

Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend

I Kokkuvõtte Riigikohtu lahendist

Tallinna Linnavolikogu esitas 6. aprillil 2009. a Riigikohtule taotluse (edaspidi *taotlus*) tunnistada kehtetuks:

- 1) teeseaduse (TeeS) § 16 lg 3;
- 2) tulumaksuseaduse (TuMS) § 5 lg 1 p 1;
- 3) töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) § 122 ja § 313;
- 4) valla- ja linnaeelarve seaduse (VLES) § 81 ja § 281;
- 5) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. a määruse nr 49 „2009. aasta riigieelarve seaduses” kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord” § 16 lg 4;
- 6) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. a määruse nr 50 „Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord” seoses vastuoluga kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi *KOV*) põhiseaduslike tagatistega.

Taotluse keskseks mõtteks oli see, et riik ei taga linnale piisavat tulubaasi.

Riigikohus otsustas 16. märtsil 2010. a kohtuasjas nr [3-4-1-8-09](#), (edaspidi *Riigikohtu lahend*) jätta rahuldamata Tallinna Linnavolikogu taotluse kogu ulatuses, kuid tunnistada põhiseadusega (edaspidi *PS*) vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis:

1. sätestaksid, millised seadusega KOV-dele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud;

2. eristaksid KOV-dele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette KOV-dele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Seejuures eeldab PS nõuetele vastav KOV-de rahastamise korraldus seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud KOV-le seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks.

Õigustloovate aktide andmata jätmise põhiseadusvastaseks tunnistamine tähendab seda, et seadusandja peab kehtestama sellised õigustloovad aktid, mis võimaldaksid eristada KOV-dele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette KOV-dele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Samuti peab seadusandja looma selguse selles, millised seadusega KOV-dele pandud ülesanded on omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemisel on seadusandjal põhiseadusega antud piirides otsustusvabadus.

Eelnevast tulenevalt on seadusandjal niisiis õigus otsustada, mis on riigielu küsimus ehk tuvastada, mis ülesanne ei ole kohaliku elu küsimus. Juhendis osundatud kriteeriumite puhul kasutatakse just nimetatud välistamise meetodit, mille kohaselt riiklikuks ülesandeks saab lugeda ülesande, mis ei ole olemuselt omavalitsuslik.

II Riigikohtu lahendist tulenevate ülesannete täitmise tegevuskava ja ministriumite ülesanded

Tulenevalt Riigikohtu lahendi resolutsioonist otsustati 8. aprilli 2010 valitsuskabineti nõupidamisel kohtuotsusest tulenevate ülesannete täitmine järgmiselt:

1. Riigikohtu lahendist tuleneva KOV-idele pandud riiklike ja omavalitsuslike ülesannete määratlemise protsessi juhtijaks määrata Siseministerium.
2. Vastavalt Siseministeriumi koostatud KOV-idele pandud riiklike ja omavalitsuslike ülesannete määratlemise kriteeriumitele seada valdkonnaministeriumile ülesandeks hinnata oma valitsemisalade õigusaktides, missugused on KOV-idele pandud riiklikud ülesanded.
3. Riigikohtu lahendist tuleneva riiklike kohustuste täitmiseks ja omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ette nähtud vahendite riigieelarves eristamise protsessi juhtijaks määrata Rahandusministerium.
4. Siseministerium esitab omavalitsustele seadusega pandud riiklike ülesannete hindamise kokkuvõtte asjaomastele ministeriumitele 30. juuniks 2010.a.
5. Siseministerium koordineerib õigusaktide muutmist vastavalt ülesannete hindamise tulemusele.
6. Rahandusministerium esitab vastavalt hindamise tulemusele asjaomastele ministeriumitele ettepanekud riiklike ülesannete ja omavalitsuslike ülesannete rahastamise eristamiseks riigieelarves 30. juuliks 2010. a.

Siseministeriumi väljatöötatud juhend lähtub valitsuskabineti punktist 2 ning on sisendiks edasistele memorandumis kajastatud tegevustele.

Käesoleva juhendi alusel ning tulenevalt valitsuskabineti nõupidamise punktist 2 tuleb ministeriumitel hinnata ning tuvastada, kas ministeriumi valitsemisala õigusaktides on KOV-idele täitmiseks pandud olemuselt riiklike ülesandeid. Ministeriumite tagasiside on oodatud analüüsi vormis, milles on käsitletud KOV täidetavate riiklike ülesannete tunnuseid kandvate ülesannete sisu ning milles põhjendatakse, miks nimetatud ülesanded ei ole olemuselt omavalitsuslikud, vaid on riiklikud. Ministeriumid ei pea ülesande raames analüüsima siiski kõiki nende valitsemisala õigusaktidest tulenevaid KOV täidetavaid ülesandeid, vaid ainult neid ülesandeid, mille puhul on/tekib kahtlus nende olemuslikus kuulumises KOV pädevusse.

Riigikohtu lahendi järgi peab seadusandja kehtestama sellised õigustloovad aktid, mis võimaldaksid eristada KOV-dele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette KOV-dele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Riigikohtu lahendist tulenevate ülesannete lõppeesmärgiks on seega eristada KOV täidetavad riiklikud ülesanded riigieelarves näiteks eraldi sihtotstarbeliste ridadena või muul viisil.

Juhendis osundatud KOV ülesannete analüüsimine on sisendiks valitsuskabineti memorandumis kajastatud Rahandusministeriumi edasistele tegevustele, mille järgi ministeriumil tuleb esitada vastavalt hindamise tulemusele asjaomastele ministeriumitele ettepanekud riiklike ülesannete ja omavalitsuslike ülesannete rahastamise eristamiseks riigieelarves 30. juuliks 2010. a. Seetõttu peaksid ministeriumid 2011. aasta riigieelarve planeerimiseks lisaks teatama, kas juhul, kui kehtivad seadused ei ole ülesannet selgelt KOV täidetava riikliku ülesandena käsitletud, plaanib ministerium ülesande sätestada seaduses ühemõtteliselt riiklikuna ja seda edaspidi rahastada riigieelarvest tervikuna iseseisvana.

Riiklikeks ülesanneteks on ka riigi haldusülesanded, mida riik võib KOV-le halduslepinguga täitmiseks üle anda¹. Kuivõrd halduslepingu kohustuslikuks rekvisiidiks on ka haldusülesande täitmise rahastamise alused ja rahastamise ulatus², ning riigi haldusülesande täitmist KOV-le rahastatakse riigieelarvest, siis Riigikohtu lahendi järgselt ei vaja täiendavat õiguslikku reguleerimist KOV halduslepingulise ülesande rahastamine. Sellest tulenevalt KOV-dele halduslepinguga üleantavaid riiklike haldusülesandeid käesolevas juhendis ei käsitleta. Ministriumite tagasiside on oodatud vaid osas, mis puudutab KOV-le seadusega, mitte seaduse alusel halduslepinguga, täitmiseks antud ülesannete piiritlemist.

III KOV olemuslike ülesannete ja KOV täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise õiguslikud ning õigusteoreetilised alused

1. KOV ülesannete liigitus

Avaliku halduse süsteemi kuuluvad Eestis nii riik kui KOV-id, see tähendab, et nad mõlemad täidavad avaliku halduse ülesandeid. Riigi ja KOV ülesannete osas ei eksisteeri aga ammendavat kataloogi, sellist valdkonna kataloogi koostamist tuleb pidada nii ebaotstarbekaks kui ka võimatuks³. Riigi ülesannete puhul on esmaseks pädevuse aluseks põhiseadus, see tähendab, et riik võib tegutseda juhul, kui põhiseadus seda ette näeb (riigi tegevuse kohustuslikkus) või seda lubab. Teatud määral on ka siin seadusandjal ülesannete kujundamiseks vaba ruumi kooskõlas PS § 3 lõikega 1, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (legaalsuse põhimõte). KOV täidetavate ülesannete puhul on vastukaaluks tegemist teoreetiliselt lõpmatu hulga ülesannetega, kuivõrd KOV-le on antud iseseisev ülesannete avastamise õigus, st KOV saab omaalgatuslikult täita ka neid ülesandeid, mille täitmist seadus KOV-ile otseselt ette ei näe, kuid mis on olemuselt omavalitsuslik.

KOV ülesanded saab nende sisu järgi jagada kolmeks:

- 1) vabatahtlikud KOV ülesanded;
- 2) kohustuslikud olemuslikud KOV ülesanded (st pandud KOV-le täitmiseks seadusega);
- 3) KOV täidetavad riiklikud ülesanded (nii seadusega kui seaduse alusel halduslepinguga KOV-le antud ülesanded).

Riigikohtu lahendi punktis 53 on omavalitsuslike ülesandeid piiritletud järgmiselt: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.

Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks

¹ Halduskoostöö seaduse § 3 lõike 1 kohaselt võib riik volitada riigi haldusülesannet täitma kohaliku omavalitsuse üksuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku, eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.

² Halduskoostöö seaduse § 10 p 3.

³ Riigikohtu lahendi punktis 67 osundatakse, et olulisi, st PS § 154 lg 1 kohaselt täitmist vajavaid kohalikke ülesandeid ei ole võimalik ammendavalt loetleda. Samuti võivad need erinevate omavalitsusüksuste puhul erineda, sõltudes omavalitsusüksuse eripärastest vajadustest, aga ka kohaliku kogukonna eelistustest. Tegemist on selliste kohalike ülesannetega, mille täitmist saab omavalitsusüksuselt konkreetsetes ajas ja ruumis mõistlikult eeldada.

(ka „kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded“) ja muudeks ülesanneteks (ka „vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded“), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.“.

PS käsitleb kohaliku elu küsimusi § 154 lõikes 1 (olemuselt omavalitsuslikud ülesanded) ja riigielu küsimusi ehk riiklike kohustusi PS § 154 lõike 2 teises lauses ja viimaseid vaid ülesannete rahastamise osas, sätestades, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Nii kohustuslike kohalike ülesannete kui ka riiklike (ülekantud pädevuses) ülesannete puhul võib ülesande täitmise kohustus seaduse järgi olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel). KOV ülekantud pädevus (riigielu küsimused) moodustub seaduse alusel (seaduse reservatsioon) või riigi ja KOV kokkuleppe korras (haldusleping).

PS § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 lõige 1 kätkeb endas kohaliku omavalitsuse autonoomia olemust, olles omavalitsusüksuste olulisim põhiseaduslik tagatis. Seda on kutsutud ka KOV enesekorraldusõiguseks ja universaalpädevuseks. Universaalpädevus tähendab KOV üksuse õigust ilma spetsiaalse volitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud mõne teise haldusekandja kompetentsi.⁵ Universaalpädevus tähendab sealjuures ka KOV ülesannete n-õ avastamise pädevust, st vabatahtlikult KOV-le ülesannete võtmist ilma vastava seadusest tuleneva volitusega. Universaalpädevusega on kaetud ka kohustuslikud KOV ülesanded, mille täitmiseks peaks KOV-il olema vähemalt minimaalsel tasemel otsustus- ja kaalutlusruum, st KOV peaks saama vähemalt otsustada, kuidas ülesannet täita.

Vastukaaluks KOV universaalpädevusele sätestatakse PS § 65 punktis 16 Riigikogu universaalpädevus riigielu küsimuste lahendamisel, st õigus määrata, mis on riigielu küsimus ning mis ei ole. Riigikogu tegevus ega selle tulemus ei või viia vastuoluni PS-s sätestatud KOV garantiiga. Kuna KOV-id tegutsevad PS § 154 lõike 1 järgi seaduste alusel iseseisvalt, siis saab sellisest käsitlusest välja lugeda seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt valitud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolu. Seega riik võib KOV garantiid teataval määral kärpida, kuid taoline riive peab taotletavat eesmärki silmas pidades olema proportsionaalne.⁶ KOV põhiseaduslik garantii tähendab sealjuures, et KOV-il on õigus oodata riigilt oma pädevuse kahandamise põhjendamist, sh nendele kriteeriumidele osutamist, mille alusel riik leidis kõnealuse küsimuse KOV pädevusse mitte kuuluvat.⁷ Legaalsusprintsipi (PS § 3) ja PS § 154 lõiget 1 arvestades tuleb piirangud KOV garantii teostamisele seada seadusega. PS § 154 lõike 2 esimeses lauses sisaldub konstruktsioon, mille järgi võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. PS § 160 järgi tuleb seadusega sätestada ka kohalike omavalitsuste korraldus ja järelevalve nende tegevuse üle. Ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 2 lõige 1 sisustab kohaliku

⁴ KOV vabatahtlikud olemuslikud ülesanded on ülesanded, mille täitmine toimub lisaks elanike minimaalse elustandardi kindlustamisele (nt elamuehituse soodustamine; spordi- ja puhkerajatiste ehitamine ja ülalpidamine; rahvaülikoolide, raamatukogude, muuseumide, teatrite asutamine; elanike transpordi korraldamine; vanadekodude asutamine; teiste KOV üksustega partnerlussuhete arendamine jne). Vt ka Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. *Juridica* 1998, nr 6, lk 305-313.

⁵ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. *Juridica* 1998, nr 6, lk 305-313.

⁶ Riigi sekkumine kohaliku elu küsimuste otsustamisse on lubatav vaid juhul, kui see on seotud riigi ülekaalukate avalike huvidega.

⁷ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. *Juridica* 1998, nr 6, lk 305-313.

omavalitsuse mõiste väga laialt, sätestades, et kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab. Nagu eespool viidatud, võib ülesande täitmise kohustus olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel). Põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha.⁸ Kohustuslike olemuslike KOV ülesannete täitmise osas on KOV oma vastutus niisiis seadusega kitsendatud. KOV-le jääb ainult võimalus otsustada, kuidas kohustuslikuks muudetud ülesandeid täita.⁹ Seega säilitavad KOV-id küll PS § 154 lõikes 1 sätestatud oma vastutuse otsustada ja korraldada kohustusliku KOV ülesande täitmist, kuid KOV otsustuspädevuse teostamise piirid on mõnevõrra seadustega kitsendatud. Kui aga kohustusliku omavalitsusliku ülesande täitmine on reguleeritud nii põhjalikult, et kohalikul omavalitsusel ei jää selle täitmise viisi ja laadi osas mingit otsustusõigust, võib omavalitsuslikust ülesandest rääkida veel üksnes formaalses mõttes.¹⁰ KOV otsustuspädevuse taoline piirang võib praktikas tähendada seda, et konkreetne seadusest tulenev KOV täidetav ülesanne on olemuselt riiklik.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 6 lõigetes 1 ja 2. *KOKS* § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Loetletud valdkondi reguleeritakse täpsemalt vastavate eriseadustega, mis sätestavad sealjuures, millised kohustused KOV-il ülesande täitmiseks on ning teatud juhtudel ka kuidas KOV nimetatud valdkonda minimaalsel tasemel korraldama peab. Lisaks võivad olemuslikud KOV ülesanded tõusetuda ka valdkondadest, mida ei ole reguleeritud *KOKS* § 6 lõigetes 1 ja 2, kuid mis sisalduvad eriseadustes ja milles nähakse ette ka ülesande täitmise organisatsiooniline vorm. Sellele võimalusele viitab otseselt ka *KOKS* § 6 lõige 3, mis sätestab, et lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes nimetatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi: 1) mis on talle pandud teiste seadustega, 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada (KOV vabatahtlikud ülesanded). Seega ei saa olemuslike KOV ülesannete tuvastamisel piirduda vaid *KOKS* § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud KOV n-ö tuumikpädevusega.

Kuna Riigikohtu lahendi resolutsioonis tunnistatakse põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega KOV-dele pandud kohustused (st kohustuslikud KOV ülesanded) on omavalitsuslikud ja millised riiklikud, siis KOV vabatahtlikke ülesandeid käesolevas töös põhjalikumalt ei käsitleta. KOV

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

⁹ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. *Juridica* 1998, nr 6, lk 305-313. Samas artiklis käsitletakse kohustuslike KOV ülesannetena muuhulgas koolide ülalpidamist ja sotsiaalabi osutamist, tänavate ehitamist, tuletõrje, jäätmekäitlust ja heitvete ärajuhtimist, lasteaiakohtade loomist, KOV volikogu valimiste korraldamist, kodutute varjupaikade ehitamist ja ülalpidamist, pagulaste majutamist, tervishoiuasutuste loomist, veemajandust.

¹⁰ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8, lk 525.

ülesannete piiritlemisproblemaatika on seega aktuaalne vaid kohustuslike KOV ülesannete ja seadusega KOV-ile täitmiseks antud riiklike ülesannete vahel.

Kõik seadustes sätestatud KOV ülesanded ei tarvitse olla olemuslikult omavalitsuslikud. KOV-le on võimalik täitmiseks anda teatud ulatuses ka riigi ülesandeid. KOV-le riigi ülesannete täitmiseks panemine võib avalikku huvi silmas pidades olla otstarbekas, sest nii tagatakse riigi ülesannete täitmine kõikjal riigi territooriumil kohalikust olukorrast hästi informeeritud valla-ja linnaametnike poolt, mis tagab subsidiaarsuspõhimõtte järgimise. Kuigi PS ei käsitle §-s 154 subsidiaarsuspõhimõtet, vaid lähtub avalike ülesannete dualistlikust mudelist¹¹, rõhutab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi *EKOH*) artikkel 4 lõige 3 avalike ülesannete täitmisel subsidiaarsuspõhimõtte järgimise kohustust. Hartas sätestatakse, et avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatult kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid ning kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma üleande ulatust ja iseloomu ning tõhususe ja säästlikkuse nõudeid. Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt antakse ülesannete täitmine nendele üksustele, kes selleks kõige sobivamad on. Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt saab võtta eelduse, et tuumakam osa avalikest ülesannetest peaksid kuuluma KOV kompetentsi.

KOV täidetavad riiklikud ülesanded saavad PS § 154 lõike 2 esimese lause järgi tuleneda samuti vaid seadusest. Erinevalt olemuslikest KOV ülesannetest tuleb KOV täidetavate riiklike ülesannete rahastamine täies mahus ette näha riigieelarvest. Nimelt PS § 154 lõike 2 teise lausega sätestatakse, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Ammendavat käsitlust riiklikest ülesannetest, mille täitmine on omistatud KOV-ile, käesoleval hetkel ei eksisteeri.

PS § 65 punkti 16 järgi on Riigikogu pädevuses lahendada kõiki riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. Olemuselt riigielu küsimuste kui riiklike ülesannete tunnuseid põhiseaduses ei avata. Traditsiooniliselt loetakse riigi, täpsemalt parlamendi ülesandeks seaduste, sh omavalitsuskorralduse seadusliku raamistiku väljatöötamist. Põhiseaduse järgi kuulub põhiõiguste piiramise üldine ja põhimõtteline otsustamine riigi kui seadusandja kompetentsi. Riigi kohustuseks on tagada eelkõige normiloome ja riikliku järelevalve kaudu kolmandate isikute põhiõiguste kaitse.¹² See tähendab siinjuures ka seda, et KOV ei saa oma ülesannete täitmise käigus isikute põhiõigusi piirata, ilma, et selline põhiõiguse piiramise võimalus tuleneks otsesõnu seadusest. Taoline käsitlus tuleneb PS §-de 3 ja 14 koostoimest, mille kohaselt on KOV-id põhiõiguste adressaadid, mis paneb neile põhiõiguste tagamise kohustuse ning seda peavad nad teostama seaduse alusel.

Põhiõiguste piiramise temaatikat on käsitletud arvukates Riigikohtu lahendites. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on näiteks oma 2. novembri 1994. aasta otsuses märkinud: „Parkimistõendita või selleks mitte ettenähtud kohas pargitud auto ratta lukustamise lubamine kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil on üheaegselt nii omandiõiguse piiramine kui ka kohaliku elu küsimuse otsustamine. Samas pole aga seadust, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada niisuguse abinõu rakendamist. Tallinna Linnavolikogu andis seadusliku aluseta võimaluse lukustada

¹¹ Avalike ülesannete dualistliku mudeli kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse ülesannete osas eristada omavalitsuslikke ülesandeid ja riiklike ülesandeid. Omavalitsuslikud ülesanded kuuluvad kohaliku omavalitsuse omapädevusse ehk olemuslikku pädevusse; riiklikud ülesanded pannakse kohalikule omavalitsusele aga seadusega ja need kuuluvad ülekantud pädevusse. Vt V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8, lk 524.

¹² K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. *Juridica* 2000, nr 8, lk 503.

parkimistõendita või selleks mitte ettenähtud kohas pargitud auto ratta, millega takistatakse omandi (auto) kasutamist.¹³

Lisaks on traditsiooniliselt riigi ülesandena käsitletud ka karistusvõimu teostamist. Riigielu valdkonda kuulub ka kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduv.¹⁴

Ü. Madise on riigielu küsimustena käsitlenud järgmisi küsimusi:

- a) mis peaksid tulenevalt avalikust huvist olema lahendatud terves riigis ühtemoodi (nt liikluseeskiri);
- b) mille lahendamine toob kaasa konstitutsioonilise muudatuse kogu riigi jaoks (nt autonoomse piirkonna loomine);
- c) mille lahendamine toob kaasa mõne riigielu küsimuse lahendamise (nt piiriäärses tsoonis liikluse korraldamise mõju piirirežiimile);
- d) mille lahendamine kohalike omavalitsuste tasandil ei anna efektiivset tulemust (nt loomataudi tõrje abinõude tarvituselevõtt).¹⁵

Riigielu küsimusi saab tuvastada eeskätt selle kaudu, kui need on seaduses otsesõnu riigi ülesannetena nimetatud. Tuvastamine on keerukam juhul, kui ülesande rahastamine on ette nähtud riigieelarvest, kuid ülesannet ei ole avatud olemuslikult riiklikuna. Enamik riigieelarvest tehtavaid eraldisi on suunatud omavalitsuslike ülesannete katteks.

Traditsioonilisi riigi ehk n-õ riigi tuumikülesandeid KOV-dele täitmiseks anda ei saa. KOV-le riigi ülesannete määramisel peab seadusandja muuhulgas kaalutlema, kas konkreetset ülesannet saab riik oma võimupädevusest välja anda või tegemist on riigi tuumikülesandega.

Kasutatav on ka teleoloogiline tõlgendus, mille järgi seatakse riigi sekkumisele piir KOV elu- ja toimevõime tagamiseks.

Kui põhiseaduse või seadusega pole vastavat küsimust KOV pädevusse kuuluvana ette nähtud, ei saa veel eeldada, et tegemist on riigielu küsimusega. Pigem kehtib vastupidine eeldus, et sellistel juhtudel on tegemist kohaliku elu küsimusega.

2. KOV ülesannete piiritlemiskriteeriumid

PS § 154 lõike 2 teise lausega lisatakse nõue, et seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Põhiseaduses ega seadustes ei sisaldu samas täpsemaid kriteeriume, mille alusel saab lugeda ülesannet olemuselt kohalikuks või riiklikuks. Tegemist on ühe munitsipaalõiguse sõlmküsimusega, mida on erinevate kaasuste pinnalt vaagitud Riigikohtus ning millele on püütud leida vastuseid ka õigusteaduslikes artiklites. Kohaliku omavalitsuse kompetentsi kuuluvate küsimuste määratlemine on reeglina jäetud seaduste ülesandeks, kusjuures seadustes esitatava regulatsiooni vahekorda omavalitsusgarantiiga kontrollitakse põhiseaduslikkuse järelevalve korras. Taoline praktika on kooskõlas EKOH-ga, mille kohaselt kohalike võimuorganite põhivolitused ja –kohustused määratakse kindlaks põhiseaduse või seadusandlusega (art 4 p 1 1. lause)¹⁶.

¹³ Kohtuasja nr III-4/A-7/94.

¹⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. veebruari 2000. a otsus nr 3-4-1-2-2000, p 20.

¹⁵ Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Magistritöö. TÜ õigusteaduskond, 2001, lk 40.

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, põhiseaduse 14. peatükk „Kohalik omavalitsus“. Kättesaadav Internetis: <http://www.just.ee/10744>

Seeläbi on jäetud riiklike ja kohaliku elu küsimuste sisustamine seadusandjale, kohalikele omavalitsustele ja Riigikohtule.

KOV ülesannete piiritlemine olemuselt kohalikuks või riiklikuks ei ole oluline vaid ülesande rahastamise seisukohalt, vaid ka KOV organite pädevuse, riikliku järelevalve objekti, vahendite ja ulatuste ning vaidluste lahendamise seonduvalt (KOV õiguskaitse aspektist). EKOH artikkel 8 lõike 2 järgi on KOV suhtes teostatava administratiivkontrolli eesmärk tagada KOV tegevuse vastavus seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega, ehk tähendades sisuliselt KOV tegevuse õiguspärasuse üle teostatavat kontrolli. Riikliku järelevalve ulatus olemuslikult KOV ülesannete korral on piiritletum ning ei pruugi õiguskirjanduse kohaselt eesmärgipärasuse ja tulemuslikkuse kontrolli (KOV juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust) puudutada. Kui KOV täidab riiklike ülesandeid, siis on see hõlmatud riikliku haldusega ning selle kaudu ka üldise riikliku järelevalvega.¹⁷ Näiteks maavanema teostatava järelevalve ulatus kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse üksikaktide üle piirdub seaduspärasuse kontrolliga, kuid maavanema järelevalve KOV täidetavate riiklike ülesannete osas on laiem. Nimelt Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 7 järgi on maavanemal või tema korraldusega volitatud ametnikul õigus kontrollida seadusega kohalikele omavalitsusele pandud või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmist. Kui aga ülesannete põhiolemus vastab omahaldusele (KOV olemusliku pädevuse küsimustele) ning avalikud ülesanded täidetakse omal vastutusel, peab riiklik järelevalve olema kujundatud nii, et seeläbi ei kahjustataks omahaldust.¹⁸ Ülesannete piiritlemine seonduvalt KOV õiguskaitse aspektiga tähendab seda, et KOV-ile on tagatud tema garantii kohtulik kaitse.¹⁹ Kuna riiklike ülesannete osas ei laiene KOV garantii, siis on kohtulik kaitse ka KOV täidetavate riiklike ülesannete puhul teoreetiliselt piiratum.

Õigusteoorias on KOV täidetavate ülesannete piiritlemiskriteeriumeid püütud kaardistada, kuid lähtuvalt ülesannete omavahelisest põimumisest (üks ja sama ülesanne võib samaaegselt sisaldada nii riiklike kui omavalitsuslike tunnusooneid), ei ole õigusteoorias välja pakutud kriteeriumite alusel alati ühetähenduslikult võimalik lugeda seaduses KOV-ile pandud ülesannet pelgalt riiklikuks või omavalitsuslikuks ülesandeks. Seetõttu on juhendis nimetatud kriteeriumid võimalikult laiad, võimaldades ülesannet hinnates vaagida, kas esinevad riikliku ülesande tunnused või domineerivad kohaliku küsimuse tunnused. Kuivõrd kahtluste korral on eeldus seatud olemuselt KOV ülesannete kasuks, siis toimub KOV riiklike ülesannete tuvastamine pigem välistamisemeetodil ehk KOV täidetava riikliku ülesandena saab käsitleda ülesannet, mis ei ole olemuselt KOV ülesanne.

Selleks, et KOV ülesannete piiritlemise erinevatest võimalustest paremat ülevaadet anda, on alljärgnevalt selgitatud õigusteoreetilisi seisukohti, mis on abiks juhendis toodud kriteeriumite tõlgendamisel.

Olemuslikult kohaliku elu küsimuste ja riigielu küsimuste eristamine on teatavasti omane avalike ülesannete liigitamise dualistlikule teooriale²⁰, millele vastandub subsidiaarsusteooria. Subsidiaarsuspõhimõte²¹ jätab tähelepanu alt välja avalike ülesannete olemusliku kuuluvuse ja

¹⁷ Samas Vabariigi Valitsuse seaduse § 75 ei määratle, milline on riikliku järelevalve eesmärk, ulatus ja sisu.

¹⁸ Ö. Suur. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse eksternse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. 2007, lk 24.

¹⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu 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.

²⁰ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8, lk 524.

²¹ Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid.

keskendub haldussuutlikkusele. Riik on õigustatud teatud küsimust lahendama siis, kui kohaliku omavalitsuse üksus sellega toime ei tule.²² Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt oleks valdav osa ka riigi täidetavatest ülesannetest eelistatavam täita KOV tasandil. Kuivõrd EKOH artikkel 4 lõike 3 järgi peaks kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile, st mitte kodanikule kõige lähemal seisvale võimuorganile, kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid, siis tuleb ülesande olemuslikkuse hindamisel pidada silmas ka seda, kas vastav avaliku võimu tasand on suuteline seda ülesannet üldse täitma. Subsidiaarsuspõhimõtte raames tekib küsimus, kas KOV-id on suutlikud täitma kõiki avalikke ülesandeid. Juhul kui KOV-ide haldusvõimekus on madal, siis KOV-ide pädevuse täiendamine ja halduskoormuse kasvatamine (iseegi kui riigieelarvest leitakse omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks lisavahendeid) ei aita tagada ülesande täitmise eesmärki ega kvaliteeti. Seetõttu on subsidiaarsuspõhimõtte juurutamine piiritlemiskriteeriumite kontekstis komplitseeritud. KOV suutlikkuse arvestamise kontekstis peaks riik kohaliku elu küsimuse lahendamise kohustuslikuks muutmisel arvestama KOV haldusjõudu ning selle ebapiisavusel nägema ette vajaliku toetuse või võtma kohustuse täitmise riigi kompetentsi. Küsimuse lahendamise riigi kompetentsi võtmine tähendab ülesande täitmise finantseerimist ja lisaks õiguspärasuse kontrollile ka otstarbekuse kontrolli teostamise võimalust. Selline käsitlus kaugeneks aga küsimusest, milliseid olemuslikke ülesandeid KOV lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi täitma peaks. KOV-de haldussuutlikkuse probleemide lahendamine on aga laiem teema ning suubub hädavajaliku haldusreformi läbiviimise vajaduse temaatikasse.

Selleks, et otsustada, kas tegemist on olemuslikult kohaliku elu või riigielu küsimusega, on võimalik kasutada erinevaid meetodeid ja neid omavahel kombineerida.

Riigikohtu lahendi punktis 53 sedastatakse, et kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.

Ülesande kohalikust kogukonnast võrsumise hindamisel tuleb uurida, kas vastava seaduseelnõu väljatöötamisel, millega ülesanne KOV-le täitmiseks pandi, analüüsiti, kas tegemist on kogukonnast võrsunud ülesandega või mitte. Teisisõnu, kohaliku elu küsimusi määratakse teoorias kindlaks sel teel, et nende puhul peab näha olema kohalik päritolu („kohalik juur“) või spetsiifiline seos vastava kohaga ning kohalik kogukond peab suutma neid omal vastutusel ja iseseisvalt täita.²³ Sealjuures tuleks kasutada ka ajaloolist tõlgendamist ehk hinnata ülesande traditsioonilist kuuluvust, mille järgi vaadeldaks, kas näiteks ajalooliselt (nt Eesti Vabariigi ajal aastatel 1918-1940) on ülesanne kuulunud olemuselt KOV kompetentsi. Kogukonnast võrsunud küsimused peavad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele olema ühised ja mõjutama inimeste kooselu kogukonnas.²⁴ Näiteks on keskkonnaasju peetud kogukondlikuks ülesandeks, kuna kohaliku omavalitsuse üksusel on üldine kohustus hoolitseda vastava valla või linna säästva arengu kaudu tema elanike heaolu ning neile elamisväärse elukeskkonna loomise eest.²⁵ Ülesande traditsioonilise kuuluvuse määramisel vaadeldakse, milline üksus ülesande eest traditsiooniliselt vastutanud on. Nt sotsiaalhoolekande ajalooline areng viitab pigem sellele, et sotsiaalhoolekannet käsitatakse

²² V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002, nr 8, lk 524.

²³ Samas, lk 527.

²⁴ Samas, lk 527.

²⁵ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 28. Veebruari 2007. a lahendi nr 3-3-1-86-06 p 15.

kohaliku elu küsimusena. Traditsiooniliselt on just vallad need, kes hoolt vajavate liikmete eest on pidanud hoolt kandma.²⁶

Ülesande kogukonnast võrsumise kõrval võib vaadelda ka ülesande olemuslikkust ehk selle kohalikkust. Siinkohal tuleb hinnata, kas ülesanne vastab sisuliselt rohkem KOV olemusele või see peab olema haaratud riigi kompetentsi.

Lisaks tuleb hinnata ülesande territoriaalset ulatust. Ehk vaadata, kas ülesande täitmise otsustustasand piirdub KOV piiridega ehk puudutab vaid konkreetse KOV elanikkonda või olemuslikult on tegemist küsimusega, mis üleriigiliselt tuleb lahendada ühtemoodi, st ülesande ulatus väljub KOV territooriumilt, kuuludes pigem riigi kompetentsi. Erialakirjanduses on nenditud, et kuna kohaliku omavalitsuse eri üksuste probleemid on erinevad (Tallinna linnal ja Piirissaare vallal on erinevad vajadused ja ressursid) ja eksisteerivad omakorda mitmesugused allprobleemid, pole probleemi lokaalsust või mittelokaalsust võimalik mingil etteantud mõõteskaalal skemaatiliselt kindlaks määrata. Vajalik on diferentseeritud, üksikjuhtumile orienteeritud hindamine, kus jäetakse ebaolulised välised asjaolud kõrvale. Seega ülesande kohalikkust tuleb hinnata faktiliste kriteeriumide alusel, arvestades nõudmisi ülesande korrakohasele täitmisele.²⁷

Kohaliku elu küsimuste selget piiritlemist komplitseerib veelgi asjaolu, et on ülesandeid, mis on ajaloos kuulunud nii riigi kui KOV kompetentsi (nn rändpädevus). Samuti on küsimusi, mis kuuluvad nii kohalikku kui ka piirkondlikku või riiklikku huvifääri, näiteks liiklussõlme või soojuselektrijaama planeerimine. Samuti sätestab näiteks PS § 28 lõikes 3, et lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all, andes küsimuse eest vastutuse nii riigile kui KOV-ile. Kui konkreetsel kirjeldatud juhul on riigi ja KOV huvid vastandlikud, tuleb otsustada, kumb huvi domineerib. Dilemma lahendamiseks on õiguskirjanduses soovitatud esiteks kontrollida, kas ajalooliselt (seadustes ja praktikas) on vaidlusalune küsimus kuulunud riigi või KOV kompetentsi. Teiseks tuleks uurida, kas see küsimus kuulub asjaosalise KOV üksuse elanike erilisse huvifääri ning kuivõrd asjaosaline KOV üksus küsimuse mateeriakohaselt ja elanike huvidele vastavalt lahendada suudab.²⁸

Kohalikust kogukonnast võrsumise kriteeriumi kriitikana on erialakirjanduses kõlanud, et ülesande kogukondlikust keskkonnast võrsumist kui ajaloolist tõlgendamist ei saa muutunud ühiskonnaolude tõttu arvestada. Erialakirjanduses on väljendatud seisukohta, et kohaliku elu küsimusi kohaliku kogukonna kaudu enam defineerida ei saagi, sest mõiste loomise ajal silmas peetud kogukondi kaasajal ei eksisteeri. Viimastel aastakümnetel on suurenenud inimeste liikumisaktiivsus (seda soosib ka Euroopa Liidu poliitika) ning linnastumine, mistõttu kogukonnad on muutunud oma koosseisult ebapüsivaks ja nende liikmeid ei seo ühised ajaloolised juured.²⁹ On leitud, et ajalooline tõlgendus ei ole Eesti ajaloolist konteksti arvestades väga asjakohane, sest Nõukogude süsteemil oli sõjaeelse veel mitte lõpuni

²⁶ T. Annus, B. Aaviksoo. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. *Juridica ERI*, 2002, lk 44.

²⁷ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8, lk 527.

²⁸ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. *Juridica* 1998, nr 6, lk 305-313. Näiteks kaitsepoliitikat on peetud oma üleriigilise iseloomu tõttu üldpoliitilise mandaadiga riigiorgani korraldusel olevaks, kuid teatud militaarobjektide paigutamine või õppuste läbiviimine KOV üksuse territooriumil mõjutab selle elanike huve, mistõttu võib selles osas olla kvalifitseeritav kohaliku elu küsimusena.

²⁹ Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. *Juridica* 1998, nr 6, lk 305-313.

väljakujunenud Eesti KOV süsteemile destrukttiivne mõju, mistõttu KOV ülesanded ei saanud nn loomulikult areneda.³⁰

Avaliku ülesande kuuluvuse küsimuse lahendamine on suhteliselt lihtne juhul, kui põhiseaduse või seadusega on ülesanne ühemõtteliselt ja konkreetselt KOV-i või riigi ülesandena määratletud. KOV universaalpädevusele kohaliku elu küsimustes (PS § 154 lg 1) korrespondeerub Riigikogu universaalpädevus riigielu küsimustes (PS § 65 p 16³¹). Kõik see, mida riik seadusega deklareerib olevat oma pädevuses, seda tõepoolest ka on. Nii sätestab näiteks PS § 13 lõike 1 teine lause, et Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides, vastavalt välissuhtlemisseaduse § 7 lõike 1 punktile 31 viib Vabariigi Valitsus ellu riigi välispoliitikat jne.

Nagu eespool juba mainitud, võidakse küsimuse olemuslikku kuuluvust määrata kindlaks ka selle järgi, kas kohaliku omavalitsuse üksus on iseseisvalt suuteline konkreetset küsimust lahendada. KOV iseseisvat haldussuutlikkust tuleb eristada KOV iseseisvast vastutusest PS § 154 lõike 1 mõttes. Ülesande täitmise sooritusvõime pole selle kohalikkuse tunnuseks, vaid selle puudumine võimaldab põhjendada ülesande võõrandamise õiguspärasust. Sooritusvõimel on sellisest seisukohast lähtudes tähtsust omavalitsusõiguse riive õigustatuse, mitte aga omavalitsusvaldkonna ulatuse kindlaksmääramisel.³²

Üks ja sama küsimus (nt liiklussõlme või soojuselektrijaama planeerimine) võib aga üheaegselt kuuluda nii kohalikku, regionaalsesse kui ka üldriiklikku huvisfääri. Kaasaja elu ongi riigi eri tasanditel tihedalt põimunud ning peaaegu igal ühiskonnaelu valdkonnal on ka oma kohalik aspekt. Just selliste küsimusega seostub Eestis suhteliselt suur hulk Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendeid. Riigikohus on mitmes lahendis proovinud piiritleda, millised on kohalikele omavalitsustele riigi poolt seadusega pandud riiklikud kohustused ja millised on olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded.³³ Riigikohus on öelnud, et kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.³⁴ Riigikohus on selgitanud, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.³⁵ Riigikohus on viitega põhiseaduse §-le 16, 18 ja 14 öelnud, et kui mõni reguleerimist vajav valdkond on seotud ohuga elule või tervisele, siis vahetegu riigi- ja kohaliku elu küsimuste vahel pole määrav.³⁶ Kohtupraktikast tuleneb ka näiteid riiklike küsimuste osas, mille täitmisse omavalitsus sekkuda ei oleks tohtinud. See tähendab, et KOV ületas siinpuhul oma kompetentsipiire. Sellised näited on tervishoiu- ja alkoholipoliitika, piiriületamisega seotud küsimused, Narva linnas transiitliikluse korraldamine ning julgeolek (kaitsejõudude lasketiirudele ja laskepaikadele esitatavate nõuete kehtestamisel).

Kuivõrd mitmed küsimused on KOV ja riigi segapädevuses, näiteks hariduse valdkonna ja sotsiaalvaldkonna ülesanded jaotuvad eri tasandite vahel, on paratamatu, et võivad tekkida vaidlused pädevuste osas. Näiteks sotsiaalhoolekande valdkonna (või muu laiema valdkonna)

³⁰ V.Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid, *Juridica* 2002, 8, lk 523-531.

³¹ Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

³² V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8, lk 528.

³³ Vt näiteks RKPJKo nr 3-4-1-11-98; RKPJKo nr 3-4-1-2-00.

³⁴ Vt RKPJKo nr 3-4-1-4-07.

³⁵ Vt RKPJKo nr 3-4-1-11-98 ja uuesti RKPJKo nr 3-4-1-2-00.

³⁶ Vt RKPJKo nr 3-4-1-3-00.

puhul ei saa otsustada kogu valdkonna osas kokku, millise tasandi pädevusega on tegemist, vaid valdkonnasiseselt võivad ülesanded jaotuda erinevate osapoolte vahel.³⁷

Kohaliku ja riigielu küsimuse eristamine on komplitseeritud eelkõige siis, kui õiguskorras puudub selles osas vastav õigusnorm (-normid). Ekslik oleks eeldada, et kui põhiseaduse või seadusega pole vastavat küsimust kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvana ette nähtud, on aprioorsetlugu tegu riigielu küsimusega. Pigem on õige vastupidine: eksisteerib seadusega vääratav eeldus selle kohta, et sellistel juhtudel on tegu kohaliku elu küsimusega. Sellisele seisukoha omaksvõtule suunab muuhulgas subsidiaarsprintsip.

Niivõrd, kui pädevuste eristamine ülesannete diferentseerimise järgi on võimatu, tuleks piirjuhtumite korral vajadusel arvestada ka seda, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem. Kui ühe või teise institutsiooni pädevuse suhtes pole asjaomasuse ülekaalu võimalik kindlaks teha, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust ning seega kohaliku omavalitsuse üksusel küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise kompetentsi.³⁸ Sellise järelduseni jõudis ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 22. detsembri 1998. aasta kohtuotsuses,³⁹ milles märgitakse: „Põhiseadusest ja seadustest ei tulene, et mootorsõidukite Tallinna vanalinna sissesõidu piiramine on riigielu küsimus. Tallinna vanalinna muinsuskaitseala põhimääruse punktist 13 järeldub, et ka Vabariigi Valitsus pidas Tallinna vanalinnas mootorsõidukite liiklemise piiramist kohaliku elu küsimuseks, sest nimetatud sätte kohaselt kehtestab Tallinna Linnavalitsus kooskõlastatult Muinsuskaitseametiga autoliikluse piirangud Tallinna vanalinna muinsuskaitseala tuumikus. Seega on Tallinna vanalinna sissesõidu piiramine kohaliku elu küsimus, mida võib Tallinna Linnavolikogu otsustada vastava volitusnormita seaduses.“

Eespool on osundatud asjaolule, et kui kohustusliku omavalitsusliku ülesande täitmine on reguleeritud nii põhjalikult, et kohalikul omavalitsusel ei jää selle täitmise viisi ja laadi osas mingit otsustusõigust, võib KOV otsustuspädevuse taoline piirang praktikas tähendada seda, et konkreetne seadusest tulenev KOV täidetav ülesanne on olemuselt riiklik. Riiklike ülesannete täitmisel võib KOV-i kaalutusruum ja otsustuspädevus olla redutseeritud väga madalaks, praktiliselt nullini. St seadusandja on küllaltki täpselt ette kirjutanud ülesande sisu, täitmise viisi ja mahu. Kohaliku ja kohaliku omavalitsuse täidetava riikliku küsimuse eristamine ei lähtu siiski kitsalt vaid sellest, mil määral on keskvõim seadusega reguleerinud küsimuse lahendamise korda. Näiteks planeeringu koostamiseks ettenähtud menetlustoimingud on vägagi põhjalikult reguleeritud planeerimisseaduses ja ehitusseaduses. Sellele vaatamata ei ole tegemist riikliku elu küsimusega, kuivõrd vastavad õigusnormid on suunatud kohaliku elu korraldamisele.

Traditsioonilise pädevusjaotuse põhimõttest levinum on kasutada ülesande kuuluvuse hindamisel subsidiaarsuspõhimõtet.⁴⁰ Kohaliku omavalitsuse ülesannete hindamisel tuleb analüüsida, kas muu tasandi (eelkõige keskvõimu) sekkumine vastava küsimuse lahendamisesse on vajalik või mitte. Kui kohalik omavalitsus saab ülesandega ise hakkama ning riik sekkuma ei pea, on tegu pigem kohaliku elu küsimusega. Seetõttu tuleb vaadata, kas kohalikud omavalitsused on näiteks sobivad organid sotsiaalhoolekande korraldamiseks. Selleks tuleb kaaluda neid väärtusi, mida teenib sotsiaalhoolekande alaste ülesannete panek

³⁷ Näiteks välismaalt adopteerimine kui sotsiaalhoolekande alaliik on riiklik ülesanne.

³⁸ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8, lk 530.

³⁹ Asja nr 3-4-1-11-98.

⁴⁰ T. Annus, B. Aaviksoo. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. *Juridica ERI*, 2002, lk 44.

kohalikele omavalitustele, nende väärtustega, mida teenib ülesannete panek (või vähemalt finantseerimise panek) riigile.⁴¹

Alljärgnevalt on toodud näide, mis illustreerib ülesande KOV-le andmise võimalikke kaalutlusi. Kui sotsiaalhoolekande ülesanded (sh toimetulekutoetus) on täies ulatuses omavalitsuse käes (kuigi praegusel hetkel on need ülesanded pigem segapädevuses), järgib see avalikke huvisid järgmistel põhjustel:

a) Kohalikud omavalitsused omavad informatsiooni abivajajate kohta, samuti on abisaajal kõige mugavam just kohaliku omavalitsusega suhelda.

b) Kohalikud omavalitsused on motiveeritud tagama abi jõudmise tegelike abivajajateni, sest vastutus eelarve järgimise eest lasub kohalikel omavalitsustel endil. See teeb võimalikuks pettuste vältimise. Kui vastutus eelarve eest oleks kohalikul omavalitsusel, oleks tal ka otsene rahaline motivatsioon isiku reintegreerimiseks tööturuga, sest seeläbi väheneks koormus omavalitsuse eelarvele.

c) Puudus ei ole lihtsalt majanduslik termin, seda ei ole alati võimalik leevendada ainuüksi rahalist abi pakkudes. Puudus võib olla seotud ka pikemaajalise ühiskonnast võõrandumisega, õpitud abituse sündroomiga või näiteks alkoholi- ja narkoprobleemidega. Puuduse leevendamine nõuab igal üksikjuhul individuaalset lähenemist, tavaliselt erinevate sotsiaalteenuste osutamist, kusjuures olulist rolli mängivad preventiivsed meetmed. Selline integreeritud lähenemine on kõige sobivam juhul, kui abi andmise eest vastutab kohalik sotsiaaltöötaja koostöös teiste hoolekandega tegelevate kohalike institutsioonidega, sh kolmanda sektori organisatsioonidega.⁴²

Sotsiaalhoolekande kui riikliku ülesande kasuks räägivad järgmised argumendid:

a) Kohalikel omavalitsustel ei pruugi jätkuda vahendeid piisava sotsiaalhoolekande kindlustamiseks. Riigi finantsvõimalused on paremad ning seega on paremini tagatud rahaliste kohustuste täitmine. Kuigi kohalikud finantsvõimalused sõltuvad osaliselt kohalikest prioriteetidest, eksisteerib siiski teatud risk, et kohalikud omavalitsused satuvad finantsraskustesse. (Vastuargumendina taolisele käsitlusele võib lisada, et riigil on võimalik kujundada KOV-ide tulubaas selliselt, et KOV-d saaksid pandud ülesandega hakkama. Nt õpetajate palgatoetus.)

b) Kohalikele omavalitsustele suure pädevuse andmine võib viia Eesti eri paikkondades elavate inimeste erineva kohtlemiseni. Riik saaks tagada kõigile Eesti elanikele võrdse kohtlemise. (Vastuargumendina taolisele käsitlusele võib lisada, et samas ei muuda nn miinimumstandardid ülesannet otseselt riiklikuks. KOV-id on praktikas olnud väga huvitatud nt toimetuleku abiraha diferentseerimisest, määraes KOV kehtestatava korraga täiendava toetuse.)

c) Vaieldav on küsimus, kuivõrd toimetulekutoetuse maksmine siiski teiste sotsiaalteenustega seotud on. Soome ja Rootsi kogemus näitab, et koos tööpuuduse massilise kasvuga on kasvanud ka nende isikute arv, kes ei vaja sotsiaalteenuseid, vaid lihtsalt abi sissetulekute täiendamisel. Üha olulisemaks on muutunud rahaline aspekt kombineerituna tööturuteenustega. Kuna Eestis võib tuvastada sama probleemi ning arvestades seda, et tööturuteenused on riigi osutada ja riigi ülesandeks, võib arvata, et kohalikel omavalitsustel ei pruugi olla enamiku isikute abistamiseks mingeid märkimisväärseid võimalusi ning nad toimivad vaid raha väljamaksmise kohana. Seda ülesannet saaks aga täita sama hästi või isegi paremini riik, kuigi isiku vajaduste hindamise küsimuses on KOV-id paremini toime tulnud. Näiteks oleks mõeldav maksta toimetulekutoetusi sotsiaalse kaitse keskuste kaudu, mis tegelevad nii toimetuleku kui ka tööturu küsimustega.

Seega jätavad subsidiaarsuspõhimõttest tulenevad argumendid lahenduse mõnevõrra lahtiseks, kuigi otsuse tegemisel individuaalsete vajaduste ja võimaluste arvestamine on mõeldav vaid kohalikul tasemel.⁴³

Samamoodi ei ole ühest vastust küsimusele, kas sotsiaalabi andmine on tuletatav kohalikest kogukonnast. Kui tegemist on eelkõige puuduse leevendamisega ja integreeritud sotsiaalabiga, on ilmselgelt tegemist kohaliku elu küsimusega. Kui tegemist on abiga, mis on

⁴¹ Samas, lk 44.

⁴² Samas, lk 44.

⁴³ Samas, lk 44-45.

integreeritud tööturuteenuste osutamise, on ülesande võrsumine kohalikest kogukonnast ebaselgem.

Teiste riikide kogemustest torkab silma see, et sotsiaalhoolekande valdkonnas nähakse peamise vastutajana just kohalikke omavalitsusi. Eriti on see märgatav sotsiaalteenustega seonduvate küsimuste lahendamisel.⁴⁴ Riigil võivad tekkida otsesed hoolekandekohustused, kui tegemist ei ole enam tavapärase sotsiaalhoolekandega. Näiteks looduskatastroofi või muu erakorralise sündmuse tõttu peavarjuta jäänud inimesed vajavad abi nii suures ulatuses, mis tingib keskvoimu tegutsemise.⁴⁵

Otsuse langetamisel tuleb arvestada, et teatud sotsiaalabiga seonduvate küsimuste praktiline lahendamine on võimalik vaid kohalikul tasemel.

Küsimuses, kas tasuta hariduse andmine on pigem riikliku elu küsimus või kohaliku elu küsimus, on Riigikohus leidnud järgmist: „Põhiseaduse § 37 kohaselt on igäühel õigus haridusele. Samas paragrahvis sätestatakse, et hariduse kättesaadavaks tegemiseks peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvil õppeasutusi. Ka Haridusseaduse § 4 lg 1 kehtestab, et riik ja kohalik omavalitsus tagavad Eestis igäühe võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks õigusaktides ette nähtud tingimustel ja korras.

Haridusseaduse § 7 sätestab kohaliku omavalitsuse pädevuse hariduse andmisel. Nimetatud paragrahvi lõike 2 punkti 3 kohaselt on kohaliku omavalitsuse kohustus tagada oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majanduslik teenindamine ja finantseerimine. Seetõttu on halduspiirkonnas vajalikul arvil õppeasutuste ülal pidamise ja tasuta hariduse andmise kohustus eelkõige kohaliku elu küsimus.”⁴⁶ Seega arvestas Riigikohus suures osas seadusandja tehtud valikut ning luges ülesande kohaliku elu küsimuseks eelkõige seetõttu, et haridusseadus niimoodi ette nägi.

Ülesannete piiritlemisel on abiks ka tõlgendus, mille kohaselt KOV kohustused piirduvad üldtunnustatult vaid vastava KOV elanikega või piirkonnaga. Kui avalikke teenuseid pakutakse laiemale hulgale isikutele, st mitte vaid konkreetse KOV elanikele, siis võib ülesanne olla sisuliselt ka riiklik.

IV Kriteeriumid kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemiseks

Kuivõrd riiklike ülesannete arv, mida KOV-id täidavad, on mahuliselt väiksem kui KOV ülesanded (sh kohustuslikud KOV ülesanded), siis KOV-idele pandud riiklike ja omavalitsuslike ülesannete määratlemise puhul kasutatakse välistamismeetodit, st seadusega KOV-idele pandud ülesannete puhul peavad valdkonnaministeriumid hindama, kas on selliseid KOV täidetavaid ülesandeid, mis ei ole olemuselt omavalitsuslikud ehk siis on käsitletavad riiklike ülesannetena.

Ministeriumid ei pea ülesande raames analüüsima kõiki nende valitsemisala õigusaktidest tulenevaid KOV täidetavaid ülesandeid, vaid ainult neid ülesandeid, mille puhul on/tekib kahtlus nende olemuslikus kuulumises KOV pädevusse.

⁴⁴ Samas, lk 46.

⁴⁵ Samas, lk 47.

⁴⁶ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 18. juuni 2002 otsus nr 3-3-1-37-02.

Ülesande kohalikkuse väljaselgitamiseks saab kasutada erinevaid meetodeid. Alljärgnevalt on kajastatud erinevaid ja kombineeritavaid mudeleid (neid mudeleid on käsitletud põhjalikumalt lk 7-13, millest võib olla abi alljärgnevate küsimuste tõlgendamisel):

1. Kohaliku elu küsimuste määratlemine:

- 1.1. Kas seaduses on ülesanne sätestatud KOV olemuslikku pädevusse kuuluvana?
- 1.2. Kas tegemist on KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ülesandega, mille sisu on avatud eriseaduses?⁴⁷
- 1.3. Kas KOV täidab ülesannet piiritletult vaid konkreetse KOV territooriumil lähtudes vaid selle territooriumi elanikkonna huvidest?
- 1.4. Kas KOV konkreetse avaliku teenuse tarbijateks on vaid konkreetse KOV elanikud või kas ülesannet teostatakse kohalike elanike huvides?
- 1.5. Kas ülesande puhul on tuvastatav selle kohalik päritolu („kohalik juur“) ehk kas ülesanne on võrsunud kohalikust kogukonnast (kas on tuvastatav spetsiifiline seos vastava kohaga)? Kas sellele on osundatud vastava ülesande sätestanud seaduseelnõu seletuskirjas?
- 1.6. Kas KOV ülesandega seotud küsimused on KOV üksuse elanikele ühised ja mõjutavad inimeste kooselu kogukonnas?
- 1.7. Kas ülesannet on traditsiooniliselt ehk ajalooliselt täitnud KOV?
- 1.8. Kas KOV on arvestades subsidiaarsuspõhimõtet sobiv tasand ning piisavalt haldussuutlik konkreetset ülesannet omal vastutusel ja iseseisvalt täitma⁴⁸?
- 1.9. Kas seadusega on kirjutatud KOV-ile ette ülesande sisu, täitmise viis ja ulatus? Ehk kas KOV-le on ülesande täitmiseks jäetud otsustuspädevus ja kaalutusruum, sh kas KOV-ile on jäetud otsustusruumi, kuidas ülesannet täita?
- 1.10. Kas kohtupraktikas on ülesande kuuluvust käsitletud KOV-i olemuslikus pädevuses olevana?
- 1.11. Kas KOV ülesande täitmisega seonduv riiklik järelevalve hõlmab vaid KOV tegevuse õiguspärasust või on laiem?

2. KOV täidetavate riiklike ülesannete määratlemine

- 2.1. Kas seaduses on ülesanne sätestatud riigielu küsimusena?
- 2.2. Kas ülesannet rahastatakse täies mahus riigieelarvest⁴⁹?

⁴⁷ Sel juhul on eelduslikult tegemist KOV ülesandega. See ei ole aga absoluutne eeldus, kuna sotsiaalhoolekande valdkonnas täidetakse ka olemuselt riiklike ülesandeid.

⁴⁸ Siinjuures tuleks hinnata, milline on ülesande ulatus ja iseloom, kas selle ülesande sätestamine KOV pädevuses olevana tagab ülesande tõhusa ning säästliku täitmise. Muuhulgas tuleks vaadata, kas KOV-il on ülesande täitmiseks vajalik informatsioon kättesaadav, kas on olemas pädevad ametnikud, kas ülesande täitmiseks on piisavalt ressursi, kas KOV otsus mõjutab eelkõige kohalikku kogukonda, mitte territooriumil viibivaid isikuid laiemalt.

2.3. Kas ülesande täitmine toimub suuremal territooriumil kui asjaomane KOV ning ülesannet täidetakse suurema ringi elanikkonna huvides kui vaid selle territooriumi elanikkonna huvides?

2.4. Kas tegemist on erakorraliste asjaoludega (nt suurõnnetuste kahjude likvideerimine? Erakorraliste üleannete täitmise puhul võib olla tegemist riikliku ülesandega⁵⁰).

2.5. Kas konkreetse avaliku teenuse tarbijateks on suurem isikute ring kui konkreetse KOV elanikud?

2.6. Kas ülesannet on traditsiooniliselt ehk ajalooliselt täitnud riik?

2.7. Kas ülesande täitmiseks on riigi tasand sobivaim⁵¹?

2.8. Kas KOV-ile on seadusega ette kirjutatud ülesande sisu, täitmise viis ja ulatus selliselt, et KOV otsustuspädevus ja kaalutlusruum on praktiliselt olematu?⁵²

2.9. Kas kohtupraktikas on ülesande kuuluvust käsitletud riigi pädevuses olevana?

2.10. Kas KOV ülesande täitmisega seonduv riiklik järelevalve on laiem KOV tegevuse õiguspärasusest, hõlmates ka KOV tegevuse eesmärgipärasuse kontrolli?

3. Valdcondades, kus ei ole ülesande sisust selge selle kuulumine kohaliku elu küsimuste või riigielu küsimuste hulka, tuleks lähtuda järgnevast:

Piirijuhtumite korral tuleks arvestada, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem. Kui ühe või teise institutsiooni pädevuse suhtes pole asjaomasuse ülekaalu võimalik kindlaks teha, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust ning seega KOV üksusel küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise kompetentsi. Ehk teisipidi öeldes, kui ülesande kohalikkust ei tuvastata, siis on tegemist riikliku ülesandega (kahtluse korral on tegemist KOV ülesandega).

Arvestada tuleb ülesande iseloomust ja ülesande täitmiseks vajalikest tegevuste ja toimingute kogumist tulenevat „optimaalset“ haldusüksuse (riik, KOV) või haldusasutuse suurust. Selle põhjal arvestatakse kui suurele isikute ringile ülesanne suunatud on ja seeläbi tehakse järeldus, kas ülesanne tuleb täita kohaliku omavalitsuse või riigi poolt.

⁴⁹ Kui eriseaduses puudub viide riigipoolsele kohustuslikule kaasrahastamisele, tuleks üldjuhul eeldada, et tegemist on kohaliku omavalitsuse ülesandega. Ehk kui KOV peab ülesande täitmiseks tegema lisakulutusi, siis ei ole tõenäoliselt tegemist KOV täidetava riikliku ülesandega.

⁵⁰ Erakorraliseks ülesandeks ei peaks siinjuures lugema ülesandeid, mille täitmine tuleneb KOV olemuslikust pädevusest, kuid mille maht on erakorraline. Nt lumekoristus kohalike teedelt.

⁵¹ Siinkohal tuleb arvestades riigi suutlikkust konkreetset ülesannet täita lähtudes riigi ametnikkonna kompetentsusest ja informatsioonist antud valdkonnas, ülesande riigi poolt täitmise tõhususest. Ülesande täitmiseks peavad olema riigi poolt garanteeritud piisavad ressursid, ülesande riigi poolt täitmine peab tagama vahendite säästlikuma kasutamise.

⁵² Kui KOV-il sisuliselt puudub võimalus otsustada, kuidas ta ülesannet täidab, siis on pigem tegemist riikliku ülesandega. Tuleks ka vaadata, kas KOV-il on ülesandega seonduvate kulude maht võimalik mõjutada või mitte (nt võivad kulude tegemise mahud olla üheselt sätestatud õigusaktides, nt toetuste väljamaksmine, mis juhul KOV-il iseseisvat otsustuspädevust ei ole ning seetõttu võib olla tegemist riikliku ülesandega.

Tuleb arvestada halduskandjate erinevat finants- ja haldusvõimekust. Riik peaks tagama ülesande täitmise, kui KOV sellega toime ei tule. Siinjuures tuleks vaadata, kas riik peaks täitma vastavat ülesannet ajutiselt ja osaliselt või pidevalt ja tervikuna.

Kui eelnevatest piiritlemisviisidest ei ole abi, tuleks pöörduda ülesande traditsioonilise kuuluvuse määramise poole ning vaadelda, millise haldusekandja kompetentsi ülesande lahendamine traditsiooniliselt kuulunud on ja millised on olnud ajaloolised suundumused.

Tuleb arvestada, et nn hallis alas olevate ülesannete määramine riiklikuna ja selle tulemusena ülesande täitmiseks mõeldud vahendite eristamine riigieelarves võib vähendada kohaliku omavalitsuse võimalusi ja motivatsiooni hoida vahendeid kokku ja kasutada riigieelarvest eraldatud vahendeid optimaalselt (sihtotstarbeliselt, säästlikult ja efektiivselt). Kui hilisemate analüüside käigus selgub, et ülesande määramine antud juhul KOV täidetava riikliku ülesandena ei suuda tagada riigieelarvest eraldatud vahendite optimaalset kasutust, siis tuleb ülesanne ümber hinnata pigem olemuslikuks KOV ülesandeks. Tuleb silmas pidada, et ülesande määramine KOV olemusliku ülesandena või KOV täidetava riikliku ülesandena peab lähtuma sealjuures vajadusest tagada vahendite säästlik ja efektiivne kasutus.

Kokkuvõtlikult saab tuvastada riiklikud KOV täidetavad ülesanded läbi üksikjuhtumile orienteeritud hindamise, kus jäetakse ebaolulised asjaolud kõrvale, hinnates ülesande kohalikkust faktiliste kriteeriumide alusel, arvestades nõudmisi ülesande korrakohasele täitmisele.

Olivia Taluste
Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik
3. mai 2010

Näited võimalikest KOV täidetavatest riiklikest kohustustest

1. Omanikelt äravõetud loomade pidamine (Loomakaitseseaduse § 64)

KOV-i seadusjärgne kohustus

Järelevalveametnik võtab väärkoheldud looma(d) omanikult ja annab need KOV-ile ülalpidamisele seniks kuni loom on võõrandatud uuele omanikule või hukatud. Reguleerimine kehtib nii eraisikutelt kui juriidiliselt isikutelt ära võetud loomade suhtes.

Ei ole tegemist seadusjärgse olemusliku KOV ülesandega, seaduses ei loeta seda ka otseselt riiklikuks ülesandeks. Tegemist ei ole otseselt ka KOKS §-st 6 tõusetuva ülesandega.

Loomakaitseseaduse § 64 lg 2 sätestab üheselt, et loomaomanikult äravõetud looma annab järelevalveametnik üle kohaliku omavalitsuse üksusele, kes rakendab looma pidamiseks asendustäitmist asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Seega ülesande täitmiseks (kuidas täita) ei ole KOV-ile jäetud otsustuspädevust. Seaduses ei ole sätestatud järelevalvetoiminguid KOV tegevuse üle konkreetsel juhul.

Kuidas kohustus KOV-ile tekib?

Kohustus tekib KOV-ile nende tavapärase ülesannete väliselt ja riigiasutuse järelevalveametniku otsuse tulemusel. KOV-il puudub igasugune kaalutusõigus, kas ülesannet täita või mitte ja täidab ülesannet asendustäitmise reeglite kohaselt. KOV ei saa loomade ülalpidamise kohustust kellelegi teisele panna ja peab kulud kandma. Kohustus langeb ära, kui loom hukatakse või antakse üle uuele omanikule. Ära langemise asjaolu tekib siis, kui omanik võõrandab/hukkab looma või teeb seda järelevalveametnik. KOV ei saa mõjutada asjaolude äralangemist.

Otseselt ei ole küsimus tõusetunud kohalikest kogukonnast, funktsiooni täitmine ei vaja kohalike elanike või huvide tundmist. Ajalooliselt ei ole küsimus olnud KOV pädevuses.

Kelle huvides on loomakaitseseaduse korraldamine?

Territoriaalsest aspektist lähtuvalt on eraisikutelt äravõetud loomade pidamise küsimus KOV kompetentsis.

Eraisiku loomade (kasside/koerte) heaperemehelik pidamine võib olla KOV-ide huvides, et ära hoida nt näljaste loomade hulkuma minemine (ülesannet teostatakse kohalike elanike huvides) ja nälgja surnud loomade korjaste sattumine metsa (üldine heakord). Samuti reguleerivad KOV-id koduloomade pidamise nõudeid oma piirkonnas. Samas ärilistel kaalutlustel peetavate loomade ülalpidamise panemine KOV-idele on küsitav, sest äriettevõtete tegevus ületab üldjuhul omavalitsuste piire. Lisaks mängib rolli see, et KOV-i ametnikel puudub kompetents loomadega tegeleva äriettevõtte juhtimiseks. Siin prevaleerib riiklik huvi kogukonna huvi üle. Ülesande (ärilistel kaalutlustel peetavate loomade ülalpidamise kohustus) täitmine ei anna efektiivset tulemust just kohalikul tasemel.

Kuidas kantakse ülesandega seotud kulud?

KOV-i poolt loomade pidamiseks tehtud asendustäitmise kulud kaetakse täitemenetluse korras. KOV võib taotleda Vabariigi Valitsuse kaudu laenu avalike ülesannete täitmiseks, mida rahastatakse riigieelarvest (laenu võtmisega seoses ei vähendata kohaliku omavalitsuse üksusele eelarvete tasandusfondist tehtavaid väljamakseid). Lisaks loomade võõrandamisest saadud tuluga kaetakse KOV-ide kulu. Eraomanike üksikute loomade puhul on selline korraldus mõeldav. Korraldus näeb eelkõige ette, et KOV teeb kulud ära, mis hiljem nõuab kompenseeritakse omaniku rahakoti arvelt. Näiteks loomafarmi ülalpidamise korral tekib KOV-il kindlasti raskusi loomade söötmise kulude katmisega, mistõttu seda ülesannet peaks rahastama riigieelarvest.

KOV on tänu küsimuse territoriaalsusele sobiv tasand eraisikutest loomaomanike looma pidamise küsimust lahendama. Kuna juriidiliselt isikult ära võetud loomade ülalpidamise ülesanne on n-ö erakorralise iseloomuga, siis selle rahastamiseks ei pruugi KOV-l piisavalt vahendeid olla.

Kohtupraktikas konkreetset kaasust Siseministeeriumile teadaolevalt ei ole olnud, mistõttu ei ole võimalik tugineda konstitutsioonikohtu tõlgendusele küsimuse olemuslikust kuuluvusest riigi või KOV kompetentsi.

Kokkuvõtvalt saab antud kaasuse pinnalt öelda, et kuna ülesande täitmise viis, sisu ja ulatus on seadusandja poolt täpselt ette kirjutatud (ka eraisikult looma äravõtmise järgne ülalpidamine), siis KOV-i iseseisev otsustuspädevus on praktiliselt olematu, mis räägib KOV täidetava riikliku ülesande kasuks. Selgeid riiklikke tunnuseid kannab juriidilisest isikust loomaomanikult äravõetud looma ülalpidamise ülesande erakorraline iseloom ning see, et ülesanne ei kuulu KOKS § 6 järgi KOV n-ö tuumikpädevuse ülesannete ringi.

2. Omasteta või avalikus kohas leitud surnu vedamise kulud (Surma põhjuste tuvastamise seaduse § 30 lõige 5)

KOV-i seadusjärgne kohustus

Omasteta või avalikust kohast leitud surnu, kelle kohta puudub rahvastikuregistris elukoha aadress, vedamise korraldab KOV. Seega on KOV korraldada ka taoliste surnute vedu, kes ei olnud rahvastikuregistri järgi asjaomase KOV-i elanikud. Ülesanne on n-ö erakorralise iseloomuga, ei teeni vaid konkreetse KOV-i elanike huve. Heakorra tagamine on KOV ülesanne, mistõttu ülesande täitmisel on siiski kohalik juur ning ka ajalooliselt on heakorra tagamine olnud KOV ülesandeks.

Ei ole tegemist seadusjärgse olemusliku KOV ülesandega, seaduses ei loeta seda ka otseselt riiklikuks ülesandeks. KOKS § 6 lõike 1 järgi on KOV üheks ülesandeks korraldada oma territooriumil heakorda, mille alla tinglikult saab lugeda ka avalikust kohast leitud surnu toimetamise surnukuuri.

KOV allub siinkohal üldisele maavanema järelevalvele VVS § 85 lõike 1 tähenduses.

Kohtupraktikat konkreetse ülesande olemusliku kuulumise osas ei ole.

Kuidas kohustus KOV-ile tekib?

KOV korraldab surma põhjuste tuvastamise seaduse § 30 lõike 5 ja siseministri 13. juuni 2006. a määruse nr 37 „Riigieelarvest kohalikule omavalitsusele surnu vedamise kulude hüvitamise kord“ alusel surnu veo leidmiskohalt surnukuuri (praktiliselt sõlmitakse selleks leping matusebürooga või vedu politseiga). Surnu vedamisega seotud kulutuste hüvitise saamiseks esitab surnu vedamise korraldamisega kulutused katnud kohaliku omavalitsuse üksus kirjaliku taotluse oma asukohajärgsele maavalitsusele, kes kontrollib saadud andmete põhjal surnu äraveoga seotud kulude põhjendatust ja otstarbekust. Taotlus edastatakse Siseministeriumile. Nõuetele vastava ja põhjendatud taotluse korral hüvitatakse surnu vedamise kulud vastavale kohaliku omavalitsuse üksusele hiljemalt 15. märtsiks Siseministeriumi eelarvest. KOV-il otsustus- ega kaalutusruumi ülesande täitmisel ei ole. KOV-i otsustada on oma pädevuse piires vaid see, millistes rahalistes mahtudes vedajaga kokku leppida.

Kelle huvides on surnu vedamise korraldamine?

Avalik huvi. KOV kohustuseks on tagada heakord KOV territooriumil.

Kuidas kantakse ülesandega seotud kulud?

Kui omasteta või avalikus kohas leitud surnu kohta puudub rahvastikuregistris elukoha aadress, siis surnu vedamise kulud hüvitatakse kohalikule omavalitsusele täies mahus riigieelarvest siseministri poolt kehtestatud korras. KOV taotleb kantud kulutuste hüvitamist vastavalt vedajaga sõlmitud lepingu osundatud tegelikele mahtudele.

Kuna ülesanne on KOV-i jaoks erakorralise iseloomuga, st KOV ei täida ülesannet vaid oma rahvastikuregistrijärgsete surnute osas, ning KOV otsustuspädevus on oluliselt kitsendatud, siis on tegemist pigem riikliku küsimusega ning KOV ei peaks seda omal vastutusel (sh ülesannet ise rahastades) ja iseseisvalt täitma.