

# KOV VOLIKOGU LIIKME

---

## KÄSIRAAMAT

**KOV VOLIKOGU LIIKME  
KÄSIRAAMAT**

**Tallinn 2015**

**Koostajad:** Sulev Mäeltsemees, Toomas Sepp, Jüri Võigemast, Anne Läns, Ott Kasuri, Sirje Ludvig, Uno Silberg, Agu Laius, Mikk Lõhmus, Tähve Milt, Ive Eevel ja Malle Iila

**Keeletoimetaja:** Anne Taklaja

**Väljaandjad:** Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit

**Tellijaja rahastaja:** Siseministeerium

ISBN 978-9949-38-293-4

**Küljendaja:** Katrin Põdra

**Trükkija:** Vali Press OÜ

# Sisukord

Käsiraamatus kasutatud seaduste nimed ja lühendid . . . . .	6
Eessõna . . . . .	7
Sissejuhatus. . . . .	8
Eesti haldusjaotus . . . . .	13
1. Kohaliku omavalitsuse olemusest ja kohast Eesti ühiskonnas . . . . .	16
1.1 Kohaliku omavalitsuse mõiste . . . . .	16
1.2 Enesekorraldusõigus . . . . .	19
1.3 Elanike kaasamine poliitikate väljatöötamisse ja otsustamisprotsessidesse . . . . .	21
1.4 Kohaliku omavalitsuse ülesanded ja pädevuse piiritlemine riigiga . . . . .	23
1.5 Volikogu ainupädevus . . . . .	27
1.5.1 Delegeerimisõigus. . . . .	33
1.6 Vald ja linn juriidilise isikuna, ametiasutused . . . . .	33
1.6.1 Vald ja linn juriidilise isikuna . . . . .	33
1.6.2 Ametiasutus ja tema hallatav asutus . . . . .	35
1.6.3 Valla/linna osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes. . . . .	39
1.7 Haldusmenetluse põhimõtted . . . . .	41
2. Volikogu valimised . . . . .	44
2.1 Volikogu moodustamine . . . . .	44
2.2 Valimisringkonnad . . . . .	45
2.3 Mandaadid . . . . .	45
2.4 Valimisjaoskonnad . . . . .	45
2.5 Valla/linna valimiskomisjon. . . . .	46
2.6 Volikogu liikmete registreerimine ja nende volituste algamine . . . . .	47
2.7 Näiteid volikogu uue koosseisu tegevuse alustamisel . . . . .	51
3. Volikogu liige . . . . .	54
3.1 Volikogu liikme staatus, õigused ja kohustused . . . . .	54
3.2 Volikogu liikme volituste peatumine, lõppemine, tagasiastumine, asendusliige ja volituste taastumine. . . . .	56
3.3 Volikogu esimees, aseesimees . . . . .	60
3.4 Volikogu liikmete töötasu, hüvitised, lähetused . . . . .	61
3.5 Suhted tööandjaga . . . . .	63
3.6 Huvide deklareerimine . . . . .	64
4. Volikogu komisjonid . . . . .	68
4.1 Volikogu alatine ja ajutine komisjon ning komisjonide moodustamine. . . . .	68
4.2 Volikogu komisjoni koosolek, otsustused ja protokoll . . . . .	71
4.3 Revisjonikomisjon. . . . .	71
5. Volikogu istung . . . . .	73
5.1 Volikogu istungi kokkukutsumine . . . . .	74
5.2 Istungi avamine, päevakorra kinnitamine ja selle muutmine . . . . .	75
5.3 Avalduste, eelnõude, arupärimiste jmt ära kuulamine . . . . .	76
5.4 Küsimuste arutamine . . . . .	76
5.4.1 Põhiettekanne . . . . .	76



5.4.2 Kaasettekanne . . . . .	76
5.4.3 Küsimused ettekandjatele . . . . .	76
5.4.4 Sõnavõttud . . . . .	77
5.4.5 Parandusettepanekute esitamine ja hääletamine, eelnõu suunamine järgmisele lugemisele . . . . .	77
5.4.6 Alternatiiveelnõude ehk konkureerivate ettepanekute menetlemine . . . . .	77
5.4.7 Eelnõu lõpphääletus, vaheaja võtmine . . . . .	78
5.5 Taandamisid . . . . .	78
5.6 Avalik, salajane ja nimeline hääletamine volikogus. Poolthäälte ja koosseisu häälteenamus . . . . .	79
5.7 Isikuvalimised volikogus. . . . .	81
5.7.1 Vallavanema ja linnaeape valimine. . . . .	84
5.7.2 Valitsuse liikmete kinnitamine, vabastamine, uute liikmete kinnitamine . . . . .	85
5.8 Umbusaldusmenetlus volikogus . . . . .	85
5.9 Volikogu istungi lõpetamine . . . . .	87
5.10 Volikogu istungi protokoll . . . . .	88
5.11 Uue volikogu tööerakendamine . . . . .	88
5.11.1 Volikogu I istung: volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste arvu määramine ja valimine ning valitsuse lahkumispalve ärakuulamine . . . . .	88
5.11.2 Volikogu II istung: linnaeape/vallavanema, valitsuse liikmete valimine . . . . .	93
5.12 Sotsiaalsed garantiid volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikutele. . . . .	101
6. Volikogu tegutsemisvõime . . . . .	103
7. Tagasiastumine . . . . .	106
8. Valitsuse liikmed, nende staatus, õigused ja kohustused. . . . .	107
9. Vallasisese linna linnaeape, aleviku, alevi- ja külavanem . . . . .	112
10. Valla- ja linnavalitsuse pädevus . . . . .	113
11. Valla- või linnavalitsuse töö korraldamine . . . . .	114
11.1 Valla- või linnavalitsuse istungi ja komisjoni koosoleku protokoll . . . . .	116
12. KOV finantskorraldus . . . . .	117
12.1 Arengukava. . . . .	118
12.2 Eelarvestrateegia . . . . .	120
12.3 Eelarve . . . . .	121
13. Volikogu ja valitsuse õigusaktid . . . . .	125
13.1 Valla/linna põhimäärus. . . . .	126
14. Linnaosad ja osavallad . . . . .	128

15. Järelevalve valla/linna tegevuse ja õigusaktide üle . . . . .	132
15.1 Internne järelevalve . . . . .	132
15.1.1 Õigusaktide täitmise kontroll volikogu ja valitsuse poolt . . . . .	132
15.1.2 Poliitiline kontroll . . . . .	133
15.1.3 Revisjonikomisjon . . . . .	133
15.1.4 Sisekontrollisüsteem ja siseauditeerimine . . . . .	136
15.1.5 Teenistuslik järelevalve . . . . .	137
15.1.6 Tallinna ombudsman . . . . .	137
15.2 Eksternne järelevalve . . . . .	138
15.2.1 Maavanem . . . . .	138
15.2.2 Õiguskantsler . . . . .	139
15.2.3 Riigikontroll. . . . .	140
15.2.4 Riigiametid ja inspeksioonid . . . . .	142
15.2.5 Kohus . . . . .	142
16. Kohalike omavalitsuste koostöö . . . . .	144
16.1 Kohalike omavalitsuste koostöö organisatsioonilised vormid. . . . .	144
16.2 Maakondlik koostöö . . . . .	146
16.3 Üleriigilised omavalitsusliidud. . . . .	150
16.3.1 Eesti Linnade Liit . . . . .	150
16.3.2 Eesti Maaomavalitsuste Liit . . . . .	153
16.4 Omavalitsusliitude Koostöökogu eelarveläbirääkimised Vabariigi Valitsusega . . . . .	155
16.5 Kohalike omavalitsuste ja üleriigiliste omavalitsusliitude osalemine rahvusvahelises koostöös . . . . .	157
16.5.1 Omavalitsuste rahvusvaheline koostöö . . . . .	157
16.5.2 Euroopa Liit ja Regioonide Komitee . . . . .	158
16.5.3 Euroopa Nõukogu Kohalike Omavalitsuste Kongress (CLRAE) . . . . .	160
16.5.4 Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude esindus Brüsselis . . . . .	162
16.5.5 Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused (UCLG) . . . . .	162
16.5.6 Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu (CEMR) . . . . .	163
16.5.7 Läänemere Riikide Subregionaalse Koostöö organisatsioon (BSSSC) . . . . .	164
16.5.8 Läänemere Linnade Liit (UBC) . . . . .	164
17. Olulisemad õigusaktid, mida volikogu liige peaks teadma. . . . .	165
18. LISAD . . . . .	168
18.1 Eesti haldusjaotuse kaart, maakondade, linnade, vallasiseste linnade ja valdade loetelu . . . . .	168
18.2 Valdade ja linnade ühinemine 1995–2014 . . . . .	169
18.3 Eesti kohalike omavalitsuste juhtimise struktuuride näiteid . . . . .	173
18.4 Veel jõustumata kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused . . . . .	175
18.5 Ametniku eetikakoodeks . . . . .	176
19. Personaalia . . . . .	178

## Käsiraamatus kasutatud seaduste nimed ja lühendid

ATS	Avaliku teenistuse seadus
AudS	Audiitortegevuse seadus
AvTS	Avaliku teabe seadus
EhS	Ehitusseadus
ETHS	Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus
HMS	Haldusmenetluse seadus
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
JäätS	Jäätmeseadus
KeeleS	Keeleseadus
KOFS	Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KVS	Korruptsioonivastane seadus
KOVVS	Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KOLS	Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus
KoMS	Kohalike maksude seadus
MSVS	Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus
MuKs	Muinsuskaitse seadus
NTS	Noorsootöö seadus
PGS	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PS	Põhiseadus
PlanS	Planeerimisseadus
PSJKS	Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RaRS	Rahvaraamatukogu seadus
RES	Riigieelarve seadus
RHS	Riigihangete seadus
RVastS	Riigivastutuse seadus
VSaarS	Püeiasustusega väikesaarte seadus
SHS	Sotsiaalhoolekande seadus
SMS	Sotsiaalmaksuseadus
TeeS	Teeseadus
TLS	Töölepingu seadus
VSaarS	Püeiasustusega väikesaarte seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
ÕKS	Õiguskantsleri seadus
ÜKS	Ülikooliseadus
ÜTS	Ühistranspordiseadus
ÜVVKS	Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus

## Eessõna

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes<sup>1</sup> tõdetakse: „Eesti riikluse tekkes, selle taastamises ja arengus on kohalikul omavalitsusel olnud ja on täita väga oluline roll... Eesti rahvas saavutas omariikluse 1918. aastal suuresti tänu väljakujunenud omavalitsus-traditsioonidele. Seega sai riik toimiva kohaliku omavalitsuse näol juba iseseisvuse kehtestamisest alates endale tõhusa toe ühiskonnaelu demokraatlikul korraldamisel.”

Kohalikud omavalitsused tekkisid Eesti alal 19. sajandi teisel poolel ning Eesti Vabariigis konstitueeriti need 1920. aastal. Juba varsti pärast Põhiseaduse vastuvõtmist moodustati ühistegevuse vajaduse teadvustamiseks ja toetamiseks kaks omavalitsuste liitu – Eesti Linnade Liit, ELL (1920) ja Eesti Maakondade Liit (1921), hilisema nimetusega Eesti Maaomavalitsuste Liit, EMOL.

Nii, nagu iseseisva Eesti Vabariigi areng, katkes 1940. aastal pooleks sajandiks ka kohalike omavalitsuste demokraatlik areng.

Kohaliku omavalitsuse taastamise protsess algas juba enne Eesti taasiseseisvumist: 10.11.1989 võttis Ülemnõukogu vastu Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse ja juba 10.12.1989 toimusid Eestis üle poole sajandi konkureerivad, paljude kandidaatidega KOV volikogude valimised. Omavalitsusliitude tegevus taastati 1989–1990, vastavalt ELL ja EMOL, kui enamus valdasid ja linnasid said omavalitsusliku staatuse.

Euroopa kohalike omavalitsuste harta ütleb, et kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid ning nende kaitse ja tugevdamine Euroopa erinevates riikides annab olulise panuse demokraatialle ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisel.

Nagu eelöeldu ilmekalt tõestab, oleme oma üldrahvalikke eesmärke järgides teinud ajalugu ning tahame jätkata samal teel, õppides kogemustest ja omandades pidevalt uusi teadmisi. Oleme võtnud eeskuju headelt naabritelt – eelkõige soomlastelt, kuidas muuta linnades ja valdades inimeste elu paremaks. Olgem avatud ka uutele väljakutsetele: Eesti on saavutanud maailmas tuntust e-riigina ning nüüd on aeg panustada eomavalitsuse arengusse.

Käesolev „KOV volikogu liikme käsiraamat” on valminud Siseministeeriumi algatusel ja toel. Raamatu koostamisel löid kaasa Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu liikmete esindajad, ametnikud, omavalitsuste juhid, teadlased. Suure osa käsiraamatust, eriti volikogu valimise ja selle töökorralduse käsitlemise on koostanud Tallinna linnasekretär Toomas Sepp oma praktikale toetudes. Käsiraamat on mõeldud eelkõige KOV volikogude uutele liikmetele, kuid pakub kindlasti midagi vajalikku ka pikaajalisema kogemusega olijaile. Targaks saamise teid on mitmeid, üks võimalus on ise õppida.

Käsiraamatu koostajad on tagasiside eest tänulikud.

Jüri Võigemast

Eesti Linnade Liidu tegevdirektor

Ott Kasuri

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor

<sup>1</sup> <http://www.pohiseadus.ee/sissejuhatus/>

## Sissejuhatus

„Riigis, kus puudub kohalik omavalitsus, võib leida küll riigialamaid, kuid mitte kunagi kodanikke.”<sup>2</sup> Sellise paljutähendusliku tõdemuseni jõudis maailmakuulus poliitoloog Alexis de Tocqueville enam kui poolteist sajandit tagasi avaldatud uurimuses Ameerika demokraatiast.

Eestlastel on küll napilt sajand omariiklust, kuid saame olla uhked selle üle, et meile on kohalik omavalitsus olnud ajalooliselt omane kogukondliku elu korraldamise vorm. Prohvetite kuulsusetust omal maal mööndes peab märkima, mida on öelnud välismaise (Saksamaa) päritoluga Tallinna Tehnikaülikooli professor Wolfgang Drechsler: „Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem peaaegu kõigist Euroopa rahvastest.”<sup>3</sup> Ilmselt just pikk traditsioon oli ka peamisi tegureid, miks meil veerand sajandit tagasi õnnestus kiirelt taastada pool sajandit puudunud kohalik omavalitsus.

Meie esimesest iseseisvusajast võib tuua rohkelt näiteid, milles rõhutati kohaliku omavalitsuse rolli ühiskonnas üldse ja sealhulgas omariikluse saavutamisel. Üks näide: 1938. aastal (Eesti Vabariigi 20. aastapäeval!) ilmus Adolf Damaschke raamatu „Kogukondliku omavalitsuse ülesanded” teine trükk, mille eessõnas kirjutas kauaaegne Tallinna linnapea Anton Uesson, et „omavalitsuste sisulise kindlustamiseta pole omariikluse rajamist võimalik taotleda, vaid et tugevad omavalitsused on riigi rajamisel esimeseks tähtsamaks eeltingimuseks. Ja nagu hiljem selgus, olid Eesti riigi loomise esimestel päevadel rahva jõudude organiseerimisel just omavalitsused määrava tähtsusega teguriks”<sup>4</sup>

Kohaliku omavalitsuse panust Eesti Vabariigi taastamisel pole kahetsusväärset peaaegu enam märgatud ega märgitud. Väheseid, kuigi autoriteetseid, aga piiratud levikuga erandeid on Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne<sup>5</sup>, kus on tõdetud, et „Eesti rahvas saavutas omariikluse 1918. aastal suuresti tänu väljakujunenud omavalitsustraditsioonidele.” Tänapäeva seisukohalt tuleb eriliselt rõhutada samas väljaandes olevat hinnangut, et „1980. aastate lõpus alanud kohaliku omavalitsuse taasloomine andis olulise panuse taastatava Eesti omariikluse demokraatliku aluse kujundamisse.”

8. augustil 1989 (kaks aastat enne riikliku iseseisvuse taastamist!) võttis Ülemnõukogu vastu otsuse haldusreformi läbiviimisest ja samal päeval ka kohalike rahvasaadikute nõukogude valimise seaduse. Viimase ettevalmistuse ajal ja vastuvõtmise järgselt toimusid suured meeleavaldused (paiksustsensuse jms vastu). Võib öelda, et kohalike valimiste seadus sillutas teed 17. novembril 1989 vastu võetud Ülemnõukogu valimiste seadusele (valimised toimusid 18. märtsil 1990). 10. novembril 1989 (Berliini müüri langemise ajal!) aga võeti vastu Kohaliku omavalitsuse aluste seadus, mis oli jõuline sissejuhatus kohaliku omavalitsuse taastamisele. Kuu aega hiljem, 10. detsembril 1989 järgnesid poole sajandi järel esimesed peaaegu vabad (kohalikud) valimised. Suurt rahvusvahelist tähelepanu pälvis 2. veebruaril 1990 Tallinna Linnahallis toimunud

2 Alexis de Tocqueville. Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Tallinn, Hortus Literarum, 1995. 407 lk

3 Peter Schöber, Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn, Eesti Keele Sihtasutus, 2003. 224 lk

4 Adolf Damaschke. Kogukondliku omavalitsuse ülesanded. Tartu-Tallinn, Loodus, 1938. 383 lk.

5 Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, 2012. 1048 lk

kõigi tasandi rahvasaadikute koosolek ja seal vastu võetud „Deklaratsioon Eesti riiklikust iseseisvusest.” Ligi 3500 rahva poolt seaduslikult valitud esindajat, kellest üle 95 protsendi olid kohalikud rahvasaadikud, väljendasid oma selget ja otsustavat taht, mille vastu oli vähem kui sadakond saalist demonstriivselt lahkunud impeeriumimeelset saadikut. Deklaratsiooni vastuvõtmist võrdles hilisem õiguskantsler professor Eerik-Juhan Truuväli sisuliselt rahvahäletusega.<sup>6</sup> Kõigis demokraatlikes riikides oli selline rahvaesindajate seisukoht selgelt mõistetav poliitiline signaal, mida ka idanaabri võimas propaganda ei saanud enam nimetada “käputäie dissidentide” arvamuseks.

Kohaliku omavalitsuse edukaks toimimiseks on vaja selle institutsiooni õigust kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ning majanduslikku autonoomiat. Selles osas on suured erinevused nt Vahemere- ja Läänemereäärsetes riikides. Riikidevaheliste erinevuste mõistmiseks peab teadma vastavaid seadusi. Hea koondpildi annab selline näitarv, nagu kohaliku omavalitsuse osatähtsus riigivalitsemise kuludes. Vastav suhtarv oli 2010. aastal Maltal 1,4%, Küprosel 5,1% ning suurematest selle piirkonna riikidest, nt Kreekas 6,6% ja Portugalis 13,0%. Eestis on see näitarv ca 25%, aga meie regiooni riikidest Taanis 62,1%, Rootsis 44,3% ja Soomes 39,4%.<sup>7</sup> Meiega võrreldes on põhjanaabritel kohaliku omavalitsuse koht avalikus halduses hoopis olulisem. Tampere Ülikooli professor Arto Haveri on Soome kohaliku omavalitsuse tulevase arendamise kohta mõned aastad tagasi kirjutanud, et munitsipaalsektori osatähtsus suhetes riigiga kasvab veelgi ja kohaliku omavalitsuse vitaalsus tõuseb.<sup>8</sup> Professor Peter Schöber on öelnud, et „...riik, mis ei arvesta kohalike omavalitsuste õigustatud huvisid, nõrgestab iseennast.”<sup>9</sup>

Põhimõtteline küsimus, sh ka meie haldusreformiks, on – kas meie kohaliku omavalitsuse arendamise eesmärk on Vahemere- või Läänemereäärsete riikide mudel?

Õigusliku autonoomia seisukohalt võime tõdeda, et kõigis meie põhiseadustes on kohalik omavalitsus olnud olulisel kohal. Erinevalt nt Lätist, kus veel esimese iseseisvusaja lõpus kohalik omavalitsus põhiseaduses üldse puudus. Veel nüüdki on vastavad regulatsioonid seal tagasihoidlikud ning tulenenud eelkõige Läti liitumisest Euroopa Liiduga. Eesti Vabariigi esimeses, 1920. aasta Põhiseaduses oli kohaliku omavalitsuse kohta kolm paragrahvi, mille hulgas oli omavalitsusliku elukorralduse olulisemaid tunnuseid esinduskogude otsevalimise kõrval ka nt kohalike maksude kehtestamise õigus. Esimese iseseisvusaja viimases, 1938. aasta Põhiseaduses oli kohaliku omavalitsuse kohta neli paragrahvi. Üks oluline säte selles Põhiseaduses puudutas teise tasandi kohalikkude omavalitsust, mis on olnud vaieldavaks teemaks kogu Eesti Vabariigi ajaloo jooksul. Kahetasandiline kohalik omavalitsus on meil olnud aastatel 1918–1934, seejärel 1938. aasta Põhiseaduse alusel ning tulenevalt 1989. aastal vastu võetud Kohaliku omavalitsuse aluste seadusest ka aastatel 1989–1993.

Väga head kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud garantiid on meie 1992. aasta Põhiseaduses. Sissejuhatuse kirjutaja hinnangul parimad teiste riikidega võrreldes. Eelkõige sisalduvad kohaliku omavalitsuse sätted 14. peatükis ja neid käsitleme osas 1.1.

6 Arnold Rüütel. Tuleviku taassünd. Tallinn, Ilo, 2001. 197 lk

7 Sub-National Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance. DEXIA, 2011. 655 pp

8 Arto Haveri. Boundaries, Size and Performance – a Delphi Study on the Development of Local Government Structure in Finland. Finnish Local Government Studies 4/2006

9 P. Schöber. Op.cit.

Põhiseaduse kõrval on väga oluline regulatsioon Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. 1985. aastal Euroopa Nõukogus Strasbourgis vastu võetud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseeris Riigikogu 1994. aasta 28. septembril. Harta teksti, vaid mõne leheküljelist demokraatliku kohaliku omavalitsuse printsiipide kogumit, peaksid kõik meie kohaliku omavalitsuse poliitikud ja ametnikud olema lugenud – hoolimata sellest või koguni tulenevalt sellest, et harta printsiibid sisalduvad väga selgelt ka meie juba kaks aastat varem vastu võetud Põhiseaduses. Nimelt, Põhiseaduse koostamise ajal oli meil eelkõige tänu Soome kolleegidele kasutada harta tekst.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätestab esmakordselt avalikus halduses nüüd Euroopa Liidus ja Euroopa Nõukogus sageli kasutatava subsidiaarsuse printsiibi, kuigi mitte terminina, aga põhimõtteliselt. Nimelt, harta art 4 p 3 kohaselt „riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid“. Enne seda tunti subsidiaarsust katoliku kirikus, mille kohaselt ühiskond ei või sekuda valdkondades, kus perekonnad võivad otsustada iseseisvalt. Oma klassikalisel kujul sõnastati see printsiip paavst Pius XI 1931. aasta sotsiaalentsüklikas. Kohaliku omavalitsuse ja kirikuomavalitsuse vahel leiab üldse mitmeid sarnasusi. Muuhulgas kolm ja enam sajandit tagasi olevat Inglismaal termin *local government* tähendanudki kirikuomavalitsust.

16. novembril 2009 võttis Riigikogu vastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokoll.

Aeg-ajalt võib kuulda-lugeda eksiarvamust, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on vastu võetud Euroopa Liidus. Harta on Euroopa Nõukogu dokument. Euroopa Nõukogus on kolm sammast: Ministrite Komitee ning Parlamentaarse Assamblee kõrval on 1994. aastast kolmas samm Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (*Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe* – CLRAE; vt lisaks alapeatükk 16.5.3). Viimasesse kuulub igast liikmesriigist sõltuvalt riigi rahvaarvust sama arv liikmeid ja asendusliikmeid, nagu Parlamentaarsesse Assambleesse. Eestist on CLRAEs kolm põhi- ja kolm asendusliiget. CLRAE viib läbi Euroopa Nõukogu liikmesriikides kohaliku omavalitsuse monitooringuid. Eestis on läbi viidud kaks monitooringut. 2000. aastal (Soovitus nr 81. Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis) ja 2010. aastal viidi läbi meie enda CLRAE delegatsiooni initsiatiivil pärast riigieelarvest majanduslangusest tulenenult kohaliku omavalitsuse tulude olulist kärpimist (Soovitus 294, võeti CLRAEs vastu 28. oktoobril 2010). Mõlemaid monitooringu raporteid koos juurde kuuluvate seletuskirjadega on võimalik lugeda ka kohalike omavalitsuste portaalis<sup>10</sup>.

Eesti kohaliku omavalitsuse arengus nii esimesel iseseisvusajal kui ka nüüd on oluline koht olnud kohaliku omavalitsuse üksuste liitudel. 1940. aastal taoliste liitude tegevus lõpetati. 1920. aastal moodustati Eesti Linnade Liit ja tema tegevus taastati 1990. aastal. Eesti Maaomavalitsuste Liit asutati 1921. aastal ja tema tegevus taastati samuti 1990. aastal. Üleriigiliste liitude kõrval on kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse korraldamiseks ning nende üksuste huvide kaitsmiseks ja esindamiseks moodustatud maakondlikud liidud.

Euroopa Liidus moodustati Maastrichti lepingu (1992) järgselt 1994. aastal Regioonide Komitee (*Committee of the Regions* – CoR; vt lisaks alapeatükk 16.5.2). Vastavalt riigi rahvaarvule kuulub Eestist Regioonide Komiteesse kuus põhi- ja kuus asendusliiget. Regioonide Komitee ülesanne on esitada kohalikke ja piirkondlikke seisukohti Euroo-

<sup>10</sup> Kohalike omavalitsuste portaal <http://portaal.ell.ee/1173>

pa Liidu õigusaktide kohta. Seisukohtade väljendamiseks esitab Regioonide Komitee Euroopa Komisjoni ettepanekute kohta aruandeid (arvamusi).

Euroopa Liidus on, eriti just Lääne Euroopa riikidega võrreldes majanduslikult vähem arenenud liikmesriigi, nt Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste seisukohalt üliolulised mitmesugused rahalised toetused (tõukefondidest jms). Uuel programmiperioodil aastatel 2014–2020 osaleb Eesti seitsmes Euroopa territoriaalse koostöö programmis ja ühes Euroopa naabrusinstrumendi programmis. Programmid jagunevad omavahel nii koostöö väljundi kui ka võimaluste põhjal piiriülese koostöö programmideks (Eesti-Läti, Kesk-Läänemere ja Eesti-Vene), piirkondade vahelise koostöö programmideks (INTERACT III, INTERREG Euroopa ja URBACT III, ESPON) ning riikidevaheliseks koostööprogrammiks, kus Eesti osaleb Läänemere piirkonna programmis.

Kohaliku omavalitsusega seonduvalt tuleb käsitleda veel mitmeid põhimõttelisi probleeme.

Elanike arusaam kohalikust omavalitsusest piirdub kahetsusväärsetl sageli teadmise-ga, et selleks on vallavanem või linnapea. Paremal juhul teatakse ka valla- või linna-valitsust. Päril heaks võib teadmisi lugeda siis, kui teatakse midagi veel ka valla- ja linnavolikogust. Enda võimalusi ja kohta kohalikus omavalitsuses seostavad inimesed sageli ainult õigusega valida volikogu. Tavakodanike taolisel pealiskaudsel kohali-ku omavalitsuse mõistmisel on kahjulik praktiline toime, sest nad ei osale ja isegi ei tea enda osalemisvõimalusi oma kogukonna elu korraldamisel. Valla- ja linnavoliko-gu ning valla- ja linnavalitsuse liikmete ülesanne on tõsta elanike aktiivsust kohaliku omavalitsuse teostamisel, mida ka käesolevas käsiraamatus käsitletakse. Muuhulgas Kesk-Euroopas (Austrias, Šveitsis) on kümne- või ka sajakonna elanikuga väikevaldu, kus kohaliku volikogu asemel teeb otsustusi vallaelanike üldkoosolek.

Eessõna kirjutaja on seisukohal, et terminil “kohalik omavalitsus” ei tohiks mingil ju-hul rõhk olla sõnal “valitsus”. Kohaliku omavalitsuse puhul tuleks õigupoolest rõ-hutada sõna “oma”. See on elanike OMA valitsus. Kohaliku omavalitsuse olemuse paremaks mõistmiseks tuleks kohalikku omavalitsust lugeda kui kohalikku oma VA-LITSEMIST, kus kogukonnal peab olema võimalus ja jõulisemalt väljendudes – vöö-randamatu õigus iseseisvalt korraldada oma kohalikku elu.

Eelnevaga haakuvalt on kohaliku omavalitsuse käsitlemine pelgalt teenuste osutajana, sisuliselt teeninduspunktina, eksitus. Esmalt tuleb teenuste aspektist rääkida kohali-kust omavalitsusest kui teenuste tagajast, sest teenuseid võidakse delegeerida erasek-torile, teha koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega (nt ühistranspordikesku-sed) või osta mõnelt teiselt vallalt või linnalt (nt üldhariduses). Kõik need võimalused ei vabasta kohaliku omavalitsuse organeid (valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linna-valitsust) ülesandest tagada avalike teenuste osutamine kõige soodsamatel tingimus-tel (vt KOKS § 3, lg 7).

Väga oluline on mõista, et lisaks teenuste tagamisele on kohaliku omavalitsuse suurteks ülesanneteks veel avaliku võimu teostamine (mitmesuguste eeskirjade kehtestamine jne) ja demokraatia tagamine. Kokku annab see kohaliku omavalitsuse toimimise ees-märgi, milleks on elanike heaolu. 1995. aastal vastu võetud Soome Vallaseaduse § 1 sätestab muuhulgas: „Vald püüab edendada elanike heaolu ja säästvat arengut oma territooriumil.”

Aeg-ajalt võib kuulda/lugeda meie võimalikule haldusterritoriaalsele reformile just-kui suuniseid andes, et Eesti riik on Euroopas rahvaarvult keskmise kohaliku omava-



litsuse suurune. Muidugi on tõsiasi, et Euroopas on Eesti riigistki suuremad peaaegu 20 linna (nt London, Berliin, Madrid jne). Nende kõrval on aga mitmed Euroopa väikeriigid ise üksnes Tallinna suurused ja jagatud veel kohaliku omavalitsuse üksusteks. Luksemburgis on 594,7 tuhat elanikku ja 106 kohaliku omavalitsuse üksust (2014. aastal). Islandil on 325,7 tuhat elanikku ja 74 kohaliku omavalitsuse üksust (2014. aastal). Mõnikord ilmutatakse teadmatust ka sellega, et Eesti Vabariigil puuduvat seaduses sätestatud pealinn. 1995. aastal vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 5 kohaselt on Eesti Vabariigi pealinn Tallinn.

Eesti kohaliku omavalitsuse probleemide peapõhjuseks tuuakse sageli kohaliku omavalitsuse üksuste väga erinevat suurust ja sellest tulenevalt ka erinevat haldussuutlikkust. Fakt iseenesest on õige, aga seegi pole midagi eriskummalist.

Eestist pindalalt vaid peaaegu kaks korda suuremas Austrias on meist kümme korda rohkem kohaliku omavalitsuse üksusi (2 354 üksust 2013. aastal), mille hulgas väikseim on 47 elanikuga Gramais (Tiroli liidumaal) ja suurim Viin (1 730,3 tuhat inimest). Meist pindalalt veidi väiksemas Šveitsis on 2 596 valda – seega meist samuti kümme korda rohkem. Neist väikseim on Corippo (12 elanikku 2013. aastal) ja suurim Zürichi linn (383,7 tuhat elanikku 2013. aastal). Saksamaal on väikseimad vallad üheksa elanikuga Gröde ning 11 elanikuga Dierfeld ja Hisel. 3 517, 4 tuhande elanikuga (2013. aastal) Berliin on küll liidumaa, kuid samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse üksus, mis on jagatud 12 linnaosaks.

Soome väikseim vald on Sottunga (101 inimest 2013. aastal) ja suurim Helsingi (621,0 tuhande elanikuga). Sageli võib kuulda-lugeda, et Soomes on läbi viidud haldusterritoriaalne reform. Seda on küll ette valmistatud ja põhjalikke analüüse tehtud, kuid pigem on tegelikkuses mindud reformi asemel n-ö evolutsioonilist teed. Kohaliku omavalitsuse üksuste arv on Soomes 20. sajandi keskpaigast vähenenud 1,7 korda. 1955. aastal oli seal 547 valda või linna. Suurem muutus toimus 1970. aastatel, mil iseseisvuse kaotas 54 kohaliku omavalitsuse üksust. 1987. aastal oli Soomes 461 kohaliku omavalitsuse üksust (neist 94 olid linnaomavalitsused) ja 1996. aastal 455 valda. 1995. aastal võeti vastu uus Vallaseadus (Kuntalaki). Seaduse § 5 kohaselt võib vald kasutada linna nimetust, kui ta on seisukohal, et vastab linnataolisele kogukonnale. 2013. aastal oli Soomes 320 valda, millest 107 kasutavad linna nimetust. Tulemuseks on, et Soomes on pindalalt suurim linn Euroopas – Rovaniemi, mille pindala on 8 017 km<sup>2</sup> (peaaegu viiendik Eestist) ja seal elab 61 tuhat inimest. 2011. aastal moodustatud Jyrki Katainen'i valitsus pakkus välja radikaalse haldusreformi projekti, milles ühe sihina nähti ette valdade arvu ca viiekordne (60–70-le) vähendamine. 2014. aasta suvest võimule tulnud Alexander Stubbi valitsus seda ettepanekut ei toetanud ning 2015. aasta kevadel Eduskunta valimiste järgselt peaministriks saanud Juha Sipilä ei nimeetanud oma valitsuse prioriteetide hulgas haldusreformi.

Igati põhjendatult märgitakse Eesti Koostöökogu 2014. aastal valminud Riigipidamise kavas „Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid“, et „Majanduslikult efektiivseima halduskorralduse üksuse otsinguil ei või kohalik omavalitsus ära kaotada oma olemise mõtet. ... Kuigi väiksemate omavalitsusüksuste liitmine suurvaldadeks on üle maailma olnud viimaste suuremate omavalitsusreformide lainete peamiseks sisuks, siis akadeemilises kirjanduses üha enam kaheldakse omavalitsuste ühinemiste majanduslikus mõttekuses. ... pole olemas ühte ja õiget omavalitsuse suurust...”

Alates vastuvõtmisest 1993. aastal on Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (KOKS) muudetud ~ 80 korda. Ühest küljest näitab see kohaliku omavalitsuse kohta ühiskonnas – mingis valdkonnas seaduse vastuvõtmine või muutmise võib kaasa tuua muudatused ka kohaliku omavalitsuse raamseaduses. Seejuures on aga kahtlemata kaotanud seaduse terviklikkus ning tekkinud küsitavusi seostes teiste seadustega.

KOKSi muudatustega on juhtunud sedagi, et tehtud muudatusi on mõni aeg hiljem osutunud otstarbekaks uuesti muuta. See on puudutanud nt volikogu liikmelisuse ühitamist valla- või linnavalitsuse liikmelisusega või valla või linna ametnikuga. Kas piirangud kehtivad ainult sama valla või linna piires või üleriigiliselt? Eriti kiire seaduse esialgse teksti taastamine toimus seondult volikogu liikme koha ühitamisega/ mitteühitamise linnaosa vanema ametikohaga. 25. märtsil 1997. aastal otsustas Riigikogu, et volikogu liikme volitused peatuvad nimetamisega linnaosa vanemaks ka siis, kui linnaosa vanem ei ole linnavalitsuse liige (RT I 1997, 29, 449). Juba pool aastat hiljem, sama aasta 10. septembril taastati KOKSi § 19 punkt 1 endises sõnastuses, mille kohaselt volikogu liikme volitused peatuvad kinnitamisega valla- või linnavalitsuse liikmeks (RT I 1997, 69, 1113).

Kahetsusväärset tuleb tõdeda, et kõigest ühe põlvkonnaga on suhtumine kohaliku omavalitsusse muutunud sageli vastupidiseks. 1990. aastate alguse keerulistes sotsiaalmajanduslikes oludes öeldi sageli, et selle või teise probleemi lahenduseks oleksid tugevamad kohalikud omavalitsused. Nüüd kipub olema teistpidi. Kui kusagil (nt üldhariduses vm) on midagi viltu, siis süüdi on kohalik omavalitsus ja vastav funktsioon tuleks riigistada. Eitamata demokraatlikele riikidele omast keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahelist ülesannete aeg-ajalt ümberjagamist, ei saa loota, et senise kohaliku omavalitsuse ülesande andmine keskvalitsusele oleks nagu lahendusi pakkuv võluvits.

Käesolev Käsiraamat püüab aidata valla- ja linnavolikogude ning -valitsuste liikmetel õigusakte kvaliteetsemalt ette valmistada ja vastu võtta, ilma kohtuorganeid kohaliku elu küsimuste lahendamisele kaasamata. Kõigi poliitikute ja ametnike eesmärk peaks olema tulemuslikumalt panustada valla ja linna juhtimisse ja arengusse ning selle kaudu valla- ja linnaelanike heaolu tõstmisse. Samuti selleks, et anda kaalukas panus meie ajalooliselt tugeva kohaliku omavalitsuse arendamisse.

## **Eesti haldusjaotus**

Rahvaloenduse alusel oli 2012. aastal Eesti rahvaarv 1 294 236.

Statistikameti andmetel oli 1. jaanuaril 2015 Eesti rahvaarv 1 312 252 <sup>11</sup>

Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks.

Eestis oli 2015. aasta aprillis 15 maakonda ja 213 kohaliku omavalitsuse üksust: 30 linna, 183 valda. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise tulemusel oli kujunenud 17 vallasest linna, mis eraldi haldusüksust ei moodusta. Eesti haldusterritoriaalses korralduses on Pärnumaal üks omavalitsusüksus – Vändra, mis kannab alevi nime, kuid on staatuselt vald. Maavanem on riigi esindaja maakonnas. Iga omavalitsusük-

---

<sup>11</sup> Statistikaamet <http://www.stat.ee/pohinaitajad>

sus kuulub maakonna koosseisu ning võib olla nii maakondliku kui ka üleriigilise omavalitsusliidu liige.

**Asustusjaotus on valla või linna territooriumi jagunemine asustusüksusteks<sup>12</sup>**

**Asustusüksused on asula ja asum.**

**Vald** jaguneb *asulateks*, milleks on külad, alevikud, alevid ja vallasisesed linnad.

**Asula** on igasugune lahkmejoonega määratletud ja kohanimega tähistatud asustusüksus, mis ei ole linna kindlapiiriliste tunnustega osa.

**Küla** on hajaasustusega asula või üldjuhul vähem kui 300 alalise elanikuga tiheasustusega asula.

**Alevik** on üldjuhul vähemalt 300 alalise elanikuga tiheasustusega asula.

**Alev ja vallasisene linn** on üldjuhul vähemalt 1000 alalise elanikuga tiheasustusega asula.

**Vallasisene linn** on linn, mis on ühinenud vallaga seaduses ettenähtud korras ja muutunud seeläbi valla koosseisu kuuluvaks asulaks, millele tema elanike soovil on säilitatud senine linna nimetus. Suurim vallasisene linn on Jõhvi (2014. aastal 10 525 elanikku). Oluline on märkida, et Jõhvi valla elanikest (2014. aastal 12 996 inimest) elas valla keskses – Jõhvi linnas, 83% valla elanikest (piltlikult valla urbanisatsiooniasse).

**Linn** haldusüksusena on samades piirides ka asula. Linn võib jaguneda *asumiteks*.

Asustusüksuse territoorium on piiritletud mõttelise joonega, mida nimetatakse lahkmejooneks. **Lahkmejoon** on kantud maakatastrikaardile koos nime ja liigi ära näitamiseks. Asustusjaotust muudetakse asustusüksuse senise nime, liigi ja lahkmejoonte muutmisel, uue asustusüksuse moodustamisel, ajaloolise asustusüksuse ennistamisel, olemasolevate asustusüksuste ühinemisel.

#### Valdade ja linnade jagunemine rahvaarvu järgi 01.01.2015 seisuga<sup>13</sup>

Elanike arv	Linnad	Vallad	Kokku
0–1000	2	37	39
1001–1500	2	45	47
1501–2000	0	25	25
2001–3000	3	28	31
3001–4000	2	11	13
4001–5000	2	14	16
5001–7500	4	12	16
7501–10 000	2	6	8
10 001–20 000	8	5	13
20 001–50 000	2	0	2
50 001–100 000	2	0	2
100 001–	1	0	1
<b>KOKKU</b>	<b>30</b>	<b>183</b>	<b>213</b>

12 Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ( ETHS) § 2 ja 6

13 <https://www.siseministerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kohalikud-omavalitsused>

Haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmise üldiseid alused sätestava Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse võttis Riigikogu vastu 1995. aastal.

Riik soosib ja soodustab igati valdade ja linnade vabatahtlikku ühinemist, et tekiksid suurema territooriumi ja elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. Sellega saavutatakse nende suurem isekorraldusõigus ning kohalikud omavalitsused on võrdväärseteks partneriteks keskvalitsusele kohalikele elanikele avalike teenuste osutamisel. Seadusega sätestatakse ühinemise tulemusel moodustunud uuele kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest eraldatavate toetuste põhimõtted ja maksmise alused ning samas säilitatakse ka riigieelarvelised eraldised, mis olid määratud nendele omavalitsusüksustele enne ühinemist. 2013. aastal muudeti seadust ja suurendati ühinenud kohalikele omavalitsustele ettenähtud ühinemistoetust.

Meie haldusterritoriaalse korralduse kaasajastamise vajaduses ei kahtle ilmselt keegi. Paraku on viimastel aastatel kogu tähelepanu olnud suunatud üksnes ühele-kahele kriteeriumile. Eelkõige valla elanike arvule ja vähem ka pindalale. Kõigest põlvkond tagasi nähti haldusterritoriaalse reformi teematikat hoopis laiemalt ja komplekssemalt seonduvalt piirkonna sotsiaalmajandusliku arenguga. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõige 5 sätestab, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid:

- 1) ajaloolist põhjendatust,
- 2) mõju elanike elutingimustele,
- 3) elanike ühtekuuluvustunnet,
- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile,
- 5) mõju haldussuutlikkusele,
- 6) mõju demograafilisele situatsioonile,
- 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele,
- 8) mõju ettevõtluskeskkonnale,
- 9) mõju hariduslikule olukorrale,
- 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

LISAS:

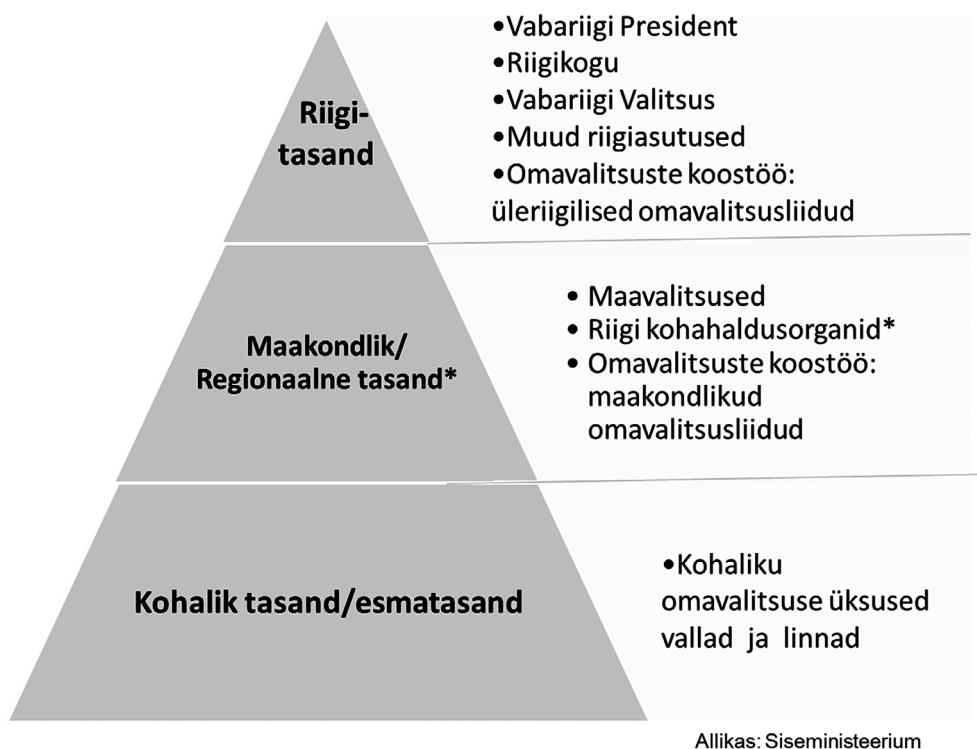
18.1 Eesti haldusjaotuse kaart, maakondade, linnade, vallasiseste linnade ja valdade loetelu

18.2 Valdade ja linnade ühinemine 1995–2014

# 1. Kohaliku omavalitsuse olemusest ja kohast Eesti ühiskonnas

## 1.1 Kohaliku omavalitsuse mõiste<sup>14</sup>

Eestis on ühetasandiline omavalitsussüsteem. **Subsidiaruse printsiibi** ehk **lähimus-põhimõtte** kohaselt tuleb ülesandeid täita eelistatumalt elanikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil, kus see on ülesannete loomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam. Kohalikku omavalitsust teostatakse esindusdemokraatia ja mõningatel juhtudel ka vahetu demokraatia kaudu. Ühetasandilise omavalitsussüsteemi puhul on esinduskogu (volikogu) ainult kohalikul tasandil.



Joonis 1. Eesti avaliku halduse korraldus

Kohalik omavalitsus (KOV) – see on tegevuspõhimõtte, oma kohalike asjade iseotsustamine.

KOV rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel ja haldusterritoriaalsel korraldusel ning tähendab õigust, võimet ja kohustust seaduste alusel iseseisvalt ja lõplikult korraldada ja juhtida kohalikku elu.

Vallad või linnad on selgete halduspiiridega haldusüksused ja moodustavad avaliku halduse korralduse esmase tasandi ning on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Oma tegevuses peab vald või linn lähtuma elanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestama valla või linna arengu iseärasusi, sh osutama avalikke teenuseid soodsaimatel tingimustel.

<sup>14</sup> PS XIV peatükk kohalik omavalitsus

Kohalik omavalitsus teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite, st valla- või linnavolikogu ja valla- või linnavalitsuse kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel.

### **Euroopa kohaliku omavalitsuse harta**

Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse süsteem toetub põhimõtteliselt ühtsetele printsiipidele, mis on heaks kiidetud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas. Eesti ühines Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga 28. septembril 1994 ning on üks riikidest, kes ratifitseeris selle Euroopa Nõukogu konventsiooni täies mahus. Harta sätestab ühtsed aluspõhimõtted kohaliku omavalitsuse vabaduste ja autonoomia kaitseks. Aluspõhimõtted sisaldavad kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku ja õiguslikku alust, kohaliku omavalitsuse mõistet, võimupiire ning nende kaitset, tingimusi kohaliku tasandi kohustuste täitmiseks, administratiivkontrolli ulatust kohalike võimuorganite tegevuse üle, kohalike võimuorganite rahalisi vahendeid, kohalike võimuorganite õigust moodustada ühendusi ning kohaliku omavalitsuse kohustusi ja õiguslikku kaitset. Eesti Vabariik on kohustatud harta kui rahvusvahelise lepingu põhimõtteid järgima: harta printsiibid täiendavad Eesti Põhiseaduses kohaliku omavalitsuse kohta sätestatud ja leiavad seeläbi väljundi Eesti kohalikkude omavalitsust korraldavates õigusaktides.

### **Põhiseadus<sup>15</sup>**

Põhiseaduses (PS) on sätestatud kohaliku omavalitsuse olulisemad garantiid. Siinkohal selgitame lähemalt ka Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia garantiid, kuigi valla ja linna eelarvet iseloomustatakse eraldi osas.

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

§ 155. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 156. Kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

KOV volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.

§ 157. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 158. Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

---

15 PS XIV ptk kohalik omavalitsus

§ 159. Kohalikul omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 160. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

Lisaks neile seitsmele paragrahvile on kohaliku omavalitsuse olemuse ja tähtsuse mõistmiseks meie ühiskonnas väga oluline märkida veel Põhiseaduse paragrahvi 14, mille alusel kõrvuti seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimuga on ka kohaliku omavalitsuse kohustus (isikute) õiguste ja vabaduste tagamine. Huvitava näite võib tuua ajaloost. Nimelt, 19. sajandi esimesel poolel, mis oli kaasaegse demokraatliku kohaliku omavalitsuse (mitte nt sajanditevanuse seisusliku omavalitsuse) teooriate arengus nn kuldajastu, sätestati moodustatud Belgia riigi 1831. aasta põhiseaduses klassikalise kolme võimu – seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahususe kõrval veel neljanda võimuna kohaliku omavalitsuse lahusus.

Meie tänapäevase kohaliku omavalitsuse üks põhiseaduslikke garantiisid tuleneb paragrahvist 65, mille kohaselt Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole Põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohaliku omavalitsuse otsustada. Põhiseaduse paragrahv 79 sätestab põhimõtte: kui Vabariigi Presidenti ei valita Riigikogus ka kolmandas hääletusvoorus, siis kutsub Riigikogu esimees kokku valimiskogu. Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ning valdade ja linnade volikogude esindajatest. Iga kohaliku omavalitsuse volikogu valib valimiskogusse vähemalt ühe esindaja. Suurematel linnadel ja valdadel on esindusnorm kõrgemgi, sõltuvalt hääleõiguslike Eesti kodanike arvust:

- 1) kuni 10 000 – üks esindaja,
- 2) 10 001–50 000 – kaks esindajat,
- 3) 50 001–100 000 – neli esindajat,
- 4) üle 100 000 – kümme esindajat.

Valimiskogu on Vabariigi Presidendi valinud 1996., 2001. ja 2006. aastal. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise tõttu on aja jooksul vähenenud nende esindatus, aga siiski on valimiskogus kohaliku omavalitsuse poliitikuid olnud 2,5 korda enam kui Riigikogu liikmeid.

### **Seaduslikkuse põhimõte**

KOV-i tegevus, sh õigusaktid, peavad olema kooskõlas Põhiseaduse (PS) ja seadustega. Õigusakti andmiseks peab olema seaduses delegatsiooninorm, milles on näidatud õigusakti andmiseks pädev haldusorgan ning volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Näiteks Vabariigi Valitsuse määrusi saab kehtestada KOVi suhtes üksnes ulatuses, milles need ei piira tema enesekorraldusõigust.

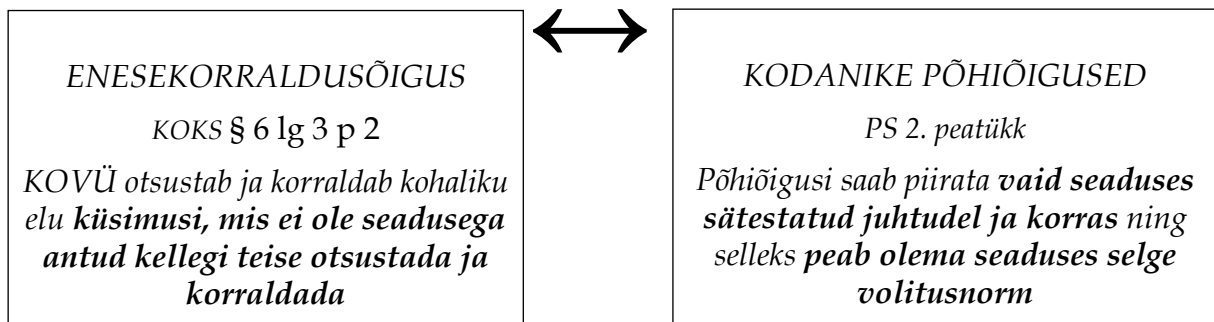
Kui küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole KOV-il õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada. Erandi moodustavad siin juhtumid, kui tegemist on kohaliku elu küsimustega, mida ei reguleeri ükski seadus või kui on reaalne oht isikute elule või tervisele.

Üheks ilmekamaks näiteks on siin *erinevad KOKS § 22 lg 1 nimetatud eeskirjad, milles toodud paljudele piirangutele on seaduslik alus puudunud*. Tõsi, siin tuleb olla oma õiguste realiseerimisel ettevaatlik ning rakendada kohaliku elu küsimuste lahendamisel oma otsustusõigust ulatuses, mis ei lähe vastuollu kodanike põhiõigustega (PS II ptk).

## 1.2 Enesekorraldusõigus<sup>16</sup>

Eksisteerib seadusega määratav eeldus, et juhul, kui küsimuse kuuluvust ei ole seaduses selgelt määratletud, on tegu pigem kohaliku elu, kui riigielu küsimusega (vt ka subsidiaarsusprintsipi). Kui ei selgu, kellele antud küsimus on asjaomasem, eeldatakse samuti küsimuse kohalikkude iseloomu. Kui on keeruline määratleda, siis võib ka vaadata, kellele see õigus on ajalooliselt kuulunud. KOVi enesekorraldusõigus ei ole piiramatult, kuid piirangud peavad olema proportsionaalsed.

*Põhiline vastuolu allikas:*



Reaalselt on kohtupraktikas KOKS § 6 lg 3 p 2 nimetatud õiguse realiseerimisel vaja silmas pidada, et kodaniku põhiõigusi saab siiski piirata üksnes seadusega. Nii ongi ajapikku paljud seni valdade ja linnade erinevates eeskirjades sätestatud piirangud leidnud kajastuse seadustes (korrakaitseseadus, loomakaitseseadus, jäätmeseadus, planeerimis-seadus jt).

**Enesekorraldusõiguse finantsgarantii:** riik peab looma enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalikud tingimused, et KOVidel oleks majanduslik suutlikkus täita avalikke ülesandeid – nii omavalitsuslikke ehk kohaliku elu küsimustega seotud kui ka riiklike ülesandeid.

*Näide: RKHKo nr 3-3-1-81-10<sup>17</sup> (NB! Näited on edaspidi kaldkirjas)*

Enesekorraldusõigus tähendab KOVi otsustus- ja valikudiskretsiooni kohaliku elu küsimuste lahendamisel ja sellel on põhiseaduslikud garantiid. Lahendis on neid garantiid kirjeldatud.

**Faktilised asjaolud:** see on Tallinna Mustpeade Vennaskonna kohtuasi Mustpeade Maja omandireformi asjas. Küsimus oli selles, kas objekt peaks kuuluma Tallinna omandisse või on sellele õigus ka Mustpeade Vennaskonnal.

Tallinna argumendid:

- Tallinna Linnavolikogu leidis Vabariigi Valitsusele õigusvastaselt võõrandatud vara mittetagastamise ettepanekut tehes, et Mustpeade Maja kui spetsiaalselt kultuuri-objektiks kohandatud ehitist on Tallinna linnale ja tema elanikele oluline ning vajalik kultuurialaseks teenindamiseks ja vaba aja sisustamiseks;
- riik oli ka juba andnud selle maja linna omandisse ning omandisse andmisel põhjendas riik Mustpeade Maja erilist tähtsust Tallinna linna ajaloole ja kultuurile.

**Kohtuotsus:** Tühistati VV korraldus, millega otsustati jätta rahuldumata LVK ettepanek Mustpeade Maja mittetagastamise kohta.

<sup>16</sup> PS § 154, KOKS § 2 ja 6

<sup>17</sup> <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-81-10>



**Elanike võimalused kohaliku omavalitsuse (omavalitsemise) teostamiseks** on oluliselt mitmekesisemad, kui tavapäraselt teatav aktiivne või passiivne osalemine volikogu valimistel.

Kuna volikogu istungid on avalikud (kui volikogu ei kuuluta istungit kinniseks – vt ka punkti 5), siis saavad elanikud istungil osaleda.

Elanikke saab kaasata volikogu komisjonide (välja arvatud revisjonikomisjon) töösse ka siis, kui nad ei ole kandideerinud volikogu valimistel või ei ole osutunud valituks.

Arengukava koostamisel on vajalik kaasata kohaliku kogukonna huvitatud isikuid – KOKS § 37<sup>2</sup> lõige 5 ning samuti peab olema avalikustatud arengukava ja eelarvestraateegia eelnõu valla või linna veebilehel minimaalselt kaheks nädalaks – KOKS § 37<sup>2</sup> lõige 5 ja 6.

Arengukava ja eelarvestraateegia ning volikogu ja volikogu komisjonide istungite protokollid arengukava ja eelarvestraateegia menetlemise kohta avaldatakse valla või linna veebilehel seitsme tööpäeva jooksul arengukava ja eelarvestraateegia vastuvõtmisest arvates.

Kahtlemata on elanike aktiivsema osalemise oluliseks eelduseks ka informeeritus valla- või linnavolikogu ja valla- või linnavalitsuse tööst ja otsustest. Vastavalt KOKSile peavad volikogu istungite protokollid olema kättesaadavad igaühele. Valla- või linnavalitsuse istungite ning volikogu ja valitsuse komisjonide koosolekute protokollid peavad olema igaühele kättesaadavad valla või linna põhimääruses sätestatud korras.

Üldkättesaadavaks ei tehta protokollides sisalduvaid andmeid, mille väljastamine on seadusega piiratud või mõeldud valla või linna ametiasutuste siseseks kasutamiseks.

Vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Seda õigust käsitletakse veel ka käesoleva käsiraamatu 13. peatükis.

Konkreetsemalt on see võimalus KOKSis (§ 57 lg 1 p 2) toodud seonduvalt osavalla või linnaosa moodustamisega, milleks võivad esitada taotluse vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku.

1. KOKS § 33 lg 1 kohaselt on igaühel õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastu võetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi.
2. Võidakse korraldada rahvakoosolekuid või viia läbi rahvaküsitlusi. Nt Tallinas on korraldatud kümnekond rahvaküsitlust (Harju tänava haljasalana säilitamise poolt või vastu, alkoholi müügipiirangute jms küsimustes).
3. Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmiseks peab olema eelnevalt välja selgitatud ka elanike arvamus.
4. Vastavalt Püsiasiustusega väikesaarte seadusele<sup>18</sup> tuleb vähemalt üks kord aastas kokku kutsuda saareelanike üldkogu, kus hääleõigust omavad kõik vähemalt 15-aastased väikesaare püsielanikud. Üldkogu pädevuses on kooskõlastuse andmine väikesaare arengukavale, üldplaneeringule, maakasutuse üldistele põhimõtetele, transpordiühenduse arendamisele

18 VSaarS <https://www.riigiteataja.ee/akt/13326355>

mandri või lähima suursaarega, üldkogu reglemendile ja saarevanema valimise korrale, samuti teistele saarvalla või saarelise osaga valla põhimääruses sätestatud küsimustele.

Kokkuvõtlikult peab rõhutama ka seda, mida Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 3 punkti 2 viimases lauses on toodud elanike õiguste kohta kohaliku omavalitsuse teostamisel:

„1. Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

2. Seda õigust kasutavad otsest, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada rahvahääletusi ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.”

Meil ei ole rahvahääletust kohaliku omavalitsuse tasandil seadusega ette nähtud.

### **1.3 Elanike kaasamine poliitikate väljatöötamise ja otsustamisprotsessidesse**

Elanike kaasamine poliitikate väljatöötamise ja otsustusprotsessidesse on tulemusliku omavalitsuse väga oluline töövaldkond. Kaasamine jaguneb üldjoontes kolme taseme vahel: informeerimine, konsulteerimine ja koostöö. Omavalitsuse tegevusest ja otsuste eelnõudest elanikke informeerida kohustavad omavalitsusi mitmed seadused. Kui ulatuslikult omavalitsus seda teeb, sõltub ennekõike volikogust – kui järjekindel ta on linna- või vallavalitsuselt nõudma ja milliseid teavitusviise ta kohustab elanike informeerimisel kasutama.

Kokkuvõtvalt abimaterjaliks elanike kaasamisel otsustusprotsessidesse on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud kaasamise hea tava<sup>19</sup>, mis on koostatud küll valitsusasutusi silmas pidades, kuid sobib juhendumiseks ka omavalitsustele. Samas peaksid omavalitsused olema paindlikud ja oma olukorrast lähtuma valla või linna kaasamis-praktikate kujundamisel.

#### **Kaasamise hea tava**

1.1. Valitsusasutused kaasavad huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus.

1.2. Kaasamine „kaasamise hea tava mõistes“ seisneb otsuste kujundamisel huvirühmade ja avalikkuse informeerimises ja nendega konsulteerimises. Informeerimine seisneb huvirühmadele ja avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivse informatsiooni edastamises, mis võimaldab mõista otsuse tegemise eesmärki ja lahendusvõimalusi. Avalik konsulteerimine seisneb huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitika kujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaks määramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel.

1.3. Kaasamist rakendatakse selliste poliitikaalgatuste väljatöötamisel, millel on arvestatav mõju huvirühmadele või mis mõjutavad kogu ühiskonda. Juhendatakse põhimõttest, et mida suurema mõjuga on otsus, seda suurem peaks olema

<sup>19</sup> <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

osalemisvõimalus. Kaasamise vajalikkus ja ulatus otsustatakse mõjude hindamise käigus ning kaasamine viiakse läbi hinnanguliselt olulise mõjuga või olulist huvi äratava eelnõu ettevalmistamise käigus.

1.4. Kaasamist kohaldatakse nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse kui ka ministri tasandil antava õigusakti või otsustatava küsimuse ettevalmistamise käigus. Samuti kohaldatakse kaasamise head tava Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamisel.

### **Informeerimine**

Enamkasutatavad teavituskanalid on omavalitsuse veebileht ja regulaarselt ilmuv infoleht (ajakohasust). Nende osas on vaja jälgida edastatava info kvaliteeti, korrektsust ja ajakohasust. Paljude omavalitsuste volikogud kasutavad oma töös ka juba kohaliku omavalitsuse/volikogu infosüsteemi VOLIS ([www.volis.ee](http://www.volis.ee)). See võimaldab varakult tutvustada volikogu eelnõusid ja nende arutelu käiku ning avab võimaluse elanikel esitada oma ettepanekuid eelnõude täiendamiseks ja muutmiseks. VOLIS võimaldab läbi viia ka elanike küsitlusi ja rahvahääletusi. Seda kasutavad mitmed linnad nn kaasava eelarveprotsessi läbiviimisel, kuid võimalused on palju laiemad. Teatud olulisemate omavalitsuse eelnõude puhul on seadustega ette nähtud nende avalikustamise minimaalne aeg, mille jooksul saavad elanikud esitada ka oma seisukohti ja ettepanekuid vastava eelnõu kohta. Kõik esitatud ettepanekud arutatakse eelnõu menetlemise käigus läbi ja volikogu võtab nende osas seisukoha.

### **Kaasav planeerimine**

Omavalitsuse pikaajalisi eesmärke ja tegevust määravateks dokumentideks on arengukavad ja üldplaneeringud. Nende koostamine kestab pikalt. KOKS ja planeerimis- seadus näevad siin ette päris põhjaliku elanike teavitamise ja kaasamise. Nendest on vaja volikogu töös lähtuda ja alati on võimalik kaasamist veelgi põhjalikumaks muuta. Omavalitsuse volikogu saab vajadusel nende osas põhjalikuma kaasamise sätestada põhimääruses või vastavas valdkondlikus määruses. Heaks abivahendiks planeerimise juures kaasamise hoogustamiseks on Linnalabori koostatud asjakohane juhend:

<http://www.linnalabor.ee/kaasavplaneerimine/>

Kaasamine on üksteist austav, lugupidav ja arvestav suhtlemine. Volikogu liikmetel on kaasava suhtlemiskultuuri kujundamisel suur roll. Nemad saavad algatada omavalitsuse kaasamisprotsesse ja vajadusel sätestada need põhimääruses või konkreetses asjakohases määruses. Mida ulatuslikumalt seda tehakse, seda tulemuslikum on volikogu ja omavalitsuse töö.

Lisaks:

- „Kaasamine on see, kui teeme otsuseid ja viime neid ellu teistega koos ja teistega arvestades,” kirjutavad Urmo Kübar ja Hille Hinsberg käsiraamatus „Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas.”
- <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Kaasamine%20avalikus%20sektoris%20ja%20vabakonnas.pdf>;
- Sellest käsiraamatust saab hüva nõu kaasamise põhjalikumaks mõistmiseks: läbimõtlemiseks, ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks omavalitsuses.
- „Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020” <http://siseministeerium.ee/arengukava2020>

- Avatud Valitsemise Partnerlus, viited kohalike omavalitsusi puudutavatele juhenditele veebist <http://www.ega.ee/domains/local-e-goverment/>
- e-osaluse veebikäsiraamat <http://eparticipation.eu/>

## 1.4 Kohaliku omavalitsuse ülesanded ja pädevuse piiritlemine riigiga

Peatükis käsitletakse olemasoleva seadusandluse piires riigi ja KOVi pädevust. Kohaliku elu ja riigielu küsimuste piiritlemisel seadusandluses väljakujunenud olukorda iseloomustab tervikuna mõningane määratlematus ja ebaselgus.

**Riigi pädevuses**<sup>20</sup> on kõik see, mille riik on oma pädevuses olevaks deklareerinud. Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole Põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

**KOVi pädevuses**<sup>21</sup> on kõik **kohaliku elu küsimused**. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel temaga.

**Kohaliku elu küsimus** seondub **kogukonna liikme ühiselu ja ühiste huvidega** KOVi territooriumil. Nende **küsimuste lahendamine KOVi poolt peab olema võimalik ja tõhusust silmas pidades otstarbekas**.

**Kohaliku omavalitsuse** üksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas<sup>22</sup>

sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita ning

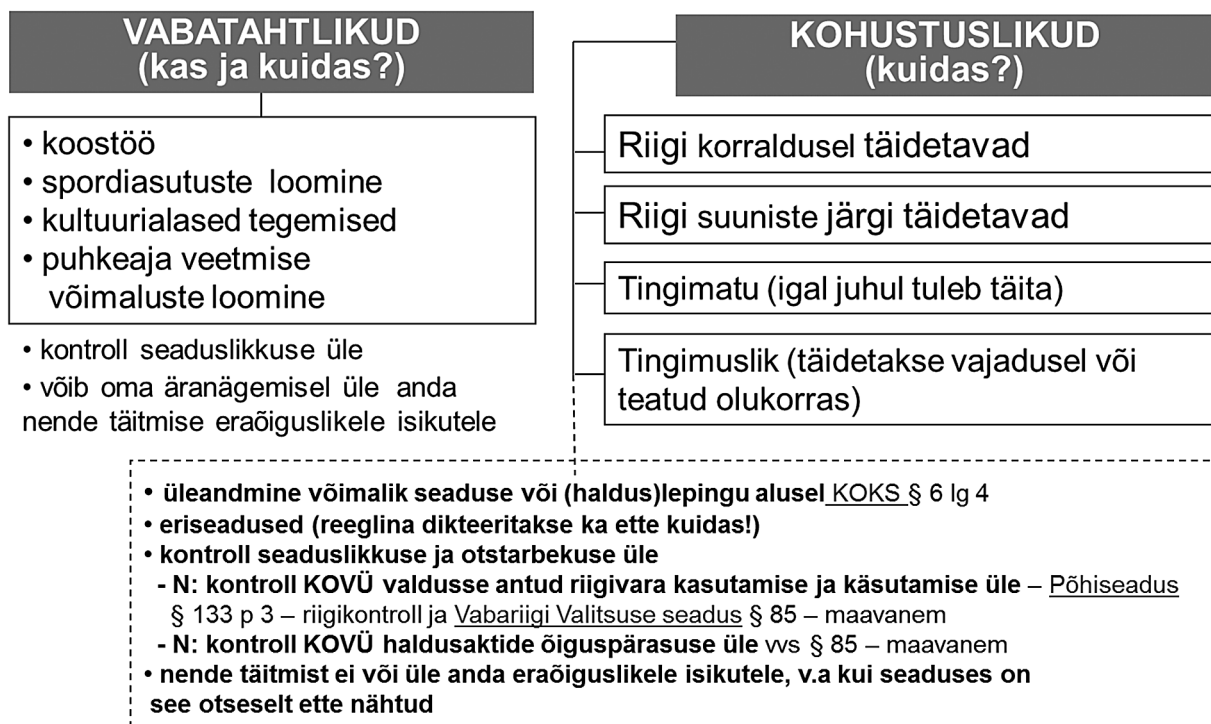
koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist juhul, kui need on valla või linna omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

Lisaks ülaltoodud ülesannetele otsustab ja korraldab vald või linn neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ega korraldada.

20 PS § 65 p 16

21 PS § 154

22 KOKS § 6 Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus, vt eriti lg 3 punkti 2, uus lg 1 jõustub 01.07.2015



Joonis 2. Valla ja linna ülesanded

Vald või linn täidab riiklikke kohustusi, mis on talle pandud seadusega või mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja antud volikogu vahelisest lepingust. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

**Enesekorraldusõiguse rakendamisel peab olema veendunud, et tõepoolest ükski seadus pole andnud seda küsimust kellegi teise lahendada ja alles seejärel arutada, kas tegemist on kohaliku elu küsimusega.**

- Üldjuhul on siiski ülesanded sätestatud mingis konkreetses hariduse, sotsiaalhoolkande vms seaduses. **Ülesannete avastamise õigus on antud seepärast, et seadusega on võimatu ette näha kõiki kohaliku elu küsimusi.**
- Kui küsimus ongi antud kellegi teise pädevusse, tuleb kontrollida, kas seda on õigesti tehtud. Nimelt, **KOV-i õigus lahendada kohaliku elu küsimusi ei luba riigil neid enda otsustada võtta.** Samas ei ole lubatud ka seaduses sätestada riigielu küsimusi kohaliku elu küsimustena, st riigieelarvest mitte finantseeritavatena.

**Piiripealsetel juhtudel** tuleb õigusnorme tõlgendada nende omavahelises seoses ja konkreetseid tingimusi arvestades.

**RKÜKo 3-4-1-8-09**<sup>23</sup>

### Tallinna kohtuasi riigi 2009. aasta lisaelarve vaidlustamisel

Riigi 2009. aasta lisaelarve vaidlustamise kohtuasjast sai alguse laiem diskussioon riigielu ja kohaliku elu küsimuse eristamise üle seadustes ja seadusandluse korrastamine.

Selle kohtulahendiga tunnistati PSiga vastuolus olevaks selliste **õigust loovate aktide andmata jätmise, mis:**

<sup>23</sup> <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-8-09>

1. sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud ning
2. eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

**RKÜKo 3-4-1-1-05<sup>24</sup>**

**Faktilised asjaolud:**

- Õiguskantsler taotles PSiga vastuolevaks tunnistada KOVVS-i ja erakonnaseaduse sätteid osas, milles need ei võimaldanud moodustada KOVi volikogu valimistel osalemiseks kodanike valimisliite ega alla 1000 liikmega erakondi, kuhu saaksid kuuluda ka ELi kodanikud.
- Probleem seisnes selles, et need sätted ei võimaldanud kohalikel valimistel valitud saada sellistel poliitilistel ühendusel, mille ainus eesmärk on võimu teostamine kohalikul tasandil.

**Kohus otsustas:** tunnistada kehtetuks vaidlustatud KOVVS-i säte.

**Kohtu põhjendus:**

- *Kui kogukondlike huvide esindamisvõimalused seatakse sõltuvusse üleriigiliselt tegutsevate erakondade otsustustest, võib kohalike huvide esindatus ohtu sattuda. See võib omakorda olla vastuolus omavalitsuse autonoomia põhimõttega.* Riigi ja kohaliku huvi konflikti korral peab säilima volikogu liikme võimalus otsustada kohalikke küsimusi sõltumatult oma kogukonna huvides. Seetõttu peab kohalike valimiste süsteem tagama kohalikust kogukonnast võrsunud isikute gruppidele, kellel on ühine huvi kohaliku elu küsimuste lahendamiseks, võrdse kandideerimise võimaluse nende gruppidega, kes on üheaegselt huvitatud ka võimu teostamisest üle kogu riigi, nagu seda on erakonnad.

**RKPJKo 3-4-1-9-06<sup>25</sup>, p 22:** KOVi enesekorraldusõiguse põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.

Siinkohal mõningaid näiteid veel samateemalistest (riigielu küsimus või kohaliku elu küsimus) teistest kohtulahenditest.

**Oluline:** Kõiki neid lahendeid tuleb vaadelda just nende rakendamise hetkel kehtinud õigusruumis. Hilisemalt on seadustega nendes valdkondades nii mitmeidki muudatusi sisse viidud ja tänastes oludes ei ole need seadussätted ega põhjendused tihti kohased!

**1. Kultuurialase tegevuse korraldamine on kohaliku elu küsimus** (nt kultuuriürituste organiseerimine ja kultuuriobjektide (kultuurimajade) ülalpidamine):

**Riigikohtu lahend RK nr 3-3-1-81-10<sup>26</sup>:**

**Kohtu põhjendus:** Arvestades kohalike elanike huve ja vajadusi, tuleb eelduslikult kohaliku elu küsimuseks lugeda ka kultuurialase tegevuse korraldamist, sh kultuuriürituste organiseerimist ja kultuuriobjektide (rahvamajade, kultuurimajade jms) ülalpidamist.

<sup>24</sup> <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-05>

<sup>25</sup> <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-06>

<sup>26</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-81-10>

## **2. Planeerimisküsimused on riigi ja KOVi jagatud pädevuses.**

**Riigikohtu lahend RK nr 3-3-1-41-06<sup>27</sup>**

Riigi ja KOVi ülesannete jaotus jagatud pädevuse teostamisel on määratud lähimuse põhimõttega, mis tuleneb Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikest 3. Konkreetset ülesannet täidab see võimutasand, mis saab sellega konkreetsetes olukorras kõige paremini hakkama.

**Kohtuasja faktilised asjaolud:**

- Tallinna kaasus, milles vaidlustati Tallinna Linnavolikogu määrus, millega oli kehtestatud Nõmme linnaosa ehituskruuntide minimaalsuurused.
- Tallinn kaitses end argumendiga, et vaidlustatud määrus põhines KOVi pädevusel iseseisvalt lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi ilma volitusnormita.

**Kohtu seisukoht:** kohus leidis, et linnavolikogu määrus on PSiga vastuolus.

**Kohtu põhjendus:**

- Määruse vastuvõtmise ajal kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduses PESis ei olnud volitusnormi väikeelamukruuntide minimaalsuuruse kehtestamiseks. Samuti ei tulenevad määrusele õiguslikku alust PESi asendavatest ehitusseadusest ega planeerimis-seadusest.
- Isegi juhul, kui elamukruundi minimaalsuuruse kehtestamine lugeda kohaliku elu küsimuseks, ei saa KOV seda teha määrusega ilma vastava volitusnormita. Seda põhjusel, et elamukruundi minimaalsuuruse kehtestamine riivab PS §-s 32 sätestatud omandi põhiõigust.
- KOV on PS järgi nii kohaliku elu küsimuste kui ka talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu KOVi tegevusel, mis riivab teiste põhiõigusi, peab alati olema seaduslik alus.

## **3. Koormiste kehtestamine. Peab olema seadusest tulenev konkreetne volitus.**

**Riigikohtu lahend RK nr 3-4-1-13-11<sup>28</sup>**

**Faktilised asjaolud:**

Tartu linna kohtuasi, milles vaagiti, kas Tartu LVK määrus „Koormise kehtestamine heakorra eeskirja täitmiseks” on PSga kooskõlas osas, milles see arvab puhastusala koosseisu tee maa, mis ei ole kõnnitee.

**Kohus otsustas,** et määruse säte ei ole PSga kooskõlas.

**Põhjendus:**

- Kehtestatud koormis riivab PSst tulenevat õigust vabale eneseteostusele, mille osaks on ka üldine tegutsemisvabadus. Ning samuti piirab omandi põhiõigust.
- Kuigi KOVile annab õiguse koormist kehtestada<sup>29</sup>, siis koormise kehtestamine on võimalik ainult siis, kui selleks on konkreetne õigus antud seadusega, sest sellega piiratakse isikute õigusi. KOVil on õigus isikute õigusi piirata, kui selleks tuleb seadusest väga selge ja piiritletud volitus.

27 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-41-06>

28 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-13-11>

29 PS § 157 Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

- Kuigi KOKSi säte andis õiguse koormis kehtestada kinnistuga vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks, siis teeseadus, mis on antud juhul eriseadus, lubas seda teha üksnes kõnnitee suhtes. Teeseaduse järgi on teehoiu kohustus, sh niita tee maa hulka kuuluvat maa-ala.

Seetõttu on määrus põhiseadusega vastuolus.

## 1.5 Volikogu ainupädevus

Volikogu otsustused tehakse poolthäälte enamusega. Volikogu ainupädevusse<sup>30</sup> kuulub järgmiste küsimuste otsustamine, mida volikogu ei saa delegeerida otsustamiseks kellelegi teisele.

*(Rasvases kirjas toodud volikogu koosseisu häälteenamust (vt ka p 5.6) nõudvad otsustused<sup>31</sup>):*

Järjekorranumbrid vastavad KOKSi § 22 lõigetele. Puuduvad numbrid näitavad selle lõike kehtetust:

1) Valla- või linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine ning majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine.

- Seotud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (KOFs) sätestatud regulatsioonidega.
- Eelarvega annab volikogu valitsusele ja asutustele piirid, mille raames võib tegutseda. Kui seda ületatakse või võetakse kohustus järgmiseks eelarveaastaks, peab küsimuse otsustama volikogu.
- Eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised korrad tuleb kehtestada KOVi põhimääruses.

2) Kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine.

*Seotud kohalike maksude seadusega, mis loetleb maksuliigid, mida kohalik omavalitsus võib kehtestada.*

3) Valla või linna eelarvesse laekuvate kohalike maksude puhul soodustuste andmise korra kehtestamine.

4) Koormiste määramine<sup>32</sup>.

5) Toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine.

*Väga laia sisuga säte, seotud mitmete valdkondadega, nt sotsiaalhoolekanne jt.*

6) Valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine.

*Kohaliku omavalitsuse enese määratlenda, kuidas valla- või linnavara valitsemine peaks toimuma.*

30 KOKS § 22 lg 1 Volikogu pädevus (kuni punktini 367 käesolevas töös kasutatud sama numeratsiooni, mis KOKSis)

31 KOKS § 45 lg 5 Käesoleva seadus § 22 lõike 1 punktides 2, 4, 6–10, 14, 15, 18, 24, 251 ja 271 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.

32 KOKS § 36 Maksud ja koormised



**6<sup>1</sup>) Kinnisasja koormamine, kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamiseks loa andmine ja kinnisasja koormamine piiratud asjaõigusega kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel.**

*KOFS § 37 lg 3: Kohaliku omavalitsuse üksus võib kooskõlas eelarvestrateegiaga enda või sõltuva üksuse võlakohustuse tagamiseks koormata kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõigetes 1 ja 2 (vt allpool) nimetatud ülesannete täitmiseks olulist kinnisasja või lubada vastavat kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamist või kinnisasja koormamist piiratud asjaõigusega selliselt, et kinnisasja või hoonestusõiguse võõrandamisel või koormamisel jätkuks kinnisasja kasutamine endisel otstarbel.*

*KOKS § 6 lg 1 ja 2: Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalseid ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu juhul, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolide lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omanduses.*

**7) Valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmine ning muutmine.**

*Põhiregulatsioon KOKS §-des 37 Arengukava koostamise põhimõtted, § 371 Arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve vahelised seosed ja 372 Arengukava ja eelarvestrateegia koostamine, menetlemine, vastuvõtmine ning avalikustamine. Peavad hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat. Oluline järgida avalikustamise nõuet. Tuleb arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu avalikustada valla või linna veebilehel enne selle vastuvõtmist volikogus.*

Vt ka ptk 12. KOV finantskorraldus, punktid 12.1 arengukava ja 12.2 Eelarvestrateegia. Tallinna näide:

*Tallinna põhimäärus finantsjuhtimisest ja eelarvest, ptk VII*

*<https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>*

*Tallinna linna eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord;*

*<https://www.riigiteataja.ee/akt/416082013041>*

*Tallinna eelarvestrateegia aastateks 2013–2018*

*<https://www.riigiteataja.ee/akt/428062014002>*

*Tallinna linna 2015. aasta eelarve*

*<https://www.riigiteataja.ee/akt/423122014053>*

*Tallinna linna 2015. aasta eelarve projekti koostamise tingimuste ja vormide kinnitamine*

*[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3003&aktid=128841&fd=1&k1=6&k2=2&leht=1&lineid=58\\_](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3003&aktid=128841&fd=1&k1=6&k2=2&leht=1&lineid=58_)*

*Tallinna linna 2014. aasta esimene lisaeelarve*

*[https://www.riigiteataja.ee/akt/428062014016\\_](https://www.riigiteataja.ee/akt/428062014016_)*

8) Laenude võtmine, võlakirjade emiteerimine, kapitalirendi- ja faktooringu-kohustuste võtmine, kohustuste võtmine kontsessioonikokkulepete alusel, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõikes 7 nimetatud rendikohustuste võtmine, muude tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks võetavale laenule.

*KOFS § 34 lg 7: Lisaks ... võetakse netovõlakoormuses arvesse bilansiväliselt kajastatud järgmiste perioodide rendikohustused mittekatkestatavatel kasutusrendilepingutest mittekatkestatava perioodiga üle ühe aasta.*

8<sup>1</sup>) Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse tähenduses sõltuvale üksusele laenude andmine ja nende võetavate kohustuste tagamine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks antavale laenule.

9) Valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine.

*Kõige olulisem valla või linna õigusakt. KOKS § 8 sätestab põhisisu. Põhimäärusega tuleb reguleerida: volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise kord, volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord; valitsuse moodustamise kord, vallavanema või linnapea valimise kord; valla või linna eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise ja selle täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise, valla või linna õigusaktide vastuvõtmise korra, avalikustamise ja jõustumise.*

*Valla või linna põhimäärus kehtestatakse volikogu määrusega ning see võib sisaldada lisaks KOKSis sätestatud ka muid valla või linna tegevust reguleerivaid sätteid: valla või linna põhimääruses sätestatakse mh linna sümbolid ja nende kasutamise kord, linna ametiasutuste moodustamise kord, linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted. Põhimäärus kehtestatakse volikogu määrusega ning see võib sisaldada ka muid linna tegevust reguleerivaid sätteid.*

*Vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu hääلteenamus.*

10) Taotluse esitamine või arvamuse andmine valla või linna piiride või valla või linna nime muutmiseks ning sellega seotud varaliste või muude vaidluste lahendamiseks.

11) Osavalla ja linnaosa moodustamine ja lõpetamine, tema pädevuse kindlaksmääramine ja põhimääruse kinnitamine.

12) Volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine.

13) Valimisringkondade arvu, piiride ja ühtse numeratsiooni ning igas valimisringkonnas mandaatide arvu määramine, valla või linna valimiskomisjoni ja jaoskonnakomisjoni moodustamine.

14) Volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine.

15) Vallavanema või linnapea valimine.

16) Valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamine.

17) Valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest ning palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine.

18) Umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele.

19) Vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste määramine ning teistele valitsuse liikmetele hüvitise maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine.

20) Volikogu komisjonide moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine.

21) Volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu või hüvitise määramine või aseesimeestele hüvitise määramine.

22) Volikogu liikmetele volikogu tööst osavõtu eest tasu ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitise suuruse ja maksmise korra kehtestamine.

23) Valla või linna esindamise korra kehtestamine.

*Seadusandja ei ole kohaliku omavalitsuse esindamise korda üheselt reguleerinud. KOKSis on esindamist reguleerivad sätted laiali mitmete paragrahvide (KOKS §-d 10, 13, 42, 49, 50) vahel, samuti võib neid leida teistest seadustest ja valla ning linna õigusaktidest. Tallinnas esindamist käsitlev üldisem kord puudub. Korra eesmärk võiks olla ühes õigusaktis üheselt reguleerida valla või linna esindamist puudutavad küsimused valla või linna esindamisel n-ö väljapoole.*

**24) Valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine.**

25) Valla või linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine.

**25<sup>1</sup>) Valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine.**

26) Rahvakohtunikukandidaatide valimine.

27) Vabariigi Presidendi valimiskogusse volikogu esindaja või esindajate valimine.

**27<sup>1</sup>)** Nõusoleku andmine siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi kandidaadi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks.

30) Kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitamine.

31) Üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine.

32) Üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise.

33) Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja planeerimisseaduse<sup>33</sup> § 130 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu kehtestamine.

*PlanS § 130. Leping huvitatud isikuga*

*(1) Planeerimisalase tegevuse korraldaja võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks. Planeerimisalase tegevuse korraldaja ei või halduslepinguga üle anda planeeringu koostamise korraldamist ja planeeringu koostamisel vajalike menetlustoimingute tegemist.*

*(2) Käesoleva paragrahvi lõiget 1 ei kohaldata, kui:*

*1) planeeringuala kohta ei ole kehtestatud üldplaneeringut,*

33 PlanS jõustub 01.07.2015; <https://www.riigiteataja.ee/akt/126022015003>

- 2) planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut,
- 3) planeeringuga kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi,
- 4) planeering koostatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamiseks.

Planeerimismenetluse põhieesmärk on ühiskondliku kokkuleppe saavutamine. Planeerimismenetluse olulisemad etapid, kus otsustatakse põhimõttelisi valla või linna arengut puudutavaid küsimusi on: algatamine, vastuvõtmine, kehtestamine. **Kehtestaja võib olla nii volikogu kui ka valitsus**<sup>34</sup>. Planeeringu menetlust reguleerib planeerimisseadus ning see menetlus on avatud menetlus, planeeringu materjalid on samuti avalikud ja peaksid olema kõigile kättesaadavad (nt veebilehel). Oluline on planeerimisotsuse sisu ja selle lahenduse põhjendamine õigusaktis. Menetluses on samuti oluline huvitatud ja puudutatud isikute kaasamine.

- 34) Valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine.

Regulatsioonid seotud KOKS § 6 lõikes 2 nimetatud asutustega. Siia kuuluvad koolieelsed lasteasutused, põhikoolid, gümnaasiumid ja huvikoolid, raamatukogud, rahvamajad, muuseumid, spordibaasid, turva- ja hooldekodud, tervishoiuasutused jt. Vastavad regulatsioonid tulenevad erinevatest valdkondlikest seadustest, nt põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, koolieelsete lasteasutuste seadus jms.

- 35) Valla- või linnaametnikele ja töötajatele sotsiaalsete garantiide kehtestamine.

*Vaieldav säte. ATS ei näe ette võimalust kehtestada lisaks seadusele ametnikele veel täiendavaid garantiisid, samas töötajate puhul lubab töölepingu seadus (TLS) kokku leppida ja anda garantiisid piiramatult.*

- 36) Valla või linna ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine.

*Seotud avaliku teenistuse seaduse regulatsioonidega.*

- 36<sup>1</sup>) Kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine.

- 36<sup>2</sup>) Koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine.

*Seadustes puudub täpsem regulatsioon, mida need eeskirjad endas sisaldada võiks, millised on volikogu volitusnormi piirid nende kehtestamisel. Õiguskantsler on korduvalt nimetatud asjaolule tähelepanu pööranud.*

- 36<sup>4</sup>) Jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine.

- 36<sup>5</sup>) Jäätmehoolduseeskirja kehtestamine.

- 36<sup>6</sup>) Jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, vedamissageduse ja -aja, jäätmeveo piirkondade ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestamine.

*Aluseks jäätmeseaduse regulatsioon.*

- 36<sup>7</sup>) Muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused.

- 37) **Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või**

<sup>34</sup> KOKS § 22 lg 2 Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele

**ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.**<sup>35</sup>

Mõned näited kohtupraktikast riigi ja kohaliku omavalitsuse pädevuse piiritlemisel:

**Riigikohtu lahend 3-3-1-41-06**<sup>36</sup>

*Kohtuasjas otsustati selle üle, kas KOV saab elamukrundile kehtestada minimaalsuuruse. See on Tallinna kaasus, milles isik vaidlustas Tallinna Linnavolikogu määruse, millega oli Nõmme ehituskruntidele kehtestatud minimaalsuurused.*

**Kohtu seisukoht:**

- Kohus ütles, et isegi, kui elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine oleks kohaliku elu küsimus, isegi siis ei saaks KOV suurust kehtestada ilma volitusnormita, sest piirang riivab omandi põhiõigust. **KOV-i tegevusel, mis piirab põhiõigusi, peab olema alati seaduslik alus.**
- Samuti ütles kohus, et põhimõte, et põhiõigusi võib piirata ainult seadusega, ei ole absoluutne. Kohus leidis, et **vähem intensiivseid piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.**
- **Antud juhul ei sisaldanud määruses viidatud Planeerimis- ja ehitusseaduse (PES-i) § 2 lõige 1 volitusnormi kruntidele minimaalsuuruse määramiseks.** Sama seaduse § 3 lõige 2 nägi ette, et planeerimis-, projekteerimis- ja ehitustegevuse korraldamine oma territooriumil kuulus kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kohalik omavalitsus pidi selle sätte kohaselt tagama maakasutuse ja ehitamise aluseks olevad planeeringud; kõigi huvitatud isikute huvide arvesse võtmise ja kooskõlastamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus; kehtestatud planeeringute järgimise ja elluviimise; korraldama ehitusjärelvalvet ning vastu võtma valla või linna ehitusmääruse. PES § 9 aga sätestas, et kruntide suurus määratakse kindlaks detailplaneeringuga.

**Riigikohus on tunnistanud ilma volitusnormita antud määrusi kehtetuks, näiteks:**

- Tallinna Linnavalitsus muutis seadusliku aluseta parkimise linnas tasuliseks ja nägi ette sõidukite sundteisaldamise ja rataste lukustamise võimaluse (RKPJKo III-4/1-8/94)<sup>37</sup>.
- Valga Linnavolikogu piiras määrusega ilma sellekohase seadusliku aluseta nooremate kui 16-aastaste liikumist Valga linnas öisel ajal (RKPJKo 3-4-1-3-97)<sup>38</sup>.
- Narva Linnavalitsus kehtestas määrusega Eesti-Venemaa piiri ületamisele seadusega võrreldes täiendavaid piiranguid (RKPJKo 3-4-1-2-00)<sup>39</sup>; Narva Linnavalitsuse

35 Vastavalt KOKS-i § 45 lõikele 5 vajab volikogu koosseisu häälteenamust ka Põhiseaduslikkuse järelvalve-kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 Kohaliku omavalitsuse volikogu taotlus: Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse...

36 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-41-06>

37 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/III-4%2F1-8%2F94>

38 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-3-97>

39 RKPJKo 3-4-1-2-00 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-2-00>

määrused, millega kehtestati riigipiiri ületamiseks eelregistreerimise kohustus ja tasu eelregistreerimise eest (RKPJKo 3-4-1-1-10)<sup>40</sup>.

- Tallinna Linnavolikogu ja linnaosade valitsused nägid ilma seadusliku aluseta ette tasu tänavakaubanduse kauplemiskoha eest (RKPJKo 3-4-1-4-02)<sup>41</sup>.

### **Volitusnormi ületamise näited:**

1) Tallinna Linnavolikogu kehtestas parkimisseadusele tuginedes määrusega tasu Tallinna vanalinna sissesõidu eest, ületades sel viisil volitust (RKPJKo 3-4-1-11-98)<sup>42</sup>.

2) Tallinna Linnavolikogu kehtestas volitusnormi ületades viivistasu kohustuse parkimise eest, kui parkimistasu oli küll tasutud, kuid parkimispilet polnud kontrolörile nähtav (RKPJKo 18.11.2004, 3-4-1-14-04)<sup>43</sup>.

3) Kuressaare Linnavolikogu laiendas määrusega reklaamiseaduses ette nähtuga võrreldes lahja alkohoolse joogi välireklaami keeluala (RKPJKo 3-4-1-5-05)<sup>44</sup>.

## **1.5.1 Delegeerimisõigus**

Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele<sup>45</sup>. Seega eelkõige on otsustajaks kohalike elanike poolt valitud volikogu. Erisusena sätestatakse<sup>46</sup>, et kohaliku omavalitsuse volikogu võib delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohatade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires.

Haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile **edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud**. 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<sup>47</sup>.

## **1.6 Vald ja linn juriidilise isikuna, ametiasutused**

### **1.6.1 Vald ja linn juriidilise isikuna**

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 10 lg 1 sätestab, et **vald ja linn on avalik-õiguslikud juriidilised isikud**<sup>48</sup>, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires volikogu, volikogu

40 RKPJKo 3-4-1-1-10 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-10>

41 RKPJKo 3-4-1-4-02 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-4-02>

42 RKPJKo 3-4-1-11-98 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-11-98>

43 RKPJKo 3-4-1-14-04 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-14-04>

44 RKPJKo 3-4-1-5-05 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-5-05>

45 KOKS § 22 Volikogu pädevus lg 2

46 KOKS § 22 lg 3

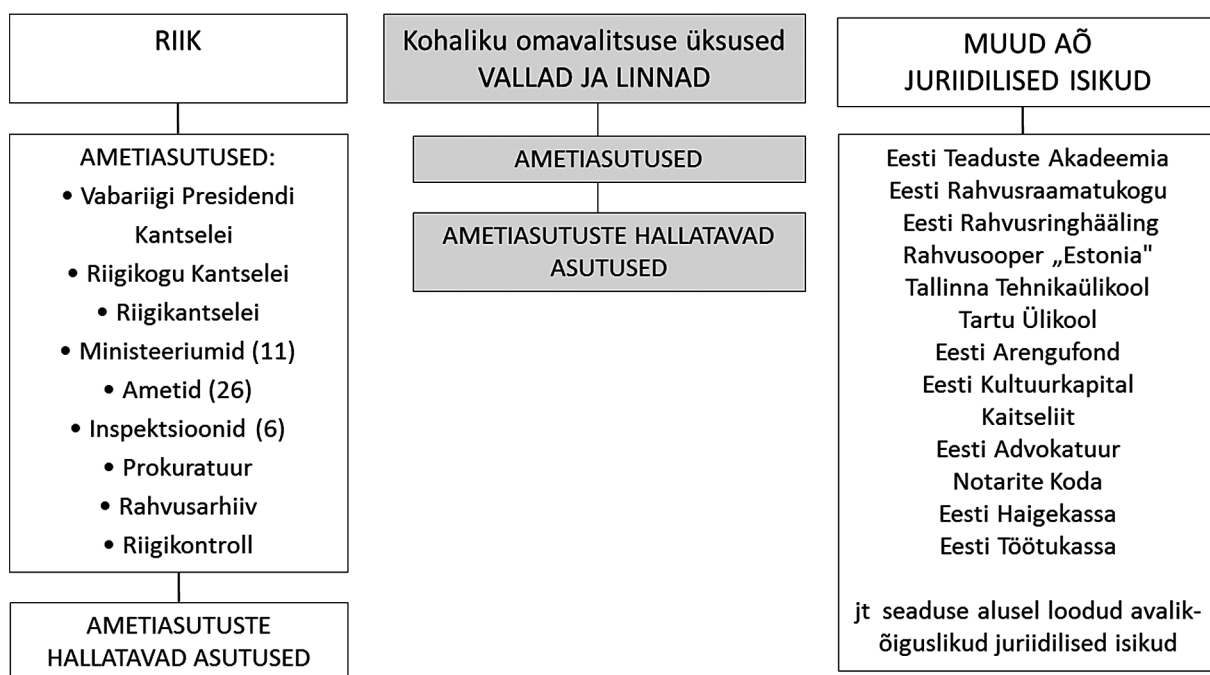
47 HMS § 91 Edasivolitus

48 KOKS § 10

esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende poolt volitatud esindajad.

Sama mõtte on fikseeritud ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 25, mille lg 2-4 kohaselt on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus, st **vald või linn** ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Lisaks on seal sätestatud, et riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes kohaldatakse juriidilise isiku kohta sätestatud niivõrd, kui niivõrd seadusest ei tulene teisiti ning et avalik-õiguslik juriidiline isik ei või omada tsiviilõigusi ja kohustusi, mis on vastuolus tema eesmärgiga.

Eelkõige ongi valla ja linna käsitlemine avalik-õigusliku juriidilise isikuna oluline just tsiviilõigusliku (varalise) vastutuse kindlaks määramisel. Nimelt vastutab vald või linn tervikuna kõigi oma lülide (volikogu, valitsus, ametnikud, hallatavad asutused jne) poolt tekitatud kahju eest. Nii saab näiteks valla teel olnud löökaugu tõttu autole tekkinud või vallamaja räästast kukkunud jääpurika poolt tekkinud terviserikkega seotud või muu taolise kahju hüvitamiseks pöörduda just vastava valla või linna poole. Ei saa ju inimeselt nõuda, et tema teaks, kes nimelt valla või linna poolt niisuguse kahju tekkimises süüdi on. Omaette küsimus on, kas ja kellelt oma töötajate hulgast ja millistel alustel vald või linn pärast kahju hüvitamist selle omakorda nn regressi korras sisse nõuab.

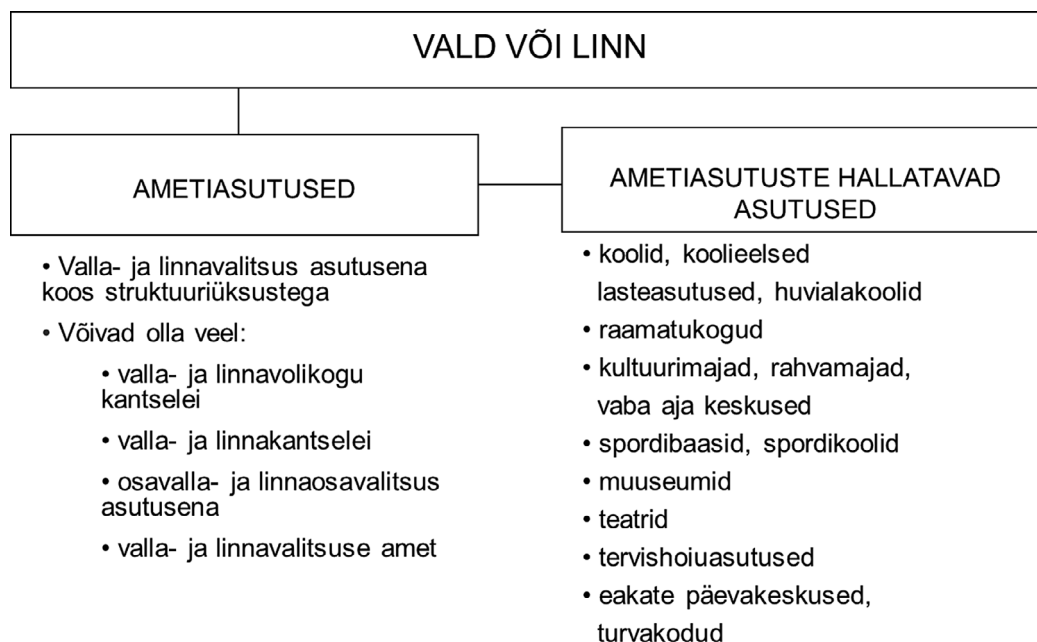


Joonis 3. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud Eestis<sup>49</sup>.

Avalik-õiguslikust juriidilisest laiem on **avaliku võimu kandja** mõiste, mis lisaks avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele hõlmab ka haldusorgani (näiteks volikogu või va-

49 Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikust registrist <http://register.fin.ee/register/index.php>: Eesti Teaduste Akadeemia seadus § 3, Eesti Rahvusraamatukogu seadus § 2, Eesti Rahvusringhäälingu seadus § 2, Rahvuskooperi seadus § 4, Tallinna Tehnikaülikooli seadus § 2, Tartu Ülikooli seadus § 2, Eesti Arengufondi seadus § 3, Eesti Kultuurkapitali seadus § 1, Kaitseliidu seadus § 3, Advokaatide seadus § 2, Notariaadiseadus § 43, Töötuskindlustuse seaduse § 1, Eesti Haigekassa seadus § 5 jt

litsuse). Vallal ja linnal on avalik-õigusliku juriidilise isikuna iseseisev eelarve, arvel-  
dusarve pangas ja oma sümboolika. Valla- ja linnavalitsusel on nii ametiasutus(ed) kui  
ka hallatavad asutused, mida iseloomustab järgmine põhimõtteline skeem



**Joonis 4. Kohaliku omavalitsuse ametiasutused ja hallatavad asutused**

### 1.6.2 Ametiasutus ja tema hallatav asutus

Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, mille ülesanne on avaliku võimu teostamine. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuseks<sup>50</sup> võivad olla:

- 1) valla- ja linnavolikogu kantselei,
- 2) valla- ja linnakantselei,
- 3) valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega,
- 4) osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena,
- 5) valla- ja linnavalitsuse amet.

Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste moodustamine ja põhimääruse kinnitamine on volikogu pädevuses. **Valla või linna ametiasutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris**<sup>51</sup>. Valla- või linnavalitsuse struktuuriüksusteks on kantselei ja osakonnad, ametid või teenistused ja ka osavallad- või linnaosavalitsused. *Linnaosad (ja ka linnaosade valitsused) on moodustatud näiteks Tallinnas, mõned vallad (Väike-Maarja ja Vinni) on moodustanud ka osavaldasid*<sup>52</sup> ( vt p 14 Linnaosad ja osavallad).

**Reeglina on vallas või linnas üks ametiasutus – valla- või linnavalitsus.** Tallinnas ning veel mõnes linnas ja vallas on ametiasutusena volikogul eraldi kantselei. Lisaks on Tallinna Linnavolikogu otsusega asutatud ametiasutustena linnakantselei, ametid

50 ATS § 6. Ametiasutus, KOKS § 22 lg 1 p 34

51 <http://register.fin.ee/register/index.php?tunnus=nimi>

52 KOKS § 22 lg 1 p 11



ja linnaosavalitsused. Mõneski linnas ja vallas on samuti valitsuse struktuuriüksusena nimetatud valla/linnakantseleid või lihtsalt kantseleid. Nendel juhtudel aga ei ole tegemist eraldiseisvate ametiasutustega.

Valla või linna ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Üksnes kohaliku omavalitsuse ametiasutustes saavad töötada ametnikud, kuid lisaks neile on seal ka töötajaid, kes ei ole ametnikud ja kelle töösuhteid reguleeritakse töölepingutega.

Volikogu ainupädevuses on valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamine, ümber korraldamine ja selle tegevuse lõpetamine, hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmise<sup>53</sup>.

Hallatavad asutused tegelevad eelkõige erinevate avalike teenuste osutamisega (nt üldhariduskoolid, kultuurimajad), kuid seal töötamist ei loeta avalikuks teenistuseks. **Ametiasutused ega nende hallatavad asutused ei ole juriidilised isikud.**

Valla või linna ametiasutuse hallatav asutus registreeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris.<sup>54</sup>

**Näide:** Tallinna Linnavolikogu 19.06.2003 määrus nr 39 Ametiasutuste hallatavate asutuste asutamise, haldamise, ümberkorraldamise ja lõpetamise kord<sup>55</sup>, sellest mõned väljavõtted:

- Ametiasutuse hallatav asutus (edaspidi asutus) on Tallinna linna omanduses olev ja ametiasutuse haldusalas tegutsev organisatsiooniliselt iseseisev institutsioon, mille ülesandeks on Tallinnale kui omavalitsusüksusele vajalike teenuste osutamine.
- Asutusel on oma nimi, pitsat ning dokumendiplangid, tal võib olla pangaarve ja oma sümbolika.
- Asutuse asutamise, ümberkorraldamise ning tegevuse lõpetamise otsustab linnavolikogu Tallinna Linnavalitsuse (edaspidi linnavalitsus) ettepanekul.
- Asutus asutatakse Tallinna linna kui omavalitsusüksuse ülesannete täitmiseks haridus-, kultuuri-, sotsiaal- või teistes valdkondades.
- Asutust ei asutata üldjuhul, kui:
  - jooksval eelarveaastal puudub eelarves asutuse asutamiseks ja tegevuseks vajalik,
  - asutuse täidetavad ülesanded ei tulene seadusest või seaduse alusel antud linnavolikogu määrusest või otsusest,
  - puudub vajadus osutada teenuseid asutuse kaudu.
- Asutuse asutamiseks esitab linnavalitsus linnavolikogule otsuse eelnõu, millele lisatakse seletuskiri ja asutuse põhimääruse projekt.

#### **Linnavolikogu otsus peab sisaldama:**

- asutust haldava ametiasutuse nime,
- asutuse nime,
- asutuse asutamise kuupäeva,

53 KOKS § 22 lg 1 p 34, § 35 lg 2

54 <http://register.fin.ee/register/index.php?tunnus=nimi>

55 <https://www.riigiteataja.ee/akt/416082013008>

- kohustust linnavalitsusel kinnitada põhimäärus.

*Linnavalikogu otsuse eelnõule lisatud seletuskiri peab sisaldama:*

- asutamise põhjendust (tegevusvaldkonnad, vajadus osutada teenuseid asutuse kaudu, võimalikud muudatused linnavalitsuse ametiasutuste struktuuris),
- asutamise majanduslikke kaalutlusi (asutamiseks ja tegevuse finantseerimiseks vajalik raha linnaeelarves ning tegevuseks vajalik vara),
- asutuse aadressi, andmed asutuse töötajate arvu ja koosseisu ning kvalifikatsiooninõuete kohta,
- asutamisest tingitud muudatusi õigusaktides.
- Asutuse põhimääruse kinnitab linnavalitsus.
- **Asutust juhib asutuse juht (direktor, juhataja), kellega sõlmib ja lõpetab töölepingu vastava ametiasutuse juht linnavalitsuse korralduse alusel.**
- Asutuse juht täidab järgmiseid ülesandeid:
  - Juhib asutust, tagades põhimääruses ettenähtud ülesannete täitmise ja kannab isiklikku vastutust asutuse üldseisundi, varade säilimise, arengu ja rahaliste vahendite õiguspärase kasutamise üle.
  - Kinnitab asutuse struktuuri, töötajate koosseisu ja töö tasustamise alused (palgajuhendi) kooskõlastatult ametiasutusega (v.a munitsipaal-haridusasutused), mille haldusalas asutus tegutseb. Lisatasu, preemia ja ühekordse toetuse maksimise asutuse juhile otsustab asutuse juhiga töölepingu sõlminud isik.
  - Tegutseb asutuse nimel ja esindab asutust ilma täiendavate volitusteta kõigis riigi- ja omaavalitsusorganites ja -asutustes ning suhetes teiste juriidiliste ja füüsiliste isikutega.
  - Teostab tehinguid põhimääruses sätestatud ülesannete täitmiseks linnaeelarves selleks ettenähtud vahendite piires.
  - Kinnitab töötajate ametijuhendid ning sõlmib, peatab, muudab ja lõpetab töötajatega töölepinguid.
  - Esitab asutuse eelarveprojekti.
- Töötamine asutuses toimub töölepingu alusel ja töösuhteid reguleerivates õigusaktides sätestatud korras.
- Asutuse ümberkorraldamiseks või tegevuse lõpetamiseks esitab linnavalitsus linnavalikogule otsuse eelnõu, mille valmistab ette asutust haldav ametiasutus. Linnavalikogu otsuse eelnõu peab sisaldama:
  - otsustust asutuse ümberkorraldamise või lõpetamise kohta,
  - asutuse ümberkorraldamise või lõpetamise põhjendust jms.

*Otsuse eelnõule lisatud seletuskiri peab sisaldama:*

- asutuse ümberkorraldamise viisi viitega ühele käesoleva korra punkti 4.1 sätestatud alustest ja asutuse tegevuse lõpetamise põhjenduse ühel käesoleva korra punktis 5.1 nimetatud alusel,
- korraldust linnavalitsusele asutuse ümberkorraldamise alustamiseks või lõpetamiseks ja vastava komisjoni moodustamiseks jms.
- Asutuse ümberkorraldamiseks või tegevuse lõpetamiseks moodustatakse ümberkorraldamis- või likvideerimiskomisjon (edaspidi komisjon). Komisjoni koosseisu, töö alus-

tamise ja lõpetamise aja, töökorra ja kohustused kinnitab linnavalitsus korraldusega. Korralduse eelnõu valmistab ette asutust haldav ametiasutus.

- Komisjoni kuuluvad üldjuhul ümberkorraldatava või lõpetatava asutuse juht või tema poolt määratud töötaja, vähemalt kaks asutuse töötajat, sealhulgas raamatupidamise eest vastutav isik ja asjaajamise eest vastutav isik, üldjuhul asutust haldava ametiasutuse juht või tema poolt määratud ametiisik(ud), finantsspetsialist ja arhivaar.

#### **Tallinna näited:**

- Tallinna Linnavalikogu 13. novembri 2014 otsus nr 177 Lasnamäe Linnaosa Valitsuse hallatava asutuse **Lasnamäe Saun asutamine**.

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=129698&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_0kp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=129698&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_0kp)

Tallinna Linnavalitsuse 26. novembri 2014 määrus nr 72 **Lasnamäe Sauna põhimäärus:**

<https://www.riigiteataja.ee/akt/429112014027>

- Tallinna Linnavalikogu 29. mai 2014 otsus nr 87 Tallinna Spordi- ja Noorsooameti hallatava asutuse **Tondiraba Spordikeskus asutamine**.

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=128557&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_0kp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=128557&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_0kp)

Tallinna Linnavalitsuse 26. novembri 2014 määrus nr 72 **Tondiraba Spordikeskuse põhimäärus:**

<https://www.riigiteataja.ee/akt/414062014003>

- Tallinna Linnavalikogu 1. novembri 2012 otsus nr 149 **Kristiine Sotsiaalmaja ja Kristiine Sotsiaalkeskuse ümberkorraldamine Kristiine Sotsiaalmajaks**.

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=124239&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_0kp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=124239&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_0kp)

Väljavõtte otsusest: Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 34, Tallinna põhimääruse § 52 lg 7, Tallinna Linnavalikogu 19. juuni 2003 määrusega nr 39 kinnitatud "Ametiasutuste hallatavate asutuste asutamise, haldamise, ümberkorraldamise ja lõpetamise korra" p-de 1.5 ja 4.1.2 alusel ning tulenevalt vajadusest osutada efektiivsemalt sotsiaalteenuseid ja kasutada otstarbekamalt eelarvelisi vahendeid

1. Liita Kristiine Linnaosa Valitsuse hallatav asutus Kristiine Sotsiaalkeskus hallatava asutusega Kristiine Sotsiaalmaja ja lõpetada Kristiine Sotsiaalkeskuse tegevus alates 1. jaanuarist 2013.
2. Lugada Kristiine Linnaosa Valitsuse hallatava asutuse nimetuseks Kristiine Sotsiaalmaja.
3. Tallinna Linnavalitsusel korraldada ümber punktis 1 nimetatud asutuste tegevus ning moodustada **Kristiine Sotsiaalkeskuse likvideerimiskomisjon**.
4. Tallinna Linnavalitsusel kinnitada **Kristiine Sotsiaalmaja põhimäärus**.
  - Tallinna Linnavalitsuse 14. novembri 2012 korraldus nr 1577-k Kristiine Sotsiaalkeskuse **likvideerimiskomisjoni moodustamine**.

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=124333&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_0kp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=124333&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_0kp)

- Tallinna Linnavalitsuse 12. detsembri 2012 määrus nr 73 **Kristiine Sotsiaalmaja põhimäärus**. <https://www.riigiteataja.ee/akt/408022013092>
- Tallinna Linnavalitsuse 6. märtsi 2013 korraldus nr 296-k Kristiine Sotsiaalkeskuse **likvideerimismenetluse lõpparuande teadmiseks võtmine ja likvideerimiskomisjoni tegevuse lõpetamine**.

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=125142&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_ukp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=125142&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_ukp)

**Valla- või linnavalitsus kehtestab oma korraldusega valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 3 sätestatud<sup>56</sup>, sh võib linnavalitsus 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<sup>57</sup>. Volikogu revisjonikomisjonil on õigus kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse ametiasutuste hallatavate asutuse tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust<sup>58</sup>.

**Näide:** Tallinna Linnavalitsuse 6. aprilli 2011 määrus nr 52 Teenuse hinna kehtestamine linna asutustes<sup>59</sup>.

Määrusega kehtestatakse linna asutuste teenuse hinna (edaspidi hinna) kehtestamise, muutmise ja teenuse osutamise lõpetamise kord.

Hind kehtestatakse haldusaktiga järgmiselt:

- 1) ametiasutuse osutatava teenuse hinna kehtestab linnavalitsus korraldusega,
- 2) ametiasutuse hallatava asutuse osutatava teenuse hinna kehtestab ametiasutuse juht korralduse või käskkirjaga.

### 1.6.3 Valla/linna osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes

Vald või linn võib teenuste osutamiseks olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohast olulises **äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liikmeks**, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi<sup>60</sup>. **Lisaks võib vald või linn omandada aktsiad või osa seadusjärgse pärimisega.**

**Oluline on seejuures silmas pidada, et mingi ülesande (näiteks soojus- või veevastustuse või elamute haldamise) üleandmisel valla/linna enda poolt või koos teiste osanikega äriühingule (aktsiaseltsile või osäühingule) või sihtasutusele, jääb ikkagi vastavalt KOKS § 6-le vald või linn vastutama antud valdkonna eest oma elanike ja teiste isikute ees.**

<sup>56</sup> HMS § 5 lg 3 Menetlustoimingute sooritamise eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses.

<sup>57</sup> KOKS § 30 lg 3 ja 4

<sup>58</sup> KOKS § 48 lg 3 p 1

<sup>59</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/424042013059>

<sup>60</sup> KOKS § 35 Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes; KOFs § 16 lg 2 p 3-4; § 29 lg 9, § 37 lg 22 p 2 jm

Niisuguse osalemise otsustamine on igal konkreetsel juhul valla või linna enda otsustus. Seejuures tuleb kaaluda:

- kas plaanitavat tegevust saab või kas seda on efektiivsem teha mingis muus vormis (näiteks oma asutuse kaudu või lepingu alusel partneriga erasektorist),
- mis on võimalikud tulemused ühe või teise vormi valikul,
- kellega koos seda teha,
- missugune osa valla või linna varast sellesse ettevõtmisse suunata, missugused on edaspidised tulud ja kulud, sh tasud juhtorganite liikmetele,
- kes valla või linna poolt ja mis rollis on seotud edaspidi selle üle järelevalve teostamisega.

Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFS) täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

*Omavalitsustel on sageli osalus elamu- ja kommunaalmajanduse, mõnel pool ka ühistranspordi vmt valdkonna teenuseid osutavates äriühingutes (aktsiaseltsis või osaühingus).*

Näide: Tallinna Linnavolikogu 27.11.2008 määrus nr 39 Tallinna linna poolt aktsiaseltsi, osaühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu asutamise ja nendes osalemise kord<sup>61</sup>

- 100 % valla/linna osalus eraõiguslikus juriidilises isikus:  
Sihtasutuse, mille **ainuasutajaks** on vald või linn, samuti osaühingu või aktsiaseltsi, mille **ainsaks osanikuks või aktsionäriks on vald või linn**, asutamise, ühinemise, jagunemise ja ümberkujundamise ja lõpetamise otsustab ning põhikirja ja selle muudatused kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed nimetab, samuti muid **asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi teostab valla- või linnavalitsus**. Kui osaühingul ei ole nõukogu, nimetab valla- või linnavalitsus osaühingu juhatuse liikmed<sup>62</sup>.
- Valla/linna osalemine ühe liikmena eraõiguslikus juriidilises isikus:  
Kui sihtasutusel on **mitu asutajat** või kui äriühingus osaleb **lisaks linnale või vallale ka teisi osanikke või aktsionäre**, samuti juhul, kui vald või linn osaleb **liikmena mittetulundusühingus**, otsustab osalemise ja selle lõpetamise valla- või linnavolikogu. Muus osas teostab osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik.

Sihtasutuse või mittetulundusühingu, mille asutajaks on vald või linn, osaühingu või aktsiaseltsi, mille osanikuks või aktsionäriks on vald või linn ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse<sup>63</sup> § 2 p 9 tähenduses valla või linna valitseva mõju all oleva üksuse juhtorgani (juhatuse või nõukogu) liikmeks ei või olla isik:

- 1) kelle süüline tegevus või tegevusetus on kaasa toonud isiku pankroti;

61 <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062013107>

62 KOKS § 35 Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes.

63 KOFS § 2 p 9 sõltuv üksus – raamatupidamise seaduse mõistes kohaliku omavalitsuse üksuse otsese või kaudse valitseva mõju all olev üksus, mis on saanud kohaliku omavalitsuse üksuselt, riigilt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või eelnimetatud isikute valitseva mõju all olevatelt üksustelt üle poole tuludest või mis on saanud toetust ja renditulu kohaliku omavalitsuse üksustelt ja nende valitseva mõju all olevatelt üksustelt rohkem, kui 10 protsenti vastava aasta põhitegevuse tuludest.

- 2) kelle süüline tegevus või tegevusetus on kaasa toonud juriidilisele isikule antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise;
- 3) kellel on ärikeeld;
- 4) kelle süüline tegevus või tegevusetus on tekitanud kahju juriidilisele isikule;
- 5) keda on majandusalase, ametialase või varavastase kuriteo eest karistatud;
- 6) kellel on selle eraõigusliku juriidilise isikuga seotud olulised ärihuvid, mis väljenduvad muu hulgas olulise osaluse omamises selles juriidilises isikus väärtpaberituruse seaduse<sup>64</sup> tähenduses või kuulumises sellise äriühingu juhtorganisse, mis on selle eraõigusliku juriidilise isiku oluline kaupade müüja või ostja, teenuste osutaja või tellija.

Volikogu revisjonikomisjonil on õigus kontrollida ja hinnata kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust<sup>25</sup>.

## 1.7 Haldusmenetluse põhimõtted

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 2 lõike 1 kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingute sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. HMSi sätteid kohaldatakse haldusmenetlusele kohaliku omavalitsuse üksuses, arvestades KOKSi erisusi<sup>65</sup>.

Haldusmenetluse põhimõtted, millega tuleks kohaliku omavalitsuse töös arvestada, kuid mille sisu ei ole kirjas HMSis, on järgmised:

### Seaduslikkus

Haldusmenetluse läbiviimisel tuleb lähtuda Põhiseadusest ja teistest seadustest. Haldusmenetluse läbiviimisel tuleb austada põhiõigusi ja vabadusi (nt võrdse kohtlemise põhimõte). Haldusaktid ja määrused peavad põhinema Põhiseadusel ja seadustel. Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks volituse. Avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.

### Vormivabadus ja efektiivsus

Haldusmenetluse läbiviimisel tuleb täita menetlusökoonoomika eesmärki. Haldusmenetlus viiakse läbi võimalikult väikese ressursi kuluga ja võimalikult kiiresti. Haldusmenetlus ei tohi olla isikule koormav, tuleb vältida bürokraatiat.

### Uurimis põhimõte

Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel.

### Kaasamine

Haldusmenetlusesse tuleb kaasata kõik isikud, kelle õigusi või huve konkreetne menetlus võib puudutada. Haldusmenetlusesse tuleb kindlasti kaasata järgmised isikud:

- haldusakti andmist või toimingute sooritamist taotlev või halduslepingu sõlmimiseks ettepaneku teinud isik (taotleja);

<sup>64</sup> VPTS § 9

<sup>65</sup> KOKS § 1 lg 2

- isik, kellele haldusakt või toiming on suunatud või kellele haldusorgan on teinud ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks (adressaat);
- isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik);
- haldusorgan, mis peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks.

### **Ärakuulamine**

Haldusorgan peab andma võimaluse oma arvamuse ja vastuväidete esitamiseks enne haldusakti andmist ja enne menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi. Haldusmenetluse seaduses<sup>66</sup> on toodud erandid, millal võib haldusmenetluse läbi viia ilma menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata:

- 1) viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda;
- 2) menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks;
- 3) asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks;
- 4) arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki;
- 5) menetlusosaline ei ole teada või kui sooritav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid ja nende kindlaks tegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik;
- 6) haldusakt antakse üldkorraldusena või menetlusosaliste arv on suurem kui 50;
- 7) muudel seaduses sätestatud juhtudel.

Ärakuulamisõiguse mittevõimaldamine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata haldusakti sisule antavast hinnangust toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise.

### **Selgitamiskohustus**

Iga keskmine inimene peab aru saama. Haldusorgan peab selgitama menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil järgmisi asjaolusid:

- millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses;
- millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks;
- millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada;
- milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama;
- vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi.

### **Kaalutusõigus**

Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.

<sup>66</sup> HMS § 40 lg 3

Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

### **Avalikkus ja andmekaitse**

Haldusmenetlus on avalik. Haldusorgan hoolitseb haldusmenetlust käsitleva olulise teabe (dokumentide esitamise juhendid, näidisvormide täitmise juhendid, blanketid, selgitused jms) väljapaneku eest oma asukohas ning avaldab selle teabe oma ametlikul veebilehel, kui see on haldusorganil olemas.

Samas haldusorgan on kohustatud hoidma riigi- ja ärisaladust ning hoidma saladuses asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmed, sealhulgas eraelulised isikuandmed ning tuleb järgida isikuandmete töötlemise korda vastavalt isikuandmete kaitse seadusele.

### **Põhjendamise kohustus**

Kirjalikult peab põhjendama kirjalikku haldusakti ja soodustava haldusakti andmisest keeldumist. Põhjenduses peab ära märkima haldusakti faktilise ja õigusliku aluse. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Põhjendamiskohustus täidab haldusorgani enesekontrolli eesmärgi.

### **Hea halduse tava**

Kõiki haldusmenetluse põhimõtteid hõlmab hea halduse põhimõte, mida nimetatakse ka "moodsa halduse miinimumnõueteks". Hea haldus tähendab tõhusat haldust. Kui haldusorgan tagab menetlusosalise õigused, siis tagab ta sellega endale ka vajaliku informatsiooni, mis omakorda võimaldab vastu võtta sisuliselt õige otsuse. Hea halduse põhimõtet ei ole Eesti õiguses otsesõnu kehtestatud, kuid Riigikohus on oma lahendites sellest põhimõttest lähtunud. Samuti on õiguskantsler viidanud paljudes oma märgukirjades ja soovitustes hea halduse põhimõtte kohaldatavusele Eesti õiguses.

Hea halduse põhimõtet on otsesõnu nimetatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Seal on toodud näidisloetelu, mida see põhimõte endas hõlmab:

- 1) erapooletus ja õiglus,
- 2) mõistlik aeg,
- 3) ärakuulamisõigus,
- 4) õigus tutvuda andmetega,
- 5) põhjendamine,
- 6) kahju hüvitamine,
- 7) keeleõigus.

Euroopa Nõukogu on head haldust defineerinud järgmiselt: „Kui ametnik käitub viisil, mis vastab suhetes kodanikega nende õiguspärastele ja mõistlikele ootustele, siis on see tõendiks heast haldusest.” (02.03.2005, CJ\_DA (2005)).



## 2. Volikogu valimised

### 2.1 Volikogu moodustamine<sup>67</sup>

Volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määrab volikogu oma otsusega 90. päeval enne valimispäeva ja avalikustab otsuse kolme tööpäeva jooksul, arvates otsuse vastuvõtmise päevast.

Volikogu liikmete arv peab olema paaritu number. **Volikogus peab olema vähemalt seitse liiget.** Liikmete arv määratakse rahvastikuregistri andmete põhjal, lähtudes valla- või linnalinnaelanike 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;
- 5) üle 300 000 elaniku – vähemalt 79-liikmeline volikogu.

Volikogu valitakse salajasel hääletamisel kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel **neljaks aastaks**. Hääletamine on salajane. Viimased kohaliku omavalitsuse valimised olid Eestis 13. oktoobril 2013. aastal

Volikogu uue koosseisu ja tema liikmete volitused **algavad** ning volikogu eelmise koosseisu ja tema liikmete volitused **lõpevad valimistulemuste väljakuulutamise päevast**.

Valituks osutunud kandidaat, kes valimistulemuste väljakuulutamise ajal on volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis, peab viie tööpäeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates teavitama valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda<sup>68</sup>.

Volikogu valimisi korraldavad järgmised valimiskomisjonid:

- 1) Vabariigi Valimiskomisjon
- 2) maakonna valimiskomisjonid

*Maakonna valimiskomisjoni ülesanne on juhendada valla ja linna valimiskomisjone ning jaoskonnakomisjone, valvata nende tegevuse järele ning täita muid käesolevast seadusest tulenevaid ülesandeid.*

*Tallinnas ja Tartus täidavad maakonna valimiskomisjoni ülesandeid linna valimiskomisjonid.*
- 3) valla ja linna valimiskomisjonid
- 4) jaoskonnakomisjonid
- 5) elektroonilise hääletamise komisjon

<sup>67</sup> KOKS § 16 Volikogu moodustamine, KOVVS § 7 Volikogu liikmete arvu määramine

<sup>68</sup> KOVVS § 68 lg 31 Volikogu liikmete registreerimine ja nende volituste algamine

## 2.2 Valimisringkonnad<sup>69</sup>

Volikogu moodustab valla või linna territooriumil kohaliku volikogu valimisteks **ühe valimisringkonna**. Valimisringkonnad moodustatakse hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva volikogu otsusega, kus lisaks otsusele valimisringkondade moodustamise kohta määratakse nende numeratsioon, piirid ning mandaatide arv igas ringkonnas.

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. Sel juhul moodustatakse valimisringkonnad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste kaupa;
- 3) ühinemise tulemusel moodustuvast kohaliku omavalitsuse üksuses;
- 4) kohaliku omavalitsuse üksuses, milles on moodustatud osavallad või linnaosad.

Üle 300 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses (Tallinnas) moodustab volikogu kaheksa valimisringkonda (linnaositi).

## 2.3 Mandaadid

Mandaatide arv moodustatavates valimisringkondades ei või olla väiksem kui kolm. Mandaatide arv igas ringkonnas määratakse 90. päeval enne valimispäeva volikogu otsuses valimisringkondade moodustamise kohta.

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 jagatakse käesoleva lõike punktis 1 nimetatud tehte tulemusena saadud arvuga;
- 3) iga valimisringkond saab mandaate vastavalt käesoleva lõike punkti 2 kohase tehte tulemusena saadud arvu täisosale;
- 4) käesoleva lõike punkti 3 alusel jaotamata jäänud mandaadid jaotatakse suurimate jääkide põhimõttel, lähtudes käesoleva lõike punktis 2 nimetatud tehete tulemusena saadud arvude murdosadest.

Mitme valimisringkonnaga kohaliku omavalitsuse üksuses jaotatakse pool mandaatidest valimisringkondade vahel võrdselt, arvestades põhimõtet, et ringkonnamandaatide arv on valimisringkondade arvuga jagunev väikseim täisarv, mis on vähemalt pool kõigist mandaatidest. Ülejäänud mandaadid jaotatakse eeltoodud punktides 1–4 ettenähtut järgides.

## 2.4 Valimisjaoskonnad

Hääletamise korraldamiseks moodustatakse valimisringkonna territooriumil valimisjaoskonnad.

---

<sup>69</sup> KOVVS § 8. Valimisringkondade moodustamine

Valimisjaoskonnad on alalised. Riigikogu valimistel, kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, Euroopa Parlamendi valimistel ning rahvahääletusel korraldatakse hääletamine samades valimisjaoskondades, kui valla- või linnavalitsus ei määra teisiti.

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<sup>70</sup>,
- 5) valimisjaoskond, kus saavad hääletada valijad, kelle elukoha andmed selles vallas või linnas on rahvastikuregistrisse kantud valla või linna, Tallinnas linnaosa täpsusega.

Nimetatud 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.

## 2.5 Valla/linna valimiskomisjon

Valla ja linna valimiskomisjonil on kuni seitse liiget, kes nimetatakse hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva volikogu otsusega valla- või linnasekretäri ettepanekul. Valla ja linna valimiskomisjoni esimees on valla- või linnasekretär. Volikogu nimetab valla- või linnasekretäri ettepanekul ka kuni kaks asendusliiget, kes komisjoni volituste ajal volikogu määratud järjekorras asuvad nende komisjoniliikmete, kelle volitused on peatunud või lõppenud, asemele.

Valla ja linna valimiskomisjoni aseesimehe valib komisjon oma liikmete hulgast.

Valla ja linna valimiskomisjoni asjaajamise ja tehnilise teenindamise tagab valla- või linnavalitsus.

Valla ja linna valimiskomisjoni asukoha määrab valla- või linnavalitsus ning avalikustab selle.

Valla ja linna valimiskomisjon määrab oma tööaja ning avalikustab selle. Ajavahemikus kandidaatide registreerimiseks esitamise algusest kuni kandidaatide registreerimiseni peab valimiskomisjon töötama igal tööpäeval.

Valla ja linna valimiskomisjoni ülesanne on registreerida käesoleva seaduse nõuete kohaselt esitatud kandidaadid, teha kindlaks valla või linna hääletamis- ja valimistulemused, juhendada jaoskonnakomisjone ning täita muid seadustest tulenevaid ülesandeid.

Valla ja linna valimiskomisjoni pädevuses olevate üksikküsimuste lahendamiseks võtab valimiskomisjon vastu otsuseid. Otsusele kirjutab alla komisjoni esimees. Otsus jõustub allakirjutamisega.

---

<sup>70</sup> KOVVS § 47. Väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda toimuva eelhääletamise erisused

## 2.6 Volikogu liikmete registreerimine ja nende volituste algamine

Valituks osutunud kandidaat, kes valimistulemuste väljakuulutamise ajal on volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis, peab **kolme tööpäeva jooksul** valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates teavitama valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda<sup>71</sup>.

### Valla ja linna põhimääruses tuleb sätestada<sup>72</sup>

- volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise kord, volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord;
- valitsuse moodustamise kord, vallavanema või linnapea valimise kord, valitsuse pädevus;
- valla või linna ametiasutuste moodustamise kord.

Näiteks:

### *Tallinna põhimääruses sätestatakse*

§ 30 Linnavolikogu esimehe valimise kord

§ 30<sup>1</sup> Linnavolikogu aseesimehe (aseesimeeste) valimise kord

§ 31<sup>3</sup> Linnavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord

§ 32 Linnavolikogu revisjonikomisjoni moodustamine

Järgnevalt mõned näited vastavatest Tallinna Linnavolikogu ja Linnavalitsuse vastavatest otsustest:

## TALLINNA LINNAVOLIKOGU

### OTSUS

Tallinn

13. juuni 2013 nr 85

### *Tallinna Linnavolikogu järgmise koosseisu liikmete arvu ja 2013. aasta valimisteks valimisringkondade arvu, piiride ja mandaatide arvu kindlaksmääramine*

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 12 ja p 13 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lg 2 p 5, lg 3, § 8 lg 1, lg 4, lg 5 ja lg 6 ning § 9 alusel*

1. Määrata Tallinna Linnavolikogu järgmise koosseisu liikmete arvuks 79 liiget.

2. Moodustada Tallinna Linnavolikogu 2013. aasta valimisteks 8 valimisringkonda, määrata kindlaks valimisringkondade numeratsioon, piirid ja jaotada mandaadid igas valimisringkonnas alljärgnevalt:

<sup>71</sup> KOVVS § 68 lg 31 – seadusemuudatusega 18.02.2015 lühendati teavitamise aega viielt tööpäevalt kolmele

<sup>72</sup> KOKS § 8 Valla ja linna põhimärus

2.1 valimisringkond nr 1 - Haabersti linnaosa. Valimisringkonna piirideks on Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996 määrusega nr 27 kinnitatud Tallinna põhimääruse lisas 7 toodud linnaosa piirid ja valimisringkonnas on 9 mandaati;

2.2 valimisringkond nr 2 - Kesklinna linnaosa. Valimisringkonna piirideks on Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996 määrusega nr 27 kinnitatud Tallinna põhimääruse lisas 8 toodud linnaosa piirid ja valimisringkonnas on 10 mandaati;

3. Tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 18. juuni 2009 otsus nr 142 „Tallinna Linnavolikogu järgmise koosseisu liikmete arvu ja 2009. aasta valimisteks valimisringkondade arvu, piiride ja mandaatide arvu kindlaksmääramine”.

4. Tallinna linna valimiskomisjonil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid.

5. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, Tallinn 15082) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

## TALLINNA LINNAVALITSUS

### MÄÄRUS

Tallinn

28. august 2013 nr 150

#### **Valimisjaoskondade moodustamine**

Määrus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 10 lg 2 ja § 47 lg 2 alusel.

§ 1. Moodustada 2013. aasta Tallinna Linnavolikogu valimise läbiviimiseks Tallinna linna haldusterritooriumil 97 valimisjaoskonda ja määrata nende numeratsioon ja piirid ning jaoskonnakomisjonide asukohad vastavalt lisale.

§ 2. Määrata valimisjaoskondadeks, kus saavad hääletada valijad väljaspool oma elukohajärgset jaoskonda:

- 1) Haabersti linnaosas valimisjaoskonnad nr 6 ja 7;
- 2) Kesklinna linnaosas valimisjaoskonnad nr 10, 16 ja 17;
- 3) Kristiine linnaosas valimisjaoskond nr 23;
- 4) Lasnamäe linnaosas valimisjaoskonnad nr 33, 35, 45, 48 ja 51;
- 5) Mustamäe linnaosas valimisjaoskonnad nr 55, 58 ja 61;
- 6) Nõmme linnaosas valimisjaoskonnad nr 68 ja 69;
- 7) Pirita linnaosas valimisjaoskond nr 81;

8) Põhja-Tallinna linnaosas valimisjaoskonnad nr 86, 88 ja 92.

§ 3. Määrata valimisjaoskondadeks, kus saavad hääletada valijad, kelle elukoha andmed Tallinnas on kantud rahvastikuregistrisse linnaosa täpsusega:

- 1) Haabersti linnaosas valimisjaoskond nr 6;
- 2) Kesklinna linnaosas valimisjaoskond nr 17;
- 3) Kristiine linnaosas valimisjaoskond nr 23;
- 4) Lasnamäe linnaosas valimisjaoskond nr 33;
- 5) Mustamäe linnaosas valimisjaoskond nr 55;
- 6) Nõmme linnaosas valimisjaoskond nr 69;
- 7) Pirita linnaosas valimisjaoskond nr 82;
- 8) Põhja-Tallinna linnaosas valimisjaoskond nr 92.

§ 4. Määrata valimisjaoskonnad, kes korraldavad lisaks eelhääletamisele hääletamist ainult valija asukohas:

- 1) Kesklinna linnaosas valimisjaoskonnad nr 13 ja 20;
- 2) Kristiine linnaosas valimisjaoskond nr 25;
- 3) Lasnamäe linnaosas valimisjaoskond nr 49;
- 4) Mustamäe linnaosas valimisjaoskonnad nr 59 ja 60;
- 5) Nõmme linnaosas valimisjaoskond nr 74.

§ 5. [Käesolevast tekstist välja jäetud]

§ 6. Tallinna Linnakantseleil avalikustada paragrahvides 1–4 loetletud andmed enne valimisi.

Taavi Aas

Abilinnapea linnapea ülesannetes

Toomas Sepp

Linnasekretär

# TALLINNA LINNAVOLIKOGU

## OTSUS

Tallinn

19. september 2013 nr 140

### **Jaoskonnakomisjonide moodustamine ja liikmete nimetamine**

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 21 lg 1 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 13 alusel, kooskõlas Tallinna Linnavalitsuse 28. augusti 2013 määrusega nr 150 „Valimisjaoskondade moodustamine” ja arvestades linnasekretäri ja erakondade ettepanekuid:

1. Moodustada 20. oktoobril 2013 Tallinna Linnavolikogu valimise läbiviimiseks Tallinna linna haldusterritooriumil 97 jaoskonnakomisjoni ning nimetada nende esimehed, liikmed ja asendusliikmed vastavalt lisale.
2. Tallinna linna valimiskomisjonil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid ja Tallinna veebilehel.
3. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvoates otsuse teatavakstegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

Tallinna Linnavolikogu 19. septembri 2013  
otsuse nr 140  
LISA

### **Jaoskonnakomisjonid Tallinna Linnavolikogu 2013. aasta valimistel**

Haabersti linnaosa

Jaoskonnakomisjon nr 1

Komisjoni esimees: Natalja Goliusova;

komisjoni liikmed: Salme Kümnik, Janika Lindpere, Linda Riisalu, Niina Sidorenko, Natalia Tšesnokova, Kairit Vellak;

asendusliikmed: Erika Jalakas, Inna Mištšenko, Galina Rammul, Ljudmilla Zenzina, Tatjana Zjuzina, Albina Trutneva.

## **2.7 Näiteid volikogu uue koosseisu tegevuse alustamisel**

Vt ka 5 Volikogu istung

5.11 Uue volikogu tööle rakendamine

5.11.1 volikogu I istung

5.11.2 Volikogu II istung

*Tallinna linna valimiskomisjoni 28.10.2013 koosoleku protokoll* päevakorrapunkt 1

### **Linnavolikogu liikmete registreerimine:**

TALLINNA LINNA VALIMISKOMISJON

#### ***Koosoleku protokoll***

Tallinn 28. oktoober 2013 nr 31

Algus kell 09:30 ja lõpp kell 10:30

*Koosoleku juhataja: komisjoni esimees Toomas Sepp*

*Protokollija: Heiki Soome*

*Võtsid osa komisjoni liikmed Martin Gasman, Andres Hiie, Katri Koitver, Mart Külvi, Anu Luiga, Madis Meristo,*

*Hilja-Anne Merzin, Anne Nurk, Väino Olev, Kersti Põierpaas, Toomas Sepp, Heiki Soome.*

*Puudusid: Birgit Mihhailov.*

*Külalised: Mari Roots, Merli Toomast, Üllar Meristo, Alar Rästa, Toomas Pirn.*

*Päevakorra arutelu. Koosoleku juhataja tutvustas päevakorra projekti (lisatud).*

*Hääletamisel (12 poolt, vastu ei ole, erapooletuid ei ole ) kinnitati järgmine päevakord:*

- 1. Volikogu liikmete registreerimine*
- 2. Volikogu asendusliikmete registreerimine*
- 3. Lisamandaatide registreerimine*
- 4. Tallinna Linnavolikogu kokkukutsumine ja edasine tegevuskava*
- 5. Valimiskomisjoni tasustamine*
- 6. Kohapeal algatatud asjad*

#### **1. Volikogu liikmete registreerimine**

*Ettekandja: Toomas Sepp*

*Arvestades 20. oktoobri 2013 valimistulemust, registreerida Tallinna Linnavolikogu liikmed ja avaldada otsus ajalehes Eesti Päevaleht 30. oktoobril 2013. Halduskorralduse büroo koostab ja Raepress avaldab teate nende volikogu liikmete kohta, kes tulevad I volikogu istungile.*



Arvestades 20. oktoobri 2013 valimistulemust, registreerida Tallinna Linnavolikogu liikmed ja avaldada otsus ajalehes Eesti Päevaleht 30. oktoobril 2013. Halduskorralduse büroo koostab ja Raepress avaldab teate nende volikogu liikmete kohta, kes tulevad I volikogu istungile.

Otsustati: Hääletamisel (12 poolt, vastu ei ole, erapooletuid ei ole) toetada eelnõu.

## **2. Volikogu asendusliikmete registreerimine**

Ettekandja: Toomas Sepp

Arvestades 20. oktoobri 2013 valimistulemust, registreerida Tallinna Linnavolikogu asendusliikmed.

Arvestades 20. oktoobri 2013 valimistulemust, registreerida Tallinna Linnavolikogu asendusliikmed.

Otsustati: Hääletamisel (12 poolt, vastu ei ole, erapooletuid ei ole) toetada eelnõu.

## **3. Lisamandaatide registreerimine**

Ettekandja: Toomas Sepp

Arvestades 20. oktoobri 2013 valimistulemust, registreerida Tallinna Linnavolikogu lisamandaadid

Arvestades 20. oktoobri 2013 valimistulemust, registreerida Tallinna Linnavolikogu lisamandaadid

Otsustati: Hääletamisel (12 poolt, vastu ei ole, erapooletuid ei ole) toetada eelnõu.

## **4. Tallinna Linnavolikogu kokkukutsumine ja edasine tegevuskava**

Ettekandja: Toomas Sepp

Kutsuda kokku Tallinna Linnavolikogu uue koosseisu I istung 7. novembril kl 16 Tallinna Linnavolikogu saalis Vana-Viru 12.

Kutsuda kokku Tallinna Linnavolikogu uue koosseisu I istung 7. novembril kl 16 Tallinna Linnavolikogu saalis Vana-Viru 12.

Otsustati: Hääletamisel (12 poolt, vastu ei ole, erapooletuid ei ole) toetada eelnõu.

## **5. Valimiskomisjoni tasustamine**

Ettekandja: Toomas Sepp

Otsustati valimiskomisjoni liikmete ja valimiskomisjoni töös osalenute tasustamine oktoobrikuus.

Otsustati valimiskomisjoni liikmete ja valimiskomisjoni töös osalenute tasustamine oktoobrikuus.

Otsustati: Hääletamisel (12 poolt, vastu ei ole, erapooletuid ei ole) toetada eelnõu.

## **6. Kohapeal algatatud asjad**

Ettekandja: Toomas Sepp

Kohapeal algatatud asjana määrati järgmise valimiskomisjoni koosoleku ajaks 5. november 2013 kl 15.

Kohapeal algatatud asjana määrati järgmise valimiskomisjoni koosoleku ajaks 5. november 2013 kl 15.

Otsustati: Häälteenamusega (12 poolt, vastu ei ole, erapooletuid ei ole).

Toomas Sepp  
Komisjoni esimees

Heiki Soome  
Protokollija

Tallinna linna valimiskomisjoni otsus **Tallinna Linnavolikogu kokkukutsumiseks:**

TALLINNA LINNA VALIMISKOMISJON  
OTSUS

Tallinn

28. oktoober 2013 nr 26

**Tallinna Linnavolikogu kokkukutsumine**

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 18 lg 3, § 68 lg 5 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 43 lg 1 ning § 44 lg 3 alusel

Tallinna Linna Valimiskomisjon

o t s u s t a b:

1. Kutsuda kokku Tallinna Linnavolikogu uue koosseisu esimene istung 7. novembril 2013 kell 16:00 Tallinna Linnavolikogu saalis aadressil Vana-Viru 12.

2. Esitada istungile järgmine päevakord:

2.1 Tallinna Linnavolikogu esimehe valimine;

2.2 Tallinna Linnavolikogu aseesimeeste arvu määramine;

2.3 Tallinna Linnavolikogu aseesimehe (aseesimeeste) valimine;

2.4 Tallinna Linnavalitsuse lahkumispalve ärakuulamine.

3. Edastada otsus valitud linnavolikogu liikmetele erakonna volitatud esindajate kaudu ja Tallinna Linnavolikogu Kantseleile.

4. Avaldada Tallinna Linnavolikogu uue koosseisu esimese istungi kokkukutsumise teade ajalehes „Eesti Päevaleht“ 30. oktoobril 2013 ja Tallinna veebilehel.

5. Otsus jõustub allakirjutamisel.

6. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 65 alusel võib huvitatud isik esitada otsuse peale kaebuse Vabariigi Valimiskomisjonile. Kaebus esitatakse Vabariigi Valimiskomisjonile otsuse tegemisest alates kolme päeva jooksul linna valimiskomisjoni kaudu.

Toomas Sepp

Komisjoni esimees

### 3. Volikogu liige

#### 3.1 Volikogu liikme staatus, õigused ja kohustused

Volikogu liige on isik, kes on osutunud valituks vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele<sup>73</sup>.

Volikogu valitakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel neljaks aastaks. Hääletamine on salajane. Volikogu uue koosseisu ja tema liikmete volitused algavad ning volikogu eelmise koosseisu ja tema liikmete volitused lõpevad valimistulemuste väljakuulutamise päevast<sup>74</sup>. Igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni<sup>75</sup>.

Volikogu liige juhindub seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest. Volikogu liikme tegevus oma volituste täitmisel on **avalik**.

Volikogul on õigus maksta oma liikmetele **tasu volikogu tööst osavõtu eest ja hüvitust** volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest esitatud dokumentide alusel volikogu kehtestatud määras ja korras.

Volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb **toimingupiirang** korruptsioonivastases seaduses sätestatu kohaselt<sup>76</sup>. Ülaltoodud 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

*Riigikohtu otsuses nr 3-3-1-3-03<sup>77</sup> leiti, et KOKS § 17 lg 5<sup>78</sup> nõuab huvide konflikti korral volikogu liikme taandumist nii küsimuse arutamisest kui ka otsustamisest. Volikogu otsus kujuneb arutelu tulemusena, mistõttu asjast huvitatud isikute osalemine küsimuse arutamisel võib mõjutada otsuse tulemust. Riigikohus on pidanud vajalikuks rõhutada, et diskretsiooniotsuste korral on õiglasel menetlusel tavalisest olulisem roll. Pädeva organi liikme isiklik huvi asjas võib menetlusnormide rikkumise korral viia diskretsiooniveani.*

Volikogu liikme **võib saata teenistuslähetusse** volikogu kehtestatud korras. Volikogu liikme lähetuskulud hüvitatakse avaliku teenistuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Lisaks KOKSis toodud volikogu liikme õigustele ja kohustustele (nt saada tasu volikogu tööst osavõtu eest ja hüvitust volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest esitatud dokumentide alusel, kui volikogu on sellise korra kehtestanud jms), võiksid need ja ka muud õigused ja kohustused valla või linna põhimääruses selguse huvides kirjas olla.

73 KOKS § 17 Volikogu liige

74 KOKS § 16 lg 1 ja 4 Volikogu moodustamine

75 KOKS § 17 ja § 47 lg 1 Volikogu komisjonid

76 KVS § 11 Toimingupiirangud

77 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-3-03>

78 KOKS § 17 lg 5 Volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastases seaduses sätestatu kohaselt.

## Tallinna näitel on volikogu liikmel õigus<sup>79</sup>:

- 1) algatada linnavolikogu õigusakte ja teha ettepanekuid linnavolikogu istungil arutatavate küsimuste kohta;
- 2) seada üles kandidaadi linnavolikogu poolt valitavale, kinnitavale või määratavale kohale;
- 3) esitada linnavolikogu menetluses olevate eelnõude täiendus- ja muudatusettepanekuid;
- 4) esitada oma kandidatuur komisjoni ja töörühma liikmeks;
- 5) saada linnavolikogu, linnavalitsuse ja linnaosade valitsuste õigusakte, linna ametiasutuste dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud;
- 6) saada oma kirjalikule küsimusele vastus linnavalitsuselt või linna ametiasutuselt 10 tööpäeva jooksul küsimuse esitamisest arvates.

See õigus ei laiene märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (MSVS) § 5 lõikele 9<sup>80</sup>:

1. Riigikohtu lahendis 3-3-1-55-04<sup>81</sup> leidis Riigikohus, et kui isik küsib kohaliku omavalitsuse ametiasutuselt teavet sama omavalitsusüksuse volikogu liikmena, **ei saa seda käsitleda teabenõudena** avaliku teabe seaduse tähenduses. Volikogu liiget ei saa sellises olukorras pidada igapäheks AvTS § 1 mõttes, kellele tuleb selle seaduse alusel tagada juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ja luua võimalus kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel on seadusest tulenevad õigused ja kohustused, mille täitmiseks ongi KOKS §-s 26 ette nähtud juurdepääs teabele kohaliku omavalitsuse asutuses. Taolistele juhtudele Avaliku teabe seadus ei laiene. Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et **suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega**. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse.
2. Riigikohtu lahendis 3-3-1-74-08<sup>82</sup> leidis Riigikohus, et kohaliku omavalitsuse volikogu liige ei ole iga suvaline isik PlanS § 26 lg 1 tähenduses.

§ 26 lg 1 Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on **igal isikul** õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestami-

79 Tallinna põhimäärus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

80 MSVS § 5 lõige 9 Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisest võib loobuda, kui:

- märgukiri või selgitustaotlus ei ole esitatud eesti keeles ja sel juhul vastamisest loobumisel nõuab adressaat märgukirja või selgitustaotluse esitajalt koheselt märgukirja või selgitustaotluse tõlget eesti keelde (keeleseadus § 12);
- märgukirja või selgitustaotluse sisu ei ole loetav või arusaadav;
- selgitustaotlusele vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu asutuse või organi töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi,

Kahes viimasel punktis toodud asjaoludel vastamisest loobumisel edastatakse märgukirja või selgitustaotluse esitajale viivitamata sellekohane teade. Teates näidatakse ära, milliste puuduste kõrvaldamisel oleks võimalik märgukirjale või selgitustaotlusele vastata.

81 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-55-04>

82 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-74-08>

*sest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi<sup>83</sup>.*

Ta on asja otsustanud organi liige, seega samuti asja otsustajate hulgas. Tal on laiemad võimalused otsustusprotsessi sekkuda kui üldsuse esindajatel. **Volikogu liige võib volikogu otsuse vaidlustada üksnes juhul, kui see rikub tema subjektiivseid õigusi.**

7) esineda linnavolikogu istungil avaldusega, protestiga, sõnavõtuga, repliigiga ja esitada küsimusi;

8) esitada arupärimisi linnapeale ja linnavalitsuse liikmetele;

9) kuuluda halduskogu koosseisu Tallinna põhimääruse<sup>84</sup> § 90 sätestatud korras;

10) kasutada linnaosa valitsuse ruume linnaelanike vastuvõtuks ja saada tehnilist abi selle korraldamiseks;

11) tasuta informeerida valla- või linnaelanikke valla või linna kantselei kaudu volikogu liikme vastuvõtuajast ja kohast;

12) saada tasu linnavolikogu tööst osavõtu eest ja hüvitust linnavolikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest esitatud dokumentide alusel linnavolikogu kehtestatud määras ja korras.

### **3.2 Volikogu liikme volituste peatumine, lõppemine, tagasiastumine, asendusliige ja volituste taastumine**

**Volikogu liikme volituste peatumine<sup>85</sup>** tähendab volikogu liikme ajutist vabanemist volikogu liikme ülesannete täitmisest. Volitused peatatakse valimiskomisjoni otsusega (need ei peatu allpool loetletud sündmuste saabumisel automaatselt):

1) kui volikogu liige **on samas vallas või linnas** valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks **või nimetatud ametisse** palgaliseks valitsuse liikmeks; 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 või Vabariigi Valitsuse liikme volituste täitmise ajaks kuni Riigikogu või Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni;

3) tema **avalduse alusel** selles näidatud tähtajaks, mis ei või olla lühem kui kolm kuud;

4) kui ta on **puudunud** volikogu istungitelt **kolme järjestikuse kuu jooksul**, arvestamata kuid, millal volikogu istungeid ei toimunud;

5) ajaks, kui ta viibib aja-, asendus- või reservteenistuses.

Volikogu liikme volituste peatumise vormistab neil alustel valla- või linnasekretäri ettepanekul valla või linna valimiskomisjon<sup>86</sup>.

83 PlanS, kehtib kuni 31.06.2015 <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014097>

84 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

85 KOKS § 19 Volikogu liikme volituste peatumine – uus redaktsioon 18.02.2015 muudatustega, mille kohaselt volikogu liikme volitused ei peatu, vaid peatatakse valimiskomisjoni otsusega

86 KOKS § 19 lg 3

## **Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega<sup>87</sup>:**

1) volikogu tegutsemisvõimetuks osutumise<sup>88</sup>;

1<sup>1</sup>) korraliste valimiste vahelisel perioodil ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmete volituste algamisega;

2) tagasiastumisega;

3) isiku püsiva elukoha muutusega, kui **püsiv elukoht ei asu** Eesti rahvastikuregistri andmetel selles vallas või linnas;

4) Eesti kodakondsuse kaotamisega;

5) valimisega Vabariigi Presidendiks või Euroopa Parlamendi liikmeks, nimetamisega riigisekretäriks, riigikontrolöriks, õiguskantsleriks, maavanemaks, kohtunikuks või prokuröriks;

6) **nimetamisega sama valla või linna** kohaliku omavalitsuse **ametnikuks või töötamisega** sama valla või linna ametiasutuses **töölepingu alusel**. Seda piirangut ei kohaldata volikogu liikme suhtes, kelle volitused on peatunud seoses sellega, et ta on samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks. 22.03.2015 jõustunud varasemale samasisulisele Riigikohtu lahendile tuginedes tuleb isikut, kes on samaaegselt nii valitsuse liige kui ka ametnik (näiteks abivallavanem) käsitleda primaarsena kui valitsuse liiget ja sel juhul ei saa kohaldada volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise aluseid;

7) 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 mittevastavuse tõttu, kui Riigikohtule esitatud kassatsioonikaebust ei võetud menetlusse või Riigikohus on kaebuse läbi vaadanud ja rahuldamata jätnud;

8) teovõimetuks tunnistamisega valimisõiguse osas;

9) surmaga.

**Volikogu liikme volituste lõppemisel enne tähtaega seoses tagasiastumisega esitab volikogu liige avalduse ja ülaltoodud punktides 3–8 sätestatud juhul informatsiooni valla- või linnasekretärile.”**

*KOKSi § 18 lg-d 2 ja 3 reguleerivad toiminguid seoses volikogu liikme volituste lõppemise fakti väljaselgitamisega. Üldjuhul on volikogu liikme volituste lõppemise fakti väljaselgitamine tehtud valla- või linnasekretäri ülesandeks (v.a volikogu liikme tagasiastumine, millisel juhul esitab volikogu liige vastavasisulise avalduse valla- või linnasekretärile). Osal juhtudel on volituste lõppemise fakt lihtsasti tuvastatav või üldteada (volikogu tegutsemisvõimeetus, valimine Vabariigi Presidendiks, nimetamine riigisekretäriks jms). Samas eeldavad mitmed KOKSis sätestatud volikogu liikme volituste lõppemise alused sellise fakti kindlakstegemiseks valla- või linnasekretäri järjekindlat uurimistegevust. Arvestades valla- või linnasekretäri positsiooni ja ametiülesannete mahtu, ei ole siiski mõistlik, et suuremates kohalike omavalitsuste üksustes peab valla- või linnasekretär nimetatud faktide kindlakstegemiseks kulutama olulise osa oma tööajast. Seetõttu tõsteti ka volikogu liikmete endi vastutust, pannes neile kohustuse teavitada valla- või linnasekretäri volikogu liikmele teadaolevast volituste lõppemise faktist.*

87 KOKS § 18 Volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine

88 KOKS § 52 Volikogu tegutsemisvõimeetus

Volikogu liikmel on õigus volikogu määratud ametikohalt **tagasi astuda**<sup>89</sup>. Volikogu esimehe, volikogu aseesimehe, volikogu komisjoni esimehe, volikogu komisjoni aseesimehe, revisjonikomisjoni liikme tagasiastumise korral esitab ta avalduse valla- või linnasekretärile. Avalduse esitanu loetakse tagasi astunuks avalduses märgitud kuupäevast, mis ei või olla varasem kui järgmine tööpäev avalduse esitamisest. Valla- või linnasekretär teavitab kohe volikogu esimeest või tema asendajat. Avalduse esitanu peab esimesel võimalusel üle andma asjaajamisega ja ametiülesannete täitmiseiga seoses talle usaldatud vara.

*Näide: Viisakas oleks volikogule kiiresti teada anda oma tagasiastumisest. Tallinnas saadab linnavolikogu liige hiljemalt kolme tööpäeva jooksul asjaolu teatavaks saamisest linnasekretärile avalduse informatsiooniga temale teadaolevast volituste ennetähtaegse lõppemise või peatumise asjaolust*<sup>90</sup>.

### **Volikogu liikme volituste taastamine**<sup>91</sup>

Volikogu liige esitab volituste taastamiseks vastava avalduse valla- või linnasekretärile, kes edastab selle hiljemalt kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjonile. Avaldust ei pea esitama, kui volikogu liikme volitused on peatatud tema avalduse alusel selles näidatud tähtajaks.

Volikogu liikme volitused taastuvad ja teda asendanud volikogu liikme volitused lõpevad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest.

### **Volikogu asendusliige**<sup>92</sup>

Volikogu liikme volituste peatamise või lõppemise puhul astub volikogu liikme asemele volikogu asendusliige. Asendusliige määratakse **valimiskomisjoni otsusega** valimiskomisjoni kinnitatud asendusliikmete nimekirja alusel.

Volikogu liikme volituste lõppemisel enne tähtaega algavad asendusliikme volitused volikogu liikmena valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest.

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 volituste peatamise või lõppemise alased 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 KOKS § 18 1. lõikes või § 19 2. lõikes sätestatud asjaolude tõttu volikogu liige ei saa volikogu töös osaleda või on esitanud loobumisavalduse, määrab valimiskomisjon tema asemele kohe asendusliikme.

Valimisringkonnas valituks osutunud volikogu liikme asendusliikmeks on sama erakonna või valimisliidu samas valimisringkonnas kandideerinud esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat. Kui esimene asendusliige loobub või ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 18 1. lõikes või § 19 2. lõikes märgitud põhjustel, saab volikogu

89 KOKS § 46<sup>1</sup> Volikogu liikme tagasiastumine

90 Tallinna põhimäärus § 23 lg 2 Linnavolikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine, <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

91 KOKS § 201 Volikogu liikme volituste taastumine

92 KOKS § 20 Volikogu asendusliige

liikmeks järgmine sama erakonna või valimisliidu samas valimisringkonnas valimata jäänud kandidaat.

Kompensatsioonimandaadi alusel valituks osutunud volikogu liikme asendusliikmeks on sama erakonna või valimisliidu ülevallalises või -linnalises nimekirjas kandideerinud esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat. Kui esimene asendusliige loobub või ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 18 1. lõikes või § 19 2. lõikes märgitud põhjustel, saab volikogu liikmeks järgmine sama erakonna või valimisliidu samas ülevallalises või üle-linnalises nimekirjas valimata jäänud kandidaat.

Valimiskomisjon teavitab viivitamata asendusliiget õigusest saada volikogu liikme volitused. Asendusliige peab **kolme tööpäeva jooksul** teatise saamisest arvates teavitama kirjalikult valimiskomisjoni, kas ta soovib volikogu töös osaleda. See uus nõue kehtestati KOKSi muudatustega 18.02.2015.

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 mitme valimisringkonnaga kohaliku omavalitsuse üksuses ei ole valimisringkonnas samal erakonnal või valimisliidul rohkem asendusliikmeks registreeritud kandidaate, on asendusliikmeks sama erakonna või valimisliidu ülevallalises või -linnalises nimekirjas kandideerinud esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat. Kui erakonnal või valimisliidul pole ülevallalises või -linnalises nimekirjas rohkem registreeritud asendusliikmeid, saab volikogu liikmeks asendusliige, kes on määratud ülevalaliste või -linnaliste nimekirjade vahel jaotatud lisamandaadi alusel.

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.



### 3.3 Volikogu esimees, aseesimees<sup>93</sup>

Volikogu esimees valitakse volikogu liikmete hulgast. Volikogu esimees:

- 1) korraldab volikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab volikogu istungeid ning korraldab nende ettevalmistamist;
- 2) esindab valda või linna ja selle volikogu vastavalt seadusega, valla või linna põhimäärusega ning volikogu poolt antud pädevusele;
- 3) kirjutab alla volikogu poolt vastuvõetud määrustele ja teistele volikogu dokumentidele;
- 4) annab volikogu sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
- 5) täidab muid talle seaduse alusel ja valla või linna põhimäärusega pandud ülesandeid.

Volikogu esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad samaaegselt tema volikogu liikme volituste peatumisega või ennetähtaegse lõppemisega.

Volikogu esimehe rolli, sh tema poolt valla või linna esindamise ulatust täpsustatakse reeglina valla või linna põhimääruses või volikogu töökorras.

#### *Näide Tallinna põhimäärus<sup>94</sup>*

§ 4 lg 3 Tallinn kui kohalik omavalitsusüksus on avalik-õiguslik juriidiline isik, keda esindavad seaduste ja Tallinna põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires linnavolikogu, **linnavolikogu esimees**, Tallinna Linnavalitsus ja linnapea või nende poolt volitatud esindajad.

§ 20 lg 4 Linnavolikogu esindab ja tema tööd juhib **linnavolikogu esimees**, tema äraolekul **üks tema poolt määratud linnavolikogu aseesimeestest**.

#### § 29 Linnavolikogu esimees:

- 1) juhib linnavolikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab linnavolikogu istungeid, eestseisuse koosolekuid ning korraldab nende ettevalmistamist ja linnavolikogu õigusaktide eelnõude menetlemist;
- 2) esindab või volitab esindama Tallinna ja linnavolikogu vastavalt seadusega, käesoleva põhimäärusega ning linnavolikogu poolt antud pädevusele;
- 3) omab õigust nõuda kõigilt linna asutustelt vajalike dokumentide ärakirju ja informatsiooni linnavolikogu pädevusse kuuluvates küsimustes;
- 4) esitab linnavolikogule kinnitamiseks linnavolikogu kantselei struktuuri, teenistuskohdade koosseisu ja palgatingimused;
- 5) kirjutab alla linnavolikogu poolt vastuvõetud määrustele, otsustele ja teistele dokumentidele ning peab linnavolikogu nimel kirjavahetust;
- 6) korraldab linnavolikogu määruste ja otsuste täitmise kontrollimist;
- 7) annab linnavolikogu sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
- 8) määrab linnavolikogu õigusakti eelnõule üldjuhul linnavolikogu komisjonide hulgast juhtivkomisjoni ning vajadusel jaotab eelnõu komisjonide vahel ümber;
- 10) pikendab linnavolikogu õigusaktide eelnõude menetlemise tähtaega linnavolikogus;
- 11) esitab linnavolikogu istungile istungi päevakorra projekti;
- 12) omab õigust välja kuulutada linnavolikogu istungil täiendav vaheaeg;

93 KOKS § 42 Volikogu esimees

94 Tallinna põhimäärus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

13) täidab muid seaduse alusel ja käesoleva põhimäärusega talle pandud ülesandeid.

Linnavolikogu esimees määrab enda äraolekul ühe aseesimeestest käskkirjaga enda asendajaks. Asendajal on kõik linnavolikogu esimehe seadusest ja Tallinna õigusaktidest tulenevad õigused ja kohustused.

Juhul, kui linnavolikogu esimees ei saa oma ülesandeid istungil täita enesetaanduse või mõne muu põhjuse tõttu, määrab ta asendaja suuliselt. Sel juhul on asendaja pädevuses istungi juhatamine ning vastuvõetud määruste ja otsuste ning istungi protokollide allkirjastamine.

### 3.4 Volikogu liikmete töötasu, hüvitised, lähetused

Volikogul on õigus maksta oma liikmetele **tasu volikogu tööst osavõtu eest ja hüvitust** volikogu ülesannete täitmisel **tehtud kulutuste eest** esitatud dokumentide alusel volikogu kehtestatud määras ja korras.

Näide: Tallinna Linnavolikogu 20. veebruari 2014 määrus nr 4 Tallinna Linnavolikogu tööst osavõtu eest masktava tasu suurus ja maksmise kord<sup>95</sup>:

Volikogu **esimehe või ühe volikogu aseesimehe** ametikoht võib volikogu otsusel olla palgaline. Volikogu palgalisele esimehele või palgalisele aseesimehele **ei või maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega tema suhtes rakendada selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud**<sup>96</sup>.

Töötasu osas on neil seega sarnane seisund ametnikule.

Näited:

Tallinna Linnavolikogu 28. novembri 2013 otsus nr 186 Tallinna Linnavolikogu esimehele **palgalise ametikoha määramine**<sup>97</sup>.

Tallinna Linnavolikogu 19. detsembri 2013 otsus nr 210 Tallinna Linnavolikogu aseesimehele **hüvitise määramine**<sup>98</sup>.

## TALLINNA LINNAVOLIKOGU OTSUS

Tallinn

19. detsember 2013 nr 210

### Tallinna Linnavolikogu aseesimehele hüvitise määramine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 17 lg 4 ja § 22 lg 1 p 21, Tallinna põhimääruse § 26 lg 1 p 21 ning Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määruse nr 12 Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord § 3 alusel ning lähtudes Tallinna Linnavolikogu 7. novembri 2013 otsusest nr 170

95 <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014011>

96 KOKS § 17 Volikogu liige, lg 4

97 [https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=127140&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=127140&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp)

98 [https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=127309&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=127309&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp)

Maksta Tallinna Linnavolikogu aseesimehele Toivo Tootsenile hüvitist 60% aseesimehele ettenähtud töötasu määrast.

Otsus jõustub 1. jaanuaril 2014. Otsust rakendatakse tagasiulatuvalt 7. novembrist 2013.

Tallinna Linnavolikogu Kantseil teha otsus teatavaks otsuses nimetatud isikule.

Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

Volikogu palgalise esimehe või palgalise aseesimehe **põhipuhkuse kestus on 35** kalendripäeva ning neile kohaldatakse töölepingu seaduse §-des 54 ja 59–71 sätestatud puhkuseregulatsiooni<sup>99</sup>.

**Volikogu liikme võib saata teenistuselähetusse** kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kehtestatud korra alusel<sup>100</sup>.

*Näide: Tallinna Linnavolikogu 7. märtsi 2013 määrus nr 14 Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsuse liikmete teenistuselähetusse saatmise kord*<sup>101</sup>.

Volikogu liikme lähetuskulud hüvitatakse avaliku teenistuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras<sup>102</sup>. Ametniku teenistuselähetusse saatmise ja lähetuskulude hüvitamise, sealhulgas päevaraha määra ning päevaraha maksmise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

*Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 112 Ametniku teenistuselähetusse saatmise, lähetuskulude hüvitamise ning päevaraha maksmise tingimused ja kord ning päevaraha määr*<sup>103</sup>.

Volikogu ainupädevusse kuulub ka **vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvitise maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine**<sup>104</sup>. Seega ei saa valla- ega linnavalitsuse liikmetele maksta mingeid tasusid ega teha muid väljamakseid, kui nii pole otsustanud volikogu. Niisugune otsus võib olla ühekordne (Näiteks vallavanema premeerimine edukalt läbiviidud välisprojekti ees) või üldakt:

*Näiteks Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määrus nr 12 Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord*<sup>105</sup>:

#### **§ 4. Preemia ja toetuse määramine**

Lg 1 Linnavolikogu palgalisele esimehele või palgalisele aseesimehele ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele makstakse linna ametiasutuste teenistujatega samadel alustel preemiat

99 KOKS § 17 lg 4<sup>1</sup>

100 KOKS § 17 lg 4<sup>2</sup>

101 <https://www.riigiteataja.ee/akt/412032013106>

102 ATS § 44 Teenistuselähetusse saatmine ja lähetuskulude hüvitamine;

103 <https://www.riigiteataja.ee/akt/114052013004>

104 KOKS 22 lg 1 p 19

105 <https://www.riigiteataja.ee/akt/405032014075>

*kauaaegse linnateenistuse eest, lapse sünni toetust ning matusetootust vanema, abikaasa või lapse surma korral.*

*Lg 2 Linnavolikogu palgalisele esimehele või palgalisele aseesimehele ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata preemia ja toetuse määramise ning selle suuruse otsustab linnavolikogu. Muud preemiat või toetust, mida makstakse kõikidele teenistujatele ühesugustel alustel, makstakse ka linnavolikogu palgalisele esimehele või palgalisele aseesimehele ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele ilma linnavolikogu täiendava sellekohase otsuseta.*

### **§ 5. Hüvitise määramine**

*Lg 1 Linnavolikogu palgalisele esimehele või palgalisele aseesimehele ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele on mobiiltelefoni ametialane kasutamine limiitdivaba.*

## **3.5 Suhted tööandjaga**

**Tööandja** on kohustatud võimaldama **volikogu liikmel** osa võtta volikogu istungitest ja tema komisjonide koosolekutest ning täita volikogu antud ülesandeid<sup>106</sup>. Samas ei laiene see kohustus volikogu komisjoni liikme suhtes, kes ei ole volikogu liige.

### **Ravikindlustus**

Vastavalt ravikindlustuse seadusele (RaKS)<sup>107</sup> **on ravikindlustatud isikuks ka kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liige, kelle eest maksab sotsiaalmaksu kohalik omavalitsus.**

*Volikogu liikme kohta tuleb esitada vajalikud dokumendid haigekassale<sup>108</sup> kindlustuskaitse algamise kande tegemiseks seitsme kalendripäeva jooksul isiku ametikohale asumisest. Vastavalt sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 2 lõike 1 punktile 3 on ametnik sotsiaalmaksu tähenduses ka avaliku teenistuse seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud isik, sh ka kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liige. RaKS § 14 sätestab, et kui kindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide esitamiseks kohustatud isiku kohustuse nõuetekohase täitmise korral oleks kindlustuskaitset taotleval isikul tekkinud õigus saada ravikindlustushüvitust, peab kindlustuskaitset taotlevale isikule hüvitama ravikindlustushüvitise saamata jäämisest tekkinud kahju kohustuse rikkujat<sup>109</sup>.*

Kuigi volikogu ja volikogu liikme vahel puudub klassikaline teenistussuhe ja volikogu ei saa vaadelda nimetatud isikute tööandjana, ei ole seadusandja seni pidanud mõistlikuks teenistustlähetusse saatmise küsimuse lahendamiseks välja pakkuda uut regulatsiooni ja ATSi sellekohased sätted laienevad volikogu liikmetele.

**Kui volikogu liige saadetakse volikogu esimehe poolt teenistustlähetusse, siis on tegemist volikogu ülesannete täitmisega ja tööandja on kohustatud seda võimaldama.**

Volikogu liikmel on mõistlik siiski oma tööandjaga kokku leppida, kuidas parimal viisil neid kahte rolli ühendada.

<sup>106</sup> KOKS § 25 Tööandja kohustus volikogu liikme ees

<sup>107</sup> RaKS § 5 lg 2 p 2

<sup>108</sup> RaKS § 6 lõike 1 alusel

<sup>109</sup> Sotsiaalministeeriumi kirjast 04.04.2014 nr 1.5-1.2./634-4 Kuusalu vallavolikogu esimehele

### 3.6 Huvide deklareerimine

Deklaratsiooniga avaldab **selleks kohustatud ametiisik** (edaspidi *deklarant*) andmed temale kuuluva vara ja muude asjaolude kohta eesmärgiga teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks.

Alates 1. jaanuarist 2014 toimub huvide deklareerimine elektrooniliselt. Deklaratsioon esitatakse huvide deklaratsioonide registrile. Registrit peetakse e-maksuameti/e-tolli keskkonnas (<http://www.emta.ee>) ja on kasutajatele kättesaadav selle kaudu. Deklaratsiooni esitamiseks tuleb ennast identifitseerida ID kaardi abil.

**Korruptsioonivastasesest seadusest (KVS) tulenevalt peavad** kohalike omavalitsuste osas deklaratsiooni esitama<sup>110</sup>:

- 1) volikogu liige,
- 2) valla- või linnavalitsuse liige,
- 3) osavalla või linnaosa vanem,
- 4) valla või linna ametiasutuse juht.

**Lisaks võimaldab** uus KVS kohaliku omavalitsuse volikogul **kehtestada deklaratsiooni esitamise kohustuse ka teiste ametiisikute kategooriate suhtes**<sup>111</sup>. Silmas tuleb pidada, et deklaratsiooni esitamise kohustuse saab seada vaid juhul, kui ametiisikul on pädevus käsutada avalikku vahendit või viia läbi süüte- või haldusmenetlust ning korruptsiooniohu vältimiseks puuduvad tõhusamad vahendid.

*Näiteks Tallinna puhul on lisaks KVS-i § 13 lõike 1 punktis 2 nimetatud deklarantidele kehtestatud volikogu poolt huvide deklaratsiooni esitamise kohustus ka linna ametiasutuste hallatavate asutuste juhtidele ning linna valitseva mõju all olevate äriühingute ja linna asutatud sihtasutuste juhtorganite liikmetele.*

Deklaratsioon esitatakse nelja kuu jooksul ametisse asumisest või deklaratsiooni esitamise kohustuse tekkimisest arvates ning iga aasta 31. maiks. Kalendriaasta jooksul ei pea deklarant esitama rohkem kui ühe deklaratsiooni ka juhul, kui ta asub uuele ametikohale. Ametikohaks loetakse seda positsiooni, millega kaasneb deklareerimise kohustus.

**Deklaratsioon on kolm aastat avalik**, v.a juhul, kui deklarant on surnud või kohustus on tunnistatud kehtetuks. Kohustus tunnistatakse kehtetuks, kui deklarant lahkus ametikohalt. Deklaratsiooni hoitakse seitse aastat. Deklaratsiooni esitamise kohustus lõpeb, kui deklarant on esitanud deklaratsiooni ametikohalt lahkumise aastale järgneval kalendriaastal.

Selleks, et deklarant saaks deklaratsiooni esitada, peab pädev ametiasutus esitama registrile alusandmed deklarantide kohta. Andmed, mis tuleb esitada, on nimetatud huvide deklaratsioonide registri põhimääruse §-s 10. Vastavad andmed tuleb esitada ühe kuu jooksul deklaratsiooni esitamise kohustuse algusest arvates ning teavitada registrit viivitamatult deklarandi deklaratsiooni esitamise kohustuse kehtetuks tunnistamisest ja deklarandi ametikohalt lahkumisest<sup>112</sup>. Kohalike omavalitsuste osas on pädevaks asutuseks, mis esitab registrile alusandmed deklarantide kohta, vastava ko-

110 KVS § 13 lg 1 p 2

111 KVS § 13 lg 1 p 11 ja 13–15

112 KVS § 13 lg 5

haliku omavalitsuse volikogu<sup>113</sup>. Andmed kannab registrisse ja neid muudab pädeva asutuse poolt selleks volitatud ametiisik või ametiisikud.

*Näiteks: Tallinna linnasüsteemi suurust arvestades on jaotatud deklarantide andmete esitamise nelja ametikoha vahel, mille täitjatel on kohustus tagada, et huvide deklaratsioonide registris oleksid deklarantide kohta õiged ja ajakohased andmed.*

*Alusandmed deklarantide kohta esitatakse huvide deklaratsioonide registrile järgmiselt: Tallinna Linnavolikogu Kantselei dokumendiosakonna vanemspetsialist edastab Tallinna Linnavolikogu liikmete andmed;*

*Tallinna Linnakantselei linna sisekontrolöri teenistuse menetlusosakonna juhataja edastab Tallinna Linnavalitsuse liikmete, linna ametiasutuste juhtide (sh linnaosade vanemate) ning linna ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide (v.a Tallinna Haridusameti hallatavate asutuste juhtide) andmed;*

*Tallinna Ettevõtlusameti linna äriühingute järelevalve osakonna juhataja edastab linna valitseva mõju all olevate äriühingute ja linna asutatud sihtasutuste juhtorganite liikmete andmed;*

*Tallinna Haridusameti personaliosakonna juhataja edastab Tallinna Haridusameti hallatavate asutuste juhtide andmed.*

*Andmed esitatakse ühe kuu jooksul deklarandi deklaratsiooni esitamise kohustuse algusest arvates ning registrit teavitatakse viivitamata deklarandi deklaratsiooni esitamise kohustuse kehtetuks tunnistamisest ja deklarandi ametikohalt lahkumisest.*

Deklaratsioon peab sisaldama **deklareerimise päeva seisuga** andmeid deklarandi vara kohta, mille andmete koosseis on toodud KVS § 14.

Omavalitsuste osas on **deklaratsioonide kontrollimise õigus** volikogu poolt moodustatud vastaval komisjonil<sup>114</sup>.

*Näiteks Tallinna linna puhul kuuluvad huvide deklaratsioonide kontrollimise komisjoni<sup>115</sup>:*

- Tallinna Linnavolikogu esimees – juhib komisjoni tööd;*
- linnapea;*
- linnasekretär;*
- linna sisekontrolör;*
- Tallinna Linnakantselei linna sisekontrolöri teenistuse menetlusosakonna juhataja – vastutab Tallinna Linnavalitsuse liikmete, linna ametiasutuste juhtide ning linna ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide (v.a Tallinna Haridusameti hallatavate asutuste juhtide) deklaratsioonide kontrollimise eest;*
- Tallinna Ettevõtlusameti linna äriühingute järelevalve osakonna juhataja – vastutab linna valitseva mõju all olevate äriühingute ja linna asutatud sihtasutuste juhtorganite liikmete deklaratsioonide kontrollimise eest;*
- Tallinna Linnavolikogu Kantselei juriidilise osakonna jurist – vastutab Tallinna Linnavolikogu liikmete deklaratsioonide kontrollimise eest;*
- Tallinna Haridusameti juhataja – vastutab Tallinna Haridusameti hallatavate asutuste juhtide deklaratsioonide kontrollimise eest;*

113 KVS § 13 lg 5 ja huvide deklaratsioonide registri põhimääruse § 9 lg 3

114 KVS § 15 lg 2

115 Tallinna Linnavolikogu 21.03.2013 määrus nr 18 Korruptsioonivastase seaduse rakendamine <https://www.riigiteataja.ee/akt/410062014063>

*- Tallinna Haridusameti sisekontrolli sektori sisekontrolli juhtivspetsialist – vastutab Tallinna Haridusameti hallatavate asutuste juhtide deklaratsioonide kontrollimise eest.*

*Neljal esimesel isikul on õigus kontrollida kõigi linna deklarantide deklaratsioone või teha see ülesandeks mõnele neljast viimasena nimetatud komisjoni liikmetest.*

Lisaks volikogu poolt moodustatud komisjoni liikmetele on omavalitsuste ametiisikute deklaratsioonide kontrollimise õigus ka Riigikogu korrupsioonivastasel erikomisjonil.

Kontrollimise õigusega isikud saavad juurdepääsu registrile pärast seda, kui nende andmed on esitatud deklaratsioonide registrile. Kuigi register on avalik ja ID kaardi kaudu saavad registriga tutvuda kõik isikud (avalikkuse kontroll), on kontrollijal erinevalt teistest isikutest õigus tutvuda kõigi deklaratsioonis sisalduvate andmetega (sh deklarandi poolt eelnenud aastal saadud tuludeklaratsioonid deklareeritud tulu ning Eesti Vabariigis välja makstud dividenditulu, elukoha aadress, deklarandiga abielus oleva isiku ning deklarandi vanema ja alaneja sugulase ning isiku, keda seob deklarandiga ühine majapidamine, nimi ja isikukood või sünniaeg, samuti suhe deklarandiga). Lisaks kontrollimise õigusega isikule on õigus tutvuda kõigi deklaratsioonis sisalduvate andmetega ka selle avalikku ülesannet täitva asutuse, mille nimel deklarant kohustusi täidab, juhil. Deklarandile on nähtav tema deklaratsiooni andmetega tutvunud isiku nimi ja tutvumise kuupäev.

Kui kontrollija on kontrollimisel teinud seaduses sätestatud kontrolltoiminguid<sup>116</sup>, tuleb need protokollida ning teavitada deklaranti ja registri pidajat deklaratsiooni kontrollimisest ja teostatud kontrollitoimingutest. Kui kontrollimisel kontrollitoiminguid ei ole tehtud, tuleb teha ainult märge deklaratsiooni kontrollimise kohta. Kontrolli teostajale on nähtavad kõik tema kontrollitavate deklaratsioonide kontrollimise andmed.

Kontrolli teostajal on õigus saada registri pidajalt andmeid tema kontrollitavate deklaratsioonide esitamise ja nende kontrollimise kohta.

Kui ametiisiku deklaratsiooni kontrollimise tulemusel on tekkinud süüteokahtlus, tuleb deklaratsiooni kontrollimise materjalid edastada prokuratuurile või kohtuvälisele menetlejale.

Deklarandi poolt deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamise eest karistatakse rahatrahviga kuni 100 trahviühikut. Kehtivas seaduses deklaratsiooni esitamata jätmise eest vastutust sätestatud pole.

**Korrupsioonivastane seadus (KVS)** kohustab iga avalikku ülesannet täitvat asutust seadma sisse asutusesisesed korrupsioonist teavitamise mehhanismid, mille eesmärgiks on selgitada nõuet, arutleda teavitamisega seotud hoiakute ja väärtuste üle ühiskonnas ja organisatsioonis näiteid Eestis.

Kuidas vältida huvide konflikti omavalitsuses? Huvide konflikti käsiraamat volikogudele<sup>117</sup>.

Käsiraamatu eesmärgiks on aidata omavalitsustel lahendada huvide konflikte. Soovituste koostamisel on lähtutud soovist suurendada kohalike omavalitsuste volikogude

116 KVS § 15 lg 6

117 <http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikt/kasiraamat-volikogudele>

ning valla- ja linnavalitsuste teadlikkust huvide konfliktist olukordadest. Käsiraamatu koostamisel arvestati nii õigusaktides seatud piirangute kui ka avalikule teenistusele omaste väärtustega laiemalt. Käsiraamat on valminud Justiitsministeeriumi, Tartu Linnavalitsuse, Politsei- ja Piirivalveameti, Rahandusministeeriumi ning Riigikontrolli koostöös.

Vaata lisaks Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020<sup>118</sup>.

**MTÜ Ühing Korruptsioonivaba Eesti** (KVE) Rahvusvahelise korruptsioonivastase organisatsiooni *Transparency Internationali* akrediteeritud esindaja Eestis, **missiooniks** on olla avalikes huvides tegutsev mittetulundusühing, mille eesmärgiks on korruptsiooni vastu võitlemine ning läbipaistvuse suurendamine ühiskonnas.

Koduleht: [www.transparency.ee](http://www.transparency.ee)

<http://www.transparency.ee/cm/publikatsioonid>.

---

118 <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>



## 4. Volikogu komisjonid

### 4.1 Volikogu alatine ja ajutine komisjon ning komisjonide moodustamine

Volikogu komisjonide tegevust reguleeritakse KOKSis<sup>119</sup> küllaltki lakooniliselt ja päris suur otsustusruum on jäetud volikogudele endile.

Volikogu võib moodustada nii alatisi kui ka ajutisi komisjone. Volikogu komisjonid on haldusorganid haldusmenetluse seaduse (HMS) mõttes.

Komisjonide esimehed ja aseesimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Seejuures ei ole kellelgi õigust nõuda, et ta just enda soovitud komisjoni liikmeks kinnitatakse. Selle, millise komisjoni liikmeks keegi saab, otsustab siiski volikogu. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel.

Volikogu komisjoni tegevuse alused, moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord sätestatakse valla või linna põhimääruses.

Näiteks Tallinna põhimääruses<sup>120</sup>:

#### **§ 31<sup>3</sup> Linnavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord**

(1) Linnavolikogu valib linnavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe linnavolikogu liikmete hulgast salajasel hääletamisel, kasutades elektroonilist hääletussüsteemi. Kui elektroonilist hääletussüsteemi ei ole võimalik kasutada, viiakse valimised läbi § 28<sup>1</sup> sätestatud korras.

(§ 28<sup>1</sup> Hääletamise läbiviimise ja hääletamistulemuste kindlakstegemise kord isikuvalimistel linnavolikogus)

Linnavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimised korraldatakse eraldi.

(2) Linnavolikogu otsustab linnavolikogu komisjoni aseesimeeste arvu.

(3) Iga komisjoni esimehe või aseesimehe valimisel on igal linnavolikogu liikmel üks hääl.

(4) Linnavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe kandidaadi võib üles seada linnavolikogu fraktsioon või linnavolikogu liige. Kandidaatide ülesseadmise kohta esitatakse kirjalik ettepanek istungi juhatajale. Ülesseatud kandidaatidest koostatakse nimekiri vastavalt nende ülesseadmise järjekorrale ning nimekiri pannakse üles istungite saalis. Nimekirja sulgemise otsustab linnavolikogu avalikul hääletamisel.

(5) Kui üles on seatud üks kandidaat, hääletab linnavolikogu liige, kasutades hääletuspuldil kas "poolt" või "vastu" klahvi. Kui üles on seatud vähemalt kaks kandidaati, on kandidaatide nimed kuvatud hääletuspuldi ekraanile ja linnavolikogu liige teeb oma otsustuse vastava märkega kandidaadi nime taga ning vajutab klahvile "poolt". Märge kandidaadi nime taga tähendab poolthäält.

(6) Kui hääletamise käigus rikutakse hääletamise korda või kui linnavolikogu liikmel ei ole hääletamispuldi rikke tõttu võimalik hääletada, katkestab istungi juhataja hääletamise ning viib läbi uue hääletamise. Hääletamistulemused teeb teatavaks istungi juhataja, kinnitades need haamrilöögiga. Pärast hääletamistulemuste kinnitamist ei ole need vaidlustatavad.

119 KOKS § 40, 47, 48, 51 jt

120 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

(7) Linnavolikogu komisjoni esimeheks või aseesimeheks osutub valituks kandidaat, kes saab hääletamisest osa võtnud linnavolikogu liikmete poolthääle enamuse.

Kuivõrd KOKS seda ei sätesta, siis volikogu poolt peaks olema kindlaks määratud komisjoni töökorraldus, koosolekutega seonduv, ülesanded, otsustuspädevus, asjaajamine, jne. Mõistlik on seda teha üldregulatsiooniga kõikide alatiste komisjonide osas, et vältida liigset halduskoormust, mis kaasneb kõigi komisjonide põhimääruste kinnitamisel volikogu poolt eraldi õigusaktidega. Erandi võib moodustada revisjoni-komisjon, mille regulatsioon on ka seaduses teistes üksikasjalikum<sup>121</sup>.

Näiteks Tallinna põhimääruses<sup>122</sup>:

### **§ 311 Linnavolikogu komisjoni töökorraldus**

Linnavolikogu alatise komisjoni esimehe ja aseesimehe (aseesimehed) valib linnavolikogu oma liikmete hulgast vastavalt Tallinna Põhimääruse §-le 31.

Linnavolikogu alatine ja ajutine komisjon moodustatakse ja lõpetatakse linnavolikogu otsuse alusel. Linnavolikogu otsuses, millega moodustatakse ajutine komisjon, kinnitatakse selle esimees ja koosseis ning määratakse komisjoni volituste ulatus ja kestus.

Alatise komisjoni (edaspidi komisjon) tegevusvaldkonnad tulenevad riigi ja Tallinna õigusaktidest. Oma ülesannete paremaks täitmiseks võib komisjon koostada tööplaani poolaasta või aasta kaupa.

Oma tegevusvaldkondades komisjon:

1) selgitab välja kohaliku omavalitsuse poolt lahendamist vajavad linnaelu probleemid ja teeb ettepanekuid nende lahendamiseks;

2) algatab linnavolikogu määruste ja otsuste eelnõusid;

3) kontrollib linnavolikogu määruste ja otsuste täitmist;

4) täidab muid Tallinna õigusaktidega talle pandud ülesandeid.

(6) Komisjon annab arvamusi talle läbivaatamiseks saadetud Tallinna õigusaktide eelnõude kohta.

(7) Komisjon võib teha ettepanekuid linnaelarve eelnõu kohta.

(8) Komisjoni liikmete arv ei või olla suurem kui 1/4 linnavolikogu liikmete arvust. Üle poole komisjoni liikmetest peavad olema linnavolikogu liikmed. Vähemalt ühe komisjoni liikme esitab linnavalitsus. Igal linnavolikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni.

### **§ 312 Linnavolikogu komisjoni asjaajamine.**

(1) Komisjoni asjaajamise eest vastutab komisjoni esimees.

(2) Komisjoni esimees või tema äraolekul aseesimees:

1) juhib komisjoni tööd;

2) koostab komisjoni koosoleku päevakorra projekti;

3) jaotab komisjoni liikmete vahel tööülesanded;

4) kutsub kokku komisjoni koosoleku;

5) otsustab, keda kutsuda osalema päevakorrapunktide arutelule;

6) juhatab komisjoni koosolekut ja lahendab komisjoni töökorra rakendamisel tekkivad küsimused;

121 KOKS § 48

122 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

7) allkirjastab komisjoni koosoleku protokoll komisjoni koosolekule järgneva tööpäeva jooksul;

8) peab komisjoni nimel kirjavahetust.

(3) Komisjoni esimees esitab igal aastal hiljemalt 1. veebruariks linnavolikogu esimehele kirjaliku aruande komisjoni eelmise aasta tööst. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise aastal esitab komisjoni esimees aruande hiljemalt 15. oktoobriks. Aruanne peab muuhulgas sisaldama ülevaadet komisjonis arutatud olulisematest küsimustest ning nende lahendamise käigust. Aruanne avalikustatakse Tallinna veebilehel.

(4) Õigusaktide eelnõude menetlemisel ja komisjoni muude funktsioonide täitmisel nõustab komisjoni ja tema liikmeid vastava valdkonna nõunik (edaspidi valdkonna nõunik).

(5) Valdkonna nõunik:

1) esitab komisjoni esimehele ettepanekuid komisjonile suunatud küsimuste võtmiseks koosoleku päevakorda;

2) korraldab komisjonile suunatud õigusaktide eelnõude menetlemist, jälgib nende tähtsuse läbivaatamist ja koostab komisjoni poolt algatatud õigusakti eelnõu;

3) annab arvamuse komisjoni menetluses olevate eelnõude ja muude küsimuste kohta ning koostöös juriidilise osakonnaga koostab muudatusettepanekud;

4) korraldab komisjoni poolt läbivaadatud eelnõude redigeerimist pärast linnavolikogu istungit ning viseerib linnavolikogu õigusakti;

5) lahendab koostöös komisjoniga linnaelanike avaldusi ja märgukirju ning koostab vajadusel vastuskirja projekti;

6) teatab komisjoni liikmetele ja teistele asjaosalistele komisjoni koosoleku toimumise aja ja koha ning edastab päevakorra;

7) vormistab komisjoni koosoleku protokoll ja esitab selle allkirjastamiseks koosoleku juhatajale üldjuhul koosolekule järgneval tööpäeval;

8) vormistab protokoll väljavõtted ja edastab need § 31<sup>1</sup> lõikes 22 nimetatud asjaosalistele üldjuhul koosolekule järgneval tööpäeval;

9) peab arvestust komisjoni liikmete koosolekust osavõtu kohta ning edastab iga kvartali lõpus komisjoni esimehe poolt allkirjastatud osavõtu aruande linnavolikogu kantselei juhatajale;

10) koostab ja esitab komisjoni esimehele allkirjastamiseks komisjoni töö aruande § 31<sup>2</sup> lõikes 3 sätestatud tähtajaks.

(6) Komisjoni töö organisatsioonilise ja tehnilise teenindamise tagab linnavolikogu kantselei.

(7) Komisjonil on õigus kaasata oma tegevusse asjatundjaid, teha linnavolikogu kantseleile ettepanekuid ekspertiisi tellimiseks ning saada linnavalitsuse liikmetelt ja linna ametiasutustelt komisjoni tööks vajalikku informatsiooni. Vastavat tööd korraldab komisjoni esimees koostöös linnavolikogu kantselei juhatajaga.

(8) Komisjoni kirjad vormistatakse linnavolikogu kirjaplangil, millele on lisatud komisjoni nimi. (10) Komisjoni koosolekute materjale hoitakse asjaajamisaasta jooksul valdkonna nõuniku juures ja seejärel kuni Linnaarhiivi üleandmiseni linnavolikogu kantselei dokumendiosakonnas.

Volikogu komisjoni töö vorm on koosolek<sup>123</sup>.

123 KOKS § 40 Töövormid

Komisjoni esimehe, komisjoni aseesimehe ja revisjonikomisjoni liikme tagasiastumise korral esitab ta avalduse valla- või linnasekretärile (Vt Tagasiastumine ptk 7).

## 4.2 Volikogu komisjoni koosolek, otsustused ja protokoll

KOKSis on reguleeritud koosoleku kokkukutsumise, läbiviimise ja protokollimise kõige üldisemad nõuded<sup>124</sup>. Täpsemad vastavad regulatsioonid kehtestatakse valla/linna põhimääruses ja vastavas töökorras.

*Tallinna näide<sup>125</sup>:*

*Koosolek toimub üldjuhul kord kahe nädala jooksul linnavolikogu esimehe poolt määratud nädalapäeval ja kellaajal. Koosoleku kutsub kokku komisjoni esimees või aseesimees.*

*Komisjon on otsustusvõimeline, kui selle korralisest koosolekust võtab osa vähemalt kolmandik komisjoni koosseisus olevatest linnavolikogu liikmetest, nende hulgas komisjoni esimees või aseesimees.*

*Komisjonile suunavad materjale linnavolikogu ja linnavolikogu esimees, nende läbivaatamine peab toimuma 2 nädala jooksul. Päevakorraküsimuse kannab komisjoni koosolekul ette eelnõu esitaja või tema poolt nimetatud isik. Ettekandja puudumisel päevakorraküsimust ei arutata.*

*Juhul, kui komisjoni liikmel on komisjoni koosoleku päevakorras oleva eelnõu kohta muudatusettepanekuid, esitatakse need komisjoni koosolekul kirjalikult.*

*Komisjon võtab vastu otsuseid poolthäälte enamusega.*

*Komisjoni otsused on soovitusliku iseloomuga linnavolikogu määruste ja otsuste või linnavalitsuse määruste ja korralduse vastuvõtmisel.*

*Komisjoni koosoleku protokollile kirjutab alla koosoleku juhataja. Kui koosolekut juhatas (näiteks erinevate päevakorrapunktide menetlemisel) mitu isikut, siis kirjutavad sellele alla kõik need isikud. Protokollile alla kirjutanud isikud vastutavad protokollis sisalduvate andmete õigsuse eest.*

*Protokollile kantakse istungi või koosoleku toimumise aeg ja koht, osavõtjate nimed, arutlusel olnud küsimused, nende kohta esitatud ettepanekud ja otsused ettepanekute arvestamise või mitteamestamise kohta, hääletustulemused, kui küsimus otsustati hääletamise teel, ning otsustajate ja küsimuste algatajate eriarvamused. Protokollid ja teised dokumendid peavad vastama haldusdokumentidele kehtestatud põhinõuetele. Mahukamad eriarvamused võib lisada protokollile ka eraldi.*

## 4.3 Revisjonikomisjon<sup>126</sup>

Volikogu moodustab vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni oma volituste ajaks, kusjuures selle liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast. Erand<sup>127</sup>: Kui revisjonikomisjon täidab auditikomitee ülesannet ja revisjonikomisjoni liikmete hulgas ei ole audiidortegevuse seaduse § 97 lõikes 3 kehtestatud nõuetele vastavat isikut<sup>128</sup>, kinnitatakse revis-

<sup>124</sup> KOKS § 51 Istungi ja koosoleku protokoll

<sup>125</sup> Tallinna põhimäärus § 311, 322 <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3007&aktid=36125&fd=1#algus>

<sup>126</sup> KOKS § 48 Revisjonikomisjon

<sup>127</sup> KOKS § 48 lg 21

<sup>128</sup> AudS § 97 lg 3 Auditikomitees on vähemalt kaks liiget, kellest vähemalt kaks peavad olema arvestuse, rahanduse või õiguse asjatundjad. Auditikomitee liikme valimiseks on vajalik tema kirjalik nõusolek.

*jonikomisjoni liikmeks muu nõuetele vastav isik<sup>129</sup>, arvestades audiitortegevuse seaduse<sup>130</sup> § 100 lõikega 2. Üldiselt on hea tava, et revisjonikomisjoni kuuluvad kõigi volikogus esindatud erinevate poliitiliste jõudude (fraktsioonide) esindajad ning esimehe koht kuulub opositsioonile.*

Revisjonikomisjon täidab oma pädevuses olevaid ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel. Oluline on volikogu õigusaktides sätestada, kuidas revisjonikomisjon oma otsustused ette valmistab, kuidas nende täitmist kontrollib.

Revisjonikomisjon esitab oma tegevuse kohta aruande vähemalt kord aastas volikogu istungil. Aruanne avaldatakse valla või linna veebilehel.

Umbusaldust on võimalik avaldada revisjonikomisjoni kõikidele liikmetele<sup>131</sup>.

Revisjonikomisjonil on õigus kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust; kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve täitmist.

Tulemuslikkust hinnatakse järgmiste kriteeriumite kohaselt:

- 1) säästlikkus, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist;
- 2) tõhusus, mis tähendab kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhet;
- 3) mõjususe, mis tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsetud mõjuga.

Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente. Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse valla- või linnavalitsusele, kes võtab akti 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.

Vt ka 15.1.3. **Revisjonikomisjon**, kohaliku omavalitsuse tegevuse järelevalve teema juures.

---

129 Kohaliku omavalitsuse üksuse auditikomitee liikmeks ei tohi olla selle valla- või linnavalitsuse liige, ametnik, töötaja, siseaudiitor ega audiitorkontrolli teostav isik.

130 AudS § 100 lg 2 Kohaliku omavalitsuse üksuse auditikomitee liikmeks ei tohi olla selle valla- või linnavalitsuse liige, ametnik, töötaja, siseaudiitor ega audiitorkontrolli teostav isik.

131 KOKS § 46 Umbusaldusmenetlus volikogus  
lg 1 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.

## 5. Volikogu istung<sup>132</sup>

Vaata ka 5.11 Uue volikogu töölerakendamine:

5.11.1 Volikogu I istung

5.11.2 Volikogu II istung

Volikogu töökorraldust, sh istungi läbiviimist reguleerib KOKSi 6. peatükk, eriti selle paragrahvid 43–46, 51 ja 52. Väga suur roll on seejuures jäetud just volikogudele endile, kes valla/linna põhimääruses või oma töökorras peavad sätestama just oma vallas/linnas kujunenud oludele vastava demokraatlikke protseduureegleid kajastava töökorralduse.

**Edaspidi näiteid Tallinna linna praktikast, kuna just Tallinnas on protseduureegleid kõige rohkem ja kõige suurema detailsusega reguleeritud** Tallinna põhimääruses<sup>133</sup> ja Tallinna Linnavolikogu töökorras<sup>134</sup>. Kahtlemata ei pea ega ole ka vajalik reguleerida neid küsimusi samalaadselt vallas või väiksemas linnas, aga ehk saab siit mõningaid mõtteid oma olulisemate reeglite kehtestamiseks. Igal juhul saab volikogu oma protseduurilisi otsuseid, mille kohta pole selgeid regulatsioone kehtestanud, teha ka igakordse hääletamisega. Edasisest käsitlusest on võimalik leida võimalikke lahendusi nende juhtude, mida volikogus ette võib tulla, kohta.

Volikogu töö vorm on istung, st koosistumine, asjaajamisekeel on eesti keel<sup>135</sup>. 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<sup>136</sup>.

Volikogu arutab üksnes istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi. **Põhimõtteliselt võib volikogu, kui töökord seda ette näeb, arutada ka muid küsimusi** (info, avalduste, ettepanekute ärakuulamine), **kuid nende osas ei saa vastu võtta õigusakte** (määruseid, otsuseid). Küll tuleks need kajastada volikogu istungi protokollis, vajadusel protokollile lisada ka vastavaid tekste.

Volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi otsustatakse **avaliku hääletamise teel**, muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab. Mõnedes volikogudes rakendatakse töökorras ettenähtuna ka nimelisi hääletusi – iga volikogu liikme otsus fikseeritakse eraldi ka istungi protokollis. **Isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel.**

132 KOKS § 40, § 43-46, § 51 ja § 52

133 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

134 Tallinna Linnavolikogu töökord <https://www.riigiteataja.ee/akt/427022015015>

135 KOKS § 41 lg 3 ja 4, Keeleseadus § 11

Võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamise kohalikes omavalitsustes sätestab keeleseadus. Kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul keeleseaduse § 11 alusel antud luba (KOV volikogu või Vabariigi Valitsuse otsusel) kasutada selle kohaliku omavalitsuse sisemise asjaajamise keelena omavalitsusüksuse püsielanike enamiku keelt kehtib kuni kõnealuse volikogu volituste lõppemiseni. Sellel perioodil võivad volikogu ja valitsus otsustada vastavalt volikogu ja valitsuse istungi töö osalise või täieliku tõlkimise vähemusrahvuse keelde.

136 KOKS § 44 lg 4

Volikogu otsustused<sup>137</sup> tehakse **poolthäälte enamusega** (st rohkem on poolt- kui vastuhääli, erapooletud, mitte osalenud ei lähe arvesse. Näiteks on 17-liikmelise volikogu puhul otsus vastu võetud, kui selle poolt hääletab 4, vastu 3, erapooletuid on 5, mitte osalenuid 3 ja puudujaid 2) või volikogu **koosseisu häälteenamusega** (eelnõu poolt hääletab üle poole volikogu koosseisust. Näiteks 17-liikmelise volikogu puhul on otsus vastu võetud, kui selle poolt on vähemalt üheksa liiget).

**Volikogu kehtestab töökorra**, kus on ära toodud ka istungi läbiviimise üldpõhimõtted:

- Istungi kokkukutsumise aeg ja koht.
- Istungi avamine, päevakorra kinnitamine ning avalduste, ettepanekute ja arupärimiste ärakuulamine.
- Päevakorraküsimuste arutamine, aja määramine protseduurideks:
  - Kvoorumireeglid, küsimuse ettekandja ja kaasettekandja ärakuulamine, küsimuste esitamine, läbirääkimised, parandusettepanekute tegemine, arutelu ja hääletusele panek, eelnõu lugemise katkestamine, lõpphääletus, otsuse (mitte)vastuvõtmine, jms.

Näide: Tallinna Linnavolikogu 13. detsembri 2012 määrus nr 28 Tallinna Linnavolikogu töökord<sup>138</sup>.

## 5.1 Volikogu istungi kokkukutsumine<sup>139</sup>

Volikogu istungi kutsub kokku selle **esimees või tema asendaja**, kelleks on aseesimees või aseesimehe puudumisel volikogu vanim liige, vastavalt volikogu poolt kehtestatud töökorrale.

Volikogu istungi peab kokku kutsuma ka **valla- või linnavalitsuse või vähemalt 1/4 volikogu koosseisu ettepanekul** ühe kuu jooksul vastava taotluse saamisest.

Riigikohus on otsustanud, et kui isik, kes on pädev volikogu istungit kokku kutsuma, ignoreerib KOKS § 43 lõike 4 alusel esitatud vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekut kutsuda nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks kokku volikogu istung, **siis on volikogul õigus koguneda ka omaalgatuslikult** (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-04, punkt 14).

Volikogu kokkukutsumisel **tuleb kutses ära näidata** arutusele tulevad küsimused. Kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit, st kutse väljasaatmise ja volikogu istungi toimumise vahele peab jääma neli päeva (mitte tööpäeva). Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid. Missuguses vormis kutse saadetakse ja istungi materjalid kättesaadavaks tehakse, on iga volikogu enda otsustada. Praktikas kasutatakse järjest enam teate saatmist volikogu liikme poolt antud meiliaadressile. Eelnõude osas lisatakse viited (lingid) nende leidmiseks valla/linna dokumendihalduse süsteemis.

Volikogu istungist võtavad sõnaõigusega osa valla- või linnavalitsuse liikmed, valla- või linnasekretär, samuti teised volikogu poolt istungile kutsutud isikud.

137 KOKS § 45 lg 5

138 Tallinna Linnavolikogu töökord <https://www.riigiteataja.ee/akt/427022015015>

139 KOKS § 43 Volikogu kokkukutsumine



Valla- või linna valimiskomisjoni esimees (valla/linnasekretär) kutsub kokku volikogu istungi ja juhatab seda kuni volikogu esimehe valimiseni järgmistel juhtudel:

- **peale kohalike omavalitsuste volikogude valimisi.** Volikogu istung tuleb kokku kutsuda hiljemalt seitsmendal päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist;
- **volikogu tegutsemisvõimetuse tuvastamise puhul**<sup>140</sup>. Volikogu istung tuleb kokku kutsuda hiljemalt seitsmendal päeval pärast asendusliikmete määramist.

Nendel juhtudel KOKSi § 43 lg 1 sätestab, et kokku kutsutava istungi kutse saatmisel ei ole vaja järgida KOKSi §-s 43 3. lõikes ettenähtud nõudeid<sup>141</sup>. Sama kord kehtib ka volikogu järgmiste istungite kokkukutsumisel, kui esimesel istungil ei osutunud volikogu esimees valituks.

## 5.2 Istungi avamine, päevakorra kinnitamine ja selle muutmine

Volikogu istungi pidamise üksikasjalik kord tuleb kehtestada vastavalt oma vajadustele ja traditsioonidele igal vallal/linnal endal, kuna seadusandja on siin jätnud üpris suure otsustusruumi volikogule endale.

**Järgnevad näited (kursiivis) on Tallinna linna praktikast, kuna just Tallinnas on protseduurireegleid kõige rohkem ja kõige suurema detailsusega reguleeritud** Tallinna Linnavolikogu töökorras<sup>142</sup>. Kindlasti ei saa ega ole ka vaja sellest kõike üle võtta, aga mõningaid juhtumeid saab ka ehk teistes volikogudes täpsustavalt reguleerida, et vältida hilisemaid sellealaseid vaidlusi.

*Volikogu istungi avab istungi juhataja.*

*Seejärel nimetab juhataja puuduvad volikogu liikmed ning tutvustab istungile kutsutud külalisi.*

*Volikogu esimees võib kuulutada istungi küsimuse arutelu osas kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam linnavolikogu liikmeid kui vastu või kui küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud.*

*Istungi alguses tehakse teatavaks istungi päevakorraprojekt. Seejärel vaadatakse läbi ettepanekud päevakorra kohta, päevakorra muutmise ettepanekud ja protestid, mis esitatakse kirjalikult istungi juhatajale, kes loeb need ette ja lahendab ükshaaval. Kui volikogu nõustub päevakorraprojekti kohta esitatud protesti või ettepanekuga, loetakse see rahuldatuks hääletamata, kui keegi volikogu liikmetest hääletamist ei nõua.*

*Pärast ettepanekute läbivaatamist kinnitatakse päevakord poolthäälte enamusega. Kui päevakorda ei kinnitata, paneb istungi juhataja kõik punktid ükshaaval hääletamisele. Küsimuse väljaarvamine otsustatakse poolthäälte enamusega.*

140 KOKS § 52 lg 2

141 KOKS § 43 lg 3 Volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid

142 Tallinna Linnavolikogu töökord § 12-14 <https://www.riigiteataja.ee/akt/427022015015>



Tallinna Linnavolikogu töökorrast:

### **5.3 Avalduste, eelnõude, arupärimiste jmt ära kuulamine**

*Sõltuvalt sellest, kuidas on volikogu töökorras kehtestatud, võivad kas istungi lõpus või selle alguses, kohe pärast päevakorra osas otsustuse vastuvõtmist, volikogu liikmed esitada arupärimisi linnavalitsuse liikmetele, anda üle volikogu õigusakti eelnõusid või esineda avaldustega, mille kestus ei tohi ületada 5 minutit. Nende tekst tuleb esitada kirjalikult ja see lisatakse istungi protokollile.*

*Avaldusega võivad esineda ka valitsuse liikmed ja volikogu istungi juhataja poolt kutsutud teised isikud.*

*Eelnõude või avalduse esitamisele ei järgne kommentaare ega läbirääkimisi, selleks on ette nähtud nende menetlemise kord volikogu komisjonides ja hiljem ka volikogu istungil.*

*Arupärimise esitamise ja sellele vastamise kord sätestatakse töökorras eraldi.*

Tallinna Linnavolikogu töökorrast:

### **5.4 Küsimuste arutamine**

#### **5.4.1 Põhiettekanne**

*Päevakorraküsimuse arutamine algab eelnõu esitaja ettekandega. Juhul, kui eelnõu esitajaks on valitsus, kannab eelnõu üldreeglina ette vallavanem/linnapea või vastava valdkonna eest vastutav valla/linnavalitsuse liige.*

*Ettekandeks antakse aega 15 minutit ja kaasettekandeks 10 minutit. Ettekandja taotlusel võib istungi juhataja ettekande ja kaasettekande aega pikendada 5 minuti võrra.*

*Kui kõneleja räägib üle aja või kaldub ilmselt teemast kõrvale, hoiatab teda istungi juhataja või lõpetab sõnavõtu.*

#### **5.4.2 Kaasettekanne**

*Põhiettekanne järel kuulatakse ära juhtivkomisjoni või valitsuse esindaja (kui eelnõu pole esitatud valitsuse poolt) kaasettekanne.*

*Juhul, kui istungi juhataja esineb ettekande või kaasettekandega, peab ta ettekande või kaasettekande tegemise ajaks istungi juhatamise üle andma enda asendajale.*

#### **5.4.3 Küsimused ettekandjatele**

*Igal volikogu liikmel on õigus ühes päevakorrapunktis esitada ettekandjatele kokku kuni kaks suulist küsimust.*

*Erandiks on eelnõude arutamine ühe päevakorrapunktina, kus kuulatakse ära iga eelnõu esitaja ettekanne ja juhtivkomisjoni kaasettekanne. Volikogu liikmele antakse sõna kuni kahe suulise küsimuse esitamiseks iga eelnõu kohta.*

*Küsimuste esitamiseks registreerutakse ning istungi juhataja annab sõna vastavalt registreerimise järjekorrale.*

Ettekandja või kaasettekandja võib vajaduse korral vastamise delegeerida mõnele teisele volikogu liikmele, komisjoni liikmele, valitsuse liikmele või ametnikule.

#### **5.4.4 Sõnavõttud**

Pärast küsimuste esitamise lõppemist avatakse läbirääkimised, kus volikogu liikmel on võimalus antud päevakorraküsimuses arvamust avaldada sõnavõttuga (repliigiga) kohalt kestusega kuni 2 minutit või kõnega kõnepuldist kestusega kuni 5 minutit.

Päevakorraküsimuses arvamuse avaldamiseks registreerutakse ning istungi juhataja annab sõna vastavalt registreerumise järjekorrale.

Sõna istungi läbiviimise korra kohta (nn protseduuriline küsimus) antakse soovijale märguande peale (tõstetud käsi) väljaspool järjekorda.

Kui arvamuse avaldamiseks enam soovi ei ole, loeb istungi juhataja läbirääkimised lõpetatuks.

Pärast läbirääkimiste lõppu on eelnõu esitajal õigus lõppsõnaks kestusega kuni 3 minutit.

#### **5.4.5 Parandusettepanekute esitamine ja hääletamine, eelnõu suunamine järgmisele lugemisele**

Parandus- ja muudatusettepanekud tuleb esitada üksnes kirjalikult ning need arutatakse läbi enne eelnõu lõpphääletust või enne eelnõu saatmist teisele (järgmisele) lugemisele.

Muudatusettepanek tuleb ka vastavalt vormistada – see peab sisaldama viidet eelnõu muudetavale osale ja soovitava muudatuse täpset sõnastust. Selle kohta küsitakse eelnõu esitaja arvamust. Valitsuse esitatud eelnõu puhul esitab muudatusettepaneku kohta valitsuse seisukoha eelnõu ettekandja. Ettepanek loetakse arvestatuks, kui seda toetab eelnõu esitaja. **Istungi juhataja paneb muudatusettepaneku hääletamisele ainult siis, kui mõni volikogu liige või fraktsioon seda nõuab, andes sellest käe tõstmisega märku.**

Kui muudatusettepanekud, mis leiavad toetust, on üksteist välistavad ja vastandlikud, suunab istungi juhataja eelnõu uuele lugemisele. Ühte eelnõu võib vastavalt vajadusele menetleda ka mitmel lugemisel, kusjuures mitme lugemise läbiviimist on võimalik korraldada ka ühel ja samal volikogu istungil. Püüdes lahendada küsimused samal istungil, on sobiliku sõnastuse leidmiseks soovitatav moodustada nn redaktsioonitoimkond.

Tallinna põhimääruses (§ 105 lg 2) on sätestatud teatud juhtudeks vähemalt kahe lugemise läbiviimise nõue. Nii peab põhimääruse vastu võtmiseks või temas muudatuste tegemiseks linnavolikogu läbi viima vähemalt kaks lugemist, v.a juhul, kui muudatus tuleneb seadusest. Vaheaeg iga järgneva lugemise vahel peab olema vähemalt neli tööpäeva. Põhimäärus või temas tehtud muudatus võetakse vastu linnavolikogu koosseisu häälteenamusega.

#### **5.4.6 Alternatiiveelnõude ehk konkureerivate ettepanekute menetlemine**

Sama suhet (valdkonda) reguleeriva kahe või enama üheaegselt volikogu menetluses oleva eelnõu arutamine toimub ühe päevakorrapunktina.

Sel puhul kuulatakse esmalt ära iga eelnõu esitaja ettekanne ja juhtivkomisjoni kaasettekanne. Volikogu liikmele antakse sõna kuni kahe suulise küsimuse esitamiseks iga eelnõu kohta.

Pärast küsimuste esitamise lõppemist avatakse läbirääkimised, mille lõppedes pannakse eelnõud eraldi hääletamisele. Vähem poolthääli saanud eelnõu(d) langeb (langevad) volikogu menetlusest välja. Juhul, kui eelnõud saavad võrdselt poolthääli, paneb istungi juhataja eelnõud

uuesti hääletusele. Kui ka teistkordsel hääletusel saavad eelnõud võrdselt poolthääli, langevad eelnõud menetlusest välja.

Menetlusse jäänud eelnõu lugemist jätkatakse samal istungil.

#### 5.4.7 Eelnõu lõpphääletus, vaheaja võtmine

Pärast muudatusettepanekute läbivaatamist paneb istungi juhataja eelnõu lõpphääletusele.

**Enne eelnõu lõpphääletust võib volikogu fraktsiooni esimees või tema asendaja nõuda kuni 10minutilist vaheaega nõupidamiseks.**

Eelnõu lugemise katkestamise või saatmise järgmisele lugemisele otsustab volikogu poolthäälte enamusega.

Enne nimetatud otsustuste hääletamist on eelnõu esitajal õigus nõuda laekunud muudatusettepanekute läbihääletamist, andes sellest märku käe tõstmisega.

**Eelnõu ei saa esimesel lugemisel vastu võtta, kui:**

- eelnõu puudutab eelarve vastuvõtmist, muutmist või lisaelarve kinnitamist;
- eelnõuga muudetakse valla/linna põhimäärust, välja arvatud juhul, kui muudatus tuleneb seadusest;
- eelnõuga võetakse laenu;
- eelnõuga võetakse vastu arengukava või kehtestatakse kohalik maks.

Juhul, kui nimetatud eelnõu esimesel lugemisel ei otsusta volikogu poolthäälte enamusega eelnõu saata teisele lugemisele ja ei katkesta eelnõu lugemist, langeb eelnõu menetlusest välja. Eelnõu menetlusest väljalangemine protokollitakse.

Eelnõu mitu lugemist võib läbi viia ka ühel istungil (näiteks esimese ja viimase päevakorrapunktina).

### 5.5 Taandamisid<sup>143</sup>

Volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti arutamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastases seaduses sätestatu<sup>144</sup> kohaselt. Nii on tal keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui:

- see tehakse tema enda või temaga seotud isiku suhtes;
- ta on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust;
- ta on teadlik korruptsiooniohust.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses 2015. aastal tehtud § 17 muudatuste kohaselt ei laiene see piirang isikuvalimistele, samuti valitsuse liikme kinnitamisele või ametisse nimetamisele. Sel juhul on tegemist organisatsioonisiseste valimistega. Sama muudatusega on ühtlasi volikogu liikmel, kes on **samas vallas või linnas** valitud vallavanemaks/linnapeaks või kinnitatud valla/linna valitsuse liikmeks või nimetatud ametisse valitsuse palgaliseks liikmeks, keelatud alates valituks osutumise, liikmeks kinnitamise või ametisse nimetamise hetkest osaleda sellise volikogu **üksikakti** arutamisel ega otsustamisel, millega määratakse talle töötasu või hüvitis.

143 KOKS § 17 lg 5 ja 6

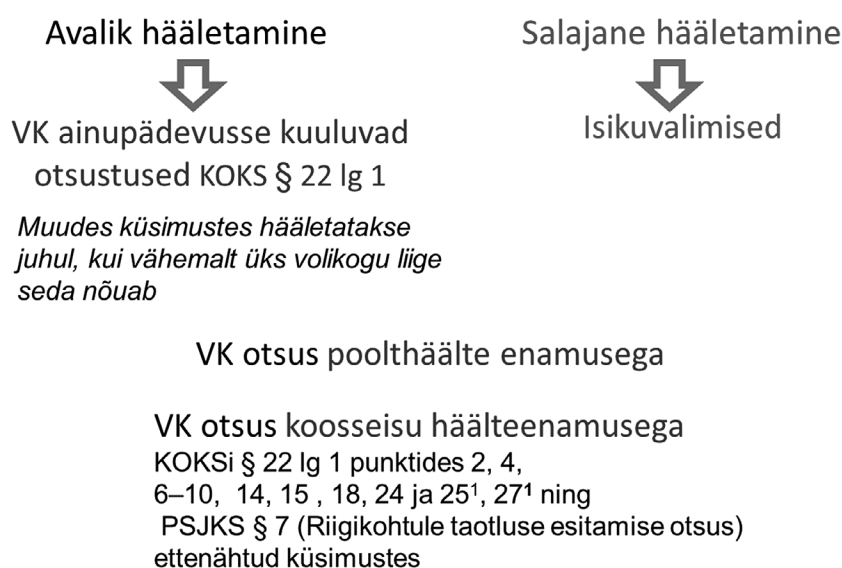
144 KVS § 11

## 5.6 Avalik, salajane ja nimeline hääletamine volikogus. Poolthäälte ja koosseisu häälteenamus

Volikogu otsustused tehakse üldreeglina **poolthäälte enamusega** või eriti olulistes küsimustes **volikogu koosseisu häälteenamusega**<sup>145</sup> (vt loetelu allpool). Volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi otsustatakse avaliku hääletamise teel, muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab. Volikogu võib oma töökorras ette näha ka kõigi küsimuste hääletamist. Eriti praktiseeritakse seda valdades ja linnades, kus on kasutusel elektroonilised hääletussüsteemid.

### Isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel.

Volikogu võtab eelarve vastu poolthäälte enamusega. Juhul, kui koos eelarve vastuvõtmisega otsustatakse ka eelarvelaenu võtmine, on eelarve vastuvõtmiseks vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.



### Joonis 5 Hääletamine volikogus

#### Volikogu koosseisu häälteenamust vajavad järgmised otsustused:

- Kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine.
- Koormiste määramine.
- Valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine.
- Kinnisasja koormamine, kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamiseks loa andmine ja kinnisasja koormamine piiratud asjaõigusega kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> KOKS § 45 lg 5 § 22 lõike 1 punktides 2, 4, 6–10, 14, 15, 18, 24, 25<sup>1</sup> ja 27<sup>1</sup> ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.

<sup>146</sup> KOFs § 37 lg 3 Kohaliku omavalitsuse üksus võib kooskõlas eelarvestrateegiaga enda või sõltuva üksuse võlakohustuse tagamiseks koormata KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete täitmiseks olulist kinnisasja või lubada vastavat kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamist või kinnisasja koormamist piiratud asjaõigusega selliselt, et kinnisasja või hoonestusõiguse võõrandamisel või koormamisel jätkuks kinnisasja kasutamine endisel otstarbel.

- Valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmine ning muutmine.
- Laenu võtmine, võlakirjade emiteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustuste võtmine, kohustuste võtmine kontsessioonikokkulepete alusel, KOF-Si § 34 lõikes 7 nimetatud rendikohustuste võtmine, muude tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks võetavale laenule.
- KOF-Si tähenduses sõltuvale üksusele laenu andmine ja nende võetavate kohustuste tagamine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks antavale laenule.
- Valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine.
- Taotluse esitamine või arvamuse andmine valla või linna piiride või valla või linna nime muutmiseks ning sellega seotud varaliste või muude vaidluste lahendamiseks.
- Volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine.
- Vallavanema või linnapea valimine.
- Umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele.
- Valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine.
- Valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine.
- Nõusoleku andmine siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi kandidaadi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega<sup>147</sup>.

### Avalikud ja salajased hääletamised

Hääletamine on volikogus avalik, välja arvatud isikuvalimistel. Kui varasema seaduse kohaselt oli ka umbusaldushääletus salajane, siis nüüd on see enam nii ei ole<sup>148</sup>. Ka ei saa volikogu teistes küsimustes, omal algatusel, otsuseid vastu võtta salajasel hääletusel.

Volikogu liige hääletab isiklikult.

<sup>147</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalvekohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 Kohaliku omavalitsuse volikogu taotlus

Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada välja kuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

<sup>148</sup> KOKS § 18 Umbusaldusmenetlus linnavolikogus lg 6

Volikogu esimehe ja aseesimehe (aseesimeeste) ning vallavanema valimistel ja revisjonikomisjoni moodustamisel ning Vabariigi Presidendi valimiskogusse volikogu esin-dajate valimisel hääletatakse hääletamissedelitega volikogu poolt sätestatud korras.

### **Näitena Tallinna põhimäärusest<sup>149</sup> nimelise hääletamise võimalus:**

*Nimeline hääletamine viiakse läbi, kui selle poolt hääletab vähemalt 1/4 kohal olevatest linna-volikogu liikmetest. Käetõstmisega või nimeliseks hääletamiseks ettenähtud aja ja muud protse-duurireeglid määrab istungi juhataja enne hääletamise algust.*

*Õigus hääletamise tulemusi vaidlustada on linnavolikogu liikmel koheselt peale antud päevakorrapunkti hääletamist.*

*Kordushääletamine viiakse läbi juhul, kui on tekkinud kahtlus hääletelugemise õigsuses käetõst-misega toimunud hääletamisel või on põhjust arvata, et elektroonilisel hääletusel oli tekkinud mingi tehniline viga. Hilisemaid pretensioone ei arvestata.*

## **5.7 Isikuvalimised volikogus**

Isikuvalimised otsustatakse volikogus salajasel hääletamisel, mille tulemused vormis-tatakse volikogu otsusena. Isikuvalimiste tulemuse üle ei hääletata<sup>150</sup>. Vastasel korral võib otsuse hääletusel (avalikult) tekkida olukord, kus selle hääletuse tulemused eri-nevad salajasel hääletusel saadud tulemustest.

### **Isikuvalimistel valitakse volikogu liikmete hulgast<sup>151</sup>:**

- volikogu esimees, aseesimees (aseesimehed);
- volikogu komisjonide esimehed ja aseesimehed;
- volikogu revisjonikomisjoni liikmed.

(Erandiks on siin KOKS § 48 lg 21 märgitud olukord, kui revisjonikomisjon täidab ühtlasi auditikomitee ülesannet ja komisjoni liikmete hulgas ei ole vas-tavatele nõuetele (audiitortegevuse seaduse (AudS) § 97 lg 3 ja § 100 lg 2)<sup>152</sup> vastavat isikut. Sel juhul võib revisjonikomisjoni liikmeks valida ka isiku, kes ei ole volikogu liige, aga on arvestuse, rahanduse või õiguse asjatundja. Samas ei või selleks olla valla/linnavalitsuse liige, ametnik, töötaja, siseaudiitor ega audiitorkontrolli teostav isik.)

Valitsuse liikmeid volikogu poolt ei valita, nemad kinnitatakse või nimetatakse ame-tisse linna- või vallavanema ettepanekul<sup>153</sup>.

Valla või linna põhimääruses sätestatakse volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesi-meeste, valimise ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimine voli-kogu liikmete hulgast, samuti vallavanema või linna- või vallavanema valimise kord<sup>154</sup>. Nimetatud valimised on volikogu ainupädevuses<sup>155</sup>.

149 Tallinna põhimäärus § 37 lg 8<sup>1</sup> <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3007&aktid=36125&fd=1#algus>

150 KOKS § 45 lg 3

151 KOKS § 22 lg 1 p 14, 20; § 48 lg 2

152 AudS § 97 lg 3 Auditikomitees on vähemalt kaks liiget, kellest vähemalt kaks peavad olema arvestuse, rahanduse või õiguse asjatundjad. Auditikomitee liikme valimiseks on vajalik tema kirjalik nõusolek; § 100 lg 2 Kohaliku omavalitsuse üksuse auditikomitee liikmeks ei tohi olla selle valla- või linnavalitsuse liige, ametnik, töötaja, siseaudiitor ega audiitorkontrolli teostav isik.

153 KOKS § 22 lg 1 p 17

154 KOKS § 8. Valla ja linna põhimäärus lg 1 ja 2

155 KOKS § 22. Volikogu pädevus lg 1 punktid 14, 15 ja 20

Volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimisel on hääletamisel vajalik volikogu koosseisu häälteenamus<sup>156</sup>.

Arvestades erilist avalikku ja poliitilist huvi ja vähendamaks nende otsuste hilisema vaidlustamise võimalusi, on Tallinnas need valimisprotseduurid reguleeritud väga üksikasjalikult.

**Näide:** Tallinna põhimääruses<sup>157</sup> sätestatakse:

**§ 28<sup>1</sup>.** Hääletamise läbiviimise ja hääletamistulemuste kindlakstegemise kord isikuvalimistel linnavolikogus.

§ 30. Linnavolikogu esimehe valimise kord.

§30<sup>1</sup>. Linnavolikogu aseesimehe (aseesimeeste) valimise kord.

Ülaltoodud paragrahvid lahtikirjutatult:

**§ 28<sup>1</sup>.** Hääletamise läbiviimise ja hääletamistulemuste kindlakstegemise kord isikuvalimistel linnavolikogus.

**Käesolev paragrahv reguleerib hääletamise läbiviimist ja hääletamistulemuste kindlakstegemist linnavolikogu esimehe, aseesimehe (aseesimeeste) ja linnapea valimisel.**

(1) Linnavolikogu esimehe valimised korraldab valimiskomisjon ning valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega. Käesolevas paragrahvis sätestatud hääletamiskomisjoni ülesandeid täidab linnavolikogu esimehe valimisel valimiskomisjon. Käesolevat korda rakendatakse ka linnavolikogu revisjonikomisjoni moodustamisel, Vabariigi Presidendi valimiskogusse linnavolikogu esindajate valimisel ning muudel juhtudel, kui linnavolikogu otsustab isikuvalimised läbi viia käesolevas paragrahvis sätestatud korras.

(2) Isikuvalimistel ülesseatud kandidaatidest koostatakse nimekiri vastavalt nende ülesseadmise järjekorrale. Nimekirja sulgemise otsustab linnavolikogu avalikul hääletamisel. Vastavalt ülesseadmise järjekorrale antakse igale kandidaadile registreerimisnumber. Kandidaatide nimed koos registreerimisnumbrita pannakse välja hääletamiskabiinides ja istungite saalis.

(3) Pärast nimekirja sulgemist valitakse avalikul hääletamisel vähemalt kolmeliikmeline hääletamiskomisjon, kes valib oma liikmete hulgast komisjoni esimehe. Hääletamiskomisjoni ei valita ülesseatud kandidaate. Hääletamiskomisjon valmistab ette ning viib läbi salajase hääletamise ja koostab protokollid hääletamistulemuste kohta.

(4) Enne hääletamise väljakuulutamist tutvustab linnavolikogu kantselei vastav teenistuja linnavolikogu liikmetele hääletamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise korda. Hääletamise kuulutab välja istungi juhataja. Hääletamise läbiviimiseks kuulutatakse istungil välja vaheaeg.

(5) Hääletamiskomisjon kontrollib valimiskasti ja pitseerib selle. Hääletamiskomisjon annab linnavolikogu liikmele hääletamiskomisjoni esimehe allkirjaga hääletamisedeli ja ümbriku. Hääletamisedel antakse allkirja vastu hääletamisedelite väljaandmiseks koostatud linnavolikogu liikmete nimekirja alusel.

(6) Hääletamisedel täidetakse hääletamiskabiinis. Hääletav linnavolikogu liige märgib sedelile oma otsustuse ja paneb hääletamisedeli hääletamiskabiinis ümbrikku. Ümbriku võib kinni kleepida. Hääletamiskomisjoni liige paneb ümbrikule linnavolikogu pitsati jäljendi ning hääletav linnavolikogu liige laseb ümbrikus hääletamisedeli isiklikult valimiskasti.

156 KOKS § 45. Hääletamine volikogus lg 5

157 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>



(7) Kui hääletamissedel rikutakse enne selle valimiskasti laskmist, on linnavolikogu liikmel õigus rikutud sedeli tagastamisel saada hääletamiskomisjonilt uus hääletamissedel, mille kohta tehakse nimekirja vastav märge.

(8) Kui kandidaate on ühele kohale üles seatud mitu, on hääletamissedelil lahter, kuhu linnavolikogu liige märgib selle kandidaadi, kelle poolt ta hääletab, registreerimisnumbri.

**Kehtetu on hääletamissedel või kandidaadile antud hääl juhul, kui:**

1) vastavasse lahtrisse ei ole kirjutatud ühegi kandidaadi registreerimisnumbrit või on kirjutatud registreerimisnumber, mis ei ole antud üheleegi kandidaadile;

2) vastavasse lahtrisse kirjutatud kandidaadi registreerimisnumber ei ole loetav või on parandatud ning ei ole üheselt mõistetav;

3) kui hääletamissedelil puudub hääletamiskomisjoni esimehe allkiri või ühes ümbrikus on mitu hääletamissedelit või ümbrikul ei ole linnavolikogu pitsati jäljendit.

(9) Kui üles on seatud üks kandidaat, on hääletamissedelil kandidaadi nimi ning kandidaadi nime järel lahtrid märkustega poolt ja vastu. Hääletav linnavolikogu liige märgib hääletamissedeli vastavasse lahtrisse oma poolt- või vastuhääle ristiga. Kehtetu on hääletamissedel või kandidaadile antud hääl, kui:

1) kandidaadi nime järel märgitud vastavates lahtrites ei ole risti või on rist mõlemas lahtris;

2) kui hääletamissedelil puudub hääletamiskomisjoni esimehe allkiri või ühes ümbrikus on mitu hääletamissedelit või ümbrikul ei ole linnavolikogu pitsati jäljendit.

(10) Kui hääletamissedel ei ole täidetud nõuetekohaselt, kuid sellel on arusaadavalt märgitud, kelle poolt linnavolikogu liige hääletas, loetakse hääletamissedel või kandidaadile antud hääl kehtivaks. Kahtluse korral otsustab hääletamissedeli kehtivuse hääletamiskomisjon hääletamise teel.

(11) Hääletamiskomisjon loeb hääled kohe pärast hääletamise lõppemist. Hääletamiskomisjon teeb kindlaks:

1) hääletamissedeli saanud valijate arvu;

2) valimiskastis olevate vormikohaste hääletamissedelite alusel hääletamisest osavõtnud linnavolikogu liikmete arvu;

3) kehtetute hääletamissedelite arvu;

4) igale kandidaadile antud häälte (ühe kandidaadi ning revisjonikomisjoni liikmete valimise puhul poolt- ja vastuhäälte) arvu.

(12) Hääletamistulemuste kohta koostab hääletamiskomisjon protokoll, millele kirjutavad alla kõik hääletamiskomisjoni liikmed. Hääletamiskomisjoni liikmel on õigus kanda protokoll oma eriarvamus hääletamiskomisjoni töö kohta. Hääletamiskomisjoni protokoll loeb ette hääletamiskomisjoni esimees ja esitab selle istungi juhatajale.

(13) Linnavolikogu liikmel on õigus esitada kirjalik motiveeritud protest hääletamise korraldamise ja hääletamistulemuse kindlakstegemise korra rikkumise kohta koheselt istungil. Protesti rahuldamise otsustab linnavolikogu avalikul hääletamisel.

(14) Kui ükski kandidaatidest ei osutunud valituks, kantakse vastav märge linnavolikogu istungi protokoll, seatakse uuesti üles kandidaadid ja viiakse läbi uus hääletamine. Linnavolikogu vastava otsustuse alusel viiakse uus hääletamine läbi samal linnavolikogu istungil. Otsustus fikseeritakse istungi protokollis.



(15) Valimistulemused vormistatakse linnavolikogu otsusega.

(16) Käesolevas paragrahvis reguleerimata protseduuriküsimusi otsustab linnavolikogu hääletamise teel. Nimetatud linnavolikogu otsustused kantakse linnavolikogu istungi protokollile.

### **§ 30. Linnavolikogu esimehe valimise kord<sup>158</sup>**

(1) Linnavolikogu esimehe valimine viiakse läbi kahe kuu jooksul linnavolikogu uue koosseisu esimese istungi lõppemise päevast arvates.

(2) Linnavolikogu valib linnavolikogu esimehe oma liikmete hulgast linnavolikogu volituste ajaks salajasel hääletamisel. Igal linnavolikogu liikmel on valimisel üks hääl.

(3) Linnavolikogu esimehe kandidaadi võib üles seada linnavolikogu fraktsioon või linnavolikogu liige. Kandidaadi ülesseadmise kohta esitatakse kirjalik ettepanek istungi juhatajale.

(4) Linnavolikogu esimehe valimised korraldab valimiskomisjon ning valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega. Hääletamise ja hääletamistulemuste kindlakstegemine linnavolikogu esimehe valimisel toimub käesoleva põhimääruse § 28<sup>1</sup> (lk 62) sätestatud korras.

(5) Linnavolikogu esimeheks osutub valituks kandidaat, kes saab linnavolikogu koosseisu häälteenamuse.

### **30<sup>1</sup>. Linnavolikogu aseesimehe (aseesimeeste) valimise kord<sup>159</sup>**

(1) Pärast linnavolikogu esimehe valimist valib linnavolikogu linnavolikogule aseesimehe (aseesimehed) oma liikmete hulgast linnavolikogu volituste ajaks salajasel hääletamisel. Aseesimehe valimisel on linnavolikogu liikmel üks hääl.

(2) Linnavolikogu otsustab linnavolikogu aseesimeeste arvu.

(3) Kui valitakse mitu linnavolikogu aseesimeest, toimub nende valimine eraldi.

(4) Linnavolikogu aseesimehe kandidaadi võib üles seada linnavolikogu fraktsioon või linnavolikogu liige. Kandidaadi ülesseadmise kohta esitatakse kirjalik ettepanek istungi juhatajale.

(5) Hääletamise ja hääletamistulemuste kindlakstegemine linnavolikogu aseesimehe valimisel toimub käesoleva põhimääruse § 28<sup>1</sup> sätestatud korras.

(6) Linnavolikogu aseesimeheks osutub valituks kandidaat, kes saab linnavolikogu koosseisu häälteenamuse.

## **5.7.1 Vallavanema ja linnapea valimine<sup>160</sup>**

Vallavanem või linnapea

- valitakse volikogu poolt kuni neljaks aastaks;
- saab valituks osutumise päevast volituse moodustada valitsus;
- saab volitused (ettenähtud seaduses ja valla või linna põhimääruses) valitsuse ametisse kinnitamise päevast.

Vallavanema või linnapea valimisel on hääletamisel vajalik volikogu koosseisu häälteenamus<sup>161</sup>.

Vallavanemaks või linnapeaks võib valida ja valitsuse liikmeks võib kinnitada

158 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

159 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

160 KOKS § 27 Vallavanema ja linnapea valimine

161 KOKS § 45. Hääletamine volikogus lg 5

- täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses;
- ei või valida ja valitsuse liikmeks ei või kinnitada isikut, kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Kui nimetatud välistavad asjaolud ilmnevad või tekivad vallavanema, linnapea või valitsuse liikme volituste kestel, vabastab volikogu ta ametist ametikohale mittevastavuse tõttu.

**Näide. Tallinna põhimääruses sätestatakse<sup>162</sup>:**

### **§ 43 Linnapea valimise kord**

(1) Linnapeaks võib linnavolikogu valida täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses. Linnapeaks ei või valida isikut, kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest.

(2) Linnapea valimine viiakse läbi kahe kuu jooksul linnavolikogu uue koosseisu esimese istungi päevast arvates või käesoleva põhimääruse § 44 lõigetes 3<sup>1</sup>, 3<sup>2</sup>, 4 ja 5 sätestatud tähtaegadel (vt allpool).

(3) Linnavolikogu valib linnapea oma volituste ajaks kuni neljaks aastaks salajasel hääletamisel. Igal linnavolikogu liikmel on valimisel üks hääl.

(4) Linnapea kandidaadi võib üles seada linnavolikogu fraktsioon või linnavolikogu liige. Kandidaadi ülesseadmise kohta esitatakse kirjalik ettepanek istungi juhatajale.

(5) Hääletamise ja hääletamistulemuste kindlakstegemine linnapea valimisel toimub käesoleva põhimääruse § 28<sup>1</sup> sätestatud korras.

(6) Linnapeaks osutub valituks kandidaat, kes saab linnavolikogu koosseisu häälteenamuse.

### **5.7.2 Valitsuse liikmete kinnitamine, vabastamine, uute liikmete kinnitamine<sup>163</sup>**

Volikogu ainupädevusse kuulub valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamine, valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest ning palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine.

Nende küsimustega tegeleb volikogu koheselt pärast valimisi või valimistevahelisel perioodil, kui linnapea volitused on lõppenud mõnel seaduses ettenähtud juhtumil.

### **5.8 Umbusaldusmenetlus volikogus<sup>164</sup>**

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.

**Umbusaldushääletus on avalik.**

162 Tallinna põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

163 KOKS § 22 lg 1 p 16 ja 17

164 KOKS § 46 Umbusaldusmenetlus volikogus

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 vallavanemale või linnapeale tähendab seda, et tagasi peab astuma ka kogu tema juhitav valitsus. Volikogu valib 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 KOKSi § 49-s lõikes 6 sätestatud kvoorum<sup>165</sup> ehk üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas vallavanem või linnapea või tema asendaja jääb alles, jätkab valitsus ilma umbusaldatuteta oma tegevust ning vabad kohad täidetakse KOKS §-s 28 sätestatud korras<sup>166</sup> või muudetakse sätestatud korras valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri.

Kui valitsuse liikmetele avaldatud umbusalduse tagajärjel ei ole täidetud KOKS § 49 lõikes 6 sätestatud kvooruminõue, ei ole valitsus otsustusvõimeline kuni vajaliku arvu uute valitsuse liikmete kinnitamiseni ja palgaliste valitsuse liikmete ametisse nimetamiseni.

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

Umbusalduse avaldamine on vallavanema, linnapea või valitsuse liikme ametist vabastamise alus.

Näide: *Riigikohtu otsus 3-4-1-6-13*<sup>167</sup>

*Umbusalduse avaldamine vallavanemale või linnapeale tähendab, et tagasi peab astuma ka kogu tema juhitav valitsus. See on vajalik, et uuel vallavanemal või linnapeal, kes kannab omavalitsusüksuse elanike ja volikogu ees poliitilist vastutust, oleks võimalik oma tegevuskava elluviimiseks vabalt moodustada uus, samuti poliitilist vastutust kandev valla- või linnavalitsus. Kuigi pärast vallavanemale umbusalduse avaldamist jäid Kanepi valla eelmise valitsuse volitused KOKS § 46 lõike 5 kohaselt kehtima, jäid nad kehtima kuni uuele valitsusele volituste andmiseni. Seetõttu tekkis koos vallavanemale umbusalduse avaldamisega volikogul kohustus kinnitada ametisse uued valitsuse liikmed. Val-*

165 KOKS § 49 lg 6 Valla- või linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas vallavanem või linnapea või tema asendaja. Istungist võtab sõnaõigusega osa valla- või linnasekretär.

166 KOKS § 28. Vallavanema ja linnapea õigus moodustada valitsus

Lg 1 Vallavanemal või linnapeal on valituks osutumise päevast volitus moodustada valitsus;

Lg 2 Valitsuse moodustamise üksikasjalik kord sätestatakse valla või linna põhimääruses;

Lg 3 Seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud volitused saab vallavanem või linnapea valitsuse ametisse kinnitamise päevast.

167 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222557614>

lavanemale umbusalduse avaldamise päevast arvates hakkas kulgema KOKS § 52 lõike 1 punktis sätestatud kahekuuline tähtaeg, mille jooksul uue vallavanema nimetamata jätmine toob kaasa volikogu tegutsemisvõimetuse, ja neljakuuline tähtaeg, mille jooksul sama tagajärje toob kaasa valitsuse liikmete kinnitamata jätmine. Uue vallavanema nimetas Kanepi vallavolikogu 28. juunil 2012 otsusega nr 1-1.3/24. Vallavalitsuse uued liikmed nimetas volikogu ametisse aga 30. jaanuaril 2013 otsusega nr 1-1.3/3, ehk enam kui nelja kuu möödudes arvates vallavanemale umbusalduse avaldamise päevast.

Näide: **Riigikohtu otsus 3-4-1-13-13**<sup>168</sup>

Kohustus kinnitada vallavanemale või linnapeale umbusaldamise järel uued valitsuse liikmed tuleneb kohaliku omavalitsuse üksuse valitsuse kui poliitilise organi olemusest, millele kolleegium tugines 12. märtsil 2013 asjas nr 3-4-1-6-13<sup>169</sup> tehtud otsuse punktis 24. See, et vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamise korral peab tagasi astuma ka kogu tema juhitud valitsus, mille asemele peab volikogu kinnitama uue valitsusjuhi moodustatud uue valitsuse, on vajalik, et uuel vallavanemal või linnapeal, kes kannab omavalitsusüksuse elanike ja volikogu ees poliitilist vastutust, oleks võimalik oma tegevuskava elluviimiseks vabalt moodustada uus, samuti poliitilist vastutust kandev valla- või linnavalitsus. Kohaliku omavalitsuse üksuste organisatsioonilist ülesehitust puudutavaotes küsimustes ei ole alati õige tugineda regulatsioonile, mis puudutab sarnaseid riigiorganeid. Praegusel juhul on poliitiliste organite toimemehhanismide näitlikustamiseks siiski kohane tõmmata paralleel peaministrile umbusalduse avaldamise ja selle tagajärgedega Vabariigi Valitsuse volitustele. PS § 92 kohaselt astub peaministrile Riigikogus umbusalduse avaldamisel tagasi Vabariigi Valitsus teroikuna.

**Kolleegium näeb KOKS § 52 lõike 2 esimeses lauses**<sup>170</sup> **ettenähtud vahendite puhul kolme legitiimset eesmärki, mis kõik on lõppkokkuvõttes suunatud poliitilise stabiilsuse saavutamisele:**

**Esimeseks eesmärgiks on suunata volikogu vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamisel kaaluma, kas on võimalik valida uus vallavanem või linnapea.**

**Teiseks eesmärgiks on, et uue vallavanema või linnapea valikul kaalutaks seda, kas viimane suudab ettenähtud tähtaja jooksul esitada volikogule kinnitamiseks uue valla- või linnavalitsuse liikmed, kes pälvivad volikogu usalduse.**

**Kolmandaks eesmärgiks on kolleegiumi arvates see, et pärast vallavanema või linnapea valimist saavutataks kiiresti olukord, kus on kinnitatud uus valla- või linnavalitsuse koosseis, kellel on nii volikogu kui ka vallavanema või linnapea selge usaldus.**

## **5.9 Volikogu istungi lõpetamine**

**Näitena regulatsioon Tallinna Linnavolikogu töökorrast**<sup>171</sup>:

Linnavolikogu istung lõpeb avalduste ärakuulamisega. Juhul, kui sõnasoovijaid ei ole registreerunud, lõpeb istung päevakorra ammendumisega.

Linnavolikogu istungi lõpetab istungi juhataja sõnadega „Istung on lõppenud” ja kinnitab seda haamrilöögiga.

168 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-13-13>

169 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-6-13>

170 KOKS § 52 Volikogu tegutsemisvõimetus. Lg 2 Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, loetakse kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõppenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud korras.

171 Tallinna Linnavolikogu töökord § 16 <https://www.riigiteataja.ee/akt/427022015015>

## 5.10 Volikogu istungi protokoll<sup>172</sup>

Volikogu istungi protokollile kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja. Asendajaks võib olla volikogu aseesimees (üks aseesimeestest) vastavalt volikogu töökorraldusele, seaduses ettenähtud juhtudel<sup>173</sup> uue volikogu tööle rakendamisel ka valla/linnasekretär – valimiskomisjoni esimees.

Kui volikogu istungil on erinevate päevakorrapunktide käsitlemisel osalenud mitu isikut (näiteks kui volikogu esimees on ennast taandanud ja tema asemel on istungit juhatanud aseesimees, samuti volikogu uue koosseisu esimese istungi puhul, mida kuni volikogu esimehe valimiseni juhatab valla/linnasekretär – valimiskomisjoni esimees, hiljem juba valitud volikogu esimees), tuleb ka volikogu istungi protokollile võtta nende kõigi allkirjad.

Protokollile alla kirjutanud isikud vastutavad protokollis sisalduvate andmete õigsuse eest.

Protokollile kantakse istungi või koosoleku toimumise aeg ja koht, osavõtjate nimed, arutlusel olnud küsimused, **nende kohta esitatud ettepanekud ja otsused ettepanekute arvestamise või mittearvestamise kohta**, hääletustulemused, kui küsimus otsustati hääletamise teel, ning otsustajate ja küsimuste algatajate eriarvamused. Eriarvamused, mis on mahukamad, on soovitatav nende adekvaatsuse huvides lisada protokollile kirjalikult nende esitajate endi poolt sõnastatuna.

Protokollid ja teised dokumendid peavad vastama haldusdokumentidele kehtestatud põhinõuetele.

Muus osas – mida protokollida, mida mitte – on kokkuleppe küsimus.

Kui volikogu istung vastavalt heli- või videosalvestatakse, siis peaks olema tagatud juurdepääs ka sellele.

Istungi protokoll vormistatakse reeglina 3–5 tööpäeva jooksul, et tagada vastu võetud määruste ja otsuste seos protokolliga.

Volikogu istungi protokoll on avalik.

## 5.11 Uue volikogu tööerakendamine

### 5.11.1 Volikogu I istung: volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste arvu määramine ja valimine ning valitsuse lahkumispalve ärakuulamine

Volikogu esimese istungi kutsub kokku valla või linna valimiskomisjoni esimees hiljemalt seitsmendal päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist.

Volikogu esimese istungi puhul ei ole kohustust järgida KOKS § 43 lõikes 3 ettenähtud nõudeid, st et volikogu liikmetele ei ole vaja vähemalt 4 päeva enne istungit saata istungil osalemise kutset, kus on ära näidatud arutusele tulevad küsimused ja on tehtud kättesaadavaks istungi materjalid. Sama kord kehtib ka KOKSi § 52 2. lõike alusel

<sup>172</sup> KOKS § 51 Istungi ja koosoleku protokoll

<sup>173</sup> KOKS § 44 lg 3

kokku kutsutud<sup>174</sup> uue volikogu esimese istungi päevakorra suhtes, välja arvatud valitsuse lahkumispalve ärakuulamine. Samas on vajalik anda mõistlik aeg kõigile volikogu liikmetele, et nad saaksid oma muudest tegevustest selleks ajaks ennast vabaks võtta.

*Tallinna linna praktika on see, et uutele volikogu liikmetele saadetakse kutse istungi aja, koha ja arutusele tulevate küsimuste kohta elukoha aadressi järgselt, kutse avaldatakse ajalehes ja tehakse teatavaks erakondade ja valimisliitude poolt valimisteks määratud volitatud esindajatele. Lisaks sellele on linnal olemas avalik infosüsteem AKTAL (<https://aktal.tallinnlv.ee/>), kus on üleval linnavolikogu istungi päevakord ja arutusel olevad eelnõud.*

**Esimese istungi päevakorras on volikogu esimehe valimine ja aseesimehe või aseesimeeste arvu määramine ja valimine ning valitsuse lahkumispalve ärakuulamine.**

Volikogu esimest istungit juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valla või linna valimiskomisjoni esimees (valla/linnasekretär). Seejuures on KOVVS § 19 lg 3 muudatustega sätestatud, et valla/linnasekretäri äraolekul täidab tema ülesandeid (sh valimiskomisjoni juhtimine) tema asendaja. Ka volikogu esimest istungit juhib sellisel juhul mitte valimiskomisjoni aseesimees, vaid valla/linnasekretäri asendaja.

**Tallinna Linnavolikogu näide**

**Tallinna Linnavolikogu I istungi päevakorra projekt:**

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
ISTUNGI PÄEVAKORRA PROJEKT

Tallinn

7. november 2013 nr 18

Päevakorra kinnitamine

Algus kell 16:00

1. Tallinna Linnavolikogu esimehe valimine
2. Tallinna Linnavolikogu aseesimeeste arvu määramine (OE 234)
3. Tallinna Linnavolikogu aseesimehe (aseesimeeste) valimine (OE 233)
4. Tallinna Linnavalitsuse lahkumispalve ärakuulamine

Istung lõpeb kell 21:00

Toomas Sepp

Valimiskomisjoni esimees

OE on otsuse eelnõu number Tallinna Linnavolikogu infosüsteemis AKTAL (<https://aktal.tallinnlv.ee/>)

Volikogu esimehe valimised korraldab valla või linna valimiskomisjon ning valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega. Sama kord kehtib ka volikogu järgmistel istungitel, kui esimesel istungil ei osutunud volikogu esimees valituks.

Valimiskomisjoni esimees avab esimese volikogu istungi ja juhatab volikogu esimehe valimisi, pp 1 ning teeb teatavaks valimiste tulemused.

<sup>174</sup> KOKS § 52 lg 2 Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, loetakse kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõppenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud korras. Sellisel juhul kutsub volikogu istungi kokku ja seda juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valla või linna valimiskomisjoni esimees või tema asendaja.

**Volikogu esimehe valimised vormistatakse valimiskomisjoni otsusega, ülejäänud otsuste eelnõud esitatakse linnasekretäri või linnavolikogu liikmete poolt.**

*Näide: Tallinna Linnavolikogu 7. novembri 2013 istungi<sup>175</sup> päevakorrapunkt nr 1 Tallinna Linnavolikogu esimehe valimise<sup>176</sup> tulemuste kindlakstegemine:*

TALLINNA LINNA VALIMISKOMISJON

OTSUS

Tallinn

november 2013 nr 30

*Tallinna Linnavolikogu esimehe valimise tulemuste kindlakstegemine*

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 44 lg 3, § 45 lg 3 ja lg 5, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 18 lg 3, Tallinna põhimääruse § 28<sup>1</sup> ja § 30 alusel ja võttes aluseks 7. novembri 2013 salajase hääletamise tulemused*

*Tallinna Linna Valimiskomisjon*

*o t s u s t a b:*

- 1. Tunnistada Toomas Vitsut valituks Tallinna Linnavolikogu esimeheks.*
- 2. Avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid ja Tallinna veebilehel.*
- 3. Otsus jõustub allakirjutamisel.*

*Toomas Sepp*

*Komisjoni esimees*

**Peale volikogu esimehe valimist annab valimiskomisjoni esimees talle üle linnavolikogu istungi juhatamise õiguse.** Vastavalt kohalikele traditsioonidele võib sellega kaasneda vastavate võimuaatribuutide (ametikett, -raha vmt) üleandmine kas eelmise volikogu esimehe või istungi juhataja poolt.

Seejärel tuleb otsustada, **mitu aseesimeest valida.**

175 Tallinna Linnavolikogu infosüsteemis AKTAL (<https://aktal.tallinnlv.ee/>)

176 Tallinna põhimäärus § 30 Linnavolikogu esimehe valimise kord; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

Näide: Tallinna Linnavolikogu 7. novembri 2013 istungi päevakorrapunkt nr 2 **Tallinna Linnavolikogu aseesimeeste arvu määramine:**

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
OTSUS

Tallinn

7. november 2013 nr 169

Tallinna Linnavolikogu aseesimeeste arvu määramine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 14 ning Tallinna põhimääruse § 30<sup>1</sup> lõike 2 alusel

1. Määrata Tallinna Linnavolikogu aseesimeeste arvuks üks.
2. Tallinna Linnavolikogu Kantseil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid.
3. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavaks tegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

**Sellele järgneb juba salajase hääletusena volikogu aseesimehe/aseesimeeste valimine, mille tulemus vormistatakse volikogu otsusena.**

Näide: Tallinna Linnavolikogu 7. novembri 2013 istungi<sup>177</sup> päevakorrapunkt nr 3 **Tallinna Linnavolikogu aseesimehe valimine:**

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
OTSUS

Tallinn

7. november 2013 nr 170

Tallinna Linnavolikogu aseesimehe valimine<sup>1</sup>

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 14 ja § 45 lg 3 ja lg 5 ning Tallinna põhimääruse § 26 lg 1 p 14, § 28<sup>1</sup>, § 30<sup>1</sup> ja § 37 alusel ning tulenevalt salajase hääletuse tulemustest

1. Valida Tallinna Linnavolikogu aseesimeheks Toivo Tootsen.
2. Tallinna Linnavolikogu Kantseil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid.

---

<sup>177</sup> Tallinna Linnavolikogu infosüsteemis AKTAL (<https://aktal.tallinnlv.ee/>)



3. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavalikogu esimees

Volikogu esimese istungi lõpetab valitsuse lahkumispalve vastuvõtmine, mis kajastatakse volikogu istungi protokollis. Eraldi otsust selle osas ei tehta ja valitsus jätkab oma tegevust kuni on uus vallavanem/linnapea valitud ja tema ettepanekul ka uus valitsuse koosseis volikogu poolt ametisse kinnitatud. Sellest päevast saab volitused ka uus vallavanem/linnapea.

Näide: Tallinna Linnavalikogu 7. novembri 2013 istungi<sup>178</sup> päevakorrapunkt nr 4 **Tallinna Linnavalitsuse lahkumispalve ärakuulamine**. Tallinna Linnavalitsuse kiri Tallinna Linnavalikogule koos kõigi linnavalitsuse liikmete allkirjadega on lisatud linnavalikogu istungi protokollile:

#### TALLINNA LINNAVALITSUS

Tallinna Linnavalikogu

07.11.2013 nr F1-11/981

Vana-Viru 12

15080 TALLINN

Tallinna Linnavalitsuse lahkumispalve

Käesolevaga edastan Teile Tallinna Linnavalitsuse lahkumispalve.

Lugupidamisega

Edgar Savisaar

Linnapea

Lisa: lahkumispalve 1 lehel

**Tallinna Linnavalitsuse lahkumispalve**

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 29 lg 2 ja Tallinna põhimääruse § 46 lg 2 alusel esitab

Tallinna Linnavalitsus lahkumispalve.

Tallinna linnapea

(allkiri)

Edgar Savisaar

<sup>178</sup> Tallinna Linnavalikogu infosüsteem AKTAL, <https://aktal.tallinnlv.ee/>

<i>Tallinna abilinnapead</i>	<i>(allkiri)</i>	<i>Taavi Aas</i>
	<i>(allkiri)</i>	<i>Mihhail Kõlvart</i>
	<i>(allkiri)</i>	<i>Kalle Klandorf</i>
	<i>(allkiri)</i>	<i>Merike Martinson</i>
	<i>(allkiri)</i>	<i>Arvo Sarapuu</i>
	<i>(allkiri)</i>	<i>Eha Võrk</i>

Pärast lahkumispalve esitamist täidab valitsus oma ülesandeid ja tema (ka vallavanema/linnapea) volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni.

### **5.11.2 Volikogu II istung: linnapea/vallavanema, valitsuse liikmete valimine**

Uue volikogu järgmisel istungil saab juba tegeleda muude korralduslike küsimustega, et volikogu võimalikult kiiresti tööle rakendada. Muu hulgas on esmajärgulised:

- vallavanema/linnapea valimine;
- valla/linna valitsuse liikmete arvu ja struktuuri kinnitamine;
- valla/linnavolikogu alatiste komisjonide moodustamine;
- valla/linnavolikogu alatiste komisjonide esimeeste valimine;
- valla/linna valitsuse liikmete kinnitamine ja vabastamine.

*Tallinna Linnavolikogu näide:*

*Tallinna Linnavolikogu II istungi päevakorra projekt:*<sup>179</sup>

#### TALLINNA LINNAVOLIKOGU ISTUNGI PÄEVAKORRA PROJEKT

*Tallinn*

*14. november 2013 nr 19*

*Päevakorra kinnitamine*

*Algus kell 16:00*

*1. Tallinna linnapea valimine (OE 237)*

*Ettekandja: linnavolikogu esimees Toomas Vitsut*

*2. Tallinna Linnavalitsuse liikmete arvu ja struktuuri kinnitamine (OE 239)*

*Ettekandja: linnapea*

*3. Tallinna Linnavolikogu alatiste komisjonide moodustamine (OE 235)*

*Ettekandja: linnavolikogu esimees Toomas Vitsut*

*4. Tallinna Linnavolikogu alatiste komisjonide esimeeste valimine (OE 236)*

*Ettekandja: linnavolikogu esimees Toomas Vitsut*

<sup>179</sup> Tallinna Linnavolikogu infosüsteem AKTAL, <https://aktal.tallinnlv.ee/>

5. Tallinna Linnavalitsuse liikmete kinnitamine ja vabastamine (OE 238)

Ettekandja: linnapea

Istung lõpeb kell 22:00

Toomas Vitsut

Linnavolikogu esimees

Näide: Tallinna Linnavolikogu 14. novembri 2013 istungi päevakorrapunkt 1 **Tallinna Linna-  
napea valimine**<sup>180</sup>

TALLINNA LINNAVOLIKOGU

OTSUS

Tallinn

14. november 2013 nr 171

Tallinna linnapea valimine<sup>181</sup>

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 15 ja § 27, Tallinna põhimääruse § 28<sup>1</sup> lg 15 ja § 43 ning Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määruse nr 12 „Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord” alusel ning tulenevalt salajase hääletuse tulemustest

1. Valida Tallinna linnapeaks Edgar Savisaar.
2. Linnapeale makstakse töötasu vastavalt Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määrusele nr 12 „Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord”.
3. Tallinna Linnavolikogu Kantseleil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid ja Tallinna veebilehel.
4. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavaks tegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

**Vastava eelnõu saab esitada keegi volikogu liikmetest või mitmed neist ühiselt, praktikas teeb seda sageli volikogu esimees.**

180 Tallinna põhimäärus § 43 Linnapea valimise kord; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

181 Tallinna põhimäärus § 43 Linnapea valimise kord; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

Näide: Tallinna Linnavolikogu 14. novembri 2013 istungi<sup>182</sup> päevakorrapunkt 2 **Tallinna Linnavalitsuse liikmete arvu ja struktuuri kinnitamine:**

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
OTSUS

Tallinn

14. november 2013 nr 172

*Tallinna Linnavalitsuse liikmete arvu ja struktuuri kinnitamine*

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 16 ja § 28 lg 1, Tallinna põhimääruse § 45 lg te 2 ja 3 alusel ning tulenevalt linnapea ettepanekust

1. Kinnitada Tallinna Linnavalitsus seitsmeliikmelisena: linnapea ja kuus abilinnapead.
2. Tallinna Linnavolikogu Kantseil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid ja Tallinna veebilehel.
3. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavaks tegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

Uue volikogu koosseisu tegevuse alguses tuleks ka läbi arutada, **missugused komisjonid moodustada**. Tuleks hinnata, kas jätkata samadega või moodustada uued, liita mõned komisjonid jne. Seejuures tuleb ka arvestada, et KOKS § 48 alusel peab iga volikogu juures olema igal juhul revisjonikomisjon.

Näide: Tallinna Linnavolikogu 14. novembri 2013 istungi<sup>183</sup> päevakorrapunkt 3 **Tallinna Linnavolikogu alatiste komisjonide moodustamine:**

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
OTSUS

Tallinn

14. november 2013 nr 173

*Tallinna Linnavolikogu alatiste komisjonide moodustamine*

182 Tallinna Linnavolikogu infosüsteem AKTAL, <https://aktal.tallinnlv.ee/>

183 Tallinna Linnavolikogu infosüsteem AKTAL, <https://aktal.tallinnlv.ee/>

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 20, § 47 ja § 48 ning Tallinna põhimääruse § 26 lg 1 p 20, § 31 ja § 32 alusel

1. Moodustada järgmised Tallinna Linnavolikogu alatised komisjonid:

1.1 haridus- ja kultuurikomisjon;

1.2 innovatsioonikomisjon;

1.3 keskkonnakomisjon;

1.4 korra- ja tarbijakaitsekomisjon;

1.5 linnamajanduskomisjon;

1.6 linnavarakomisjon;

1.7 rahanduskomisjon;

1.8 revisjonikomisjon;

1.9 sotsiaal- ja tervishoiukomisjon;

1.10 õiguskomisjon.

2. Tallinna Linnavolikogu Kantseleil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid.

3. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

Näide: Tallinna Linnavolikogu 14. novembri 2013 istungi<sup>184</sup> päevakorrapunkt 4 **Tallinna Linnavolikogu alatise komisjonide esimeeste valimine.**

Linnavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord<sup>185</sup> on sätestatud Tallinna põhimääruses.

**Eelnõu seletuskirjast:** Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 22 lg 1 p 20 ja Tallinna põhimääruse § 26 lg 1 p 20 kohaselt kuulub linnavolikogu ainupädevusse linnavolikogu komisjonide moodustamine ning nende esimeeste ja aseesimeeste valimine.

Vastavalt KOKS § 47 valitakse linnavolikogu komisjoni esimees linnavolikogu liikmete hulgast salajasel hääletusel. Valituks osutub kandidaat, kes saab hääletusest osavõtnud linnavolikogu liikmete poolthäälte enamuse. **Kandidaatide ülesseadmise õigus on linnavolikogu liikmel ja fraktsioonil.**

184 Tallinna Linnavolikogu infosüsteem AKTAL, <https://aktal.tallinnlv.ee/>

185 Tallinna põhimäärus § 31<sup>3</sup> Linnavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

Valimistulemused vormistatakse linnavolikogu otsusega, vastavalt salajase hääletamise tulemustele, mida volikogu enam üle ei hääleta<sup>186</sup>.

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
OTSUS

Tallinn

14. november 2013 nr 174

*Tallinna Linnavolikogu alatiste komisjonide esimeeste valimine*

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 20, § 47 ja § 48 ning Tallinna põhimääruse § 26 lg 1 p 20, § 31 lg 1 ja § 32 alusel ning tulenevalt salajase hääletamise tulemustest*

1. Valida linnavolikogu alatiste komisjonide esimeesteks:

1.1 haridus- ja kultuurikomisjoni esimeheks Kaja Laanmäe;

1.2 innovatsioonikomisjoni esimeheks Andres Kollist;

1.3 keskkonnakomisjoni esimeheks Rein Ratas;

1.4 korra- ja tarbijakaitsekomisjoni esimeheks Juri Poljakov;

1.5 linnamajanduskomisjoni esimeheks Andrei Birov;

1.6 linnavarakomisjoni esimeheks Leonid Mihhailov;

1.7 rahanduskomisjoni esimeheks Toomas Vitsut;

1.8 revisjonikomisjoni esimeheks Hanno Matto;

1.9 sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni esimeheks Elmar-Johannes Truu;

1.10 õiguskomisjoni esimeheks Margarita Tšernogorova.

2. Tallinna Linnavolikogu Kantseleil teha otsus teatavaks punktis 1 nimetatud isikutele.

3. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavastegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

Pärast volikogu komisjonide esimeeste valimist on õige aeg asuda **kinnitama ka valla/linnavalitsuse liikmeid personaalselt.**

Ühtlasi on otstarbekas sama eelnõu menetlemisel teha ka otsustused hüvitiste maksmiseks lahkuvatele valitsuse liikmetele (Vt sotsiaalsed garantiid 5.12).

<sup>186</sup> KOKS § 45 lg 3

Näide: Tallinna Linnavolikogu 14. novembri 2013 istungi<sup>187</sup> päevakorrapunkt 5 **Tallinna Linnavalitsuse liikmete kinnitamine ja vabastamine** (eelnõu ja otsus):

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
OTSUS

EELNÕU

07.11.2013

Tallinn

2013 nr [nr]

*Tallinna Linnavalitsuse liikmete kinnitamine ja vabastamine*

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 17, § 28 lg 1, § 29 lg 1, § 49 lg 4 ja 42, § 50 lg 1 p 5, § 54<sup>1</sup> lg 1 p 1, Tallinna põhimääruse § 44 lg 1 p 6, § 45, § 46 lg 1, § 54 lg 11 ja Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määruse nr 12 „Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord“ alusel ja tulenevalt linnapea ettepanekust

1. Kinnitada palgalisteks linnavalitsuse liikmeteks ja nimetada ametisse abilinnapead:

1.1 .....

1.2 .....

1.3 .....

1.4 .....

1.5 .....

1.6 .....

2. Abilinnapeale makstakse töötasu vastavalt Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määrusele nr 12 „Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord“.

3. Vabastada linnavalitsuse liikme kohustustest ja ametist abilinnapea(d)

4. Seoses volituste tähtajalise lõppemisega maksta abilinnapea .....-le hüvitist kasutamata puhkuse eest ja linna reserfondist hüvitist .... kuu töötasu ulatuses.

5. Ametist vabastatud abilinnapeadel anda asjaajamine ja ametikohustuste täitmise tõttu nendele kasutamiseks antud vara üle ühe nädala jooksul.

6. Tallinna Linnavolikogu Kantseil teha otsus teatavaks otsuses nimetatud isikutele.

7. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, Tallinn 15082) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

<sup>187</sup> Tallinna Linnavolikogu infosüsteem AKTAL, <https://aktal.tallinnlv.ee/>

## **Seletuskiri**

Tallinna Linnavalikogu otsuse eelnõu

„Linnavalitsuse liikmete kinnitamine ja vabastamine” juurde

Linnavalikogu kinnitab linnavalitsuse liikmed, nimetab nad abilinnapea ametikohale ja vabastab eelmise linnavalitsuse liikmed, kes ei jätkka uues koosseisus.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 22 lg 1 p 17 ja Tallinna põhimääruse § 26 lg 1 p 17 alusel on linnavalikogu ainupädevuses valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest ning palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine. KOKS § 49 lg 4 ja Tallinna põhimääruse § 45 lg 3 järgi kuuluvad linnavalitsuse koosseisu linnapea ja linnavalitsuse liikmed.

KOKS § 28 lg 1 ja Tallinna põhimääruse § 45 lg 1 alusel saab linnapea valituks osutumise päevast volituse moodustada linnavalitsus. KOKS § 50 lg 1 p 6 ja Tallinna põhimääruse § 44 lg 1 p 6 alusel esitab linnapea linnavalikogule ettepaneku linnavalitsuse liikme kinnitamiseks ja tema vabastamiseks linnavalitsuse liikme kohustustest ning palgalise linnavalitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks.

Tallinna põhimääruse § 45 lg 4 kohaselt esitab linnapea hiljemalt ühe kuu jooksul pärast linnavalitsuse liikmete arvu ja linnavalitsuse struktuuri kinnitamist linnavalikogu poolt linnavalikogule kinnitamiseks linnavalitsuse liikmete kandidaadid ning ametisse nimetamiseks palgaliste linnavalitsuse liikmete kandidaadid. Sama paragrahvi 6. lõike alusel kinnitab linnavalikogu linnavalitsuse liikmed ja nimetab ametisse palgalised linnavalitsuse liikmed linnapea esildisel linnapea volituste ajaks.

KOKSi § 22 lg 1 p 19 alusel kuulub linnavalikogu ainupädevusse palgalistele linnavalitsuse liikmetele töötasu määramine. Töötasu määr on kehtestatud Tallinna Linnavalikogu 21. veebruari 2013 määrusega nr 12 „Tallinna Linnavalikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord”.

Linnavalitsus on esitanud linnavalikogule lahkumispalve linnavalikogu uue koosseisu esimesel istungil. KOKS § 29 lg 3 ja Tallinna põhimääruse § 46 lg 4 alusel täidab linnavalitsus pärast lahkumispalve esitamist oma ülesandeid edasi (sh peab istungeid) ja tema volitused kehtivad kuni uuele linnavalitsusele volituste andmiseni.

Linnavalikogu vabastab eelmise linnavalitsuse liikmed, kes ei jätkka uue linnavalitsuse koosseisus. KOKS § 54 lg 1 p 1 ja Tallinna põhimääruse § 54 lg 1 p 1 alusel võib linnapeale ja volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele (abilinnapead) volikogu otsusega maksta ametist vabastamisel hüvitist kuni kolme kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud kaks kuni kaheksa aastat, ja kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud vastaval ametikohal rohkem kui kaheksa aastat ning vabastamine toimub seoses volituste tähtajalise lõppemisega.

Ametist vabastatud abilinnapeadel tuleb anda asjaajamine ja teenistuse tõttu nendele kasutamiseks antud vara üle ühe nädala jooksul.



**NB! Kuna valiti tagasi sama linnavalitsuse koosseis, siis linnavalitsuse liikmete vabastamisega seotud eelnõu punktid nr 35, otsusesse ei jõudnud:**

TALLINNA LINNAVOLIKOGU  
OTSUS

Tallinn

14. november 2013 nr 175

*Tallinna Linnavalitsuse liikmete kinnitamine*

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 17, § 28 lg 1, § 29 lg 1, § 49 lg te 4 ja 42 ja § 50 lg 1 p 5, Tallinna põhimääruse § 44 lg 1 p 6, § 45 ja § 46 lg 1 ning Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määruse nr 12 „Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord” alusel ning tulenevalt linnapea ettepanekust*

*1. Kinnitada palgalisteks linnavalitsuse liikmeteks ja nimetada ametisse abilinnapead:*

*1.1 Taavi Aas;*

*1.2 Kalle Klandorf;*

*1.3 Mihhail Kõlvoart;*

*1.4 Merike Martinson;*

*1.5 Arvo Sarapuu;*

*1.6 Eha Võrk.*

*2. Abilinnapeale makstakse töötasu vastavalt Tallinna Linnavolikogu 21. veebruari 2013 määrusele nr 12 „Tallinna Linnavolikogu esimehele ja aseesimehele ning Tallinna Linnavalitsuse liikmetele makstava tasu suurus ja maksmise kord”.*

*3. Tallinna Linnavolikogu Kantseilil teha otsus teatavaks otsuses nimetatud isikutele.*

*4. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.*

*Toomas Vitsut*

*Tallinna Linnavolikogu esimees*

## 5.12 Sotsiaalsed garantiid volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikutele

Seadusega on ette nähtud<sup>188</sup> ka sotsiaalsed garantiid volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikutele. Pärast 18.02.2015 tehtud muudatusi on need järgmised<sup>189</sup>:

Palgalisel ametikohal töötavale **volikogu esimehele või tema asetäitjale, vallavanemale või linnapeale ja volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele võib volikogu otsusega maksta ametist vabastamisel hüvitust** kuni kolme kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud kaks kuni kaheksa aastat, ja kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud vastaval ametikohal rohkem kui kaheksa aastat ning vabastamine toimub:

- 1) seoses volituste tähtajalise lõppemisega;
- 2) tema enda algatusel seoses terviseseisundiga, mis ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi täita;
- 3) seoses umbusalduse avaldamisega.

**Seda** hüvitust ei maksta, kui volikogu poolt ametisse valitud või nimetatud isik:

- 1) vabastatakse ametist tema enda algatusel, v.a tema enda algatusel seoses terviseseisundiga;
- 2) valitakse või nimetatakse volikogu poolt ametisse uueks tähtjaks.

Palgalisel ametikohal töötavale **vallavanemale ja linnapeale** makstakse ametist vabastamisel hüvitist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale eelnenud kahe aasta vastava ametikoha kuu keskmise ametipalga kuuekordses ulatuses, **kui ametist vabastamine toimub volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu** ning vallavanem või linnapea on ametis olnud vähemalt ühe aasta enne ühinemise käigus moodustunud uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeva.

**Volikogu esimehele**, kellele volikogu on määranud töötasu või hüvituse KOKSi § 22 lõike 1 punkti 21 alusel<sup>190</sup>, makstakse volikogu esimehe volituste lõppemisel hüvitist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale eelnenud kahe aasta kuu keskmise töötasu või hüvituse kuuekordses ulatuses, **kui volikogu esimehe volitused lõpevad volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu** ning ta on volikogu esimehena töötanud vähemalt ühe aasta enne ühinemise käigus moodustunud uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeva;

**Eeltoodud hüvitisi ei maksta**, kui volikogu valib vallavanema, linnapea või volikogu esimehe uueks tähtjaks.

### Ravikindlustus

Vastavalt ravikindlustuse seaduse<sup>191</sup> (RaKS) § 5 lõike 2 punktile 2 **on ravikindlustatud** isikuks ka kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liige, **valla- või linnavalitsuse liige**

188 KOKS § 541 Volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid

189 KOKS § 541 lg 3 ja 31

190 KOKS § 22 lg 1 p 21 Volikogu ainupädevusse kuulub volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu või hüvituse määramine või aseesimeestele hüvituse määramine.

191 RaKS, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015019>

**ja osavalla- või linnaosavanem, kelle eest maksab sotsiaalmaksu kohalik omavalit-**  
**sus.**

RaKS § 6 lõike 1 alusel tuleb volikogu liikme, valla- või linnavalitsuse liikme ja osavalla- või linnaosavanema kohta esitada vajalikud dokumendid haigekassale kindlustuskaitse algamise kande tegemiseks seitsme kalendripäeva jooksul isiku ametikohale asumisest. Vastavalt sotsiaalmaksu seaduse<sup>192</sup> § 2 lõike 1 punktile 3 on ametnik sotsiaalmaksu tähenduses ka avaliku teenistuse seaduse<sup>193</sup> § 2 lõikes 3 nimetatud isik, sh ka valla või linnavolikogu liige, valla- või linnavalitsuse liige ja osavalla- või linnaosavanem.

---

192 SMS, <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015063>

193 ATS, <https://www.riigiteataja.ee/akt/118022014004>

## 6. Volikogu tegutsemisvõimetus<sup>194</sup>

Volikogu on tegutsemisvõimetu, kui ta:

- 1) ei ole vastu võtnud valla või linna eelarvet kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest arvates;
- 2) pole kahe kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates valinud volikogu esimeest ega 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;
- 5) rikub KOFSi § 46 lõiget 2<sup>195</sup>.

Õiguskantsler on arvanud, et sellest sättest tulenevad tingimused on kahtlemata kõige olulisemad eeldused kohaliku võimu sujuvaks teostamiseks (ja seeläbi omavalitsuses elavate inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks).

*Näitena kolm 2013. aasta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendit:*

*Kanepi vallavolikogu tegutsemisvõimetus kohta 12. märts 2013 nr 3-4-1-6-13<sup>196</sup>,*

*Põlva vallavolikogu tegutsemisvõimetus kohta 25. aprill 2013 nr 3-4-1-13-13<sup>197</sup> ja 30. aprill 2013 nr 3-4-1-14-13<sup>198</sup>.*

*Riigikohtus on leidnud, et umbusalduse avaldamine vallavanemale või linnapeale tähendab, et tagasi peab astuma ka kogu tema juhitud valitsus. See on vajalik, et uuel vallavanemal või linnapeal, kes kannab omavalitsusüksuse elanike ja volikogu ees poliitilist vastutust, oleks võimalik oma tegevuskava elluviimiseks vabalt moodustada uus, samuti poliitilist vastutust kandev valla- või linnavalitsus. (p 24, 3-4-1-6-13). KOKS § 52 lõike 2 esimeses lauses ettenähtud vahendite puhul<sup>199</sup> nähakse kolme legitiimset eesmärki, mis kõik on lõppkokkuvõttes suunatud poliitilise stabiilsuse saavutamisele.*

194 KOKS § 52 Volikogu tegutsemisvõimetus

195 KOFS § 46 Kohaliku omavalitsuse üksusele kehtestatud tähtajad raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluses lg 2 Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kinnitab saneerimiskava ja finantsplaani ning nende muudatused 30 päeva jooksul Rahandusministeeriumilt kavandi kohta seisukoha ja muudatusepanekute saamisest või muudatusepaneku kooskõlastuse saamisest arvates.

196 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222557614>

197 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-13-13>

198 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-14-13>

199 KOKS § 52 lg 2 Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, loetakse kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõppenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud korras.

**Esimeseks eesmärgiks** on suunata volikogu vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamisel kaaluma, kas on võimalik valida uus vallavanem või linnapea.

**Teiseks eesmärgiks** on, et uue vallavanema või linnapea valikul kaalutaks seda, kas viimane suudab ettenähtud tähtaja jooksul esitada volikogule kinnitamiseks uue valla- või linnavalitsuse liikmed, kes pälviavad volikogu usalduse.

**Kolmandaks eesmärgiks** on kolleegiumi arvates see, et pärast vallavanema või linnapea valimist saavutatakse kiiresti olukord, kus on kinnitatud uus valla- või linnavalitsuse koosseis, kellel on nii volikogu kui ka vallavanema või linnapea selge usaldus. (p 41, 3-4-1-13-13). Seega umbusalduse avaldamise korral vallavanemale või linnapeale peab tagasi astuma kogu valitsus ning volikogu peab juba umbusaldust avaldades ette mõtlema, kes on uus vallavanem või linnapea, kes suudab kokku panna uue volikogule sobiva valitsuse.

Kohaliku omavalitsuse üksuste organisatsioonilist ülesehitust puudutavates küsimustes ei ole alati õige tugineda regulatsioonile, mis puudutab sarnaseid riigiorganeid. Praegusel juhul on poliitiliste organite toimemehhanismide näitlikustamiseks siiski kohane tõmmata paralleel peaministrile umbusalduse avaldamise ja selle tagajärgedega Vabariigi Valitsuse volitustele. PS § 92 kohaselt<sup>200</sup> astub peaministrile Riigikogus umbusalduse avaldamisel tagasi Vabariigi Valitsus tervikuna. (p 31, 3-4-1-13-13). Tuleb tähele panna, et paljus analoogilise, kuid veelgi rangema tagajärje näeb PS § 89 lõike 6 teine lause ette Riigikogu puhul. Nimelt, kui pärast peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekut Riigikogule on valitsuse koosseis Vabariigi Presidendile esitamata, siis ei asu Riigikogu koosseisu asemele mitte asendusliikmed, vaid Vabariigi President kuulutab välja Riigikogu erakorralised valimised. (p 46, 3-4-1-13-13). Seega vahel saab tugineda riigi analoogiale, vahel mitte. Riigiorganite tegevuse tundmine ei tähenda alati kohaliku omavalitsuse korralduse põhimõtete tundmist.

Riigikohus on andnud seisukoha küsimuses, kas valla elanikel on õigus pöörduda avalikes huvides kohtu poole volikogu tegutsemisvõimetuse puhul. Vabariigi Valimiskomisjoni seisukoht: Samuti on KOKS § 52 lõikes 1 sätestatud otsuste tegemine volikogu ainupädevuses<sup>201</sup> ning tuleb eeldada, et volikogu liikmed tunnevad vajalikul määral volikogu tegevust reguleerivat kohaliku omavalitsuse korralduse seadust. (p 9, 3-4-1-13-13). Riigikohtu seisukoht: Igal juhul ei saanud Riigikohtu 2004. aasta seisukoha muutumine 2010. aastal olla 2012. aastal isikutele üllatuslik või teadmata. Selle praktika muudatus ei saanud ka mõjutada isikute käi-

200 PS § 92. Vabariigi Valitsus astub tagasi: 1) Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel; 2) peaministri tagasiastumise või surma korral; 3) kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust.

Vabariigi President vabastab Vabariigi Valitsuse ametist uue valitsuse ametisse astumisel.

201 KOKS § 52. Volikogu tegutsemisvõimetus

Lg 1 Volikogu on tegutsemisvõimetu, kui ta 1) ei ole vastu võtnud valla või linna eelarvet kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest arvates;

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;

5) rikub kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 46 lõiget 2. (KOKS § 46 Kohaliku omavalitsuse üksusele kehtestatud tähtjad raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluses lg 2 Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kinnitab saneerimiskava ja finantsplaani ning nende muudatused 30 päeva jooksul Rahandusministeeriumilt kavandi kohta seisukoha ja muudatusettepanekute saamisest või muudatusettepaneku kooskõlastuse saamisest arvates).

tumist 2012. aastal. Küll aga võis käitumist mõjutada selle praktika mittetundmine või sellega arvestamata jätmine. (p 28, 3-4-1-13-13). Kolleegium möönab, et KOKS § 52 lõike kahe esimese lause kohaldamine<sup>202</sup> võib üksikutel juhtudel põhjustada ebaotstarbekaid tulemusi. Need ilmnevad siiski vaid juhul, kui vajaliku hoolsusega ei ole järgitud seadust või hinnatud volikogu võimalusi uue vallavanema või linnaeape nimetamisel. (p 48, 3-4-1-13-13).

Neist seisukohtadest nähtub, et volikogu liikmed peavad ise ka väga hästi kohaliku omavalitsuse korraldust ja seadusi tundma.

Kolleegium täpsustab ka seda, et volikogu tegutsemisvõimetuks osutumine on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kasutatav tinglik mõiste, mis ei tähenda seda, et volikogu ei ole faktiliselt suuteline tegutsema. (p 39, 3-4-1-13-13).

Õiguskantsleri 17.04.2013 kirjast nr 6-4/130523/1301824 ja 09.09.2013 kirjast nr 6-2/133826/1303852 nähtub, et tegutsemisvõimetu volikogu määrused ei ole tühised, st on kehtivad. Paraku on seadusandja sisustanud volikogu tegutsemisvõimetuse formaalsete kriteeriumite abil (juriidiline tegutsemisvõimeetus) lähtuvalt üldjuhul eeldusest, et nimetatud tingimus(t)e mittetäitmine tuleneb volikogu faktilisest tegutsemisvõimetusest ehk tegelikust võimetusest olulistes küsimustes vajalikkude (üksmeelset) enamust saavutada. Samas võib nende mittetäitmine tuleneda ka muust asjaolust (nt õigusaktide vale tõlgendamine, nagu ilmselt antud juhul), st volikogu võib olla faktiliselt tegutsemisvõimeline. Juriidilisest tegutsemisvõimetusest ei tulene seega paratamatult õigusaktide vastuvõtmise võimatus – faktiliselt tegutsemisvõimeline volikogu saab jätkuvalt vastu võtta õigusakte ning on seda antud juhul teinudki. Seetõttu ei peaks volikogu tegutsemisvõimetusest veel automaatselt järeldama volikogu pädevuse puudumist – teisisõnu **võib ka tegutsemisvõimetu volikogu olla pädev. Volikogu tegutsemisvõimetuse saabumise järel vastuvõetud määrused ei ole tühised, st on kehtivad.**

Kuna volikogu liikmed olid valimiste kaudu saanud nõutava demokraatliku legitimatsiooni, siis antud asjaoludel ei pea ma põhjendatuks alustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust määruste kehtetuks tunnistamiseks. Kuna HMS §-s 94 tühisuse aluseid ei esine ning tegemist ei ole ka demokraatliku legitimatsiooni puudumisega, siis ei saa volikogu tegutsemisvõimetuse saabumise järel vastu võetud määrused õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt tühised olla, st määrused on kehtivad.

---

202 KOKS § 52. Ig 2 Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, loetakse kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõppenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed KOKSi §-s 20 (Volikogu asendusliige) sätestatud korras.

## 7. Tagasiastumine

Seadusandja on ette näinud vabatahtliku lahkumise (tagasiastumise) võimaluse volikogu poolt valitud või ametisse kinnitatud isikutele<sup>203</sup>. Niisuguse avalduse võivad **valla/linnasekretärile** esitada:

- volikogu esimees, aseesimees;
- volikogu komisjoni esimees, aseesimees;
- volikogu revisjonikomisjoni liige;
- vallavanem/linnapea, valla/linna valitsuse liige.

Avalduse esitanu loetakse tagasi astunuks tema avalduses märgitud kuupäevast, mis ei või olla varasem kui järgmine tööpäev avalduse esitamisest.

Niisuguse avalduse saamisest peab valla/linnasekretär koheselt teavitama volikogu esimeest või tema asendajat. Valitsuse liikme vastava avalduse saamisest tuleks teavitada ka vallavanemat/linnapead. Avalduses märgitud kuupäevast ongi isik loobunud oma vastavast rollist volikogus või valitsuses.

Avalduse esitanu peab esimesel võimalusel üle andma asjaajamisega ja ametiülesannete täitmisega seoses talle usaldatud vara.

Seaduses<sup>204</sup> ettenähtud sotsiaalsete garantiide üle eelnimetatud tagasiastunud isikutele otsustab volikogu juba hiljem, menetledes vastavat volikogu otsuse eelnõu.

---

203 KOKS § 461

204 KOKS § 541 Volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid

## 8. Valitsuse liikmed, nende staatus, õigused ja kohustused

Omavalitsusorganid on volikogu ja tema poolt moodustatav täitevorgan – valitsus<sup>205</sup>. Mõlemad neist on otsustavad kollegiaalsed kogud. Valitsuse eesotsas on volikogu poolt valitav vallavanem või linnapea. Vallavalitsuse juht on vallavanem ning linnavalitsuse juht linnapea, kes esindab valitsust. Vallavanema või linnapea valib volikogu kuni neljaks aastaks valla või linna põhimääruses sätestatud tingimustel ja korras<sup>206</sup>.

Vallavanem või linnapea saab volituse moodustada valitsus, kelle kinnitab ametisse volikogu.

Valitsuse moodustamise üksikasjalik kord sätestatakse valla- või linna põhimääruses.

### Valla- või linnavalitsus

- saab oma volitused volikogu poolt valitsuse ametisse kinnitamise päevast,
- esitab lahkumispalve volikogu uue koosseisu esimesel istungil,
- täidab pärast lahkumispalve esitamist oma ülesandeid ja tema volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni.

**Valitsuse koosseisu kuuluvad vallavanem või linnapea ja valitsuse liikmed.** Valitsuse liikmed koordineerivad vallavanema või linnapea üle antud volituse piires valla- või linnavalitsuse tegevusvaldkondi, korraldavad struktuuriüksuste valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning täidavad muid vallavanema või linnapea antud ülesandeid.

### Valitsuse liikmele esitatavad nõuded

Vallavanemaks/linnapeaks võib valida ja valitsuse liikmeks kinnitada KOKS § 48<sup>2</sup> alusel täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses. **Alates 1. novembrist 2017 on keeleoskuse nõuet veelgi täpsustatud** ja selle kohaselt peavad vallavanem/linnapea ja valitsuse liikmed valdama eesti keelt keeleseaduses ja keeleseaduse alusel antud õigusaktides ametnikele esitatud nõuete ulatuses<sup>207</sup>.

Kohaliku omavalitsuse asutuse töötaja peab oskama ja kasutama eesti keelt tasemel, mis on vajalik teenistuskohustuste või tööülesannete täitmiseks.

Valitsuse liikmeks ei saa olla isik, kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Kui eelnimetatud välistavad asjaolud ilmnevad või tekivad vallavanema, linnapea või valitsuse liikme volituste kestel, vabastab volikogu ta ametist ametikohale mittevastavuse tõttu.

Valitsuse liikmele on kehtestatud **tegevuspiirangud**<sup>208</sup>. Selle kohaselt peab valitsuse liige viivitamata teavitama volikogu kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda väljaspool ametikohustusi töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel või valitava või nimetataval ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena. Sel juhul peab volikogu keelama valitsuse liikmel haldusaktiga täielikult või osaliselt nimetatud kõrvaltegevuse, kui kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärast teenistussülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise.

205 KOKS § 4 lg 2

206 KOKS § 27

207 KOKS <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015111> § 482 Vallavanemale, linnapeale ja valitsuse liikmele esitatavad nõuded

208 KOKS § 501



Valitsuse liikme ametikoht võib volikogu otsusel olla palgaline. Vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele ei või maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud.

Vallavanema või linnapea ja valitsuse palgalise liikme põhipuhkuse kestus on 35 kalendripäeva ning neile kohaldatakse töölepingu seaduses (§ 54 ja 59–71) sätestatud puhkuseregulatsiooni.

Vallavanema või linnapea ja valitsuse liikme võib saata teenistuselähetusse volikogu kehtestatud korras.

*Tallinnas on niisugune kord kehtestatud linnavolikogu poolt:*

## TALLINNA LINNAVOLIKOGU

### MÄÄRUS

Tallinn

7. märts 2013 nr 14

#### ***Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsuse liikmete teenistuselähetusse saatmise kord***

Määrus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 17 lõike 4<sup>2</sup> ja § 49 lõike 4<sup>4</sup> alusel ning kooskõlas Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2012 määrusega nr 112 „Ametniku teenistuselähetusse saatmise, lähetuskulude hüvitamise ning päevaraha maksmise tingimused ja kord ning päevaraha määr“.

#### **§ 1. Reguleerimisala**

Määrusega kehtestatakse Tallinna Linnavolikogu (edaspidi linnavolikogu) ja Tallinna Linnavalitsuse (edaspidi linnavalitsus) liikmete teenistuselähetusse saatmise, lähetustulemuste vormistamise ja lähetuskulude hüvitamise kord.

#### **§ 2. Teenistuselähetus**

(1) Teenistuselähetus (edaspidi lähetus) on linnavolikogu või linnavalitsuse liikme saatmine kindlaksmääratud ajavahemikuks täitma teenistusülesannet või osalema koolitusel väljaspool alalise teenistuskoha asukohta. Linnavolikogu liige saadetakse lähetusse linnavolikogu esimehe korraldusel ja linnavalitsuse liige linnapea korraldusel.

(2) Lähetust välisriiki loetakse välislähetuseks.

#### **§ 3. Lähetuse taotlemine**

(1) Lähetuse vormistamise alus on vormikohane lähetustaotlus (edaspidi taotlus), kuhu märgitakse lähetatava nimi, ametikoht, lähetuse aeg, sihtkoht ja asutus või üritus, kuhu lähetatakse, ning ettepanek lähetuskulude hüvitamise ja päevaraha määra kohta. Kutse või muu alusmaterjali olemasolul lisatakse see taotlusele.

(2) Linnavolikogu liikme taotlus kooskõlastatakse linnavolikogu esimehega. Linnavalitsuse liikme taotlus kooskõlastatakse linnapeaga.

#### **§ 4. Lähetuse vormistamine**

(1) Linnavolikogu liikme lähetus vormistatakse linnavolikogu esimehe käskkirjaga ja linnavalitsuse liikme lähetus linnapea käskkirjaga, milles märgitakse lähetatava nimi, ametikoht, lähetuse aeg, sihtkoht, ülesanne ning lähetuskulude hüvitamise ulatus.

(2) Välislähetuse korral märgitakse käskkirjas ka asutus või üritus, kuhu lähetatu suunatakse, ning välislähetuse päevaraha määr.

(3) Linnavolikogu esimehe või linnapea lähetuse korral märgitakse üldjuhul käskkirjas ka tema asendaja.

(4) Üldjuhul vormistatakse käskkiri vähemalt kolm tööpäeva enne lähetuse algust.

(5) Linnavolikogu esimehe käskkirja valmistab ette ning käskkirja ja alusmaterjalid säilitab Tallinna Linnavolikogu Kantselei. Linnapea käskkirja valmistab ette ning käskkirja ja alusmaterjalid säilitab Tallinna Linnakantselei.

(6) Lähetus vormistatakse kooskõlas käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud ametiasutuse asjaajamist ning raamatupidamisarvestust ja -aruandlust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetega. Lähetusi võib vormistada elektroonilises dokumendihaldussüsteemis.

#### **§ 5. Avansi taotlemine**

(1) Lähetatul on õigus nõuda lähetusega kaasnevate kulude eeldatavas suuruses avanssi mõistliku aja jooksul enne lähetuse algust. Vormikohase avansi avalduse esitab linnavolikogu liige linnavolikogu esimehele ja linnavalitsuse liige linnasekretärile vähemalt kaks tööpäeva enne lähetuse algust.

(2) Kui lähetatu ei saa avanssi mõistliku aja jooksul, võib ta lähetusest keelduda.

#### **§ 6. Lähetustulemuste aruanne**

(1) Linnavolikogu liige esitab linnavolikogu esimehele ja linnavalitsuse liige linnapeale viie tööpäeva jooksul pärast lähetusest saabumist lähetustulemuste aruande (edaspidi aruanne).

(2) Välislähetuse kohta esitatakse kirjalik vormikohane aruanne. Riigisisese lähetuse korral esitatakse kirjalik aruanne ainult linnavolikogu esimehe või linnapea nõudmisel.

(3) Aruandes nimetatakse lähetuse käigus toimunud olulised kohtumised ja arutusel olnud teemad, kontaktisikute andmed, lähetatu osalemine diskussioonides ja tema tehtud ettekannete või sõnavõttude teemad, edasise koostöö võimalused, kokkulepped, kaasatoodud materjalide loetelu ning nendega tutvumise võimalus jm oluline teave. Aruandele lisatakse lähetuses allakirjutatud lepingute, protokollide ning vajaduse korral muude materjalide koopiaid.

(4) Samal eesmärgil lähetatud mitu isikut võivad aruande esitada ühiselt.

(5) Linnavolikogu liikme aruande kinnitab linnavolikogu esimees ja linnavalitsuse liikme aruande linnapea.

(6) Aruanne koos sinna juurde kuuluva materjaliga säilitatakse vastavalt kas linnavolikogu kantseleis või linnakantseleis.

#### **§ 7. Lähetuskulude hüvitamine**

(1) Lähetatule hüvitatakse lähetusega seotud dokumentaalselt tõendatud sõidu- ja majutuskulud ning lähetusülesande täitmisega seotud muud kulud ning makstakse välislähetuses viibimise aja eest päevaraha Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud ametniku teenistuskulude saatmise, lähetuskulude hüvitamise ning päevaraha maksmise tingimustel ja korras vormikohase lähetuskulude õiendi alusel.

(2) Lähetuskulude õiendi ja kulusid tõendavad dokumendid esitab linnavolikogu liige linnavolikogu esimehele ja linnavalitsuse liige linnasekretärile, kes kinnitab õiendi. Kõik lähetusega seotud hüvitatavad kulud peavad olema dokumentaalselt tõendatud.

### **§ 8. Lähetusdokumentide vormid**

Lähetustaotluse, avansi avalduse, lähetustulemuste aruande ja lähetuskulude õiendi vormi kehtestab linnavolikogu liikmetele linnavolikogu esimees ning linnavalitsuse liikmetele linnapea.

### **§ 9. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub 1. aprillil 2013.

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

Vallavanema või linnapea ja valitsuse liikme lähetuskulud hüvitatakse avaliku teenistuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

### **Vallavanem ja linnapea**

Vallavanema/linnapea roll on täpsustatud KOKS §-s 50. Selle kohaselt vallavanem/linnapea:

- korraldab valla- või linnavalitsuse tööd ja valla- või linnavalitsuse istungite ettevalmistamist;
- esindab omavalitsusüksust ja valla- või linnavalitsust vastavalt seadusega, valla või linna põhimäärusega ning volikogu poolt antud pädevusele;
- annab valitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning valla- või linnavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
- kirjutab alla valla- või linnavalitsuse määrustele ja korraldustele ning teistele valitsuse dokumentidele;
- esitab volikogule kinnitamiseks valla- või linnavalitsuse koosseisu, samuti ettepaneku valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest ning palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist seaduses sätestatud korras siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi;
- esitab valla- või linnavalitsusele ametisse nimetamiseks valla või linna ametiasutuse juhi kandidaadi ja ametisse kinnitamiseks valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi kandidaadi, teeb valitsusele ettepaneku nimetatud juhtide ametist vabastamise kohta, teostab tööandja teisi õigusi ja kohustusi, kui volikogu või valitsuse õigusaktis ei ole sätestatud teisiti;
- täidab muid talle seaduse alusel ja valla või linna põhimäärusega pandud ülesandeid.

Vallavanem ega linnapea ei tohi olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval riigi või sama kohaliku omavalitsuse ametikohal. KOKSi § 50 lg 2 ja 3 kohaselt peab ta viivitamata teavitama volikogu kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda väljaspool ametikohustusi (korruptsioonivastases seaduses antud tähenduses) töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel või teise kohaliku omavalitsuse ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena. Kohaliku omavalitsuse volikogu keelab vallavanemal või linnapeal haldusaktiga täielikult või nimetatud kõrvaltegevuse, kui kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärasest teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise<sup>209</sup>.

---

209 KOKS § 501. Valitsuse liikme tegevuspiirang

## 9. Vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- ja külavanem <sup>210</sup>

Volikogu võib võtta vastu vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- ja külavanema statuudi, milles määratakse vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- ja külavanema valimise kord, kandidaadile esitatavad nõuded, õigused ja kohustused ning volituste kestuse periood.

Vallasise linna linnapea, aleviku, alevi- või külavanema volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste kestusega.

Aleviku või küla koosolekul võidakse valida aleviku- või külavanem.

Vallavalitsuse ülesannete täitmine aleviku- või külavanema poolt sätestatakse lepinguga.

*Näide:*

*Kose Vallavolikogu 22. mai 2014 määrus nr 32 „Kose valla küla- ja alevikuvanema statuudi kinnitamine” <sup>211</sup>.*

---

210 KOKS § 58 Aleviku- ja külavanem

211 <https://www.riigiteataja.ee/akt/410062014009>

## 10. Valla- ja linnavalitsuse pädevus

Valla- või linnavalitsus on kollegiaalne juhtimisorgan, mille eesotsas on vallavanem/linnapea.

KOKS § 30 alusel valitsus:

- valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest;
- lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele;
- lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse;
- lahendab küsimusi, mis on seaduse alusel delegeeritud valitsusele.  
KOKS § 22 lg 2 Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele; lg 3 Kohaliku omavalitsuse volikogu võib delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistukohtade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires.
- Valitsus võib taotleda volikogu ees volikogu poolt vastu võetud määruse või otsuse uuesti läbivaatamist.
- kehtestab oma korraldusega valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 3 sätestatud, mille kohaselt võib menetlustoimingute sooritamise eest haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses.  
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.  
Niisugune võimalus on antud ametiasutusele selleks, et avalik võim tegutseks efektiivselt, et mitte üle koormata valla- või linnavalitsust.

*Näiteks Tallinnas on vastav kord kehtestatud Tallinna Linnavalitsuse 6. aprilli 2011 määrusega nr 52 „Teenuse hinna kehtestamine linna asutustes”<sup>212</sup>.*

---

212 <https://www.riigiteataja.ee/akt/424042013059>

## 11. Valla- või linnavalitsuse töö korraldamine<sup>213</sup>

Valla- või linnavalitsuse juhiks on vallavanem või linnapea ning valla- või linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui selle istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sh vallavanem või linnapea või tema asendaja. Kui istungi käigus ei ole kvooruminõue täidetud, saab valitsus küll oma arutelu jätkata, kuid ei saa teha otsustusi. Istungist võtab sõnaõigusega osa valla- või linnasekretär.

Valitsuse otsustused tehakse poolthäälte enamusega, st poolthääli peab olema rohkem kui vastuhääli.

Valitsuse istungid on kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti. Vallavanem või linnapea või nende asendaja võib istungile kutsuda ka teisi isikuid.

Valla- või linnavalitsuse määrustele ja teistele dokumentidele kirjutavad alla vallavanem või linnapea või nende asendaja ning valla- või linnasekretär.

**Valla- ja linnavalitsuse täpsema töökorra, komisjonide moodustamise alused ja korra ning tegevuse alused kehtestab volikogu**, tehes seda reeglina valla või linna põhimääruses.

Vallavanem, linnapea või valitsuse liige ei tohi osa võtta valitsuse sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korrupsioonivastase seaduse kohaselt. Sel juhul on vallavanem, linnapea või valitsuse liige kohustatud enne küsimuse arutelu tegema avalduse enda mitteosalemise kohta kõnealuse päevakorrapunkti arutamisel. Sellekohane märge tehakse valitsuse istungi protokollis. Küsimuste arutamiseks ja otsustamiseks vajalik kvoorum on selle võrra väiksem.

### Uue valitsuse tööle rakendamine

Uue valitsuse tööle rakendamisel tuleb eelkõige tegeleda järgmiste küsimustega:

- Eelnõude ettevalmistamine volikogu istungile (linnapea/vallavanema valimine, valitsuse struktuuri ja koosseisu ning valitsuse liikmete kinnitamine).
- Endiste valitsuse liikmete poolt asjaajamise üleandmine, vastavate aktide koostamine, kompensatsioonide määramise alaste eelnõude ettevalmistamine.
- Valitsuse liikmete staatuse selgitamine, tööprotsesside kokkuleppimine ja valitsuse liikmete tööjaotuse kinnitamine, sh vastuvõtuajad.
- Valla- ja linnavalitsus on kohustatud avalikustama asutuse juhtide vastuvõtuajad<sup>214</sup>.
- Eelmise valitsuse poolt volikogule esitatud eelnõude saatus.  
*Näide: Tallinna Linnavolikogu töökorras<sup>215</sup> linnavolikogu koosseisu volituste lõppemisega langevad menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. Juhul, kui linnavalitsuse volitused lõpevad ennetähtaegselt, esitab linnavolikogu kantselei linnavolikogu menetluses olevate õigusaktide loetelu uuele linnavalitsusele seisukoha saamiseks. Linnavalitus annabki siis teada, milliste eelnõude menetlemiseks ta on nõus jätkama, millised aga kutsub tagasi.*
- Valitsuse komisjonide ümberkomplekteerimine.

213 KOKS § 49. Valitsuse töö korraldamine

214 Avaliku teabe seadus § 28 lg 1 p 24 Teabevaldaja on kohustatud avalikustama järgmise tema ülesannetega seotud olemasoleva teabe: 24) andmed...kohaliku omavalitsuse asutuste juhtide vastuvõtuaegade kohta.

215 Tallinna Linnavolikogu töökord § 9 lg 4; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427022015015>

- Esindajate valimine
  - maakondlikku omavalitsusliitu (MK OVL) Vt ka 16.2
  - Eesti Linnade Liitu (ELL) Vt ka 16.3.1
  - Eesti Maaomavalitsuste Liitu (EMOL) Vt ka 16.3.2
- Esindajate vahetus äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute nõukogudes.
- Valitsuse istungite kokkukutsumise, materjalide esitamise, kooskõlastamise, ettekandjate määramise korra kokkuleppimine.
- Istungite läbiviimise formaadi kokkuleppimine.
- Kirjavahetuse korraldamine (posti liikumine, resolutsioonid, kutsed).
- Suhtlemine volikoguga.
- Koalitsioonilepingu täitmise kavandamine.
- Eelarveprotsessi käigu kokkuleppimine.
- Muud küsimused: ametiautod, arvutid, juurdepääsuõigused infosüsteemidele, koolitused, mobiil(nuti)telefonid, nende kasutuslimiidid, kabinetid, sisustus, koosseisuküsimused, sh abid, nõunikud, referendid, palgad, hüvitised, huvide deklaratsioonid.

### Valitsuse liikme toimingupiirangud

Vallavanem, linnapea või valitsuse liige ei tohi osa võtta sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb **toimingupiirang**, st kui:

- otsus või toiming tehakse isiku enda või temaga **seotud isiku suhtes**;
- isik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku **majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust**;
- isik on teadlik **korruptsioonihust**.

Vallavanem, linnapea või valitsuse liige ei tohi osa võtta valitsuse sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastase seaduse kohaselt:

- nimetatud juhul on vallavanem, linnapea või valitsuse liige kohustatud enne küsimuse arutelu tegema avalduse enda mitteosalemise kohta kõnealuse päevakorrapunkti arutamisel;
- sellekohane märge tehakse valitsuse istungi protokollis;
- küsimuste arutamiseks ja otsustamiseks vajalik kvoorum on selle võrra väiksem.



## 11.1 Valla- või linnavalitsuse istungi ja komisjoni koosoleku protokoll

Protokolli kantakse istungi või koosoleku toimumise aeg ja koht, osavõtjate nimed, arutlusel olnud küsimused, nende kohta esitatud ettepanekud ja otsused ettepanekute arvestamise või mitteamvestamise kohta, hääletustulemused, kui küsimus otsustati hääletamise teel, ning otsustajate ja küsimuste algatajate eriarvamused. Määrustele ja teistele valitsuse dokumentidele, sh korraldustele ja istungi protokollidele kirjutavad alla vallavanem või linnapea või nende asendaja ja valla-/linnasekretär.

Komisjoni protokollile kirjutab alla koosoleku juhataja, vastavalt kohalikule kokkuleppele ka protokollija.

Protokollile alla kirjutanud isikud vastutavad seal sisalduvate andmete õigsuse eest.

Valitsuse istungite ning volikogu ja valitsuse komisjonide koosolekute protokollid peavad olema igapähele kättesaadavad valla või linna põhimääruses sätestatud korras.

Üldkättesaadavaks ei tehta protokollides sisalduvaid andmeid, mille väljastamine on seadusega piiratud või mõeldud valla või linna ametiasutuste siseseks kasutamiseks. Enim kehtib see **delikaatsete isikuandmete osas**, mis isikuandmete kaitse seaduse<sup>216</sup> kohaselt on:

- poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed, välja arvatud andmed seadusega ettenähtud korras registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute liikmeks olemise kohta;
- etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed;
- andmed tervises seisundi või puude kohta;
- andmed pärilikkuse informatsiooni kohta;
- biomeetrilised andmed (eelkõige sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaiirisekujutis ning geenandmed);
- andmed seksuaalelu kohta;
- andmed ametiühingu liikmelisuse kohta;
- andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avaliku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist.

---

216 IKS § 4 lg 2; <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014051>

## 12. KOV finantskorraldus

Vastavalt Eesti seadusandlusele on riigieelarve ja kohalikud eelarved lahutatud ning kohalikud omavalitsused ei osale riigieelarve kulutuste katmisel. Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarved on iseseisvad ning vallad ja linnad otsustavad ise eelarvete koostamise üle. Riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarve omavahelised suhted määratleb riigieelarve seadus.

Finantskorraldus (või rahandus) on alus KOV jätkusuutlikkusele. Tähtis roll selle tagamisel on volikogu liikmetel. Kui kodanikud ennast saadikukandidaadina üles seavad, siis peaksid nad kohe teadvustama endale, mida nad volikogusse saades kindlasti teadma peaksid, võiksid teada ja mida nad volikogus olemise ajal teada ja ära teha saavad.

Elementaarsed teadmised majanduse ja rahanduse toimimisest saavad volikogu liikmed kehtivast õigusruumist.

**Valla ja linna** eelarve on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestavad KOKS, KOFS ja lisaks valdkondlikud seadused. KOKSis on kajastatud finantskorralduse peamised (üldised) alused. Kohalike omavalitsuste eelarvete koostamist, vastuvõtmist ning täitmist reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFS), mis kehtib 2012. aastast.

Valla ja linna eelarvega on õigus kehtestada ja koguda makse (kohalikud maksud) ning panna peale koormisi. Riiklike kohustuste täitmisega seotud kulud katab riik.

Volikogu liikmele on kasulik teada, et KOV finantskorralduses tekib nn kolmnurk: arengukava – eelarvestrateegia – eelarve.

KOFS näeb KOV-idele ette järgmised põhimõtted:

- eelarve kinnitatakse üheks eelarveaastaks, mis algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril;
- eelarves võib esitada informatsiooni ka eelarveaastast pikema perioodi kohta;
- nelja eelseisva aasta kohta eelarvestrateegia koostamine;
- 5-osaline eelarvestruktuur, mis annab täpsema ja kiirema ülevaate finantsseisust;
- eelarve vastuvõtmise ja majandusaasta aruande kinnitamise põhimõtted;
- eelarve seletuskirjas aasta tegevuseesmärkide kajastamine;
- arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve dokumentide avalikustamine veebilehel;
- põhitegevuse tulude ja kulude tasakaalu nõudest kinnipidamine;
- netovõlakoormuse ülempiirist kinnipidamine;
- valitseva mõju all olevate äriühingute ja sihtasutuste finantstegevuse jälgimine põhitegevuse tulemi tasakaalu nõudest ja netovõlakoormuse piirmäärast kinnipidamiseks;
- vaba raha paigutamise ja rahavoo juhtimise reeglid;
- aktsiate soetamine ainult avalike ülesannete täitmiseks;
- laenu võtmine ainult investeringuteks, aktsiate soetamiseks ja võla refinantseerimiseks ning laenu andmine sõltuvatele üksustele investeringuteks.

Raskustesse sattunud kohalikele omavalitsustele antakse võimalus koostada kolme aasta pikkune kava olukorra lahendamiseks. Kui see ei õnnestu, rakendub saneerimismenetlus ning riik tuleb appi saneerimiskava ja finantsplaani koostamisel.

**Seda, kuidas omavalitsused kasutavad oma raha, saab detailsemalt vaadata:**

- Kohalike omavalitsuste eelarved ja ülevaated:  
[http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated\\_](http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated_)
- Riigiraha rakenduse abil saab tutvuda Eesti kohalike omavalitsuste finantsolukorra ja tegevusega. Riigiraha võimaldab igatüüpi statistikat uurida, andmeid analüüsida, võrrelda ja seostada: rahandusministeeriumi veebilehelt:  
<http://riigiraha.fin.ee/geoqlik/proxy/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=Riigiraha.qvw&host=local&anonymous=true/>

Vt ka 16.4 Omavalitsusliitude Koostöökoogu eelarveläbirääkimised Vabariigi Valitsusega.

## 12.1 Arengukava

Arengukava on üks tähtsamaid KOVi toimimise alusdokumente, mis on aluseks erinevate eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele<sup>217</sup>.

Arengukava koostatakse valla või linna kohta ja selles esitatakse vähemalt:

1. majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalised suundumused ja vajadused;
2. probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade lõikes;
3. tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni;
4. strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni.

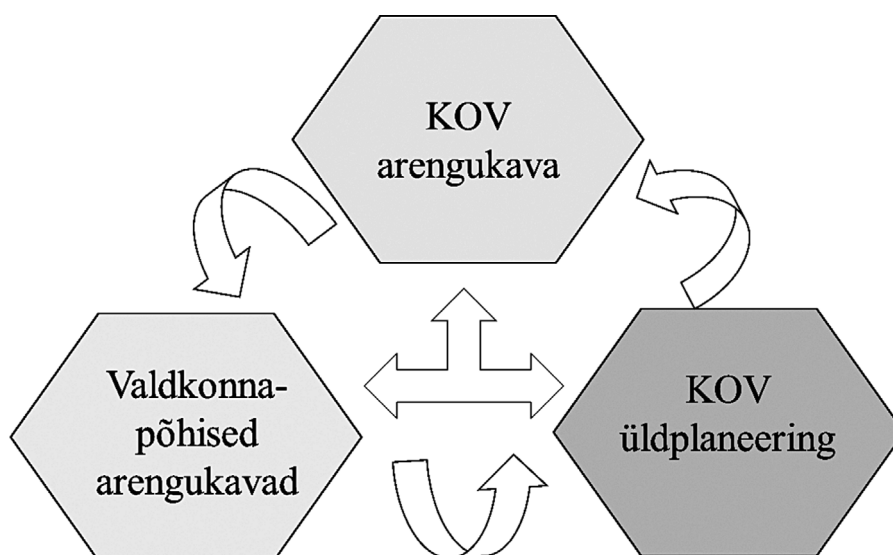
Volikogu liikmel on kasulik teada:

- Arengukava on dokument, mille sisu ja vormi osas on kohaliku omavalitsuse üksusel suhteliselt suur kaalutusõigus, sh võimalus valla või linna seisukohalt eriti olulisi küsimusi detailsemalt sätestada.
- Arengukava üks osa on eelarvestrateegia, mis on arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan. Eelarvestrateegia võib olla kas arengukava üks osa või iseseisev dokument – KOKS § 37<sup>1</sup> lõige 1.
- Kui arengukava muudetakse ja sellega kaasneb mõju eelarvele, tuleb eelarvestrateegia viia arengukavaga kooskõlla – KOKS § 37<sup>1</sup> lõige 3.
- Arengukava ja eelarvestrateegia koostamiseks peab valla- või linnavalikogu oma määrusega kehtestama vastava korra, kuid võib selle korra koostamise volitada edasi valla- või linnavalitsusele – KOKS § 37<sup>2</sup> lõige 1 ja 2.
- Oluline on see, et arengukava (samuti eelarvestrateegia) peab hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat – KOKS § 37<sup>2</sup>

<sup>217</sup> KOKS § 37 Arengukava koostamise põhimõtted; § 37<sup>1</sup> Arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve vahelised seosed; § 37<sup>2</sup> Arengukava ja eelarvestrateegia koostamine, menetlemine, vastuvõtmine ning avalikustamine

lõige 3. See tähendab, et arengukavaga peab tegelema hakkama aegsasti pärast volikogu suvevaheaja lõppu.

- Arengukava koostab valla- või linnavalitsus. Arengukava koostamiseks võib moodustada mitmesuguseid alakomisjone. Oluline on, et määratakse ära ka arengukava koostamise ja menetlemise juhtivkomisjon, milleks reeglina oleks KOV arendusküsimuste ja/või eelarvega tegelev volikogu komisjon.
- Arengukava koostamisel on vajalik kaasata kohaliku kogukonna huvitatud isikuid – KOKS § 37<sup>2</sup> lõige 5 ning samuti peab olema avalikustatud arengukava eelnõu valla või linna veebilehel minimaalselt kaheks nädalaks – KOKS § 37<sup>2</sup> lõige 5 ja 6.
- KOKS § 37<sup>2</sup> lõikes 7 sätestatakse, mis ajaks peab arengukava olema vastu võetud ja kinnitatud.
- Arengukava menetlemise protsessiga seotud volikogu ja volikogu komisjonide protokollid peavad olema avalikustatud valla või linna veebilehel seitsme tööpäeva jooksul arengukava vastuvõtmisest arvates – KOKS § 37<sup>2</sup> lg 8.



**Joonis 6. KOV arengukava, valdkonnapõhiste arengukavade ja üldplaneeringu omavahelised seosed.**

Lisaks valla või linna kui terviku arengukavale võib koostada arengukava linna või valla osa kohta või mõne valdkonna põhiselt. Kõik need arengukavad peavad olema kooskõlas valla või linna arengukavaga. Näiteks on Tallinnas koostatud linnaosade kohta linnaosade arengukavad. Erinevad seadused näevad teatud valdkondades ette kohustuse koostada eraldi valdkondlik arengukava kas iseseisva dokumendina või valla/linna arengukava osana, näiteks:

- jäätmekava valdkondliku arengukavana, mis peab vastavalt jäätmeseadusele igal vallal või linnal olema;
- ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise valdkondlik kava, mille peab vastavalt ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadusele koostama kohalik omavalitsus;
- teehoiukava või transpordi arengukava valdkondliku arengukavana;

- *sotsiaalhoolekande arengukava* valla või linna arengukava osana, mille vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele võib vald või linn koostada;
- *noorsootöö prioriteetid* valla või linna arengukava osana. Vastavalt noorsootöö seadusele KOV volikogu määrab oma haldusterritooriumil vastavad prioriteetid ning sätestab nende saavutamiseks vajalikud ülesanded;

Arengukava võib koostada mitme valla või linna või nende osade kohta ühiselt. Ühise arengukava koostamist on kasutatud eeskätt valdkondlikult erinevates koostööpiirkondades, näiteks ühised vee- ja kanalisatsiooni arendamise kavad või jäätmekavad.

## 12.2 Eelarvestrateegia

Eelarvestrateegia on KOVi peamine finantsjuhtimise dokument. Volikogu iga liikme jaoks on tähtis teada vähemalt järgmisi eelarvestrateegia põhimõtteid:

- Eelarvestrateegia on avalik dokument ja seda kasutavad väga paljud omavalitsusega suuremal või vähemal määral seotud instantsid. Suuremat huvi tuntakse omavalitsuse laenude võtmise vajaduse üle.
- Eelarve ja eelarvestrateegia esimese planeeritava aasta sisu peavad üldjuhul ühtima. See tähendab, et ühe eelarvesaasta eelarve koostamisel võetakse aluseks kehtiv eelarvestrateegia. Kui eelarves on eelarvestrateegiaga olulised erinevused, peavad need olema valla- või linnavalitsuse poolt välja toodud ning selgitatud (oluliste) erinevuste vajadused ja sisu – KOFS § 22 lõige 2.
- Eelarvestrateegia koostatakse arengukavas sätestatud eesmärkide saavutamiseks, et planeerida kavandatavate tegevuste finantseerimist. Eelarvestrateegia koostamisel, menetlemisel, vastuvõtmisel ja avalikustamisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 37<sup>2</sup> ja eelarvestrateegia koostamisest, mis on sätestatud KOFS § 20.
- Eelarvestrateegia minimaalne periood on neli aastat (KOFS § 37<sup>2</sup> (3)).
- Eelarvestrateegia koostab valla- või linnavalitsus.
- Eelarvestrateegia koostamisel on aluseks RM poolt ette nähtud vorm.
- Eelarvestrateegia koostatakse ka omavalitsuse **konsolideerimisgrupi** kohta, kusjuures kõik finantsnäitajad tuuakse välja kogu **konsolideerimisgrupi** kohta.
- Eelarvestrateegias on lubatud eelarvete tasakaalust väljumine üksikutel aastatel, kuid eelarvestrateegia perioodi kokkuvõttes peab tasakaal olema vähemalt null (KOFS § 20 lõige 6 ja 7).
- Eelarvestrateegia koostamisel tuleb lähtuda minimaalsest informatsioonist, mis peab olema eelarvestrateegia eelnõus ära toodud (KOFS § 20 lõige 3).
- Eelarvestrateegia vaadatakse üle igal aastal ja täiendatakse vastavalt kehtivale arengukavale ühe aasta vajadustega (KOFS § 30 lõige 3).
- Eelarvestrateegia koostamisel tuleks lähtuda teatud fiskaalpoliitilistest põhimõtetest. Näiteks põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude kujunemine ja dünaamika, investeerimisvõime kasv, likviidsete varade ja netovõlakoormuse dünaamika.

### 12.3 Eelarve

Volikogu liikmel on vaja teada eelarve koostamise, haldamise ja täitmise kohta käivaid üldpõhimõtteid, mis lähtuvad tema liikmelisusest – kas ta on volikogu liikmena ka eelarve- või ökonomikakomisjoni liige. Nimetatud juhul võivad nõudmised olla ka kõrgemad selle kohta, mis puudutavad KOV finantskorraldust. Alljärgnevalt on vajalike teadmiste jaotus diferentseeritud vastavalt volikogu liikmestaatusele. Kõikidel volikogu liikmetel on vajalik teada:

- eelarve peab olema tasakaalus – tulude kogusumma ja kulude kogusumma peavad olema ühesuurused. Tegemist on üldpõhimõttega, mis on teatud juhtudel erinev;
- eelarve põhimõisted – toodud KOFS § 2;
- eelarvestamise meetodid – on kas kassapõhised (2014. aastal veel suur osa Eesti omavalitsustest) või tekkepõhised;
- eelarveaasta – millal algab ja lõpeb – KOFS § 4;
- eelarve liigendus – kuidas peab eelarve olema liigendatud, minimaalne (KOFS § 5) liigendus;
- eelarve liigendus on üldjuhul detailsem ja vastav liigendus tuleb määratleda. Tegemist on volikogu pädevusega, mida võib delegeerida ka valla- või linnavalitsusele KOFS § 5 lõige 6;
- millal on eelarve tasakaalus, ülejäägis, puudujäägis KOFS § 12.

Volikogu liige, kes on kas eelarve- või ökonomikakomisjoni liige või ka revisjonikomisjoni liige, peaks teadma eelarve ülesehitust detailsemalt:

- Eelarve põhitegevuse tulude liigendus KOFS § 7
- Eelarve põhitegevuse kulude liigendus KOFS § 8
- Eelarve investeerimistegevuse liigendus KOFS § 9
- Eelarve finantseerimistegevuse liigendus KOFS § 10
- Mis on eelarve likviidsed varad KOFS § 11

Volikogu liige peaks teadma, mis on eelarve koostamise peamised alused<sup>218</sup>:

- kas eelarve koostamiseks on vaja mingit korda ja kas see tuleb kinnitada? Kui kinnitamine on vajalik, siis kas saab volikogu seda delegeerida (KOFS § 21 lõige 2);
- eelarve koostab valla- või linnavalitsus ja esitab selle volikogule lugemiseks ning hiljem vastuvõtmiseks – kinnitamiseks;
- millal on eelarve vastuvõtmiseks tagumine aeg? Mis juhtub siis, kui eelarvet ei võeta vastu seadusega määratud viimaseks tähtajaks (kolm kuud peale eelarveaasta algust – 31. märts);
- eelarve vastuvõtmine on volikogu ainupädevuses, see võetakse vastu ja vormistatakse volikogu määrusega (KOFS § 23 lõige 2);
- eelarve muudatusettepanekute põhimõtted – esitatud muudatusettepanek peab sisuliselt olema ka „tasakaalus”. See tähendab, et taotletud muudatusega kaasnevad eelarve muudatused peavad olema kajastatud kahepoolselt (KOFS § 23 lõige 1);

---

218 KOFS § 21

- millal peab valitsus (hiljemalt) esitama eelarve projekti volikogule – hiljemalt üks kuu enne eelarveaasta algust (KOF§ 22 lõige 3);
- eelarve eelnõule peab olema lisatud seletuskiri, mille sisule on kehtestatud minimaalne liigendus (KOF§ 22 lõige 2).

Volikogu liige, kes on kas eelarve- või ökonomikakomisjoni liige või ka revisjonikomisjoni liige, peaks teadma eelarve koostamisest detailsemalt:

- eelarve koostamise kord ja mida see peaks minimaalselt sisaldama;
- kas eelarve koostamise kord on konkreetses omavalitsuses volikogu poolt kinnitatud või on selle koostamine delegeeritud valla- või linnavalitsusele (KOF§ 21 lõige 2);
- millest peab koosnema ja millist informatsiooni peab seletuskiri sisaldama (KOF§ 22 lõige 2 punktid 1 – 5);
- kas eelarve lugemiseks on vaja mitu lugemist ja kuidas on lugemiste arv sätestatud omavalitsuse põhimääruses;
- eelarvega seotud menetlused nii volikogu komisjonides kui ka volikogus peavad olema protokollitud ja avalikult kättesaadavad omavalitsuse veebilehel (KOF§ 23 lõige 3);
- eelarve menetlemisel määratakse volikogu poolt juhtiv komisjon, milleks on reeglina eelarve- või ökonomikakomisjon. Väiksemates omavalitsustes mõni majandusele kalduv või nn universaalkomisjon;
- eelarve- või ökonomika- ja ka revisjonikomisjoni liige peaks teadma, milline on sätestatud kord, kui eelarvet ei ole eelarveaasta alguseks vastu võetud (KOF§ 24);
- kuidas konkreetses omavalitsuses on sätestatud eelarve muudatusettepanekute menetlemise detailsem kord;
- eelarve tasakaalu erisused (KOF§ 20 lõige 6).

Volikogu liikmed peaksid teadma eelarve koostamise põhitõdesid:

- kuidas on eelarve tasakaal eelarveaastal tagatud. Kas jooksva aasta tulud ja jooksva aasta kulud on tasakaalus, ülejäägis või puudujäägis? Kui jooksva aasta tulud ei kata jooksva aasta kulusid, siis millega on eelarveprojekti vahe kaetud;
- kui jooksva aasta eelarve tulud ei kata jooksva aasta kulusid, siis kas eelarveprojekti on tasakaalu saavutamiseks kavas suunata selleks likviidsed varad või kavatakse võtta laenu;
- kas eelarve tasakaalus hoidmiseks on vaja omada reserve? Millal reserve planeerida ja kui suur peaks olema minimaalne reserv;
- millal võib eelarve reserve kasutada ja mille jaoks? Hea oleks, kui omavalitsuses on vastu võetud selline kord, kuidas vastavalt käituda (näiteks likviidsete varade kasutamise kord);
- eelarveprojekti peaks eelarve põhitegevuse tulude maht kasvama kiiremini, kui eelarve põhitegevuse kulude maht;
- oleks hea määratleda eelarve põhitegevuse tulemi minimaalne suurus (protsent eelarve põhitegevuse kuludest), mis peab olema eelarveprojekti kajastatud;

- mida suurem on eelarve põhitegevuse tulem, seda suurem on tõenäosus suuremat laenu võtta (KOFS § 34 lõige 3 ja 4). See aga tähendab omakorda suuremat investeerimisvõimet, mille saavutamiseks on vajalik mitmeaastane kokkuhoid;
- omavalitsuse eelarve põhitegevuse tuludes on suur osatähtsus ka riigi eelarve eraldistel. Mis need peamised eraldised on ja kuidas tasandusfond jaotus.

Lisaks eelpool toodule ei teeks paha, kui volikogu liige teaks eelarvest veel järgmisi aspekte:

- Millal omavalitsuse eelarve saab olema õiges mahus ja mis seda mõjutavad. Oluline on teada, et eelarve tulude baasi kujundab riik oma seadustega. Eelarve tuludest selguvad riigi eelarve eraldised teatud nihkega, võrreldes omavalitsuse eelarve koostamisega. See tähendab, et jaanuaris (ja kuni jaanuarini) vastu võetud eelarves ei ole kajastatud riigieelarve eraldised (tasandusfond (TaF), toetusfond (ToF) ja juhtumipõhised toetused) täpses mahus, vaid indikatiivselt, seni teada oleva informatsiooni põhjal.
- Mis on tasandusfond ja kuidas selle maht kujuneb: (RES § 46 <http://www.emovl.ee/informatsioon/uuringud-ja-analuusid/>).
- Millest koosneb toetusfond ja kuidas kujunevad selles kajastatavate eraldiste suurused?
- Kuidas on võimalik omavalitsuste tulubaasi suurendada – mis variandid selleks on?
- Kas omavalitsuse tulubaasis on kõik tulude suurendamise variandid kasutatud – kohalike maksude rakendamine, teenuste maksimaalne rakendamine, lubatud tululiikide kasutamine?
- Eelarve koostamisel võiks lähtuda põhimõttest, et eelarve kulude maht kasvaks aeglasemalt, kui eelarve tulude maht, millest omakorda personalikulude mahu kasv jääks aeglasemaks, kui tulude mahu kasv.
- Mis üldse tagab eelarve jätkusuutlikkuse ja mis seda pärsib?

### Üks KOVi finantskorralduse märksõnasid on – laenude võtmine

Volikogu liige peaks selle kohta teadma järgmist:

- Laenude võtmine põhitegevuse kulude katteks pärsib eelarve jätkusuutlikkust ja peaks olema omavalitsuse põhimääruses või eelarve koostamise korras vastavalt keelatud.
- Lubatud on laene võtta investeringuteks või investeringute omaosalusteks.
- Laenude võtmisel on siiski piirid ja laenude võtmine on seadusega piiritletud (KOFS § 34). Laenude võtmise võimalused on omavalitsuste lõikes erinevad (võimekus), mida diferentseeritakse selgemalt alates 01. jaanuar 2017.
- Ka kõige võimekama eelarvega omavalitsustel on laenude võtmise võimekus piiratud.
- Laenude võtmisega kaasneb kohustus see ka tagasi maksta (KOFS § 10 lõige 2).
- Laenude ja teiste kohustuste (peamiselt liisingute) tagasimaksed määratakse graafikuga. Laenude tagasimaksede graafikute koostamisel on erinevad variandid.
- Laenude ja kohustuste võtmisel on eelduseks riigihange.



- Üle piiri laenude võtmine võib kaasa tuua korrigeerimismenetluse.
- Millal ja kellele võib omavalitsus ise laenu anda (KOFs 37).

Laenude võtmisega kaasneb kohe ka mõiste – netovõlakoormus

- Netovõlakoormuse näitajad on rangelt määratletud (lisaks KOFs § 34-le, veel § 34<sup>1</sup>, § 35, § 35<sup>1</sup>, § 35<sup>2</sup>).
- Netovõlakoormuse ületamine võib pärssida projektide rahastamist (KOFs § 34<sup>1</sup>).

Täiendavalt saab üksikasjade osas infot KOFs käsiraamatust<sup>219</sup>.

---

219 <http://www.fin.ee/kohalike-omavalitsuste-finantsjuhtimine#KKR>

### 13. Volikogu ja valitsuse õigusaktid

Volikogu ja valitsuse õigusaktid kehtivad **antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil**. Volikogul on õigus anda üldaktidena määrusi ja üksikaktidena vastu võtta otsuseid. Valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi ja üksikaktidena korraldusi<sup>220</sup>.

Valla- või linnavolikogu	Valla- või linnavalitsus
MÄÄRUS	MÄÄRUS
OTSUS	KORRALDUS

Volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena **määrusi**

Volikogul on õigus vastu võtta üksikaktina **otsuseid**, valitsusel anda **korraldusi**

#### Joonis 8. Volikogu ja valitsuse õigusaktid

Õigusaktid ning istungite protokollid vormistatakse eesti keeles<sup>221</sup>. Omavalitsusüksustes, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võidakse volikogu istungite protokollid lisaks eesti keelele vormistada ka selle omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrahvuse keeles.

Määruses **ei saa kehtestada tagasiulatuvalt** sätteid, mis toovad kaasa isikute kohustuste ja vastutuse suurenemise.

Volikogu määrustele ja otsustele kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja. Valitsuse määrustele ja teistele valitsuse dokumentidele kirjutavad alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär (või nende asendajad). Volikogu ja valitsuse dokumendid ja protokollid peavad vastama haldusdokumentides kehtestatud põhinõuetele.

Volikogu ja valitsuse õigusaktid avalikustatakse ning need peavad olema kättesaadavad kõigile isikutele seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Volikogu ja valitsuse määrus avaldatakse Riigi Teatajas. Määrus jõustub kolmandal päeval pärast avalikustamist, kui määruses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtaega.

Volikogu otsus ja valitsuse korraldus jõustuvad nende teatavaks tegemisest, kui korralduses eneses ei sätestata hilisemat tähtaega.

Andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud või mõeldud üksnes valla või linna ametiasutuse siseseks kasutamiseks, ei avalikustata.

Volikogu otsus on haldusakt HMS mõistes ning peab vastama HMS-s sätestatud nõuetele. Kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud, kusjuures põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosa-

220 KOKS § 7. Volikogu ja valitsuse õigusaktid; KOKS § 23 Volikogu õigusaktidele esitatavad nõuded ja õigusaktide jõustumine; KOKS § 31 Valla- ja linnavalitsuse määrustele ning korraldustele esitatavad nõuded ja nende jõustumine; § 32. Õigusaktide algatamise õigus (valla- või linnaelanikel)

221 KOKS § 23 lg 7

lisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Haldusakti andmise faktilist alust ei pea põhjenduses näitama, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata. Nimetatud asjaolusid on oluline teada just otsuste tegemise puhul, millega kellegi õigusi piiratakse või jäetakse taotlused rahuldamata. Volikogu otsust ja valitsuse korraldust on võimalik vaidlustada.

*Tallinna näide: linnavolikogu otsustes viimane punkt: Tallinna Linnavolikogu otsust saab vaidlustada Tallinna Halduskohtus (Pärnu mnt 7, 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.*

Igäihel on ka õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastu võetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi<sup>222</sup>.

Oluline on teada, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul, kuid mitte vähem kui viiel valla- või linnaelanikul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi. Seejuures on oluline, et algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, millele lisatakse allkirjadega varustatud algatuse esitajate nimekiri. Kuna elektrooniline suhtlemine on kiire ja odav viis, siis tuleks siin jälgida seaduse nõudeid, et algatusele oleks lisatud digitaalallkiri või oma käeline allkiri.

### **13.1 Valla/linna põhimäärus<sup>223</sup>**

Valla või linna põhimäärus on oluline õigusakt, mis kehtestatakse valla- või linnavolikogu määrusega. Selle kinnitamiseks, muutmiseks ja kehtetuks tunnistamiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.

Seaduses on kehtestatud miinimumnõuded, mida põhimäärus peaks sisaldama.

Valla või linna põhimääruses tuleb sätestada:

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

<sup>222</sup> KOKS § 33 lg 1 Muudatuste taotlemine volikogu ja valitsuse õigusaktides

<sup>223</sup> KOKS § 8. Valla ja linna põhimäärus; KOKS § 45 Hääletamine volikogus lg 5

7) siseauditeerimise üldine töökorraldus juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus kavatses moodustada siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastava ametikoha või vastava struktuuriüksuse;

8) muud valla või linna tegevust reguleerivad sätted.

*Selles osas ongi erinevate kohalike omavalitsuste praktika erinev, mõned neist reguleerivad põhimääruses rohkem, teised vähem.*

*Näide: Tallinna Põhimääruse<sup>224</sup> kehtestab, teeb selles muudatusi ning tunnistab kehtetuks linnavolikogu oma määrusega.*

*Põhimääruse vastuvõtmiseks või selles muudatuste tegemiseks peab linnavolikogu läbi viima vähemalt kaks lugemist, v.a juhul, kui muudatus tuleneb seadusest.*

*Vaheaeg iga järgneva lugemise vahel peab olema vähemalt neli tööpäeva.*

*Põhimäärus või selles tehtud muudatus:*

- *võetakse vastu linnavolikogu koosseisu häälteenamusega;*
- *jõustub linnavolikogu poolt määratud päevast.*

Volikogu pädevuses on ka osavalla ja linnaosa põhimääruse kinnitamine<sup>225</sup>.

---

224 Tallinna põhimäärus § 105 Põhimääruse vastuvõtmine ja muutmine; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

225 KOKS § 22 lg 11 Volikogu pädevus

## 14. Linnaosad ja osavallad

Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus<sup>226</sup>, mille moodustamine ja lõpetamine, pädevuse kindlaksmääramine ja põhimääruse kinnitamine on volikogu pädevuses<sup>227</sup>.

### Osavalla või linnaosa moodustamise võivad algatada:

- üks neljandik volikogu liikmetest;
- taotluse korras vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku;
- valla- või linnavalitsus.

Taotluse alusel otsustab volikogu osavalla või linnaosa moodustamise või lükkab taotluse tagasi. Vajadusel võib volikogu korraldada nimetatud küsimuses elanike küsitluse.

### 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 linnavolikogu 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.

Osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti andmise õigust, ta võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Osavalla või linnaosa vanema korraldustele kohaldatakse KOKSi § 31 1.–5. lõikes sätestatud nõudeid:

#### Osavalla või linnaosa vanema korraldused

- avalikustatakse ning need peavad olema kättesaadavad kõigile isikutele seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Ei avalikustata andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud või mõeldud üksnes valla või linna ametiasutuse siseseks kasutamiseks;
- kirjutab alla osavalla või linnaosa vanem;
- vormistatakse ja avalikustatakse eesti keeles;
- korraldus jõustub teatavaks tegemisest, kui korralduses eneses ei sätestata hilisemat tähtaega.

Osavalla või linnaosa vanema korralduste üle teostab kontrolli vallavanem või linna-  
pea valla või linna põhimääruses sätestatud korras.

Valla või linna eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitusi ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid.

Osavalla ja linnaosa vanema:

226 KOKS § 56. Osavald ja linnaosa; § 57. Osavalla ja linnaosa moodustamine; § 571. Osavalla ja linnaosa vanema ametisse nimetamine ja ametist vabastamine

227 KOKS § 22 Volikogu pädevus lg 11

- nimetab ametisse ja vabastab ametist valla- või linnavalitsus vallavanema või linnapea ettepanekul;
- vaba ametikoha täitmisele ei pea kohaldama avaliku teenistuse seaduse § 16–20 (Konkursi korras teenistusse võtmine).

Osavalla ja linnaosa vanemale laieneb avaliku teenistuse seaduses ametniku kohta sätestatu niivõrd, kui võrd käesolevas seaduses ei sätestata teisiti.

Lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud teenistusest vabastamise alustele vabastatakse osavalla ja linnaosa vanem teenistusest linnapea või vallavanema põhjendatud ettepanekul.

Tallinna Linnavolikogu moodustas 1993. aastal pealinnas linnaosad. Ka paljudes valdades aktiveeris vallasisene detsentraliseerimine, sest muuhulgas räägiti juba siis, et meil tuleks moodustada oluliselt suuremad vallad. Siinkohal osavaldade teemast üksnes mõned näited. Tervikpilti ei saa anda ka seetõttu, et eriti 1990. aastatest on paljud valdade ja linnade õigusaktid (eelnõudest rääkimata) kahjuks kadunud. Vahemärkusena – teadmata on nt nende valla või linna põhimääruste ja arengukavade saatus, mille alusel 1990. aastate algul omistati haldusüksusele omavalitsuslik staatus.

Lehtse Vallavolikogu kinnitas 27.03.1997 määrusega nr 4 Jäneda osavalla põhikirja.

Vara Vallavolikogu 18. mai 1992. aasta otsusega moodustati Koosa osavald ja 15. juulil 1992. aastal kinnitati silmapaistva põhjalikkusega (seitsmel leheküljel!) koostatud osavalla põhimäärus. Koosa osavald likvideeriti alates 01.01.2003 Vara Vallavolikogu 19.11.2002 määrusega nr 11.

Sellest perioodist on teada ka nt Tudu osavalla põhikiri.

Osavaldade moodustamise asemel hakkas siis vallasiseses kohaliku omavalitsuse toimimises järjest suuremat tähtsust omama külavanem, kelle kohta 1937. aasta Vallaseaduses oli eraldi pikk osa (3. jao 2. jaotis 9 paragrahvi).

KOKSis on § 58. Aleviku- ja külavanem

- (1) Aleviku või küla koosolekul võidakse valida aleviku- või külavanem.
- (2) Vallavalitsuse ülesannete täitmine aleviku- või külavanema poolt sätestatakse lepinguga.
- (3) Volikogu võib võtta vastu vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- ja külavanema statuudi, milles määratakse vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- ja külavanema valimise kord, kandidaadile esitatavad nõuded, õigused ja kohustused ning volituste kestuse periood. Vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- või külavanema volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste kestusega.

Tänapäeval toimivad osavallad Vinni ja Väike-Maarja vallas, kuid nende roll vallaelu korraldamisel on aasta-aastalt vähenenud:

- **Vinni valla osavallad:** <http://www.vinnivald.ee/osavallad>
  - Roela osavald, põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/411122013030>
  - Viru-Jaagupi osavald, põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/411122013038>

- Tudu osavald, põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/411122013037>
- Väike-Maarja valla osavald <http://www.v-maarja.ee/?part=html&id=409>
  - Simuna osavald, põhimäärus <http://www.v-maarja.ee/systematic/files.php?id=3536>

1994. aastast kuni 1996. aasta oktoobris toimunud kohalike valimisteni oli endise Nõukogude Liidu mereväebaasiks olnud Paldiski linn Keila linna linnaosa. Paldiski staatust reguleeris „Paldiski omavalitsuse korraldamise seadus”<sup>228</sup>.

*Teinekord tuuakse linna linnaosadeks jagamise näiteks Kohtla-Järve, kuid sisuliselt pole see õige. Nimetatud linnas eksisteerivad linnaosad kui pelgalt statistilised üksused, nendes pole moodustatud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatükis nimetatud institutsioone (linnaosa vanem, linnaosa valitsus).*

## Tallinna linnaosad

Tallinn on ainus linn Eestis, kus on moodustatud linnaosad.

Tallinna omavalitsuse lähendamiseks linnaelanikele ja nende paremaks kaasamiseks linna juhtimisse jaotas Tallinna Linnavolikogu (edaspidi: linnavolikogu) 4. märtsil 1993 Tallinna piiratud omavalitsuslike õigustega üksusteks – linnaosadeks<sup>229</sup>.

*Enne seda oli alates 1945. aastast Tallinnas 4–5 linnarajooni. Linnarajoonide moodustamisel ei järgitud aga linnasiseseid ajaloolisi jm tegureid. Seetõttu saigi 1980. aastate lõpul alanud ühiskonna demokratiseerimise protsessides Tallinnas oluliseks otstarbekate linnaosade moodustamine.*

Linnaosade põhimäärused on kehtestatud linnavolikogu määrustega<sup>230</sup>.

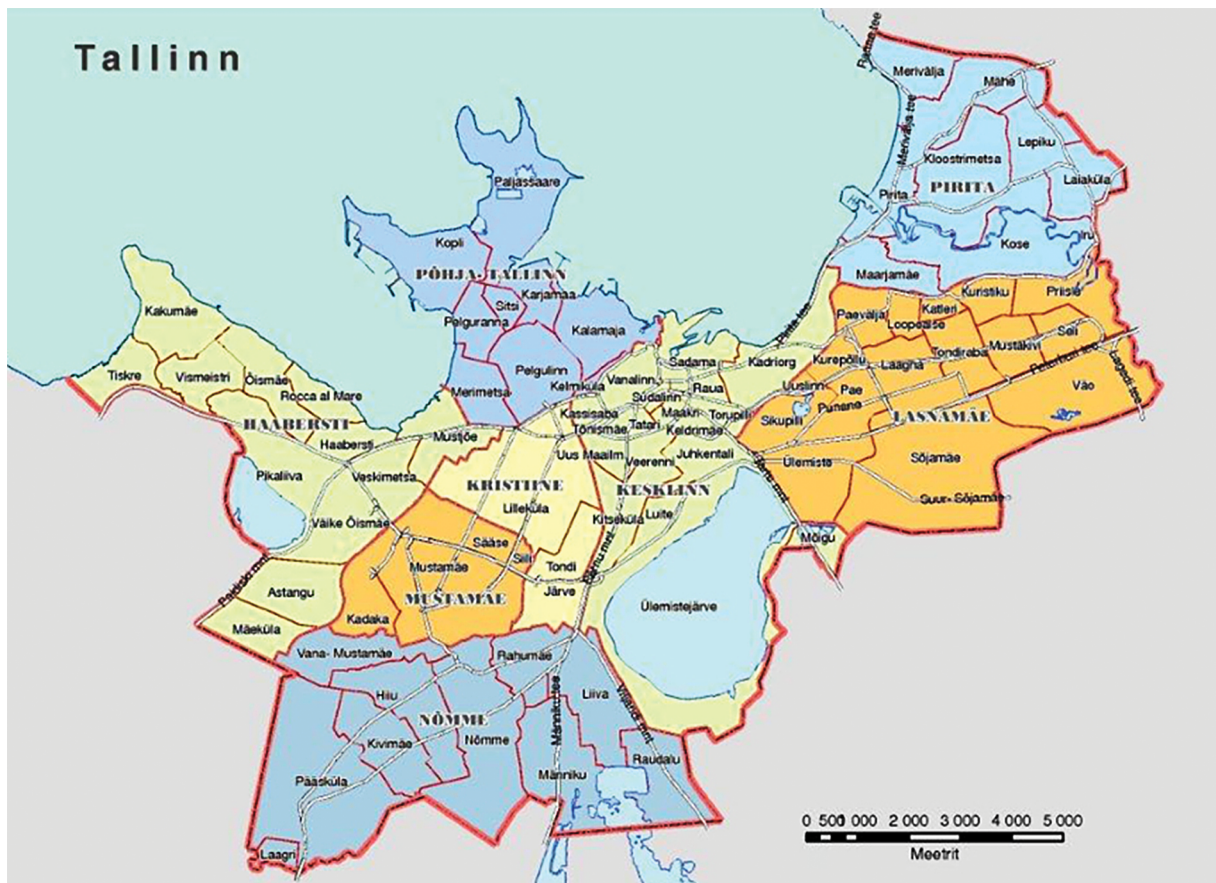
Linnaosade piiride kirjeldused ja skeemid on toodud Tallinna põhimääruse (TPM pm) lisades 7 – 14 LISA 7 Haabersti linnaosa piiri kirjeldus ja skeem; LISA 8. Kesklinna linnaosa piiri kirjeldus ja skeem; LISA 9 Kristiine linnaosa piiri kirjeldus ja skeem; LISA 10 Lasnamäe linnaosa piiri kirjeldus ja skeem; LISA 11 Mustamäe linnaosa piiri kirjeldus ja skeem; LISA 12 Nõmme linnaosa piiri kirjeldus ja skeem; LISA 13 Pirita linnaosa piiri kirjeldus ja skeem; LISA 14 Põhja-Tallinna linnaosa piiri kirjeldus ja skeem)<sup>231</sup>.

228 PhD M. Lõhmus Ekspertanalüüs. Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis

229 Tallinna põhimäärus (TPM) § 2 lg 3; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

230 Tallinna Linnavolikogu 07.09.2006 määrused nr 50–57

231 Tallinna põhimäärus § 16 Tallinna haldusjaotus; <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>



Joonis 9 Tallinna linnaosade ja asumite kaart



## 15. Järelevalve valla/linna tegevuse ja õigusaktide üle<sup>232</sup>

Valla ja linna tegevuse ja õigusaktide üle teostatavas järelevalves tuleb eristada sise- (internset) ja välist (eksternset) järelevalvet.

Internset järelevalvet teostavad volikogu või valitsus, revisjonikomisjon, siseaudiitor.

Eksternset järelevalvet teostavad erinevad institutsioonid ja asutused vastavalt neile seaduses antud pädevusele.



Joonis 10 Järelevalve valla/linna tegevuse ja õigusaktide üle.

### 15.1 Internne järelevalve

#### 15.1.1 Õigusaktide täitmise kontroll volikogu ja valitsuse poolt

Seaduste ja volikogu määruste ning otsuste ja valla- või linnavalitsuse määruste ning korralduste täitmist kontrollivad seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras volikogu ja valitsus<sup>233</sup>.

Tallinna põhimääruses<sup>234</sup> § 6 lg 5:

*Seaduste täitmise kontrolli korraldab linnavolikogu käesoleva põhimääruse § 26 lõikes sätestatud ulatuses: lg 1 linnavolikogu ainupädevusse kuuluvates küsimustes ja lg 2 linnavolikogu poolt linnavalitsusele delegeeritud küsimuste lahendamises.*

232 KOKS § 66. Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse järelevalve ja kontroll <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015023>

233 KOKS § 24 Õigusaktide täitmise kontroll

234 <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

§ 29 lg 1 p 5: Linnavolikogu määruste ja otsuste täitmise kontrollimist korraldab linnavolikogu esimees.

§ 31 lg 1 p 3: Linnavolikogu komisjon kontrollib linnavolikogu määruste ja otsuste täitmist.

§ 32<sup>1</sup> lg 2 p 2: Linnavolikogu revisjonikomisjonil on õigus kontrollida linnaeelarve täitmist. Kontrollimised toimuvad linnavolikogu esimehe poolt kinnitatud kirjaliku kontrolliülesande alusel. Kontrollimise tulemused vormistatakse aktiga, mille vaatab läbi revisjonikomisjon ja võtab antud küsimuses vastu otsustuse. Oluliste seaduserikkumiste ilmnemisel võib kontrollija esitada ülesande andjale vaheakti (§ 33).

### 15.1.2 Poliitiline kontroll

Poliitilise kontrolli all võib välja tuua kolm peamist kontrolli teostajat. Nendeks on volikogu, ühiskond ja meedia.

Volikogu kontroll tähendab, et volikogu kontrollib seaduste ja volikogu õigusaktide täitmist põhimääruses sätestatud korras (nt läbi komisjonide, sh revisjonikomisjoni kaudu). Volikogu siseseks kontrollijaks võib pidada ka volikogu iga liiget.

Ühiskondlik kontroll tähendab, et igaühel on õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastu võetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi<sup>235</sup>. Lisaks on vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul õigus teha kohaliku elu küsimustes volikogu või valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul<sup>236</sup>. Samuti on igaühel õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks<sup>237</sup> või tõstatada õigustloova akti põhiseadusele vastavuse küsimus hariliku kohtumenetluse käigus ehk tema asja menetlemisel esimese, teise või kolmanda astme kohtus. Samuti võib ühiskondlikuks kontrolliorganiks pidada meediat.

### 15.1.3 Revisjonikomisjon<sup>238</sup>

Volikogu moodustab oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni, mille esimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast. **Kui revisjonikomisjon täidab auditikomitee ülesannet ning komisjoni liikmete hulgas ei ole audiitor-tegevuse seaduses<sup>239</sup> kehtestatud nõuetele vastavat isikut (arvestuse, rahanduse või õiguse asjatundjat), võib komisjoni liikmeks olla muu isik.**

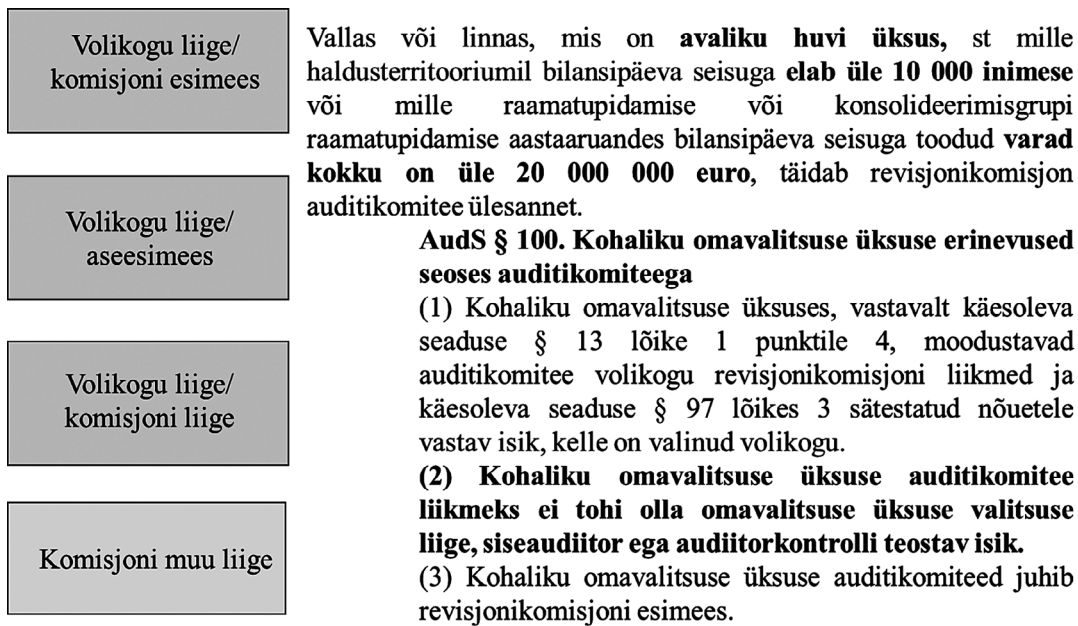
235 KOKS § 33 lg 1

236 KOKS § 32 lg 1

237 Õiguskantsleri seadus ÕKS § 15 lg 1

238 KOKS § 48. Revisjonikomisjon

239 Audiitoritegevuse seaduse (AudS) § 97 lg 3



**Joonis 11 Revisjonikomisjoni moodustamine**

Revisjonikomisjonide koosseis on erinevates valdades ja linnades erinev. On nii koalitsioonikeskseid, opositsioonikeskseid kui ka segavariante, kus esimees on nt opositsioonist ja liikmed koalitsioonist või vastupidi ning ka selliseid, kus liikmed on nii opositsioonist kui ka koalitsioonist.

**Revisjonikomisjoni õigused** on sätestatud KOKS § 48 lõikes 3. Selle kohaselt on revisjonikomisjonil õigus **kontrollida ja hinnata valitsuse, valitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste** või valla või linna **valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse** seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust ning kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve **täitmist**.

Revisjonikomisjon täidab oma pädevuses olevaid ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel. Tuleb märkida, et kui- gi seadus ei sätesta kohustust arutada komisjoni tööplaani volikogus ega seda vastava otsusega kinnitada, on Riigikontroll oma auditis „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades”<sup>240</sup> selle tegemata jätmise puudusena välja toonud. Samuti ei ole seadusega sätestatud revisjonikomisjoni tööplaani sisulisi nõudeid ega vormi. Seega on tööplaani sisu ja vormi küsimus jäetud iga revisjonikomisjoni enda otsustada.

Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja kõiki **oma tööks** vajalikke dokumente<sup>241</sup>. Siinjuures **tuleb eristada**, kas isik küsib teavet **volikogu liikmena**<sup>242</sup> või **revisjonikomisjoni liikmena**. Olenemata revisjonikomisjoni eelnimetatud õigusest, peab komisjon teabe ja dokumentide küsimisel lähtuma järgmisest:

**Küsimus:** Mis on kontrolli objekt? Kes on kontrolli subjekt? Mis on kontrolli eesmärk?

<sup>240</sup> <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2092/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

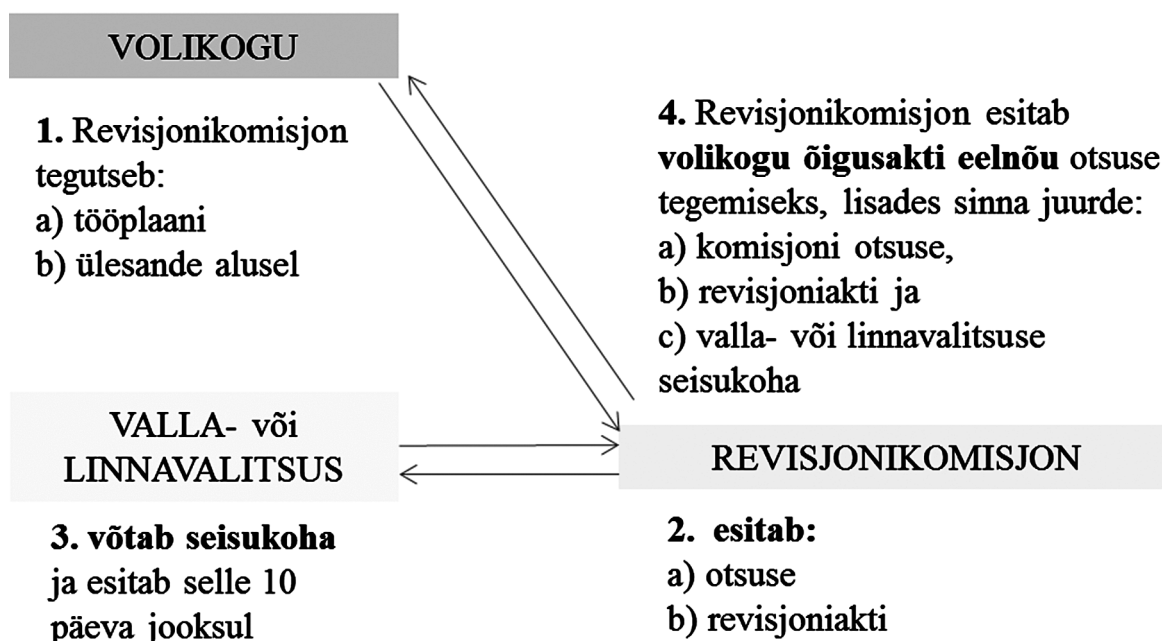
<sup>241</sup> KOKS § 48 lg 6

<sup>242</sup> KOKS § 26 lg 1, vt ka käsiraamatus 3.1 Volikogu liikme staatus, õigused ja kohustused

Ülesanne: Kontrollida säästmist? Kontrollida tõhusust? Kontrollida mõjusust?

**Eesmärk:** Kontrollida rahva usalduse kasutust.

Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse valitsusele, 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. Sealjuures tuleb märkida, et seaduse kohaselt peavad dokumendid vastama haldusdokumentidele kehtestatud nõuetele, kuid revisjoniaktile, otsusele ja tegevuse aruandele ei ole õigusaktidega määratud sisulisi nõudeid ehk seda, mida nendes peab kirjeldama. Vaata joonist 15 Revisjoni läbiviimise skeem.



Joonis 15 Kontrolli ja revisjoni läbiviimise skeem

Näiteks Tallinnas läbib vastav materjal kahel korral linnavalitsuse istungi:

1. Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse linnavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile<sup>243</sup> (joonisel p 2 ja 3).
2. Linnavalitsus annab seisukoha revisjonikomisjoni poolt koostatud linnavolikogu otsuse eelnõu (joonisel p 4) kohta 10 tööpäeva jooksul<sup>244</sup>.

Revisjonikomisjon esitab vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil ja see avaldatakse KOVi üksuse veebilehel.

**Komisjon peab kindlasti andma ülevaate oma tegevusest majandusaasta aruande kohta revisjonikomisjoni poolt koostatavas kirjalikus aruandes, mis esitatakse volikogule<sup>245</sup>.**

243 Tallinna põhimäärus § 33 lg 6

244 Tallinna Linnavolikogu töökord § 8 lg 10 ja 11

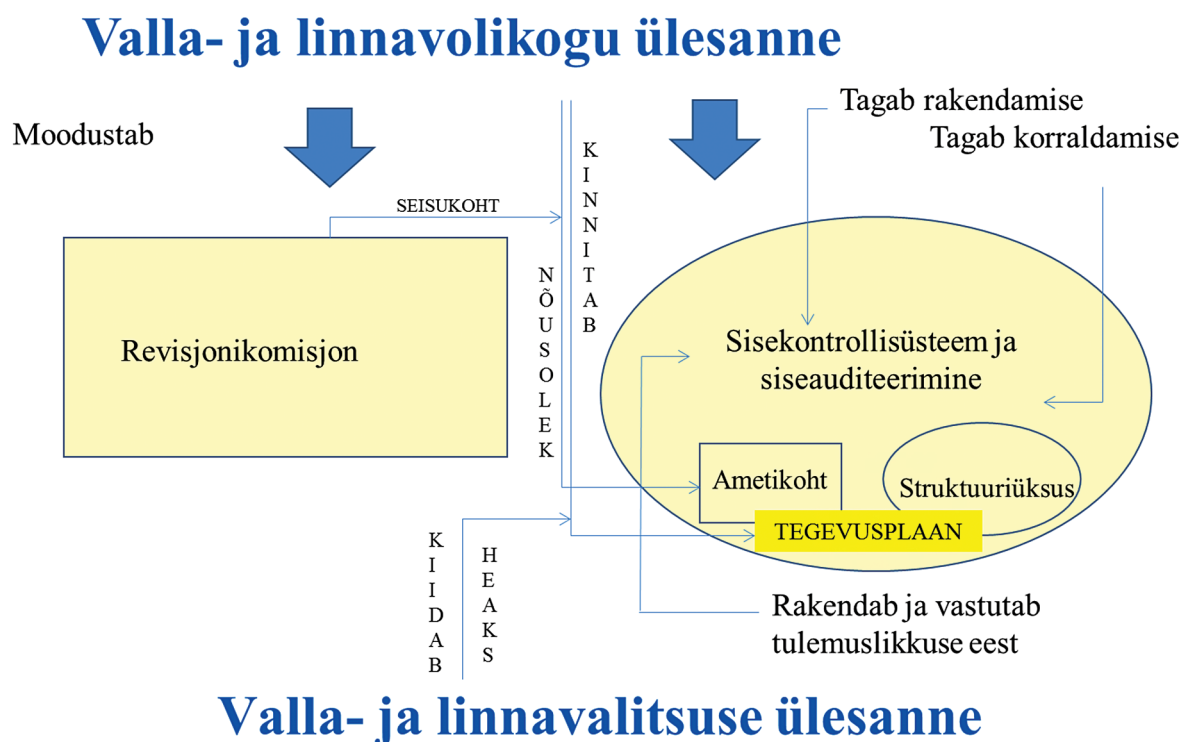
245 KOFS § 29 lg 10

Näide:

Tallinna Linnavolikogu 19.09.2013 määrus nr 49 Tallinna Linnavolikogu revisjonikomisjoni kontrollimiste läbiviimise kord<sup>246</sup>.

#### 15.1.4 Sisekontrollisüsteem ja siseauditeerimine<sup>247</sup>

Volikogu tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise KOVis. Sisekontrollisüsteemi rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab valitsus. Siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks nimetab vastava ametniku või struktuuriüksuse juhi ametisse ja vabastab ametist vallavanem või linna- napea volikogu nõusolekul (vt joonis 16).



### Valla- ja linnavalitsuse ülesanne

Joonis 16 Volikogu ja valitsuse ülesanded sisekontrolli ja auditeerimise korraldamisel omavalitsuses

Suuremates KOVides võib moodustada ka vastavaid eraldi olevaid struktuuriüksusi, nt Tallinna Linnakantselei koosseisus on sisekontrolli teenistus.

Vallas või linnas rakendatakse siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena audiitortegevuse seaduses sätestatut.

246 <https://www.riigiteataja.ee/akt/401102013002>

247 Internne järelevalve; KOKS § 48<sup>1</sup> Sisekontrollisüsteem ja siseauditeerimine

### 15.1.5 Teenistuslik järelevalve

Teenistuslik järelevalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide **tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll, mille otsused peavad olema motiveeritud.**

Valitsusel on õigus:

- teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks,
- peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus  
(Valla või linna ametiasutuse ja nende ametiisikute ning ametiasutuse hallatava asutuse **juhi akti täitmise ja toimingu võib peatada kuni kümneks tööpäevaks** akti või toimingu seaduslikkuse ja otstarbekuse täiendavaks kontrollimiseks või vajalike täiendavate andmete kogumiseks, sh akti andja või toimingu sooritaja selgituste saamiseks. Sel juhul **peatub** täitmiseks antud õigusaktidega vastava toimingu sooritamiseks **kehtestatud tähtaja kulgemine.**),
- tunnistada akt kehtetuks.

Valitsus tunnistab kehtetuks valla või linna ametiasutuste ning nende ametiisikute ja ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses Eesti Vabariigi põhiseaduse, seaduste ning nende alusel ja täitmiseks antud õigusaktide ning valla või linna õigusaktidega.

Valitsus tunnistab **eaostrarbekuse motiivil kehtetuks** valla või linna ametiasutuste ning nende ametiisikute ja ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide akti ja toimingu, mis ei vasta kohaliku omavalitsuse põhimõtetele või põhjustab valla- või linnavara ja eelarveliste vahendite ebaratsionaalset kasutamist.

*Ebaotstarbekuse motiivil ei saa tunnistada kehtetuks akte ja toiminguid, mille andmise tingimused tulenevad seadusest ning nende alusel ja täitmiseks antud õigusaktidest.*

KOKSi alusel ei teostata teenistuslikku järelevalvet valitsusasutuste järelevalveülesandeid täitvate ametiisikute aktide ja toimingute üle.

### 15.1.6 Tallinna ombudsman<sup>248</sup>

Tallinna ombudsman (edaspidi ombudsman) kontrollib põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtete ning hea halduse tava järgimist linnavalitsuses ja linna asutustes. Ombudsmani nimetab ametisse ja vabastab ametist linnavolikogu heakskiidul linnavolikogu esimees. Tööandja teisi õigusi ja kohustusi teostab linnavolikogu esimees.

Ombudsmaniks võib nimetada vähemalt 21-aastase Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel sätestatud ulatuses ning kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses (õppeasutuste antavad akadeemilised kraadid) või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

Igal füüsilisel isikul on õigus pöörduda ombudsmani poole kirjaliku taotlusega kontrollida, kas linnavalitsus, linna asutused või nende ametiisikud järgivad põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

248 Internne järelevalve; Tallinna põhimäärus § 544 ja 5 <https://www.riigiteataja.ee/akt/427062014009>

Taotluse asjas ei tohi samaaegselt toimuda vaide- või kohtumenetlust ning taotluse esitamine ja menetlemine ei peata menetlustähtaegu.

Ombudsman võib nõuda oma ülesannete täitmiseks linna asutustelt vajalikku teavet ja selgitusi. Talle esitatud taotluse läbivaatamise käigus kuulab ombudsman ära taotluse esitaja ja linna asutuse ning annab oma kirjaliku hinnangu selle kohta, kas taotluses nimetatud linna asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Ombudsmani hinnangu saanud linna asutus esitab ombudsmanile oma ettepanekud taotluse lahendamiseks oma tegevuse õigusaktide ja hea halduse tava nõuetega kooskõlla viimise kohta.

Kui ombudsman kontrolli teostamise käigus leiab, et riigivõimuorgan on eksinud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtete või hea halduse tava vastu, teeb ta ettepaneku põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks.

Ombudsman võib anda linna asutustele soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepanekuid ja soovitusi asja õigeks lahendamiseks hea tava ja põhiõiguste ning -vabaduste tagamiseks.

Kui asutus ei täida ombudsmani soovitust või ettepanekut või ei vasta ombudsmani järelepärimisele, võib ombudsman teha selle kohta ettekande asutuse üle järele valvavale asutusele, linnavalitsusele või vajadusel linnavolikogule.

Ombudsman esitab iga aasta veebruaris linnavolikogule oma tegevuse põhjal ülevaate põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtete ning hea halduse tava järgimisest linnavalitsuses ja linna asutustes.

Ombudsmani teenindab linnavolikogu kantselei koosseisus olev büroo, mille koosseisu suuruse kinnitab linnavolikogu.

Ombudsmani büroo teenistujad nimetab ametisse ja vabastab ametist ning sõlmib ja lõpetab töölepingu ombudsmani ettepanekul linnavolikogu kantselei juhataja. Ombudsmani büroole eraldatavad vahendid tuuakse linna eelarves välja linnavolikogu all eraldi real ning need peavad olema piisavad, et tagada ombudsmanil tema põhiülesannete sõltumatu ja efektiivne täitmine.

## 15.2 Eksternne järelevalve

Oma pädevuse piires teostavad välist järelevalvet KOVi tegevuse üle maavanem, õiguskantsler, riigikontroll, ministriumid, riigiametid ja inspeksioonid ning kohtud.

### 15.2.1 Maavanem<sup>249</sup>

Maavanema järelevalve pädevust kohalike omavalitsuste tegevuse üle reguleerib Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>250</sup> § 85.

Maavanemal on õigus:

- teostada haldusjärelevalvet maakonna valla ja linna haldusaktide õiguspärasuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses valla ja linna kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle;

249 Eksternne kontroll; KOKS § 66 Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse järelevalve ja kontroll

250 VVS, <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015069?leiaKehtiv>



- nõuda maakonna kohalike omavalitsusüksuste jõustunud õigusaktide ära kirju. Kohalikud omavalitsusüksused on kohustatud ära kirjad esitama hiljemalt seitsmendal päeval pärast maavanema nõude saamist.

Kui maavanem leiab, et:

- kohaliku omavalitsuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teada saamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Nimetatud tähtajale võib erisusi sätestada teiste seadustega;
- kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastased tagajärjed rikuvad avalikku huvi, siis võib ta kolme aasta jooksul haldusakti andmisest arvates teha kirjaliku ettepaneku kõrvaldada haldusakti tagajärjed. Nimetatud ettepaneku võib esitada ka koos ettepanekuga tühistada haldusakt, mis tagajärjed tekitas.

Kui kohalik omavalitsus ei ole 30 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib maavanem esitada protesti halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras.

Kui maavanem pöördub põhiseaduse §-de 14 ja 160 ning õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 15 kohaselt avaldusega õiguskantsleri poole kohaliku omavalitsuse üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks, siis saadab ta samal päeval avalduse ära kirja ka selle akti vastu võtnud kohalikele omavalitsusele.

Kui maavanem avastab, et kohalik omavalitsus on vandanud, kasutanud või käsitanud riigivara ebaseaduslikult või ebaotstarbekalt, teeb ta Riigikontrollile, uurimis- või muule pädevale asutusele ettekande ning edastab koos ettekandega ka tema käsutuses olevad seda tõendavad dokumendid ja muud materjalid.

Maavanemal või tema korraldusega volitatud ametnikul on õigus kontrollida seadusega kohalikele omavalitsusele pandud või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmist.

### 15.2.2 Õiguskantsler<sup>251</sup>

Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes muuhulgas teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle ning kontrollib, kas kohaliku omavalitsuse asutus või organ ning selle ametnikud järgivad põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

**Põhiseaduse § 14 kohaselt on** õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. **Lisaks reguleerib õigust heale haldusele** Euroopa ombudsmani<sup>252</sup> välja töötatud Euroopa hea halduse tava eeskiri<sup>253</sup> ning EL põhiõiguste harta artikkel 4<sup>254</sup>.

251 PS § 139 <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>

252 Euroopa ombudsmani veebileht <http://www.ombudsman.europa.eu/et/resources/code.faces#/page/1>

253 <http://www.eetika.ee/et/valitsemiseetika/ametnikueetika/koodeksid>

254 EL põhiõiguste harta <http://www.eihr.ee/el-i-pohioiguste-harta/>



Õiguskantsler alustab kontrolli menetlust, kas isiku avalduse alusel või omal algatusel<sup>255</sup>. Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, võib ta teha õigustloova akti andjale ettepaneku viia akt põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Õigustloova akti andjal on kohustus esitada oma seisukoht õiguskantslerile 20 päeva jooksul. Kui akti andja nõuet ei täida, pöördub õiguskantsler Riigikohtu poole taotlusega tunnistada õigustloov akt põhiseadusvastaseks või kehtetuks.

Kui õiguskantsler leiab, et avalikke ülesandeid täitva asutuse tegevus ei ole õiguspärane, esitab ta asutusele seisukoha, kuidas on asutus isiku õigusi rikkunud, ning teeb vajadusel asutusele soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks või ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

Õiguskantsleril on õigus teha järelepärimisi kontrollitavale asutusele, et saada teavet, kuidas on tema seisukohta arvestatud. Kui õiguskantsleri seisukohta ei täideta või järelepärimisele ei vastata, võib ta esitada ettekande asutuse üle järelevalvet teostavale asutusele. Õiguskantsleri seisukoht on lõplik ning seda ei ole võimalik kohtus vaidlustada.

Volikogu liikmeil oleks kindlasti vajalik tutvuda ka Õiguskantsleri iga-aastaselt Riigikogule esitatavate aastaülevaadetega temale seadusega pandud ülesannete täitmise kohta.

Õiguskantsleri analüüside ja seisukohtadega on võimalik tutvuda Õiguskantsleri veebilehel<sup>256</sup>.

### 15.2.3 Riigikontroll<sup>257</sup>

Riigikontroll on Eesti maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu asutus. Riigikontrolli ülesanne on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest pakkunud. Seega on Riigikontroll **riigi audiitor**, kes vaatab, kas avaliku sektori raha on kasutatud tulemuslikult – säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt – ning õiguspäraselt. Riigikontrolli ei huvita mitte ainult formaalne seaduste vastavus, vaid samavõrra ka see, kas kontrollitavate tegevus on piisav, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning kas aruanded annavad kulutamisest ja tulemuslikkusest adekvaatse pildi.

Riigikontrolli põhiülesanne on majanduskontroll (audit), mille käigus võib Riigikontroll hinnata kontrollitavate:

- 1) sisekontrolli, finantsjuhtimist, finantsarvestust ja finantsaruandeid;
- 2) majandustegevuse, sh majandustehingute õiguspärasust;
- 3) juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust;
- 4) infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust<sup>258</sup>.

Riigikontrolli pädevusse kuulub ka kontrolli teostamine valla või linna üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel; sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, mille asutajaks või liikmeks on vald või linn; äriühingute üle, kus vallal või linnal on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühin-

255 ÕKS § 15 ja § 19

256 Õiguskantsleri veebileht <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad>

257 <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollkuiasutus/tabid/106/language/et-EE/Default.aspx>

258 RKS § 6 lg 1 ja 2

gute tütarettevõtjate üle<sup>259</sup>, aga ka valla või linna valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle<sup>260</sup>. Samuti kontrollib Riigikontroll riigi ja valla või linna vahendusel eraldatud Euroopa Liidu vahendite kasutamist ning selliste vahenditega seoses Euroopa Liidu ees võetud kohustuste täitmist.

Riigikontrolli audititega on võimalik tutvuda Riigikontrolli veebilehel<sup>261</sup>.

## **NÄITED:**

### **RIIGIKONTROLLI AUDITID**

- **Audit „Riigi andmekogudele andmete esitamine”**

*KOVID esitavad riigi andmekogudele andmeid – see on riiklik ülesanne, riik peaks kuulud hüvitama (2013)*

#### **Järeldused:**

*Andmete esitamine riigi andmekogudele on valdavalt riiklik ülesanne, mille kulud omavalitsustes on arvestuslikult suurusjärgus üks miljon eurot. Riik neid kulusid omavalitsustele ei hüvita.*

*Omavalitsustelt on kogutud valdavalt vajalikke andmeid. Vajalikkust tuleks aga sagedamini seirata.*

*Andmekogupidajate meetmed puudulike andmete riski maandamiseks on olnud enamasti piisavad. Tõhustada tuleb tööd riikliku teeregistri ja riikliku ehisregistri pidamisel.*

#### **Soovitused:**

*Riigikontroll soovib ministritel, kelle valitsemisalas auditeeritud andmekogusid peetakse, leppida omavalitsustega kokku andmete esitamisega seotud ülesande rahastamise põhimõtetes. Omavalitsuste riiklike ülesannete kulude täpne hüvitamine võiks Riigikontrolli arvoates olla igal aastal aruteluks riigieelarve läbirääkimistel omavalitsuste ja Vabariigi Valitsuse vahel. Sellega seoses soovib Riigikontroll rahandusministril täiendada riigieelarve baas-seadust.*

*Samuti soovib Riigikontroll majandus- ja kommunikatsiooniministril täiendada andmekogude pidamise reegleid nii, et andmekogupidajad peaksid korrapäraselt hindama andmete kasutatavust ja loobuma ebavajalike andmete kogumisest. Andmete kvaliteedi parandamiseks esitati soovitusel ka riikliku teeregistri pidajale ning riikliku ehisregistri pidajale.*

- **Audit „Eluruumide üürile andmine Tallinnas” – Kas ja kuidas Tallinna linn tagab isikutele eluaseme?**

#### **Eesmärgid:**

1. kas eluruumide üürile andmise korraldus Tallinna linnas on õiguspärane;
2. kas Tallinna linn täidab talle seadusega pandud kohustust tagada inimestele eluase.

259 RKS § 7 lg 2

260 RKS § 7 lg 2<sup>1</sup>

261 Riigikontrolli veebileht <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

**Leidis:**

1. Riik on pannud igale kohalikule omavalitsusele kohustuse anda oma vallas või linnas eluruum inimesele, kes ise või kelle perekond ei ole võimeline ega suuteline eluasemeturult elamispinda leidma.
2. Paljudele Tallinna linna elanikele, kes soovivad eluruumi üürida kohalikult omavalitsuselt, ei ole eluase kättesaadav.
3. Tallinna linn ei ole andnud eluruumi paljudele inimestele, kes ise ei ole suutelised ega võimelised endale eluruumi tagama.

**Tallinna linn vaidlustas (3-3-1-43-10)<sup>262</sup> aruande väites, et:**

1. Riigikontroll ületas talle kontrollimiseks seadusega antud pädevust;
2. avaldas kontrolliaruande, milles on ebaõiged faktiväited.

**Kohus:**

1. Riigikontrolli aruanne on halduskohtus vaidlustatav küsimuses, kas Riigikontroll ületas oma pädevust või mitte, küll aga ei ole võimalik KOVil esitada nõuet Riigikontrolli kohustamiseks;
2. otsustas saata asja halduskohtule uuesti läbivaatamiseks.

Volikogu liikmeil oleks kindlasti vajalik tutvuda lisaks Riigikontrolli kohalikku omavalitsust puudutavatele audititele ka Riigikontrolõri iga-aastaselt Riigikogule esitavate ülevaadetega riigi vara kasutamise ja säilimise kohta ning nende kõrval veel Riigikogu Riigieelarve kontrolli erikomisjoni materjalidega.

**15.2.4 Riigiametid ja inspeksioonid<sup>263</sup>**

Ametitel ja inspeksioonidel on riikliku järelevalve ja riikliku sunni kohaldamise õigus ning kohustus **seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.**

Konkreetsed alused tulenevad **eriseadustest, näiteks:**

- Andmekaitse Inspeksioon avaliku teabe seaduse (AvTS)<sup>264</sup> ja isikukaitse seaduse (IKS)<sup>265</sup> alusel;
- Tööinspeksioon töölepingu seaduse (TLS)<sup>266</sup> ning Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS)<sup>267</sup> alusel;
- Muinsuskaitseamet muinsuskaitse seaduse (MuKS)<sup>268</sup> alusel.

**15.2.5 Kohus**

Kohtulikku järelevalvet KOV tegevuse üle teostavad kõik Eesti Vabariigis olemas olevad kohtuasutused – maa- ja halduskohtud, ringkonnakohtud ja Riigikohus – kohtule esitatud kaebuse alusel.

262 3-3-1-43-10 <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-43-10>

263 Vabariigi Valitsuse seadus § 70 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015069>

264 AvTS <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072014009?leiaKehtiv>

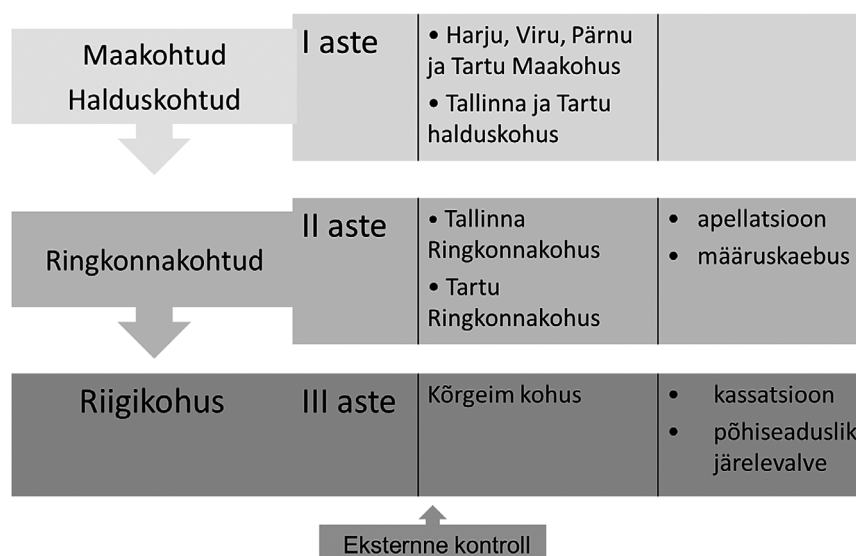
265 IKS <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032014031?leiaKehtiv>

266 TLS <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146?leiaKehtiv>

267 TTOS <https://www.riigiteataja.ee/akt/126022015017?leiaKehtiv>

268 MuKS <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014042?leiaKehtiv>

Eesti kohtusüsteemi iseloomustab kolmeastmeline ülesehitus.



Joonis 17 Eesti kohtusüsteem<sup>269</sup>

**Maakohtud ja halduskohtud** arutavad **esimese astme kohtuna** vastavalt kas tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju või haldusasju. Maakohtu ja halduskohtu lahendite peale saab edasi kaevata ringkonnakohtusse.

**Ringkonnakohtud** vaatavad **teise astme kohtuna** läbi maa- ning halduskohtute lahendeid nende peale esitatud apellatsiooni- või määruskaebuste alusel. Jõustunud kohtulahendid on leitavad Riigi Teatajast<sup>270</sup>.

**Riigikohus** on Eesti Vabariigi **kõrgeim kohus**, mis vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohtusse võib kassatsioonikaebuse esitada iga menetlusosaline, kes ei ole rahul madalama astme kohtu otsusega.

Riigikohus on ühtlasi ka **põhiseaduslikkuse järelevalve kohus**.

Põhiseaduslikkuse järelevalve korras kontrollib Riigikohus õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu vastavust põhiseadusele. Sellekohase taotluse võivad vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusele<sup>271</sup> Riigikohtule esitada üksnes Vabariigi President, õiguskantsler, valla- või linnavolikogu ja esimese, teise ning kolmanda astme kohtud.

Riigikohtu lahendid on kättesaadavad Riigikohtu veebilehel<sup>272</sup>.

Meie kohaliku omavalitsuse õiguste kaitseks võeti 2002. aastal vastu Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus<sup>273</sup>, mida esimesena kasutas Avanduse vald (Riigikohtu 19. aprilli 2004. aasta otsus 3-3-1-46-03)<sup>274</sup>. 2005. aastal liitus Avanduse vald Väike-Maarja vallaga samanimeliseks vallaks.

269 Eesti Kohtusüsteem <http://www.kohus.ee/et/eesti-kohtud/eesti-kohtususteem>

270 RT [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/main.html](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/main.html)

271 PJSJKS <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122013057?leiaKehtiv>

272 Riigikohtu veebileht <http://www.riigikohus.ee/?id=11>

273 PSJKS <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122013057>

274 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-46-03>

## 16. Kohalike omavalitsuste koostöö

### 16.1 Kohalike omavalitsuste koostöö organisatsioonilised vormid

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985.a allkirjastatud ja 28. septembril 1994.a Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta<sup>275</sup>. Rahvusvahelise lepingu sätted on kohaldatavad siseriiklikule õigusele. Hartas sisustab omavalitsusüksuste koostööõigust artikkel 10.

*Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi*

1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.
2. Kõik liikmesriigid tunnustavad kohalike võimuorganite õigust kuuluda ühiste huvide kaitsmiseks ja edendamiseks moodustatud ühendusse ning rahvusvahelisse kohalike võimuorganite ühendusse.
3. Kohalikel võimuorganitel on vastavalt seadusega lubatud tingimustele õigus teha koostööd teiste riikide vastavate võimuorganitega.

Harta eristab kohaliku omavalitsuse valdkondlikul põhimõttel tehtavat koostööd, kohaliku omavalitsuse üksuste ühishuvide eest seismist regionaalsel või üleriigilisel tasandil ning rahvusvahelist koostööd. Harta sisustab väärtusena ühelt poolt kohaliku omavalitsuse õigust teha vajadusel koostööd ning teisest küljest keskvalitsuse kohustust vabatahtlikku koostööd lubada ja tagada tulemuslikuks koostööks vajalik õigusruum.

Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö võib toimuda **tegevuste koordineerimise kaudu või siis erinevate organisatsiooniliste vormide kaudu.**

Tegevuste koordineerimine on mitteformaalne tegevus, mis mingeid institutsionaliseeritud vorme ei nõua. Tegevuste koordineerimine võib tähendada näiteks mitme KOVi ühiste (identsete) teenuse standardite, eeskirjade või arengukavade kehtestamist, ühiste halduspraktikate juurutamist, ühiste seisukohtade võtmist jne. Oluline on ära märkida, et selline koostöö on olenevalt osapoolte arvust aeganõudev ja nii ühtse õigusakti vastuvõtmine kui ka muutmine eeldab kõikide osapoolte konsensuslikku otsustust. Samas võib iga osapool koostööst igal ajal loobuda.

Ühiste (identsete) õigusaktide näited:

- Läänemaa omavalitsuste ühine jäätmekava
- Läänemaa omavalitsuste ühine jäätmehoolduseeskiri

**Ühine tegutsemine on võimalik ka ühise (konsolideeritud) hangete korraldamisena või ühise teenuse delegeerimisena.**

<sup>275</sup> Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 62 näeb ette järgmised kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö organisatsioonilised vormid<sup>276</sup>:

1. Ühisasutus.
2. Üks vald või linn osutab teiste nimel ühiselt kokkulepitud teenust.
3. Eraõiguslik juriidiline isik.
4. Kohaliku omavalitsuse üksuste liit (sisuliselt samuti eraõiguslik juriidiline isik).

Kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatavad ühisasutused luuakse erinevalt liidust konkreetse ülesande täitmiseks. Ühisasutus ei ole eraldiseisev juriidiline isik. Ühisasutuse moodustamine eeldaks asjaomaste volikogude sellekohaseid otsuseid, samuti poolte vahel sõlmitavat halduslepingut, kus tuleb lahendada ühisasutuse juhtimise, finantseerimise jm küsimused. Teoreetiliselt võiks ühisasutusena käsitleda ka mitme kohaliku omavalitsuse üksuse ühist ametiasutust<sup>277</sup>. Kahetsusväärsel kombel ei sätesta Eesti seadused ammendavalt nii ühisasutuse moodustamise ja tegevuse kui ka ülesande teisele kohaliku omavalitsuse üksusele volitamise õiguslikke aluseid, mistõttu neid koostöövorme praktiliselt ei kasutata<sup>278</sup>. Seda erinevalt Põhjamaadest, kus need on enamlevinud koostöövormid. Lähiajal on siiski loota sellekohaseid õiguslikke initsiatiive ning loodetavasti olukord lähiaastatel paraneb.

Eesti kehtiv õigusruum ei näe ette koostööd avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis. Seega põhinevad kõik iseseisval juriidilisel isikul põhinevad koostöövormid eraõigusel. Eraõiguslik juriidiline isik on osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu, sihtasutus ja mittetulundusühing. Nimetatud organisatsioonide õiguslikke aluseid reguleerivad järgmised seadused:

1. *Mittetulundusühingute seadus.*
2. *Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus.*
3. *Äriseadustik.*
4. *Sihtasutuste seadus.*
5. *Tulundusühistuseadus.*

Ei ole õiguslikku keeldu, et selliste eraõiguslike juriidiliste isikute aktsionäriks või osanikuks või liikmeks ei võiks olla mitu valda või linna korraga või ainult kohaliku omavalitsuse üksused. Vastavalt KOKS § 35 lõikele 4:

- *Kui sihtasutusel on mitu asutajat või kui äriühingus osaleb lisaks linnale või vallale ka teisi osanikke või aktsionäre ning kui vald või linn osaleb liikmena mittetulundusühingus, otsustab osalemise ja selle lõpetamise valla- või linnavolikogu.*
- *Muus osas teostab osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik.*

276 KOKS § 62. Koostöövormid

(1) Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:

1) tegutseda ühiselt; 2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale; 3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi. (2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes tähendatud koostöö korral võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise.

277 <https://www.siseministerium.ee/kov-koostoo-analuus-tof/>

278 <https://www.siseministerium.ee/kov-koostoo-analuus-tof/>

Näiteid kohaliku omavalitsuse eraõiguslikest koostööorganisatsioonidest.

- MTÜ Harjumaa Ühisteenuste Keskus
- AS Haapsalu Veevärk
- Põhja-Läänemaa Turismi ja Spordiobjektide Haldamise SA

Eraõiguslikel juriidilistel isikutel põhineva koostöö puhul tuleb silmas pidada järgmisi asjaolusid:

1. Peatükis 1.5 rõhutati, et mingi ülesande (näiteks soojus- või veevarustus, jäätmehooldus, ühistransport) üleandmisel valla või linna enda poolt või koos teiste osanikega mittetulundusühingule, äriühingule või sihtasutusele, **jääb ikkagi vastavalt KOKS § 6-le vald või linn vastutama antud valdkonna eest nii oma elanike kui ka teiste isikute ees.** See kehtib ka siis, kui koostööd teevad KOV üksused.
2. Avaliku halduse ülesannete volitamine eraõiguslikule juriidilisele isikule (isegi siis, kui koostööd teevad ainult KOV üksused) on piiratud, eeldab volituse normi seaduses ning teatud ülesannete volitamine pole üldse lubatav (kohaliku omavalitsuse tuumülesanded, teatud avaliku võimu teostamise funktsioonid, väärteomenetlus jne).

Vt ka 1.6.3 **Valla/linna osalemine eraõiguslikes isikutes.**

**Kohaliku omavalitsuse koostöö eriliigi moodustavad maakondlikud (Vt 16.2) ja üleriigilised omavalitsusliidud (Vt 16.3).**

## **16.2 Maakondlik koostöö**

Kohaliku omavalitsuse üksuste liidud taastati Eestis ajavahemikus 1989–1994, kui taasavastati nende olemasolu enne 1940. aastat.

Teise omavalitsusliku tasandi kaotamine ja maavalitsuste reform ajendas omavalitsusi maakondlikult koonduma. Maakondlikud omavalitsusliidud moodustati perioodil 1991–1994 kõikides maakondades. Oli tekkinud ilmne vajadus teha maakonna piires koostööd nii maakonna ühtlase arengu tagamiseks kui ka kokku leppida riiklike investeeringute jaotamises, korraldada ühiselt maakondlikke kultuuri-, noorsoo- ja õpi- lasüritusi jpm.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolek toimus 01.04.1992 [www.hol.ee](http://www.hol.ee)

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu asutamiskokkolek 09. juuni 1992 <http://hol.hiiumaa.ee/>

Ida-Virumaa Valdade Liit moodustati 28.04.1992 ja 20.12.1993 (pärast kohalikke valimisi) otsustas üldkogu nimetada ühendus Ida-Virumaa Omavalitsuste Liiduks (IVOL) <http://www.ivol.ee/>

Järvamaa Omavalitsuste Liidu asutamisleping sõlmiti 22. märtsil 1995

<http://jarva.ee/index.php?page=2>

Jõgevamaa Linnade ja Valdade Liidu asutamiskoosolek oli 13. novembril 1992

<http://www.ovl.ee/>

Lääne-Viru Ühisomavalitsus asutati oktoobris 1991 ning ühenduse nimi muudeti 2004 – Lääne-Viru Omavalitsuste Liit <http://www.virol.ee/>

Läänemaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolek toimus 24. märtsil 1992 <http://lovl.ee>

Pärnumaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolek oli 22.jaanuaril 1992 <http://www.pol.parnumaa.ee/>

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolek oli 10.veebruari 1994 <http://www.polvamaa.ee/pol>

Raplamaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolek oli 06.septembril 1991 <http://rol.raplamaa.ee/>

Saaremaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolek oli 10. märtsil 1993. aastal <http://www.saaremaa.ee/index.php?option=comcontent&view=article&id=167&Itemid=63&lang=et>

Tartumaa Valdade Liidu asutamiskoosolek oli 12. septembril 1991, hiljem Tartumaa Omavalitsuste Liit <http://www.tartumaa.ee/tartu-maakond/haldus/omavalitsusliit/>

Valgamaa Valdade ja Linnade volitatud esindajate ühiskoosolek toimus 2. oktoobril 1992

<http://www.valgamaa.ee/uldinfo/valgamaa-omavalitsuste-liit/>

Viljandimaa Omavalitsuspäeva protokoll VOLi asutamisest 17. jaanuaril 1992 <http://vol.kovtp.ee/>

Võrumaa küla täitevkomiteede esimeeste nõupidamiste protokoll Võrumaa Valdu Asutava Liidu moodustamisest 24. juulil 1990 ning Võrumaa Omavalitsuste Liidu moodustamisest 03.03.1993

<http://vorumaa.ee/>

Kuna Linnade Liidust oli saanud linnade üleriigiline liit, siis tundsid ka maakondlikud liidud vajadust üleriigilise väljundi järele kaitsmaks riiklikul tasandil väiksemate omavalitsuste ja maakondade huve. Nii otsustatigi 23. märtsil 1993. aastal luua maakondlike omavalitsusliitude katusorganisatsioon – Eesti Omavalitsusliitude Ühendus (edaspidi: EOÜ).

Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse algatusel ja koostöös Justiitsministeeriumiga võeti 6. novembril 2002.a vastu „Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus“, mis pidi andma õigusliku staatuse nii üleriigilistele omavalitsusliitudele kui ka maakondlikele omavalitsusliitudele. Liitude seaduse lõppsätete kohaselt pidid seadusele vastavad liidud ennast ümber registreerima 1. jaanuariks 2004.

Ettevõtteregistrisse esitasid avalduse kaks üleriigilist omavalitsusliitu – ELL ja EMOL – ning 15 maakondlikku omavalitsusüksuste liitu.

Seadus näeb ette maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi ühiselt liit) asutamise ja tegevuse erisused, võrreldes mittetulundusühingute seadusega.



## Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

„§ 2 Maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

(1) Maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad moodustada maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi maakondlik liit).

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

(3) Maakondliku liidu nimi peab viitama maakonnale, mille kohaliku omavalitsuse üksused sellesse liitu kuuluvad, ning sisaldama eestikeelset täiendit “omavalitsusüksuste liit” või “omavalitsuste liit”. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühendus, mis ei ole käesoleva seaduse nõuete kohane, ei või oma nimes kasutada täiendit “omavalitsusüksuste liit” või “omavalitsuste liit”. ...

### § 4. Asutamine

(1) Maakondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest.

### § 8. Liidu esindusülesanded

(2) Maakondlik liit esindab maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühishuve suhetes riigiorganite, teiste isikute ning rahvusvaheliste organisatsioonidega.

(3) Liidul on õigus oma liikmete ühiste huvide kaitsmiseks pöörduda kaebusega halduskohtusse.

### § 9. Liidu täidetavad kohaliku omavalitsuse ülesandeid

(1) Liit täidab kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel.

(2) Kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidab liit nende kohaliku omavalitsuse üksuste eest, mille volikogu on otsustanud ülesande liidu kaudu ühise täitmise.

Põhjuseid koostöö tegemiseks oli hulgaliselt. Omavalitsusliku haldamise korraldamine ainult ühel omavalitsuslikul tasandil – seega siis valla ja linna tasandil, ei olnud minetanud ega vähendanud vajadust konkreetset korraldada paljusid omavalitsustele erinevates eluvaldkondades määratud või neil muudel asjaoludel olevaid ülesandeid maakonna ulatuses ühiselt ning ühtlaselt. Pigem oli märgatav ühise ja ühtlase korraldamise vajaduse suurenemine. Tähtis oli maakondliku koostöö, ühistegevuse, aga ka lähenemiste ühtlustamine ehk kooskõlastamine.

Koostöö olemasolu oli vajalik täitmaks selliseid ülesandeid, mille puhul ühe omavalitsuse ressursid ja ka teenuse tarbijate arv oli liiga väike teenuste efektiivseks ja nõutaval tasemel osutamiseks. Vastavad funktsioonid olid seotud sotsiaaltootega, haridusega, transpordiga, teede korrashoiuga, jäätmekäitlusega jne. Leiti, et keskvoim peaks olema huvitatud regionaalsete omavalitsuste vahelise koostöö tugevdamisest põhjusel, et see võimaldaks täielikumalt järgida detsentraliseerimise ja subsidiaarsuspriinitsiipi eesmärgiga viia otsustamine elanikule lähemale ning võimaldada keskvoimul tegeleda väiksema arvu põhiülesannetega.

Maakondlike omavalitsusliitude tähelepanu on aastate jooksul keskendunud põhiliselt kahele teemale:

- maakondlike omavalitsusliitude funktsioonid,
- maakondlike liitude õiguslik staatus.

Ühistegevuse aluseks on strateegiline planeerimine, ühistransport, kultuuri- ja spordiüritused, maakonna arengukava.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (KOKS, 1993) on muudetud üle 60 korra, kuid põhimõtteliselt on jäänud samaks koostöövorme käsitlev §62, mida on vaid veidi täiendatud:

(1) Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:

- 1) tegutseda ühiselt;
- 2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale;
- 3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi.

(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes tähendatud koostöö korral võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise.

Kuna Eesti Omavalitsusliitude Ühendus ei ole selle seaduse valguses üleriigiline omavalitsusüksuste liit, otsustati EOÜ ümber registreerida mittetulundusühingute seadusele vastavaks. Täna on Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse liikmeteks jäänud kümme maakondlikku liitu.

Juba praegu tunnetavad maakondlikud liidud, et nende huve, mis puudutavad maakonna planeeringut ja terviklikku arengut, ühistranspordi korraldamist jne, ei kaitse riigi ees keegi.

EMOLi põhikirja kohaselt on volikogu ülesandeks koondada maakondlikud arvamused ja arvestada nendega.

Lisaks kõigele on omavalitsustele viimastel aastatel lisandunud rohkesti uusi ülesanded, paljud ülesanded väljuvad oma ulatuse ja tagajärgede poolest ühe omavalitsusüksuse piirest. Ilmne on omavalitsuste vajadus kaitsta ühiseid huve, esindada maakonda ja selle omavalitsusi ning kaasa rääkida maakonna tasakaalustatud arengu kavandamisel ja korraldamisel. Sama ilmne on vajadus kaitsta omavalitsussüsteemi huve riigi tasandil.

Maakondlike Liitude põhilisteks ülesanneteks on:

- vastavalt seadusele maakonna ühtlase ja tasakaalustatud arengu toetamine;
- oma liikmete ühistegevuse ja koostöö koordineerimine, koolitamine ja kogemuste vahetamine, ühishuvide esindamine ja õiguste kaitsmine;
- omavalitsusliku haldussüsteemi arengule kaasa aitamine demokraatia ja võimu detsentraliseerimise põhimõtete alusel, lähtudes kodanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades kohaliku omavalitsuse üksuste erisusi;
- väliskoostöö ja -sõprussidemete arendamine;
- omavalitsusametnike nõustamine ning nende teadmiste ja ametioskuste täiendamine;
- maakondlike ühisürituste korraldamisele ja rahastamisele kaasaaitamine, kultuuri elujõulisuse tagamine maakonna kõikides kultuurivaldkondades,

organiseeritud sporditegevuse propageerimine ning võimaluste loomine noorte arendavaks tegevuseks.

Ühisürituste korraldamisel tehakse tihedat koostööd kultuurkapitali, spordiliidu, kohaliku omaalgatuse programmi ja teiste võimalike rahastajatega.

Traditsioonilised õpilasüritused maakondades:

- üleriigiliste õpilasvõistluste ja aineolümpiaadide piirkonnavoored;
- maakondlikud olümpiaadid;
- mitmesugused konkursid ja võistlused (etlemis- ja esseekonkursid, uurimistööde võistlused, nuputamis- ja õpioskusi arendavad võistlused, mälumängud, kooliansamblite võistlused jms);
- tähtpäevade- ja sündmuste maakondlik tähistamine (keelepäevad, luulepäevad jms);
- tänuüritused (olümpiaadide ja konkursside võitjate autasustamine, parimate lõpetajate vastuvõttud, aasta õpetaja nimetamine jms);
- muud haridusüritused (maakonna hariduse aastaraamatu väljaandmine jms).

Lisaks õpilasüritustele korraldatakse kõikides maakondades noorsooüritusi ja koolinoorte spordivõistlusi, mida reeglina rahastatakse eraldi ning maakonna laulu- ja tantsupidusid.

Täna, aastal 2015, toimub maakondlike liitude omavaheline koostöö minimaalsel tasemel. Maakondlike liitude esindajad (tegevjuhid ja/või esimehed) kogunevad ümarlauale 2–3 korda aastas Eesti erinevais paigus, kus arutatakse maakonnas toimuva üle ning õpitakse üksteise kogemustest.

### **Täiendavat lugemist:**

Riigikontrolli auditiaruanne:

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2237/OtherArea/1/language/et-E/Default.aspx>

Eesti regionaalarengu strateegia aastani 2020 ja selle 2014.–2017. aasta rakendusplaan kinnitati Vabariigi Valitsuses 20. märtsil 2014.

<https://www.siseministerium.ee/regionaalarengu-strateegia/>

## **16.3 Üleriigilised omavalitsusliidud**

### **16.3.1 Eesti Linnade Liit**

Eesti Linnade Liit (<http://www.ell.ee/>) on üleriigiline kohaliku omavalitsuse üksuste liit, mille liikmeteks on 2015. aasta alguse seisuga 28 Eesti linna, lisaks 15 valda ja üks alev, mis hõlmab kokku 913 tuhat elanikku, s.o 67,5% Eesti elanikkonnast. Eesti Linnade Liit on tegutsenud vahepealse katkestusega 1920. aastast alates ning taastas oma tegevuse 1990. aastal. Käesoleval, 2015. aastal tähistab liit oma asutamise 95. aastapäeva.

Liidu eesmärgiks on esindada ja kaitsta liikmete ühishuve nii riigisisisel, Euroopa kui ka maailma tasandil. Liidu tegevusvaldkond haarab kogu kohaliku omavalitsuse korraldust, alates eelarvetest ja lõpetades välissuhtlusega.

Eesti Linnade Liit tegutseb kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse<sup>279</sup> alusel ning on sisuliselt eritüübiline ja erioigustega mittetulundusühing. Liidu tegevuse aluseks on liidu põhikirja.

ELLi tegevuse eesmärgid:

- kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasa aitamine,
- liikmete esindamine ja ühishuvide kaitsmine,
- liikmete koostöö edendamine ja ühistegevuse korraldamine,
- liikmetele seadusega pandud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

Liit esindab liitu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi kui tervikut suhetes riigiorganite, teiste isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Linnade Liidu seisukohad, tegevussuunad ja tegevuskavad kujunevad liidu liikmete seisukohtade ja ettepanekute alusel. Liidu ülesannete täitmist rahastatakse liikmemaksudest ja seaduses ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest.

Eesti Linnade Liidu kõrgeim organ on **Linnade Päev** (liidu liikmete **esindajate üldkoosolek**), mille kutsub kokku liidu 7-liikmeline juhatus vähemalt kord kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste vahelisel perioodil. **Sõltuvalt elanike arvust on igal liikmel üldkoosolekul 2–12 liikmesomavalitsuse volikogu poolt määratud esindajat.** (Linnavolikogu otsuse näide liikmete nimetamise kohta ELLi üldkoosolekule on osa 17.4.1 lõpus).

Liidu kõrgeima organina on Linnade Päeva ainupädevuses liidu kõige olulisemate otsuste vastuvõtmine:

- liidu tegevussuundade kinnitamine,
- liidu tegevusperioodi aruande kinnitamine,
- liidu põhikirja vastuvõtmine ja muutmine,
- liidu liikmemaksu määramise aluste kinnitamine,
- liidu reorganiseerimise või lõpetamise otsustamine.

**Linnade Päeva toimumiste vahelisel perioodil täidab liidu üldkoosoleku ülesandeid liidu kõiki liikmeid esindav volikogu.** Liidu volikogu pädevuses on liidu tegevussuundade elluviimise ja põhikirjaliste eesmärkide saavutamise korraldamine, aasta tegevuskava kinnitamine, omavalitsuspoliitiliste küsimuste otsustamine ja liidu tegevuse muude küsimuste otsustamine. Liidu volikogu töövorm on koosolek. Liidu volikogu koosoleku kutsub kokku juhatus vähemalt kord kvartalis. **Sõltuvalt elanike arvust on igal liikmel liidu volikogus 1–6 liikmesomavalitsuse volikogu poolt määratud esindajat.**

**Liitu juhib ja esindab juhatus, milles on seitse liiget. Juhatus valib liidu volikogu oma liikmete hulgast.** Juhatus pädevuses on liidu volikogus ja Linnade Päeval arutavate küsimuste ettevalmistamine, õigusaktide eelnõude kooskõlastamise korraldamine, avalikkuse informeerimine liidu tegevusest ja teised põhikirjalised ülesanded. Juhatus koosolekud toimuvad vastavalt vajadusele, kuid mitte harvemini kui kaks korda kvartalis.

Liidu üldkoosolekut, volikogu koosolekut ja juhatuse koosolekut juhatab juhatuse esimees või tema äraolekul üks aseesimeestest.

<sup>279</sup> KOLS <https://www.riigiteataja.ee/akt/13235598>

ELLi juurde on 1997. aastal asutatud liidu vanematekogu, et aidata kaasa omavalitsusliitude ja kohaliku omavalitsuse traditsioonide ning järjepidevuse kujundamisele, samuti loomaks paremaid sidemeid erinevatel aegadel liitudes ja kohalikus omavalitsuses osalenute vahel. Alates 2003. aasta 12. detsembrist kannab kogu Eesti Omavalitsusliitude Vanematekogu nime. Peavanemaks on Sulev Mäeltsemees.

1925. aastal võeti ELL Rahvusvahelise Linnade Liidu (praegune Rahvusvaheline Kohalike Omavalitsuste Liit – IULA) liikmeks, liikmeks olek taastati 1995. aastal. Alates 2001. aastast tegutseb nime all Ühinenud Linnad ja Kohalikud omavalitsused (*United Cities and Local Governments – UCLG*).

Linnavolikogu otsuse näide esindajate ja nende asendajate nimetamise kohta ELLi üldkoosolekule, volikogusse ja juhatusse.

## KURESSAARE LINNAVOLIKOGU

### OTSUS

*Kuressaare*

*Kuressaare linna esindajate nimetamine*

*Eesti Linnade Liidu üldkoosolekule ja volikogusse*

*19. detsember 2013 nr 55*

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 25<sup>1</sup> ja § 45 lg 5, kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse § 7 lõike 2, mille kohaselt volikogu nimetab linna esindajad ja nende asendaja Eesti Linnade Liidu (ELL) üldkoosolekule ja volikogusse linnavolikogu või -valitsuse liikmete hulgast volikogu volituste ajaks, ning Eesti Linnade Liidu põhikirja punktide 1 l ja 29, mille kohaselt on Kuressaare linna esindajate arv ELL üldkoosolekul 4 ja ELL volikogus 2, alusel*

*Kuressaare Linnavolikogu o t s u s t a b :*

*1. Nimetada Kuressaare linna esindajad ja nende asendajad*

*1.1 Eesti Linnade Liidu üldkoosolekule järgmiselt:*

<i>esindaja</i>	<i>(nimi)</i>	<i>asendaja (nimi)</i>
	<i>(nimi)</i>	<i>(nimi)</i>
	<i>(nimi)</i>	<i>(nimi)</i>
	<i>(nimi),</i>	<i>(nimi)</i>

*1.2 Eesti Linnade Liidu volikogusse järgmiselt:*

<i>esindaja</i>	<i>(nimi)</i>	<i>asendaja (nimi)</i>
	<i>(nimi)</i>	<i>(nimi)</i>

*2. Tunnistada kehtetuks Kuressaare Linnavolikogu 6. juuni 2011 otsus nr 27 „Kuressaare linna esindajate nimetamine Eesti Linnade Liidu üldkoosolekule ja volikogusse”.*

*3. Otsus jõustub teatavaks tegemisest.*

*(nimi)*

*Kuressaare Linnavolikogu esimees*

### **16.3.2 Eesti Maaomavalitsuste Liit**

Eesti Maaomavalitsuste Liit asutati 20. novembril 1921.

21. juuni 1940. a sisepoliitilise pöörde käigus nimetati ametisse uus Vabariigi Valitsus – Eesti NSV Valitsus, mis andis 17. augustil 1940 välja määruse Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu likvideerimisest ja nende organite tegevuse lõpetamisest 24. augustist 1940. a.

1990. aasta 1. märtsil võeti vastu Eesti Vabariigi Valitsuse määrus nr 46 „Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta“.

Nii 1921. aastal liidu loomise- kui ka 1990. aastal taastamisjärgselt tegutses Eesti Maaomavalitsuste Liit (1921.a Eesti Maakondade Liit) maakonnaomavalitsuste liiduna.

Alates 1993. aastast, mil kehtestati ühetasandiline omavalitsussüsteem, muutus ka EMOLi liikmeskond.

Täna on Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL) eriliigiline MTÜ, mille liikmeteks on 115 valda.

EMOLi tegevust reguleerib Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus, MTÜ seadus ja liidu põhikiri.

#### **EMOLi peamine eesmärk**

Ühistegevuse kaudu kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasa aitamine, oma liikmete esindamine ja nende ühiste huvide kaitsmine, samuti liikmete koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

#### **Liidu ülesanneteks on:**

- Koondada kohaliku omavalitsuse üksusi nende ühiste huvide ja õiguste väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks.
- Kaasa aidata omavalitsusliku haldussüsteemi arendamisele ja tugevdamisele demokraatia ning võimu detsentraliseerimise põhimõtete alusel, lähtudes elanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades kohaliku omavalitsuse üksuste arengu iseärasusi.
- Korraldada ja edendada kohaliku omavalitsuse üksuste ja maakondlike omavalitsusliitude vahelist koostööd ja ühistegevust.
- Esindada liitu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi kui tervikut suhetes riigorganite, teiste isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.
- Teha koostööd teiste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ja ühendustega.
- Pöörduda oma liikmete ühiste huvide kaitsmiseks kaebusega halduskohtusse.
- Täita vastavalt seadusele muid ülesandeid.

#### **EMOLi struktuur**

##### **Liidu kõrgeim organ on liikmete esindajate üldkoosolek – Maapäev.**

Maapäeva koosseisu kuulub iga liikme kaks esindajat. Igale esindajale määratakse asendaja. Esindaja ja tema asendaja nimetatakse kohaliku omavalitsusüksuse volikogu ja valitsuse liikmete hulgast. (Vallavolikogu otsuse näide EMOLi liikmeks astumise ja Maapäevale esindajate nimetamise kohta vt lk 154.)

Maapäev otsustab kohalikke omavalitsusi puudutavaid olulisi küsimusi. Maapäev kutsutakse kokku juhatuse poolt vähemalt üks kord aastas, teatades sellest vähemalt kaks nädalat ette.

### **Volikogu**

Liidu volikogu liikmed nimetatakse liidu liikmete esindajate poolt ja hulgast maakonniti, arvestusega kaks esindajat igast maakonnast. Volikogu koondab ja üldistab liidu liikmete ja maakondlike liitude poolt esitatud seisukohad, kehtestab liikmetele liikmemaksu vastavalt Maapäeva otsustele, määrab liikmemaksu tasumise korra, kinnitab liidu eelarve ja selle täitmise aruande, otsustab osalemise ühingutes, liitudes ja teistes juriidilistes isikutes ning vajadusel asutab neid.

### **Juhatus**

Liitu juhib ja esindab 10-liikmeline juhatus, mille koosseisu kuuluvad liidu esimees, kaks aseesimeest ja seitse juhatuse liiget. Juhatus korraldab liidu tegevust põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks, tagab Maapäeva ja volikogu otsuste täitmise, arendab muud tegevust liidu eesmärkide saavutamiseks, korraldab avalikkuse informeerimist liidu eesmärkidest ja tegevusest, esitab ettepanekud volikogu ja Maapäeva päevakorda võetud küsimuste lahendamiseks.

### **Büroo**

Liidu täitevalitsust tegevust ja jooksvat asjaajamist korraldab liidu büroo, mida juhib liidu tegevusdirektor. Büroo põhiülesandeks on liidu töö organisatsiooniline ja tehniline tagamine. Liidu tegevusdirektor on aruandekohuslane liidu juhatuse ees.

EMOLi veebileht [www.emovl.ee](http://www.emovl.ee)

*Näide: Vallavolikogu otsus EMOLi liikmeks astumise ja Maapäevale esindajate nimetamise kohta*

## *HARKU VALLAVOLIKOGU*

### *OTSUS*

*Tabasalu*

*27. november 2014 nr 112*

*Eesti Maaomavalitsuste Liidu liikmeks  
astumine ja esindajate nimetamine  
Maapäevale*

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 punktide 25 ja 25<sup>1</sup>, kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse § 5 lõike 1 punktide 2 ja 6 ning § 7 lõike 2, samuti Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikirja punktide 22, 25 ja 28 alusel:*

- 1. Astuda alates 01. jaanuarist 2015 Eesti Maaomavalitsuste Liidu liikmeks.*
- 2. Nimetada Harku Vallavolikogu esindajaks Eesti Maaomavalitsuste Liidu Maapäevale ... ja tema asendajaks....*
- 3. Nimetada Harku Vallavolikogu esindajaks Eesti Maaomavalitsuste Liidu Maapäevale ... ja tema asendajaks ....*

4. Otsust on võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul teatavaks tegemisest arvates, esitades vaide Harku Vallavolikogule haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebuse Tallinna Halduskohtule haldusmenetluse seadustikus sätestatud korras.
5. Otsus jõustub teatavaks tegemisest.

...

Vallavolikogu esimees

#### **16.4 Omavalitsusliitude Koostöökogu eelarveläbirääkimised Vabariigi Valitsusega**

Eelarveläbirääkimiste poolteks on Vabariigi Valitsus, keda esindab Vabariigi Valitsuse seaduse § 21 lõigete 1–2 ja Riigieelarve seaduse § 46 lõike 2 alusel moodustatud valitsuskomisjon ja üleriigilised omavalitsusliidud – Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit, keda esindab 11.02.1994 omavalitsuste üleriigilise nõupäeva otsuse alusel moodustatud **Omavalitsusliitude Koostöökogu (KTK)**.

Pooled juhivad oma tegevuses Eesti Vabariigi seadustest, läbirääkimiste töökorrast<sup>280</sup> ja läbirääkimiste käigus saavutatud kokkulepetest.

Läbirääkimiste teemad on:

1. edasiantavate maksude (tulumaks, maamaks, keskkonnatasud) osa suurus, laekumise põhimõtted;
2. tasandusfondi, toetusfondi ning juhtumipõhiselt konkreetse tegevuse või investeringu toetamiseks eraldatava toetuse suuruse kujunemise põhimõtted ja suurused eelarvestrateegia (edaspidi RES) perioodiks ja eelarveaastaks, jaotamise alused, kasutamise tingimused ning nende kajastamise tingimused eelarvestrateegias ja riigieelarve (edaspidi RE) eelnõus;
3. kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise tingimused ja korraldus;
4. finantsdistsipliini tagamise meetmed, nende arväärtused ja kohaliku omavalitsuse üksuste konsolideeritud eelarve puudujäägi või ülejäägi suurus eelarvestrateegia perioodiks;
5. valitsussektori struktuurse eelarvepuudujäägi ilmnemisel võimalike proportsionaalsete meetmete rakendamine kohaliku omavalitsuse üksustele, mis parandavad valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni, eelarvepositsiooni parandamise ja finantsvõimekuse suurendamise meetme rakendamine;
6. kohalike maksude rakendamine;
7. valdkondlike arengukavadega kavandatavad kohalike omavalitsuste ülesanded ja nende rahastamine, kui neis kavandatakse muudatusi;
8. muud kohalike omavalitsuste ülesandeid, finantseerimist ja finantsjuhtimist puudutavad küsimused.

Läbirääkimiste korraldamise eest vastutab minister (valitsuskomisjoni juht).

Läbirääkimistel lepatakse kokku kohtumiste ajakavas, vaheprotokolli(de) ja lõpp-protokolli (edaspidi läbirääkimiste dokumendid) allkirjastamise ajas ja kohas, läbirääki-

---

<sup>280</sup> Vabariigi Valitsuse ja üleriigiliste omavalitsusliitude vaheliste läbirääkimiste töökorrad <http://portaal.ell.ee/17590>



miste tulemuste kajastamises RESis ja vastava aasta RE eelnõus. Läbirääkimised toimuvad poolte koosolekutena ja valdkondlikes töörühmades.

Läbirääkimiste seisukohtade ettevalmistamiseks moodustatakse asjaomaste ministrite ja Omavalitsusliitude Koostöökogu poolt nimetatud esindajatest järgmised **töörühmad**:

- rahanduse- ja maksupoliitika töörühm;
- hariduse ja noorsoovaldkonna töörühm;
- töö-, sotsiaal- ja tervise töörühm;
- majanduse, transpordi, teede ja IKT töörühm;
- kultuuri- ja spordivaldkonna töörühm;
- keskkonna ja maaküsimuste töörühm.

Töörühma töö korralduse eest vastutab vastava valdkonna valitsuskomisjoni liige. Kõikidesse töörühmadesse kuuluvad Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi esindajad.

Vastava valdkonna minister nimetab töörühma esimehe ja Koostöökogu esindajast kaasesimehe töörühma osapoolte kokkuleppel.

Töörühma koosolekuid juhivad töörühma esimees või kaasesimees. Töörühmade koosolekud protokollitakse, märkides ära arutatud küsimused, saavutatud kokkulepped ja eriarvamused.

Vastavalt probleemide iseloomule kaasatakse töörühma koosolekutele vajadusel valitsemisala korraldamise eest vastutav minister.

Töörühma koosoleku kokkukutsumise ja tehnilise teenindamise tagab asjaomane ministeerium. Töörühma kaasesimehe taotlusel on töörühma esimees kohustatud töörühma koosoleku kokku kutsuma hiljemalt kümne tööpäeva jooksul. Materjalid, mis tulevad koosolekul arutamisele, edastatakse töörühma liikmetele ja Omavalitsusliitude Koostöökogule hiljemalt kolm tööpäeva enne koosoleku toimumist. Juhul, kui töörühma koosoleku materjalid ei ole töörühma liikmetele ja Omavalitsusliitude Koostöökogule esitatud 24 tundi enne koosoleku toimumist, lükkab töörühma juht koosoleku toimumise aja edasi. Eelarvelist mõju omavatele või vahendite ümberjaotamist põhjustavatele ettepanekutele tuleb lisada nende mõju selgitus.

Töörühma kaasesimehel on õigus kutsuda kokku töörühm, kui tema taotlusel ei ole töörühma esimees kümne tööpäeva jooksul taotluse esitamisest kutsunud kokku töörühma koosolekut. Töörühm arutab talle punktis 27 nimetatud korras esitatud materjale.

Töörühmad töötavad läbi oma valdkonnas läbirääkimistele esitatud ettepanekud ja esitavad Siseministeeriumile, ELLi ja EMOLi büroodele ning Omavalitsusliitude Koostöökogule töörühmas ettevalmistatud kokkulepete ja eriarvamuste sõnastused vähemalt kolm tööpäeva enne läbirääkimiste koosolekut. Juhul, kui töörühma materjalid ei ole esitatud vähemalt 48 tundi enne läbirääkimiste koosoleku toimumist, ei võta läbirääkimiste koosolek selle töörühma materjalide põhjal vastu otsuseid.

Kui töörühmas ei saavutata üksmeelt kokkuleppe või eriarvamuse sõnastuse osas, siis võib töörühma juht, informeerides Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi, suunata küsimuse arutlusele läbirääkimiste koosolekule.

Rahanduse- ja maksupoliitika töörühmas räägitakse vajadusel läbi ka teistes valdkondlikes töörühmades tekkinud fiskaalse mõjuga eriarvamused enne läbirääkimiste koosoleku arutlusele suunamist. Rahanduse- ja maksupoliitika töörühm võib kujundada omapoolse seisukoha ja annab arvamuse teiste töörühmade eriarvamuste kohta, mis suunatakse läbirääkimiste koosoleku arutelule.

Töörühma koosoleku protokoll koostatakse kolme tööpäeva jooksul pärast töörühma koosoleku toimumist ja saadetakse elektrooniliselt töörühma liikmetele paranduste tegemiseks. Koosoleku juhataja kirjutab protokollile alla üldjuhul viie tööpäeva jooksul pärast koosoleku protokollide edastamist koosolekul osalejatele. Vaidlused protokollide osas lahendatakse vastavalt lindistuse sisule. Töörühma koosoleku protokoll edastatakse elektrooniliselt asjaomasele ministri, Siseministeriumile, ELLi ning EMOLi büroole ja Omavalitsusliitude Koostöökogule.

Läbirääkimiste tulemusi kajastab Linnade Liidu hallatav Kohalike omavalitsuste veebileht: <http://portaal.ell.ee/2417> ja Siseministerium <https://www.siseministerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kohalikud-omavalitsused>

## **16.5 Kohalike omavalitsuste ja üleriigiliste omavalitsusliitude osalemine rahvusvahelises koostöös**

### **16.5.1 Omavalitsuste rahvusvaheline koostöö**

Eesti omavalitsustel (volikogul, valitsusel ja ametiasutustel) on õigus oma pädevuse piires teha koostööd kõigi teiste omavalitsustega väljaspool Eestit ning sõlmida nendega lepinguid. Ametiasutused informeerivad sellisest koostööst volikogu.

Suhetes rahvusvaheliste organisatsioonidega esindab omavalitsusüksust tema volikogu või viimase poolt määratud esindaja. Sõlmitavad lepingud kuuluvad eelnevalt läbivaatamisele ja heakskiitmisele volikogus, kui nende täitmiseks kaasnevad kulutused omavalitsusüksuse eelarvest või võetakse muid varalisi kohustusi.

Eesti omavalitsustel on aktiivsed koostöösidemed paljude riikide omavalitsustega, eriti Põhjala ja Balti riikide omavalitsustega.

Samuti on neil õigus astuda rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks või teha nendega koostööd.

**Eesti Linnade Liit** (Vt 16.3.1) ja **Eesti Maaomavalitsuste Liit** (Vt 16.3.2) on tähtsamate rahvusvaheliste omavalitsusorganisatsioonide liikmed. Üleriigiliste omavalitsusliitude esindus Brüsselis avati 2005. aastal.

Kohalike omavalitsuste rahvusvaheline koostöö toimib nii omavalitsuse, üksikisikute (omavalitsuse volitatud esindajate kaudu) kui ka omavalitsusliitude tasemel.

Omavalitsuste rahvusvaheline koostöö kolmel tasandil:

1. Omavalitsuste koostöö (sõprusomavalitsused, erinevad koostöölepped ja piiriülesed tegevused, linnapeade pakt, kultuuripealinnade liikumine jms).
2. Üksikisikud (omavalitsuste volitatud või valitud esindajad, valimistel saadud mandaadiga või poliitilise mandaadiga isikute osalemine erinevates poliitilistes kogudes, näiteks Regioonide Komitee ja CLRAE töös).
3. Omavalitsusliitude rahvusvahelised esindusorganid ja mitmekülgne koostöö (CEMR, BSSSC, UCLG).

Erinevatel tasanditel osalemine kas otseselt või kaudselt esindajate kaudu loob omavalitsustele ja ka nende liitudele eeldused ja võimalused mitmekülgseks rahvusvaheliseks koostööks.

Iga omavalitsuse volikogul, valitsusel ja ametiasutustel on õigus oma pädevuse piires teha koostööd kõigi teiste omavalitsusüksustega väljaspool Eestit ning sõlmida nendega lepinguid. Ametiasutused informeerivad sellisest koostööst volikogu (vt KOKS § 13).

Samuti on omavalitsusüksusel õigus astuda rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks või teha nendega koostööd. Suhetes rahvusvaheliste organisatsioonidega esindab omavalitsusüksust tema volikogu või viimase poolt määratud esindaja.

Sõlmitavad lepingud kuuluvad eelnevalt läbivaatamisele ja heakskiitmisele volikogus, kui nende täitmiseks kaasnevad kulutused omavalitsusüksuse eelarvest või võetakse muid varalisi kohustusi.

Omavalitsuste rahvusvahelisel koostööl on mitmeid erinevaid vorme, alates sõprusomavalitsuste omavahelisest koostööst, millele lisanduvad erinevad koostöölepped ja piiriülesed tegevused.

Eraldi võib välja tuua linnapeade pakti, kultuuripealinnade traditsiooni jms.

### **16.5.2 Euroopa Liit ja Regioonide Komitee**

Euroopa Liidu Regioonide Komitee (RK) on Maastrichti lepinguga loodud viieks aastaks valitav ELi poliitiline kogu, mis esindab kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi. RK on üks viiest ELi õigusloomes osalevast institutsioonist. Hinnanguliselt kuni 80% ELi õigusaktidest kohaldatakse kohalikul ja piirkondlikul tasandil.

#### **Regioonide Komitee liikmed**

Komitee täisliikmete ja asendusliikmete staatus. Komitee põhi- ja asendusliikmed esindavad piirkondliku ja kohaliku omavalitsuse üksusi:

- neil on piirkondlike või kohalike omavalitsusorganite valimistel saadud volitused või
- nad kannavad poliitilist vastutust valitud kogu ees.

Eestist saavad RK liikmeteks olla nii valla- või linnavolikogu või valla- või linnavalitsuse liikmed.

Ametiülesannete täitmisel ei või komitee liikmeid siduda mingite kohustuslike juhistega. Liidu üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud.

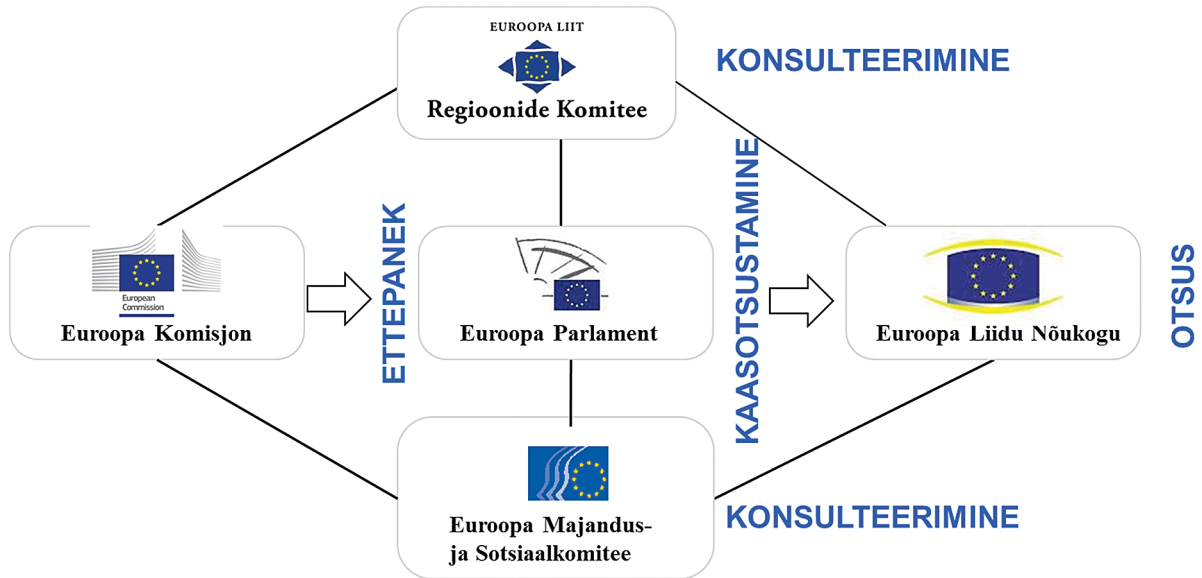
Põhilised ELi toimimisega seonduvad teemad RKs on liikmesriikide üleselt otsese või kaudse mõjuga kohalikule ja piirkondlikule tasandile ning seotud subsidiaarsuse (lähimuspõhimõtte) ja proportsionaalsusega (Vt ka 1.1).

Lisaks on oluline partnerluspõhimõte, mille kohaselt teevad neli valitsustasandit – ELi, riiklik, piirkondlik ja kohalik tasand – tihedat koostööd, et kindlustada ELi hea valitsemistava ning need neli valitsustasandit peavad olema kaasatud kogu ELi otsustusprotsessi.

Euroopa Komisjonil ja EL Nõukogul ning alates Amsterdamis lepingust ka Euroopa Parlamendil on kohustus konsulteerida RKga kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi puudutavates küsimustes:

- tööhõive ja kutseõpe,

- majanduslik- ja sotsiaalne ühtekuuluvus,
- sotsiaalpoliitika ja tervishoid,
- haridus ja kultuur,
- keskkond, kliimamuutus, energeetika,
- transport ja üleeuroopalised infrastruktuurivõrgustikud,
- kodanikukaitse ja üldhuviteenused.



Joonis 20. Euroopa Liidu institutsioonid ja RK osalemine EL õigusloomes

### Riikide delegatsioonid ja fraktsioonid

Üht liikmesriiki esindavad komitee 350 täisliiget ja 350 asendusliiget moodustavad asjaomase riigi delegatsioonid. Iga delegatsioon võtab vastu oma töökorra ja valib esimehe. Riikide delegatsioonid ja fraktsioonid osalevad võrdselt komitee töö korraldamises.

Eesti delegatsiooni kuulub kuus põhiliiget ja kuus asendusliiget. Liikmed nimetab EL liikmesriigi valitsuse ettepanekul ametisse EL Nõukogu. RK Eesti delegatsiooni kandidaadid esitavad Vabariigi Valitsusele Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit.

### Fraktsioonid ja fraktsioonidesse mittekuuluvad liikmed

Komitee täis- ja asendusliikmed võivad moodustada fraktsioone, lähtudes oma poliitilistest eelistustest. Fraktsiooni saavad moodustada vähemalt 18 komitee täis- või asendusliiget, kellest vähemalt pooled peavad olema komitee täisliikmed ning kes kokku esindavad vähemalt viiendikku liikmesriikidest. Fraktsioonidesse mittekuuluvatele komitee liikmetele pakutakse haldusabi.

## Piirkondadevahelised rühmad

Komitee täis- ja asendusliikmed võivad moodustada piirkondadevahelisi rühmi. Rühma moodustamisest teavitatakse komitee presidenti ja kinnitatakse juhatuse otsusega.

## Regioonide Komitee toimimine

Regioonide Komitee tööorganiteks on vähemalt kord kvartalis toimuv täiskogu, president, juhatuse esimeeste konverents ja komisjonid.

Täiskogu täidab järgmisi põhiülesandeid: võtab vastu arvamusi, aruandeid ja resolutsioone; eelarve, poliitilise programmi; valib komitee presidendi, esimese asepresidendi ja teised juhatuse liikmed; moodustab komisjone ning võtab vastu otsuse esitada Euroopa Liidu Kohtusse hagi või menetluse astumise avaldus.

Komitee president esindab ja juhib komitee tööd. Täiskogu valib komitee toimimist korraldava juhatuse kaheks ja pooleks aastaks.

Komitee president esindab ja juhib komitee tööd. Täiskogu valib komitee toimimist korraldava juhatuse kaheks ja pooleks aastaks. Juhatuse koosseisu kuulub 60 liiget, kelle arv liikmesriigi kohta kajastab riikidevahelist ja poliitilist tasakaalu.

RK Komisjonid alates aastast 2015:

1. Kodakondsuse ning valitsemis-, institutsiooniliste ja välisasjade komisjon (CIVEX).
2. Territoriaalse ühtekuuluvuse poliitika ja ELi eelarve komisjon (COTER).
3. Majanduspoliitika komisjon (ECON).
4. Sotsiaalpoliitika, haridus-, tööhõive-, teadus- ja kultuurikomisjon (SEDEC).
5. Keskkonna, kliimamuutuste ja energeetika komisjon (ENVE).
6. Loodusvarade komisjon (NAT).

Eraldi on rahandus- ja halduskomisjon (CAFA). RK töökeskkond, koosolekute päevakord ning liikmete info on kätte saadav TOADis.

RK töö lõpptulemiks on EL õigusloomes osalemisel arvamuste koostamine ja arvamusi valmistavad ette raportöörid. Raportööride koostatud arvamuse eelnõud läbivad arutelu ja parandusettepanekute hääletamise vastavas komisjonis, misjärel kinnitatakse peale parandusettepanekute läbihääletamist täiskogu poolt.

RK töö tulemus – kõik konsulteerimised, arvamused jms avaldatakse EL teatajas.

### 16.5.3 Euroopa Nõukogu Kohalike Omavalitsuste Kongress (CLRAE)

Euroopa Nõukogu (*Council of Europe*<sup>281</sup>) kolm "alussammast" on

- demokraatia,
- seaduse ülimalikkus,
- inimõigused.

Euroopa Nõukogu Kohalike- ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress (CLRAE – *The Congress of Local and Regional Authorities*<sup>282</sup>) asukohaga Strasbourg'is tegeleb nende küsimustega kohalikul ja piirkondlikul tasandil.

281 <http://www.coe.int/en/>

282 [http://www.coe.int/t/congress/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp)

Euroopa Nõukogu (*Council of Europe*) kolm "alussammast" on

- demokraatia,
- seaduse võim,
- inimõigused.

Euroopa Nõukogu Kohalike- ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress tegeleb nende küsimustega kohalikul ja piirkondlikul tasandil.

Kongress arutleb ja avaldab arvamust küsimuste üle, millel on poliitiline tähtsus kohalikele ja regionaalsetele omavalitsustele. Tema arvamused ja resolutsioonid adresseeritakse Euroopa Nõukogu ministrite Komiteele koos Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee arvamusega samas küsimuses. Need võivad sisaldada soovitusi, mis on adresseeritud Euroopa riikide valitsustele, piirkondlikele või kohalikele omavalitsustele ja need võivad isegi ette panna lepinguprojekte.

CLRAE põhitegevuseks on kohalike ja piirkondlike valimiste vaatlus (kui Euroopa Nõukogu liikmesriik vastava palve esitab) ning Euroopa Nõukogu liikmesriikide kohta raportite koostamine, mille sisuks on ülevaade kohaliku demokraatia olukorrast vastavas riigis (Eesti kohta on tehtud kaks raportit 2000 ja 2010).

Kongress hoiab tihedat sidet paljude Euroopa Nõukogu ministrite komitee erialaste konverentsidega, eriti nendega, mis puudutavad kohalikku omavalitsust, regionaalplaneerimist, transporti, tööhõivet, kultuuri ning meeste ja naiste vahelise võrdsuse probleeme. Kongress toetab ühtse Euroopa ideed, toetades linnade, valdade ja piirkondade vahelisi partnerlus- ja sõprussidemeid.

Kongress koguneb kaks korda aastas (tavaliselt märtsis ja oktoobris) kolm päeva kestvale korralisele istungjärgule Prantsusmaal Strasbourg'is Euroopa Nõukogu Palees (*Palais de l'Europe*). Kongressi töö toimub kahes kojas (kohalike omavalitsuste koda ja piirkondlike omavalitsuste koda) ning kolmes komitees:

1. Monitooringuteemadega tegelev komitee (*Monitoring Committee*),
2. Valitsemisteedadega tegelev komitee (*Governance Committee*),
3. Päevakajaliste küsimustega tegelev komitee (*Current Affairs Committee*).

Eesti delegatsioon<sup>283</sup> on CLRAEs 3-liikmeline (kolm põhiliiget, kolm asendusliiget) ning liikmed nimetatakse siseministri poolt Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu ettepanekul.

**CLRAE juures on 1997. aastast moodustatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ekspertide grupp** (*The Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government*), kuhu Euroopa Nõukogu igast liikmesriigist kuulub üks põhiliige ja üks asendusliige (soovitavalt ülikoolidest). Eesti põhiliige oli kuni 2012. aastani prof Sulev Mäeltsemees ja asendusliige dots Vallo Olle. 2012. aastast on nende positsioonid vahetunud – põhiliige on nüüd dots Vallo Olle. Muuhulgas esitab ekspertide grupp igal aastal 1–2 raportit oma riigi kohaliku omavalitsuse mingi konkreetse teema (KOV volikogude valimised, kohalik eelarve, munitsipaalomand jms) osas.

CLRAE veebileht [http://www.coe.int/t/congress/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp)

283 <http://portaal.ell.ee/1173>

#### 16.5.4 Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude esindus Brüsselis

Üleriigiliste omavalitsusliitude osalemine rahvusvahelises koostöös. Otsekontakt omavalitsusliitude Brüsseli esinduse ja Euroopa Liidu institutsioonide vahel on üheks väljundiks kohalike omavalitsuste eurointegratsioonis. See annab võimaluse saada paremat ja kiiremat infot Euroopa Liidu poliitikate ja neid kujundavate õigusaktide kohta.

Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude esindus Brüsselis alustas tööd augustis 2005, ametlik avamine toimus 13. oktoobril 2005. Brüsseli esinduse asukoht (*Square de Meeûs 1*): Euroopa omavalitsuste, linnade ja regioonide maja. Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude Brüsseli esindus asub hoone neljandal korrusel, kus paiknevad ka Soome, Rootsi, Taani, Šoti, Islandi, Läti ja Leedu omavalitsusliitude ja regioonide esindused.

##### Esinduse eesmärgid:

1. kohalike omavalitsuste ühishuvide esindamine, ühiste seisukohtade esitamine ja kaitsmine Euroopa Liidu institutsioonides;
2. jälgida ja mõjutada ELi poliitikaid Eesti omavalitsusi puudutavates valdkondades;
3. saada vahetut informatsiooni ELi institutsioonide ettepanekutest ja uutest algatustest, teiste liikmesriikide ja nende omavalitsuste esinduste seisukohtadest ning seadusandluse menetlemise seisust Euroopa Parlamendis ja soovitudest Regioonide Komitees;
4. olla ametlikuks kontaktpunktiks Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude ja Euroopa Liidu institutsioonide ning teiste esinduste vahel.

Brüsseli esindaja koostatud nädala ülevaateid saab lugeda aadressil <http://portaal.ell.ee/6546>.

#### 16.5.5 Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused (UCLG)

Kohalike omavalitsuste maailmaorganisatsioon UCLG (*United Cities and Local Governments*) asutati Pariisis 2004. aastal kahe maailmaorganisatsiooni Rahvusvaheline Omavalitsuste Liit (*IULA – International Union of Local Authorities*) ja Ühinenud Linnade Organisatsioon (*UTO – United Towns Organisation*) ühinemise tulemusena. *IULA asutati 1913. aastal. IULAsse kuulus alates 1925. aastast ka Eesti Linnade Liit. Pärnu liitus UTO-ga 1988. aastal.*

Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused (UCLG) esindab ja kaitseb kohalike omavalitsuste huve, sõltumata kogukonna suurusest, mida omavalitsus teenindab.

UCLG peakontor asub Barcelonas.

UCLG missioon: Olles demokraatlike kohalike omavalitsuste ühishääl, propageerib UCLG kohalike omavalitsuste väärtusi, ülesandeid ja huve laiaulatusliku rahvusvahelise koostöö kaudu.

UCLG programmilise tegevuse suunad:

- Kohalike omavalitsuste ja neid esindavate organisatsioonide rolli ja mõju suurendamine globaalses valitsemise protsessis.

- Peamine demokraatlik, efektiivne ja innovaatiline toetusallikas elanikele lähedasele kohalikule omavalitsusele.
- Tagab efektiivse ja demokraatliku maailmaorganisatsiooni tegevuse.

Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused toetab linnade ja kohalike omavalitsuste liitude rahvusvahelist koostööd, aitab luua koostööprogramme, võrgustikke ja partnerlust kohalike omavalitsuste võimekuse suurendamisel. Organisatsioon aitab kaasa naiste rolli suurenemisele kohalikus otsustusprotsessis ja jagab vastavat informatsiooni kogu maailmas.

UCLG Euroopa sektsiooniks on Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu – CEMR.

UCLG veebileht <http://www.uclg.org/>

### **16.5.6 Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu (CEMR)**

28. jaanuaril 1951 asutasid Genfis ligikaudu 60 linnapead Belgiast, Prantsusmaalt, Saksamaalt, Itaaliast, Luksemburgist, Šveitsist ja Madalmaadest Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu (CEMR, *The Council of European Municipalities and Regions*), mis on vanim Euroopa kohalike ja piirkondlike omavalitsusi esindav ühendus. CEMR erineb teistest ühendustest selle poolest, et selle liikmed ei ole kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused, vaid neid esindavad üleriigilised omavalitsusliidud (Eestist Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit).

2015. aastal kuulub CEMRi 57 linnade, haldusüksuste ja piirkondade üleriiklikku ühendust 41 Euroopa riigist, mis hõlmab ligikaudu 150 000 kohalikku ja piirkondlikku omavalitsust.

Juba alguses oli eesmärk luua haldusüksuste ja linnade võrgustik, et vältida uusi konflikte ja edendada Euroopa ideaali, mis põhineb kohalikul autonoomial.

Täna keskendub CEMR kahele olulisele valdkonnale:

1. Mõjutada Euroopa Liidu poliitikaid ja olla kaasatud ELi õigusaktide väljatöötamisel kõikides valdkondades, millel on mõju kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele.
2. Olla arutelude platvorm ja foorum kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, toetudes siseriiklikele esindusorganisatsioonidele.

CEMRi veebileht [www.ccre.org](http://www.ccre.org)

### **Euroopa harta naiste ja meeste võrdõiguslikkuse kohta kohalikus elus**

Harta koostajaks ning edendajaks on CEMR ning see on suunatud kohalikele ja regionaalsetele omavalitsustele, millega võetakse kohustus edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust, kasutades selleks oma volitusi ning partnerlussuhteid.

Kohustuse täitmiseks töötab iga omavalitsus välja soolise võrdõiguslikkuse edendamise tegevuskava, milles ta sätestab antud eesmärgi saavutamise seisukohast olulised prioriteedid, tegevused ja ressursid ning koostöö alused kõigi oma territooriumil paiknevate institutsioonide ja organisatsioonidega võrdõiguslikkuse saavutamiseks tegelikkuses. [www.ccre.org](http://www.ccre.org)



### **16.5.7 Läänemere Riikide Subregionaalse Koostöö organisatsioon (BSSSC)**

Läänemere Riikide Subregionaalse Koostöö organisatsioon (*Baltic Sea States Subregional Co-operation*) on poliitiline võrgustik, mis koondab Läänemere regiooni alaregioone esindavaid institutsioone. Teemad: merepoliitika, energia- ja kliimapolitiitika, ühtekuuluvuspoliitika, transport ja infrastruktuur, kultuur ja regionaalne identiteet, põhjadimensioon.

Organisatsioon asutati 1993. aastal Norras ning selle liikmeteks on alaregioonide esindajad kümnest Läänemere ääres asuvast riigist (Eestist, Lätist, Leedust, Venemaalt, Soomest, Rootsist, Norrast, Taanist, Saksamaalt, Poolast). Kuna Eestis puuduvad valitavat poliitilist organit omavad regioonid, siis seetõttu oleme esindatud BSSSCs üleriigiliste omavalitsusliitude (Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit) kaudu. Organisatsioonil puudub liikmemaks ning kohustus üleval pidada organisatsiooni sekretariaati, mis roteerub vabatahtlikkuse alusel kahe või nelja aasta tagant liikmesriikide vahel. Igal aastal korraldatakse aastakonverents, mida kahel korral (2000 Pärnu; 2010 Tallinn) on võõrustanud Eesti.

Alates 01.01.2015 asub BSSSC sekretariaat Soomes Helsinki-Uusimaa Regioonis, veebileht [www.bsssc.com](http://www.bsssc.com)

### **16.5.8 Läänemere Linnade Liit (UBC)**

Läänemere Linnade Liit (*Union of Baltic Cities*) asutati 19. septembril 1991. aastal Gdanskis 32 linna poolt Läänemere äärsest kümnest riigist. Kokkuleppeliselt asub sekretariaat Gdanskis. Igal paaritul aastal korraldatakse peakonverents. Kolmel korral aastas koguneb Täitevkoogu, kuhu kuulub igast riigist (Eesti, Läti, Leedu, Venemaa, Soome, Rootsi, Norra, Poola, Taani ja Saksamaa) üks juhtlinn.

Eestit esindab perioodil 2013–2015 Elva.

2015. aastal kuulub UBCsse 89 linna, sh 16 linna Eestist. Töötab seitse komisjoni (kultuur, tervislikud linnad, planeerimine, turvalisus, targad- ja heaolulinnad, noored, jätkusuutlikud linnad) ning soolise võrdsuse töögrupp. Veebileht: [www.ubc.net](http://www.ubc.net)

## 17. Olulisemad õigusaktid, mida volikogu liige peaks teadma

### Kohaliku omavalitsuse korralduse alusaktid

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (Eesti ühines 28.09.1994). Harta sätestab ühtsed aluspõhimõtted kohaliku omavalitsuse vabaduste ja autonoomia kaitseks. Eesti Vabariik on kohustatud harta kui rahvusvahelise lepingu põhimõtteid järgima; need leiavad väljundi Eesti Vabariigi põhiseaduses ja kohaliku omavalitsust korraldavates õigusaktides. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS, vastu võetud 02.06.1993) määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega. Lisaks sätestab kohalike omavalitsuste osalemise majandustegevuses, omavalitsusüksuste maa-alal ja koosseisus olevate üksuste moodustamise (linnaosa, osavald), linna- või vallavolikogu üldise struktuuri jne.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (ETHS, vastu võetud 22.02.1995) sätestab Eesti territooriumi haldusjaotuse, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja korra.

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFIS, vastu võetud 16.09.2010) sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamise, vastuvõtmise, täitmise ja aruandluse põhimõtted, kohaliku omavalitsuse üksuse arvestusüksuse finantsdistsipliini tagamise meetmed, finantsdistsipliini tagamise meetmete rakendamise menetluse põhimõtted ning raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluse põhimõtted.

Kohalike maksude seadus (KoMS, vastu võetud 21.09.1994) sätestab kohalikud maksud, kohalike maksude kehtestamise korra ja nendele esitatavad nõuded

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (KOVVS, vastu võetud 27.03.2002) määrab volikogu liikmete arvu, valimisringkondade- ja jaoskondade moodustamise, valijate arvestuse, kandidaatide registreerimiseks esitamise ja registreerimise ning hääletamise korra jne. Seaduse kohaselt saavad kohalikud omavalitsused valimiste kulude katteks eraldi ka riigieelarvest.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (KOÜS, vastu võetud 28.06.2004) kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise põhimõtted ja ühinemise soodustamise tingimused, kohaliku omavalitsuse üksuste pakutavate avalike teenuste ühinemisjärgsele kättesaadavusele esitatavad nõuded, ühinemisega seotud kulude katteks riigieelarvest toetuste eraldamise alused ning ühinemise järel riigieelarveliste eraldiste vähenemise kompenseerimise põhimõtted.

Seaduse eesmärk on soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja territooriumi haldusjaotuse korrastumist, millega kaasneb kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse ja edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, kohaliku omavalitsuse üksuste poolt tema territooriumil pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõime arenemine.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus (KOLS, vastu võetud 06.11.2002) näeb ette maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu asutamise ja tegevuse erisused, võrreldes mittetulundusühingute seadusega.

Avaliku teenistuse seadus (ATS, vastu võetud 13.06.2012) sätestab avaliku teenistuse korralduse ja ametniku õigusliku seisundi. Seadust kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ning käesolevas seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele.

**Lisaks valik muid seadusi, mida volikogu liige peaks teadma:**

**Haldusmenetluse seadus** (HMS, vastu võetud 06.06.2001) on suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetluse korra loomise teel. Haldusmenetlus on haldusorgani (§ 8) tegevus määruse (§ 88) või haldusakti (§-d 51 ja 52) andmisel, toimingul (§ 106) sooritamisel või halduslepingu (§ 95) sõlmimisel.

**Avaliku teabe seadus** (AvTS, vastu võetud 15.11.2000) sätestab avalikule teabele juurdepääsu ja selle taaskasutamise tingimused, korra ja viisid ning teabele juurdepääsu võimaldamisest keeldumise alused; piiratud juurdepääsuga avaliku teabe ja sellele juurdepääsu võimaldamise korra teiste seadustega reguleerimata osas; andmekogude asutamise ja haldamise alused ning järelevalve andmekogude haldamise üle; teabele juurdepääsu korraldamise üle riikliku järelevalve teostamise korra. Seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igapäevase juurdepääsu võimaluse, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.

**Riigivastutuse seadus** (RVastS) sätestab avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra (riigivastutus).

**Korruptsioonivastane seadus** (KVS, vastu võetud 06.06.2012) sätestab avaliku ülesande täitmisel korruptsiooni ennetamise õiguslikud alused ja vastutuse kehtestatud kohustuste rikkumise eest. Seadus reguleerib korruptsiooni ennetamist ja vastutust väljaspool avaliku ülesande täitmist üksnes juhul, kui nii on otsesõnu sätestatud. Seaduse eesmärgiks on tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine.

**Riigihangete seadus** (RHS, vastu võetud 24.01.2007) sätestab riigihanke teostamise korra, riigihankega seotud subjektide õigused ja kohustused, riikliku ja haldusjärelevalve teostamise ja vaidlustuste lahendamise korra ning vastutuse käesoleva seaduse rikkumise eest. Seaduse eesmärgiks on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.

**Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus** (MSVS, vastu võetud 10.11.2004) sätestab märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise korra niivõrd, kui võrd see ei ole sätestatud teise seadusega ning reguleerib kollektiivse pöördumise esitamise korda.

**Sotsiaalhoolekande seadus** (SHS, vastu võetud 08.02.1995) sotsiaalhoolekande organisatsioonilised, majanduslikud ja õiguslikud alused ning reguleerib sotsiaalhoolekandes tekkivaid suhteid.

**Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus** (PGS, vastu võetud 09.06.2010) sätestab põhikooli ja gümnaasiumi õppekorralduse alused, õpilase ning õpilase vanema või eestkostja õigused ja kohustused, koolitöötajate õigused ja kohustused, kooli pidamise ja rahas-

tamise alused ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle teostatava haldusjärelevalve alused; reguleerib valla või linna ametiasutuse hallatavate asutustena tegutsevate koolide ning Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavate asutustena tegutsevate koolide tegevust. Munitsipaalkooli pidajaks on vald või linn. Riigikooli pidajaks on riik. Eraõigusliku juriidilise isiku asutusena tegutsevatele koolile kohaldatakse käesolevat seadust niivõrd, kuivõrd erakooliseadus ei sätesta teisiti.

**Rahvaraamatukogu seadus** (RaRS, vastu võetud 12.11.1998) sätestab rahvaraamatukogude tegevuse, kogude, teeninduse, juhtimise ja finantseerimise korralduse alused.

**Noorsootöö seadus** (NTS, vastu võetud 17.06.2010) sätestab noorsootöö korraldamise õiguslikud alused.

**Ehitusseadustik** (EhS, vastu võetud 11.02.2015, jõustub 01.07.2015). Seadustiku eesmärk on soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus, ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus ja kasutatavus. Seadustikku kohaldatakse ehitisele, selle kavandamisele ning ehitamisele, kasutamisele ja korrashoiule niivõrd, kuivõrd seda ei ole reguleeritud muu seadusega, ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga või Euroopa Liidu õigusaktiga. Sätestab nõuded avalikult kasutatavale teele ja avalikkusele ligipääsetavale erateele ning tee ehitusele ja korrashoiule.

**Planeerimisseadus** (PlanS, vastu võetud 28.01.2015, jõustub 01.07.2015) sätestab planeerimise põhimõtted ning nõuded planeerimismenetlusele ja planeeringu elluviimisele. Seaduse eesmärk on luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut.

**Ühistranspordiseadus** (ÜTS, vastu võetud 26.01.2000) sätestab maantee-, raudtee-, vee- ja lennuliikluses ühistranspordi korraldamise alused. Teeliiklusena käsitatakse bussi-, trammi-, trollibussi- ja taksoliiklust, raudteeliiklusena rongi- ja rööbasbussiliiklust, veeliiklusena laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliiklust ning lennuliiklusena õhusõidukiliiklust.

**Jäätmeseadus** (JäätS, vastu võetud 28.01.2004) sätestab jäätmehoolduse korralduse, nõuded jäätmete tekke ning jäätmetest tuleneva tervise- ja keskkonnaohu vältimiseks, sh meetmed loodusvarade kasutamise tõhususe suurendamiseks ja sellise kasutamise ebasoodsa mõju piiramiseks, samuti vastutuse kehtestatud nõuete rikkumise eest.

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus** (ÜVVKS, vastu võetud 10.02.1999) reguleerib kinnistute veega varustamise ning kinnistute reovee, sademevee, dreanaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ära juhtimise ja puhastamise korraldamist ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaudu ning sätestab riigi, kohaliku omavalitsuse, vee-ettevõtja ja kliendi õigused ja kohustused.

## 18. LISAD

### 18.1 Eesti haldusjaotuse kaart, maakondade, linnade, vallasiseste linnade ja valdade loetelu



Joonis 22 Kohalik omavalitsus Eestis

<https://www.siseministerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kohalikud-omavalitsused>

**15 maakonda:** Harju, Hiiu, Ida-Viru, Jõgeva, Järva, Lääne, Lääne-Viru, Põlva, Pärnu, Rapla, Saare, Tartu, Valga, Viljandi, Võru.

**30 linna:** Elva, Haapsalu, Jõgeva, Kallaste, Keila, Kiviõli, Kohtla-Järve, Kunda, Kuresaare, Loksa, Maardu, Mustvee, Mõisaküla, Narva, Narva-Jõesuu, Paide, Paldiski, Põltsamaa, Pärnu, Rakvere, Saue, Sillamäe, Sindi, Tallinn, Tartu, Tõrva, Valga, Viljandi, Võhma, Võru.

**17 vallasisest linna** (ei moodusta iseseisvat haldusüksust): Abja-Paluoja, Jõhvi, Antsla, Karksi-Nuia, Kehra, Kilingi-Nõmme, Kärkla, Lihula, Otepää, Põlva, Püssi, Rapla, Räpina, Suure-Jaani, Tamsalu, Tapa, Türi.

**183 valda:** Abja, Aegviidu, Ahja, Alajõe, Alatskivi, Albu, Ambla, Anija, Antsla, Are, Aseri, Audru, Avinurme, Emmaste, Haanja, Haaslava, Halinga, Haljala, Halliste, Hanila, Harku, Helme, Hiiu, Hummuli, Häädemeeste, Iisaku, Illuka, Imavere, Juuru, Jõe-lähtme, Jõgeva, Jõhvi, Järva-Jaani, Järvakandi, Kadrina, Kaiu, Kambja, Kanepi, Kareda, Karksi, Karula, Kasepää, Kehtna, Keila, Kernu, Kihelkonna, Kihnu, Kiili, Koeru, Ko-

hila, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Koigi, Kolga-Jaani, Konguta, Koonga, Kose, Kullamaa, Kuusalu, Kõlleste, Kõo, Kõpu, Käina, Käru, Laekvere, Laeva, Laheda, Laimjala, Lasva, Leisi, Lihula, Lohusuu, Luunja, Lääne-Nigula, Lääne-Saare, Lüganuse, Martna, Meeksi, Meremäe, Mikitamäe, Misso, Mooste, Muhu, Mustjala, Mõniste, Mäetaguse, Mäksa, Märjamaa, Nissi, Noarootsi, Nõo, Nõva, Orava, Orissaare, Otepää, Padise, Paide, Paikuse, Pajusi, Pala, Palamuse, Palupera, Peipsiääre, Pihtla, Piirissaare (Piirissaare saar), Puhja, Puka, Puurmanni, Põdrala, Põltsamaa, Põlva, Põide, Pühalepa, Raasiku, Rae, Raikküla, Rakke, Rakvere, Rannu, Rapla, Ridala, Roosna-Alliku, Ruhnu (Ruhnu saar), Rõngu, Rõuge (Rõugõ), Rägavere, Räpina, Saarde, Saare, Saku, Salme, Sangaste, Saue, Sauga, Sonda, Surju, Suure-Jaani, Sõmerpalu, Sõmeru, Tabivere, Taheva, Tahkuranna, Tamsalu, Tapa, Tartu, Tarvastu, Toila, Tootsi, Torgu, Tori, Torma, Tudulinna, Tõlliste, Tõstamaa, Tähtvere, Türi, Urvaste, Vaivara, Valgjärve, Valjala, Vara, Varbla, Varstu, Vasalemma, Vastse-Kuuste, Vastseliina, Veriora, Vigala, Vihula, Viimsi, Viljandi, Vinni, Viru-Nigula, Vormsi, Võnnu, Võru, Väike-Maarja, Vändra, Värska, Väätsa, Öru, Ülenurme.

## 18.2 Valdade ja linnade ühinemine 1995–2014

### Kohalike omavalitsuste ühinemise protsessist:

<https://www.siseministerium.ee/et/regionaalpoliitika/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuste-uhinemine>

### Valdade ja linnade arvu muutumine aastatel 1995–2014:

Aasta	Ühinenud üksuste arv	Uute üksuste arv	Kokku
1995			254
1996	2	1	253
1998	2	1	252
1999	12	6	247
2002	11	5	241
2005	22	8	227
2009	2	1	226
2013	18	7	215
2014	3	1	213

## Valdade ja linnade arvu muutumine aastatel 1995–2014:

Aasta	Ühinenud üksuste arv	Uute üksuste arv	Kokku
1990–1994		KOV süsteemi taasloomine Jõhvi linna taasiseseisvumine  Kaiu, Kernu, Kiili, Kohtla- Nõmme, Saksi ja Torgu valla tekkimine jagunemise teel	Kahetasandiline omavalitsussüsteem  15 maakonda
1995			Ühetasandiline omavalitsussüsteem  15 maakonda –riiklik tasand,  254 KOVÜ: 45 linna ja 209 valda: <i>Aluseks Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu</i> <sup>284</sup>
1996	2 <b>Halinga vald</b> (Halinga vald+ Pärnu-Jaagupi vald)	1 Halinga vald  Tamsalu vallale (alevile) anti linna õigused	253 KOVÜ: 46 linna ja 207 valda  Uus linn Tamsalu
1998	2 <b>Abja vald</b> ( Abja-Paluoja linn + Abja vald)  esimene ja seni viimane ühinemine valimistevahelisel perioodil. Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustus uue Abja valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval oktoobris 199	1 Abja vald  1 uus vallasisene linn  Abja-Paluoja	252 KOVÜ 45 linna ja 207 valda  1 vallasisene linn
1999	12 <i>Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustusid peale oktoobris 1999 toimunud KOV valimisi</i>  <b>Otepää vald</b> (Otepää linn +Pühajärve vald), <b>Lihula vald</b> (Lihula linn + Lihula vald), <b>Vihula vald</b> (Vihula vald +Võsu vald), <b>Karksi vald</b> (Karksi-Nuia linn + Karksi vald), <b>Kaarma vald</b> (Kaarma vald + Kuressaare vald) <b>Antsla vald</b> (Antsla linn +Antsla vald)	6 Otepää vald, Lihula vald, Vihula vald, Karksi vald, Kaarma vald, Antsla vald  Neli uut vallasisest linna:  Otepää linn, Lihula linn, Karksi-Nuia linn, Antsla linn  <b>Paldiski linn</b> eraldus Keila linnast	247 KOVÜ 42 linna ja 205 valda  Uus linn Paldiski  5 vallasisest linna

284 <https://www.riigiteataja.ee/akt/29461>

2002	11 <i>Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustused peale oktoobris 2002 toimunud KOV valimisi</i> <b>Anija vald</b> (Kehra linn + Anija vald), <b>Rapla vald</b> (Rapla linn + Rapla vald), <b>Räpina vald</b> (Räpina linn + Räpina vald), <b>Kohila vald</b> Kohila vald (alev)+Kohila vald, <b>Märjamaa vald</b> (Märjamaa valla (alev) + Märjamaa vald + Loodna vald)	5 Anija vald, Rapla vald, Räpina vald, Kohila vald, Märjamaa vald Kolm uut vallasisest linna: Kehra linn, Rapla linn, Räpina linn	241 KOVÜ 39 linna ja 202 valda 8 vallasisest linna
2005	22 <i>Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustused peale oktoobris 2005 toimunud KOV valimisi</i> <b>Jõhvi vald</b> (Jõhvi linn+ Jõhvi vald) <b>Kuusalu vald</b> (Kuusalu vald+Loksa vald), <b>Saarde vald</b> (Kilingi-Nõmme linn+Saarde vald+ Tali vald), <b>Suure-Jaani vald</b> (Olustvere vald+ Suure-Jaani linn+Suure-Jaani vald +Vastemõisa vald), <b>Tamsalu vald</b> (Tamsalu linn +Tamsalu vald), <b>Tapa vald</b> (Lehtse vald +Tapa linn + Saksi vald), <b>Türi vald</b> (Kabala vald+ Oisu vald+ Türi linn +Türi vald), <b>Väike-Maarja vald</b> (Avanduse vald+Väike-Maarja vald)	8 Jõhvi vald, Kuusalu vald, Saarde vald, Suure-Jaani vald, Tamsalu vald, Tapa vald, Türi vald, Väike-Maarja vald Kuus uut vallasisest linna: Jõhvi, Kilingi-Nõmme, Suure-Jaani, Tamsalu, Tapa, Türi	227 KOVÜ 33 linna ja 194 valda 14 vallasisest linna
2009	2 <i>Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustused peale oktoobris 2009 toimunud KOV valimisi</i> <b>Vändra vald</b> (Kaisma vald + Vändra vald)	1 Vändra vald	226 KOVÜ 33 linna ja 193 valda 14 vallasisest linna

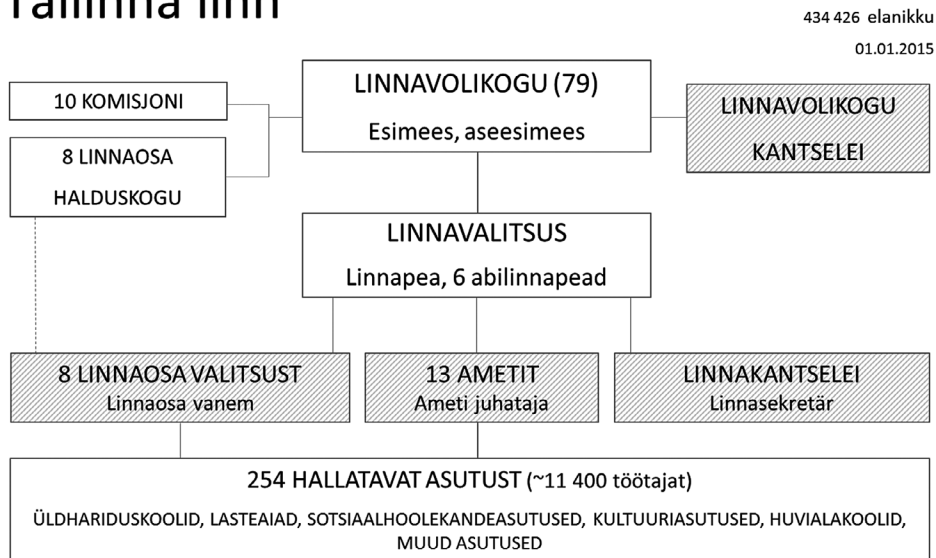


2013	<p>18</p> <p><i>Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustused peale oktoobris 2013 toimunud KOV valimisi:</i></p> <p><b>Audru vald</b> (Audru vald + Lavassaare vald), <b>Hiiu vald</b> (Kärdla linn + Kõrgesaare vald), <b>Kose vald</b> (Kose vald + Kõue vald), <b>Lääne-Nigula vald</b> (Oru vald + Risti vald + Taebla vald)</p> <p><b>Lüganuse vald</b> (Püssi linn + Maidla vald + Lüganuse vald)</p> <p><b>Põlva vald</b> (Põlva linn + Põlva vald), <b>Viljandi vald</b> (Paistu vald + Pärsti vald + Saarepeedi vald + Viiratsi vald)</p>	<p>7</p> <p>Audru vald, Hiiu vald, Kose vald, Lääne-Nigula vald, Lüganuse vald, Põlva vald, Viljandi vald</p> <p>Kolm uut vallasisest linna: Kärdla, Põlva, Püssi</p>	<p>215 KOVÜ</p> <p>30 linna ja 185 valda</p> <p>17 vallasisest linna</p>
2014	<p>3</p> <p><i>Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustused Lääne-Saare vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval (Lääne-Saare valla valimiskomisjoni 12.12.2014. a otsus nr 7)</i></p> <p><b>Lääne-Saare vald</b> (Kaarma vald+ Kärla vald + Lümanda vald)</p>	<p>1</p> <p>Lääne-Saare vald</p>	<p>213 KOVÜ</p> <p>30 linna ja 183 valda</p> <p>17 vallasisest linna</p>

## 18.3 Eesti kohalike omavalitsuste juhtimise struktuuride näiteid

(ametiasutused on tumedamaks viirutatud):

### Tallinna linn

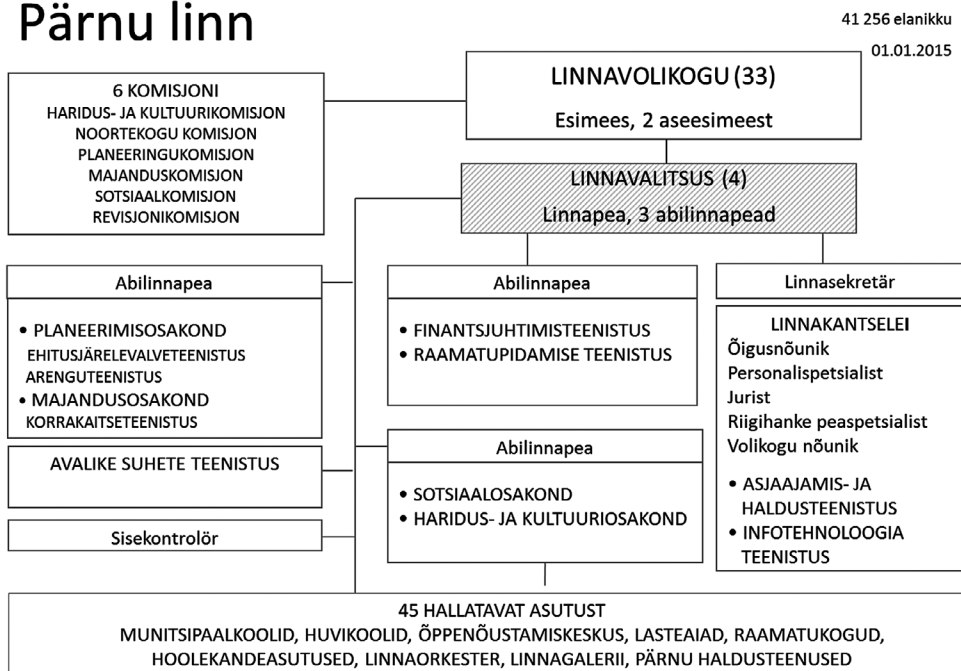


Kokku 23 ametiasutust, 1421,7 teenistukohta

<http://www.tallinn.ee/>

Joonis 23 Tallinna linna juhtimise skeem

### Pärnu linn



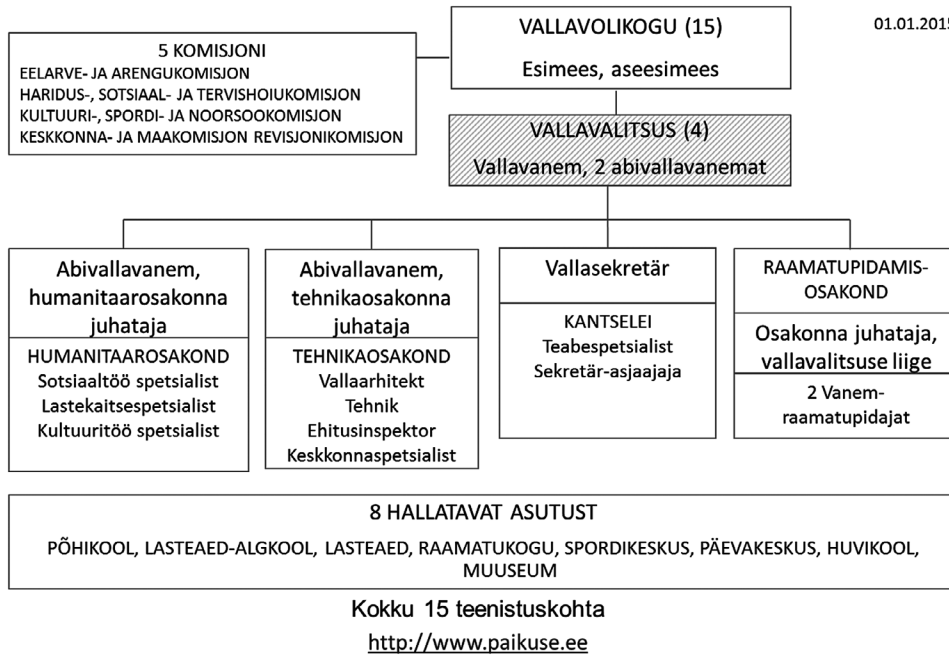
Kokku 129 teenistukohta

<http://www.parnu.ee/>

Joonis 24 Pärnu linna juhtimise skeem

# Paikuse vald

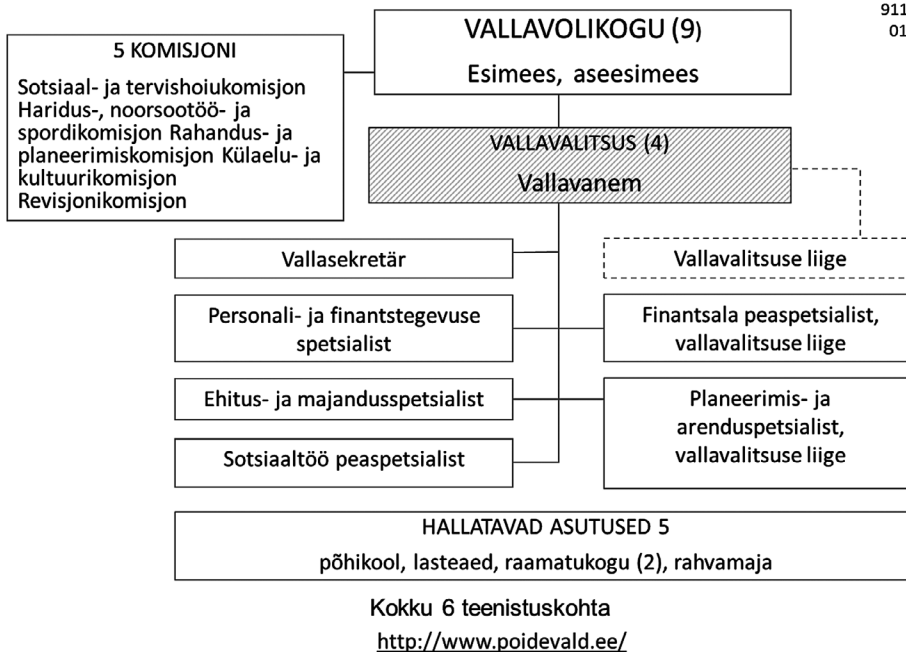
3832 elaniku  
01.01.2015



Joonis 25 Paikuse valla juhtimise skeem

# Pöide vald

911 elaniku  
01.01.2015



Joonis 26 Pöide valla juhtimise skeem

## 18.4 Veel jõustumata kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused

Kuna juba antud käsiraamatu väljaandmise hetkeks on teada mitmeid muudatusi KOKSis, mis jõustuvad 01.01.2016 – 1.11.2017, peame vajalikuks siinjuures tuua ära ka nende loetelu.

*I Riigikaitseseadusega*

*[https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015001\\_RT I](https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015001_RT I), 12.03.2015, 2.  
vastu võetud 11.02.2015, jõustumine 01.01.2016*

### **Käesoleva seaduse § 109 muudetakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 ja tehakse järgmised muudatused,**

§ 6 täiendatakse lõikega 2<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(2<sup>1</sup>) Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldab omavalitsusüksus lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aitab kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele”.

§ 6 lõikes 3 asendatakse tekstiosa „1. ja 2. lõikes” tekstiosaga „1.-2<sup>1</sup>. lõikes”.

*II Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmisega*

*[https://www.riigiteataja.ee/akt/119122014002\\_RT I](https://www.riigiteataja.ee/akt/119122014002_RT I), 19.12.2014, 2  
Vastu võetud 09.12.2014, jõustumine 16.10.2017*

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 8 lõike 1 punktist 1 jäetakse välja sõnad „ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord”;

2) paragrahvi 47 täiendatakse lõigetega 1<sup>1</sup>-1<sup>3</sup> järgmises sõnastuses:

„(1<sup>1</sup>) Komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed valitakse üheaegselt salajasel hääletusel. Volikogu liikmel on üks hääl.

(1<sup>2</sup>) Komisjoni esimeheks saab kõige rohkem hääli kogunud kandidaat. Komisjoni aseesimeheks saab häältearvult teiseks jäänud kandidaat. Kui komisjonile valitakse mitu aseesimeest, saavad aseesimeesteks nii mitu häältearvult enim hääli kogunud kandidaadile järgnenud kandidaati, kui mitu aseesimeest valiti.

(1<sup>3</sup>) Volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus”;

3) paragrahvi 47 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Volikogu komisjoni moodustamise kord ning tegevuse alused ja kord sätestatakse valla või linna põhimääruses”;

4) seadust täiendatakse §-ga 72<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:

„§ 72<sup>2</sup>. Volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimine

Volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimisel ning komisjonide koosseisude kujundamisel kohaldatakse käesoleva seaduse § 47 lõigetes 1<sup>1</sup>-1<sup>3</sup> sätestatud nõudeid alates 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast.”

*III Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadusega*

*<https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015002>, RT I, 12.03.2015, 2*

*vastu võetud 18.02.2015, jõustumine 01.11.2017*

**Käesoleva seaduse § 1 punktiga 8 muudetakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahvi 48<sup>2</sup> pealkirja ja lõiget 1 ning sõnastatakse järgmiselt:**

„§ 48<sup>2</sup>. Vallavanemale, linnapeale ja valitsuse liikmele esitatavad nõuded

Vallavanemaks või linnapeaks võib valida ja valitsuse liikmeks võib kinnitada täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt keeleseaduses ja keeleseaduse alusel antud õigusaktis ametnikule esitatud nõuete ulatuses.”

## **18.5 Ametniku eetikakoodeks<sup>285</sup>**

*Heaks kiidetud 11.03.2015 rahandusministeeriumi juurde moodustatud ametnikueetika nõukogu koosolekul.*

Ametniku töö eesmärk on ausalt ja väarikalt tegutseda riigi ning ühiskonna hüvanguks. Avaliku võimu teostaja juhindub oma tegevuses ametniku eetikakoodeksis välja toodud avaliku teenistuse eetilistest väärtustest.

Hea ametniku olulisimad väärtused on:

- seaduslikkus,
- inimesekesksus,
- usaldusväärsus,
- asjatundlikkus,
- erapooletus,
- avatus ja koostöö.

**Seaduslikkus** tähendab, et

- ametnik on seaduskuulekas ning lähtub Eesti Vabariigi põhiseadusest ja seadustest;
- ametnik kasutab võimu seadusega ette nähtud piirides.

**Inimesekesksus** tähendab, et

- ametnik on rahva teenistuses;
- ametnik tegutseb vastutustundlikult mõistes, et tema otsustel on mõju inimestele ja ühiskonnale;
- ametnik on teenistuskohustusi täites hoolikas, kohusetundlik, viisakas ja abi valmis.

<sup>285</sup> Avaliku teenistuse veebileht <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>

### **Usaldusväarsus** tähendab, et

- ametnik teostab avalikku võimu ainult avalikes huvides;
- ametnik hoidub ametipositsiooni ja teenistuskohustuste täitmisel teatavaks saadud informatsiooni kasutamisest erahuvides;
- ametnik on tööl ja töövälisel ajal väarikas ning hoidub avaliku teenistuse maine kahjustamisest;
- ametnik kasutab talle usaldatud vara ja vahendeid eesmärgipäraselt, tõhusalt ja säästlikult;
- ametnik võib tööalastes küsimustes avaldada isiklikku arvamust, tehes seda vastutustundlikult, argumenteeritult ja kehtestatud piiranguid arvestades;
- ametnik juhib tähelepanu avaliku teenistuse usaldusväarsust kahjustavale tegevusele.

### **Asjatundlikkus** tähendab, et

- ametnik tegutseb oma töövaldkonna parimatest teadmistest ja oskustest lähtuvalt;
- ametnik hoiab end kursis tööülesannete täitmiseks vajalike valdkondlike arengutega ja täiendab end pidevalt;
- ametnik on oma tegevuses uuendusmeelne, olles suunatud tööalaste probleemide lahendamisele.

### **Erapooletus** tähendab, et

- ametnik hoidub tegevustest ja olukordadest, mis võivad kahtluse alla seada tema erapooletuse tööülesannete täitmisel;
- ametnik hoidub kingitustest, soodustustest ja teenetest, mis seavad kahtluse alla tema ametialase sõltumatus ja objektiivsuse;
- ametnik kohtleb kõiki ühiskonnagruppe ja inimesi võrdselt.

### **Avatus ja koostöö** tähendab, et

- ametnik teostab avalikku võimu viisil, mis on läbipaistev ja arusaadav;
- ametnik selgitab ja põhjendab oma tööalaseid otsuseid;
- ametnikud teevad ühiste eesmärkide saavutamiseks koostööd;
- ametnik kaasab huvirühmi ja avalikkust neid puudutavate otsuste ettevalmistamise, tegemise ja elluviimisesse;
- ametnik järgib teabe kasutamisel kehtestatud piiranguid, austades konfidentsiaalsusnõuet ja isikute privaatsust.

Eetikakoodeks on soovituslik ega oma juriidilist jõudu.

Ametniku eetikakoodeksi selgitused ja rakendamine<sup>286</sup>

Lisaks:

- Juhtumite süsteemsel analüüsimisel on heaks abimaterjaliks „E nagu eetika otsusetegemise mudel” [http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/html/2\\_0.html](http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/html/2_0.html).
- Eetika rubriik avaliku teenistuse veebilehel [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee)
- korrupsiooni ennetamise käsitus [www.korrupsioon.ee](http://www.korrupsioon.ee).

286 <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>

## 19. Personaalia

### Professor Sulev Mäeltsemees

- 2004– Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna dekaan, kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetooli juhataja
- 1998–2004 Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna regionaalpoliitika õppetooli juhataja
- 2002– Eesti Omavalitsusliitude Vanematekogu peavanem
- 2012– Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta asendusliige
- 1998–2012 Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ekspertgrupi liige
- 1993–1996 Tallinna Kesklinna halduskogu esimees
- 1993–1999 Tallinna Kesklinna Halduskogu liige
- 1992–1993 Tallinna Linnavolikogu esimees
- 1989–1996 Tallinna Linnavolikogu liige
- 1990–1993 Vabariikliku haldusreformi ekspertkomisjoni esimees
- 1991–1992 Põhiseaduse Assamblee kohaliku omavalitsuse ekspert

### Toomas Sepp

- 2000– Tallinna linnasekretär
- 1992–1999 Tallinna linnasekretär, Tallinna Linnavalitsuse liige
- 1990–1992 Tallinna Linnavalitsuse elamunõunik, Tallinna Linnavalitsuse liige  
Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

### Jüri Võigemast

- 2005–Eesti Linnade Liidu tegevdirektor
- 2004–2005 Eesti Linnade Liidu asedirektor
- 2004–2004 Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik
- 2002–2003 Riigikogu liige
- 1994–2002 Raplamaa Omavalitsuste Liidu esimees
- 1994–1994 Rapla Maakogu juhataja
- 1990–1993 Rapla Maavolikogu esimees. Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

### Anne Läns

- 2011– Eesti Linnade Liidu büroo nõunik
- 2007–2008 Kallaste linnasekretär

### **Ott Kasuri**

- 2007– Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor
- 2005– Harjumaa Omavalitsuste Liidu haridus- ja kultuurikomisjoni liige
- 2005–2007 Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse liige
- 2005–2007 Harku vallavanem
- 1996–2005 Harku abivallavanem, vallavalitsuse liige
- 1993–1996 Harku Vallavolikogu esimees
- 1989– Harku Vallavolikogu liige

### **Sirje Ludvig**

- 2004– Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik
- 2001–2004 Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse tegevdirektori kt
- 1990–2001 Eesti Linnade Liidu vanemspetsialist  
Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

### **Uno Silberg**

- 2013– Kose Vallavolikogu esimees
- 2008–2018 Sisekaitseakadeemia Finantskolledži direktor
- 2006– Euroopa Liidu Regionide Komitee täisliige
- 2004–2017 Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituudi dotsent
- 2004–2008 Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor
- 2004–2006 Euroopa Liidu Regionide Komitee asendusliige
- 2002–2009 Kose Vallavolikogu esimees
- 1999– Kose vallavolikogu liige  
Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

### **Agu Laius**

- 2010– Rae Vallavolikogu esimees
- 2008– SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital juhataja
- 2008– Rae Vallavolikogu liige
- 2007–2008 Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit, projektijuht
- 2006– 008 MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, *Transparency International Estonia* juhatuse liige
- 2003–2006 Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse tegevjuht



### **Mikk Lõhmus, PhD**

- 2013– Lääne-Nigula vallavanem
- 2013– Saue Vallavolikogu liige
- 2007–2013 Saue abivallavanem
- 2006–2007 Riigikogu esimehe nõunik
- 1997–2006 Nõmme Linnaosa Valitsuse peaspetsialist  
Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise nõustamise ekspertgrupi liige

### **Tähve Milt**

- 2014– Viimsi valla rahandusameti juhataja, vallavalitsuse liige
- 2007–2012 Viimsi valla rahandusameti juhataja, vallavalitsuse liige
- 2006–2007 Viimsi valla finantsnõunik
- 2005–2006 Järva Maavalitsuse rahandusosakonna juhataja
- 2003–2004 Järva maavanema kohusetäitja
- 1999–2003 Järva Maavalitsuse rahandusosakonna juhataja, maavanema asetäitja
- 1998–1999 Türi linnapea
- 1994–1998 Türi Linnavalitsuse rahandusosakonna juhataja, linnapea asetäitja
- 1990–1993 Türi linnavalitsuse majandusnõunik, linnavalitsuse liige

### **Ive Eevel**

- 2011– Harku Vallavolikogu Kantselei juhataja
- 2007–2011 Keila Vallavalitsuse õigusnõunik

### **Malle Iila**

- 2014 – Tallinna Linnakantselei linnasekretäri büroo juhtivspetsialist
- 2002 – 2014 Tallinna Linnakantselei üldosakond (juhtivspetsialist, sekretariaadi juhataja-linnasekretäri referent, linnasekretäri referent)

