tähendus. Selline lahendus võib olla praktiline mõnede suurte linnaliste omavalitsusüksuste (Tallinn) lähtekohalt. Demokraatia põhimõtte realiseerimise seisukohalt ei ole see lahend kindlasti sobivaim. Kui tõlgendada PS § 154 lg 1 süstemaatilises koostoimes EKOVIH Art 3, võib tõsiselt kahelda sellise lahenduse kooskõlas põhiseaduse mõttega. Koostoimes põhiseadusega tuleb seda sätet tõlgendada "kui volikogu ei ole seaduse järgi pädev ning ei ole võtnud kohaliku elu küsimust oma pädevusse, on valitsus pädev lahendama ja korraldama selle kohaliku elu küsimuse";

4) lahendab küsimusi, mis on käesoleva seaduse § 22 2. lõike alusel delegeeritud valitsusele. KOKS § 22 lg 2 alusel võib volikogu volitada valitsust ka kõigis küsimustes, mis on seadusega või selle alusel pandud "kohaliku omavalitsuse" või "omavalitsusorgani" täita. Volikogu ainupädevuses olevaid küsimusi volitada ei saa; küll võib teha valitsusele ülesandeks nende ettevalmistamise. Selline volitamine on põhimõtteliselt kõrvalekaldumine demokraatia ideest ning peaks rakenduma eelkõige suurimates linnalises omavalitsustes.

#### KAIU VALLAVOLIKOGU

##### MÄÄRUS

27. septembri 2002. a, nr 39

##### Otsustuse delegeerimine

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390 ja 393) § 22 lõike 2 delegeerida seadusega või muu õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimuste otsustamine Kaiu vallas Kaiu Vallavalitsusele, välja arvatud juhul, kui Kaiu Vallavolikogu õigustloovast aktist ei tulene teisiti.

Määrus jõustub 1. oktoobril 2002. a.

Lembit ARRO  
Volikogu esimees

Valla- või linnavalitsuse seadusest sõnaselgelt tulenevaks pädevuseks on teenuste hindade kehtestamine. See volitus ei hõlma iseenesest õigust otsustada, milliseid teenused üldse on tasulised või milliseid tasulisi teenuseid üldse osutatakse. See pädevus tuleb määrata üldises korra. Kuigi teenuste hindade kehtestamine on sisu poolest üldnormide kehtestamine ning seda tuleks haldusõiguse teooria kohaselt (HMS § 51 lg 1 vrd § 88) kehtestada määrusega, sätestab KOKS § 30 lg 3 erandlikult, et hinnad tuleb

<sup>41</sup> samuti HMS § 60 lg 2: "Kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igapähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel."

kehtestada korraldusega (mis KOKS § 7 lg 2 määratluse kohaselt on üksikakt). Tasu võib võtta üksnes teenuse osutamise eest ehk valla või linna tegutsemisel eraõiguslikus sfääris; menetlustoimingu, sealhulgas menetlust lõpetava haldusakti andmise või toimingu tegemise, eest võib tasu (riigilõivu) võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel<sup>42</sup>. **Kui vallas peab tasud kehtestama vallavalitsus ise, siis linnavalitsus võib volitada linna ametiasutust**, mis teostab avalikku võimu, kehtestama nende teenuste hinnad, mida osutab linna ametiasutuse hallatav asutus, mis ei teosta avalikku võimu. Volituse andmisel linna ametiasutusele, mis teostab avalikku võimu, on korralduse andmise õigus selle ametiasutuse juhil.

Valla- või linnavalitsuse üheks tähtsamaks ülesandeks on valla- või linnavolikogu informeerimine vastuvõetud määruste ja otsuste seaduslikkusest või otstarbekusest. Volikogus võib iga volinik tõstatada tema arvates olulise küsimuse ja see küsimus võidakse panna hääletusele. Nii võib juhtuda isegi siis, kui istungil sõnaõiguse osalevad valitsuse liikmed või valla- või linnasekretär selle otsuse vastu protesteerivad. Tihti on volikogus kired mingis küsimuses nii lõkkele lõõnud, et seaduslikkuse ja otstarbekuse mõistlikud argumendid jäävad piisava tähelepanuta. Valitsuse, eriti valla- või linnasekretäri eestvedamisel, ülesanne on selles osas volikogu abistada - taotleda volikogu ees volikogu poolt vastuvõetud määruse või otsuse uuesti läbivaatamist. Selline menetlus ei ole vaidemenetlus HMS tähenduses ning seadusandja sooviks ei ole olnud anda valla- või linnavalitsusele subjektiivset õigust otsuse või määruse muutmise nõudes – samas taotluses ei saa valitsus pöörduda maavanema ega kohtu poole.

### 6.3. Vallavanem ja linnapea

Vallavanem või linnapea on topeltrollis. Ühelt poolt on ta valitsuse liige ja juht, teisalt on ta kohaliku omavalitsuse ametiasutuse juht. Valitsuse juhi ja liikmena täidab ta eelkõige poliitilisi ülesandeid, langetab poliitilisi otsuseid. Ametiasutuse juhina peaks ta tegema juhtimisotsuseid ning pelgalt administratiivseid otsuseid. Ühelt poolt tuleks neid kahte ülesannet lahus hoida. Teisalt täiendavad need üksteist.

Vallavanem või linnapea pädevuse sätestab üldiselt KOKS § 50 lg 1. Sealne loetelu ei ole süstemaatiline – ei eristu vallavanema või linnapea poliitilised ja administratiivsed kohustused. Sekka on sattunud ka vallavanema või linnapea ametis oleva isiku isiklik juriidiline kohustus esitada majanduslike huvide deklaratsioon – see ei puutu üldse vallavanema või linnapea kui haldusorgani pädevusse. Järgnevalt olen püüdnud seda kataloogi süstematiseerida.

Vallavalitsuse juhina vallavanem või linnavalitsuse juhina linnapea:

- 1) korraldab valla- või linnavalitsuse tööd ja annab selleks käskkirju;
- 2) korraldab valla- või linnavalitsuse istungite ettevalmistamist;
- 3) kirjutab alla valla- või linnavalitsuse määrustele ja korraldustele;
- 4) esindab valla- või linnavalitsust vastavalt seadusele ja põhimäärusele;
- 5) kirjutab alla teistele valitsuse dokumentidele;
- 6) esitab volikogule kinnitamiseks valla- või linnavalitsuse koosseisu;
- 7) esitab volikogule ettepaneku valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest ning palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks.

Valla või linna ametiasutuse juhina vallavanem või linnapea:

- 1) annab valla- või linnavalitsuse ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
- 2) esitab valla- või linnavalitsusele ametisse kinnitamiseks ametiasutuse hallatava asutuse juhi kandidaadi.

Lisaks eelnevale võib vallavanem või linnapea esindada ka omavalitsusüksust seadusega, valla või linna põhimäärusega või volikogu poolt eraldi selleks antud pädevuse piires.

---

<sup>42</sup> HMS § 5 lg 3.

Vallavanem või linnapea ei tohi olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis, riigi või kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse töötaja ega kuuluda kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juhtorganisse. Ta on kohustatud viie tööpäeva jooksul pärast valimistulemuste kinnitamist teavitama enda valimisest asutust, kus ta on antud hetkel teenistuses või omab töölepingut. Tema tööleping lõpetatakse töölepingu seaduse § 85 alusel või ta vabastatakse ametist avaliku teenistuse seaduse § 127 alusel. Vallavanem või linnapea esitab majanduslike huvide deklaratsiooni korruptsioonivastases seaduses sätestatud korras.

## **7. ptk. Vallasekretär ja linnasekretär**

Valla- või linnasekretäri nimetab ametisse ja vabastab ametist seaduses sätestatud korras vallavanem või linnapea. Valla- ega linnasekretär ei ole poliitiline ametnik ning tema peaks jätkama oma ülesannete täitmist ka peale volikogu vahetumist – tegemist on valla või linna tippspetsialisti ametikohaga. Paraku tegelikkuses võib valla- või linnasekretäri koht olla poliitiline. Osaliselt on see ka mõistetav, kuna vallavalitsusel ja –volikogul peab olema selle isiku usaldus ning väga erinevate poliitiliste vaadete korral ei pruugi seda usaldust tekkida. Siiski ei saa kehtiva õiguse kohaselt pelgalt poliitiline erimeelsus ja sellest tulenev usalduse puudumine olla valla- või linnasekretäri vabastamise aluseks.

Valla- või linnasekretäriks võib nimetada vähemalt 21-aastase Eesti kodaniku, kellel on juristi kvalifikatsioon või tunnistus Vabariigi Valitsuse 23. juuli 1996. a. määrusega nr. 197 (RTI, 09.08.1996, 57, 1044) kehtestatud kutsenõuetele vastavuse kohta. Valla- ja linnasekretäride vastavust kehtestatud kutsenõuetele kontrollib ja sellekohaseid tunnistusi annab välja Vabariigi Valitsuse 4. veebruari 1997. a korralduse nr 102-k «Valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni moodustamine» (RT I 1997, 12, 191; 1998, 33, 474; 1999, 162, 2355; 2001, 35, 473; 2002, 49, 703) moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjon. Valla- või linnasekretäri asendamise korra määrab vallavanem või linnapea. Valla- või linnasekretäri asendajal on kõik valla- või linnasekretäri õigused ja kohustused ning ta peab vastama valla- või linnasekretäri esitatavatele tingimustele.

Valla- või linnasekretär ei kuulu valitsuse koosseisu, kuid ta võtab sõnaõigusega osa valitsuse istungitest. Istungitel on valla- või linnasekretäril eelkõige nõustav roll. Valla- või linnasekretärit oodatakse juriidilist hinnangut kavandatavatele korraldustele ja määrustele – teda hinnatakse kui spetsialisti. Selle tõttu evib ta ka kaasvastutust – või vähemalt kaasallkirja õigust – valituse õigusaktide osas.

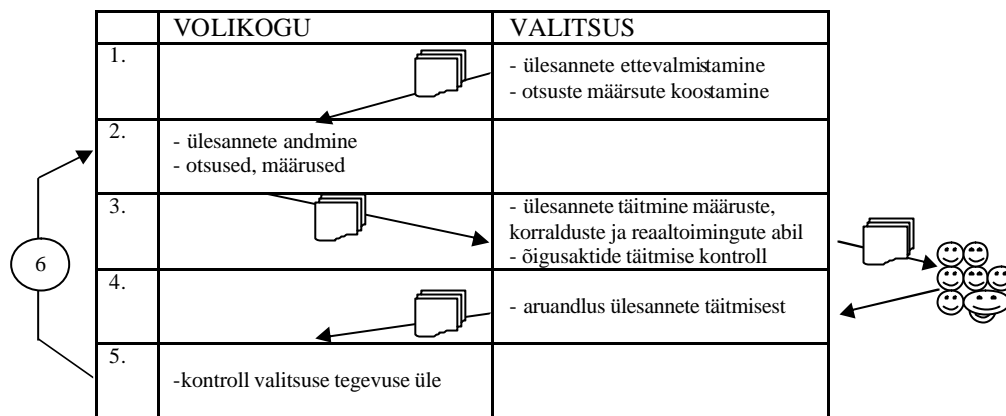
KOKS § 55 on sätestatud valla- või linnasekretäri pädevus järgmiselt:

- 1) juhib valla- või linnakantseleid ning esitab vallavanemale või linnapeale ettepanekuid valla- või linnakantselei ülesannete, struktuuri ja teenistujate koosseisu kohta;
- 2) annab kaasallkirja valitsuse määrustele ja korraldustele;
- 3) korraldab valitsuse õigusaktide avaldamist ja töö avalikustamist;
- 4) korraldab volikogu õigusaktide avaldamist ja töö avalikustamist;
- 5) saadab õiguskantslerile valla või linna õigustloovate aktide ärakirjad;
- 6) esindab valda või linna kohtus või volitab selleks teisi isikuid;
- 7) hoiab valla või linna vapipitsatit;
- 8) osaleb valitsuse istungite ettevalmistamisel ja korraldab istungite protokollimist;
- 9) annab valla- või linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
- 10) registreerib uurija kirjaliku määruse alusel vallavanema või linnapea teenistussuhte peatumise.



## 8. ptk. Omavalitsusorganite koostöö ja pädevusjaotus

Eelnevalt ole me vaadelnud valla- ja linnavolikogu ja valla- ja linnavalitsuse ülesandeid eraldi. Nende kahe organi rollidest saab paremini aru siis, kui vaadelda neid rolle koostoimes ehk kahe organi koostööd.



Joonis 1: Volikogu ja valitsuse koostöö

1. KOKS § 44 lg 2 kohaselt võib volikogu anda valitsusele ettevalmistamiseks volikogus arutusele tulevaid küsimusi." KOKS § 30 lg 1 p 1 kohaselt valmistab valitsus ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi ka omal algatusel. Volikogul võib olla ka oma kantselei – sellisel juhul ei pruugi valitsus kõiki otsuseid ette valmistada. Valitsusel on siiski õigus seda teha.

2. Volikogu ülesanne demokraatlikult korraldatud kohalikus omavalitsuses on teha kõik kohaliku omavalitsuse üksuse ja kogukonna seisukohast olulised poliitilised otsustused. Volikogu koosneb kohalikes elanikest, kes printsipiis peaksid omavalitsusüksust kõige paremini tundma, sellest hoolima ja suutma teha omavalitsuse seisukohast kõige olulisemaid otsuseid kohalike elanike huvides vastutustundlikult. Need otsused kätketakse volikogu õigusaktidesse – määrustesse ja otsustesse – ning valla või linna arengukavasse.

3. Nii volikogu enda koostatud kui ka valitsuse ettevalmistatud volikogu otsustest ja määrustest võivad tulla valitsusele konkreetsed ülesanded või volitusnormid määruse andmiseks. Isegi kui sellist volitus- või sekkumist õigustavat normi ei ole, on määruse ja otsuse faktiline täitmine siiski valitsuse kui täitevorgani ülesanne. Viimasel juhul saab valitsus tegutseda üksnes normivabade vahenditega (teatamine, informeerimine, rahastamine ning reaalne tegevus; nt ehitamine, lammutamine jms), piiramata põhiõigusi. Õigusaktide täitmine hõlmab ka täitmise kontrolli. Täitmine selles etapis hõlmab ka ettepanekute tegemist ebaseaduslike või ebaotstarbekate volikogu otsuste muutmiseks.

4. Volikogu jaoks on oluline saada tagasisidet õigusaktide täitmise ja võimalike puuduste kohta. Üldiselt on valitsuse ülesandeks informeerida volikogu vajakajäämistest õigusaktides. Lisaks sellele võib puudus selguda volikogus saalis, komisjonide või fraksioonide istungitel vms viisil. Läbikaalutud otsuse tegemiseks vajab volikogu ka nendel juhtudel objektiivset informatsiooni. Reeglina ei ole volikogul endal võimalik seda informatsiooni koguda. Oluline osa informatsioonist võib olemas olla valitsusel, eriti ametiasutusel, mis igapäevaselt tegeleb nende probleemidega ja oma tegevust vastavas valdkonnas ka registreerib.

5. Selline aruandlus ja hinnangu andmine valituse tööle ei ole niivõrd sanktsioon, kui koostöö vorm. Võib juhtuda, et valitsus on volikogu otsuste rakendamisel olnud eriliselt hooletu. Sellisel juhul võib see tuua kaasa umbusaldusavalduse volikogus (KOKS § 46). Eelkõige võimaldab see volikogul siiski hinnata enda taotletud eesmärkide saavutamist. Tuleb silmas pidada, et **volikogu kontroll valituse üle on poliitiline kontroll, mitte teenistuslik järelevalve – teenistusliku alluvuse suhe volikogu ja valitsuse vahel puudub.**

6. Kui volikogu ei ole rahul valitsuse rakendatud meetmetega, on volikogul võimalus valitsuse volitusi piirata sellega, et muuda oma regulatsiooni täpsemaks või annab valitsusele täiendavaid juhiseid. Ka selles etapis võib volikogu aduda – eriti kui tegemist on eelmise koosseisu vastu võetud õigusaktiga – et regulatsioon ei ole seaduslik ega otstarbekas. Sellisel juhul võib volikogu anda valitsusele õigusakti eelnõu uue redaktsiooni väljatöötamise ülesande.

## 9. ptk. Osavald, linnaosa ning valla- ja alevivanemad

Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus tegutsev üksus, millel on oma territooriumil piiratud haldusvõim. Osavald ega linnaosa ei ole eraldi kohaliku omavalitsuse liik – selle kaudu ei toimu demokraatlikku otsustamist, vaid valla või linna detsentraliseeritud haldamine. See avaldub KOKS § 57 lg 4: " Osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti andmise õigust." Halduse detsentraliseerimine kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil võib olla põhjendatud mõne territoriaalse osa ajaloolise, majandusliku, kultuurilise vms eripäraga, samuti erinevate piirkondade erinevate vajaduste ja huvidega. Heaks näiteks selles osas on Tallinna Pirita linnaosa ja Lasnamäe linnaosa võrdlus – ilmselt on neil kahel üksusel rohkem erinevaid kui sarnaseid jooni ning see õigustab ka nende erinevat haldamist.

Osavaldade ja linnaosade moodustamist nimetatakse ka omavalitsuse siseseks detsentraliseerimiseks. Demokraatlikus riigikorralduses tähendab detsentraliseerimine iseseisvate otsustusüksuste moodustamist. Kuna osavallad ega linnaosad ei ole iseseisvad üksused, vaid territoriaalsed haldusüksused, siis võib mõiste detsentraliseerimine olla eksitav nähtuse olemuse suhtes. Mõned omavalitsused on osavaldade sellest käsitlusest lähtuvalt ka määratlenud.

**Näide:** Antsla Vallavolikogu 18. aprill 2000. a määrusega nr 7 kinnitatud "Antsla valla põhimääruse"<sup>43</sup> punkt 48.1 on osavalla valitsus **osavalla omavalitsusorgan**. Punkt 49.1 määratleb selle organi olemuse järgmiselt: "Osavalla valitsus on osavalla omavalitsuse esinduskogu, mis tegutseb vastavalt vallavolikogu ja vallavalitsuse õigusaktides sätestatud korras."

Osavalla või linnaosa moodustamise võivad algatada: 1) üks neljandik volikogu liikmetest; 2) taotluse korras vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku; 3) valla- või linnavalitsus. Osavalla või linnaosa moodustamise otsustab valla- või linnavolikogu. Asutamise otsusega kinnitab volikogu osavalla või linnaosa põhimääruse.

**Näide:** Vinni Vallavolikogu 21. veebruari 2001. a määrusega nr 3 kinnitatud "Vinni valla põhimääruse" § 44 lg 1 sätestab: "Osavald on valla haldusjaotusel rajanev piiratud omavalitsusega üksus, mille nimetuse, territooriumi, pädevuse ja suhete alused valla omavalitsusorganitega määrab vallavolikogu," ning lg 2: "Osavalla piiride kinnitamise ettepaneku vallavolikogule teeb vallavalitsus lähtudes osavalla infrastruktuuri võimest tagada osavalla pädevusse antavate funktsioonide täitmine ning arvestades antud territooriumil elavate elanike ettepanekuid ja arvamusi. Osavalla piirid kinnitab vallavolikogu." Vinni vallas on moodustatud Roela osavald, Tudu osavald ja Viru-Jaagupi osavald. Roela osavalla põhimääruse viimane redaktsioon on kinnitatud Vinni Vallavolikogu 16. oktoobri 2002. a määrusega nr 30<sup>44</sup>, Tudu osavalla põhimääruse viimane redaktsioon Vinni Vallavolikogu 16. oktoobri 2002. a määrus nr 31<sup>45</sup> ning Viru-Jaagupi osavalla põhimääruse viimane redaktsioon Vinni Vallavolikogu 16. oktoobri 2002. a määrusega nr 32<sup>46</sup>.

Osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse: 1) osavalla või linnaosa piiride kirjeldus; 2) osavalla või linnaosa valitsuse moodustamise kord; 3) osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise kord, kusjuures vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada antud valla või linna volikogu volituste tähtaega; 4) osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitused ning nende teostamiseks vajalikud antud valla või linna eelarvelised vahendid; 5) osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema tegevuse järelevalve ning osavalla või linnaosa likvideerimise alused ja kord.

<sup>43</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68232>.

<sup>44</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=218635>.

<sup>45</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=218650>.

<sup>46</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=218664>.

Praktikas reguleeritakse osavalda ja linnaosa instituuti valla või linna põhimääruses. Osavalla moodustamise võimalust ja instituuti on reguleeritud Põltsamaa valla põhimääruses<sup>47</sup>, Tamsalu valla põhimääruses<sup>48</sup>, Antsla valla põhimääruses<sup>49</sup>, Kuusalu valla põhimääruses<sup>50</sup>, Järva-Jaani valla põhimääruses<sup>51</sup>, Risti valla põhimääruses<sup>52</sup> ja teiste<sup>53</sup>, sealjuures ei ole valdavalt osavaldu reaalselt moodustatud. Linnaosad on nähtud ette Tallinna põhimääruses ja Kiviõli linna põhimääruses<sup>54</sup>, aga vallavolikogu ainupädevuse hulga loetakse linnaosa moodustamine ka Veriora valla põhimääruses<sup>55</sup>. Samas KOKS § 8 ei anna volitust reguleerida seda küsimust valla ega linna põhimääruses. Seega ei saa sellist praktikat pidada seaduslikuks. Ainsa erandina peab valla või linna põhimääruses reguleerima vallavanema või linnapea pädevust osavalla või linnaosa üle järelevalve teostamisel (KOKS § 57 lg 7: "Osavalla või linnaosa vanema korralduste üle teostab kontrolli vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras."

**Näide:** Kohtla-Järve Linnavolikogu 23. mai 2000. a määrusega nr 18 kinnitatud "Kohtla-Järve linna põhimääruse"<sup>56</sup> § 11 lg 2 sätestab: "Kohtla-Järve on liitlinn, mille koosseisu kuuluvad Järve, Ahtme, Kukruse, Oru, Somp ja Viivikonna linnaosa." Linnaosade instituuti linna põhimääruses ei reguleerita.

**Näide:** Antsla Vallavolikogu 18. aprill 2000. a määrusega nr 7 kinnitatud "Antsla valla põhimääruse"<sup>57</sup> kohaselt on osavald on valla haldusjaotusel rajanev piiratud omavalitsusega üksus, mille nimetuse, territooriumi, pädevuse ja suhete alused valla omavalitsusorganitega määrab vallavolikogu (punkt 46.1) ning põhimääruse punkt 47.2 annab osavalla pädevusse järgmised küsimused: " 47.2.1. osavalla arengu kindlustamine ja infrastruktuuri normaalse funktsioneerimise tagamine lähtudes osavalla kui terviku huvidest ja ülesannetest, elanike vajadustest ning arvestades osavalla eripära; 47.2.2. osavalla elanikele sotsiaal- ja kommunaalteenuste osutamine või vahendamine; 47.2.3. osavalla territooriumil asuva ja vallavolikogu õigusaktidega kehtestatud korras osavalla valitsemisele antud vallavara ja eelarveliste vahendite valdamine, kasutamine ja käsutamine; 47.2.4. osavalla elanike poolt arendatava ettevõtluse toetamine; 47.2.5. koostöö korraldamine teiste osavaldadega; 47.2.6. osavalla juurde võib moodustada elanike, ettevõtete ja muude organisatsioonide vabatahtlikest maksetest ja annetustest fonde ja sihtkapitale."

Osavald ja linnaosa tegutsevad oma organite kaudu. KOKS nimetab osavalla või linnaosa orgnina ainult osavalla vanemat või linnaosa vanemat ning osavalla või linnaosa valitsust. Tegemist on selle valla või linna täitevorganitega. Siiski on mitmetes valdade põhimäärustest nimetatud osavalla valitsust, vanemat ja halduskogu osavalla omavalitsusorganiteks.

**Näide:** Vinni Vallavolikogu 21. veebruari 2001. a määrusega nr 3 kinnitatud "Vinni valla põhimääruse" § 46 lg 1 sätestab: "Osavalla omavalitsusorganiteks on osavalla halduskogu ja osavalla valitsus."

**Näide:** Antsla Vallavolikogu 18. aprill 2000. a määrusega nr 7 kinnitatud "Antsla valla põhimääruse" punkti 48 on osavalla valitsuse osavalla omavalitsusorgan. Punkt 49 täiendab ja täpsustab seda: "*Osavalla valitsus on osavalla omavalitsuse esinduskogu, mis tegutseb vastavalt vallavolikogu ja vallavalitsuse õigusaktides sätestatud korras. Osavalla valitsuse liikmete arvu määrab vallavolikogu. Osavalla valitsus peab olema vähemalt kolmeliikmeline.*"

KOKS-i kohaselt on osavallal või linnaosal vanem. Vanem on ametisse nimetatav, mitte valitav. Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Osavalla või linnaosa vanema korraldused on haldusaktid ning peavad vastama haldusaktile esitatavatele nõutele, samuti KOKS § 31 lg-tes 1.-5.

<sup>47</sup> Põltsamaa Vallavolikogu 16. detsembri 1999. a määrus nr 2; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=67580>.

<sup>48</sup> Tamsalu Vallavolikogu 27. veebruari 2003. a määrus nr 4; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68922>.

<sup>49</sup> Antsla Vallavolikogu 18. aprill 2000. a määrus nr 7; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68232>.

<sup>50</sup> Kuusalu Vallavolikogu 29. septembri 1999. a määrus nr 8; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=71531>.

<sup>51</sup> Järva-Jaani Vallavolikogu 29. juuni 2000. a määrus nr 10; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68647>

<sup>52</sup> Risti Vallavolikogu 18. augusti 1999. a määrus nr 17; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=71462>.

<sup>53</sup> Siin mainimata, kuid teada olevalt Vinni, Iisaku, Kaarma, Viiratsi, Vastseliina, Tarvastu, Anija, Vastseliina, Rakke, Mooste, Pärsti, Laekvere, Tabivere, Vara ja Leisi valdade põhimäärused. Siinsed andmed tuginevad e-Riigi Teataja andmekogule ning see ei pruugi olla täiuslik, kuna enne 1994.a õigusakte andmekogus pole, samuti pole mitmed kohalikud omavalitsused Riigi Teatajale avaldamiseks oma põhimäärusi või nende muudatusi saatnud.

<sup>54</sup> Kiviõli Linnavolikogu 2. novembri 2000. a määrus nr 11; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=69111>.

<sup>55</sup> Veriora Vallavolikogu 27. märtsi 2003. a määrus nr 10; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=590819>.

<sup>56</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68431>.

<sup>57</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68232>.

sätetatud nõudeid. Korraldusele kirjutab alla osavalla või linnaosa vanem. Mõnes vallas on vanema instituuti reguleeritud täiendavalt ilma selleks õiguslikku alust evimata.

**Näide:** Vinni Vallavolikogu 21. veebruari 2001. a määrusega nr 3 kinnitatud "Vinni valla põhimääruse" § 50 reguleerib täiendavalt osavalla vanema instituuti järgmiselt: "1. Osavalla halduskogu valib osavalla vanema kandidaadi. Halduskogu esitab valitud osavalla vanema kandidaadi vallavanemale. Vallavanem esitab osavalla vanema kandidaadi volikogule kinnitamiseks osavalla vanema ametikohale ja vallavalitsuse koosseisu.

2. Kui vallavanem ei aktsepteeri halduskogu poolt esitatud osavalla vanema kandidaati, palub vallavanem esitada halduskogul uus kandidaat. Vallavanem ei saa tagasi lükata üle kahe kandidaadi.

3. Osavalla vanem: 1) esindab osavalla seaduses, Vinni valla põhimääruses, ja õigusaktides antud pädevusele; 2) nimetab ametisse osavalla ametnikud; 3) kinnitatakse ja vabastatakse volikogu poolt; 4) kuulub vallavalitsuse koosseisu; 5) võib anda oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks üksikaktidena korraldusi; 6) annab käskkirju osavallavalitsuse sisemise töö korraldamiseks; 7) kirjutab alla teistele osavallavalitsuse dokumentidele; 8) täidab osavalla halduskogu ja vallavanema poolt talle pandud ülesandeid; 9) korraldab seadusest, seaduse alusel antud õigusaktidest, Vinni valla põhimäärusest, osavalla põhimäärusest ning vallavolikogu ja vallavalitsuse õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmist; 10) on aruandekohustuslik vallavalitsuse ja osavalla halduskogu ees."

**Näide:** Tallinna Linnavolikogu 10.oktoobri 1996.a määrusega nr 27 kinnitatud "Tallinna põhimääruse" § 96 lg 4 sätestab: "Linnaosa vanem: 1) juhib ja korraldab linnaosa valitsuse tööd; 1<sup>1</sup>) esindab Tallinna linna kohtus linnaosa pädevusse antud küsimustes või volitab selleks teisi isikuid; 2) esindab linnaosa ja linnaosa valitsust käesoleva põhimääruse ja linnaosa põhimäärusega sätestatud korras. Linnaosa vanem võib volitada teisi isikuid esindama linnaosa valitsust temale antud pädevuse piires; 3) annab oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks üksikaktidena korraldusi; 4) annab linnaosa valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju; 5) kirjutab alla teistele linnaosa valitsuse dokumentidele või volitab selleks teisi linnaosa valitsuse ametiisikuid; 6) teeb linnapeale ettepaneku linnaosa valitsuse hallatava asutuse juhi ametisse kinnitamiseks ja ametist vabastamiseks, sõlmib ja lõpetab temaga töölepingu ning täidab teisi tööandja õigusi ja kohustusi seaduses ja Tallinna õigusaktidega sätestatud korras; 6<sup>1</sup>) täidab tööandja õigusi ja kohustusi linnaosa valitsuse ametnike ja abiteenistujate suhtes kui Tallinna õigusaktides ei ole sätestatud teisiti; 7) käsutab linnaosa valitsuse rahalisi vahendeid; 8) osaleb linnaelarve projekti koostamisel ja korraldab selle täitmist linnaosa puudutavas osas;" Mis puutub punktis sätestatud linna kohtus esindamisse, siis on see säte vastuolus KOKS § 55 lg 4 p 6.

Vinni valla põhimääruse kohaselt on osavalla halduskogu on osavalla omavalitsuse esinduskogu. Halduskogu esindusfunktsioon avaldub selgelt Tallinna põhimääruse<sup>58</sup> § 93 lg 11: "Konkreetsel linnaosa puudutava küsimuse arutamisel kuulab linnavolikogu üldjuhul ära vastava linnaosa halduskogu seisukohta." Teiseks ilmneb esindusfunktsioon halduskogu moodustamise korras – halduskogu moodustatakse volikogu liikmetest ja kandidaatidest. Vinni osavalla halduskogu liikmeks võib olla ainult selles osavallas hääleõiguslike Eesti kodanike registrisse kantud ning selles osavallas vallavolikogusse kandideerinud isik. Tallinna linnaosa halduskogus liikmeks võib olla kandidaatide registreerimiseks esitamisel rahvastikuregistri järgi Tallinnas elav (rahvastikuregistrisse antud linnaosas kantud) ja selles linnaosas linnavolikogusse valitud või kandideerinud isik. Konsulteerimisfunktsioonile ja moodustamise korrale vaatamata ei ole halduskogu omavalitsuse esinduskogu – tegemist on **tööorganiga, millel on konsulteeriv funktsioon**. Seega on määratlus "osavalla/linnaosa omavalitsuse esinduskogu" eksitav. Halduskogu seisund ilmneb hästi Tallinna põhimääruse § 93 lg 12: "Halduskogu otsus ei kuulu Tallinna õigusaktide hulka ning tal on linnaosa vanemale, linnavalitsusele ja linnavolikogule soovituslik iseloom. Linnavolikogu või linnavalitsus võivad kindlaks määrata küsimuste ringi, milles linnaosa vanem ei saa otsustust vastu võtta ilma linnaosa halduskogu seisukohta ära kuulamata." Sarnaselt on öeldud Vinni valla põhimääruses - halduskogu otsus ei kuulu Vinni valla õigusaktide hulka ning tal on vallavalitsusele ja vallavolikogule soovituslik iseloom.

Osavalla valitsus võib olla nii poliitiline organ, kui ka ametiasutus; nt Vinni vallas on osavalla valitsus valla ametiasutus, mille teenistujate koosseisu kinnitab vallavolikogu vallavalitsuse ettepanekul. Vastava ettepaneku, mis on eelnevalt kooskõlastatud halduskoguga, esitab vallavalitsusele osavalla vanem. Osavalla valitsus on üheliikmeline, kui vallavolikogu ei otsusta teisiti. Osavalla valitsuse koosseisu kuulub ametikoha järgi osavalla vanem. Osavalla vanem moodustab vallavolikogu kinnitatud ametiasutuste struktuuris ettenähtud osavalla kantselei. Osavalla kantselei korraldab osavalla asjaajamist.

<sup>58</sup> Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrus nr 27; <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=36125>.

Osavalla lõpetamise otsustab vallavolikogu, linnaosa lõpetamise otsustab linnavalitsus. Vinni valla põhimääruse § 53 lg 2 sätestab selles osas piirangu: "Osavalla tegevust saab lõpetada valla eelarveaasta algusest, kusjuures osavalla tegevuse lõpetamise otsus peab olema vastu võetud kolm kuud enne eelarveaasta algust."

**Näide:** Vara Vallavolikogu 14. aprilli 2000. a määrusega nr 2 kinnitatud "Vara valla põhimääruse" punkt 11.7 sätestab: "Vara valla territooriumil ja koosseisus on moodustatud Koosa osavald, mis tegutseb vallavolikogu poolt kinnitatud osavalla põhimääruse alusel." Koosa osavalt oli moodustatud juba Vara Vallavolikogu 18. mai 1992. a otsusega "Koosa osavalla moodustamine". Vara Vallavolikogu 19. novembri 2002. a määrusega nr 11 likvideeriti Koosa osavald alates 1. jaanuarist 2003. a. Riigi Teataja andmetel Vara Vallavolikogu 14. aprilli 2000. a määrusega nr 2 kinnitatud "Vara valla põhimääruse" punkti 11.7 muudetud ega kehtetuks tunnistatud ei ole – kas Koosa osavalla likvideerimine oli seaduslik, st kehtivate õigusaktidega kooskõlas?

#### VARA VALLAVOLIKOGU

##### MÄÄRUS

Vara vald, 19. november 2002. a, nr 11

##### Koosa osavalla likvideerimine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 punkti 11 ja Vara valla põhimääruse punkti 16.12 alusel Vara Vallavolikogu võtab vastu määruse:

1. Likvideerida Koosa osavald alates 1. jaanuarist 2003. a.
2. Vara Vallavalitsusel korraldada kõik Koosa osavalla likvideerimisega seotud tööõiguslikud ja varalised küsimused 31. detsembriks 2002. a.
3. Tunnistada kehtetuks Vara Vallavolikogu 18. mai 1992. a otsus «Koosa osavalla moodustamine».
4. Määrus jõustub 25. novembril 2002. a.

Ingvar TŠIŽIKOV  
Volikogu esimees

Alevikul ja külal võib olla aleviku- või külavanem. Aleviku- või külavanem on aleviku või küla esindusorgan suhetes kohaliku omavalitsuse üksusega. Aleviku või külavanem valitakse aleviku või küla koosolekul. Aleviku- või külavanema valimine ei ole kohustuslik ning seda ei saa vallavalitsus ka kohustuslikuks muuta oma õigusaktiga. Aleviku- ega külavanem ei ole valla teenistuja vaid iseseisev haldusorgan. Aleviku- või külavanema volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste kestusega.

Ridala Vallavolikogu 6. veebruari 2003. a määrusega nr 6<sup>9</sup> kinnitatud külavanema õiguste-kohustuste vastutuse raamleping Ridala vallas kohaselt on "[k]üla- või alevikuvanem (edaspidi külavanem) küla või aleviku elanike ning nende ühiste huvide esindaja, kes juhendub oma tegevuses küla ühistest seisukohtadest ja arengukavast, Eesti Vabariigi seadustest, omavalitsuse otsustest ja määrustest. Olukordades, kus tegevus ei ole määratletud olemasolevate seadustega, tegutseb külavanem lähtudes üldinimlikest seisukohtadest ning inimõigustest."

Aleviku- ja külavanem on vastavalt aleviku või küla organ, kes saab oma volitused teda valinud isikutelt. KOKS ega muud seadused ei määra, milliseid ülesandeid aleviku või küla elanikud võivad aleviku- või külavanemale panna või mida ta võib omal algatusel täita. KOKS § 58 lg 3 kohaselt vallavalitsuse ülesannete täitmine aleviku- või külavanema poolt sätestatakse lepinguga. Olemuselt on selline leping haldusleping, millega vallavalitsus korraldab osa oma ülesannete täitmise alevi- või külavanema kaudu, viimast volitades. Kindlasti ei vasta siin tsiteeritav Ridala Vallavolikogu kinnitatud näidisraamleping KOKS § 58 lg 3 nimetatud halduslepingu sisule.

Ridala Vallavolikogu 6. veebruari 2003. a määrusega nr 6<sup>0</sup> kinnitatud külavanema õiguste-kohustuste vastutuse raamleping Ridala vallas kohaselt on külavanemal õigus 1) esindada külaelanikke omavalitsuses,

<sup>59</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=545662>.

<sup>60</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=545662>.

riigiasutustes ja muudes institutsioonides; 2) kutsuda kokku külaelanike koosolekuid ja algatada lahendamiseks külaelu küsimusi; 3) nõuda külaelanike huve puudutavate küsimuste arutamist vallavalitsuses ja vallavolikogus ning avaldada arvamust küla probleemide lahendamiseks; 4) taotleda küla nimel rahalisi vahendeid valla eelarvest, lähtudes külakooolekul kinnitatud otsustest, arengukavast; 5) saada vallavalitsusest oma tegevuseks vajalikku teavet; 6) moodustada külaelanikest külakogu vms ja volitada enda asendaja oma äraoleku, haiguse jms puhul; 7) teha külaelanikele märkusi ja juhtida tähelepanu probleemidele, mis puudutavad heakorda, avalikku käitumist jne; 8) astuda külavanema kohalt tagasi.

Aleviku- ja külavanema instituut on omavalitsuse välise korralduse osa ning allub PS § 160 tulenevale seaduse reservatsioonile. Samas ükski seadus vallavolikogule ega –valitsusele pädevust alevi- või külavanema instituuti reguleerida ei anna. Sellegipoolest on Saue Vallavolikogu<sup>61</sup>, Rõuge Vallavolikogu<sup>62</sup>, Vaivara Vallavalitsus<sup>63</sup>, Raasiku Vallavolikogu<sup>64</sup>, Kuusalu Vallavolikogu<sup>65</sup>, Märjamaa Vallavolikogu<sup>66</sup> ja Rae Vallavolikogu<sup>67</sup> kinnitanud määrusega külavanema statuudid; Vaivere Vallavalitsus on kinnitanud lisaks külavanema põhimääruse (kuigi "statute" tähendab inglise keeles põhimäärust) ning Rae Vallavolikogu kinnitanud külavanema aumärgi. See loetelu ei ole täielik, sest paljud omavalitsused ei ole neid määrusi Riigi Teatajas ega veebilehel avaldanud. Mõned vallad – Hummuli<sup>68</sup>, Järva-Jaani<sup>69</sup>, Paistu<sup>70</sup>, Viiratsi, Rae, Põltsamaa, Tali, Haanja, Põdrala, Lihula, Rägavere, Risti jt - on reguleerinud külavanema instituuti ka oma põhimääruses, kuigi KOKS § 8 selleks volitust ei anna, rääkimata sellest, et mõnes erineb regulatsioon KOKS § 58 sätestatust.

**Näide:** Pärsti Vallavolikogu 19.02.2003 määrusega nr 10 kinnitatud "Pärsti valla põhimääruse" § 20 sätestab: " (1) Aleviku või küla koosolekul võidakse valida aleviku- või külavanem (edaspidi külavanem), kelle volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste ajaga. Külavanema võib valida mitme küla peale ühise.

(2) Külavanem on küla (aleviku) koosolekul valitud ja valitsuse poolt kinnitatud isik, kelle tegevus on suunatud aleviku või küla omainitsiatiivi ning omavastutusliku arengu eestvedamisele ja toetamisele.

(3) Külavanem valitakse küla (aleviku) koosolekul poolthäälteenamusega. Külavanema valimise teade peab olema avalikustatud valla infolehes ja käidavas kohas vähemalt kaks nädalat enne koosoleku toimumist.

(4) Koosolekul koostatakse protokoll, millele kirjutab alla koosoleku juhataja. Koosoleku protokolli ärakiri esitatakse valitsusele seitsme tööpäeva jooksul.

(5) Külavanem kinnitatakse valitsuse istungil, kuid mitte varem kui kaks nädalat pärast valimistulemuste avaldamist valla infolehes.

(6) Külavanemat võib kutsuda volikogu ning valitsuse istungile ja komisjoni koosolekule.

(7) Valitsuse ülesannete täitmine külavanema poolt sätestatakse lepinguga.

(8) Külavanema tööd võib hüvitada volikogu ja/või küla kehtestatud korras.

(9) Valitsus kutsub külavanema tagasi külaelanike koosoleku otsusel."

Paikuse Vallavolikogu<sup>71</sup> on kinnitanud külavanema valimise korra:

| PAIKUSE VALLAVOLIKOGU   |
|---|
| MÄÄRUS  |
| Paikuse, 16. oktoobri 2000. a, nr 17  |
| <b>Külavanemate valimise korra kinnitamine</b>  |
| Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322) paragrahvi 58, Paikuse Vallavolikogu määrab: |
| 1. Kinnitada «Külavanemate valimise kord» (lisatud).  |

<sup>61</sup> Saue Vallavolikogu 24. aprilli 2003. a määrus nr 11; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=581747>.

<sup>62</sup> Rõuge Vallavolikogu 26. veebruari 2003. a määrus nr 6; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=558288>.

<sup>63</sup> Vaivara Vallavalitsuse 13. novembri 2001. a määrus nr 9; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=94399>.

<sup>64</sup> Raasiku Vallavolikogu 10. aprilli 2001. a määrus nr 9; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=70448>.

<sup>65</sup> Kuusalu Vallavolikogu 30. augusti 2000. a määrus nr 16; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68732>.

<sup>66</sup> Märjamaa Vallavolikogu 15. augusti 2000. a määrus nr 18; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68683>.

<sup>67</sup> Rae Vallavolikogu 27. juuni 2000. a määrus nr 21; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68630>.

<sup>68</sup> Hummuli Vallavolikogu 26. märtsi 2003. a määrus nr 16; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=570999>.

<sup>69</sup> Järva-Jaani Vallavolikogu 29. juuni 2000. a määrus nr 10; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68647>.

<sup>70</sup> Paistu Vallavolikogu 10. veebruari 2003. a määrus nr 6; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=261846>.

<sup>71</sup> Paikuse Vallavolikogu 16. oktoobri 2000. a määrus nr 17; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=68973>.

2. Enne käesoleva määruse jõustumist Vaskrääma külanemaks valitud Arvo Loorents'i suhtes korra punkte 2–6 ei kohaldata.
3. Teha A. Loorents'ile ettepanek esitada vallavalitsusele kirjalik nõusolek külanema õiguste ja kohustuste kandmiseks ning elulookirjelduse avaldamiseks infolehes «Paikuse Postipaun».
4. Vallavalitsusel avaldada nõusoleku andnud A. Loorents'i elulookirjeldus «Paikuse Postipaunas» esimesel võimalusel elulookirjelduse vastuvõtmisest arvates ning esitada otsuse eelnõu tema külanemaks kinnitamise kohta koos oma seisukohaga viivitamatult volikogule.
5. Juhul kui A. Loorents 2000. a jooksul määruse punktis 3 ettenähtud korras dokumente ei esita, muutub määruse punkt 2 tühiseks alates 1. jaanuarist 2001. a.
6. Määrus jõustub 20. oktoobril 2000. a.

Hans SIBRITS  
Volikogu esimees

Kinnitatud  
Paikuse Vallavolikogu  
16. oktoobri 2000. a  
määrusega nr 17

#### KÜLAVANEMATE VALIMISE KORD

1. Paikuse vallas on külanemaks õigus saada vähemalt 18-aastasel teo- ja otsusevõimelisel külaelanikul, kes ei ole kohtu poolt karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest ning on selles külas alaliselt elanud vähemalt viis viimast aastat.
2. Külanema valimisest on õigus osa võtta igal vähemalt 18-aastasel teo- ja otsusevõimelisel alalisel külaelanikul.
3. Külanem valitakse:
  - a) külakoosolekul, mis on avalikult kokku kutsutud vähemalt üks kuu enne toimumist ajalehe kaudu või allkirja vastu esitatud kutsetega;
  - b) üle 50% küla alaliste elanike poolt, kui poolthääled on kogutud vähem kui ühe kuu jooksul, kusjuures allkirja andes peab valija lisama ka allakirjutamise kuupäeva. Juhul kui valija kuupäeva ei märgi, loetakse ta allkirja andnuks viimasel muu allkirja juurde märgitud kuupäeval.
4. Valimistulemused vormistatakse protokollina, milles on kirjas vähemalt kõigi valimisel osalenute ees- ja perekonnanimed, sünniajad ja allkirjad, arutusel olnud küsimuse pealkiri ja valimistulemusi kajastav otsus.
5. Külaelanike esindaja esitab nõuetekohaselt vormistatud protokoll koos valituks osutunud isiku kirjaliku nõusolekuga vallavalitsuse kaudu vallavolikogule, kusjuures vallavalitsusele tuleb dokumendid esitada ühe kuu jooksul valimiste lõppemisest arvates.
6. Vallavalitsus avaldab esimesel võimalusel kohalikus infolehes teate külanema valimise tulemuste kohta koos valituks osutunud isiku elulookirjeldusega.
7. Vallavalitsus esitab otsuse eelnõu koos lisamaterjalide ja vallavalitsuse seisukohaga volikogu esimesele võimalikule istungile pärast külanemaks valimise teate ja valituks osutunud isiku andmete avaldamist kohalikus infolehes ja eelnõu arutelu vallavalitsuse istungil. Vallavalitsuse seisukoht kajastatakse istungi protokollis.
8. Vallavalitsusel on õigus ja kohustus kontrollida, kas külanem valiti käesoleva korra kohaselt. Selleks on vallavalitsusel õigus nõuda täiendavaid dokumente ja teavet.
9. Juhul kui enne volikogu istungit ilmneb asjaolusid, mis välistavad valitud isiku saamise külanemaks, või valituks osutunud isik on valimistega seoses esitanud valeandmeid, on vallavalitsus kohustatud volikogu neist asjaoludest teavitama enne külanemaks kinnitamise otsuse langetamist.
10. Volikogu kinnitab külanemaks isiku, kes vastab käesoleva korra punktis 1 sätestatud nõuetele.
11. Külanemal on õigus ja kohustus esindada küla huve vallavalitsuse ja volikogu ees.
12. Külanemal on õigus võtta hääleõigusega osa:
  - 12.1. külaga seotud arengukavade aruteludest;
  - 12.2. külaga seotud planeeringute aruteludest;
  - 12.3. vallavalitsuse ja volikogu istungitest muude külaeluga seotud küsimuste arutamisel.
13. Külanemal on kohustus anda vallavalitsusele ja muudele pädevatele asutustele teavet küla probleemide kohta.
14. Vallavalitsuse ülesannete täitmine külanema poolt sätestatakse lepinguga. Vallavalitsusel on üksnes volikogu eelneval nõusolekul volikogu otsuses sätestatud kindlat liiki küsimuses õigus sõlmida leping seadusega vallavalitsusele pandud ülesannete täitmiseks külanema poolt.
15. Juhul kui külaeluga seotud küsimustes lähtub külast erinevaid seisukohti, on vallavalitsusel ja volikogul õigus eeldada, et külaelanike enamuse seisukohta väljendab külanema seisukoht.
16. Külanema volitused kestavad kuni uue külanema kinnitamiseni volikogu poolt kehtestatud korras.
17. Eespool sätestatud kord kehtib ka alevikuvanema valimiseks.

### III. KOHALIKU OMAVALITSUSE TOIMIMINE

#### 10. ptk. Kohaliku omavalitsuse oma- ja võõrhaldus

Kohalik omavalitsus täidab kahte liiki ülesandeid: 1) omahalduse ülesandeid ja 2) võõrhalduse ülesandeid. Vahetegu oma- ja võõrhalduse vahel tuleneb juba omavalitsuse teooriast, olles kõige nõrgemini esindatud riikliku omavalitsuse teoorias ning tugevamini vaba kogukonna teoorias.

Vaba kogukonna teooria kohaselt evis kogukond loomuomast õigust enesekorraldamisele – seega nähti kohaliku omavalitsuse omahalduse ülesannetena kogukonna enesekorraldust.

Ühiskondliku omavalitsuse teooria kohaselt osutas kohalik omavalitsus oma liikmetele majandusliku iseloomuga ühiskondlikke teenuseid ja kaupu (ühisveevärk ja kanalisatsioon, jäätmekäitlus, ühistranspord jms) – seega oli eristamise aluseks ülesannete majanduslik iseloom.

Riikliku omavalitsuse teooria kohaselt täitsid kohalikud omavalitsused need ülesandeid, mille täitmisel tuli arvestada kohalike oludega ning saada kohapealt informatsiooni – seega oli eristamise aluseks ülesannete seotus piirkonna ja informatsiooniga.

Kuigi teooriad pakuvad näiliselt selgeid lahendusi, on praktikas osutunud oma- ja võõrhalduse ülesannete eristamine keeruliseks ja põhjustanud vaidlusi. Sama eristada tuleb, sest kehtivad seadused eristavad kohaliku elu küsimusi riigielu küsimustest. Mis praktika seisukohast veelgi olulisem – eristamine on erineva rahastamise aluseks – võrdle PS § 154 lg 1 ja lg 2.

PS § 154 lg 1: "Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsesid seaduste alusel iseseisvalt." EKOVIH Art 9 para 1: "Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada," ja para 3: "Vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koorimistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata."

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

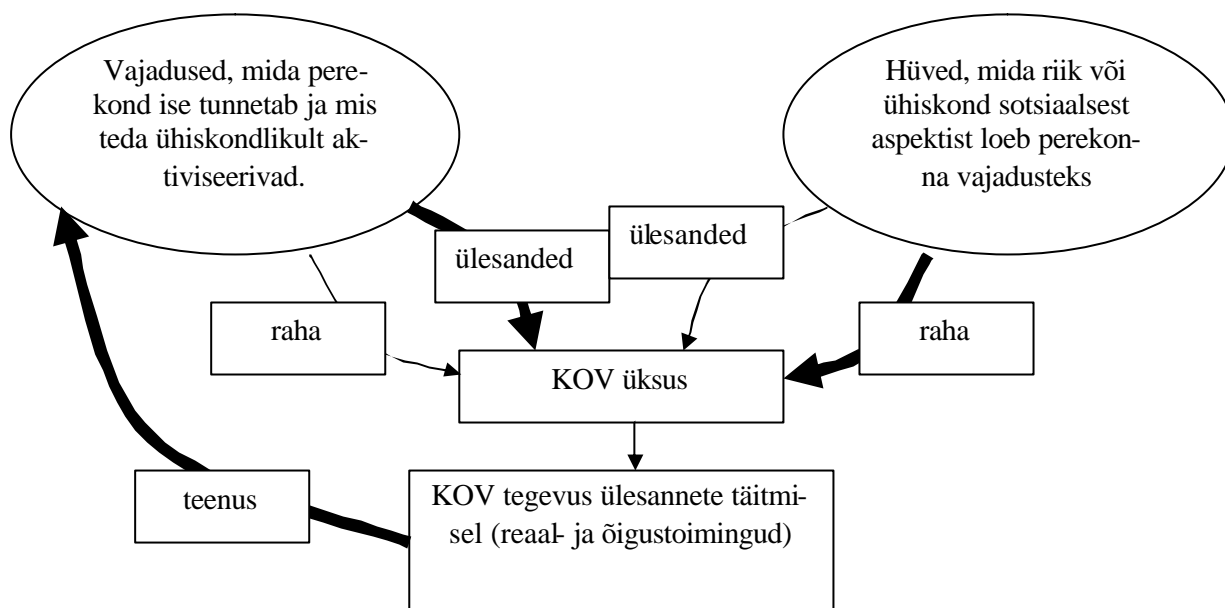
Lisaks rahastamise küsimustele sõltub omahalduse ja võõrhalduse eristamisest see, kas kohalik omavalitsus saab tegutseda omal äranägemisel või vajab ta tegutsemiseks volitusnormi või sekkumist õigustavat normi. Omahalduse raames ei vaja kohalik omavalitsus üldakti andmiseks volitusnormi ning sekkumist õigustav norm võib tuleneda tema enda määrusest. Võõrhalduse raames võib kohalik omavalitsus sekkuda kas seadusest tuleneva sekkumist õigustava normi alusel või andes seadusest tuleneva volitusnormi alusel määruse, milles sisaldub sekkumist õigustav norm. Muudel juhtudel võõrhalduse raames kohalik omavalitsus sekkuda ei saa.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lg 1 ja § 11 kohaselt võib põhiõigustesse sekkuda üksnes seadusega või seaduse alusel. Sõltumata sellest, kas kohalik omavalitsus lahendab riigi- või kohaliku elu küsimust, ei või kohalik omavalitsus ise näha ette põhiõiguse piiramise alust. Kohalik omavalitsus võib piirata põhiõigusi üksnes Riigikogu seadusest tuleneva volitus- või sekkumist õigustava normi alusel. Vaieldav on, kas küsimused, mis kätkevad põhiõiguste riivet, võivad olla kohaliku elu küsimused, või on põhiõiguste riive küsimus nii üldine, et sellised küsimused muutuvad iseeneslikult riigielu küsimusteks. Arvestades, et PS § 14 nimetab muu hulgas põhiõiguste tagamise kohustatud subjektina ka kohalike omavalitsusi, tuleb ilmselt mõõnda, et kõigil juhtudel ei pruugi põhiõiguste riive muuta küsimust riigielu küsimuseks. See asjaolu ei mõjuta formaalse seaduse ning piirangu seadusliku aluse nõuet.

Järgnevalt vaatleme, millised küsimused kuuluvad kohaliku omavalitsuse pädevusse.



## 11. ptk. Kohaliku omavalitsuse ülesanded



Joonis 2: Kohalike teenuste ülesandepüstitus, rahastamine ja osutamine

Kehtivas õiguses lahendatakse ülesande kuuluvus kohaliku omavalitsuse oma- või võõrhalduse valdkonda seadusega – seadusega määratakse, millised ülesanded kuuluvad riigielu küsimuste hulka ning millised kohaliku elu küsimuste hulka. Kui seadusega ei ole ülesande kuuluvust määratud ning ülesanne puudub kohaliku kogukonna elukorraldusse, siis võib kohalik omavalitsus võtta selle enda täita.

Lisaks liigitatakse kohaliku omavalitsuse omahaldusesse kuuluvad küsimused: **vabatahtlikeks ja kohustuslikeks kohaliku elu küsimusteks**. Vabatahtlikud on need kohaliku elu küsimused, kus kohaliku omavalitsuse üksusel on kaalutusõigus, kas asuda ülesannet täitma või mitte. Vabatahtlike kohaliku elu küsimuste hulka kuuluvad ka kohaliku omavalitsuse enda avastatud kohalikud küsimused. Kohustuslikud või sunduslikud on need ülesanded, mis seadusega on loetud kohaliku elu küsimusteks ning mille täitmine on seaduse järgi kohalikule omavalitsusele kohustuslik.

Näitliku loetelu kohaliku omavalitsuse ülesannetest saame KOKS § 6 lg 1 ja lg 2, kuna lg 4 eristab eelmainitud riigielu küsimustest.

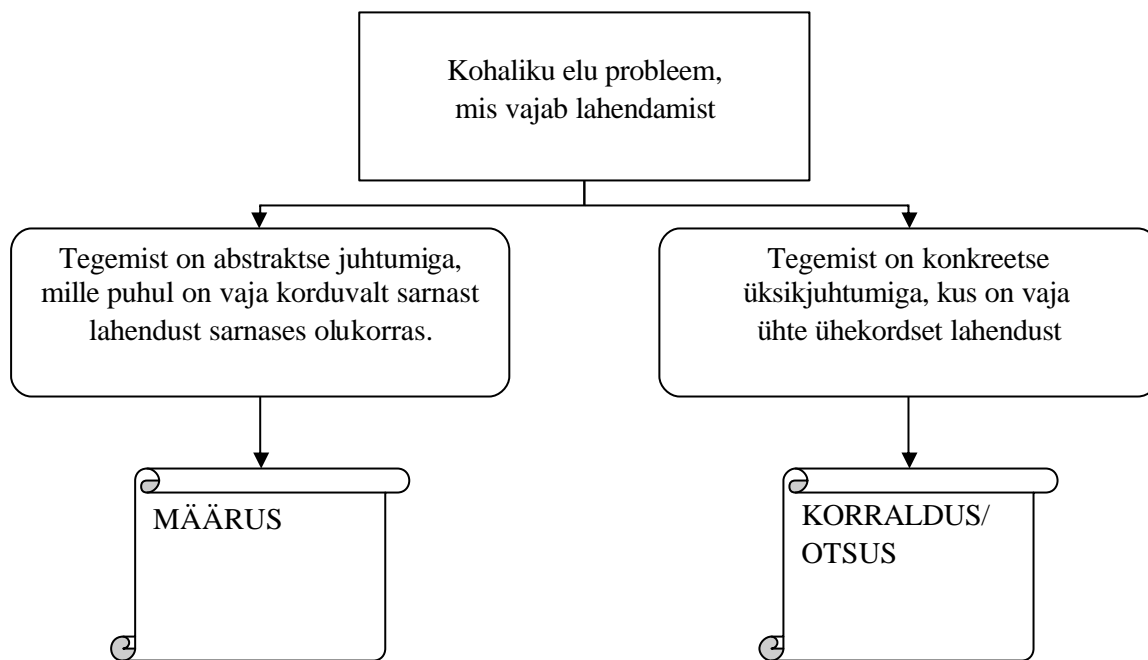
KOKS § 6 lg 1: "Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita."

KOKS § 6 lg 2: "Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest."

Nende sätete rakendamisel tuleb arvestada, et pea kõigis siin nimetatud küsimustes on Riigikogu võtnud vastu seaduse, millega reguleeritakse osa küsimusi ning kus antakse kohalikule omavalitsusele spetsiifilised volitusnormid ja sekkumist õigustavad normid. Seega on kohaliku omavalitsuse pädevus tunduvalt ahtam, kui nende sätete lugemisest võiks järeldada.

Kui KOKS § 6 lg 1 ja 2 jätavad kohalikule omavalitsusele suhteliselt avara diskretsiooniruumi, siis eriseadustega on muudetud osa ülesandeid kohalikele omavalitsustele kohustuslikeks, teises osas on määratud ära osutatava teenuse ehk ülesande täitmise tasemed.

## 12. ptk. Kohaliku omavalitsuse õigusaktid



Joonis 3: KOV üld- ja üksikakti eristamine

Üks viis kohaliku omavalitsuse teostamiseks on läbi õigusliku reguleerimise. Õigusliku reguleerimise eesmärk on õigussuhete kujundamine. Õiguslik reguleerimine erineb faktilisest tegevusest oluliselt oma tulemi poolest – õiguslikul reguleerimisel ei ole reaalselt vahetatut tulemit. Õigusliku reguleerimise tulemiks on kohaliku elanikkonna õigustunnetusele vastava õigusliku keskkonna loomine.

Kohalik õiguslik reguleerimine vastandub osaliselt riiklikule õiguslikule reguleerimisele ning konkureerib sellega. Riigi tasandil tuleb otsustada, millises ulatuses lubada kohaliku kogukonnal endal kujundada õiguslikku keskkonda ning millises osas see üleriigiliselt kogukonnale ette kirjutada. Kohalike kogukonnale eneseregulatsiooni ruumi jätmise vajaduse tuleneb inimeste erinevatest õiguslikest arusaamadest ja tavadest. Riik peab sekkuma üksnes 1) üksikisiku põhiõiguste või 2) üleriigiliste avalike huvide või 3) riiklike huvide kaitseks.

Riigi kehtestatud õiguskord on kohaliku omavalitsuse õiguskorra suhtes kogu- ehk totaalõiguskord, samas kohaliku omavalitsuse kehtestatud õiguskord on riigi suhtes osa- ehk partikulaarõiguskord. Selleks, et partikulaarõiguskord sobiks totaalõiguskorda, peab partikulaarõiguskord olema totaalõiguskorraga vastavuses. Siit tuleneb nõue, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema alti kooskõlas riiklike õigusaktidega.

Partikulaarõiguskord saab kehtida üksnes niivõrd, kui totaalõiguskord seda tunnustab ning selle rakendamist võimaldab. Mäletatavasti sai õigusnormist rääkida üksnes siis, kui norm oli tagatud riikliku sunni rakendamise võimalusega. Selleks, et kohaliku omavalitsuse organite antavad normid kehtiksid õigusnormidena, peab riik neid õigusnormidena tunnustama ning tagama nende järgmist riikliku sunni rakendamise võimalusega. See, millisel riiklikul tasandil või riigihalduse vormis toimub sunni rakendamine, ei ole siinjuures oluline – õigustus kui selline tuleneb riigist.

Õigusnormid sätestatakse õigusaktides. Teoorias jagatakse kohaliku omavalitsuse õigusaktid kolme liiki lähtuvalt täidesaatva võimu funktsioonist, mida selle õigusaktiga täidetakse, ning autonoomiast (siin ei käsitleta hetkel haldussiseseid akte):

**1) statuudid ehk omahaldusmäärused.** Omahaldusmäärustega reguleerib kohalik omavalitsus (teooria ja PS § 154 mõtte kohaselt volikogu, aga KOKS § 30 lg 1 p 3 kohaselt ka valitsus) kohaliku

elu küsimusi. Nendele määrustele on omased kaks tunnust: 1) omahaldusmäärused on reeglina *preater legem* määrused ehk antud seadusega reguleerimata valdkonnas ning 2) omahaldusmääruste andmiseks ei pea reeglina olema volitusnormi, kui see siiski seaduses olemas on, on kohalik omavalitsus volitusnormi eesmärgi ja piiridega seotud. Omahaldusmäärused reguleeriva kohaliku elu küsimusi üldiselt ning sisaldavad endas sekkumist õigustavaid norme kohalikes asjades;

**2) määrused (ehk võõrhaldusmäärused).** Võõrhaldusmäärustega reguleerib kohalik omavalitsus võõrhalduse ülesannete täitmist. Võõrhaldusmääruse andmiseks peab alati olema volitusnorm. Tegemist on reeglina *intra legem* määrustega. Seega on kohalik omavalitsus seotud seaduse eesmärgi ja reguleerimisulatusena ning volitusnormi piiridega. Reeglina on võimalik üksnes ülesande täitmise tehniliste üksikasjade ja menetluse reguleerimine, niivõrd kui kohalike omavalitsuste erinevuste tõttu ei ole seda võimalik seadusega reguleerida. Mõnel juhul reguleeritakse selliste määrustega ka küsimusi, mis võiksid olla lahendatud halduseeskirjade ning diskretsioonijuhistega;

**3) haldusaktid.** Erinevalt määrustest lahendatakse haldusaktidega üksikjuhtumeid. Haldusakti andmise aluseks peab olema sekkumist õigustav norm. Selline norm võib tulla seadusest vahetult või omahaldus- või võõrhaldusmäärusest – haldusakti liigitamise seisukohalt ei ole sellel olulist tähtsust. Õigusliku aluse ehk sekkumist õigustava normi nõue tuleneb PS § 3 lg 1. Sekkumise tingimused, viis ja piirid on määratud ära normiga. Haldusõiguse teooria kohaselt on otsus haldusakti liik, millega tuvastatakse faktilised asjaolud (haldusfunktsiooni raames) või lahendatakse õiguslik vaidlus (kohtufunktsiooni raames). Korraldus või ettekirjutus on haldusakt, millega midagi kästakse või keelatakse. Lisaks tuntakse veel haldusaktina lubasid, millega lubatakse isikul realiseerida oma subjektiivset õigust, ja registreeringuid, mis on subjektiivse õiguse teostamise eelduseks.

Kehtiv õigus sellest liigitusest ei lähtu, vaid nimetab kõiki kohaliku omavalitsuse üldakte määrusteks, samas volikogu üksikakte otsusteks ja valitsuse üksikakte korraldusteks, sõltumata akti sisust.

## 12.1. Valla- ja linnavolikogu ja -valitsuse määrus

Volikogu ja valitsus annavad üldaktidena määrusi (KOKS § 7). Volikogu ja valitsuse määrused kehtivad ainult selle valla või linna haldusterritooriumil. Määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks.<sup>72</sup> Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.

Võõrhalduse küsimustes võib volikogu või valitsus anda määruse ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga (HMS § 90 lg 1). Kui kohalik omavalitsus on andnud võõrhalduse raames määruse, mille andmiseks puudus volitusnorm, võib ta selle määruse ise kehtetuks tunnistada (HMS § 90 lg 3). Kohaliku omavalitsuse pädevus korraldada kohalikku elu tuleneb vahetult PS § 154 lg 1. Selletõttu kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas (HMS § 90 lg 2).

Määruse volitusnormi olemasolu kontrollimisel tuleb pöörata tähelepanu sellele, kas leitud norm on volitus- või pädevusnorm. Pädevusnormiga määratakse, milline haldusorgan üldse mis valdkonnas on pädev tegutsema. Pädevusnorm ei anna õigus määruse kehtestamiseks, seda teeb üksnes volitusnorm. Volitusnormiga antakse õigus või pannakse kohustus kehtestada seaduse rakendamiseks valla- või linnavolikogule või –valitsusele määrus. Volitusnormiga on tegemist, kui sellest üheselt selgub määruse kehtestamise õigus või kohustus.<sup>73</sup> Nii ei ole õige viidata määruse andmise alusena näiteks KOKS § 6 lg 1 või lg 2, sest tegemist on pädevusnormiga.

Võõrhalduse küsimustes ja omahalduse küsimustes, kus seaduses sisaldub volitusnorm, võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult

<sup>72</sup> HMS § 88.

<sup>73</sup> Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määrus nr 279 (RT I 1999, 73, 695; 2001, 92, 562) "Õigustloovate aktide eel nõude normitehnika eeskiri" § 4; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=23843>.

juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud (HMS § 91 lg 1); nt tarbijakaitseseaduse § 14<sup>3</sup> lg 1. Kohaliku elu küsimustes, kus volitusnormi ei ole, võib volikogu tegutseda üldise pädevuse alusel; valitsus aga iseseisvalt KOKS § 30 lg 1 p 3 alusel, vajamata selleks volikogult volitusnormi.

**Näide:** Tarbijakaitseseaduse § 14<sup>3</sup> lg 1: "Kauplemisloa väljastab, muudab või tunnistab kehtetuks seaduses sätestatud alustel ja korras kaupleva tegutsemiskohajärgne valla- või linnavalitsus või linnavalitsuse volitusel linna ametiasutus või linnavalitsuse muu struktuuriüksus oma haldusaktiga."

Probleeme on tekitanud olukord, kus seadusandja oli ebamääraselt sõnastanud volitusnormis haldusorganina "kohaliku omavalitsuse", "kohaliku omavalitsuse üksuse" või "omavalitsusorgani", täpset organit märkimata. Vaidlused lahendati KOKS § 22 täiendamiseiga lõikega 2, mille kohaselt seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele<sup>74</sup>. Valitsusena mõeldakse siin valitsust kui poliitilist organit, mitte ametiasutust.

**Näide:** Loomatauditõrje seaduse § 12 lg 3: "Kohalik omavalitsus korraldab omanikuta koduloomade püüdmist, pidamist ja hukkamist vastavalt loomakaitseseadusele (RT I 2001, 3, 4; 93, 566). Loomapidaja juurest lahti pääsenud kodulooma püüdmist korraldab loomapidaja. Kui loomapidaja juurest lahti pääsenud kodulooma kinnipüüdmise korraldas kohalik omavalitsus, kannab kodulooma püüdmise ja pidamisega seotud kulud loomaomanik." Loomakaitseseaduse § 5 lg 3: "Hulkuvate loomade püüdmist, pidamist, hukkamist ja korjuste hävitamist korraldab kohalik omavalitsus oma territooriumil."

Määrus antakse kirjalikult. Määruses tuleb viidata määruse andmise aluseks olevale volitusnormile, välja arvatud omahaldusmäärused, mille kohta seaduses puudub volitusnorm, ning volitusnormita antud määruste kehtetuks tunnistamise määrused. Kui määruse annab haldusorgan edasivolituse alusel, tuleb viidata ka edasivolitusele. Määruses märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus ning määruse andmise kuupäev ja number. Määrus pealkirjastatakse. Määrust muutvas või kehtetuks tunnistavas määruses tuleb nimetada ka muudetava või kehtetuks tunnistatava määruse pealkiri ja number ning määruse andmise kuupäev ja määruse avaldamismärge.

Valla- või linnavolikogu määrustele kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja (KOKS § 23 lg 4). Valla- või linnavalitsuse määrusele kirjutab alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär (KOKS § 31 lg 6).

Valla- või linnavolikogu õigusaktid avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse volikogu määrus avalikustatuks pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis. Volikogu määrused jõustuvad kolmandal päeval pärast nende avalikustamist, kui õigusaktis eneses ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtaega. (KOKS § 23 lg 1) Kui määrus on antud volitusnormi alusel, mis sisaldub Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud, kuid veel jõustumata seaduses, ei jõustu määrus enne seaduse jõustumist. (HMS § 93 lg 3) Üldist tähtsust omavad volikogu määrused saadetakse Riigikantseleile avaldamiseks kinnitatud ärakirjana nii paberkanalil kui elektroonilisel kujul Riigikantselei poolt antud tehniliste juhiste kohaselt nädala jooksul pärast aktile allakirjutamist. (KOKS § 23 lg 6) Seda, milline määrus üldist tähtsust omab, otsustab volikogu määruse andmisel.

Valla- või linnavalitsuse määrused peavad olema valla või linna põhimääruses kehtestatud korras avalikustatud enne nende jõustumist ja kättesaadavad kõigile isikutele. Tavaliselt avalikustatakse määrused valla- või linnakantseleis, -raamatukogus, -teadetetahvlil või veebilehel. Erinevalt volikogu määrustest ei nõua seadus valitsuse määruste avalikustamist Riigi Teatajas, kuid paljud valla- ja linnavalitsused on seda teinud (avaldatud on õpilaskoha maksumuse, kooli territooriumi määramisega seotud määrusi jms). Määrus jõustub kolmandal päeval pärast avalikustamist, kui määruses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. (KOKS § 31 lg 4) Kui määrus on antud volitusnormi alusel, mis sisaldub Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud, kuid veel jõustumata seaduses, ei jõustu määrus enne seaduse jõustumist. (HMS § 93 lg 3)

---

<sup>74</sup> Samasisuline norm sisaldub ka HMS § 91 lg 2: "Kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele."

## 12.2. Volikogu otsus ja valitsuse korraldus

Nii volikogu otsus kui valitusse korraldus on üksikaktid. Osa volikogu otsustest ja valitsuse korraldustest on haldusaktid HMS § 51 mõttes – need, mis on suunatud haldusvälisele isikult -, kuid teine osa on antud haldusorganisatsiooni õiguse alusel. Seega on volikogu otsuse ja valitsuse korralduse puhul alati soovitav eelnevalt kontrollida, millise õiguse valdkonda akt kuulub ja millised normid selle õiguspärasuse suhtes kohalduvad.

Ülevaate sellest, millistes küsimustes volikogu teeb otsuseid, saab lugedes KOKS § 22 lg 1 sätestatud ainupädevuse loetelu. Valla- või linnavolikogu teeb otsuseid muu hulgas järgmistes küsimustes:

- valla- või linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine (sageli tehakse seda ka määrusega);
- eelarve täitmise aruande kinnitamine ning audiitori määramine;
- laenu ja teiste varaliste kohustuste võtmine;
- taotluse esitamine või arvamuse andmine valla või linna piiride või valla või linna nime muutmiseks ning sellega seotud varaliste või muude vaidluste lahendamiseks;
- osavalla ja linnaosa moodustamine ja lõpetamine
- volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine;
- valimisringkondade arvu, piiride ja ühtse numeratsiooni ning igas valimisringkonnas mandaatide arvu määramine, valla või linna valimiskomisjoni ja jaoskonnakomisjoni moodustamine;
- volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine;
- vallavanema või linnapea valimine ja ametist vabastamine;
- valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamine;
- valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest ning palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine;
- umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele;
- vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvituse maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine;
- komisjoni esimeeste ja aseesimeeste valimine;
- komisjonide koosseisu kinnitamine;
- volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu või hüvituse määramine;
- volikogu aseesimeestele hüvituse määramine;
- valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine;
- valla või linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine;
- valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine;
- rahvakohtunikukandidaatide valimine;
- Vabariigi Presidendi valimiskogusse volikogu esindaja või esindajate valimine;
- maavanema kandidatuuri kooskõlastamiseks volikogu esindaja valimine;
- kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitamine;
- üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine;
- üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku välja kuulutamine;
- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ning sellise detailplaneeringu kehtestamine, mille puhul planeerimisseaduse kohane järelevalve teostamine planeeringute koostamise üle on kohustuslik või millega määratakse miljööväärtslik hoonestusala;
- valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine.

Mitmetes eelnimetatud küsimustes – eriti eelarve ja planeeringute kehtestamine – on volikogud andnud ka määrusi. Eelarve puhul kasutatakse analoogiat riigieelarvega, arvestamata, et see tuleneb vahetult põhiseadusest, samas kui sarnast erinormi valla- või linnaeelarve kohta pole. Planeeringute puhul on pikemat aega kestnud õiguslik segadus, mis oli suuresti tingitud vananenud Saksa õigusdogmaatika ülevõtmisest – planeeringud on üldkorraldused HMS § 51 lg 2 mõttes ehk üksikaktid.

Nii volikogu otsus kui ka valitsuse korraldus peavad vastama HMS § 55—57 nõuetele, kui nad on haldusaktid HMS § 51 mõttes, st on suunatud haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste reguleerimisele. Haldusorganisatsiooni reguleerivad otsused ega korraldused neile nõuetele vastama ei pea.

Nii volikogu otsused kui valitsuse korraldused tuleb anda haldusmenetluse käigus, st eelkõige, et haldusorgan peab isiku ära kuulama. Kuna haldusorganiks on volikogu või valitsus, siis tuleb seadust rangelt järgides kutsuda isik istungile ning anda talle istungil sõna. Kui volikogu lahendatavate küsimuste korral oleks see veel põhimõtteliselt võimalik, siis valitsuse pädevuses olevate küsimuste maht ja tähtsus (hooldaja määramised, sotsiaalkorterite määramised, sotsiaaltoetuste määramised, eestkostja määramised jne ning omandireformi küsimused) ei võimaldaks normaalselt tööd jätkata. Samas ei ole kehtivas õiguses ka mõistlikke edasivolitamise aluseks olevaid norme, mis võimaldaksid osa menetlustoiminguid või osa küsimusi ametiasutusele ja ametnikele edasi volitada. Mõnedes omavalitsustes on seda siiski tehtud vähemalt menetlustoimingute läbiviimise osas.

Haldusakti tunnustele vastavad volikogu otsus ja valitsuse korraldus peavad olema kirjalikus vormis, selged ja üheselt mõistetavad ning põhjendatud. Põhjendamine tähendab haldusakti õigusliku ja faktilise aluse nimetamist. Õigusliku aluse nimetamisel piisab korrektsest viitest õigusnormile. Faktilise aluse osas tuleb nimetada ära õigusnormi faktilisele koosseisule vastavad faktilised asjaolud ja tõendid, millega need asjaolud on tuvastatud. Kui haldusakt antakse adressaadi taotlusel, sellega ei riivata kolmandate isikute õigusi ja taotluses nimetatud asjaoludest ei kalduta kõrvale, siis võib haldusakt olla faktiliselt põhjendatav; õiguslikult peab haldusakt olema sellegi poolest põhjendatud.

Kui haldusaktiga määratud tagajärge rakendati kaalutusõiguse alusel, siis tuleb haldusaktis määrata ära kaalutlused, mis viisid just sellise tagajärje valikuni. Sellisel juhul peab haldusakti põhjendusest nähtuma, et haldusorgan sai aru, et tal on kaalutusõigus ning ta teostas seda. Kaalutlused peavad ise olema õiguspärased ja eesmärgikohased. Ilmselt ei piisa selle nõude täitmiseks pelgalt kaalutluste nimetamisest, vaid tuleb selgitada ka kaalutluste seost valitud tagajärgjega.

Haldusaktis peab olema vaidlustamisviide.

Volikogu otsusele kirjutab alla volikogu esimees või tema asetäitja (KOKS § 23 lg 4). Valitsuse korraldustele kirjutavad alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär (KOKS § 31 lg 6).

Volikogu otsus ja valitsuse korraldus jõustuvad teatavakstegemisest (KOKS § 23 lg 3 ja § 31 lg 5); HMS § 51 tunnustele vastav koormav haldusakt või haldusakti andmisest keeldumine toimetatakse adressaadile kätte. Teatavakstegemise küsimus tekitab probleeme seoses organisatsiooniliste otsuste või korraldustega. Valitsus võtab teinekord vastu otsuseid puht-teenistuslikes küsimustes (komisjonide moodustamine jms), mis haldusõiguse üldiste põhimõtete kohaselt jõustuvad otsustamise hetkest (erandiks võib pidada komisjoni liikmete määramise otsust nende isikute suhtes, kes ei ole valla- või linnateenistujad või, kelle ülesannete hulka see asi kuulub). Teisalt annab valitsus korraldusi ka sellistes tehnilistest küsimustes (nt riigihanke korraldamine; mitte segi ajada pakkuja edukaks tunnistamisega), kus adressaati ei olegi. Kui rangelt järgida KOKS § 31 lg 5 sõna, siis ei saa selline korraldus jõustuda, kuna puudub adressaat, kellele selline korraldus teatavaks teha. Lisaks eelnimetatule võib valitsus vormistada korraldusena ka eelnõude algatamist, volikogule eelnõude esitamist või volikogule ettepaneku õigusakti seadusega vastavusse viimiseks tegemise – ka nendel puhkudel võib kahelda, kas otsuse jõustumiseks on ikka vaja selle teatavakstegemist ja mis hetkest on otsus volikogule teatavaks tehtud, st jõustunud.

Problemaatiline on KOKS § 31 lg 1 tulenev nõue, et valitsuse korraldused peavad olema enne jõustumist avalikustatud. Kui avalikustamise mõista jõustumise eeldusena, tähendab see, et linnavalitsuse korraldus jõustub teatavakstegemise või kättetoimetamise hetkest ainult siis, kui korraldus on eelnevalt avalikustatud. Nii võib juhtuda, et õigusliku vaidluse objektiks on jõustumata korraldus, sest korralduse avalikustamisega on viivitatud, samas kui vaidlustamise tähtaeg hakkab jooksuma ikkagi korralduse teatavakstegemise hetkest. Kui mõista seda normi üksnes täiendava menetlusliku kohustusena, mis ei mõjuta korralduse jõustumist, tuleks sama järeldada ka samas lauses nimetatud määruse kohta. Määruse avalikustamine on selle jõustumise eelduseks. Teadaolevalt praktikas sellest sättest siiaamaani probleemi tõusetunud ei ole. Korralduses sisalduvate andmete hulga avalikustamise osas seab piirangu

KOKS § 31 lg 2: "Ei avalikustata andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud või mõeldud üksnes valla või linna ametiasutuse siseseks kasutamiseks."

#### Näide 10: Valla- või linnavalitsuse korraldus

| VÕPSIKU VALLAVALITSUS   |                              |
|---|------------------------------|
| KORRALDUS   |                              |
| Võpsiku, 7. mai 2003, nr 754  |                              |
| <b>Mari Mutt'i perekonnanime muutmine</b>   |                              |
| Võttes aluseks perekonnaseaduse (RT I 1994, 75, 1326; 1996, 40, 773; 49, 953; 1997, 28, 422; 35, 538; 2000, 50, 317; 2001, 16, 69; 53, 307; 2002, 53, 336) § 48 lõike 2 Võpsiku Vallavalitsus o t s u s t a b:  |                              |
| <b>Muuta alaealise Mari Mutt, isikukood 48655040274, perekonnanimi "Mutt" ja kinnitada uueks perekonnanimeks "Karumäe".</b>   |                              |
| Oma 29. aprill 2003.a avaldusest taotleb Maarika Karumäe'i oma tütre Mari Mutt'i perekonnanime muutmist. Alaealine Mari Mutt on sündinud 04.55.1986. a Võpsiku vallas ja tema sünd on registreeritud Võpsiku Vallavalitsuses 19.55.1986. a kanne nr 41 all. Sünnitunnistusse on märgitud vanematena Maarika Karumäe ja Toomas Mutt. Isa nimi on sünniakti kantud vanemate ühise avalduse alusel.  |                              |
| Alaealise ema Maarika Karumäe, isikukood 44933020445, elukoht Võpsiku vald Karu küla, soovib, et laps kannaks temaga ühte perekonnanime "Karumäe". Last alaealise ema. Isa Toomas Mutt'i faktiliselt lapse kasvatamises ei osale. Alaealise ema Maarika Karumäe on uuesti abiellunud ja uus ühine perekonnanime on "Karumäe". Perekonnanime muutmisega on nõus ka lapse isa Toomas Mutt. Mari Mutt'i perekonnanime muutmine on tema huvides, sest sellisel juhul kannaks ta oma ülejäänud pereliikmetega ühist perekonnanime.       |                              |
| Kui isik leiab, et haldusaktiga rikutakse tema õigusi või piiratakse tema vabadusi, on isikul õigus esitada 30 päeva jooksul haldusakti teatavakstegemisest vaie Võpsiku Vallavalitsusele (haldusmenetluse seaduse § 71 jj) aadressil Kiilu 4, 98307 Võpsiku või kaebuse Kaastle Halduskohtule (halduskohtumenetluse seaduse § 6, § 7 jj) aadressil Vikuse 9, 81010 Kaastle. Enne vaide või kaebuse esitamist soovitame konsulteerida vallasekretäri (telefon (099) 34560, e-post erikkat@vopsikuvv.ee, vastuvõtt E—N 13:00—17:00). |                              |
| Saima Nurmenukk<br>Vallavanem   | Ülle Siilak<br>Vallasekretär |

**Kiil:** KOKS vana redaktsioon nõudis volikogult ja valitsuselt otsuse või korralduse jõustumise aja märkimist. Selline nõue on tühistatud, kuna haldusakti andmise hetkel ei ole võimalik kindlaks määrata, mis hetkel haldusakt teatavaks tehakse. Inertsist peavad mitmed volikogud ja valitsused sellest vanast normist kinni (vt konseptis esitatud näiteid). Loomulikult ei saa sellistes aktides märgitud tähtpäevad vastata seaduse järgsele haldusakti jõustumise ajale ning tekitavad ennem segadust, kui pakuvad lahendust.

### 12.3. Vallavanema või linnapea käskkirj

Vastavalt KOKS § 49 lg 2 annab vallavanem või linnapea valitsuse ja valla või linna ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Määratluse kohaselt on käskkirj haldussisene ("sisemise töö") õigustoiming ("korraldamiseks"). Haldusõiguse teooria kohaselt on käskkirj haldussisene üld- või üksikakt. Käskkirjaga võidakse kinnitada nii halduseeskirju, kui ka anda teenistuslikke korraldusi või otsustada muid haldussiseseid üksikküsimusi.

Halduseeskirjadeks, mis tuleks kinnitada linnapea või vallavanema käskkirjaga on kõik ametiasutuste tegevust reguleerivad üldnormid - raamatupidamise ja töösisekorra eeskirjad, tööülesannete jaotus ja haldussisese protseduurid. Valitsuse kui poliitilise organi töö korraldamise hulka kuulub valitsuse reglemendi ja töökorra kinnitamine osas, mis KOKS § 8 alusel ei ole sätestatud valla või linna põhi-

määruses (reglemendi või töökorra, samuti töö ajakava jms korralduslike otsuste kinnitamine valitsuse või volikogu poolt ei ole kooskõlas KOKS § 8 ja § 49 lg 2 tuleneva normiga); Tallinna Linnavalitsuse tööjaotus on kinnitatud Tallinna linnapea 22. aprill 2003.a käskkirjaga nr PO-1/03/105, samas kui Tallinna Linnavalitsuse relement on kinnitatud Tallinna Linnavalitsuse 07. märtsi 2001 määrusega nr 47.

Vallavaema või linnapea käskkiri ei või sisaldada haldusvälistele isikutele suunatud üldkohustuslikke käitumisnorme. See ei tähenda, et nimetatud käskkiri ei võiks mõjutada haldusväliste isikute käitumist; näiteks infopunkti lahtiolekuaegade kinnitamisega reguleeritakse eelkõige küll linna ametiasutuse sisetööd, kuid see määrab ära ka kodaniku võimaluse saada infopunktist informatsiooni jt teenuseid. Oluline on see, et kehtivus ei tohi olla vahetu.

Vallavanema või linnapea käskkiri võib sisaldada diskretsioonijuhiseid õigusnormi kohaldamiseks, välja arvatud küsimustes, kus ametnikust haldusorgani pädevus tuleneb vahetult seadusest.

Vallavanema ega linnapea käskkirjad ei pea olema avaldatud. Reeglina jõustuvad vallavanema või linnapea käskkirjad allkirjastamise hetkest ning neid ei pea asjassepuutuvatele isikutele kätte toimetama - asjassepuutuvaid isikuid teavitatakse käskkirja olemasolust. Õigesti antud vallavanema või linnapea käskkiri ei ole kohtus vaieldav, sest see ei saa riivata isiku subjektiivseid õigusi.

#### Näide 11: Linnapea või vallavanema käskkiri<sup>75</sup>

|  |
|--|
| TALLINNA LINNAPEA  |
| KÄSKKIRI   |
| Tallinn, 08. veebruar 2001, nr 51  |
| <b>Mobiiltelefonide kasutamine</b>   |
| Teenistusest tulenevalt linnateenistujate mobiiltelefonide kasutamise korrastamise ja selleks tehtavate kulude kokkuvõtteks:   |
| 1. Kehtestada alates 19. juunist 2001 linnavalitsuse liikmete, ametiasutuste juhtide ning linna ametiasutuste (v.a. linnavolikogu kantselei) teenistujate mobiiltelefonide kasutamisel järgmised rahalised piirmäärad: |
| 1.1 abilinnapea 1200 krooni kuus   |
| 1.2 linnasekretär, finantsdirektor, infotehnoloogia direktor, personalidirektor, linnaosa vanem, linnakantselei avalike suhete teenistuse meediaosakonna juhataja ja konsultant 1000 krooni kuus                       |
| [–] Nimetatud piirmäärad sisaldavad nii kõnede maksumust kui ka mobiiltelefoni teenuste maksumust (kuumaks, kõnede eristus jne.) v.a. käibemaks.   |
| 2. Teenistuja poolt mobiiltelefoni kasutamisel kuus üle punktis 1 kehtestatud rahalise piirmäära, tuleb tal ülekulutatud summa tasuta oma ametiasutuse arvele 3 päeva jooksul kuu arve saamisest.                      |
| 3. Ametiasutuste juhtidel teha käesolev käskkiri allkirja vastu teatavaks kõigile mobiiltelefonide kasutajatele, kellele hüvitatakse selle kasutamise kulud.   |
| 4. Kontroll käskkirja täitmise üle panna ametiasutuse juhtidele. Käskkirja mittetäitmist teenistuja poolt käsitletakse kui teenistuskohustuste rikkumist.  |
| 5. Tunnistada kehtetuks linnapea 03. jaanuari 2001 käskkirja nr 6 punktid 1- 4 ja linnapea 18. jaanuari 2001 käskkiri nr 40.   |
| <br>   |
| /allkiri/<br>Jüri MÕIS<br>Linnapea   |

#### 12.4. Valla- ja linna põhimäärus

Valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine on volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 9) – tegemist on valla või linna korralduse seisukohalt kõige olulisema õigusaktiga. Valla või linna põhimäärus sätestab valla või linna kohaliku omavalitsuse sisemise korral-

<sup>75</sup> [http://www.tallinn.ee/est/linna\\_juhtimine/linnavalitsus/korrad\\_ja\\_eeskirja/mobiiltelefonid](http://www.tallinn.ee/est/linna_juhtimine/linnavalitsus/korrad_ja_eeskirja/mobiiltelefonid).



duse. Kohaliku omavalitsuse välimise ja sisemise korralduse vahetegu ja sisemise korralduse ulatus on määratud KOKS § 8 jt sisalduva volitusnormiga.

KOKS § 8: "Valla või linna põhimäärus on õigusakt, milles sätestatakse antud valla või linna omavalitsusorganite, nende komisjonide ning valla või linna ametiasutuste moodustamise kord, õigused, kohustused ja töökord," ja § 14 lg 2, § 23 lg 1 ja 5, § 24, § 27, § 28 lg 2, § 31 lg 1, § 34 lg 2, § 36 lg 6, § 37 lg 2, 39<sup>1</sup> lg 2, § 42 p 2, § 47 lg 2, § 48 lg 4, § 49 lg 5, § 49 lg 11, § 50 lg 1 p 2 ja § 51 lg 7.

Kui vaadelda eeltoodud volitusnormi kujundavate sätete sisu ja hulka, siis on selge, et nende alusel sätte rangeid piire järgides koostatud põhimäärus oleks äärmiselt killustatud. Normitehniliselt on lubatav taasesitada volitava seaduse sätte määruse eelnõu terviklikkust arvestades<sup>76</sup>. See lubab mõne üksiku KOKS sätte taasesitamist, mitte terve KOKS ümberkirjutamist. On mõistlik, et esimesena esitataks rakendatav säte (ilma volitusnormi osata) ning seejärel rakendav regulatsioon.

**Näide:** Torma valla põhimääruse § 29 sätestab õigusaktide täitmise korra vastavalt KOKS § 24 järgmiselt:  
" (1) Seaduste ja vallavolikogu määruste ning otsuste ja vallavalitsuse määruste ning korralduste täitmist kontrollivad seaduses ja valla põhimääruses sätestatud korras vallavolikogu ja vallavalitsus.

(2) Volikogu komisjonid teostavad nende poolt algatatud või komisjoni valdkonda kuuluvate valla õigusaktide täitmise kontrolli, selleks esitavad nad kord aastas volikogu istungil informatsiooni õigusaktide täitmisest.

(3) Vallavalitsus teostab valitsuse õigusaktide täitmise kontrolli, selleks kuulates valitsuse istungil üks kord nelja kuu jooksul vastava valdkonna ametniku informatsiooni õigusaktide täitmisest.

(4) Vallavolikogu määruste ning otsuste ja vallavalitsuse määruste ja korralduste täitmise arvestuse kartooteeki peab vallasekretär.

(5) Igal vallavolikogu liikmel on õigus esitada kirjalik arupärimine vallavolikogu määruste ja otsuste täitmise kohta volikogu poolt valitud, nimetatud või kinnitatud ametiisikutele, kellele on ülesandeks tehtud vastava õigusakti täitmise tagamine.

(6) Arupärimine esitatakse vallavanema kaudu.

(7) Vastus arupärimisele tuleb esitada volikogule ja volikogu liikmele hiljemalt ühe kuu jooksul."

Eestis on levinud valla ja linna põhimääruste koostamine nõo prügikastimeetodil, kus määrusesse koondatakse nii KOKS kui teiste seaduste sätteid valikuliselt ning mõnel juhul nende "sõnastust parandades". See ei ole kooskõlas normitehnika nõuetega ja põhjustab volituse piire ületava ja seadusega vastuolus oleva põhimääruse andmise. Kuigi suurem osa valdu ja linnu on oma põhimäärusi viimastel aastatel parandanud, esineb üldsätete, volikogu ja valitsuse instituudi regulatsiooni jms sätete kordamine suuremas osas e-RT avaldatud põhimäärustes. Meeldivaks erandiks on Luunja Vallavolikogu 26. juuni 2003. a määrus nr 7-1 "Luunja valla põhimäärus"<sup>77</sup>, kus üldsätteid ei korrata.

Põhimääruse koostamisel ei tehta vahet omavalitsuse sisemise ja välise korralduse küsimustel. Näiteks valla õigus suhelda iseseisvalt rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikide avalik-õiguslike isikutega ja asutustega on rahvusvahelise avaliku õiguse ja riigiõiguse küsimus – rahvusvahelise õiguse mõttes kuuluvad kohalikud omavalitsuse riigi kui subjekti koosseisu ja nende välissuhtlus on osa riigi välissuhtlusest -, mida saab lahendada üksnes seaduse ja rahvusvahelise lepinguga. Sellise sätte kordamine põhimääruses sellise õigusliku regulatsiooni iseloomuga.

**Näide:** Torma valla põhimääruse<sup>78</sup> § 12 lg 2: "Vallal on õigus astuda rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks, sõlmida koostöö- ja sõpruslepinguid rahvusvaheliste organisatsioonide ja asutustega ning teiste riikide valitsusasutustega ja kohalike omavalitsustega."

<sup>76</sup> Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määrus nr 279 (RT I 1999, 73, 695; 2001, 92, 562) "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri" § 47 lg 2; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=23843>.

<sup>77</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=607466>.

<sup>78</sup> Torma Vallavolikogu 17. detsembri 1999. a määrus nr 1; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=67574>.

## 13. ptk. Kohaliku omavalituse arengukavad

### 13.1. Valla- ja linna arengukava

Valla või linna arengukava on dokument, mis sisaldab antud omavalitsusüksuse majandusliku ja sotsiaalse olukorra ning keskkonnaseisundi analüüsi, pikemaajalise tegevuse kavandamise ning edasise arengu suundi ja eelistusi. (KOKS § 9) Vallal või linnal peab olema arengukava vähemalt kolmeks järgnevaks aastaks. Kui vallal või linnal on kolmest aastast pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema kavandatud selleks perioodiks. (KOKS § 37 lg 1) Nimetatud periood ei tähenda seda, et arengukava selle aja jooksul perioodiliselt ei muudeta. Tegelikult peab kohalik omavalitsus vähemalt korra aastas kaaluma arengukava muutmise vajadust. Hiljemalt iga aasta 1. oktoobriks vaatab volikogu läbi ja võtab vastu otsuse arengukava muutmise kohta. (KOKS § 37 lg 3)

Arengukava kaugu toimub eelkõige funktsionaalne planeerimine, see tähendab ülesannete täitmise kavandamine. Ruumiline planeerimine toimub läbi planeeringute. Ruumiline planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.<sup>79</sup> Valla või linna üldplaneering ja arengukava ei tohi olla vastuolus. (KOKS § 37 lg 5)

Arengukava on aluseks: 1) valla- või linnaelarve koostamisele; 2) investeeringute kavandamisele ja nende jaoks rahaliste ja muude vahendite taotlemisele, sõltumata nende allikast; 3) laenude võtmisele ja võlakirjade emitteerimisele eelarveaastast pikemaks perioodiks. (KOKS § 37 lg 4)

Valla või linna arengukava ei ole õigusakt. Arengukavas määratletakse soovid, pürgimused, nägemused ning nende tähtsused. Arengukava määrab erinevate eesmärkide saavutamise järjekorra ja võimalusel ka ajakava. Sellega välistatakse, et mitmed huvigrupid samaaegselt üritavad saavutada oma eesmärkide realiseerimist, hirmus, et muidu jäävad need koguni realiseerimata. Selles osas võib arengukava vaadelda ka erinevate huvigruppide kokkuleppena nende eesmärkide saavutamises. Selleks avalikustatakse arengukava ja selle muutmise eelnõu enne selle vastuvõtmist volikogus.

Selleks, et arengukava kujuneks selliseks suhtlusvahendiks, tuleb arengukava arutada läbi võimalikult laia isikute ja huvigruppide ringiga ning teha seda perioodiliselt. Esimene nõue tähendab, et arengukava ei saa valmida kabinetivaikuses üleöö. Teine nõue tähendab, et usaldusväärne arengukava peab kajastama prioriteetide ja võimaluste muutumist. Arengukava usaldusväärse tagamiseks on vaja arengukava järgida ja selle võimatuse korral algatada arengukava muutmine. Arengukava eiramine tähendab, et peatselt on huvigrupid taas linnavalitsuse ja –volikogu liikmete ustele tormi jooksmas.

Noorsootöö seaduse § 6 lg 1 p 1: "Valla- või linnavolikogu: 1) määrab noorsootöö prioriteetid oma haldusterritooriumil ning sätestab nende saavutamiseks vajalikud ülesanded valla või linna arengukavas; [--]" ja lg 2: "Valla või linna haldusterritooriumil tegutsevatel noorteühingutel on õigus teha valla- või linnavolikogule ettepanekuid valla või linna arengukava koostamisel."

Valla või linna arengukava peab olema valla või linna organite igapäevane töödokument ning valla- ja linnaelanike suhtlusvahendiks valla- või linnaorganitega. Kuna arengukava ei ole õigusakt ega sisalda õigusnorme, ei saa arengukava olla ka sekkumise aluseks üksikjuhtumil. Küll võib ja peab arengukava võtma aluseks teatud poliitiliste otsuste tegemisel (lisaks eelnimetatud KOKS § 37 lg 4 juhtudele kultuuri, spordi, lasteaedade, teede ja tänavate arendamisel jms).

Valla või linna arengukavas või selle osana või eraldi spetsialiseeritud arengukavades võidakse käsitleda ühistransporti, sotsiaalhooldust, säästvat arengut ja muid selliseid valdkondi.

Ühistranspordiseaduse § 5 lg 1 p 1: "Omavalitsusorgan oma haldusterritooriumil: 1) suunab ja koordineerib ühistranspordi arengut ning töötab välja ja viib ellu asjaomaseid arengukavasid, mida rahastatakse omavalitsusüksuse eelarvest, riigieelarvest ning ettevõtjate sihteraldistest; [--]"

<sup>79</sup> Planeerimisseaduse § 1 lg 3.

Sotsiaalhoolekande seaduse 8 p 1: "Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel on: 1) kohaliku sotsiaalhoolekande arengukava väljatöötamine valla või linna arengukava osana; [--]"

Säästva arengu seaduse § 4 lg 2: "Omavalitsusüksuse arengukava kinnitamisel ja ettevõtluse korraldamisel peab kohalik omavalitsus arvestama välislepingutest tulenevaid kohustusi ja nende täitmiseks kinnitatud riiklike programme. "

Jäätmeseaduse § 10 lg 1: "Kohalik omavalitsus koostab valla või linna jäätmekava oma arengukava osana, juhindudes maakonna jäätmekavast."

Lisaks valla või linna arengukavale kavandab kohalik omavalitsus üksikute funktsioonide arendamist eraldi arengukavades. Koolieelsete lasteasutuste seadus § 9<sup>l</sup> koostab lasteasutuse järjepideva arengu tagamiseks lasteasutus koostöös hoolekogu ja pedagoogilise nõukoguga lasteasutuse arengukava. Arengukava kinnitamine toimub valla- või linnavolikogu sätestatud korras. Samuti sätestab põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 3<sup>l</sup>, et kooli järjepideva arengu tagamiseks koostab kool koostöös hoolekogu (nõukogu) ja õppenõukoguga kooli arengukava. Kooli arengukava kinnitamine toimub valla- või linnavolikogu sätestatud korras.

### **13.2. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava**

Ühisveevärgi ja –kanalisatsioon rajatakse kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava alusel<sup>80</sup>. Mitme kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumi hõlmava ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga kaetud ala ulatus ning sellise ühis-veevärgi ja –kanalisatsiooni kasutamise tingimused määratakse omavalitsuste vahelise lepinguga<sup>81</sup>. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni rajab vee-ettevõtja. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga kaetaval alal peab ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni omanik või valdaja seda arendama selliselt, et oleks võimalik tagada kõigi sellel alal olevate kinnistute veega varustamine ühisveevärgist ning kinnistutelt heitvee ärajuhtimine ühiskanalisatsiooni.

Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava koostatakse vähemalt 12-aastase perioodi kohta.

Arendamise kava peab sisaldama:

- 1) ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga kaetud ala ulatuse piiritlemist;
- 2) hinnangut ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni rajamise maksumuse kohta;
- 3) üldistes huvides kasutatavaid ja tulekustutusvee võtmise kohti ning muid avalikke veevõtukohti;
- 4) sademete- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimise ja ühiskanalisatsiooni vahelisi seoseid.

## **14. ptk. Kohaliku omavalitsuse eelarve**

Kohaliku omavalitsuse eelarvega seonduv on reguleeritud PS § 157 lg 1, EKOVIH Art 9 para 1, KOKS § 5 lg 1 ja § 38—39<sup>l</sup> ning valla- ja linnaeelarve seadusega. Valla- ja linnaeelarve seotus riigieelarvega sätestatakse riigieelarve seadusega.

### **14.1. Valla ja linna eelarve põhimõtted**

PS § 157 lg 1: "Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus," ja EKOVIH Art 9 para 1: "Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada."

<sup>80</sup> Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 4 lg 1.

<sup>81</sup> Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 4 lg 3.

Vallal ja linnal on **iseseisev eelarve**. Valla ja linna eelarve iseseisvus seisneb selles, et valla ega linn eelarve ei või olla riigieelarve osaks. See ei tähenda, et valla ja linna eelarve ja riigieelarve vahel ei võiks esineda ülekandeid.

Valla- või linnaeelarve koosneb eelarveaasta tuludest, kuludest ja finantseerimistingutest. Valla- ja linnaeelarves eelarvestatakse kõik vastava omavalitsusüksuse eelarveaasta tulud ja kulud ning finantseerimistingud. Eelarve tasakaalu korral on tulud ja kulud võrdsed. Eelarve ülejäägi korral ületavad tulud kulusid. Eelarve puudujäägi korral ületavad kulud tulusid. Tulude ja kulude vahe katmiseks rähakse valla- või linnaeelarves ette finantseerimistingud. Finantseerimistingutega kaasnevad muudatud finantsvarades ja kohustustes.

Eelarve tulud majandusliku sisu järgi on:

- 1) maksud;
- 2) kaupade ja teenuste müük, sealhulgas lõivud;
- 3) materiaalse ja immateriaalse vara müük;
- 4) tulud varadelt;
- 5) toetused, sealhulgas välisabi;
- 6) muud tulud, sealhulgas trahvid.

Eelarve kulud liigendatakse administratiivselt ja majandusliku sisu järgi. Administratiivselt liigitatakse kulud haldusfunktsiooni järgi, mille täitmiseks kulud eelarvestatakse. Näiteks on Tartu Linnavolikogu 19. juuni 2003. a määruse nr 38 "Tartu linna eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord"<sup>82</sup> punkti 3.3.1 kohaselt kulud jaotatud tegevusalade järgi järgmiselt:

- 1) üldised valitsussektori teenused;
- 2) avalik kord ja julgeolek;
- 3) majandus;
- 4) keskkonnakaitse;
- 5) elamu- ja kommunaalmajandus;
- 6) tervishoid;
- 7) vaba aeg, kultuur ja religioon;
- 8) haridus;
- 9) sotsiaalne kaitse;

Eelarve kulud majandusliku sisu järgi on:

- 1) personalikulud;
- 2) majandamiskulud;
- 3) subsiidiumid ettevõtluks;
- 4) sotsiaaltoetused;
- 5) eraldised mitteresidentidele;
- 6) eraldised muule valitsussektorile;
- 7) muud eraldised;
- 8) materiaalse ja immateriaalse vara soetamine ja renoveerimine;
- 9) intressid ja kohustistasud;
- 10) muud kulud.

Eelarve finantsvarad on:

- 1) hoiused,
- 2) ostetud väärtpaberid ja
- 3) muud taolised varad.

Eelarve finantskohustused on:

- 1) võetud laenud,
- 2) emiteeritud väärtpaberid ja
- 3) muud taolised kohustused.

---

<sup>82</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=602819>.

Tulud, kulud ja finantseerimistingimused liigendatakse vastavalt rahandusministri 13.augusti 2002. a määrusega nr 99 (RTL 2002, 93, 1450; 2003, 11, 127) "Eelarveklassifikaatorite kehtestamine"<sup>83</sup> kehtestatud eelarveklassifikaatorile. Vastuvõetava eelarve tulude, kulude ja finantseerimistingimuste liigendamise detailsuse määrab volikogu.

Kuigi kohalikud omavalitsused on oma ülesannete täitmisel iseseisvad ja autonoomsed, võib kohalik omavalitsus, võttes oma finantsvõimet ületavaid finantskohustusi, sattuda majandusraskustesse. Vaatamata sellele, et pankrotiseaduse § 3 lg 2 kohaselt ei saa kohaliku omavalitsuse üksus olla pankrotivõlgnikuks, võib kohaliku omavalitsuse üksuse faktiline maksevõimetus takistada avalikõiguslike kohustuste täitmist. Sellisel juhul on riik põhiseaduse alusel kohutatud tagama isikute põhiõigused ja teised avalikud subjektiivsed õigused. Selleks, et vältida või vähendada kohaliku omavalitsuse üksuste maksevõimetuks muutumist, on sätestatud piirangud. *Vald ja linn võivad võtta laenu, kasutada kapitalirenti, emiteerida võlakohustust tõendavaid väärtpapereid ja võtta muid rahalisi kohustusi, välja arvatud kohustused, mille täitmiseks on eelarves raha ette nähtud, järgmistel tingimustel:*

1) *kõigi tagasimaksmata laenude, tasumata kapitalirendi maksete ja emiteeritud võlakirjade ning muude rahaliste kohustuste kogusumma koos võetava laenu, kapitalirendi, emiteeritavate võlakirjade ja muude rahaliste kohustustega ei või ületada 60% selleks eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised;*

2) *tagasimakstavate laenusummade ja laenuintresside, kapitalirendi maksete ja kapitalirendi intresside ning võlakirjade lunastamise kulude kogusumma ei või ületada ühelgi eelseisval eelarveaastal 20% laenu võtmise, kapitalirendi kasutamise või võlakirjade emiteerimise eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised;*

3) *laenu võetakse, kapitalirenti kasutatakse ja võlakirju emiteeritakse valla või linna arengukavas ettenähtud investeeringuteks* (Valla ja linna eelarve seadus § 8 lg 1). Järelevalvet selle üle teostavad Finantsinspeksioon ja Rahandusminister ning

4) *vallal või linnal on keelatud laenu andmine või tagamine. Laenu võib anda üksnes õppelaenuks linna- või vallaelarves selleks otstarbeks ettenähtud summa piirides.* (KOKS § 38 lg 2)

Valla ja linna eelarved koostatakse iga-aastaselt üheks aastaks. Valla ja linna eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril.

## 14.2. Eelarve projekti koostamine

Eelarveprojekti koostamisel arvestatakse eelkõige seaduses sätestatud kohustuste täitmiseks vajalikke kulusid, seejärel vabatahtlike ülesannete täitmise kulusid ja arengukavas ettenähtud investeeringuid. Kulude arvestamisel võib võtta aluseks eelmiste perioodide kulusid, korrutades need läbi tarbijahinna-indeksiga, või teha kehtivate hindade ja kavandatavate mahtude põhised uued arvutused.

Eelarveaasta alguses eelarves olevate rahaliste vahendite jääkidest moodustatakse eelarve kassatagavara. Kassatagavara suuruse määrab volikogu eelarve vastuvõtmisel.

Eelarve projekti koostab valla- või linnavalitsus. Suurema osa tööst teeb ära ametiasutus ja hallatavad asutused – valla- või linnavalitsus üksnes korraldab eelarve projekti koostamist ja otsustab lõpliku projekti esitamise volikogule.

**Näide:** Tartu Linnavolikogu 19. juuni 2003. a määruse nr 38 "Tartu linna eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord" kohaselt kehtestab linnavalitsus selleks eelarve eelnõu koostamise ajakava, tingimused, vormid ja kulude proportsioonid, mis avalikustatakse linna kodulehel. Selle alusel koostavad ametiasutused 1) oma ja hallatavate asutuste eelarve eelnõu koondi kinnitatud klassifikaatori lõikes tuhandetes kroonides ühe komakohaga, lähtudes linna arengukavast, asutuste tegevuskavadest, investeeringute kavast ja asutuste poolt esitatud taotlustest; 2) igal aastal oma haldusala investeeringute kava, lähtudes linna arengukavast ning asutuste tegevuskavadest järgmise ning sellele järgneva kahe eelarveaasta kohta. Investeeringute kavas esitatakse andmed kõigi investeeringute, sh nii kavandatavate kui jätkatavate investeeringute maksumuse ja nende rahastamise kohta eelarveaastate ning investeerimisobjektide lõikes. Ametiasutus esitab teda kureeriva linnavalitsuse liikmega kooskõlastatud haldusala eelarve eelnõu koos seletuskirja ning tegevus- ja investeeringute kavadega rahandusosakonnale hiljemalt 15. septembriks.

<sup>83</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=244239>.

Ametiasutuse haldusala eelarve eelnõu läbivaatamisel rahandusosakonnas hinnatakse eelarve eelnõu kulude põhjendatust ja otstarbekust ning nende vastavust õigusaktidele, linna arengukavale ning asutuste tegevus- ja investeringute kavadele. Eelarve eelnõu üle peetakse läbirääkimisi ametiasutuse esindaja, osakonda kureeriva linnavalitsuse liikme(te) ja rahandusosakonna esindajate vahel. Pärast läbirääkimisi koostab rahandusosakond hiljemalt 15. oktoobriks linna eelarve eelnõu vastavalt korra fikseeritud liigendusele ning esitab selle koos seletuskirjaga linnavalitsusele. Linnavalitsuse esitab eelarve eelnõu koos seletuskirja ning vajalike lisamaterjalidega linnavolikogule hiljemalt 1. detsembriks.

Valla- või linnavalitsus esitab eelarve projekti valla- või linnavolikogule hiljemalt üks kuu enne eelarveaasta algust. Eelarve projektile lisatakse: 1) eelarve projekti seletuskiri andmetega eelmise eelarveaasta tegelike, käesolevaks eelarveaastaks määratud ja eelseisvaks eelarveaastaks kavandatud tulude ja kulude kohta vastavalt nende liigendusele; 2) andmed võetud laenudest ja emiteeritud võlakirjadest tulenevate kohustuste kohta eelseisvate eelarveaastate lõikes; 3) andmed ületulevate (enne eelarveaasta algust alustatud) ja üleminevate (pärast eelarveaasta lõppu lõpetatavate) ehituste ja ürituste kohta koos kulude üldsumma jaotusega eelarveaastate järgi; 3) muud volikogu poolt ettenähtud andmed.

Enne eelarveprojekti üleandmist volikogule esitab valitsus eelarveprojektis ettenähtud riigiabi kohta riigiabi andmise loa taotluse rahandusministrile.

Konkurentsiseaduse § 34: " (1) Riigiabi võib anda ainult rahandusministri eelneval kirjalikul loal ning riigiabi andmist ei alustata enne, kui rahandusminister on andnud riigiabi andmise loa või kui vastavalt käesoleva seaduse § 36 lõikele 3 loetakse riigiabi rahandusministri poolt lubatuks või kui Vabariigi Valitsus on vastavalt käesoleva seaduse §-le 48 andnud riigiabi andmise loa.

(2) Riigiabi andmise loa taotlus (edaspidi loa taotlus) esitatakse rahandusministrile koos kogu vajaliku teabega, arvestades käesolevas seaduses sätestatud menetlemise tähtaegu. Loa taotluse vormi(d) ja nende täitmise juhendi(d) kehtestab rahandusminister.

(3) Rahandusminister teeb riigiabi andmise loa taotluse kohta otsuse vastavalt käesoleva seaduse §-le 36 või 38. Otsuse teeb rahandusminister oma käskkirjaga, mis tehakse viivitamata loa taotlejale teatavaks posti teel lihtkirjaga."

Eelarve või selle projekti muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad.

Eelarve projekt avaldatakse üldiseks teadmiseks valla- või linnaelanikele.

### **14.3. Eelarve vastuvõtmine ja jõustumine**

Eelarve võtab vastu valla- või linnavolikogu. Volikogu arutab eelnõud komisjonides ja istungil.

Eelarve või eelarve projekti muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad. Ettepaneku läbivaatamisel tuleb selle kohta ära kuulata valitsuse arvamused.

Eelarve jõustub eelarveaasta algusest.

Kui eelarve ei ole eelarveaasta alguseks vastu võetud, võib valitsus iga kuu teha kulutusi ühe kahe-teistkümnendikuni lõppenud eelarveaastaks ettenähtud kulutustest. Valitsusel on lubatud teha ainult neid kulutusi, mis on ette nähtud nii eelmise aasta eelarves kui ka alanud eelarveaasta eelarve eelnõus ning nendest kahest summast väiksemast lähtudes. Kui volikogu pole kolme kuu jooksul, arvates eelarveaasta algusest või riigieelarve vastuvõtmisest, kui viimane ei olnud eelarveaasta alguseks vastu võetud, suutnud eelarvet vastu võtta, on volikogu tegutsemisvõimetu.

Vastuvõetud eelarve esitatakse riigiasutustele õigusaktides sätestatud korras.

Vastuvõetud eelarve avaldatakse üldiseks teadmiseks valla- või linnaelanikele.

#### 14.4. Eelarve muutmine ja lisaelarve

Vajaduse korral jaotada ümber eelarves määratud kulused taotleb valla- või linnavalitsus eelarve muutmist, esitades valla- või linnavolikogule sellekohase eelnõu. Eelarve muutmine toimub samas korras kui eelarve vastuvõtmine.

Kulude tegemiseks, milleks eelarves ei ole assigneeringuid määratud või mille tegemiseks määratud assigneeringutest ei jätku, võib valla- või linnavolikogu eelarveaasta kestel võtta vastu lisaelarve. Lisaelarve projekti esitab valla- või linnavalitsus ja sellele lisatakse: 1) põhjendused täiendavate kulude vajaduse ja nende tegemise paratamatuse kohta käesoleval eelarveaastal; 2) andmed assigneeringute kasutamise kohta, mille täiendamist taotletakse, samuti andmed lisatulude ja säästu kohta, millega lisakulud kaetakse.

Riigieelarvest eelarveaasta jooksul täiendavalt eraldatud sihtotstarbeliste eraldiste saamisel võib valitsus volikogu poolt kehtestatud korras lisada need laekumised ja nendele vastavad kulud eelarvesse, informeerides sellest koheselt volikogu.

Eelarve muudatused ja lisaelarve avaldatakse üldiseks teadmiseks valla- või linnaelanikele.

#### Näide 12: Lisaelarve kinnitamine<sup>84</sup>

| VASTSELIINA VALLAVOLIKOGU   |  |
|---|--|
| MÄÄRUS  |  |
| 30. juuni 2003, nr 16   |  |
| <b>Vastseliina valla 2003. aasta lisaelarve kinnitamine</b>   |  |
| Valla- ja linnaelarve seaduse (RT I 1993, 42, 615; 1995, 17, 234; 1997, 40, 619; 2000, 7, 40; 2001, 56, 332; 2002, 64, 393) § 25 ning Vastseliina Vallavolikogu 19. novembri 1998. a määrusega nr 7 kinnitatud «Valla-eelarve koostamise ja vastuvõtmise korra kinnitamis e» § 8 alusel Vastseliina Vallavolikogu määrab: |  |
| 1. Kinnitada Vastseliina valla 2003. aasta lisaelarve mahus 249 451,65 (kakssada nelikümmend üheksa tuhat nelisada viiskümmend üks) krooni ja 65 senti vastavalt käesoleva määruse lisadele 1 ja 2.   |  |
| 2. Käesolevat määrust on võimalik vaidlustada halduskohtus 30 päeva jooksul arvates määruse teatavakstegemisest, esitades kaebuse Tartu Halduskohtusse halduskohtumenetluse seaduses sätestatud korras.   |  |
| 3. Määrus jõustub 10. juulil 2003. a.   |  |
| Adu OJAMETS<br>Volikogu aseesimees  | Vastseliina Vallavolikogu<br>30. juuni 2003. a määruse nr 16<br>lisa 1 |
| [--]  |  |

#### 14.5. Eelarve täitmine ja täitmise aruanne

Eelarve täitmist korraldab valla- või linnavalitsus valla- või linnavolikogu poolt kehtestatud korras.

**Näide:** Tartu Linnavolikogu 19. juuni 2003. a määruse nr 38 "Tartu linna eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord" kohaselt esitavad ametiasutused, lähtudes linnavolikogu poolt vastuvõetud eelarvest, hiljemalt kahe nädala jooksul pärast eelarve vastuvõtmist rahandusosakonnale ettepanekud eelarve jaotuse kohta asutuste ja rahandusministeeriumi poolt kehtestatud klassifikaatori lõikes.

<sup>84</sup> Olgu näidise juurde igaks juhuks mainitud – kui tähelepanelik lugeja märkas –, et määrust ei saa vaidlustada (näidisel punkt 2), vaid eelarvet saab vaidlustada kui üksikakti. Eelarve kinnitamine, samuti eelarve muutmine ja lisaelarve kinnitamine on üksikaktid ning neid ei peaks vormistama volikogu määruste, vaid volikogu otsustena. Sellegipoolest ei ole need haldusaktid HMS tähenduses ning HMS alusel neid vaidlustada ei saa. Eelarve vaidlustamine halduskohtus on võimalik HKMS alusel, näiteks kui eelarves toetuste määramisega on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Rahandusosakond koostab ettepanekute alusel tulude ja kulude jaotuse koondi ja esitab linnavalitsusele kinnitamiseks. Vastuvõetud korralduse alusel vormistab rahandusosakond ametiasutuste lõikes õiend-teadaanded eelarve avamiseks.

Ametiasutused ja asutused koostavad (ameti)asutuse alaeelarve, mis kinnitatakse (ameti)asutuse juhi poolt. Asutus esitab alaeelarve kooskõlastamiseks kureeriva ametiasutuse juhile. Ametiasutused esitavad ühe eksemplari kinnitatud ja kooskõlastatud alaeelarvetest rahandusosakonnale kuu aja jooksul pärast eelarve vastuvõtmist. Muudatusi alaeelarve kulude üldmahu piires täiendatud klassifikaatori liigenduses teeb asutuse juht vastavalt kureeriva ametiasutuse töökorraldusele.

Eelarve kassalist teenindamist korraldab rahandusosakond. Eelarve kassaline teenindamine on eelarve tulude arvestamine ja eelarvest tehtavate kulude üle arvestuse pidamine ning väljamaksete teostamine kontsernikontot teenindavate pankade kaudu selleks sõlmitud lepingutes ettenähtud tingimustel ja korras. Väljamakseid eelarvest väljapoole linnavalitsuse struktuuri teostab rahandusosakond vastavalt kinnitatud ja täpsustatud eelarvetele, võttes aluseks linnavalitsuse ja eraldise saaja poolt sõlmitud koostöölepingud.

Eelarves määratud assigneeringuid võib kasutada üksnes ettenähtud otstarbeks, kusjuures nende suurus võib muuta vaid eelarve muutmisega. Eelarvesse riigieelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud vahendeid võib kasutada ainult ettenähtud otstarbel. Valla- ja linnavalitsusel ning nende asutustel on õigus võtta rahalisi kulutusi nõudvaid kohustusi ainult neile eelarves selleks ette nähtud kulude piires.

Reservfondi käsutab valla- või linnavalitsus ettenägemata kulude katmiseks valla- või linnavolikogu poolt kehtestatud korras; näiteks Haljala Vallavolikogu 18. juuni 2003. a määrus nr 12 (KO 2003, 107, 1951) kinnitatud "Haljala vallaeelarve käsutamise kord"<sup>85</sup>. Reservfondi käsutamine on valla- või linnavalitsuse üksikakt, mis vormistatakse korraldusena (vt Näide 14). Volitusnorm reservfondi käsutamise korra kehtestamiseks ei anna vallavolikogule pädevust ise reservfondi käsutada – sekkumist õigustav norm on suunatud valla- või linnavalitsusele. Seega on näitena (vt Näide 13) toodud Anija Vallavolikogu 19. juuni 2003. a määrus nr 37<sup>86</sup> "Raha eraldamine reservfondist" ilma seadusliku alusega ole seadusega kooskõlas.

### Näide 13: Raha eraldamine reservfondist (1)

| ANIJA VALLAVOLIKOGU   |
|---|
| MÄÄRUS  |
| 19. juuni 2003, nr 37   |
| Raha eraldamine reservfondist   |
| Valla- ja linnaeelarve seaduse (RT I 1993, 42, 615; 1995, 17, 234; 1997, 40, 619; 2000, 7, 40; 2001, 56, 332; 2002, 64, 393) § 17 alusel, juhindudes Anija Vallavolikogu 22. mai 2003. a määrusest nr 32 «Anija vallaeelarve reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra kinnitamine» ning arvestades Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt Anija vallale 2003. aastaks Kehra Keskkooli soojussõlmede ja küttesüsteemi renoveerimise II etapi teostamiseks energiasäästu programmist eraldatud vahenditega kogusummas 450 000 (nelisada viiskümmend tuhat) krooni, Anija Vallavolikogu määrab: |
| 1. Eraldada Anija valla 2003. aasta eelarve (kinnitatud Anija Vallavolikogu 20. märtsi 2003. a määrusega nr 22) reservfondist Kehra Keskkooli soojussõlme ja küttesüsteemi renoveerimise II etapi teostamiseks valla omaosaluse katmiseks 321 500 (kolmsada kaksikümmend üks tuhat viissada) krooni.  |
| 2. Määrus jõustub 26. juunil 2003. a.   |
| Tõnis VÄLI<br>Volikogu esimees  |

<sup>85</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=611170>.

<sup>86</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=607085>.



## Näide 14: Raha eraldamine reservfondist (2)

| TARTU LINNAVALITSUS  |                              |
|--|------------------------------|
| KORRALDUS  |                              |
| Tartu, 12.detsember 2002, nr. 4213   |                              |
| <b>Vahendite eraldamine reservfondist</b>  |                              |
| Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 30 lg 1 p 2 ja Tartu Linnavolikogu 28. aprilli 1994. a määruse nr 20 "Tartu linnaeelarve reservfondi käsutamise kord" p 1.1 ning arvestades esitatud taotlust, Tartu Linnavalitsus o t s u s t a b:  |                              |
| 1. Eraldada linnavalitsuse reservfondist kokku 102 500 krooni s.h:<br>1.1 Mittetulundusühingule A-Racing 25 000 krooni Rahvusvahelise autoralli EESTI TALV 2003 korraldamise toetamiseks; [--]   |                              |
| 2. Reservfondist eraldatud raha kasutamise kohta esitada aruanne linnavalitsuse rahandusosakonnale 20. detsembriks 2002. a.  |                              |
| 3. Korraldus jõustub 13. detsembrist 2002. a.  |                              |
| 4. Käesoleva korralduse peale võib esitada Tartu Linnavalitsusele vaide haldusmenetluse seaduses sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates korraldusest teadasaamise päevast või päevast, millal oleks pidanud korraldusest teada saada või esitada kaebuse Tartu Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavakstegemisest. |                              |
| Andrus Ansip<br>Linnapea   | Jüri Mölder<br>Linnasekretär |

Kassatagavara kasutab valla- või linnavalitsus tulude laekumise viibimisel eelarve kulude katmiseks ja see tuleb taastada volikogu poolt määratud suuruseni samal eelarveaastal. Volikogu võib vähendada kassatagavara eelarve täitmisel tekkinud tulude puudujäägi katmiseks.

Eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud assigneeringute sulgemise otsustab volikogu. Eelarveaastal sulgemata jäetud assigneeringuid on lubatud kasutada järgmise eelarveaasta lõpuni otstarbeks, milleks need olid määratud eelneva aasta eelarves.

Eelarveaasta lõpuks laekumata jäänud tulud loetakse selle eelarveaasta tuludeks, millal need laekuvad. Eelarveaasta lõpuks täitmata jäänud kohustustest tulenevad kulutused, mis ei ole kaetud eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud ning sulgemata assigneeringutega, kaetakse järgmise aasta eelarvest. Eelarveaasta lõpul kulusid ületava tulude summa kasutamise järgmisel eelarveaastal otsustab volikogu

Eelarve täitmise kohta koostab valla- või linnavalitsus eelarve täitmise aruande. Eelarve täitmise aruandesse kuuluvad: 1) bilanss aruandeaastale järgneva eelarveaasta alguseks; 2) tulude ja kulude aruanne; 3) reservfondi kasutamise aruanne; 4) muud volikogu poolt ettenähtud andmed. Eelarve täitmise aruanne esitatakse volikogule kinnitamiseks. Enne eelarve täitmise aruande kinnitamist kuulab volikogu ära revisjonikomisjoni vastava arvamuse.

Valla- või linnavolikogu kinnitab eelarve täitmise aruande hiljemalt 1. maiks. Eelarve täitmise aruande kinnitamine on üksikakt ja vormistatakse johtuvalt valla- või linnavolikogu otsusega (vt alljärgnev näide). Eelarve täitmise aruanne avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Eelarve täitmise kinnitatud aruanne esitatakse riigiasutustele Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras.

## TALLINNA LINNAVOLIKOGU

### MÄÄRUS

Tallinn, 19. juuni 2003, nr 37

#### **Tallinna linna 2002. aasta eelarve täitmise aruande kinnitamine**

Juhindudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktist 1 ja § 391 lõikest 2 ning valla- ja linnaeelarve seaduse §-st 26, Tallinna Linnavolikogu määrab:

1. Kinnitada Tallinna linna 2002. aasta eelarve kassalise täitmise bilanss seisuga 31. detsember 2002. a vastavalt lisale 1.
2. Kinnitada Tallinna linna 2002. aasta eelarve täitmise aruanne vastavalt lisale 2:
  - 2.1. tulud summas 4 488 268,8 tuhat krooni, sealhulgas: tuludesse suunatud aasta alguse vaba jääk 147 612,4 tuhat krooni, võetud laen 394 999,0 tuhat krooni, omandireformi reservfond 4 464,8 tuhat krooni;
  - 2.2. kulud summas 4 469 648,6 tuhat krooni, sealhulgas: laenude tagastamine 195 614,2 tuhat krooni, omandireformi reservfond 12 076,8 tuhat krooni.
3. Kinnitada Tallinna linna 2002. aasta eelarve kulude täitmine kulupeatükkide lõikes vastavalt lisale 3.
4. Kinnitada Tallinna linna 2002. aasta omandireformi reservfondi aruanne vastavalt lisale 4.
5. Kinnitada Tallinna linna 2002. aasta reservfondi suunamine vastavalt lisale 5.
6. Määrus jõustub 1. juulil 2003. a.

Maret MARIPUU  
Volikogu esimees

Lisa 1  
Kinnitatud: Tallinna Linnavolikogu  
19. juuni 2003. a määrusega nr 37

[--]

Kohaliku omavalitsuse üksus esitab iga kuu eelarve täitmise aruande Rahandusministeeriumile rahandusministri poolt kehtestatud korras ja tähtajal. Kui valla- või linnavalitsus pole esitanud eelarve täitmise aruannet või kuuaruannet rahandusministrile tähtaegselt, võib Vabariigi Valitsus rahandusministri ettepanekul peatada kohaliku omavalitsuse üksusele eelarvete tasandusfondist väljamaksete tegemise kuni aruande esitamiseni.

Eelarve täitmise aruanne avaldatakse üldiseks teadmiseks valla- või linnaelanikele.

## **15. ptk. Kohaliku omavalitsuse vara**

Valla- või linnavaraks on valla või linna omandis olevad kinnis- ja vallasasjad ning rahaliselt hinnatavad õigused ja kohustused. KOKS § 34 lg 2 kohaselt sätestab valla- või linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra valla- või linnavolikogu vastavalt seadusele valla või linna põhimääruses. Seega tuleks valla- või linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra otsida eelkõige valla või linna põhimäärusest. Siiski KOKS § 22 lg 1 p 6 kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse valla- või linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra kehtestamine eraldi valla või linna põhimäärusest (p 9). Seda viimast normi kasutades on suur osa valla- või linnavolikogusid kehtestanud valla- või linnavara valdamise, kasutamise või käsutamise korra eraldi määrusena.

Kuna iga volikogu võib kehtestada erinevad reeglid valla- või linnavara kohta, vajaks see valdkond sügavamalt analüüsi, kui selle konsekti maht võimaldab. Suurem osa volikogusid on eeskirja kehtestamisel võetud eeskuju riigivara seadusest. Seda on tehtud ka Tartu Linnavolikogu 21.06.2001.a. määrus nr. 75 "Tartu linnavara eeskirja kehtestamine"<sup>87</sup>, Pärnu Linnavolikogu 28. juuni 2001. a määrusega nr 22 kinnitatud "Linnavara valitsemise, kasutamise ja käsutamise korra"<sup>88</sup>, Viljandi Linnavolikogu

<sup>87</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=70380>.

<sup>88</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=70445>.

25. mai 2001. a määrusega nr 75 kinnitatud "Viljandi linnavara valitsemise eeskirja"<sup>89</sup> andmisel. Järgnev lühike selgitus omavalitsuse vara valitsemisest põhinebki nende määruste näitel.

Valla- või linnavara omanikuks on vald või linn kui juriidiline isik. Kuna juriidiline isik saab tegutseda üksnes oma organite kaudu, siis on vaja määrata, millised on organid, kes valla või linna nimel valla- või linnavara käsutavad. Sarnaselt riigivaraseaduse § 4 on mitmes vallas ja linnas need organid liigitatud valitsejateks ja volitatud asutusteks. Tartu linn vara käsutavateks organiteks on valitseja; volitatud asutusi nimetatud ei ole. Tartu linnas on linnavara valitsejateks 1) linnavolikogu kantselei; 2) linnavalitsuse struktuuriüksused; ja 3) linnavalitsuse hallatavad asutused. Pärnu linnas on linnavara valitsejateks 1) linnavalitsus; 2) linnavalitsuse struktuuriüksused ja 3) linnaasutused. Viljandi linnas on linnavara valitsejateks 1) linnavolikogu ja linnavalitsus; 2) linnavalitsuse hallatavad asutused ja 3) linnavalitsuse struktuuriüksused.

Mõnes omavalitsusüksuses jaotatakse vara lähtuvalt selle kasutusotstarbest. Tartu linnas seda tehtud ei ole, Pärnu linnas jaotatakse avalikul, valitsemise ja tulu saamise otstarbel kasutatavaks varaks, kuid kõige põhjalikum on see jaotus Viljandi linnas:

- **avalikul otstarbel kasutatav vara.** Avalikul otstarbel kasutatav linnavara on vara, mida võib kasutada igäüks. Selleks varaks on tänavad, avalikud väljakud, pargid, rannad, veekogud, rajatised jms, mille kasutamist ei ole seaduste või linnavolikogu ja linnavalitsuse õigusaktidega piiratud;

- **linnavalitsemise otstarbel kasutatav vara.** Valitsemise otstarbel kasutatav linnavara on vara, mida kasutavad linnavolikogu ja linnavalitsus oma ülesannete täitmiseks;

- **sotsiaalvarana.** Sotsiaalvaraks on koolide, lasteaedade ja teiste haridusasutuste, kultuuri- ja spordiasutuste, tervishoiuasutuste ning sotsiaalhoolekande asutuste vara. Sotsiaalvara kasutamine sätestatakse linnavara kasutusse andmise korras;

- **tulu saamiseks kasutatav vara.** Linnavara, mida ei kasutata avalikul, valitsemise ja sotsiaalsel otstarbel, kasutatakse tulu saamiseks kuni selle võõrandamiseni. Tulu saamiseks võib kasutada ka seda osa sotsiaalvarast, mis ei ole vajalik omavalitsuse funktsioonide täitmiseks.

Linnavara valitsejad on kohustatud nende valitsemisel olevat või kasutada antud linnavara majandama heaperemehelikult ning hoolitsema kõigiti selle säilimise ja korrashoiu eest. Linnavara majandamisega seotud lepingud sõlmib linnavara valitseja, kui linnavara kasutusse andmise otsusest ei tulene teisiti. Linnavara valitsejad peavad arvestust nende valitsemisel oleva linnavara kohta.

Tartus otsustab linnavara jaotuse valitsejate vahel ja linnavara üleandmise linnavalitsus. Linnavara jääkmaksumusega alla 10 000 krooni üleandmine ühelt valitsejalt teisele võib toimuda vastavate valitsejate kokkuleppel. Linnavara üleandmine ja vastuvõtmine ühelt valitsejalt teisele toimub kirjaliku akti alusel. Akti märgitakse andmed üleandja ja vastuvõtja, üleandmise aja ning vara koosseisu ja bilansilise väärtuse kohta. Üleandmise-vastuvõtmise akt koostatakse kolmes eksemplaris, millest üks jääb üleandjale, üks vastuvõtjale ja üks linnavara registri volitatud ametnikule. Üleandja ja vastuvõtja korraldavad vastavate kannete muutmise andmekogudes. Linnavalitsus määrab struktuuriüksused, kelle valitseda on linnale kuuluvad varalised õigused, sealhulgas väärtpaberid. Väärtpaberitest tulenevaid õigusi teostatakse seaduses ning linnavolikogu ja linnavalitsuse õigusaktides sätestatud korras.

Kui teenuse või kauba hind ületab riigihanke piirmäära (riigihangete seaduse § 2), ostetakse teenus või kaup riigihanke korras. Tartu linnas korraldavad linna nimel riigihankeid linnavara valitsejad. Linnavalitsus on kinnitanud riigihangete objektide loetelu, mille suhtes teostatakse konsolideeritult riigihankeid, ja selliste riigihangete pakkumismenetluste korraldajad. Linnavara valitsejad on kohustatud korraldama eelnimetatud riigihankeid linnavalitsuse poolt kinnitatud pakkumismenetluste korraldaja kaudu. Linnavara valitseja on kohustatud asjade ostmisel, ehitustööde või teenuste tellimisel kasutama avatud pakkumismenetlust. Teiste pakkumismenetluste kasutamiseks annab loa linnavalitsus. Riigihangete korral, mille puhul sõlmitakse hankeleping tähtajaga üle ühe eelarveaasta, väljakuulutamiseks annab loa linnavolikogu. Pakkumise edukaks tunnistamise ja hankelepingu sõlmimise otsustab linnavalitsus. Kui hankelepinguga võetakse linnale rahalisi kohustusi, milliseid ei ole ette nähtud jooksva aasta eelarve kuludes, annab linnavalitsusele lepingu sõlmimiseks loa linnavolikogu. Kui hankeleping sõlmitakse pikemaks tähtajaks kui üks eelarveaasta ja sellise riigihanke väljakuulutamiseks andis loa linnavolikogu, ei pea lepingu sõlmimiseks linnavolikogu luba küsima.

<sup>89</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=70298>.

Asja ostmise, teenuse või ehitustöö tellimise alla riigihanke piirmäärana korra määrab volikogu. Tartu linnas otsustab sellisel juhul linnavara omandamise: 1) linnavara valitseja jooksva aasta eelarve kuludes ettenähtud vahendite piires, kui vara hind ei ületa sadat tuhandet krooni ja linnavara omandamine on vajalik nimetatud linnavara valitseja korrapärase tegevuse tagamiseks; 2) linnavolikogu, kui sellega võetakse linnale rahalisi kohustusi, mida ei ole ette nähtud jooksva aasta eelarve kuludes või mille võtmist pole delegeeritud linnavalitsusele; 3) muudel juhtudel linnavalitsus. Linnavara omandamise lepingu sõlmimise otsustab linnavalitsus või linnavara valitseja. Linnavara omandamisel maksumusega alla riigihanke piirmäärana tuleb jälgida hankijate paljususe ja eraldatud vahendite säästliku kasutamise põhimõtet.

Linnavara omandamise erijuhtudeks on ostueesõiguse kasutamine ja pärandi vastuvõtmine, leiu omandamine ja peremehetu ehitise hõivamine. Ostueesõiguse kasutamise või sellest loobumise otsustab Tartu linnas linnavalitsus. Kui ostueesõiguse kasutamisel võetakse linnale rahalisi kohustusi, milliseid ei ole ette nähtud jooksva aasta eelarve kuludes, annab loa ostueesõiguse kasutamiseks Tartu linnavolikogu. Pärandi vastuvõtmine otsustab Tartu linnas linnavalitsus. Tartu linna nimel pärandi vastuvõtmisega seotud toimingud teeb ametiasutus. Leiu omandamist Tartu linnas registreeritud ei ole. Seevastu Pärnu linnas hõivab peremehetu ehitise või selle osa ning otsustab leiu omandamise linnavalitsus sõltumata asja väärtusest.

Uueks suundumuseks valla- ja linnavara haldamisel on selle üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule. Viimasel juhul ei saa enam juriidilises mõttes rääkida valla- või linnavarast, sest sellise vara omanikuks on vastav juriidiline isik; vallale või linnale kuulub üksnes osalus selles juriidilises isikus. Näideteks sellise toimimisviisi kohta on OÜ Türi Linnavara<sup>90</sup> (reg.k. 10652436); OÜ Jõhvi Linnavara Haldus (reg.k. 10897681); OÜ Are Valla Vara (reg.k. 10314981; kustutatud 20.03.2002) jmt.

## **16. ptk. Kohalikud maksud, teenustasud ja koormised**

PS § 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Põhiseadus sätestab kohalike maksude suhtes seaduse reservatsiooni nõude. PS § 157 lg 2 tuleb tõlgendada analoogiliselt PS § 113 selliselt, et see hõlmab kõiki avalikõiguslikke rahalisi kohustusi.

Kohalike maksude kehtestamine ei pruugi olla madala tulubaasiga kohaliku omavalitsuse üksuses piisav vahend ülesannete täitmise rahastamiseks. Kuna kohaliku omavalitsuse ülesannete maht – siin kohustuslike kohaliku elu küsimuste, mitte riigielu küsimuste – määratakse suuremas osas riigi poolt, ei saa kohalikud omavalitsused ka ülesannete täitmisest loobuda. Oma piirangu seab sellele ka põhiõiguste tagamise kohustus. Sellest tulenevalt rahastatakse kõigis Euroopa riikides kohalikkude omavalitsust täiendavalt riigieelarvest, riiklikest maksudest ning tasandusfondi kaudu. Õiguslikuks aluseks sellele rahastamise süsteemile on EKOVI Art 9; tulumaksuseadus, maamaksuseadus, hasartmaksuseadus ning riigieelarve seadus (tasandusfondi ja eraldiste osas).

### **16.1. Kohalikud maksud**

Volikogul on seaduse alusel õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi. (KOKS § 5 lg 2) Kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine, valla või linna eelarvesse laekuvate kohalike maksude puhul soodustuste andmise korra kehtestamine ning koormiste määramine on volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 2-4).

Kohalikud maksud ja maksumäärade muudatused kehtestatakse enne valla- või linnaeelarve või lisaeelarve vastuvõtmist või eelarve muutmist ja neid rakendatakse eelarveaasta algusest või koos lisaeelarve või eelarve muutmisega.

---

<sup>90</sup> [http://esta.tyri.ee/~linnavara/index\\_files/frame.htm](http://esta.tyri.ee/~linnavara/index_files/frame.htm).

Kohalik maks on seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.<sup>91</sup>

### **16.1.1. Kohaliku maksu kehtestamine**

Valla- või linnavolikogul on õigus KohMS alusel anda määrusi kohalike maksude kehtestamiseks ehk maksumäärus. Kohalik maks ei tohi takistada inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumist.

Maksumäärusele rakendatakse seadusega kehtestatud kohalikke makse. Maksumäärusega ei kehtestata seaduses sätestatud erandeid. Maksumääruses peavad olema järgmised andmed: 1) maksu nimetus; 2) maksuobjekt; 3) maksumaksjad; 4) maksumäärad; 5) maksu tasumise kord; 6) maksu tasumise tähtpäev või tähtaeg, maksumääruse arvutamise või määramise kord; 7) maksukohustuse tekkimise aeg; 8) võimalikud maksusoodustused ja nende andmise kord; 9) maksumääruse jõustumise aeg. Maksuobjekti ei tohi maksustada rohkem kui ühe kohaliku maksuga.

### **16.1.2. Kohalike maksude kogumine**

Kohalike maksude maksuhalduriks oma haldusterritooriumil on valla- või linnavalitsus või maksumääruses sätestatud valla või linna ametiasutus, kes korraldab kohalike maksude kogumist. Volikogu volitab ametiisikut täitma maksuhalduri õigusi.

Volikogu ja Maksuameti kohalikud asutused võivad sõlmida Maksuameti keskasutuse nõusolekul halduslepingu, mille alusel Maksuameti kohalik asutus kohustub koguma müügitulu. Halduslepingu sõlmimise ja täitmise seotud kulud kaetakse valla- või linnaeelarvest.

Valdade ja linnade volikogud võivad sõlmida omavahel halduslepingu, millega antakse lepinguosalistes valdades ja linnades kehtestatud sama liiki kohalike maksude maksuhalduri ülesanded üle ühe lepinguosalise valla või linna ametiasutusele. Halduslepingu sõlmimise ja täitmise seotud kulude katmise kord sätestatakse samas halduslepingus.

### **16.1.3. Müügitulu**

Müügitulu maksavad valla või linna territooriumil kauplemis- või teenindusluba omavad füüsilisest isikust ettevõtjad ja juriidilised isikud. Müügituluga maksustatakse maksumaksja poolt valla või linna territooriumil müüdud kaupade ja teenuste maksumus müügituluhinnas. Kaupade ja teenuste müügituluhind käesoleva seaduse tähenduses on käibemaksuseaduses defineeritud maksustatava käibe maksustatav väärtus ilma müügituluta. Müügitulu määra kehtestab volikogu, kuid mitte rohkem kui 1% kaupade ja teenuste maksumusest müügituluhinnas. Müügituluga maksustamise periood on kvartal.

Maksumaksja on kohustatud: 1) arvestama valla või linna territooriumil tema müüdud kaupade ja teenuste maksumusest müügitulu volikogu maksumääruses sätestatud määra järgi; 2) esitama maksuhaldurile kvartalile järgneva kuu 20. kuupäevaks müügitulu kohta käibedeklaratsiooni; 3) tasuma müügitulu kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse deklaratsiooni esitamise tähtpäevaks.

Valla- ja linnavalitsusel on õigus anda müügitulu soodustusi ja vabastusi volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras.

Müügitulu on kehtestatud järgmistele maksumäärustele:

- Kehra Linnavolikogu 15. veebruari 2001. a määrusega nr 4. See määrus on tunnistatud kehtetuks Anija Vallavolikogu 22. mai 2003. a määrusega nr 31;
- Jõhvi Linnavolikogu 18. oktoobri 1995. a määrusega müügitulu kehtestamisest. See määrus on tunnistatud kehtetuks Jõhvi Linnavolikogu 17. novembri 1999. a määrusega nr 2;
- Haapsalu Linnavolikogu 22. detsembri 2000. a määrusega nr 10; ja
- Harku Vallavolikogu 21. detsembri 2000. a määrusega nr 24.

---

<sup>91</sup> Maksukorralduse seaduse § 2 kohandatud.

#### 16.1.4. Paadimaks

Paadimaksu maksavad väikelaevade (tehnilisele ülevaatusse kuuluvate kuni 12 meetri pikkuste paatide, jahtide ja kaatrite) omanikud. Paadimaks tasutakse väikelaeva asukohajärgse omavalitsuse eelarvesse volikogu poolt kehtestatud tähtajaks. Paadimaksuga maksustamise periood on kalendriaasta.

Kui väikelaev on registreeritud pärast maksustamisperioodi algust, maksustatakse see alates registreerimisele järgnevast kuust proportsionaalselt maksustamisperioodi lõpuni jäänud kuude arvuga. Väikelaeva võõrandamise korral on paadimaksu tasunud isikul õigus taotleda makstud paadimaksu tagastamist kuude eest, mis on jäänud väikelaeva võõrandamise kuust maksustamisperioodi lõpuni, makskorralduse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Väikelaevade registripidaja on kohustatud esitama valla- ja linnavalitsustele nende taotlusel igale kvartalile järgneva kuu 15. kuupäevaks nende territooriumil elunevatele ja asuvatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele kuuluvatena registreeritud ja registrist kustutatud väikelaevade kohta paadimaksuga maksustamiseks vajalikud andmed.

Volikogul on õigus kehtestada väikelaevadele diferentseeritud maksumäärad ning keelata paadimaksu mittetasunud isikutele kuuluvate väikelaevade tehniline ülevaatus. Valla- ja linnavalitsusel on õigus anda paadimaksu soodustusi ja vabastusi volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras.

Maksuameti veebilehe ja e-RT andmetel konspekti koostamise ajal paadimaksu üheski kohaliku omavalitsuse üksuses kehtestatud ei ole.

#### 16.1.5. Reklaamimaks

Reklaamimaksu maksavad füüsilised ja juriidilised isikud omavalitsuse territooriumil paigaldatud, samuti omavalitsuse territooriumil elunevatele ja asuvatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele kuuluvatena registreeritud ühissõidukitele paigaldatud kuulutustelt ja reklaamilt. Maksustamisele kuuluvate kuulutuste ja reklaami ning nende paigutuskohtade loetelu kehtestab volikogu. **Reklaamimaksust on vabastatud riigi- ja omavalitsusasutuste kuulutused ning erakondade, valimisliitude ja üksik-kandidaatide valimiskampaania kuulutused ja reklaam.** Reklaamimaksu määra või diferentseeritud määrad kehtestab volikogu.

Maksumaksja on kohustatud: 1) esitama maksuhaldurile maksudeklaratsiooni; 2) tasuma reklaamimaksu omavalitsuse eelarvesse volikogu poolt kehtestatud tähtajaks. Valla- ja linnavalitsusel on õigus anda reklaamimaksu soodustusi ja vabastusi volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras.

Reklaamimaks on kehtestatud järgmiste maksumäärustega:

- Tallinna Linnavolikogu 12. detsembri 2002. a määrusega nr 75;
- Tartu Linnavolikogu 19. detsembri 2002. a määrusega nr 10;
- Hanila Vallavolikogu 13. juuni 1995. a määrusega nr 25;
- Taebla Vallavolikogu 20. veebruari 2003. a määrusega nr 7;
- Keila Linnavolikogu 25. veebruari 2003. a määrusega nr 4;
- Märjamaa Vallavolikogu 20. veebruari 2001. a määrusega nr 2;
- Rõuge Vallavolikogu 29. märtsi 2000. a määrusega nr 15;
- Kõo Vallavolikogu 7. detsembri 2000. a määrusega "Reklaamimaksu kehtestamine"; ja
- Viljandi Linnavolikogu 31. märtsi 2000. a määrusega nr 25.

#### 16.1.6. Teede ja tänavate sulgemise maks

Teede ja tänavate sulgemise maksu maksavad füüsilised ja juriidilised isikud demonstratsioonide, rongkäikude ja muude ürituste korraldamise, samuti ehitus- või remonttööde puhul, kui sellega kaasneb üldkasutatava tee, tänav, väljaku, pargi, puhkeala või selle osa sulgemine. Teede ja tänavate sulgemise maksu määra või diferentseeritud määrad kehtestab volikogu. Teede ja tänavate sulgemise maks tasutakse omavalitsuse eelarvesse volikogu poolt kehtestatud tähtajaks.

Teede ja tänavate sulgemise maks on kehtestatud järgmiste maksumäärustega:

- Tallinna Linnavolikogu 28. juuni 1995.a määrus nr 14;
- Tartu Linnavolikogu 13. veebruari 2003. a määrusega nr 18;
- Pärnu Linnavolikogu 15. novembri 2001. a määrusega nr 29;
- Valga Linnavolikogu 29. septembri 1999. a määrusega nr 10;
- Narva Linnavolikogu 19. mai 1999. a määrusega nr 100/47;
- Haapsalu Linnavolikogu 27. aprilli 2001. a määrusega nr 16;
- Paide Linnavolikogu 22. veebruari 2001. a määrusega nr 9;
- Suure-Jaani Linnavolikogu 20. detsembri 2000. a määrusega nr 24;
- Jõhvi Linnavolikogu 20. aprilli 2000. a määrusega nr 15; ja
- Põltsamaa Linnavolikogu 10. juuli 1995. a määrusega nr 8.

### **16.1.7. Mootorsõidukimaks**

Mootorsõidukimaksu maksavad liiklusregistris registreeritud mootorsõidukeid omavad või neid mootorsõidukeid kasutavad maksu kehtestanud kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil elavad füüsilised ja asuvad juriidilised isikud. Sõiduki kasutaja on mootorsõidukimaksu maksja, kui ta kasutab mootorsõidukit kasutuslepingu või omandireservatsiooniga müügilepingu alusel ning mootorsõiduki eest vastutava kasutaja andmed on kantud liiklusregistrisse. Maksumäära kehtestab volikogu diferentseerituna sõiduki registrimassi, lubatud teljekoormuse või mootori võimsuse järgi.

Mootorsõidukimaksuga ei maksustata: 1) riigi- ja omavalitsusasutuste, kaitseväe ja Kaitseliidu mootorsõidukeid; 2) Eestisse akrediteeritud diplomaadi staatust omavate isikute, välisriigi diplomaatiliste ja konsulaaresinduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ning valitsustevaheliste koostööprogrammide esinduste poolt kasutatavaid mootorsõidukeid; 3) I ja II grupi invaliidide mootorsõidukeid; 4) raskeveokimaksuga maksustatavaid mootorsõidukeid.

Mootorsõidukimaksuga maksustamise periood on kalendriaasta. Jooksval kalendriaastal pärast 30. juunit registreeritud mootorsõidukite eest tasutakse mootorsõidukimaksu 50% aastamaksu määrast. Mootorsõiduki võõrandamise korral on mootorsõidukimaksu tasunud isikul õigus taotleda makstud mootorsõidukimaksu tagastamist kuude eest, mis on jäänud mootorsõiduki võõrandamise kuust maksustamisperioodi lõpuni, maksukorralduse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Mootorsõidukimaks tasutakse mootorsõiduki omaniku või kasutaja elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse eelarvesse volikogu poolt kehtestatud tähtajaks. Elukoha määramise aluseks on kanna liiklusregistris, mitte rahvastikuregistris. Liiklusregistri pidaja on kohustatud esitama valla- ja linnavalitsustele nende taotlusel igale kvartalile järgneva kuu 15. kuupäevaks nende territooriumil elavatele füüsilistele ja asuvatele juriidilistele isikutele kuuluvatena või nende kasutatavatena registreeritud ja registrist kustutatud mootorsõidukite kohta mootorsõidukimaksuga maksustamiseks vajalikud andmed.

Mootorsõidukimaks on kehtestatud järgmiste maksumäärustega:

- Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2000. a määrusega nr 40. See määrus on tunnistatud kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 28. novembri 2002. a määrusega nr 65;
- Maardu Linnavolikogu 27. novembri 2001. a määrusega nr 76; ja
- Alajõe Vallavolikogu 14. märtsi 1996. a määrusega nr 56. See määrus on tunnistatud kehtetuks Alajõe Vallavolikogu 15. veebruari 2001. a määrus nr 2.

### **16.1.8. Loomapidamismaks**

Loomapidamismaksu maksavad loomade, kelle pidamine valla või linna territooriumil on maksustatud, omanikud. Nende loomade loetelu kehtestab volikogu. Loomapidamismaksust on vabastatud: 1) politsei, kaitseväe, piirivalve, tolli, Kaitseliidu ning tuletõrje- ja päästeformeeringute teenistusloomade pidamine, kui neid kasutatakse teenistusülesannete täitmiseks, samuti pimedate inimeste juhtkoerte pidamine; 2) loomapidamine valla või linna territooriumil kuni ühe kuu jooksul. Loomapidamismaksuga maksustamise periood on kalendriaasta.

Loomapidamismaks tasutakse omavalitsuse eelarvesse volikogu poolt kehtestatud tähtajaks. Valla- ja linnavalitsusel on õigus anda loomapidamismaksu soodustusi ja vabastusi volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras.

Loomapidamismaks on kehtestatud järgmiste maksumäärustega:

- Valga Linnavolikogu 18. jaanuari 1995. a määrusega nr 3. See määrus on tunnistatud kehtetuks Valga Linnavolikogu 28. märtsi 2003. a määrus nr 9; ja
- Võhma Linnavolikogu 12. detsembri 1994. a määrusega nr 8. See määrus on tunnistatud kehtetuks Võhma Linnavolikogu 25. jaanuari 2000. a määrusega nr 1.

#### **16.1.9. Lõbustusmaks**

Lõbustusmaksu maksavad: 1) valla või linna territooriumil tasuliste meelelahutusürituste korraldajad; 2) valla või linna territooriumil asuvate meelelahutusasutuste omanikud. Lõbustusmaks kehtestatakse müüdüd pääsmetelt. Tasulise meelelahutusürituse pääsmed kuuluvad registreerimisele valla- või linnavalitsuses, mille territooriumil üritus toimub. Lõbustusmaks tasutakse omavalitsuse eelarvesse volikogu poolt kehtestatud tähtajaks.

Valla- ja linnavalitsusel on õigus anda lõbustusmaksu soodustusi ja vabastusi volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras.

Maksuameti veebilehe ja e-RT andmetel konspekti koostamise ajal lõbustusmaksu üheski kohaliku omavalitsuse üksuses kehtestatud ei ole.

#### **16.1.10. Parkimistasu**

Parkimistasu kehtestatakse avalikul tasulisel parkimisalal parkimise korraldamise eesmärgil. Kohalik omavalitsus võib oma territooriumil kehtestada tasulise parkimise ala, mille piires parkimisel peab mootorsõiduki juht maksma parkimistasu. Kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi tasulise parkimise alal korraldab parkimist valla- või linnavalitsus. Parkimisjärelvalve teostamise, parkimistasu maksmise kontrollimise ning viivistasu määramise võib kohalik omavalitsus halduslepingu alusel üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule. Eraõiguslik juriidiline isik osaleb menetluses oma töötaja kaudu, kellele laienevad käesolevas seaduses ametiisiku kohta käivad sätted.

Mootorsõiduki juht peab parkimistasu maksma enne või vahetult pärast parkimise alustamist. Kui mootorsõiduki juht on parkimise algusaja kirjalikult või parkimiskella abil teada andnud, siis tekib parkimistasu maksmise kohustus 15 minuti möödumisel parkimise alustamise hetkest, kui kohaliku omavalitsuse volikogu ei ole kehtestanud pikemat tähtaega.

Parkimistasu laekub selle kehtestanud kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse.

Parkimistasu maksmata jätmise või tasutud parkimisaja ületamise korral teeb parkimisjärelvalve ametiisik viivistasu määramise otsuse. Viivistasu maksja on mootorsõiduki omanik. Mootorsõiduki kasutaja on viivistasu maksja siis, kui mootorsõidukit kasutati kasutuslepingu või omandireservatsiooniga müügilepingu alusel ning mootorsõiduki eest vastutava kasutaja andmed on kantud liiklusregistrisse. Kui mootorsõidukit ei ole tasulise parkimise kohast eemaldatud, on järelvalvet teostaval ametiisikul õigus vähemalt 24 tunni möödudes teha uus viivistasu otsus. Viivistasu laekub selle kehtestanud kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse.

Parkimistasu on kehtestatud järgmiste maksumäärustega:

- Tallinna Linnavolikogu 30. jaanuari 2003.a määrus nr 9;
- Kuressaare Linnavolikogu 24. aprilli 2003. a määrusega nr 13;
- Viljandi Linnavolikogu 28. veebruari 2003. a määrusega nr 13;
- Tartu Linnavolikogu 13. veebruari 2003. a määrusega nr 17; ja
- Pärnu Linnavolikogu 20. veebruari 2003. a määrusega nr 2.



## 16.2. Kohalikud lõivud ja teenustasud

Lõiv on seadusega kehtestatud määras tasumisele kuuluv summa juriidiliste toimingute tegemise, avalduste läbivaatamise ja dokumentide väljastamise eest. Kohalikke lõive hetkel ühegi seadusega kehtestatud ei ole, kuigi KOKS § 36 lg 8 möönab nende võimalikkust. Kohalikud lõivud peaksid olema kehtestatud analoogiliselt kohalike maksudega.

Riigilõivuseaduse § 6 lg 2–4 kohaselt laekub riigilõiv valla- või linnasekretäri tõestamistoimingu; kauplemisloa väljastamise; ehituslubade, kasutuslubade ja riikliku ehitisregistri andmete kinnitatud väljavõtete väljastamise eest võetav riigilõiv valla- või linnaeelarvesse. Tegemist on siiski riigilõivu, mitte kohaliku lõivuga.

Teenustasu on õigusaktiga või õigusakti alusel lepinguga kehtestatud määras tasumisele kuuluv summa teenuse osutamise eest. Teenuseid osutab vald või linn majandustegevuse raames. Haldusmenetluse raames tehtavad toimingud ei ole teenused. Valla või linna asutuste poolt osutatavate teenuste hinnad kehtestab valla- või linnavalitsus (KOKS § 30 lg 3). Linnavalitsus võib volitada linna ametiasutust, mis teostab avalikku võimu, kehtestama nende teenuste hinnad, mida osutab linna ametiasutuse hallatav asutus, mis ei teosta avalikku võimu. Volituse andmisel linna ametiasutusele, mis teostab avalikku võimu, on korralduse andmise õigus selle ametiasutuse juhil.

## 16.3. Kohalikud koormised

Koormis on kohutus, mis seaduse alusel kehtestatakse volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeeskirjade täitmiseks. Koormise võib kehtestada füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks. Koormise määramisel kehtestatakse koormise olemus, ulatus, täitmise tingimused ja kord.

Isik, kellel koormise täitmine lasub, võib oma arvel lasta selle täita teisel isikul. Isiku põhjendatud taotlusel on volikogul õigus lubada isikul koormise täitmise eest maksta raha, mida peab kasutama selle koormise täitmiseks. Koormise täitmiseks vajalike tööde maksumus määratakse koormise kehtestamisel.

Koormise täitmist kontrollib valla- või linnavalitsus. Koormist ei või asendada maksuga kohalikkude eelarvesse. Koormisena ei või kehtestada trahve, teenustasusid, lõive ega muu nimetusega rahalisi makse. Koormis ei või olla lepingu objektiks.

## IV. JÄRELEVALVE OMAVALITSUSE ÜLE

PS § 160 kohaselt määrab järelevalve kohaliku omavalitsuse üle **seadus**. Järelevalve teostamisel peab arvestama kohaliku omavalitsuse **autonoomiaga**. Üldjuhul on mis tahes kohalike võimuorganite suhtes teostatava järelevalve eesmärk tagada vaid nende tegevuse vastavus seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega. Järelevalvet kohalike võimuorganite üle teostatakse viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega.<sup>92</sup>

**Õiguskantsler** teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse õigustloovata aktide Eesti Vabariigi põhi-seadusele vastavuse üle. Kohalik omavalitsus esitab õiguskantslerile kõigi õigustloovata aktide ärakirjad 10 päeva jooksul akti jõustumisest või vastuvõtmisest arvates. Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele või seadusele, teeb ta akti vastu võtnud kohaliku omavalitsuse organile ettepaneku see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viia. Kui õigustloova akti vastuvõtnud kohaliku omavalitsuse organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks.<sup>93</sup>

**Riigikontroll** teostab kohalike omavalitsuste üle majanduskontrolli nende valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise osas. Samuti kontrollib Riigikontroll kohalike omavalitsuste vahendusel eraldatud Euroopa Liidu vahendite kasutamist ja selliste vahenditega seoses Euroopa Liidu ees võetud kohustuste täitmist. Kohaliku omavalitsuse üksused on kohustatud kahe nädala jooksul pärast oma aastaaruande kinnitamist saatma selle koopia Riigikontrollile. Kohalik omavalitsus on kohustatud väljastama Riigikontrollile vajalikku teavet ning võimaldama teha dokumentidest koopiaid, ärakirju ja väljavõtteid. Riigikontrolli taotlusel abistavad kohalikud omavalitsused Riigikontrolli kontrollimiseks vajalike andmete saamisel.<sup>94</sup>

**Maavanemal** on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle. Maavanemal on õigus nõuda maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste jõustunud õigusaktide ärakirju. Kohalikud volikogud ja valitsused on kohustatud ärakirjad esitama hiljemalt seitsmendal päeval pärast maavanema nõude saamist.

Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem protestiga halduskohtusse.

Maavanemal või tema korraldusega volitatud ametnikul on õigus kontrollida seadusega kohalikule omavalitsusele pandud või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmist. Kui maavanem avastab, et kohalik omavalitsus on vandanud, kasutanud või käsitanud riigivara ebaseaduslikult või ebaotstarbekalt, teeb ta Riigikontrollile või uurimis- või muule pädevale asutusele ettekande ning edastab koos ettekandega ka tema käsutuses olevad seda tõendavad dokumendid ja muud materjalid.<sup>95</sup>

Kõik **riikliku järelevalve asutused** on pädevad kontrollima kohaliku omavalitsuse organite ja asutuste tegevust nende pädevusse kuuluvas valdkonnas seadusega sätestatud üldises korras.

<sup>92</sup> EKOVIH Art 8.

<sup>93</sup> Õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1, § 17 ja § 18 lg 1.

<sup>94</sup> Riigikontrolli seaduse § 7 lg 2 ja 3, § 8 ja § 43 lg 2 ja lg 6.

<sup>95</sup> Vabariigi Valitsuse seaduse § 85.