

45. ISTUNGJÄRK

Aruanne
CPL(2023)45-03 lõplik
25. oktoober 2023

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta rakendamise seire

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Kohustuste ja Ülesannete täitmise järgimise komitee
(seirekomitee)

Raportöörid:¹ Harald BERGMANN, Holland (L, ILDG)
Sören SCHUMACHER, Saksamaa (R, SOC/G/PD)

Soovitus 496 (2023).....	2
Selgitav memorandum	4

Kokkuvõte

Tegemist on 4. aruandega, kus hinnatakse Harta rakendamist Eestis.

Raportööride järelduseks on, et riigi kohalike omavalitsuste süsteem toimib hästi ja et Harta kohustused on üldiselt täidetud.

Raportöörid märgivad rahuldusega 2017. aasta territooriumi haldusreformi positiivset mõju. Delegatsioon märgib ära ka suureneva uute tehnoloogiate kasutamise haldus- ja demokraatlike eesmärkidel, mis tekitab kodanike jaoks rohkem osalemise võimalusi. Delegatsioon hindab positiivselt Eesti Linnade ja Valdade Liidu kasvavat tunnustamist alates Liidu asutamisest 2018ndal aastal. Lisaks rõhutavad raportöörid valdkonnaga tegeleva Ministeeriumi loomist, kelle vastutusalas on kohalike omavalitsuste küsimused.

Sellel põhjal esitatakse aruandes mõned teemad, mis vääriwad eritähelepanu. Nimelt jätkuv mitmeti tõlgendatavus, mis puudutab pädevuste jaotust; pädevuste edasiandmised, millega alati ei kaasne vajalikud rahalised ressursid; tasandusfondi ebapiisavus, tasandusvalemite mittesobivus ja puudused konsulteerimismehhanismides selle seadusandluse teemal, mis otseselt puudutab kohalike omavalitsuste osapooli. Lisaks esineb kohalike omavalitsuste sõltuvus riigi rahastamisest, et täita oma kohustusi ja üksnes piiratud võimalused kohalikele omavalitsustele tekitada ise endale ressursse.

Sellepärast soovitatakse Eestil uuesti üle vaadata kohalike ja üleriikliku tasandi ülesannete ja pädevuste jaotust puudutav seadusandlus, et eraldada kohalikele omavalitsustele sellised rahalised ressursid, mis oleks samas mõõdus nende vastutusaladega ning suurendada kohalike omavalitsuste jaoks võimalusi ise endale ressursse tekitada, lubades neil sisse viia täiendavaid kohalikke makse. Lisaks soovitab delegatsioon uuesti üle vaadata ka konsulteerimismehhanismid, et tagada tegelik, õigeaegne ja mõttekas konsulteerimine kohalike ametivõimudega. Täiendavalt soovitatakse Eestil suurendada tasandusfondi suunatud ressursse ning uuesti üle vaadata nende laialijaotuse kriteeriumid.

1. L: Kohalike omavalitsuste koda / R: Regioonide koda.
EPP/CCE: Euroopa Rahvapartei Fraktsioon Kongressil.
SOC/G/PD: Sotsialistide, Roheliste ja Progressiivsete Demokraatide Fraktsioon.
ILDG: Sõltumatute Liberaalide ja Demokraatide Fraktsioon.
ECR: Euroopa Konservatiivide ja Reformistide Fraktsioon.
NR: Liikmed, kes ei kuulu ühtegi Kongressi fraktsioonidest.

SOOVITUS 496 (2023)²

1. Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress viitab järgnevale:

- a. Artikkel 2, lõige 1.b Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi Hartast, mis on lisa Põhikirjajärgsest Resolutsioonist CM/Res(2020)1, mis käsitleb Kongressi ja sätestab, et üks Kongressi eesmärkidest on "esitada ettepanekuid Ministrite Komiteele, et edendada kohalikku ja piirkondlikku demokraatiat";
- b. Artikkel 1, lõige 3 Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi Hartast, mis on lisa Põhikirjajärgsest Resolutsioonist CM/Res(2020)1, mis käsitleb Kongressi ja sätestab, et "Kongress koostab korrapäraselt riik riigi kaupa aruandeid olukorra kohta kohaliku ja piirkondliku demokraatia vallas kõikides liikmesriikides ja nendes riikides, kes on taotlenud Euroopa Nõukoguga liitumist. Kongress tagab, et on olemas tegelik Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta rakendamine";
- c. Kongressi Kodukorra Peatükk XVIII seiretööde läbiviimise korraldamiseks;
- d. Kaasajastatud Kommentaar Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta selgitava aruande kohta, kommentaari võttis vastu Kongressi Põhikirjajärgne Foorum 7. detsembril 2020;
- e. Kongressi prioriteedid ajavahemikuks 2021-2026, eriti prioriteet 6b, mis käsitleb esindusdemokraatia ja kodanikuosaluse kvaliteeti;
- f. Jätksuutliku Arengu Eesmärgid (SDG) ÜRO Jätksuutliku Arengu Agendas 2030, eriti Eesmärk 11 jätkusuutlike linnade ja kogukondade kohta ning Eesmärk 16 rahu, õiguse ja tugevate institutsioonide kohta;
- g. Kodanikuosaluse suunised poliitiliste otsuste tegemisel, mis võeti vastu Ministrite Komitee poolt 27. septembril;
- h. Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele CM/Rec(2018)4 kodanike osaluse kohta kohalikus avalikus elus, soovitus võeti vastu 21. märtsil 2018;
- i. Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele CM/Rec(2019)3 kohalike omavalitsuste tegevuse järelevalve kohta, soovitus võeti vastu 4. aprillil 2019;
- j. eelnev Kongressi Soovitus Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta seire kohta Eestis [[Soovitus 401\(2017\)](#)];
- k. selgitav memorandum Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta seire kohta Eestis.

2. Kongress märgib järgnevat:

- a. Eesti liitus Euroopa Nõukoguga 14. mail 1993ndal aastal, kirjutas alla Euroopa Kohalike Omavalitsuste Hartale (ETS nr. 122, järgnevalt "Harta") 4. novembril 1993 ja ratifitseeris Harta 16. detsembril 1994. Eesti kirjutas alla ka Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta lisaprotokollile õiguste kohta osaleda kohaliku omavalitsuse tegevustes (CETS nr. 207) 16. Novembril 2009 ja ratifitseeris lisaprotokollil 20. aprillil 2011;
- b. Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Kohustuste ja Ülesannete täitmise järgimise komitee (seirekomitee) otsustas uurida kohaliku ja piirkondliku demokraatia olukorda Eestis just Harta valguses. Seirekomitee andis ülesandeks Harald Bergmann'ile Hollandist (L, ILDG) ja Sören Schumacher'ile Saksamaalt (R, SOC/G/PD) koostada ja esitada Kongressile aruanne Harta rakendamise kohta Eestis. Delegatsiooni abistas Dr Bríd Quinn, Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Sõltumatute Ekspertide rühmast ja Kongressi Sekretariaat;

² Läbi arutatud Kohalike Omavalitsuste Koja poolt 45. Istungjärgul 25. oktoobril 2023 ja vastu võetud Kongressi poolt 25. oktoobril 2023 (vt. dokumenti CPL (2023)45-03, selgitav memorandum), raportöörid: Harald BERGMANN, Holland (L, ILDG) ja Sören SCHUMACHER, Saksamaa (R, SOC/G/PD).

c. seirelähetus toimus 18.-20. aprill 2023. Kongressi delegatsioon kohtus eri institutsioonide esindajatega valitsuse kõikidel tasanditel. Kaugseire üksikasjalik kava on lisatud selgitavale memorandumile;

d. kaasraportöörid soovivad tänada Eesti Alalist Esindust Euroopa Nõukogu juures ning kõiki neid, kellega toimus mõttevahetus nende kohtumiste jooksul.

3. Kongress märgib rahuloluga järgnevat:

a. 2017. aasta territoriaalse haldusreformi üldiselt positiivne korralduslik mõju, nii et hetkel toimib 79 kohalikku omavalitsust eelneva 213 asemel;

b. tehnoloogia suurenev kasutamine nii haldus- kui ka demokraatlikel eesmärkidel. Eesti kodanikel on nüüd suuremad võimalused osaleda ning kergem ja ühtlasem juurdepääs teenustele ning teabele e-teenuste, e-osaluse ja e-kaasamise tegevuste kaudu, mis on kõrgeltarenenud ning toimivalt rakendatud Eesti kohalike omavalitsuste valdkonnas;

c. suurenev roll ja kasvav tunnustamine äsjaloodud Eesti Linnade ja Omavalitsuste Liidule (mis on olemas alates aastast 2018), millel on arengut soodustav roll kohalike omavalitsuste hulgas ning riigi tasandil oluline esindus- ja nõuandev roll;

d. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi loomine, kus tegeletakse riigi kohalike omavalitsustega.

4. Kongress väljendab muret järgmistel teemadel:

a. mitmetitõlgendatavuse jätkumine pädevuste jaotuse alal kohalike ja riigiasutuste vahel;

b. pädevuste üleandmisega ei käi alati kaasas taoliste vastutustega kooskõlas rahalised ressursid;

c. kohalike omavalitsuste jätkuv sõltuvus riigi toetustest, et täita kohalike omavalitsuste kohustusi ning nende piiratud võimalused ise endale ressursse hankida;

d. tasandusfondi ebapiisavus ning tasandusvalemite ebasobivus;

e. konsulteerimisprotsessi puudused, mis piiravad kohalike omavalitsuste osapoolte panust ja mõju nende seadustele ja otsustele, mis neid otseselt mõjutavad.

5. Eeltoodu valguses taotleb Kongress, et Ministrite Komitee kutsuks Eesti ametivõime üles järgnevak:

a. uuesti üle vaadata, koostöös kohalike omavalitsustega, seadusandlus ülesannete ja funktsioonide jaotuse kohta kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel;

b. eraldada kohalikele omavalitsustele rahalised ressursid, mis oleks samas määrdus nagu nende antud vastutusalad, mis võimaldaks kohalikel omavalitsustel oma funktsioone täielikult teostada;

c. suurendada kohalike omavalitsuste võimalusi ise endale ressursse hankida, lubades neil sisse viia täiendavaid kohalikke makse;

d. suurendada tasandusfondile eraldatavaid rahalisi ressursse ja uuesti üle vaadata rahade jaotuse kriteeriumid, et arvesse võtta kohalike omavalitsuste erinevaid eraldisi ning potentsiaale, et tagada tasandusmehhanismide tõhusust, et erinevusi vähendada;

e. uuesti üle vaadata olemasolevad konsulteerimismehhanismid, et võimaldada toimiv, õigeaegne ja mõttekas konsulteerimine kohalike ametivõimudega kõikides küsimustes, mis neid otseselt puudutavad.

6. Kongress kutsub Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteed ja Parlamentaarassambleed üles, et nad võtaks oma töös seoses selle liikmesriigiga arvesse käesolevat soovitus Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta seire kohta Eestis ja sellele lisatud selgitavat memorandumit.

SELGITAV MEMORANDUM

Sisukord:

1.	SISSEJUHATUS: LÄHETUSE EESMÄRK JA ULATUS, TINGIMUSED	5
2.	SISERIIKLIK JA RAHVUSVAHELINE NORMIDE RAAMISTIK	Error! Bookmark not defined.
2.1	Kohalike omavalitsuste süsteem (põhiseaduslik ja seadusandlik raamistik, reformid)	Error! Bookmark not defined.
2.2	Pealinna seisund	Error! Bookmark not defined.
2.3	Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta õiguslik seisund	Error! Bookmark not defined.
2.4	Kongressi eelnevad aruanded ja soovitused	Error! Bookmark not defined.
3.	KOHUSTUSTE JA ÜLESANNETE TÄITMINE: KOHALIKU DEMOKRAATIA OLUKORRA ANALÜÜS HARTA ALUSEL (ARTIKLITE KAUPA)	Error! Bookmark not defined.
3.1	Artikkel 2 – Kohalike omavalitsuste põhiseaduslik ja seadusandlik alus	8
3.2	Artikkel 3 – Kohaliku omavalitsuse mõiste	9
3.3	Artikkel 4 – Kohaliku omavalitsuse reguleerimisala	12
3.4	Artikkel 5 – Kohaliku omavalitsuse piiride kaitsmine	16
3.5	Artikkel 6 – Asjakohased haldusstruktuurid ja vastutusala	17
3.6	Artikkel 7 – Millistel tingimustel teostatakse vastutusalasid kohalikul tasandil	19
3.7	Artikkel 8 – Kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatav haldusjärelevalve	21
3.8	Artikkel 9 – Rahalised ressursid	22
3.9	Artikkel 10 – Kohalike omavalitsuste ühinemisõigus	30
3.10	Artikkel 11 – Kohalike omavalitsuste õiguslik kaitse	32
4.	MUUD KÜSIMUSED, MIS ON SEOTUD KOHALIKE JA PIIRKONDLIKE OMAVALITSUSTE TOIMIMISEGA	33
5.	KOHALIKE OMAVALITSUSTE TEGEVUSTES OSALEMISE ÕIGUSE HARTA LISAPROTOKOLL	Error! Bookmark not defined.
6.	JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	Error! Bookmark not defined.
	LISA – Kongressi poolse Eesti kohta teostatud seire kava (18.-20. aprillil 2023)	38

1. SISSEJUHATUS: LÄHETUSE EESMÄRK JA ULATUS, TINGIMUSED

1. Vastavalt Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi Hartale (edaspidi "Kongress"), selle Artiklile 1, lõikele 3, mis on lisatud Põhikirjajärgsesse Resolutsiooni CM/Res (2020)1, koostab Kongress korrapäraselt aruandeid kohaliku ja piirkondliku demokraatia olukorra kohta kõikides Euroopa Nõukogu liikmesriikides. Kongressi seirelähetusel on üldine eesmärk tagada, et liikmesriikide poolt endale võetud kohustused Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta ratifitseerimisega (edaspidi "Harta", ETS nr. 122) on täielikult arvestatud.

2. Eesti Vabariik liitus Euroopa Nõukoguga 14. mail 1993. Eesti kirjutas Hartale alla 4. novembril 1993 ja seejärel ratifitseeris Harta 16. detsembril 1994. Harta jõustus 1. aprillil 1995ndal aastal. Eesti ei ole deponeerinud ühtegi reservatsiooni ega avaldust seoses Hartaga.

3. 16. novembril 2009 kirjutas Eesti alla ka Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta lisaprotokollile õiguse kohta osaleda kohalike omavalitsuste tegemistes (CETS nr. 207), mille Eesti ratifitseeris 20. aprillil 2011. Nimetatud protokoll jõustus 1. juunil 2012.

4. Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Kohustuste ja Ülesannete liikmesriikide poolse täitmise järgimise komitee (edaspidi seirekomitee) otsustas uurida kohaliku demokraatia olukorda Eestis Harta valguses. Komitee nimetas Harald Bergmann'i Hollandist (L, ILDG) ja Sören Schumacher'i Saksamaalt (R, SOC/G/PD), et täita ülesannet koostada ning esitada Kongressile aruanne Harta rakendamise kohta Eestis. Neid abistas Dr Bríd Quinn, Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Sõltumatute Ekspertide rühma liige (Iirimaa) ja Seirekomitee sekretariaat.

5. Seirelähetus toimus 18.-20. aprillil 2023. Kongressi delegatsioon kohtus erinevate institutsioonide esindajatega kõikidelt valitsustasanditelt. Kaugseire üksikasjalik kava on lisatud selgitavale memorandumile.

6. Kaasraportöörid soovivad tänada Eesti Alalist Esindust Euroopa Nõukogu juures ning kõiki neid, kellega toimus mõttevahetus nende kohtumiste jooksul.

7. Vastavalt Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi kodukorra reeglile 88.3 saadeti esialgne aruande kava 31. mail 2023 kõikidele kaasvestlejatele, kellega oldi kohtunud lähetusel käigus, et nad esitaks omapoolsed kommentaarid ning võimalikud kohandused või parandused (edaspidi "konsulteerimismenetlus"). Käesolev aruanne põhineb laekunud kommentaaridel, mida kaasraportöörid arvestasid enne aruande esitamist Seirekomiteele heakskiitmiseks.

2. SISERIIKLIK JA RAHVUSVAHELINE NORMIDE RAAMISTIK

8. Eesti Vabariik on ühetasandiline vabariik. Eesti taasiseseisvus 20. augustil 1991. aastal, paar kuud enne Nõukogude Liidu kokkuvarisemist. Riigikogu on seadusandlik kogu, mille 101 liiget on valitud kodanike poolt iga nelja aasta tagant vabadel üldistel valimistel. Riigipea on President, kellel on piiratud volitused ja kes täidab esindusfunktsiooni ning teostab tasakaalustavat rolli parlamendiga. Eesti Presidendi valib Riigikogu ning ta peab saavutama kahe kolmandiku enamushääled Riigikogu liikmete hulgas. Kui Riigikogu ei vali Presidendi isegi kolmandas valimisvoorus, siis kutsub Riigikogu Esimees kokku valimiskogu, kuhu kuuluvad Riigikogu liikmed ning kohalike omavalitsuste esindajad (Põhiseaduse Artikkel 79). Täitevvõim kuulub valitsusele, kuhu kuulub peaminister ja 12 ministrit. Õigusala reguleerib Põhiseaduse Artikkel 148. Riigikohus on samaaegselt kõikide õigusaktide põhiseadusliku järelevalve kohus. Maakonnakohtud ja halduskohtud on esimese astme kohtud ning ringkonnakohtud on teise astme kohtud.

9. Eesti territoorium on 45 340 ruutkilomeetrit ja elanikkond 1,365,884 inimest (2023),³ mis moodustab 0.1-0.4% juurdekasvu aastas ajavahemikul 2015-2021, millega on lõpetatud eelnev langustrend ja see on oluline.

10. Eelmised Riigikogu valimised toimusid 5. märtsil 2023 hääletamisega Eesti 12.-s valimisringkonnas. Alates 2019. a. valimistest oli aset leidnud terve rida muudatusi valitsuses, valimiste järgselt moodustas Keskerakond tookord valitsuse, mida juhtis Jüri Ratas, kellest sai peaminister. Tema

3 <https://www.stat.ee/en/find-statistics/statistics-theme/population>

valitsus langes 2021. a. jaanuaris pärast korruptsiooniga seotud uurimist. Seejärel moodustas Reformierakonna juht Kaja Kallas koalitsioonivalitsuse koos Keskerakonnaga, kuid see kooslus lagunes 2022. a. juunis. Seejärel moodustas Kallas uue koalitsiooni Isamaa erakonnaga ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonnaga ning jäi jätkuvalt peaministriks. Liberaalne Reformierakond, mida juhtis selleaegne peaminister, sai 2023. a. valimistel selgeks võitjaks, kogudes 31.24% hääli ning saades 37 kohta Riigikogu 101st kohast. 10. aprillil 2023 kirjutas Kallas alla koalitsioonileppele kesk-parempoolse Reformierakonna, keske Eesti 200 Erakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna vahel. Eelmisest valitsusajast jäi ametisse seitse ministrit ning Kaja Kallas on jätkuvalt peaminister. Sellegipoolest esines muid olulisi muudatusi. Ministreid on nüüd 13, peaminister kaasa arvatud, seega kaks ministrit vähem kui eelmise valitsuse koosseisus. Kohalike omavalitsuste jaoks on eriti huvipakkuv see asjaolu, et suveks 2023⁴ moodustatakse Ministreerium, mille vastutusalas on piirkondlikud ja põllumajanduslikud küsimused. Eelnevad valitsused olid suurendanud peretoetusi ning kulutusi riigikaitsele ning haridusele, samuti suurendanud maksuvaba miinimumi piirimäära⁵, seega on uuel valitsusel tõsised rahalised väljakutsed, mis loomulikult mõjutavad ka kohalikke omavalitsusi.

2.1 Kohalike omavalitsuste süsteem (põhiseaduslik ja seadusandlik raamistik, reformid)

11. Peatselt pärast taasiseseisvumist moodustas Põhiseaduslik assamblee (1991-1992) töörühma, et koostada kohalikke omavalitsusi reguleeriva peatüki kavand. Seejärel defineeriti need Eesti Põhiseaduse sätted, mis on seotud kohalike omavalitsustega, sellisel viisil, mis on vastavuses Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta põhimõtetega (ECLSG).⁶ 1993ndal aastal kirjeldasid Nummela ja Ryyänen Eesti Põhiseadust kui Harta põhimõtete eeskuju.⁷

12. Eesti põhiseaduse peatükiga XIV tagatakse kohalike omavalitsuste seisund ning kinnitatakse nende piirid ning rahaline autonoomia. Põhiseaduse § 154-s on sätestatud, et "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". Nimetatud Peatükis täpsustatakse esindusdemokraatia põhimõtted kohalikus omavalitsuses (§ 156), kohalike omavalitsuste riigiga suhtlemise alused (§§ 154, 157, 158 ja 160) ning suhted kohalike omavalitsuste üksuste vahel (§ 159). Nende Artiklitega tagatakse erinevaid põhiseaduslikke õigusi kohalikele omavalitsustele, millest tuleb valitsuse seadusandlikus ja täitvas harus kinni pidada.

13. Põhiseaduse § 14-s on sätestatud, et Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. §-ga 65 tugevdatakse kohaliku omavalitsuse seisundit veelgi, sätestades et Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. Põhiseaduse §-s 79 on sätestatud, et kui Vabariigi Presidenti ei vali Riigikogu isegi kolmandas hääletusvoorus, siis kutsub President kokku valitsuskogu, kuhu kuuluvad Riigikogu liikmed ning kohalike omavalitsuste esindajad.

14. Eesti kohalike omavalitsuste süsteemi reformiti oluliselt 2017ndal aastal Haldureformi seaduse alusel. Nimetatud seaduses, mis võeti vastu 2016ndal aastal, nõuti kohalike omavalitsuste kokkuliitmist juhul, kui miinimumsuuruse kriteerium ei olnud täidetud ja kui kokkuliitmine ei olnud toimunud kohaliku omavalitsuse algatusel. Mõned kohalikud omavalitsused vaidlustasid kokkuliitmise seaduse⁸ põhiseaduslikkust, kuid Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium jättis vaidlustatud seaduse jõusse. Seaduse eesmärgiks oli luua kohalike omavalitsuste üksusi, mille minimaalne elanikkond oleks 5000 elanikku. Nüüd on olemas 15 linna ja 64 maapiirkondade kohalikku omavalitsust Eestis, kuhu kuulub 51 uut, kokkuliidetud kohalikku omavalitsust ja 28 väiksemat linna või maapiirkonna kohalikku omavalitsust, mille struktuur jäi muutumatuks. Sõltumata kohaliku omavalitsuse suurusest on neil kõigil sama õiguslik seisund, nad täidavad samalaadseid funktsioone ning peavad osutama samu teenuseid oma elanikele. Varasemalt oli kohalikke omavalitsusi 213. Eesti oli jaotatud 15ks

4 Regionaalarengu ja põllumajanduse ministeerium moodustati 2023nda aasta suvel ning tegeleb ka kohalike omavalitsuste küsimustega.

5 <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/estonia-new-government-faces-challenges-in-stabilising-debt-18-04-2023>

6 Mäeltsemees, S. (2012), Kohalikud omavalitsused Eestis. Kohalikud omavalitsused Euroopa Liidu liikmesriikides – võrdlev õiguslik ülevaade, 157-184.

7 Lääne, S., Mäeltsemees, S., & Olle, V. (2021) väljaandes Brezovnik, Bostjan, István Hoffman, Jarosław Kostrubiec ja Jogtudományi Intézet, Kohalikud omavalitsused Euroopas., Lex Localis, 2021.

8 Taluste, O. (2018), Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud. Väljaandes S. Valner (Ed.), Haldusreform 2017: Artiklikogumik (pp. 69–110), Print Best.

maakonnaks, mis toimisid riigi haldusüksustena. Maavalitsused koos maavanematega kaotati 2018ndal aastal ära ning nende ülesanded anti edasi ministeeriumitele, muudele valitsusasutustele või kohalikele omavalitsustele alates 1. jaanuarist 2018.⁹ Maakonnad tegutsevad nüüd peamiselt koostöötasanditena kohalike omavalitsuste vahel. 2017nda aasta reformi tulemusena vähenes kohalike volikogude liikmete arv 2951-lt aastal 2013 1729-ni aastal 2017 ja 1717 aastal 2021.¹⁰

15. Reformide tulemusel muudeti Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (mis on alusseadus, millega reguleeritakse kohalike omavalitsuste tegevusi ja mis pärineb aastast 1993) ning kõige hiljutisem muudetud seadusvariant jõustus 1. aprillil 2023.¹¹ Laiaulatuslikum Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse läbivaatamine korraldati aastatel 2018 kuni 2023. Laiapõhjaline ekspertkomitee juhtis muudatuste sõnastamist, mille eesmärgiks oli lihtsustada kohalike omavalitsuste korraldust ning muuta see paindlikumaks; ära lahendada olemasoleva süsteemi vasturääkivused ja lüngad ning muuta kohalike omavalitsuste raamseadus nii lihtsaks ja selgeks kui võimalik.¹² Seaduse eelnõu kiideti valitsuse poolt heaks ning oli Riigikogus arutlusel, kuid ei võetud vastu enne Riigikogu valimisi 2023nda aasta märtsis. Pärast 2023nda aasta Riigikogu valimisi tehtud koalitsioonileppes sisaldub kohusevõtt Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust uuendada.¹³

2.2 Pealinna seisund

16. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse artiklile 5 on Tallinn Eesti pealinn. Tallinna elanikkond on 446 396 inimest,¹⁴ mis moodustab umbes 32.7% Eesti elanikkonna koguarvust.¹⁵ Erinevalt mitmetest kohalikest omavalitsustest¹⁶ on Tallinn jaotatud kaheksaks linnaosaks, millel igaühel on linnaosa volikogu. 2010ndal aastal pooldati Kongressi seirearuannetes seda, et pealinnal Tallinnal oleks eriseisund. Sellele järgneval Eesti seirelähetusel 2016ndal aastal ei pooldanud linnaeape eriseisundit Tallinna jaoks. Käesolev eriküsimus on jätkuvalt pooleli, sest ei ole saavutatud poliitilist kokkulepet. 2012ndal aastal osundas Mäeltsemees sellele, et mitmed seaduseelnõud Tallinna eriseisundi reguleerimiseks olid esitatud kas Vabariigi Valitsusele või Riigikogule, kuid ükski ei olnud tulemuslik.¹⁷ Tänapäevaks ei ole Tallinna seisund muutunud ja erikulud, mis kaasnevad pealinnaks olemisega, ei ole hüvitatud keskvalitsuse poolt, mis on linnavalitsuse vestluspartnerite poolt tõstatatud probleem. Konsulteerimise käigus andis Rahandusministeerium teada, et riigiasutused korraldavad endi üritusi ja maksavad vastavaid arveid. Osundati sellele, et Tallinna linn annab ürituse toimumiseks loa, kulude katmine peaks olema läbi räägitud.

17. Lääne jt. suhtuvad kriitiliselt sellesse, et reformi käigus ei õnnestunud pealinna seisundi küsimust lahendada ja kommenteerivad, et Haldusreformi seaduses ei käsitleta pealinna piirkonna teemat üldse, kuigi peaaegu pool Eesti elanikkonda elab seal ning enam kui pool riigi SKTst tekib seal.¹⁸

18. Seirelähetuse ajal esitasid Tallinna linna esindajad arvamuse, et puudub vajadus sisse seada eraldi pealinna seisund Tallinna jaoks.

2.3 Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta õiguslik seisund

19. Eesti Vabariik liitus Euroopa Nõukoguga 14ndal mail 1993 ning võttis Harta vastu päris varakult. Eesti kirjutas Euroopa Kohalike Omavalitsuste Hartale alla 4. novembril 1993ndal aastal (ETS No. 122) ja ratifitseeris Harta ilma reservatsioonideta 16. detsembril 1994. Harta jõustus 1. aprillil 1995.

20. 16. novembril 2009 kirjutas Eesti alla Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Lisaprotokollile, mis puudutab õigust osaleda kohalike omavalitsuste tegemistes (CETS No. 207), Eesti ratifitseeris selle 20. aprillil 2011. Protokoll jõustus 1. juunil 2012.

9 <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Estonia-Introduction.aspx>

10 <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/kohaliku-omavalitsuse-volikogu-valimised/toimunud-kohaliku-omavalitsuse-volikogu>

11 See https://www.riigiteataja.ee/en/compare_wordings?grupild=100142&vasakAktId=513032023005

12 <https://www.fin.ee/en/state-local-governments-spatial-planning/local-governments/local-government-policy>

13 <https://valitsus.ee/en/coalition-agreement-2023-2027>

14 <https://news.err.ee/1608585331/tallinn-population-shrinks-for-first-time-in-15-years>

15 <https://www.stat.ee/en/find-statistics/statistics-theme/population/>

16 Leidub ka muid kohalikke omavalitsusi, kus on moodustatud linnaosasid või vähemalt on moodustatud linnaosa volikogu, näiteks Pärnus, Saaremaal, Märjamaal, Lääne-Nigulas ja Hiiumaal.

17 Mäeltsemees, S. (2012), Kohalikud omavalitsused Eestis. *Kohalikud omavalitsused Euroopa Liidu liikmesriikides – võrdlev õiguslik ülevaade*, 157-184.

18 Lääne, S., Mäeltsemees, S., & Olle, V. (2021) väljaandes Brezovnik, Bostjan, István Hoffman, Jarosław Kostrubiec ja Jogtudosmányi Intézet, *Kohalikud omavalitsused Euroopas Europe*, Lex Localis, 2021.

21. Eesti Põhiseaduse Artikkel 3 (1) sätestab, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja reeglid on lahutamatu osa Eesti õigussüsteemist. Seega on põhimõtteliselt rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja reeglid otseselt kohaldatavad Eesti õigussüsteemis. Seirelähetusel jooksul öeldi korduvalt, et kui tekib vastuolu siseriikliku õiguse ja rahvusvahelise leppe vahel, mille Riigikogu on ratifitseerinud, siis on kohaldatavad leppe sätted.

2.4 Kongressi eelnevad aruanded ja soovitused

22. Kongress on koostanud mitmeid aruandeid ja soovitusi sellest ajast saadik, kui Eesti liikmeks sai. 2000ndal aastal koostati Eesti kohaliku demokraatia seisundi aruande põhjal Soovitus 81 (2000) kohaliku demokraatia kohta Eestis, soovitus võttis Kongress vastu 2000ndal aastal. 2010ndal aastal võttis Kongress vastu Soovitus 294 (2010) kohaliku demokraatia kohta Eestis.

23. Kõige hiljutisem seirelähetus Eestisse viidi läbi 2016ndal aastal, mille tulemused on üksikasjalikult kirjas aruandes CPL32(2017)04. Järgnevalt võttis Kongress vastu Soovitus 401 (2017), millega paluti Ministrite Komiteel soovitada Eesti ametivõimudele järgmist:

a. *muuta selgemaks seadusandlus, mis käsitleb kohustuslike ülesannete ja funktsioonide jagamist kohalike omavalitsuste ja riigi vahel ning anda edasi maksimaalselt pädevusi, koos sellega kaasneva rahastusega, kohalikule tasandile. Taolised meetmed peaksid täiendama valitsuse lähenemist, et tugevdada kohalikku demokraatiat suuremate territooriumiüksuste kokkuliitmise kaudu;*

b. *ühendada nii palju kui võimalik riigi vastutus mingi funktsiooni eest rahalise vastutusega, et selle rakendamise kulusid katta ning mitte kasutada riigireformi asutuse tasandil vastutuste peidetud üleandmiseks kohalikele omavalitsustele;*

c. *muuta siseriiklikku seadusandlust kooskõlas territooriumireformi lõpuleviimisega, selleks et anda kohalikele omavalitsustele senisest enam rahalist autonoomiat ning et mitmekesistada nende tuluaallikate rahalist süsteemi kohaliku maksusüsteemi parandamisega ning kohaliku osa suurendamisega riigimaksudes;*

d. *tagada praktikas kohalike omavalitsustega konsulteerimise jaoks mõistlikud tähtajad ja korrapärasus nendel teemadel, mis kohalikke omavalitsusi otseselt puudutavad, Harta Artikli 4, lõige 6 tähenduses. Konsulteerimispraktika peaks olema kohandatud kohalike omavalitsuste vajadusele järgida lähedalt arutelusid, eriti neid, mis on seotud reformi käiguga ning teemadel, mis puudutavad kohalikke finantse;*

e. *suurendada tasandusfondi tehtavaid toetusi, üle vaadata selle laialijagamise kriteeriumid ning välja töötada uued vertikaalsed ja horisontaalsed instrumendid Eesti fiskaalse tasandussüsteemi jaoks ning kohaliku fiskaalse autonoomia tugevdamiseks.*

3. KOHUSTUSTE JA ÜLESANNETE TÄITMINE: KOHALIKU DEMOKRAATIA OLUKORRA ANALÜÜS HARTA ALUSEL (ARTIKLITE KAUPA)

3.1 Artikkel 2 – Kohalike omavalitsuste põhiseaduslik ja seadusandlik alus

Artikkel 2

Kohaliku omavalitsuse põhimõtet tuleb siseriiklikus seadusandluses tunnustada ja kui teostatav, siis ka Põhiseaduses.

24. Artikkel 2 käsitleb seda, et kohaliku omavalitsuse põhimõtted oleks sätestatud riigi õiguslikus ja/või põhiseaduslikus süsteemis.

25. Kohaliku omavalitsuse põhimõtted on jõuliselt tunnustatud nii Eesti Põhiseaduses kui ka siseriiklikus seadusandluses. Põhiseaduses nimetatakse kohalikku omavalitsust 26-s paragrahvis, kusjuures Peatükk XIV (§§ 154-160) reguleerivad eraldi kohaliku omavalitsuse valdkonda.

26. Põhiseaduse § 14 täpsustab kohaliku omavalitsuse kohustust (ka seadusandlikku, täitvat ja õiguskaitsega seonduvat), et tagada õigusi ja vabadusi. § 65 (16) annab Riigikogule volitused tegeleda muude küsimustega, mis puudutavad riigi toimimist, mis ei ole eraldi ülesandeks antud Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsusele, muudele riigiasutustele või kohalikele omavalitsustele. Põhiseaduse § 79 kaasab kohaliku omavalitsuse valimiskogu liikmete hulka olukorraks, kus moodustatakse taoline

valimiskogu, kui Vabariigi Presidenti ei vali Riigikogu ka mitte kolmandas häältevoorus. Seega on kohalikul omavalitsusel tugev põhiseaduslik alus.

27. Kõige olulisem siseriiklik seadusandlus on ka Kohaliku Omavalitsuse korralduse seadus, mis võeti vastu 1993ndal aastal ja on sellest ajast saadik olnud korduvalt muudetud, mille kõige viimane variant jõustus 1. aprillil 2023. Selles on sätestatud, et kohalik omavalitsus tugineb järgmistele põhimõtetele:

- 1) kohalike küsimuste sõltumatu ja lõplik lahendamine ning nende korraldamine;
- 2) maapiirkonna kohaliku omavalitsuse või linna kõikide inimeste seadusjärgsete õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine;
- 3) funktsioonide ja kohustuste täitmisel seadustest kinnipidamine;
- 4) maapiirkonna kohaliku omavalitsuse või linna elanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamises;
- 5) vastutus funktsioonide täitmise üle;
- 6) tegevuste läbipaistvus;
- 7) avalike teenuste osutamine kõige soodsamatel tingimustel.¹⁹

28. Muud olulised seadused seoses kohaliku omavalitsusega Eestis on muu hulgas järgnevad:

- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, mis määrab ära Eesti territooriumi haldusliku jaotuse.
- Kohaliku volikogu valimise seadus, mis selgitab kohalike volikogude valimise aluseid.
- Kohaliku Omavalitsuse rahastamise seadus 2010ndast aastast, mis reguleerib kohaliku omavalitsuse eelarvestamist ning piiritleb meetmed finantsdistsipliini tagamiseks kohalikul tasandil.

29. Eesti Riigikohus on tugevdanud Harta tähtsust riigi õiguslikus ja põhiseaduslikus raamistikus. Riigikogu lahendis kohtuasjas 3-4-1-8-09 16. märtsist 2010 nimetatakse, et "Harta seab miinimumnõuded, mida riik peab silmas pidama kohalike omavalitsuste korraldamisel, sealhulgas nende rahastamisel. Sellest tulenevalt leiab kohus kogu koosseisuga (en banc), et Hartal on oluline roll Põhiseaduse sätete tõlgendamisel, mis puudutab kohalike omavalitsuste korraldamist".

30. Ülaltoodu valguses leiavad raportöör, et Harta põhimõtted ja siduvad õiguslikud tagajärjed on kajastatud Eesti põhiseaduses ja seadusandluses. Sellest tulenevalt teevad raportöör järelduse, et Eesti on kooskõlas Harta Artikliga 2.

3.2 Artikkel 3 – Kohaliku omavalitsuse mõiste

Artikkel 3

1. Kohaliku omavalitsuse mõiste tähistab kohalike omavalitsuste õigusi ja võimekusi, seaduse piires, reguleerida ja hallata olulist osa avalikest asjadest, mis on just nende vastutuse all ning mis on kohaliku elanikkonna huvides.
2. Seda õigust teostavad volikogud või assambleed, mis koosnevad salajasel hääletusel vabalt valitud liikmetest, kes on valitud otsestelt ja üldistel valimistel ning nendel volikogudel võivad olla täitvad organid, kes nende ees vastust annavad. Käesolev säte ei piira mingil moel kodanike assambleede, rahvahääletuste või mistahes muul kujul kodanike otsese osalemise korraldamist, kui see on põhikirjaga lubatud.

3.2.1 Artikkel 3.1

31. Harta Artikkel 3, lõige 1 nõuab hindamist, kas õiguses ja praktikas kohalikel omavalitsustel tõesti on õigus, võimekus ja võimalus hallata olulist osa avalikest asjadest, mille osas neil on vastutus ja mida saab hallata sellisel moel, mis sobib ja on asjakohane kohaliku elanikkonna heaolule ning prioriteetidele.

32. Eesti Põhiseaduse §-s 154 on sätestatud, et "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". Sellest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel voli teha ja teostada otsuseid kohaliku omavalitsuse ülesannete kohta ning õigus otsustada millal ja kuidas või kas üldse käsitleda teemasid, mis on tema pädevuses. Seega *õigus* "reguleerida ja hallata olulist osa avalikest asjadest nende endi vastutuse all ja kohaliku elanikkonna huvides" on Eestis selgesõnaliselt sätestatud kohaliku omavalitsuse jaoks. Kuid Eesti kohalike omavalitsuste *võimekuse* küsimus hallata olulist osa avalikest asjadest, mis on nende vastutuse all ja kohaliku elanikkonna huvides on vähem selge, peamiselt rahalise mõõtmega pärast.

¹⁹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – Riigi Teataja

33. Harta Kaasaegne Kommentaar kinnitab, et "võimekuse" mõiste väljendab mõtet, et seadusliku õigusega reguleerida ja hallata teatud avalikke asju peaks kaasnema vahendid, et seda tegelikult teostada.²⁰ Vestlusosalised kinnitasid taolist veendumust, osundades sellele, et prioriteetide väljavalimise vabadus ning võime hallata olulist osa avalikest asjadest nende vastutusalas ning kohaliku elanikkonna huvides nõuaks olulist rahalist iseseisvust. Sellegipoolest on kohalikel omavalitsustel sageli vaja kasutada oma rahalisi ressursse nende kohustuste täitmiseks. Sotsiaal- ja haridusala kohustused on eriti kulukad ja nõuavad pidevalt suurenevat proportsiooni kohalike omavalitsuste ressurssidest, mis jätab vähe võimalusi omavaliku projektidele, investeerimisele või tuleviku planeerimisele.

34. Eesti tulemused kohaliku iseseisvuse indeksi kohaselt on mõistlikud, Eestil on keskmine-kõrgem tase kohaliku iseseisvust (Eesti on 39 riigi hulgas 17.-s).²¹ Sellegipoolest on Eesti kohaliku omavalitsuse tulemused erinevad iseseisvuse erinevates mõõtmetes. Poliitilise ja korralduse iseseisvused on Euroopa tasandil maksimumkõrged (100), samas fiskaalne iseseisvus (tulemus 32) ja kohalike omavalitsuste vertikaalne mõjuvõimalus (tulemus 33) on kõige madalamate tulemuste hulgas nagu jooniselt 1 näha. Hoolimata 2017nda aasta reformist on tulemused jäänud samaks Euroopa Komisjoni avaldatud kokkuvõtlikus analüüsis aastate 1990-2020 kohta.²²

Joonis 1. Kohaliku iseseisvuse indeksi tulemused



Allikas: Ladner et al. (=ja teised).²³

35. Hoolimata asjaolust, et seirelähetuse jooksul väljendasid mõned vestlusosalised tõsisid muresid vahendite üle, et täita nende vastutusalasid (neid muresid käsitletakse käesolevas aruandes hiljem), olid vestlusosalised üldiselt nõus, et kohalikele omavalitsustele Eestis on antud lai rida vastutusi, mis jätab neile "võimaluse koostada ja teostada asjakohaseid ning sobivaid kohalikke avalikke poliitikaid kohaliku elanikkonna heaks", nagu on Harta Kaasaegses Kommentaaris üksikasjalikult öeldud.

36. Sellest tulenevalt leiavad raportöör, et Eesti on vastavuses Artikliga 3.1.

3.2.2 Artikkel 3.2

37. Artikkel 3, lõige 2 liigendab Harta aluseks olevaid peamisi demokraatlikke põhimõtteid. Deklareerides, et omavalitsuse õigust peavad teostama demokraatlikult moodustatud omavalitsused, kinnitatakse siin, et kohalik autonoomia ei tähenda üksnes volituste ja vastutuste edasiandmist kesktasandilt kohalikele omavalitsustele, vaid nõuab ka seda, et kohalik omavalitsus edastaks ja peegeldaks nii otseselt kui ka kaudselt kohaliku elanikkonna tahet.

38. Eesti Põhiseaduse §-s 156 on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse esindusorganiks on volikogu, mis valitakse vabadel valimistel nelja-aastaseks ametiajaks ning "hääletamine peab olema salajane". Kohaliku omavalitsuse territooriumil alaliselt elavad üle kuueteistaastased inimesed omavad õigust

20 Congress of Local and Regional Authorities, A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. <https://rm.coe.int/temporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149> CG-FORUM(2020)02-05final (page 11)

21 Georg, S., & Kattai, K. (2020), Local government reforms in Estonia: institutional context, intentions and outcomes, *Baltic Region*, 12(1), 32-52.

22 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf

23 Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019), Patterns of local autonomy in Europe, London, Palgrave Macmillan.

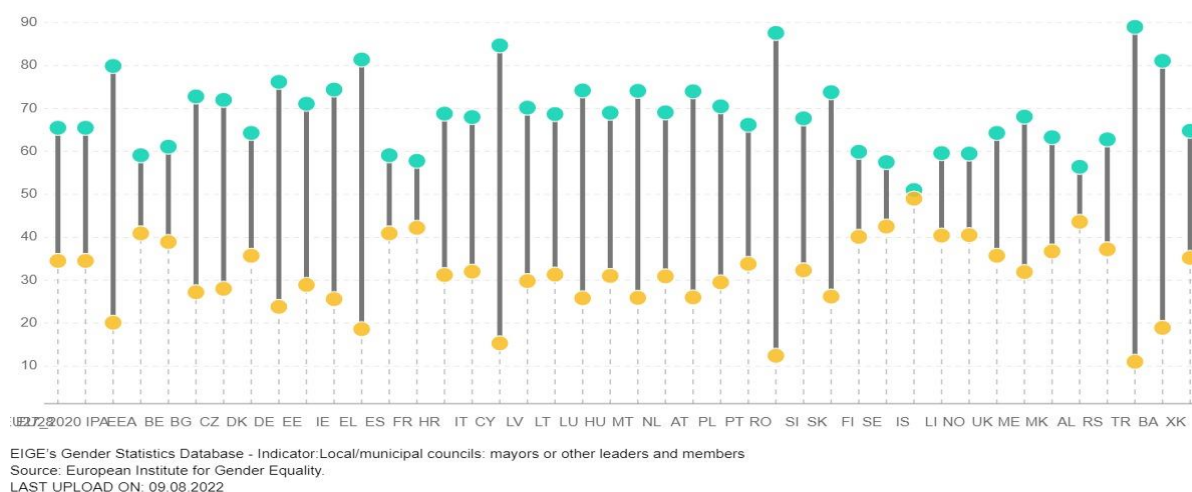
hääletada nendel tingimustel, mis on seadusega ette antud. Volikogude suurus peegeldab vastava elanikkonna suurust, kusjuures 31.-l kohalikul omavalitsusel on volikogus 7 – 20 liiget, 43.-l on 21 – 30 liiget ning viiel kohalikul omavalitsustel on volikogud enam kui 31 liikmega.²⁴

39. Volikogu esimees on volikogu juht ning ta valitakse ametisse volikogu enamuse poolt, kes valib ka vallavanema või linnapea. Kohaliku omavalitsuse volikogu võib luua nii alalisi kui ka ajutisi komisjone, kuid seadus sätestab ainult revisjonikomisjoni moodustamise. Kõikide komisjonide esimehed ja revisjonikomisjoni kõik liikmed peavad olema valitud volikogu liikmete hulgast.

40. Kõik vähemalt 16-aastased Eesti alalised elanikud võivad hääletada kohalikel valimistel (Riigikogu 2002), samas üleriiklikel riigikogu valimistel võivad hääletada Eesti kodanikud, kes on vähemalt 18-aastased. See tähendabki, et lisaks umbes 900 000-le valimisõiguslikule Eesti kodanikule võivad hääletamisel osaleda ka umbes 25 000 teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikkku, umbes 70 000 Venemaa kodanikku, kes elavad Eestis ning 63 000 kodakondsuseta inimest (kellest suur osa on venelased)(ERR 2021b).²⁵ Välismaal elavad Eesti kodanikud (umbes 10% kõikidest valijatest) võivad hääletada kõikidel Eesti valimistel, kas Eesti saatkonna kaudu või online. Muudatustega Rahvahääletuse seadusesse ning valimisestadesse (2021) saavad valijad valida kõige sobivama valimispunkti oma valimisringkonnas.

41. Soolise võrdõiguslikkuse tagamiseks valimisnimekirjades ei ole olemas seadusandlike nõudeid. Naised moodustavad kohalike valimistega saavutatavate positsioonide hulgast ainult ühe neljandiku (28.9%) nagu näha Jooniselt 2.

Joonis 2. Kohalikud/linnavolikogud: vallavanemad/linnapead või muud juhid ja liikmed (soolise statistika andmebaas (Gender Statistics Database))



Allikas: EIGE²⁶

42. Eestis on suur rõhuasetus noorte osalemiseks. 2022ndal aastal tegutses 76.-s (79.-st) kohalikus omavalitsuses noorte volikogu.²⁷ Formaalsesse konsulteerimisse kaasatakse noorte katusorganisatsioonid, kes töötavad erinevates tööühmades, kui valmistatakse ette erinevaid valdkonnastrateegiaid ning arengukavasid. Eesti Noortenõukogu viis läbi projekti nimega "Osaluskohtumised", et anda platvorm kohalike poliitikute, riigiametnike, kutseala esindajatele, kes töötavad noortega, lapsevanematele jne., et kohtuda ja arutada erinevaid teemasid koos noortega. Noorsootöö seadus annab seadusraami noortevolikogudele omavalitsuses. Mõned vestluskaaslased kutsusid üles hääleõiguslikku iga langetama riigi tasandil, et soodustada noorte suuremat kaasamist.

24 Rahandusministeerium, Local Governments in Estonia, available at www.fin.ee/en/media/2260/download

25 Mölder, M. (2022), Estonia: Political Developments and Data in 2021: Reform Party Back in Government, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 61(1), 137-146.

26 https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl_wmid_locpol

27 <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/estonia/54-young-peoples-participation-in-policy-making>

43. Eesti Põhiseadusega tagatakse kodanikule erinevad osalusõigused lisaks esindusdemokraatia konkreetsetele vormidele. Eesti Põhiseaduse §-ga 46 antakse kodanikele õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametnike poole märgukirjade ja avaldustega. Taolistele pöördumistele vastamise menetlus peab olema sätestatud seadusega. §-s 47 antakse rahumeelse kogunemise õigus ilma eelneva loata, et läbi viia koosolekuid ning §-s 48 sätestatakse õigus moodustada mittetulundusühinguid ja liite. Kohalikud omavalitsused võivad kohalikel teemadel korraldada rahvahääletusi, kuid nende tulemused ei ole siduvad. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt tuleb kohalikus volikogus või maapiirkonna omavalitsuses või linnavalitsuses (vastavalt sellele, millisel kogul on antud teema osas pädevus), läbi arutada rahvaalgatused, millele on alla kirjutanud vähemalt 1% maapiirkonna omavalitsuse või linna hääleõiguslikest elanikest (mitte vähem kui viis hääleõiguslikku elanikku), siiski on seda sätet harva kasutatud.²⁸

44. Eestis on rakendatud erinevaid osalusstrateegiaid, et kaasata kodanikke kohaliku omavalitsuse tegevusse. Eesti on käivitanud mitmeid infosüsteeme, et jagada avalikku teavet onlain. Näiteks 2022ndal aastal käivitas Eesti riikliku andmebaasi käigusolevate ruumilise planeerimise plaanide kohta, mis võimaldab kodanikel ruumiliste andmetega internetis tutvuda.²⁹ 2023ndal aastal hakkab Eesti välja töötama riikliku ruumilise planeerimise riigihangete süsteemi, mis võimaldab uusi osalusmeetodeid. Eestis saavad kohalikud omavalitsused või teatud linnapiirkonnad nimetada kas valitud või nimetatud esindajaid – vanemaid –, et neid konsulteerimistel esindada.³⁰ Mõned kohalikud omavalitsused, mis läksid suuremaks pärast 2017nda aasta reformi ning kus nüüdseks on linnapiirkonnad ning maapiirkonnad, kasutavad külavanemate abi, et esindada kaugemate piirkondade kodanikke. On olemas ka muid esinduskogude vorme. Alates 2022nda aasta oktoobrist moodustati piirkondlikud esinduskogud, regionaalsete alajaotuste volikogud, kogukondade kogud, piirkondlikud volikogud) ning need toimisid 11.-s kohalikus omavalitsuses.³¹ Laialdaselt on kasutusel ka osalev eelarvestamine. Alates 2023ndast aastast kasutab 50 kohalikku omavalitsust Eestis osaleva eelarve mudelit kodanike kaasamiseks ja võimestamiseks.³² Tartu oli teejuhiks aastal 2013, samas Tallinn rakendas oma esimest osaleva eelarvestamise protsessi alles jaanuaris 2021. Osaleva eelarvestamise algatused keskenduvad tavaliselt parema elukeskkonna loomisele, avaliku koha loomisele kultuuriürituste, spordivõistluste jne. jaoks.

45. Eestis teostatakse kohaliku omavalitsuse tööd demokraatlikult valitud ametivõimude poolt ja on olemas nii esindusdemokraatia kui ka osalusdemokraatia protsessid, mis võimaldavad kodanike osalemist.

46. Sellest tulenevalt leiavad raportöör, et Eesti on vastavuses Artikliga 3.2.

3.3 Artikkel 4 – Kohaliku omavalitsuse reguleerimisala

Artikkel 4

1. Kohalike omavalitsuste peamised volitused ja vastutused peavad olema sätestatud Põhiseaduse või statuudiga. Siiski ei piira see säte kohalikele omavalitsustele eraldi eesmärkide saavutamiseks volituste ja vastutuste andmist kooskõlas seadusega.
2. Seaduse piires on kohalikel ametivõimudel täielik valikuvabadus oma algatusi teostada, mis puudutab mistahes küsimusi, mis ei ole väljaspool nende pädevust ega omistatud ühelegi muule ametivõimule.
3. Avalikke vastutusi teostavad üldiselt ja eelistatult need ametivõimud, kes on kodanikule kõige lähemal. Kui vastutus antakse edasi mõnele muule ametivõimule, tuleks kaaluda ülesande ulatust ning iseloomu ja toimivuse ning säästlikkuse nõudeid.
4. Kohalikele omavalitsustele antud volitused peavad tavaliselt olema täielikud ja ainuvolitusklikud. Neid ei tohi õõnestada mõni muu, keskne või piirkondlik ametivõim, välja arvatud seadusega ette nähtud juhtudel.
5. Kui kesksed või piirkondlikud ametivõimud delegeerivad volitusi kohalikele omavalitsustele, peaks võimaluse piires neile jätma kaalutlusvabaduse kohandada oma tegevust kohalike tingimustega.
6. Võimaluse piires konsulteeritakse kohalike ametivõimudega õigeaegselt ja sobival viisil nendes planeerimis- ja otsustetegemistes, mis neid otseselt puudutavad.

3.3.1 Artikkel 4.1

²⁸ https://www.sqi-network.org/2022/Estonia/Quality_of_Democracy

²⁹ <https://planeeringud.ee/>

³⁰ Akmentina, L. (2022), E-participation and engagement in urban planning: experiences from the Baltic cities, Urban Research & Practice, 1-34.

³¹ <https://fin.ee/media/7835/download>

³² <https://fin.ee/media/2539/download>

47. Harta käesolev lõige nõuab selguse ja õiguskindluse huvides, et kohalike omavalitsuste baasvolitused ning vastutusala oleks sätestatud Põhiseaduses või statuudis, et tagada nende ettenähtavus, jätkuvus ja kohaliku omavalitsuse kaitse.

48. Eesti Põhiseaduse § 14 loetleb kohalikke omavalitsusi nende asutuste hulgas, kelle vastutusala on 'õiguste ja vabaduste tagamine'. Põhiseadus sätestab ka väga selgelt, et 'Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt' (§ 154). Lisaks sätestatakse selles paragrahvis, et kohalikule omavalitsusele võib seada kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega.

49. Eesti kohalike omavalitsuste ülesanded on sätestatud 1993nda aasta Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (ja selle järgnevatel parandustel). Täpsemalt on need ülesanded reguleeritud vähemalt kaheksas seaduses ja määruses. Kohustuslike ülesannete hulgas on ka järgnevad:

- korraldada sotsiaalteenuste osutamist kohaliku omavalitsuse piires;
- eraldada sotsiaaltoetusi ning osutada muid sotsiaalabi teenuseid;³³
- korraldada heategevusteenuseid vanuritele, kultuuri- ja spordiüritusi ning noorsootööd;
- korraldada majutust ning üldhuviteenuseid, veevarustust ning jäätmeveesüsteeme, avalike teenuseid ning nende rajatise, jäätmekäitlust, ruumilist planeerimist, ühistransporti maakonna omavalitsuse piires või linnas ning maakonna omavalitsuse teede ning linnade tänavate ehitamist ning hooldust, kui taolised ülesanded ei ole antud muudele osapooltele seadusega. (Artikkel 6(1)).

50. Artikkel 6(2) kohustab omavalitsusi organiseerima koolieelsete lasteasutuste, keskkoolide, huvikoolide, raamatukogude, kogukonna keskuste, muuseumite, spordirajatiste, varjupaikade, hooldekodude, tervishoiuasutuste ja muude kohalike asutuste hooldustööd, kui taoliste muude kohalike asutuste valdaja on kohalik omavalitsus. Vastavalt Artikli 6(3) teostab ja korraldab kohalik omavalitsus ka muid talle teiste seadustega seatud ülesandeid. Seega on kohaliku omavalitsuse volitustel ja vastutusaladel selged põhiseaduslikud ning seadusandlikud alused.

51. Sellest tulenevalt leiavad raportöör, et Eesti on vastavuses Artikliga 4.1.

3.3.2 Artikkel 4.2

52. Artikkel 4, lõige 2 määrab, et kohalikel omavalitsustel peab olema õigus tegutseda omal algatusel küsimustes, mis ei ole selgesõnaliselt seadusega nende pädevusest välja jäetud. Samuti liigendab see Artikkel vajadust 'täieliku kaalutusõiguse järele nende algatuse teostamisel', sellega viidates mistahes piirangutele kohalike omavalitsuste kaalutusõiguse suhtes, mis võib tekkida haldus-, fiskaal- või eelarvereeglitest, mis nõuavad kulude tekitamiseks kindlat seadusandlikku alust.

53. Eesti Põhiseadus (§ 154) eristab 'kohalikke küsimusi' ja üleriigilisi ülesandeid, s.t. 'kohustusi, mis on kohalikule omavalitsusele seatud seadusega'. See tähendab, et kohalikul omavalitsusel on üldine volitus otsustada ja hallata kohaliku elu küsimusi ilma eraldi luba vajamata. Riigkohtu lahendid tugevdavad kohalike omavalitsuste õigust lahendada ja hallata kohalikke küsimusi sõltumatult, öeldes et "kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte on olemas avaliku võimu detsentraliseerimise huvides ning et piirata ja tasakaalustada riigi volitusi".³⁴ Seega hoitakse kohaliku omavalitsuse autonoomiat alles nii põhiseaduslikult kui ka seadusandlusega.

54. Vestluspooled osundasid sellele, et leidub valdkondi, kus avaliku huvi nimel on riik pidanud vajalikuks täpsustada üksikasjalikes seadustes teatud eripädevuste teostamise tingimusi ja menetlust. Seega sõltub kohalike omavalitsuste kaalutusõiguse ulatus konkreetsest valdkonnast. Rahandusministeerium väidab, et valdkondi, kus riik kehtestab standardeid, on vähe ning nähtavalt on kohalikel omavalitsustel olemas paindlikkus. Mõned vestluspooled väidavad, et §-st 154 ei peeta sageli kinni sellepärast, et kulud, mis on seotud kohalikele omavalitsustele kohustuseks pandud valitsusülesannete täitmiseks ei ole täielikult riigieelarvest kaetud, sest täielikke kulusid ei ole ette planeeritud, eriti sotsiaalhoolduse valdkonnas. Taolised puudujäägid piiravad omavalitsuste valikulist kulutamist ning on nende poolt tajutud kui piirangud nende 'täielikule kaalutusõigusele, et tegutseda omal algatusel'. Seirelähetus käigus teavitati raportööri siiski tervest reast valdkondadest, kus

³³ Artikkel 6 (2¹) of the Act: "At the time of increased defence readiness, state of war, mobilisation or demobilisation, the local authority shall organise, in addition to the functions provided for in subsections 1 and 2 of this section, the social welfare of the families of victims of military action and persons occupying war-time positions of military rank and contribute to the evacuation of persons and the provision of accommodation, catering and medical care to evacuees."

³⁴ Constitutional judgment 3-4-1-1-05, available on the website of the Estonian Supreme Court (<https://www.riigikohus.ee>)

kohalikud omavalitsused olid algatanud uuenduslikke tegevusi, mis näitab, et kohalikel omavalitsusel on "täielik kaalutusõigus tegutseda omal algatusel". Nimetatud algatuste eesmärgiks oli näiteks kliimamuutustega tegelemine või Ukraina põgenike vastuvõtmise lihtsustamine.

55. Hoolimata ressurssidega seotud väljakutsetest leiavad leiavad raportörid, et Eestis peetakse kinni Artiklist 4.2.

3.3.3. Artikkel 4.3

56. Selles Artiklis kinnitatakse lähimuse põhimõtet, mille eesmärgiks on tagada, et otsuseid tehakse kõige sobivamal tasandil. Harta kutsub üles avalikke vastutusalasid teostama kodanikele kõige lähemal asuval tasandil. Kaasaegses Kommentaaris tajutakse seda põhimõtet kui "eluliselt tähtsat põhimõtet kohalike omavalitsuse kaitseks volituste ülespooleviimise trendi vastu ja uuesti tsentraliseerimise vastu, mis ähvardavad kohaliku omavalitsuse muuta mõttetuks".

57. Eesti Põhiseaduses on kindlalt olemas lähimuse põhimõte, sest §-s 154 kinnitatakse, et "Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt". Riigikohus viitab lähimuse põhimõttele ning osundab selle positsioonile Eesti õiguskorras kui pärinedes Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Artiklist 4.3 ja viitab, et "konkreetsed funktsiooni täidetakse sellel võimutasandil, mis konkreetses olukorras on selleks parim". Lähimuse põhimõte on selgelt tunnustatud Eestis nii põhiseaduslikult kui ka seadusandlikult.

58. Praktikas võib mõnikord esineda kahetimõistmine, kellel on konkreetsete pädevuste vastutusalad. Vestluspooled viitasid vaidlustele, mis on tekkinud kohalike omavalitsuste ja riigi vahel selles osas, kellele kuulub pädevus, näiteks territoriaalse planeerimise teemadel. Enne 2023nda aasta valimisi oli ette valmistatud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse parandusettepanekuid, millega püüti täpsemalt määratleda millised ülesanded on siis riiklikud ja millised kohalikud, kuid neid ei võetud Riigikogus vastu. Uus valitsus kavandab Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ülevaatamise arutelusid jätkata. Pärast 2023nda aasta Riigikogu valimisi koostatud Koalitsioonilepe sisaldab selget kohustusevõttu, lubades et "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Kohaliku Omavalitsuse Rahalise Juhtimise seaduse uuendamise jooksul vaatame uuesti üle ülesannete jaotuse kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel ning vastava rahastamise".³⁵ Riigikohus on oma lahendites (näiteks kohtuasi 5-21-18) samuti üle korranud lähimuspõhimõtte tähtsust.

59. Nimetatud põhjustel leiavad raportörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 4.3.

3.3.4 Artikkel 4.4

60. Et olla vastavuses Artikliga 4.4 on vaja, et kohalike omavalitsuste volitustele seatavad piirangud oleks erakorralised ning tugineks objektiivsetele põhjustele ja oleks kitsalt tõlgendatud. Selle sättega tõrjutakse vastutusalade kattumist eri valitsustasandite vahel.

61. Seadusandlikust ja põhiseaduslikust vaatevinklist vaadates, nagu märgitud ka seoses Artikliga 4.2, on Eesti kohalike omavalitsuste volitused täielikud ja ammendavad. Siiski leidub tegelikkuses väljakutseid seoses sõltumisega riigi rahastamisest, nende juhtude esinemise tõttu, kus riigi rahastamine ei ole piisav, et seatud ülesandeid täielikult rahastada, leidub selguse puudus mõnede pädevuste osas ning kohalikel omavalitsustel on piiratud omaressursid, need väljakutsed takistavad kohalikke omavalitsusi oma volitusi täielikult ja ammendavalt rakendamast.

62. 2017nda aasta reformi järgselt ja pärast maavalitsuste tegevuse lõpetamist on kohalikele omavalitsustele seaduse kohaselt seatud uusi funktsioone ühiseks rakendamiseks. Seaduse järgi peavad iga maakonna kohalikud omavalitsused ühiselt planeerima ja rakendama maakonna arengut. Julgeolekunõukogude, terviseedendamise ja kultuurikorralduse koordineerimine on nüüdsest samuti kohalike omavalitsuste ühised funktsioonid. Üks kohalike omavalitsuste ühiseid funktsioone alates 2018ndast aastast on olnud ühistranspordi korraldamine (bussi- ja laevaliiklus) maakondades koostöös Riigi maanteeametiga (mis on alates 2021ndast aastast Transpordiamet), seda teostatakse läbi piirkondlike transpordikeskuste, mis on sellel eesmärgil loodud. Erandina on kohalik ühistransport Saaremaal ja Hiiumaal korraldatud kohalike omavalitsuste endi poolt.³⁶ Veel ei ole läbi viidud ühtegi hindamist selle kohta, millist mõju see muudatus on avaldanud omavalitsuste volitustele.

35 <https://valitsus.ee/en/coalition-agreement-2023-2027>

36 <https://minuomavalitsus.ee/en/methodology/responsibilities-local-governments>

63. Mitmed vestluspooled kutsusid üles vastavaid pädevusalasid rohkem täpsustama. Ministeeriumite vestluspooled viitasid aruteludele selle üle, kas kohalikud omavalitsused võiks rakendada veelgi rohkem ülesandeid asjakohase rahastuse olemasolul ning peaks olema 15-aastane perspektiiv, et lähimuspõhimõtte rakendamine oleks suurem, samuti kohalike omavalitsuste otsusetegemise ulatus. Sellised arengud oleksid asjakohased.

64. Eeltoodu valguses leiavad raportörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 4.4.

3.3.5 Artikkel 4.5

65. Kaasaegses Kommentaaris kinnitatakse, et Artikli 4, lõike 5 eesmärgiks on kaitsta kohalikke omavalitsusi kui otsusetegijaid ning tagada, et nii palju kui võimalik, oleks kohalikel omavalitsustel kaalutusõigus kohandada neile delegeeritud volitusi kohalike tingimustega. Taoline kaalutusõigus tagaks, et nad ei tegutseks ainult kõrgema tasandi ametivõimude agentidena.

66. Eesti kohalikel omavalitsustel on kaalutusõigus kohandada neile seatud volituste teostamist (nii nende endi volituste osas kui ka delegeeritud pädevuste jaoks) kohalikele tingimustele. Riigi tasandi vestluspooled osundasid sellele, et leidub väga vähe kohti, kus riik on teenusestandardid kehtestanud, seega on kohalikel omavalitsustel paindlikkus kohandada teenused kohalike vajadustega. Kohaliku tasandi vestluspooled viitasid kaalutusõiguse erinevusele eri pädevusvaldkondades.

67. Seetõttu on raportörid rahul, et Eesti täidab Artikli 4.5 nõudeid.

3.3.6 Artikkel 4.6

68. Artikliga 4, lõikega 6 viiakse Hartas sisse menetluslik nõue, et kohalike omavalitsustega tuleks konsulteerida õigeaegselt ning asjakohaselt. See tähendab, et kohalikud omavalitsused peaks saama võimaluse saada täisinformatsiooni ettepanekute, otsuste ja poliitikate kohta, mis neid otseselt puudutavad. Nii oleks kohalikel omavalitsustel võimalik anda oma panus poliitikakujundusse enne, kui otsused ja poliitikad muutuvad õiguslikult siduvaks. Kohalikel omavalitsustel peaks olema aega ja võimekust sõnastada ja esitada omapoolseid vaatenurki. Nii nagu Kaasaegne Kommentaar väidab, on nimetatud põhimõtte eesmärgiks tagada kohalike huvipoolte tõeline osalemine otsusetegemises nende üksuste poolt, kellel on võim defineerida kohalike omavalitsuste õigusi.

69. Eesti Vabariigi valitsemisreeglite kohaselt tuleb ministri määruseelnõu, seaduseelnõu või mistahes muu küsimus, mis on seotud kohalike omavalitsuste õiguste, kohustuste, ülesannete või kohaliku elu korraldamisega olema kooskõlastatud riigi kohalike omavalitsuste liiduga, enne kui see esitatakse vastavale ministrile või Valitsusele. Riigieelarve seaduse Artiklis 46 on sätestatud konkreetset menetlust eelarveliste konsulteerimiste kohta. Konsulteerimine sisaldab läbirääkimisi riigieelarve erinevate aspektide üle, sealhulgas jaotuspõhimõtte, kasutamise tingimused, summade moodustamise põhimõtted ning toetuste summad eelarvestrateegia perioodi ning eelarveaasta lõikes. Hiljutistel aastatel on lisandunud uued töörühmad iga-aastase eelarve läbirääkimiste protsessi jaoks Eesti Linnade ja Valdade liiduga – 1) kohaliku tasandi infotehnoloogia; 2) lõimimine; 3) ruumiline planeerimine, elamumajanduse küsimused ja maaga seotud teemad; ning 4) julgeolek ja kriisivalmidus. Ministeeriumi Kohalike Omavalitsuste poliitika osakonnast ning Kohalike Omavalitsuste rahalise juhtimise osakonnast osalevad igakuistel koosolekutel Eesti Linnade ja valdade liidu direktori ning asedirektoritega. Konsulteerimisprotsessi edasist laiendamist tõendab hiljutine igakuise koosoleku sisseviimine kesksete ametivõimude poolt kõikide vallavanemate ja linnapeadega ning iga poole aasta tagant toimuvad kohtumised maapiirkondade omavalitsuste ja linnade sekretäridega, mille algatas Rahandusministeerium. Konsulteerimismenetluse käigus teavitati raportööre sellest, et taolisi igakuiseid koosolekuid oli korraldanud endine minister ja need ei pruugi jätkuda. Lisaks laekus raportööridele teave, et valdkonnapädev minister on korraldanud kohalike omavalitsustega mitmeid ühekordseid koosolekuid.

70. Riigikogu poolt huvipoolte kaasamine seadusandlikku kulgu on reguleeritud Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega. Riigiametite esindajad ja muud isikud võivad osaleda Riigikogu komisjonide koosolekutel komisjoni esimehe kutsel ning sageli kutsutaksegi sinna kohalike omavalitsuste esindajaid. Riigikogu komisjonid nagu näiteks Põhiseaduslik Komisjon, Riigieelarve kontrolli valikkomisjon ja Maaelu komisjon on kohtunud kohalike omavalitsuste esindajatega, et arutada kohalikke omavalitsusi puudutavaid küsimusi.

71. Seega on kohalike omavalitsustega konsulteerimise protsessid ja nõuded täpsustatud ning neid ka rakendatakse. Konsulteerimismenetluse jooksul viitas Rahandusministeerium sellele, et konsulteerimised 2017nda aasta reformi osas olid olnud kõikehõlmavad. Siiski kritiseerisid mõned vestluspooled mitmete konsulteerimiste iseloomu ja ajastust, viidates konkreetselt hooldussüsteemi reformile, kui seaduseelnõule kommentaaride tegemiseks oli jäetud kahepäevane tähtaeg. Konsulteerimisprotsessi kriitikat tehtid ka enne 2017nda aasta reformi. Rahandusministeerium viitas sellele, et Riigikogu põhiseadusliku ülevaatega otsustati, et Reform on põhiseaduslik ning kooskõlas muude õigusaktidega ning konsulteerimisprotsessis ei ilmnenud vastuolusid. Vestluspooled kritiseerisid ka fakti, et mitmete seaduseelnõude autorid ei olnud korralikult analüüsinud oma võimalikku mõju, näiteks sotsiaalseid tagajärgi, mõju kohalikule eelarvele, arenguküsimustele, töökorraldusele jne. Nii juhtus, kui keskvalitsus tõstis õpetajate palka, kuid ei olnud arvestanud edasikanduva mõjuga selles, et kohalikud omavalitsused pidid tõstma lasteaedade õpetajate palku, et neid töö juures hoida. Mitmetel taolistel juhtudel oleks võinud varasema konsulteerimisega ja kohaliku omavalitsuse kaasamisega ära hoida või vähendada taolisi probleeme.

72. Harta Kaasaegses Kommentaaris väidetakse, et sõnastusega "õigeaegselt" püütakse Hartas tagada, et konsulteerimiste vorm ning ajastus oleks sellised, et kohalikel omavalitsustel oleks võimalik otsusetegemist mõjutada ning vältida olukordi, kus kohalike omavalitsuste õigus olla konsulteeritud on sisuliselt tühistatud sellistel ettekäändetel nagu kiireloomulisus ja kulude säästmine.³⁷ Samas kui konsulteerimise ajaraam on Eestis sageli kiirustav, toimuvad konsultatsioonid otsuste, poliitikate ja seadusandluse kavandamise ettevalmistavas järgus ning ELVL (Eesti Linnade ja Valdade Liit) on kaasatud paljudesse konsulteerimisprotsessidesse. Siiski ei ole CLRAE üleskutsetele täielikult vastatud. Tema Soovituses 328 (2012) kohalike omavalitsuste õiguse kohta, et teised valitsustasandid nendega konsulteeriks, rõhutas Kongress, et kohalikel omavalitsustel peaks olema aktiivne roll nende otsuste vastuvõtmisel, mis käsitlevad kõiki neid teemasid, mis neid otseselt puudutavad. Aktiivne roll peab olema sellisel viisil ning ajastusega, mis võimaldab neil ka tegelikult saada võimalus sõnastada ja liigendada omapoolseid arvamusi ning ettepanekuid, et omada mõju. Kongress palus liikmesriikidel ka täpsustada konsulteerimise formaati; edastada hea tükk aega enne konsulteerimist korralikku, selget ja üksikasjalikku teavet; kaasata kohalike omavalitsuste asjatundlikkust poliitikate ja seaduste eelnõude koostamisel; hoolikalt analüüsida strateegiliselt tähtsate otsuste tagajärgi; teha avalikuks konsulteerimiste tulemused; ning tunnustada kohalike omavalitsuste õigust koostada petitsioone ning kasutada õiguskaitset, kui konsulteerimismenetlused ei ole korralikult läbi viidud. Taoliste üleskutsetele on Eestis vastatud ebajärjepidevalt ning konsulteerimismenetlused võiksid olla tähenduslikumad ning täielikumad.

73. Seetõttu leiavad raportörid, et Eesti on osaliselt vastavuses Artikliga 4.4.

3.4 Artikkel 5 – Kohaliku omavalitsuse piiride kaitsmine

Artikkel 5

Kohalike omavalitsuste piiride muudatusi ei tehta ilma vastavate kohalike kogukondadega eelnevalt konsulteerimata, võimalikult rahvahääletuse kaudu, kui see on reeglitega lubatud.

74. Harta Artikkel 5 ütleb, et kohalike omavalitsuste piiride muudatusi ei tehta ilma vastavate kohalike kogukondadega eelnevalt konsulteerimata, võimalikult rahvahääletuse kaudu, kui see on reeglitega lubatud. Sellest tulenevalt viiakse Hartaga sisse menetlusreeglid kohalike omavalitsuste piiride muutmise jaoks. Vastavalt Kaasaegsele Kommentaarile 'on sellepärast olemas kohustuslik menetlusnõue, et ühtegi kohalike omavalitsuste piiride muutmist ei saa vastu võtta ilma konsulteerimiseta, mis peab aset leidma õigeaegses järgus enne, kui vastavas küsimuses tehakse lõppotsus.'³⁸ Kommentaaris (lõige 94) selgitatakse, et Harta kohane konsulteerimine ei välista kohustuslikke liitmisi või piiride muutmisi, kuid vastavad menetlused peavad olema kehtestatud seadustega.

75. Eesti Põhiseaduse §-s 158 öeldakse, et 'Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata'. Taoline kitsendus on ka rakendatud.

76. Eesti Territooriumi Haldusjaotuse seadusega sätestatakse Eesti territooriumi haldusjaotus, haldus-territoriaalse korralduse muutmine ning piiride muutmise ja haldusüksuste nimede muutmise alus ja menetlus. Vastavalt Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele 'Omavalitsusüksust

³⁷ Kaasaegne Kommentaar, lõige 78.

³⁸ Kaasaegne Kommentaar, lõige 90

likvideerida või selle piire või nime muuta ei tohi ilma antud valla või linna volikogu arvamust ära kuulamata (1.16 (tlk. - § 15(1)). Konsulteerimise käigus teavitati raportööre sellest, et vastavalt Eesti Territooriumi haldusjaotuse seadusele § 7 (7), "kui haldusüksuse haldus-territoriaalset korraldust ja piire muudetakse, määratakse vastava kohaliku omavalitsuste elanike arvamus taolise haldus-territoriaalse korralduse ja piiride muutmise kohta hääletusega. Arvamust küsitakse elanikelt, kes on vähemalt 16-aastased elanike hääletamise ajaks, kes elavad alaliselt vastava kohaliku omavalitsuse territooriumil ja kelle elukoha aadressiteave on registreerinud Eesti rahvaregistrisse, arvestades järgmisi põhimõtteid: 1) haldus-territoriaalse muutmise puhul saadakse kõigi vastavate kohalike omavalitsuste elanike arvamus; 2) kui üks ühele haldusüksusele kuuluv territoriaalne ala määratakse teisele haldusüksusele, saadakse puudutatud territoriaalse ala elanike arvamus leibkonna kaupa; 3) kui haldusüksuse piire muudetakse maa kohandamisega ehitamise ja planeerimise vajaduse pärast, siis tavaliselt elanike arvamust ei saada; kui vajalik, ainult puudutatud elaniku arvamus saadakse; 4) võib määrata ka piirkondliku omavalitsuse või linna territooriumil asuvate kinnistute ja vallasasjadest elamute elanike arvamust, kes ei ole vastava omavalitsuse või linna elanikud." Lääne et al. (et. al. tähendab "teised") osutavad sellele, et arvamusuurimuse läbiviimine ei ole kohustuslik, kui kohaliku omavalitsuse piiride ümberkujundamist kaalutakse. Taoliste arvamusuurimiste tulemused on siiski ainult nõuandva iseloomuga.³⁹

77. Kohalike omavalitsuste piiride küsimus oli väga oluline enne 2017. aasta reforme. 2015. a. Koalitsioonilepe sisaldas kohalike omavalitsuste reformi, et saavutada hästitoimiv ning suutlik kohalik omavalitsus.⁴⁰ Enne 2017. a. reforme leidis aset pikk ülevaatusprotsess, sealhulgas arutelud, poliitika analüüsid ja raportid. Haldusreformi seadus, mis nõudis kokkuliitmisi, võeti vastu 2016. aastal ning jõustus 2017. aastal. Kohalike omavalitsuste kokkuliitmisel võeti aluseks elanike arv, kuivõrd oli väidetud, et kohaliku omavalitsuse tulubaas, suutlikkus pakkuda teenuseid ja investeerimissuutlikkus sõltub elanike arvust.⁴¹ Peamiseks eesmärgiks oli luua kohalikud omavalitsused, mille miinimisuuruseks oleks 5000 elanikku, eelistatult 11 000 elanikuga omavalitsused. Kui teatud ajaraami jooksul ei suudetud kokku leppida vabatahtlikus liitmisel, siis algatas keskvalitsus kohustuslikud liitmised. Umbes 80% väikestest kohalikest omavalitsustest liitus omavalitsusega, millega neil oli ühine piir. Liitumise tingimused kehtestati ühinemislepingutes, mis jäid jõusse neljaks aastaks. Hoolimata olulistest rahalistest innustustest liitumise suunas avaldasid mõned kohalikud omavalitsused vastupanu ja algatati terve rida kohtulikke menetlusi, millega seati küsimuse alla seaduse põhiseaduslikkus. Riigikogu Põhiseaduse järelevalve kolleegium otsustas, et valitsuse algatatud liitmised on kooskõlas nii Põhiseaduse kui ka muude õigusaktidega.⁴² Keskvalitsus surus peale teatud arvu liitumisi.⁴³ Sellegipoolest kuivõrd kohalikele omavalitsustele anti võimalus ise valida ühinemiskasutajateid, ei leitud Riigikohtu lahendis, et see ei oleks põhiseaduslik.

78. Seetõttu leiavad raportöörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 5.

3.5 Artikkel 6 – Asjakohased haldusstruktuurid ja vastutusalad

Artikkel 6

1. Piiramata üldisemaid õigusaktidega kehtestatud sätteid võivad kohalikud omavalitsused määrata oma sisemised haldusstruktuurid, et neid kohandada kohalikele vajadustele ning tagada tõhus haldus.
2. Kohalike omavalitsuste töötajate teenistustingimused peavad olema sellised, et oleks võimalik tööle võtta kõrgekvaliteetseid töötajaid nende töösaavutuste ja pädevuste alusel; selleks tehakse kättesaadavaks adekvaatsed koolitusvõimalused, töötasu ja karjääriväljavaated.

3.5.4 Artikkel 6.1

79. Selle sätte eesmärgiks on alal hoida kohalikku autonoomiat tagades, et *kohalikud omavalitsused saavad* luua nende kodanike vajadustele sobivaid haldusstruktuure ja korraldusi, mis võimaldab neil osutada täielikku valikut avalikke teenuseid. Kaasaegses Kommentaaris kaitstakse seisukohta, et kohalike omavalitsuste võim korraldada oma asjaajamisi peaks olema teostatud nii, et arvestatakse ka üldiselt aktsepteeritud põhimõtteid tõhusa ja tulemusliku valitsustava kohta, samas täites kollektiivseid vajadusi ja ootusi.

39 Lääne, S., Mäeltsemees, S., & Olle, V. (2021), *Local Self-Government in Estonia*.

40 https://4liberty.eu/wp-content/uploads/2018/11/ARTO-AAS_LOCAL-GOVERNMENT-REFORM-IN-ESTONIA.pdf

41 Ibid

42 Ibid.

43 Mergers initiated by the Government of the Republic (fin.ee)

80. §-s 154 määrab Eesti Põhiseadus, et 'Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt'. Sellest tulenevalt võivad Eesti kohalikud omavalitsused kohandada oma struktuure ja protsesse nii, et nad vastavad kohalikele vajadustele. Kohaliku administratsiooni korraldusliku ülesehituse määrab omavalitsuse volikogu.⁴⁴ Omavalitsuse töötajad võtab tööle vallavanem/linnapea ning siia peab kuuluma linnasekretäri/vallasekretäri ametikoht, kes on kantseleiülem. 2021. aastal töötas ainult 2,9% Eesti tööealisest elanikkonnast (vanuses 15-74) avalikus teenistuses, kellest üle veerandi oli tööl kohalikus omavalitsuses.⁴⁵

81. Kohalikel omavalitsustel on vabadus hallata oma inimressursse ning määrata palkasid, kuid omavalitsuse ressursibaas piirab nende kulutusi. Üks 2017. a. reformi tulemusi on suurem spetsialiseerumine uute liitunud struktuuride ametnike hulgas. Kuivõrd reformi tulemusena suurenes omavalitsuste ressursibaas, siis see võimaldas tõsta palku sellele tasemele, millega saab tööle võtta pädevaid spetsialiste ja vältida piirkondadest "ajude väljavoolu".⁴⁶ Vestluspooled teavitasid delegatsiooni sellest, et kohalikel omavalitsustel on suured raskused vajalike oskustega ametnike leidmiseks tööturul ja neile tööturu palkade maksmiseks. Ühelt poolt leiavad nad, et need probleemid on taas seotud ebapiisavate rahaliste ressurssidega, kuid teisalt ei ole teatud aladel võimalik leida pädevaid töötajaid.

82. Rahandusministeerium koos laiapõhjalise ekspertkomiteega (sealhulgas Eesti linnade ja valdade liidu esindajad) on ette valmistanud seaduseelnõu, et uuesti läbi vaadata Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Eelnõus (mis 2023. a. valimistega seoses oli kõrvale jäetud) sisalduvad muudatused, mille eesmärgiks on võimaldada kohalikele omavalitsustele suuremaid isekorralduse õigusi – et suurendada kohalike omavalitsuste sees õigust ise asju korraldada, et muuta kohalike omavalitsuste korraldus lihtsamaks ja paindlikumaks.⁴⁷ Uus valitsus on lubanud seadust muuta, nii et tõenäoliselt tuleb veel edasisigi muudatusi.

83. Lisaks ei tõstatanud vestluspooled seirelähetuse käigus ühtegi probleemi seoses selle sättega.

84. Seetõttu leiavad raportöörid, et Eesti peab kinni Artiklist 6.1.

3.5.5 Artikkel 6.2

85. Artikkel 6, lõige 2 käsitleb kohalike omavalitsuste korralduslikku ja institutsioonilist autonoomiat, nimetades, et kohalikel omavalitsustel peaks olema kaalutusõigus töötajate töölevõtmiseks ning vabadus määrata oma töötajate teenistustingimused. Harta Kaasaegses Kommentaaris (lõikes 106) soovitatakse tungivalt, et kohalike omavalitsuste töötajatel peaks olema õigus koolitusvõimalustele, töötasule ja karjäärivõimalustele, mis on sarnased valitsuse teistel tasanditel leiduvatega.

86. Üldised seadused ja määrused avaliku teenistuse kohta Eestis võimaldavadki kohalikele omavalitsustele kaalutusõigust ja vabadust määrata oma enda töötajate töötamistingimused. Avaliku teenistuse seaduse §-s 14 öeldakse, et 'Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu'. §-s 18 (7) sätestatakse, et 'Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike värbamise ja valiku korra kehtestab valla- või linnavalitsus'. Sama seaduse §-s 31 (7) öeldakse, et 'Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike koolituse korra kehtestab valla- või linnavalitsus'.

87. Nagu juba osundatudki seoses Artikliga 6, lõikega 1 on 2017. a. reform suurendanud kohalike omavalitsuste suurust ja töötajaskonda, mille kaudu laienevad karjäärivõimalused ning töötamine selles sektoris on atraktiivsem, nagu märkisid mõned vestluspooled seirelähetuse jooksul.

88. Hiljutine reformi seire ülevaade⁴⁸ näitab, et kokku liitunud omavalitsused võivad nüüd tööle võtta spetsialiste, kes tegelevad selliste tegevusvaldkondadega, mis varasemalt ei olnud prioriteediks, kas sellepärast, et puudusid vastavad töötajad või konkreetset teenust vajava sihtrühma väiksuse tõttu. Taoliste spetsialistide hulka kuuluvad IT-juhid, varahalduse spetsialistid, kontrolli- ja/või järelevalve ametnikud, personalispetsialistid, suhtekorraldus- ja teavitusjuhid. Samuti on suurenenud töökohtade

44 Rahandusministeerium, *Local Governments in Estonia*, available at www.fin.ee/en/media/2260/download

45 <https://www.fin.ee/en/state-local-governments-spatial-planning/public-administration-and-personnel-policy/public>

46 https://4liberty.eu/wp-content/uploads/2018/11/ARTO-AAS_LOCAL-GOVERNMENT-REFORM-IN-ESTONIA.pdf

47 Communication from Ministry of Regional Affairs, May 2023.

48 <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

arv arengu- ja keskkonnakaitse spetsialistide osas. Ülevaates öeldakse, et lastekaitse ja muudes sotsiaalküsimustes on tekkinud spetsialiseerumine, kus lisaks universaalsetele sotsiaalnõustajatele või spetsialistidele on juhtimistasandeid muudetud erinevaks ja on sisse viidud töökohti, kus töötajal on rohkem spetsialiseerunud proffil.

89. Ülevaates on kindlaks tehtud, et liitunud kohalikud omavalitsused on suutnud tõsta oma ametnike palkade konkurentsivõimelisust üleriigilise keskmise palga suhtes võrreldes liitumiseelse tasemega. 2021. a. oli keskmine igakuine brutopalk kohalikes omavalitsustes 1652 eurot (seega suurenenud 4,0%) võrreldes sama keskmisega riigiametites 1900 eurot.⁴⁹ Vestluspoolled nimetasid, et lõhe vähendamine on oluline, et inimesi sellesse sektorisse meelitada.

90. Eesti õigussüsteem annab kohalikele omavalitsustele korraldusliku ja institutsioonilise autonoomia, mis puudutab töötajaskonna töölevõtmist ja edasiarendamist. Reformi tõukejõud on loonud õhkkonna, kus väärtustatakse ja lihtsustatakse oskuste omandamist ja koolitust kohaliku omavalitsuste töötajate jaoks. Kooskõlas Kaasaegse Kommentaari tõlgendamisega on Eesti ametivõimudel inimressursside valdkonnas olemas autonoomia ja kaalutlusõigus, et otsustada oma töötajate palgakujundust vastavalt riikliku valitsuse seatud põhimõtetele.

91. Eeltoodu valguses leiavad raportöörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 6.2.

3.6 Artikkel 7 – Millistel tingimustel teostatakse vastutusalasid kohalikul tasandil

Artikkel 7

1. Kohalikult valitud esindajate ametitingimused võimaldavad neil oma tööülesandeid vabalt teostada.
2. Töötingimustega võimaldatakse sobiv rahaline hüvitus kulude jaoks, mis tekkisid tööülesannete teostamise käigus, samuti asjakohane hüvitus sissetuleku kaotuse puhuks või hüvitus tehtud töö eest ja vastav sotsiaalkindlustus.
3. Kõik tööülesanded ja tegevused, mis leitakse olevat vastuolus kohalikult valitud ametikohal olemiseks, määratakse kindlaks reeglite või põhiliste õiguspõhimõtetele.

3.6.1 Artikkel 7.1

92. Artiklisse 7, lõikesse 1 ankurdatud sättega püütakse tagada, et kodanikud saaks vabalt teenida kohalikult valitud esindajatena ning ei jääks kohaliku poliitilise ametikoha täitmiselt kõrvale rahaliste või materiaalsete kaalutluste tõttu ning et tuleks ennetada, et kohalikud nõunikud loobuks oma kohustuste täitmisest. Kaasaegses Kommentaaris tõlgendatakse Artiklit 7.1 kui sätet, millega iga kohalik omavalitsus peaks olema suutlik võtma "omaenda kaalutlusõiguse järgseid otsuseid", mis puudutab täpseid ametisolemise tingimusi, mis rakenduvad valitud esindajatele tema jurisdiktsioonis.

93. Eestis öeldakse Kohaliku Omavalitsuse korralduse seaduse §-s 17, et "Volikogu liige juhindub seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest". Seaduses on terve rida sätteid ka kohaliku omavalitsuse liikme ametivõimu lõpetamise jaoks teatud asjaoludel, näiteks kui ta nimetatakse ametnikuks samas volikogus. Ei leita, et taolised sätted piiraks kohalikult valitud esindajate tööülesannete vaba täitmist. Kohalikud omavalitsused teevad omal valikul otsuseid, mis puudutab valitud esindajate ametiaja tingimusi. Seaduse kohaselt peab tööandja võimaldama omavalitsuse volikogu liikmel osaleda volikogu istungitel ja volikogu komisjonide koosolekutel ning täitma ülesandeid, mis on seatud omavalitsuse volikogu liikmele volikogu poolt. Selle sättega lihtsustatakse nõunike tööülesannete teostamist. Sellegipoolest ei sätestata seaduses selgesõnaliselt, et omavalitsuse volikogu liige tuleb vabastada töölt, et suhelda valijaskonnaga, näiteks osaleda koosolekutel (muudel kui volikogu koosolekutel), osaleda koolituses ja aruteludes jne. Volikogu valitud liikmetel on õigus saada seadusandluse, dokumentatsiooni ja muu informatsiooni koopiaid, mis puudutab omavalitsuse volikogu ja omavalitsuse administratsiooni.

94. Vestluspoolled ei tõstatanud seirelähetusel mingeid negatiivseid probleeme, mis puudutab kohalikult valitud esindajate ametisolemise tingimusi.

95. Seetõttu teevad raportöörid järelduse, et Eesti peab kinni Artiklist 7.1.

3.6.2 Artikkel 7.2

⁴⁹ <https://www.fin.ee/en/news/solman-crisis-years-have-particularly-clearly-shown-professionalism-our-public-service>

96. Harta Artikli 7, lõike 2 eesmärgiks on tagada, et kohalikult valitud esindajad saavad sobivat rahalist hüvitust ning et vältida olukordi, kus ametisolemise tingimused väldivad, piiravad või välistavad kohalikel kandidaatidel kandideerimist rahaliste kaalutluste tõttu. Artiklis 7.2 puudutatakse ka seda, et tagada, et kohalikult valitud esindajad saaks sobiva hüvituse ja töötasu, nii et neil ei oleks rahalisi kahjusid nende avaliku rolli tõttu.

97. Eestis ei väldi valitud esindajad poliitilisel ametikohal töötamist rahaliste või materiaalsete kaalutluste tõttu. Omavalitsuste volikogudel Eestis on õigus maksta töötasu oma liikmetele omavalitsuse volikogu töös osalemise eest ning hüvitusi kulude eest, mis on tekkinud nende ülesannete täitmisel, mis neile seati omavalitsuse volikogude poolt. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse Artiklis 22 (1) (22) on sätestatud, et omavalitsuse volikogu liikmetele volikogu töö eest makstava töötasu ja menetluse omavalitsuse volikogu töö täitmisel tekkinud kulude hüvitamiseks määrab omavalitsuse volikogu oma ainuvolitustega. Olukordades, kus keegi on Euroopa Parlamendi või Riigikogu liige ja samaaegselt kohaliku volikogu valitud liige, ei maksta taolisele inimesele töötasu omavalitsuse volikogu töös osalemise eest.

98. Omavalitsuse volikogu esimehe ja ühe aseesimehe ametikohad võivad olla tasustatud omavalitsuse volikogu otsuse alusel, kus täpsustatakse makstav summa. Kui neil on kaks mandaati, siis nad ei saa töötasu omavalitsuse volikogu esimeheks või aseesimeheks olemise eest.

99. Kaasaegse Kommentaari lõikes 113 kaitstakse seisukohta, et 'kohalikud võimud võimaldavad sobiva töötasu valitud esindajate tehtud tööle ning töötasu peab realistlikult peegeldama nende ametikoha töökoormust'. Töötasu teemal ei tõstatanud vestluspooled seirelähetuse jooksul ühtegi erilist muret.

100. Seetõttu on raportöörid rahul, et Eesti on vastavuses Artikliga 7.2.

3.6.3 Artikkel 7.3

101. Selles lõikes keskendutakse ülesannetele ja tegevustele, mis võiks olla vastuolus valitud nõuniku ametikohaga. Siin käsitletakse kokkusobivust selle vahel, et on kohaliku tasandi esindusametikoht ja muid tegevusi, kas avalikke või erasektori omasid, öeldes et "tööülesanded" ja "tegevused" mis ei saa olla kooskõlas kohaliku ametikohaga, kui kandidaat on juba valitud, määratakse kindlaks reeglitega või põhiliste õiguspõhimõtetega. Kaasaegse Kommentaari lõikes 120 soovitatakse tungivalt, et valimistel valitud ametikohal töötamise piirangud peaks olema nii vähesed kui võimalik. Kaasaegses Kommentaaris (lõikes 122) võetakse seda lõiget kui püüdlust tõrjuda üheaegselt enam kui ühe poliitilise mandaadi hoidmist, mis on hetkel Eestis lubatud praktika.

102. Eestis liigendab Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus selgelt asjaolud, mis on vastuolus valitud nõuniku või vallavanema/linnapea ametikohaga ja millest valitud liige peab volikogu teavitama. See võib viia liikme ametisolemise peatamisele, s.t. omavalitsuse volikogu liikme tööülesannete täitmise ajutise peatamiseni või nende ametisolemise ennetähtaegse lõpetamiseni.

103. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 49 (2) ütleb, et 'Vallavanem või linnapea peab viivitamata teavitama volikogu kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda väljaspool ametikohustusi töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel või teise kohaliku omavalitsuse ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena'. Sellele järgneva § alajaotuses on öeldud, et 'Kohaliku omavalitsuse volikogu keelab vallavanemal või linnapeal haldusaktiga täielikult või osaliselt käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud kõrvaltegevuse, kui kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärast teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise'.

104. Kuigi kahekordsete mandaatide üle esines vaidlus reformi käigus,⁵⁰ tühistati 2016. a. seadusega varasem keeld olla üheaegselt Riigikogu liige ja kohaliku omavalitsuse volikogu liige. Sellele järgnevalt esitasid neli maapiirkonna volikogu kaebuse Riigikohtule, väites et seadus on vastuolus kohalike omavalitsuste õigusega ise juhtida vastavalt Põhiseaduse §-le 154 (1) ja põhimõtteliselt ka vastuolu võimude lahususe põhimõttega, mis tuleneb Põhiseaduse §-st 4, samuti Riigikogu liikme ja muude valitsustuste ametnike ametikohtade kokkusobimatusega, mis tõusetub Põhiseaduse §-st 63. Riigikogu põhiseadusliku järelevalve kolleegium leidis, et Riigikogu liikmete staatuse akti muutvad õigusaktid ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei ole vastuolus Põhiseaduse nõuetega, mis on

50 CPL32(2017)04final, *Local Democracy in Estonia*, lõige 100.

esitatud kohalike omavalitsuste kohtupöördumises ning kolleegium lükkas kaebuse tagasi. Alates sellest võivad Eesti nõunikud olla Riigikogu liikmed (alates 2017. aastast) Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse Artikli 72 kohaselt või Euroopa Parlamendi liikmed (alates 2021. aastast), olles samal ajal kohaliku omavalitsuse volikogu valitud liikmeks. Üks poliitik, kellel oligi kahekordne mandaat, oli nende hulgas, kellega seiremeeskond viis läbi vestluse.

105. Erinevad õigusaktid määravad ära funktsioonid ja tegevused, mida peetakse vastuolus olevat kohalikult valitud ametiga Eestis. Seirelähetuse jooksul ei tõstatanud vestluspooled mingeid erimuresid selles osas.

106. Seetõttu leiavad raportöörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 7.3.

3.7 Artikkel 8 – Kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatav haldusjärelevalve

Artikkel 8

1. Mistahes haldusjärelevalvet kohalike omavalitsuste üle võib teostada ainult taoliste menetluste ning selliste juhtumite puhul, mis on sätestatud põhiseaduse või reeglitega.
2. Mistahes haldusjärelevalve kohalike omavalitsuste tegevuste üle peaks tavaliselt olema eesmärgiga tagada vastavus seadusandluse ning põhiseaduslike põhimõtetega. Haldusjärelevalvet võib siiski teostada eesmärgistatult kõrgema tasandi ametivõimude poolt nende ülesannete teostamise kohta, mis on delegeeritud kohalikele omavalitsustele.
3. Kohalike omavalitsuste haldusjärelevalvet teostatakse sellisel viisil, et kontrolliva ametivõimu sekkumine on proportsioonis nende huvide tähtsusega, mida tahetakse kaitsta.

3.7.1 Artikkel 8.1

107. Käesolev lõige seob õiguslikkuse põhimõtte kohalike omavalitsuste järelevalvesse, rõhutades seda, et igasugune kohalike omavalitsuste tegevuse haldusjärelevalve peab olema teostatud ainult taoliste menetluste ning selliste juhtumite puhul, mis on sätestatud põhiseaduse või reeglitega. Sättega välistatakse ad hoc järelevalve menetlused. Sellega mõeldakse ka, nagu öeldud Kommentaari lõikes 128, et järelevalve ametivõimud peavad rangelt kinni pidama seadusega ette nähtud menetlustest, mis on mõeldud taolise järelevalve teostamiseks.

108. Eesti Põhiseaduse §-s 160 öeldakse, et kohalike omavalitsuste juhtimine ja nende tegevuste järelevalve sätestatakse seadusega. Üksikasjad on toodud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §§-s 66 ja 66.1, kus selgitatakse järelevalve rolli erinevates riigiorganite poolt järgmiselt: 'Justiitsministeerium teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle seadusega sätestatud korras. Riigikontroll kontrollib kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele. Järelevalvet valla või linna õigustloovate aktide vastavuse üle Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele teostab õiguskantsler'.

109. Järelikult on olemas kolm peamist omavalitsuste järelevalve vormi – õiguslik, halduslik ja rahaline järelevalve. Eesti Põhiseaduse §-ga 157 öeldakse, et kohalikel omavalitsustel on sõltumatud eelarved, mille alused ja koostamismenetluse sätestab seadus. Sellest tulenevalt tekib teatud rahalise järelevalve protsesse omavalitsustele. Rahalise järelevalve reeglid on sätestatud Kohaliku omavalitsuse rahalise juhtimise seaduses, samas kui Riigikontroll teostab kontrolli selle üle, kuidas omavalitsus kasutab riigi ja omavalitsuse varasid.

110. On olemas ka protsesse kohaliku omavalitsuse tegevuste haldus- ja õiguslikuks järelevalveks. Haldusjärelevalvet teostavad erinevad ministeeriumid täitvad asutused ja inspeksioonid, näiteks Keeleinspeksioon, Konkurentsiamet, Andmekaitseamet ja Tööinspeksioon. Mõni sektori järgi teostatav järelevalve leiab aset ka nii, et riik osaleb teatud ruumilise planeerimise menetlustes.⁵¹ Vastavalt Vabariigi valitsuse seadusele teostab Justiitsministeerium kontrolli kohaliku omavalitsuse haldusaktide seaduslikkuse üle. Õiguskantsler tagab, et kohalike omavalitsuste seadusandlus ja nende tegevus on kooskõlas Põhiseaduse ja seadusandlusega ja et nad peavad kinni heast haldustavast.

111. Taolised põhiseaduslikud ja õiguslikud sätted tagavad adekvaatse õigusliku aluse riigi kohalike omavalitsuste järelevalveks.

112. Seetõttu teevad raportöörid järelduse, et Eesti on vastavuses Artikliga 8.1.

⁵¹ Rahandusministeerium, *Local Governments in Estonia*, available at www.fin.ee/en/media/2260/download

3.7.2 Artikkel 8.2

113. Artiklis 8.2 selgitatakse haldusjärelevalve põhimõtteid ja parameetreid, mis võivad seisneda õiguslikkuse kontrollides või sihtotstarbelistes kontrollides. Kaasaegse Kommentaari lõike 132 kohaselt eelistatakse Hartas üldiselt õiguslikkuse kontrolle pigem kui sihtotstarbelisi kontrolle. Viimaseid võib kasutada ainult delegeeritud ülesannete osas.

114. Eesti kohalike omavalitsuste järelevalve keskendub vastavuse tagamisele seaduse ja põhiseaduslike põhimõtete järgimisele. Õiguskantsler vaatab üle kohaliku omavalitsuse õigusakte, mis peavad olema üldiselt rakendatud selles osas, kas need on vastavuses Eesti Vabariigi Põhiseaduse ja seadusandlusega (Põhiseaduse § 139, lõige 1; Õiguskantsleri seaduse § 1, lõige 1). Lisaks kontrollib Õiguskantsler kui Ombudsman, kas hea haldustava põhimõte, mis sisaldab laiemalt väärtushinnanguid (nagu Põhiseaduse §-s 14 nimetatud), on järgitud. Õiguskantsler võib avaldada kriitikat, ettepanekuid ja esitada oma arvamusi, kuid Õiguskantsleri seisukohad ei ole järelevalve all olevatele asutustele kohustuslikud. Seega ei ole Õiguskantsleril pädevust ära tühistada järelevalve all olevate asutuste õigusakte ja ei ole tal ka otsest võimalust sunnimeetmeid kasutada (karistused, trahvid, mittevastavuse riigilõivu kohaldamine).

115. Riigikontroll võib kontrollida, kas kohalike omavalitsuste raamatupidamine on korras, kas sisekontrolli süsteemid toimivad, kas tegevused on seaduslikud ning arvutisüsteemid usaldusväärsed, kuid Riigikontroll ei teosta otsest rahalist auditit kohalike omavalitsuste raamatupidamise üle. Riigikontroll ei saa ka hinnata, kas kohaliku omavalitsuse tegevused omavalitsuse varade üle on olnud sihtotstarbelised. Riigikontrolli pädevus on piiratud reeglitega vastavuse kontrolliga, mis puudutab kohalike omavalitsuste poolt varade ja raha kasutamise kontrolli. Rahakasutuse kontrolli osas nende ülesannete täitmise üle, mis on riigi poolt kohalikule omavalitsusele üle antud, selles osas on Riigikontrollil õigus hinnata raha kasutamise tõhusust. Nagu Riigikontrolli koduleht ütleb,⁵² 'Riigikontroll ei ole üksnes huvitatud, et formaalselt peetakse seadustest kinni, vaid sama palju tuntakse huvi, kas seadused ja valitsuse tegevused on piisavad, et tagada eesmärgistatud ja soovitatav rahade kasutus ning kas raportid esitavad õige pildi kulutustest ja tulemuslikkusest.'

116. Eestis teostab riik järelevalvet kohalike omavalitsuste õigusaktide üle ja see on peamiselt piiratud seaduslikkuse kontrolliga Riigikontrolli poolt, kusjuures piiratud valdkondades on Riigikontrollil õigus hinnata rahakasutuse tõhusust. Vestluspooled ei tõstatanud probleeme seoses järelevalvega.

117. Eeltoodu valguses leiavad raportörid, et olukord Eestis on vastavuses Harta Artikliga 8.2.

3.7.3 Artikkel 8.3

118. Selles lõikes tegeletakse haldusjärelevalve praktikaga ja nõutakse kinni pidamist proportsionaalsuse põhimõttest. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt sekkub piirkondlik või keskasutus ainult vajalikus ulatuses, võttes arvesse huvide asjakohasust, mida sekkumisega soovitakse kaitsta.

119. Kohalike omavalitsuste õiguslik järelevalve Eestis on proportsionaalne, muretsedes selle üle, et avalikke huve mõjutavad suuremad põhimõtted oleksid säilitatud. Haldusjärelevalvet peetakse proportsionaalseks ja sektoripõhiseks. Riigikohus⁵³ has on joondanud oma lähenemise Hartaga, öeldes et 'kohalike omavalitsuse isekorraldusõiguse põhimõtte alalhoidmiseks peab selle piiramine olema proportsionaalne, s.t. kokkusobiv soovitud eesmärgi saavutamiseks, vajalik ja mõistlik. Sama nõue halduskontrolli kohta on sõnastatud Harta Artiklis 8(3)'. Riigikontrolli järelevalve eesmärgiks on tagada kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkus, avalike rahade seadusjärgne kasutamine ja korruptsiooniriski ennetamine. Riigivarade osas on Riigikontrolli täiendavaks eesmärgiks tagada nende varade eesmärgistatud ja säästlik kasutamine. Need eesmärgid on kooskõlas Harta Artikliga 8.3.

120. Seetõttu leiavad raportörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 8.3.

3.8 Artikkel 9 – Rahalised ressursid

Artikkel 9

1. Riigi majanduspoliitika raames on kohalikel omavalitsustel õigus asjakohastele rahalistele ressurssidele, mis kuuluvad just neile, mida nad võivad oma volituste raames vabalt kasutada.

52 <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollikuiasutus/tabid/106/language/en-US/Default.aspx>

53 <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-17-08>

2. Kohalike omavalitsuste rahalised ressursid on vastavas mõõtmes nende vastutusaladega, mida sätestavad Põhiseadus ja seadusandlus.
3. Vähemalt osa kohalike omavalitsuste rahalistest ressurssidest tuleneb kohalikest maksudest ja lõivudest, mille osas neil on volitus, õigusaktide piires, kindlaks määrata suurusmäär.
4. Need rahalised süsteemid, mille alusel on kohalikele omavalitsustele olemas ressursid, on piisavalt mitmekesised ja tõhusad, et neil võimaldada hoida sammu nii palju kui praktiliselt võimalik oma ülesannete täitmise kulude muutumisega.
5. Rahaliselt nõrgemate kohalike omavalitsuste kaitseks on vaja rahalise võrdsustamise menetlusi või samaväärseid meetmeid, mis on välja töötatud nii, et nad korrigeerivad võimalik rahaliste allikate ebavõrdset jaotust ja nende kanda olevat rahalist koormust. Taolised menetlused või meetmed ei vähenda kohalike omavalitsuste kaalutusõigust, mida nad teostavad oma vastutusalas.
6. Kohalike omavalitsustega konsulteeritakse asjakohasel viisil selle üle, kuidas neile eraldatakse ümberjagatud ressursse.
7. Nii palju kui võimalik ei määrata kohalikele omavalitsustele tehtavates eraldistes seda, milliste konkreetsete projektide jaoks rahastamine on mõeldud. Eraldiste andmine ei eemalda kohalike omavalitsuste alusvabadust teostada poliitikas kaalutusvabadust oma jurisdiktsioonis.
8. Kapitaalseteks investeerimisteks laenamise eesmärgil on kohalikel omavalitsustel juurdepääs riigi kapitaliturule seadusega määratud piirides.

3.8.1 Artikkel 9.1

121. Harta Kaasaegse Kommentaari Artiklis 9.1 rõhutatakse kohalike omavalitsuste õigust omada omaenda ressursse ning vabadust kulutada neid vastavalt nende oma arusaamisele. Vastavalt oodatakse riikidelt, et nad tagaks, et kohalikel omavalitsustel oleks õiguslik, eelarvelik ja fiskaalne suutlikkus kasutada neid õigusi ja rakendada oma poliitikaid.

122. Kohalike omavalitsuste ressursside teema on Eestis vaidlusteema, eriti mis puudutab rahastuse adekvaatsust ning rahalise autonoomia määra kohalike omavalitsuste protsessides. Kaasaegses Kommentaaris osundatakse sellele, et Artiklis 9.1 liigendatakse kahte olulist rahalist põhimõtet, nimelt seda, et kohalikel omavalitsustel peaks olema *omaenda* rahalised ressursid ja et neil peaks olema vabadus otsustada, kuidas neid ressursse ka kasutada. Sellest tulenevalt peavad riigid tagama, et kohalikel omavalitsustel on õiguslik, eelarveline ja fiskaalne suutlikkus, et neid õigusi kasutada ja rakendada poliitikaid, mida nad vastu võtavad. Nagu Kaasaegses Kommentaaris öeldud, nõuab sõnastus "adekvaatsed rahalised ressursid" meetmeid, "et tagada proportsionaalsus kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete ja olemasoleva rahastamise vahel".

123. Eesti Põhiseaduse §-s 157 määratakse, et omavalitsustel on sõltumatud eelarved, mille moodustamise alused ja menetluse sätestab seadus. Sellest tulenevalt kiidavad kohalike omavalitsuste volikogud heaks iga-aastased eelarved, mis valmistatakse ette tekkepõhiselt. Kohalikud omavalitsused peavad koostama arengukavasid ning vastu võtma eelarvestrateegia vähemalt nelja-aastaseks ajavahemikuks. Kohaliku Omavalitsuse rahalise juhtimise seaduses sätestatakse kohalike omavalitsuste eelarvete ettevalmistamise, vastuvõtmise, rakendamise ja aruandluse põhimõtted.

124. Eestis täidavad kohalikud omavalitsused nii enda kui ka delegeeritud pädevusi. Üks Riigikohtu lahend⁵⁴ liigitab kohaliku omavalitsuse ülesanded kui 'seadusest tulenevad kohaliku omavalitsuse ülesanded (ka 'kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded') ja muud ülesanded (ka 'vabatahtlikud kohaliku omavalitsuse ülesanded), mille täitmine ei ole seadusega sätestatud'. Vaatamata oma suurusele või sissetulekule täidavad kohalikud omavalitsused sarnaseid ülesandeid ja pakuvad oma kodanikele samu teenuseid. Siiski mõjutavad rahvastikulised, geograafilised ja ühiskondlik-majanduslikud tegurid iga omavalitsuse rahalist suutlikkust.

125. Kohalikud omavalitsused saavad riigi eelarvest toetust. Ühte liiki toetus on tasandusfond, mis täiendab väikese tulubaasiga omavalitsuste tulu. Tasandusfond on täielikult rahastatud riigieelarvest ja seda arvutatakse valemiga järgi. Veel ühte liiki valemipõhine toetus on toetusfond, mis koosneb sektoripõhistest toetustest konkreetsete eesmärkide jaoks (näiteks õpetajate töötasu kulud, huvitegevusrühmade toetus, tugi sotsiaalteenustele, tugi teetööde jaoks, jne.). Jäätmekäitlus ja sotsiaallabi osutamine viidi üle toetusfondist kohalike omavalitsuste tulubaasi ja muid ülesandeid määratakse ümber 2024. aastal. Projektipõhine toetus on samuti osutatud riigieelarvest, näiteks investeeringuteks (näiteks Euroopa Liidu struktuurifondid).⁵⁵

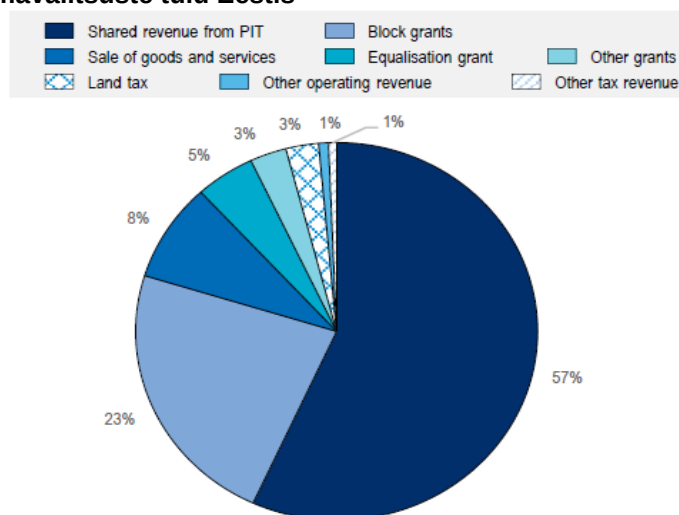
⁵⁴ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-8-09>

⁵⁵ <https://www.fin.ee/en/state-local-governments-spatial-planning/local-governments/local-government-financing>

126. Eelnimetatud Riigikohtu lahendi otsus on üheselt tõlgendatav selles ütluses, et 'õigusakte koostavad asutused peavad samuti kindlustama, et kohalike omavalitsuste ülesannete täitmiseks eraldatud raha oleks eraldiseisev üleriiklike kohustuste täitmiseks eraldatud rahadest.' See võimaldab kohalikul omavalitsusel aru saada, mis rahad on mõeldud kohalike küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks. See omakorda võimaldab otsustada, kuidas kasutada kohalike küsimuste lahendamiseks eraldatud raha. Lisaks võimaldab eristus kohaliku omavalitsuse ülesannete ja riiklike ülesannete vahel hinnata, kas kohalike omavalitsuse ülesannete jaoks on eraldatud piisavalt raha.⁵⁶ Sellegipoolest ei saavutata alati taolise adekvaatsuse ja autonoomia tasemeid.

127. Esineb suur sõltuvus keskvalitsuse toetustest, millest paljud on eraldatud delegeeritud ülesannete täitmiseks. Joonis 3 näitab kohalike omavalitsuste tulu allikaid Eestis.⁵⁶

Joonis 3. Kohalike omavalitsuste tulu Eestis



128. Eesti riigitasandist allpool asuvad valitsemistasandid saavad 1.5% üldisest valitsuse maksutulust, mis on kõige väiksem osakaal kõikidest OECD riikidest (OECD keskmine on 20%). Mõõdetuna osana SKT-st on Eesti riigitasandist allpool asuvate valitsemistasandite osa 0.3%, taas kõige väiksem osa kõikidest OECD riikidest (OECD keskmine on 5%).⁵⁷ Vestluspooled viitasid sageli rahastuse ebaadekvaatsusele.

129. Ühes viie aasta ülevaatuses on öeldud, et 2017. a. haldureformi osana tehti poliitilisi lubadusi, et kohalike omavalitsuste tulubaasi suurendatakse.⁵⁸ Sellest ajast saadik suurendati kohaliku omavalitsuse osa tulumaksus järk-järguliselt kokku 0,3 protsendilt 11,96%-le (s.t. umbes 34 miljonit eurot igal maksuaastal arvestatuna 2021. a. hindades) ja tasandusfondi 25 miljoni euroga. Kokku suurenes kohalike omavalitsuste tulubaas 59 miljoni võrra ehk 4.2%.⁵⁹ Sellegipoolest väidab Eesti Linnade ja Valdade Liit, et 'ajavahemikul 2020-2023 on tasandusfond suurenenud 0.2% võrra. Samal ajal suurenes CPI 19.4% aastal 2022 võrreldes aastaga 2021 ja üksikisiku tulumaksu tulu suurenes 12.64 % (kassapõhiselt)'.⁶⁰

130. Kohalike omavalitsuste vestluspooled väidavad, et hoolimata hiljutistest suurendamistest ei ole kohalike omavalitsuste tulu adekvaatne, et tagada fiskaalne suutlikkus kohustuslike ja soovitud poliitiliste rakendamiseks. Eesti Linnade ja Valdade Liit on teinud järgmisi ettepanekuid riigile, et tagada kohalikele omavalitsustele piisavad rahalised ressursid: suurendada kohalike omavalitsuste rahalist autonoomiat ning tõsta neile eraldatud tulumaksu osakaalu; parandada tasandusfondi kasutamise valemit; laiendada kohalike maksude loetelu (näit. turismimaks, müügitaks), mille eesmärgiks oleks suurendada kohalike omavalitsuste õigusi, suutlikkust ja vastutust kujundada ise endale oma maksutulud.

56 Statistics Estonia (2021[26]), Local Budgets Expenditure by Region/Administrative Unit [Statistical database], https://andme.d.stat.ee/en/stat/Lepetatud_tabelid_Majandus.%20Arhiiv_Rahandus.%20Arhiiv/RR301

57 OECD (2022) available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9bc74132-en/index.html?itemId=/content/component/9bc74132-en#section-d1e10439>

58 <https://fin.ee/media/7835/download>.

59 Rahandusministeerium communication, 2023.

60 Association of Estonian Cities and Municipalities communication, 2023.

131. Samal ajal kui kohalikel omavalitsustel on olemas seadusjärgne ja põhiseaduslik autonoomia, et otsustada, kuidas kulutada omaenda ressursse, on kohalike omavalitsuste ressursid mitteamaldavad ning Eesti omavalitsustel on väga piiratud omaenda tulu tase ning vähe võimalusi taolist tulu tekitada. Uues koalitsioonileppes sisaldub kohusevõtt taolisi võimalusi suurendada. Selle kohusevõtu rakendamine parandaks oluliselt kohalike omavalitsuste olukorda. Konsulteerimismenetluse käigus teavitasid kohalikud vestluspooled raportööri, et nende arvates oli seaduseelnõu rahaliste vahendite jaotamiseks omavalitsuste vahel ette valmistatud valitsuse poolt kiireloomulisena, ilma eelneva analüüsita. Vestluspooled leidsid, et ühtegi süsteemset arveldust ei olnud välja pakutud.

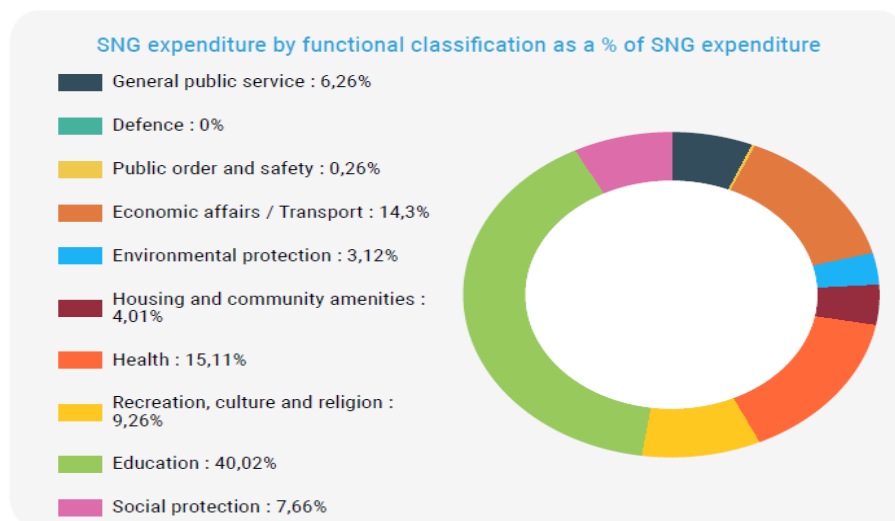
132. Seetõttu leiavad raportöörid, et Eesti on osaliselt vastavuses Artikliga 9.1.

3.8.2 Artikkel 9.2

133. Artikli 9.2 aluspõhimõtte, s.t. et kohalike omavalitsuste rahalised ressursid oleks samas mõõdus nagu vastutused, mida Põhiseaduse ja seadusandlusega sätestatakse, nõuab et kohalikel omavalitsustel oleks piisavad rahalised ressursid proportsioonis vastutustega, mis neile on seatud. Selles lõikes öeldakse, et kohalike omavalitsuste tulud ja kohustuslikud ülesanded peaks olema tasakaalus, et tagada adekvaatne seos kohalikele omavalitsusele olemasolevate rahaliste ressursside ja tema poolt täidetavate ülesannete vahel.

134. Kõige suurem riigitasandist allpool olev valitsuse kululiik on haridus, sest omavalitsused vastutavad selles valdkonnas nii jooksvate kulude kui ka kapitaalsete kulude eest, mis on kokku 4.0% SKT-st ja 40% riigitasandist allpool olevast valitsuse kulust, suurem kui OECD keskmine, mis oli aastal 2020 24.3%. Järgmised olulised ülesanded on majandusajad, meelelahutus ja sotsiaalkaitse. Kõik omavalitsused vaatamata rahvastiku suurusele või tüübile peavad eeldatavalt osutama kõiki samu baasteenuseid.⁶¹ Joonisel 4 on näitlikustatud kohaliku omavalitsuse kulude valdkonnad.

Joonis 4. Kohaliku omavalitsuse kulud kategooriate järgi



Allikas: SNG-WOFI

135. 2017. aasta haldusreformi protsessi käigus said need kohalikud omavalitsused, kes viisid läbi tulemuslikke ühinemisläbirääkimisi, eritoetusi erinevates summas, vastavalt liitumise menetlusele ja suurusele. Ka Covid-19 raames maksti eritoetusi kohalikele omavalitsustele. Riigikogu otsustas eraldada läbi 2020. aasta lisaeelarve kokku 130 miljonit eurot kriisitoetust kohalikele omavalitsustele. 2021. aastal eraldas riik täiendavalt 16 miljonit eurot kohalikele omavalitsustele, et katta tulude vähenemist ja kriisikuluid ning 30 miljonit eurot investeerimistoetusena.⁶²

136. Kaasaegses Kommentaaris märgitakse, et kohalikele omavalitsustele olemasolevad ressursid peavad olema piisavad ja samas mõõdus nende funktsioonide ja ülesannetega. Eesti õigussüsteemis toetatakse jätkuvalt sama mõõdu põhimõtet. 2017. aastal pidas Riigikohus põhiseadusevastaseks

⁶¹ SNG WOFI.

⁶² National Audit Office communication, 2023.

seada, et ei suudetud välja anda õigusakte riigeelarveliseks rahastamiseks nende kohustuste jaoks, mis on kohalikele omavalitsustele seatud Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõike 1 kohaselt.⁶³

137. 2017. aasta seirearuandes arutleti, et kui esineb puudusi olukorra selgitamiseks pädevuste jaotuse osas, siis on kohalikel omavalitsustel pidevalt oht, et nad peavad rahastama riigi poolt neile delegeeritud riiklikke pädevusi. Taolised mured on jätkuvalt olemas, kuid perspektiivid on erinevad. Seirelähetusel jooksul olid riigi tasandi vestluspooled vankumatult kindlad, et kohalike omavalitsuste ressursid on samas mõõdus nende vastutustega. Rahandusminister leiab, et "kohalikel omavalitsustel on väga palju paindlikkust, et optimeerida teenuseid".⁶⁴ Samamoodi leiab Regionaal- ja põllumajandusministeerium, et kohalike omavalitsuste rahalised ressursid on kooskõlas nende vastutustega. Riigikontroll leiab, et kohalikele omavalitsustele olemasolevad rahalised ressursid on üldiselt, kuid mitte universaalselt, samas mõõdus nagu ülesanded, mille täitmine neile on seatud, Riigikontroll juhtis tähelepanu kohalike omavalitsuste erinevatele suutlikkustele ja tulubaasidele.⁶⁵

138. Riigi tasandist allpoolsete tasandite kommenteerijad väljendasid muresid uute delegeeritud ülesannetega tekkivate kulude või olemasolevate ülesannete reformimisega seoses. Näiteks jõustub 1. juulil 2023 oluline sektorireform üldhooldusteenuse osas, mida korraldavad kohalikud omavalitsused Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt. Riik eraldab kohalikele omavalitsustele rahalisi vahendeid reformi teostamiseks, kuid ei ole veel teada, kui suurt osa need vahendid katavad. Konsulteerimismenetluse käigus viitas Rahandusministeerium sellele, et Sotsiaalministeerium oli läbi viinud modelleerimisarvutusi seoses reformiga, mis näitasid, et eraldatud rahalised vahendid on piisavad kulude katmiseks ning leidsid, et kohalikel omavalitsustel on laialdaselt autonoomiat, et otsustada pikaajalise hoolduse komponendi hinnataset, mille kaudu nad kavatsevad rahastada iga inimese viibimist vanadekodus. Siiski teavitati raportööri sellest, et vastavalt Linnade ja Valdade Liidu nimetatud prognoosidele jääks Tallinnas puudu 10 miljonit eurot, Tartus 3 miljonit eurot ja Pärnus 1 miljon eurot järgmisel aastal.⁶⁶ Samamoodi tekkis keskvalitsuse otsusega suurendada riigi poolt makstud õpetajate palka ettenägematuid tagajärgi kohalikele omavalitsustele, kes vastutavad lasteaedade õpetajate palkade eest. Selleks, et alles hoida lasteaedade õpetajaid tundsid kohalikud omavalitsused kohustust anda neile samasugune palgatõus, mis kahandas omavalitsuste ressursse.

139. Ülaltoodu valguses leiavad raportöörid, et kohalikele omavalitsustele olemasolevad ressursid ei ole täielikult samas mõõdus nende funktsioonide ja ülesannetega, nii et Eesti on osaliselt vastavuses Artikliga 9.2.

3.8.3 Artikkel 9.3

140. Artiklis 9.3 keskendutakse kohalike omavalitsuste vajadusele saada vähemalt osa oma rahalistest ressurssidest kohalikest maksudest, mille osas neil on volitus määrata maksu suurus (reeglite piires). Volitust kehtestada kohalikke makse on käsitletud otsese tõendusena kohaliku rahalise autonoomia kohta. Harta ei ütle, et kohalike omavalitsuste omaressursid peaksid sisaldama ühetaolist proportsiooni kohalikest maksudest, kuid seab kohustulikuks "vähemalt" teatud osa võimaldamiseks kohalikest maksudest ja lõivudest.

141. Eesti Põhiseaduse § 157 teatab, et omavalitsustel on seaduse põhjal õigus kehtestada ja koguda makse ning seada lõive. Riigikohuski viitas oma lahendis 3-3-1-48 (klausele 45) sellele, et Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Artiklis 9.3 on olemas kohalike omavalitsuste õigus kehtestada makse. Siiski on Eesti kohalike omavalitsuste omaressursid vägagi piiratud. Umbes 3% riigitasandist allpool olevatest valitsustuludest pärineb Eestis maksudest (2017. aasta olukord). OECD riikides kujutasid maksud 35% riigitasandist allpool olevate tasandite tulust (mittekaalutud keskmine) ja 44% (kaalutud keskmine).⁶⁷

142. Maapiirkondade valla- või linnavolikogud annavad küll välja määrusi kohalike maksude kehtestamiseks, kuid need piirduvad reklaami-, teede ja tänavate sulgemise maksuga, mootorsõiduki maksuga, loomade maksuga, meelelahutusmaksuga ning parkimisilõivudega. 2020ndal aastal seisnes 8,4% omavalitsuse tulust kasutajalõivude tulust ning kaupade ja teenuste müügitulust. Muud olulised omavalitsuse maksutulud on reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks ning parkimisilõivud. Kokku arvestatuna moodustavad need maksud 1,1% omavalitsuse maksutuludest ning 0,6% üldistest

63 <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-5-17-8>

64 Rahandusministeerium communication, 2023.

65 NAO communication, 2023.

66 Ibid. Rahandusministeerium communication, 2023.

67 OECD 2022.

käibetuludest.⁶⁸ Kohalikel omavalitsustel on volitus määrata maksude suurus riiklikult kehtestatud piirimäärade raames. Maksude kehtestamist reguleerib Kohalike maksude seadus, mille §-s 5 on loetletud kuus kohalikku maksu, mida kohalik volikogu võib kehtestada.⁶⁹

143. Kohalike omavalituste õigus kehtestada makse on Eestis seaduse ja Põhiseadusega toetatud, kuid kohalike maksude valik on nii piiratud, et nendega tekkiv kohaliku omavalitsuse tulu proportsioon omab väga väikest mõju. Leidub mõningaid põhjuseid optimismiks. 2023ndal aastal jõustus tuuleturbiini maks elektritootmisele, mille määra võib seada kohalik omavalitsus. Riigi tasandi vestluspooled teavitasid delegatsiooni, et maade hindamisi oli hiljuti üle vaadatud ning uued maamaksumäärad jõustuvad 2024ndal aastal. See suurendab maamaksu tulu potentsiaali kohalikele omavalitsustele 2,5 korda. Otsus maamaksu suuruse kohta jääb kohalike valitsuste teha riigi poolt seatud piiride raames, kuid maamaksust jääb kohalikele omavalitsustele 100%.

144. Uus valitsus viis oma koalitsioonileppesse sisse mitmed viited kohalike omavalitsuste finantside parandamiseks. Näiteks alljaotuses piirkondliku arengu kohta leidub selge kohusevõtt finantside parandamiseks: 'Me suurendame kohalike omavalitsuste rahalist autonoomiat. Me võimaldame kohalikele omavalitsustele senisest enam paindlikkust kohalike maksude kehtestamisel'.⁷⁰ Nii uue kui ka eelnevate valitsuste poolt on nimetatud võimalike uute kohalike maksude sisseviimise võimalust, näiteks turismimaks ja/või müügitaks.

145. Raportöörid märgivad ära tahte kaaluda laiendatud kohalikke makse, kuid kohalikest maksudest tulenevate ressursside kasinus viib järelduseni, et Eesti ei ole hetkel vastavuses Artikliga 9.3.

3.8.4 Artikkel 9.4

146. Kaasaegses Kommentaaris väidetakse, et tuluallikate mitmekesistamine on pöördelise tähtsusega, et kohalikele omavalitsustele jääks autonoomia majandusüklite kõikumiste jooksul. Samal ajal peaksid tuluallikad olema mitmekesistatud, et tagada kohalike omavalitsuste vastupanuvõime väliste majandusteguritele. Artiklis 9.4 rõhutatakse ka, et kohalike finantside süsteemid peaksid olema tõhusad, s.t. 'võimelised kohanema uute asjaolude, vajaduste ja makromajanduslike stsenaariumitega ning olema piisavad teenuste osutamise katteks'.⁷¹

147. Kuivõrd kohalikud omavalitsused sõltuvalt suuresti riigi eraldistest ja toetustest, siis see näitab, et finantssüsteem ei ole tõhus ega ka piisavalt mitmekesistatud Eestis. See ei ole ka edasi arenenud kooskõlas kohalikele omavalitsustele seatud laiendatud ja keeruliste ülesannete täitmise täielike kuludega.

148. Elanikkonna ebaühtlane jaotus linna-, linnalähedaste ja maapiirkondade omavalitsuste vahel tekitab erinevusi rahvastikubaasis, taristus ja teenuste osutamise suutlikkuses. Kuigi tasandusfondi valemis on ilmselt olemas mõningane linna-maapiirkonna erinevuste tunnistamine, nõuaks erinevuste kaotamine ressursside edasist mitmekesistamist ning tõhusamaks muutmist.

149. Fakt, et enam kui pool kohalike omavalitsuste tulust pärineb üksikisiku tulumaksust, mis on määratud ja jaotatud keskvalitsuse vahenditest, tähendab seda, et selles olulises kohaliku omavalitsuse tulusegmendis ei ole potentsiaali ei mitmekesistamiseks ega ka tõhusamaks muutmiseks. Samamoodi on tulu toetusfondist mõeldud konkreetseteks eesmärkideks ilma mitmekesistamise potentsiaalita. Siiski leidis positiivne areng, kui 2019ndal aastal kõrvaldati nõue kasutada raha konkreetsete eesmärkide jaoks kahe toetusmakse osas – toetus jäätmeäitluse edasiarendamiseks ja sotsiaalabi jaoks mõeldud toetus. Samamoodi viiakse alternatiivhoolduse ja püsihoolduse toetus, samuti matusetootused toetusfondist kohaliku omavalitsuse tulubaasi alates 2024ndast aastast.⁷²

150. Tasandusfondi ja toetusfondiga tekib mõningat tõhusust, kuid pigem reageeriva, mitte proaktiivse lähenemisena. Kohalike omavalitsuste õigus seada kohalike maksude määrasid mõjutab vähe tõhusust või mitmekesistamist, sest kohalike maksude tulu on nii väikeses proportsioonis võrreldes kohaliku omavalitsuse eelarvega.

68 Statistics Estonia, 2021[26].

69 Lääne, S., Mäeltsemees, S., & Olle, V. (2018), Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonian Legislation, *Lex Localis*, 16(4), 983-1002.

70 <https://valitsus.ee/en/coalition-agreement-2023-2027>

71 Kaasaegne Kommentaar, lõige 164.a

72 Association of Estonian Cities and Municipalities communication, 2023.

151. Seetõttu leiavad raportöörid, et Eesti on osaliselt vastavuses Artikliga 9.4.

3.8.5 Artikkel 9.5

152. Kaasaegses Kommentaaris öeldakse, et Harta Artikli 9.5 eesmärgiks on tagada piisavad rahalised ressursid, mis võimaldaks kohalikel omavalitsustel katta mitte ainult enda ja delegeeritud ülesannete kulud, vaid ka kulusid, mis on seotud poliitilise ja haldusaparaadiga, mis on vajalik neile seatud ülesannete täitmiseks. Seega käsitletakse Artiklis just nende omavalitsuste rahalist olukorda, kes on rahaliselt ebasoodsamas seisus.

153. Eesti tasandusfond kujutab endast siirast püüdu korrigeerida võimalike finantsallikate ebaühtlast jaotust ja arvestada kohalike omavalitsuste kanda olevat rahalist koormust. Tasandusfondi eesmärgiks on tekitada kohalikele omavalitsustele ühetaolised tingimused kohaliku omavalitsuste ülesannete täitmiseks, ilma ressursside kasutamiseks tingimusi kehtestamata. Vastavalt Riigikontrollile saab enam kui pool kohalikest omavalitsustest raha tasandusfondist.

154. Täpne summa, mis kantakse fondist igale kohalikule omavalitusele määratakse kindlaks iga-aastastel riieelarve läbirääkimistel ning see tugineb kolmele peamisele põhimõttele: keskmine kuluvajadus, mis põhineb elanikkonna arvul ja vanuselisel koosseisul, maapiirkonna/kaugemalasumise koefitsient ja kaalutud raamatupidamistulude jääk iga kohaliku administratsiooni lõikes.⁷³ Fond võimaldabki kohalikele omavalitsustele kaalutusõiguse rakendamist selles, kuidas nad finantse jaotavad oma vastutusalades.

155. Tasandusfondi toetussumma tugineb erinevusele kohaliku omavalitsuse hinnangulise keskmise tegevuskulu ja kohaliku omavalitsuse hinnangulise omatulu vahel. Hinnanguline tulu seisneb omavalitsuse osas tulumaksutulust ja maamaksu tulust ning hinnanguline kulu tugineb arvutustel planeeritud kuluvajaduste osas. Hetkel võetakse arvesse 90% erinevusest. Tasandusvalemis arvestatakse ka "saarte omavalitsuste" seisundit.

156. Vestluspooled kaitsesid seisukohta, et oleks vaja muudatusi. ELVL pakub, et kasutatud valemisse tuleks sisse viia muudatused toetussumma arvutamiseks, näiteks suurendada kaugelasumise koefitsienti ning sisse arvestada tarbijahinna indeksit. Riigikontroll pakub, et tuleks arvesse võtta senisest enam elanikkonna- ja geograafilisi erijooni, samuti kaaluda, kas kohalik omavalitsus on mõistlikult kasutanud võimalusi maksimeerida omaenda tulu.

157. Üldiselt on raportööride arvamus, et tasandusfondi tuleks suurendada ja et jaotusvalemist võiks edasi täiustada, et eraldada rahastamist vastavalt kohalikele vajadustele ja nõudmistele.

158. Selle mööndusega leiavad raportöörid, et Eesti on üldiselt vastavuses Artikliga 9.5.

3.8.6 Artikkel 9.6

159. Selles Artiklis viidatakse konsulteerimise üldpõhimõttele, nagu see on Artiklisse 4.6 sisse kirjutatud, kuid Artiklis 9.6 keskendutakse eraldi sellele süsteemile, mille kaudu ümberjaotatud ressursse eraldatakse kohalikele omavalitsustele. Kaasaegses Kommentaaris rõhutatakse, et selle metoodika kohta, kuidas ümberjaotatud ressursid peavad olema eraldatud kohalikele omavalitsustele muude valitsustasandite poolt, on nõutav konsulteerimine.

160. Taolise konsulteerimise jaoks on Eestis olemas mõningad seadussätted. Riieelarve seaduse § 46 sisaldab konkreetseid menetlusi läbirääkimiste jaoks kohalike ametivõimude, ühingute ja riigiesindajatega näiteks järgmiste eelarveaspektide üle:

- edasiantavate maksude osa suurus ja laekumise põhimõtted;
- nimetatud toetuste jaotamise alused, kasutamise tingimused, suuruse kujunemise põhimõtted ning suurused eelarvestrateegia perioodiks ja eelarveaastaks;
- kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtted;
- punktides 1 ja 2 nimetatud informatsiooni eelarvestrateegias ja riieelarve eelnõus kajastamise metoodika;
- finantsdistsipliini tagamise meetmed ja kohaliku omavalitsuse üksuste konsolideeritud eelarve puudujäägi või ülejäägi suurus eelarvestrateegia perioodiks;

73 <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Estonia-Fiscal-Powers.aspx>

- meetmed kohaliku omavalitsuse üksustele, mis parandavad valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni.

161. Hiljutistel aastatel on lisandunud uued töörühmad iga-aastaselt eelarve läbirääkimiste protsessi koos Eesti Linnade ja Valdade Liiduga. Nende raames keskendutakse järgnevale: 1) kohaliku tasandi IT; 2) lõimimine; 3) ruumiline planeerimine, elamumajandus ja maa; ning 4) julgeolek ja kriisivalmidus.

162. Kuigi ministrite määruseelnõusid, seaduseelnõusid või muid küsimusi, mis on seotud kohalike omavalitsuste õiguste, kohustuste ja ülesannetega või kohaliku elu korraldamisega tuleb koordineerida üleriigilise kohalike omavalitsuste liiduga enne selle esitamist vastavale ministrile või Vabariigi Valitsusele, teatavad kohalike omavalitsuste osapooled, et sageli ei ole taoliste meetmete mõju kohalikele eelarvetele eelnevalt täielikult hinnatud. Nad viitasid ka sellele, et sageli kasutatakse väga lühikesi tähtaegu konsulteerimiseks, nii et ettepaneku kõikehõlmav analüüs ei olegi võimalik.

163. Seadused ja süsteemid konsulteerimise kohta, mis puudutab ressursside ümberjaotamist, on Eestis täiesti olemas. Selleks et konsulteerimisprotsessi kohalike omavalitsuste osapooltega tugevdada võiks taoline protsess olla õigeaegsem, asjakohasem ja mõttekam, eriti kõikide uute riigipoolsete seadusandluste, mida tuleb teostada kohalikul tasandil, mõjude hindamiseks ja sellega tekkivate kulude hindamiseks.

164. Raportöörid on teadlikud konsulteerimiseks olemas olevatest struktuuridest ja protsessidest ning märgivad ELVL kasvavat rolli nendes läbirääkimistes, kus käsitletakse ressursside ümberjaotamist Eestis. Sellele vastavalt leiavad raportöörid, et Eesti on üldiselt vastavuses Artikliga 9.6, kuid nad täheldavad vajadust, et mõningad riigi tasandi osapooled suhtuksid konsulteerimisprotsessidesse palju innukama lähenemisega.

3.8.7 Artikkel 9.7

165. Kaasaegses Kommentaaris väidetakse, et suhtarv tingimusliku (konkreetsel eesmärgil eraldatud) ja tingimusteta (üldiste) toetuste vahel on käsitletud kui sobiv mõõdik, millega mõõta kohalike omavalitsuste rahalist autonoomiat. Artiklis 9.7 püütakse tagada tegelikku tasakaalu tingimuslike ja tingimusteta toetuste vahel, millega vähendatakse kohalike omavalitsuste piiranguid nende kaalutusvabaduse rakendamisel, millega nad määravad oma kulutuste prioriteedid. Selle sättega püütakse kindlustada ka, et konkreetsel eesmärgil eraldatud toetus ei õõnestaks kohalike omavalitsuste vabadust rakendada kaalutusõigust omaenda pädevusvaldkonnas.

166. Keskvalitsuse üldised toetused moodustavad 81% kõikidest toetustest kohalikele omavalitsustele Eestis.⁷⁴ Keskvalitsuse üldised toetused on eraldatud konkreetseteks eesmärkideks nagu näiteks õpetajate palgad. See tekitab mitte ainult sõltuvuse kesktasandist, et rahastada ülesandeid, vaid ka nõrgendab kohaliku omavalitsuse otsusetegemise võimu ning vähendab kaalutusõigust, kuivõrd see tõkestab valikute tegemist, et vastata kohalikele vajadustele. Rahandusministeerium osutas sellele, et ajavahemikul 2017-2022 suunati mõned sihtotstarbelised keskvalitsuse toetused ümber kohalike omavalitsuste tulubaasi. Taoline liigutamine on tervitatav.

167. Sihtotstarbelisi toetusi kasutatakse töövahendina, et rakendada riigi poliitikaid ühetaoliselt, kuid nad piiravad kohalike omavalitsuste rahalist autonoomiat.

168. Seetõttu leiavad raportöörid, et Eesti ei ole vastavuses Artikliga 9.7.

3.8.3 Artikkel 9.8

169. Artikkel 9, lõige 8 viitab kohalike omavalitsuste juurdepääsule riigi kapitaliturule eesmärgiga laenata kapitaalseteks investeeringuteks. Taoline laenamine võimaldab kohalikel omavalitsustel rahastada suuremaid projekte. Ilmselt mõjutab kapitaliturule juurdepääsu riigi fiskaalpoliitika ning avaliku võla haldamine, sellest ka Artikli 9.8 rõhuasetus sellel, mis on piiratud seadusega.

170. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses⁷⁵ sätestatakse järgmised põhimõtted:

- kinnipidamine nõudest, et põhitegevuse tulud ja kulud on tasakaalus;

⁷⁴ <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html>

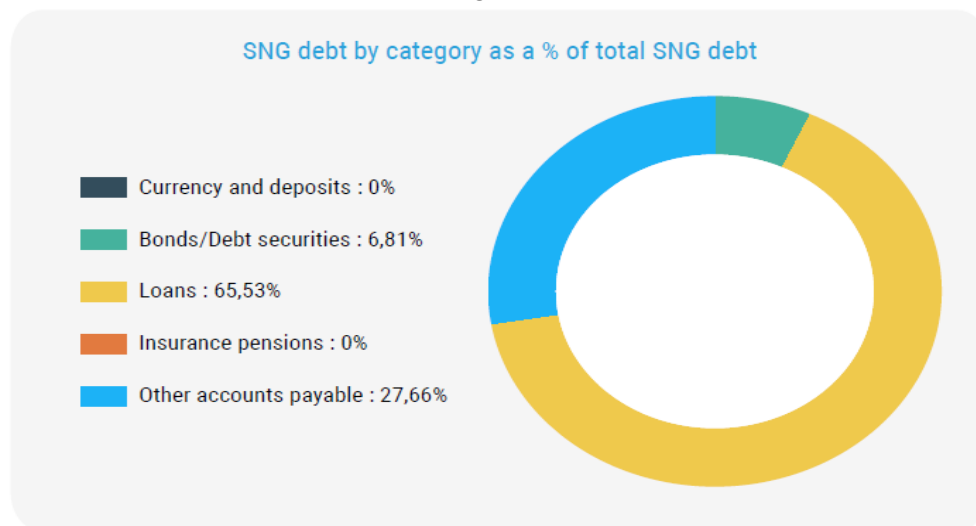
⁷⁵ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521122020004/consolidate>

- kinnipidamine maksimaalse netovõla koormusest; reeglina võib see olla 60% kuni 100% kohaliku omavalitsuse põhitegevuse tuludest vastaval finantsaastal, sõltuvalt nende rahalisest suutlikkusest;
- osakute hankimine ainult avalike funktsioonide täitmiseks.

171. Kohalikel omavalitsustel on vabadus laenata kommertspankadelt, välja anda võlakirju, jne. Iga kohalik omavalitsus sõltumata oma rahalisest suutlikkusest võib laenata kuni 60% ulatuses oma primaarsetest tuludest.

172. Kohalike omavalitsuste võlg Eestis on peamiselt laenude vormis, kusjuures võlakirju⁷⁶ on väga väike protsendimäär, nagu näitlikustatakse Joonisel 5.

Joonis 5. Kohaliku omavalitsuse võlg



Allikas: OECD WOFI

173. Vastavalt Eesti Statistikaameti esialgsetele andmetele oli kohalike omavalitsuste konsolideeritud võlg 987 miljonit eurot 2022nda aasta lõpus. Pikaajalised võlakohustused suurenesid 10% võrra, kuid pikaajaliste väärtpaberite maht jätkas langustrendi ning vähenes peaaegu viiendiku võrra aastast aastasse. Kohalike omavalitsuste välisvõla osakaal jäi samale tasemele 26%.⁷⁷

174. Vestluspooled ei väljendanud muret laenamise tingimuste üle.

175. Seetõttu leiavad raportöörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 9.8.

3.9 Artikkel 10 – Kohalike omavalitsuste ühinemisõigus

Artikkel 10

1. Kohalikel omavalitsustel on õigus oma volituste teostamisel teha koostööd ja seaduse raames moodustada konsortsiume muude kohalike omavalitsustega, et teostada ühist huvi pakkuvaid ülesandeid.
2. Kohalike omavalitsuste õigus kuuluda nende ühiste huvide kaitseks ja edendamiseks ühingusse ning kuuluda rahvusvahelistesse kohalike omavalitsuste ühingutesse peab olema tunnustatud igas riigis.
3. Kohalikel omavalitsustel on õigus nendel tingimustel, mis võivad olla sätestatud seadusega, teha koostööd teiste omavalitsustega muudes riikides.

3.9.3 Artikkel 10.1

176. Artikkel 10, lõige 1 viitab funktsionaalse koostöö vormidele kohalike omavalitsuste vahel, kas suurema tõhususe saavutamiseks ühisprojektidega või suurema tulemuslikkuse tekitamiseks selliste ülesannete täitmisel, mis ületavad ühe omavalitsuse suutlikkuse. Kohalikel omavalitsustel on üldine õigus teha üksteisega koostööd, et osutada kohalike teenuseid või loobuda oma vastutustest. Taoline õigus koostööd teha teiste kohalike üksustega on täiendatud ühe konkreetsema õigusega, nimelt õigus

⁷⁶ <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html>

⁷⁷ <https://www.stat.ee/en/news/general-government-deficit-decreased-last-year-debt-level-was-stable-corrected-24032023#>

moodustada konsortsiume, s.t. luua eraldiseisvaid organisatsioone ja/või ühiseid institutsioonilisi struktuure.

177. Vastavalt Põhiseaduse §-le 159 on Eesti kohalikel omavalitsustel õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse Peatükis 10 käsitletakse koostööd kohalike omavalitsuste vahel, öeldes et 'Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks tegutseda ühiselt, anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale, moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi ja ühiste ülesannete täitmiseks halduslepingu alusel otsustada moodustada ühisameti või -asutuse'. Taoliste asutuste asutamiseks ja tegutsemiseks on olemas selged juhised. Kohalik omavalitsus võib koos mõne muu kohaliku omavalitsusega olla mõne ettevõtte partner või aktsionär ning samuti luua sihtasutusi ning olla mittetulundusühingu liige, arvestades Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses sätestatud tingimusi. Siiski osundab OECD sellele, et 'kuivõrd ainult 14% omavalitsuse tuludest pärineb omatulude allikatest, on omavalitsusel vähe stiimuleid tegeleda vabatahtliku koostööga.⁷⁸ Ikkagi on omavalitsuste vaheline koostöö Eestis hästi sisse juurdunud.

178. 2017nda aasta reformi tulemusena ühinesid mitmed väiksemad omavalitsused, millest paljudel oligi koostöö valdkonnas juba ajalooline kogemus. 2018ndast aastast saadik on koostöö muutunud mõnedes valdkondades ka kohustuslikuks. Kohalikele omavalitsustele on seatud uued funktsioonid, mida tuleb ühiselt teostada. Seaduse kohaselt peavad iga maakonna kohalikud omavalitsused ühiselt maakonna arengut kavandama. Sellel eesmärgil koostatakse ja rakendatakse ühiselt maakonna või mitme maakonna territooriumite jaoks piirkondliku arengu strateegiaid. Lisaks on julgeolekunõukogud, terviseendendamine ja kultuurikorraldus samuti kohalike omavalitsuste ühised funktsioonid. Enamikes maakondades teostab neid ühiseid funktsioone maakonna kohalike omavalitsuste liit. Üks kohalike omavalitsuste ühiseid funktsioone alates 2018ndast aastast on olnud ühistranspordi (bussi- ja laevaliikluse) korraldus maakondades koostöös riigi Maanteeametiga läbi piirkondlike transpordikeskuste, mis sellel eesmärgil moodustati.

179. Eestis soodustatakse aktiivselt omavalitsuste vahelist koostööd ning menetlus, nõuded ja sammud, millest peab kinni pidama koostööüksuste asutamiseks ja nende tegevuseks on selgelt liigendatud.

180. Eeltoodu valguses tundub, et olukord Eestis on vastavuses Harta Artikliga 10.1.

3.9.4 Artikkel 10.2

181. Selles sättes käsitletakse ühiste huvide edendamist formaalsete organisatsioonide kaudu. Siin on esile toodud kohalike omavalitsuste õigus kuuluda nii riigi tasandi ühingusse ühiste huvide kaitseks ja edendamiseks kui ka kohalike omavalitsuste rahvusvahelistesse ühingutesse. Taolised ühingud omavad põhilist rolli esindades ja kaitstes kohalike omavalitsuste õigusi, volitusi ja huvi ning nad viivad nende nimel läbi mitmeid tegevusi.

182. Kohalike omavalitsuste ühingud on Eestis oluline kohalike omavalitsuste koostöö vorm ning nende tegevused on reguleeritud Kohalike Omavalitsuste ühingute seadusega. 2017nda aasta reformi tulemusena tekkisid olulised muudatused. Reformi 5-aasta ülevaates tehakse järeldus, et "maakondade kohalike omavalitsuste ühingute ja muude maakonna arengu organisatsioonide hetkeseis on Eestis piirkonniti erinev. See raskendab riigi jaoks omavalitsuste ülest ülesannete planeerimist ja taoliste ülesannete võimalikku delegeerimist".⁷⁹ Reformi järgselt ühinesid Valdade Liit ja Eesti Linnade Liit Eesti Linnade ja Valdade Liiduks (ELVL). See ongi ühing, mis nüüdselt esindab kohalike omavalitsuste ühiseid huve ning etendab olulist rolli üleriiklikes läbirääkimistes.

183. Vestluspooled ei tõstatanud ühtegi probleemi seoses kohalike omavalitsuste kuulumisega ELVL-i ega ka organisatsiooni ametliku staatuse kohta.

184. Seetõttu teevad raportörid järelduse, et Eesti on täielikus vastavuses Artikliga 10.2.

⁷⁸ OECD 2022.

⁷⁹ <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

3.9.5 Artikkel 10.3

185. Artikkel 10.3 viitab kohalike omavalitsuste koostööle teiste omavalitsustega muudes riikides ja tugevdab õigust tegutseda piiriüleses koostöös. See Harta säte toob esile õiguse osaleda riikidevahelises või piiriüleses koostöös, mis on kohaliku tasandi koostöö oluliseks vormiks.

186. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 13 käsitlebki kohalike omavalitsuste rahvusvahelist koostööd ja sätestab järgmist:

- (1) 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.
- (2) Omavalitsusüksusel on õigus astuda rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks või teha nendega koostööd.

187. Enamikel Eesti kohalikel omavalitsustel on suhtlus ja sõpruslepped välismaiste kohalike omavalitsustega, millest enamus on Balti riikides ja Põhjamaades. EL liikmesus on kaasa toonud ka mitmeid riigiüleseid koostöövõimalusi. Piiriülese koostöö kõige populaarsemad vormid on rahvusvahelised projektid nagu URBACT, INTERREG, EUREGIO ning muudki. Muude koostöövormide alla kuuluvad sõpruslinnad ning valdade liikumine, Linnapeade Konvent ning koostöö muude rahvusvaheliste organisatsioonidega. Eesti ja Soome kohalike omavalitsuste liidud sõlmisid koostöölepingu ajavahemikuks 2023–2026. Kaheksateistkümnel Eesti kohalikul omavalitsusel on kas sõpruslinn või sõprusvald Ukrainas ning nad on neid aidanud alates Vene Föderatsiooni ründesõja algusest saadik Ukraina vastu.

188. Eesti kohalikel omavalitsustel on õigus ja võimalus teha koostööd omavalitsustega teistes riikides.

189. Seetõttu leiavad raportörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 10.3.

3.10 Artikkel 11 – Kohalike omavalitsuste õiguslik kaitse

Artikkel 11

Kohalikel omavalitsustel on õigus õiguskaitse kasutamiseks, et tagada oma volituste vaba teostamine ning põhiseadusesse või siseriikliku seadusandlusesse sisse kirjutatud kohaliku omavalitsusega seotud põhimõtetest kinnipidamiseks.

190. Harta Artiklis 11 nimetatakse tegelikult toimivat õiguskaitset, et tagada austus kohaliku omavalitsuse suhtes. "Õiguskaitse kasutamine" tähendab, et kohalikul omavalitsusel on juurdepääs kas täielikult moodustatud õiguskoh tule või samaväärsele, sõltumatule õigusaktidega kehtestatud asutusele.⁸⁰ Käesoleva sättega nõutakse, et kohalikel omavalitsustel oleks õigus kohtutes nimetada ja kaitsta kohaliku omavalitsuse põhimõtteid. See on eriti oluline taoliste kohtukaasuste puhul, kus vaidlustatakse või piiratakse kohalike omavalitsuste volitusi või sellistel juhtudel, kui taolised õigused on ohustatud kõrgemate valitsustasandite poolt.

191. Põhiseaduse § 149 (3) määrab, et kõige kõrgema astme kohus Eestis on Riigikohus. Riigikohus vaatab üle kohtulahendeid kassatsioonimenetluste käigus ning toimib ka põhiseadusliku ülevaatuse kohtuna.

192. Kohalike omavalitsuste ja riigi vaheliste avaliku õiguste vaidluste lahendamiseks on olemas kaks menetlust, nimelt halduskohtumenetlus ja põhiseadusliku ülevaate menetlus. Vald või linn võib esitada esmase kaebuse mõne haldusakti või meetme vastu (*Riigivastutuse seaduse* peatükk 2), samuti võib kahju hüvitamiseks esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile Riigivastutuse seaduse § 17 lõike 1 alusel. Halduskohtu menetlustes võib kohalik omavalitsus taotleda /bring/ tühistamise, kohustusliku, keelu, hüvituse, heastamise ja deklaratiivseid kaebusi (Halduskohtu menetluse seadustiku § 37 lõige 2).

193. Vastavalt §-le 7 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest, mis võeti vastu 13. märtsil 2002, võib Eestis 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.

⁸⁰ Kaasaegne Kommentaar, lõige 206.

194. Sellest tulenevalt on kohalikel omavalitsustel õigus pöörduda kohtusse oma seadusjärgsete õiguste kaitseks ja vaidluste lahendamiseks ning seda õigust kinnitatakse sageli. Järgnevalt mõned näited, kus kohalike omavalitsuste probleemid on esitatud Riigikohtule:

- 2016ndal aastal esitasid umbes 26 kohalikku omavalitsust edasikaebuse Riigikohtule Haldusreformi seaduse põhiseaduslikkuse ülekontrollimiseks;⁸¹
- Alates aastast 2014 on 17 valda vaidlustanud kohustusliku ühinemise;
- Aastal 2017 teatas Riigikohus, et õigusaktide mitte väljaandmine on Põhiseadusega vastuolus, mis puudutab riigieelarvest nende kohustuste rahastamist, mis on kohalikele omavalitsustele seatud Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-ga 83, lõige 1;
- 2019ndal aastal avaldati lahend Planeerimisseaduse teatud sätete põhiseaduslikkuse kohta, mis puudutab riiklikul tasandil koostatud ruumilise planeerimise plaane, kuivõrd need võivad olla vastuolus kohalike omavalitsuste õigustega;
- 2023ndal aastal leiti ühe lahendiga, et koolieelse hariduse nõuded tulenevad riigi tasandi seadusandlusest ning kohalikud omavalitsused on vastutavad selle kättesaadavuse eest.

195. Lisaks kaitsele, mida pakuvad Riigikohus ja Halduskohus, võivad kohalikud omavalitsused pöörduda Vabariigi Presidendi poole (Põhiseaduse § 107), Õiguskantsleri või Riigikontrolli poole, kui nad väidavad, et riik on rikkunud kohalike omavalitsuste tuumiktagatise. Olemas on ka sellekohased õiguskaitsevahendid ning kohalike omavalitsuste õiguskaitse on hästi sisse juurdunud.

196. Seetõttu leiavad raportörid, et Eesti on vastavuses Artikliga 11.

4. MUUD KÜSIMUSED, MIS ON SEOTUD KOHALIKE JA PIIRDKONDLIKE OMAVALITSUSTE TOIMIMISEGA

Hiljutised poliitilised muudatused

197. Uus valitsus astus ametisse 2023nda aasta aprillis, Reformi-Eesti 200-Sotsiaaldemokraatide erakondade koalitsioonina. Valimiskampaania ajal olid peamisteks küsimusteks julgeoleku olukord ning elukallidus, kus oli vähem keskendumist tervishoiu ja hariduse teemadele, mis olid valdavad eelmiste kampaaniate jooksul. Oma pöördumises Riigikogule viitas peaminister Kaja Kallas tervele reale poliitikaeesmärkidele, mis sisalduvad koalitsioonileppes. Siia kuuluvad julgeoleku kindlustamine; riigi finantside jätkusuutlikkus; rohereformide läbiviimine; piirkondlike vähemarenemiste vähendamine; sissetulekute ebavõrdsuse vähendamine; nende aastate arvu suurendamine, kui inimene on hea tervise juures ja eluea pikendamine ning täielik ümberlülitumine ainult eestikeelsele haridusele.⁸² Viimast rõhutasid mõned vestluspooled seirelähetusel ajal, sest see võib vägagi mõjutada kohalikke omavalitsusi. Koalitsiooni moodustamiseni viivatel läbirääkimistel oli olemas ka plaan, kuidas üle vaadata 'ülesannete jaotust keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, samuti viimaste rahastamismudel',⁸³ see kohustusevõtt sisaldus järgnevalt ametliku koalitsioonileppe regionaalarengu alajaotuses.

198. Ministrite vastutusosalad jaotati ümber ja kohalike omavalitsuste jaoks on oluline, et moodustatakse ministeerium, mis vastutab eraldi ka piirkondlike ja maa piirkondade küsimuste eest.⁸⁴ Lisaks maaelu küsimustele hakkab minister vastutama kohalike omavalitsuste üksuste arendamise ja nõustamise eest; kohalike omavalitsuste rahalise juhtimise eest; regionaalprogrammi ressursside kasutamise korraldamise eest; regionaalse arengu ja juhtimise planeerimise ja koordineerimise eest; küsimuste eest, mis puudutavad regionaalarengut ja investeerimist ettevõtetesse; kohaliku omavalitsuse vastutusalas oleva ühistranspordiga seotud tegevuste planeerimise ja korraldamise eest, erandiks on suuremad riigihanked; juurdepääsetavuse eest; maaelu poliitika kujundamise eest; maa andmete registreerimise ja ajakohastamise eest ning taoliste andmete avalikuks tegemise eest; täitma ülesandeid, mis on seotud ruumilise planeerimise andmebaasidega ning juhtima ja teostama maareformi toiminguid.⁸⁵ Kuigi enne seirelähetust ei olnud konkreetseid ministeeriumi ülesanded veel välja kuulutatud, tervitasid vestluspooled peatset sellise ministri ametissenimetamist, kelle konkreetse vastutuse all on regionaalsed ja maaelu küsimused.

81 Riigikohus, Communication, 2023.

82 <https://news.err.ee/1608945311/kallas-to-riigikogu-coalition-agreement-has-the-face-of-war>

83 <https://news.err.ee/1608941543/sides-to-incoming-government-unveil-coalition-agreement>

84 The Ministry of Regional Affairs and Agriculture was formed in summer 2023, dealing with local government issues.

85 <https://valitsus.ee/en/news/prime-minister-kallas-confirms-areas-responsibility-ministers-new-government>

Ukraina põgenikekriisi mõju

199. Eesti oli üks esimesi riike, kes Ukrainat aitas, kuhu ta saatis tankitõrjerakette 2022nda aasta veebruari esimestel nädalatel ning on jätkuvalt riik, kes on panustanud kõige enam ukrainlaste sõjalisel varustusele proportsiooniliselt oma SKT-ga elaniku kohta.⁸⁶ Eesti on olnud ka esirinnas EL Ajutise kaitse direktiivi rakendamisel. Rahvusvahelise Valuutafondi kohaselt on Eesti vastu võtnud enam kui 62 000 Ukraina põgenikku – osana elanikkonnast on see rohkem kui ükski muu EL riik.⁸⁷ Lisaks otsesele toetusele siis, kui nad kohale jõudsid, on Ukraina põgenikud suunatud sotsiaaltoetuste ja sotsiaalkaitse võrgustikku, mida Eesti pakub kõigile oma elanikele. Ukraina põgenikele antakse sama taseme sotsiaalkindlustus, juurdepääs arstiabile, haridusele ja muudele toetustele samaväärselt Eesti kodanikega.⁸⁸ Kohalikud omavalitsused Eestis on nende tugisüsteemide pakkumisega aktiivselt tegelevad, kuid neid mõjutavad rahalised ja halduslikud tagajärjed. Sellegipoolest osundasid vestluspooled sellele, et ei riik ega ka kohalikud omavalitsused ei olnud valmis kriisiks, mille põhjustas sõda Ukraina vastu ja sõjapõgenike vastuvõtmine. Riigi tasandi vestluspooled teavitasid delegatsiooni, et 2022ndal aastal eraldati enam kui 2,5 miljonit eurot kohalikele omavalitsustele, et osutada kiiret abi Ukraina sõjapõgenikele ja umbes 80 miljonit teenuste osutamiseks. Sellest 27,5 miljonit jäi kasutamata ja oli eraldatud 2023ndal aastal. 2023ndal aastal eraldatakse 20 miljonit eurot energiakulude suurenemise leevenduseks.

Covid-19 pandeemia mõju

200. Ajavahemikul jaanuar 2020 ja aprill 2023 teatati WHO-le (Maailma Tervishoiuorganisatsioonile), et kokku oli 617 247 kinnitatud COVID-19 juhtu ja 2979 surmajuhtumit.⁸⁹ Keskne valitsus kiitis heaks uued meetmed, et toetada valdkondi ja sektoreid, mida Covid kõige rohkem mõjutas ning paljud nendest meetmetest mõjutasid kohalikke omavalitsusi. 2020nda aasta aprilli keskel vastu võetud lisaelarvega, mis oli vastuseks pandeemiale, suunati kohalikesse omavalitsustesse 130 miljonit eurot. Sellest umbes 30 miljonit eurot maksti välja hüvitusena vähenenud tulude eest ja kasvanud kulude eest, mida põhjustas kriis, 30 miljonit eurot maksti sihtotstarbeliselt kohalike teede jaoks ja 70 miljonit eurot uuteks investeeringuteks. Kohalikele omavalitsustele lubati ka suurem laenukoormus kui varem, mis kasvas 60%-lt iga-aastaselt tulult 80%-le ajavahemikuks 2021-2025.⁹⁰

201. Covid-19 mõju kohalike omavalitsuste kulutustele on olnud ränk, hoolimata sellest, et kohalikud omavalitsused otseselt tervishoiuteenuste osutamisega ei tegele. Erikorraldused ja kulud vajalikele kaitsevahenditele hariduses ja sotsiaalteenustes suurendasid kohalike omavalitsuste kulutusi (kohalike omavalitsuste kogukulude muutus ajavahemikul 2019-2020 oli 3%).⁹¹ Konsulteerimismenetluse jooksul nimetas Rahandusministeerium, et COVID-19 hädaolukorras üldkulud vähenesid, kuna asutused olid suletud. Rahandusministeerium lisas, et täiendavad kulud olid marginaalsed. Siiski vähendasid Eestis olemas olevad hästiarendatud digisüsteemid rahalist koormust ning leevendasid haldus- ja ühiskondlikke edasimõjusid, võimaldades juhtimissüsteemidel jätkuda. Sellegipoolest väidavad Talving ja Ehlin, et pandeemia lihtsustas võimude koondumist täitesaatses võimu ja et valitsus surus läbi seadusandlike ettepanekuid migratsiooni, keskkonna ja sotsiaalküsimuste teemal, mis olid laiemal ulatusega kui pandeemia kohesed vajadused ning mis õõnestasid demokraatlikke tõekspidamisi.⁹² Riigikontrolli läbi viidud mõjuanalüüsis leiti, et toetus, mille eesmärgiks oli abistada kohalikke omavalitsusi, oli eraldatud ilma kaalumata kriisi mõju konkreetsele kohalikule omavalitsusele ja et investeerimistugi, mis oli mõeldud majanduse taastamiseks ei täitnud oma eesmärki, sest toetuse kohalejõudmine majandusse hilines.⁹³

Kliimamuutuste mõju

202. Eesti on vastu võtnud riikliku strateegia Eesti 2035, milles suurendatakse valitsuse keskendumist kliimamuutustele ja ÜRO Jätkusuutliku arengu eesmärkidele. EL struktuurifondide eraldised ajavahemikul 2021-2027 on joondatud Eesti 2035 eesmärkidega.

86 <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/2032-the-reform-party-of-prime-minister-kaja-kallas-favourite-in-the-estonian-parliamentary-elections-on-5-march>

87 <https://estonianworld.com/life/estonia-has-accepted-the-largest-share-of-ukrainian-refugees-in-the-eu/>

88 https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2023/02/RRP_Estonia_ENG.pdf

89 [Estonia: WHO Coronavirus Disease \(COVID-19\) Dashboard With Vaccination Data | WHO Coronavirus \(COVID-19\) Dashboard With Vaccination Data](#)

90 <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html>

91 <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html>

92 Talving, L., & Ehlin, P. (2022), Estonia: Empowering the Executive, in *Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe: Navigating the Perfect Storm* (pp. 235-245), Cham, Springer International Publishing.

93 [RVKS Koroonakriisi viis õppetundi 08.11.2021 en EL F.pdf](#)

203. Eesti *Rohepöörde tegevusplaan 2023–2025* käsitleb kümmet erinevat valdkonda: energia, kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine, õiglane üleminek, teadmistemahukas ja konkurentsivõimeline rohemajandus, jätkusuutlik ruumiline planeerimine, elurikkuse alalhoidmine ja bioressursside varu tekitamine, transport ja liikuvus, jätkusuutlik toidusüsteem, ringmajandus ja juhtimine.⁹⁴ Riigi ja üle-Euroopaliste kliimamuutuste alaste eesmärkidega vastavuses olemine on väljakutseks kohalikele omavalitsustele, kuid samas on täiesti olemas kõrge avalik teadlikustamine sellest ning tugi leevendusalgatustele.

204. Kohalike omavalitsuste vestluspooled tuvastasid, et peamisteks probleemideks kliimamuutuste alal on teadmiste puudumine võimalike tagajärgede kohta majandusele ja tööhõivele, mis on valdkonnad, mis otseselt mõjutavad kohalike omavalitsuste tulubaasi. Ei ole ka selge, mis liiki investeeringuid kohalikud omavalitsused peavad tegema ja kuidas taolisi investeeringuid ka rahastatakse, näiteks selleks, et hooneid vastavusse viia energiatõhususe standarditega. Siiski on kohalikud omavalitsused hakanud kliimamuutustega seotud aspekte aktiivsemalt sisse viima ruumilisse planeerimisse ning transpordijuhtimisse.

205. Tallinn on Euroopa Roheline Pealinn 2023. Selle aasta jaoks välja valitud põhiprioriteedid on elurikkus, kliima, ökouuendused ja jätkusuutlikkus.

Kõrgeltarenenud digisüsteemid

206. Riigi aastkümneid kestnud poliitika tulemusena on Eesti EL juhtiv riik digitaalsete avalike teenuste osas, mis on kohaliku omavalitsuse jaoks oluline tegur. Peaaegu 90% internetikasutajatest omab juurdepääsu e-valitsuse teenustele. Hinnangud avalikele teenustele, kodanike poolt 92/100 ja ettevõtete poolt 98/100 on maksimumilähedased ja palju kõrgemad EL keskmisest.⁹⁵ Laialdane levik ja digitaalse identiteedi lahenduste kasutamine teeb haldamise lihtsamaks kodanikele ja ametnikele.

207. Digisüsteemide omavaheline kokkusobiv toimimine abistab kõiki juhtimistasandeid. Raportööre teavitati sellest, et Eesti on käivitanud erinevaid infosüsteeme, et jagada avalikku teavet onlain. Näiteks 2022ndal aastal käivitas Eesti riikliku andmebaasi käigusolevate ruumiliste plaanide kohta, mis võimaldab kodanikel juurdepääsu andmetele netis. 2023ndal aastal hakkab Eesti arendama riigi ruumilise planeerimise hankesüsteemi, mis võimaldab uusi osalusmeetodeid.

208. Eesti on samuti digidemokraatia esirinnas. E-demokraatia valdkonnas on olemas EIS, mis on avaliku konsulteerimise platvorm kõikide seaduseelnõude kohta ja VOLIS, mis on onlain otsusetegemise platvorm kohalikele omavalitsustele. Elektrooniline hääletamine on võimalik kohalikel, riiklikel ja Euroopa valimistel. 2021nda aasta kohalikel valimistel hääletas 47% valijatest onlain. E-hääletuse osakaal eelneval kohalikul valimisel 2017 oli 31.7%.⁹⁶ Esmakordselt oli 2023nda aasta Riigikogu valimistel elektroonilise hääletamise osakaal kõrgem kui 50%.⁹⁷

209. Ka haridussüsteem on vägagi digitaalne. Eesti valitsus väidab, et 'Eesti kool on peamiselt pilves, kuigi väärtustatakse ka raamatuid ja traditsioonilisi tegevusi. Alates 2020ndast aastast suudavad koolid pakkuda üldist haridust kasutades ainult digitaalseid õppematerjale'.⁹⁸ See oli pandeemia jooksul vägagi oluline.

5. KOHALIKE OMAVALITSUSTE TEGEVUSTES OSALEMISE ÕIGUSE HARTA LISAPROTOKOLL

210. Eesti allkirjastas Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Lisaprotokolli õiguste kohta osaleda kohalike omavalitsuste tegevuses (CETS N° 207) 16. novembril 2009 ja ratifitseeris selle 20. aprillil 2011. Lisaprotokolli on korduvalt nimetanud Riigikohus kui kehtivat õigusallust, mis tagab Eesti seaduste põhiseaduslikkuse, näiteks lahendis nr. 3-4-1-47-13.

211. Nagu eelnevalt Artikli 3, lõike 2 alajaotuses nimetatud võimaldab Eesti Põhiseadus kodanikele erinevaid osalemisõigusi lisaks osalusdemokraatia konkreetsetele vormidele;

⁹⁴ <https://www.riigikantselei.ee/en/news/green-transition-action-plan-2023-2025-received-lot-feedback-and-attention>

⁹⁵ DESI 2022 Estonia_eng_LELKUDOD0NI4pnkf8S4QIQCVSA_88701.pdf

⁹⁶ <https://news.err.ee/1608372906/estonia-s-local-elections-2021-results>

⁹⁷ <https://news.err.ee/1608904730/estonia-sets-new-e-voting-record-at-riigikogu-2023-elections>

⁹⁸ https://e-estonia.com/solutions/education_and_research/education_system/

- §-s 46 on toodud inimeste õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus.
- Eesti Põhiseaduse §-s 47 on sätestatud inimeste õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada; ja
- §-s 48 tagatakse inimestele õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse.

212. Omavalitsustel on õigus korraldada rahvahääletusi kohalikel teemadel, kuigi tulemused ei ole siduvad. Vastavalt Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele on vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi (sõltuvalt milline asutus on pädev antud algatuse osas), kuigi seda sätet kasutatakse harva.

213. Nagu eelpool nimetatud on Eestis rakendatud erinevaid osalusstrateegiaid, et kaasata kodanikke kohaliku omavalitsusse. Riiklik ruumilise planeerimise infosüsteem on Eestis loodud. Laialdaselt kasutatakse osaluseelarvet. 2023ndal aastal kasutasid 50 omavalitsust Eestis osaluseelarvestamise mudelit kodanike kaasamiseks ja võimestamiseks.⁹⁹ Eestis on tugev rõhuasetus noorte osalemiseks. 2022ndal aastal tegutses noorte volikogusid 76-s (kokku 79-st) kohalikus omavalitsuses.

214. Lisaks tutvustati seirelähetusel jooksul delegatsioonile platvormi VOLIS. Tegemist on onlain otsusetegemise platvormiga kohalikele omavalitsustele. Osaluseelarvestamise algatused keskenduvad tavaliselt parema elukeskkonna loomisele, luues avaliku ruumi või toetades kultuuriüritust, spordivõistlust jne.

215. Raportöörid märgivad ära, et riigis on olemas head praktikad, mis puudutab kohalikul tasandil avalikes tegevustes osalemist.

6. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

216. Hiljutistel aastatel on rahvusvahelised ja siseriiklikud muutused ning ebakindlus mõjutanud Eestit, mõjutades valitsemist kõikidel tasanditel. Covid-19 pandeemia, Vene Föderatsiooni rünnaksõda Ukraina vastu, suurenenud kütusekulud ja poliitiline ebastabiilsus riigi tasandil on kombineeritud suuremate kohusevõttudega kulutada kaitsele, haridusele, samas kui makse on vähendatud, see on loonud ebakindla olukorra. Siiski on uuel valitsusel mugav enamus 60 kohta 101-st, mis on hea enne 2023nda aasta aprillis alla kirjutatud koalitsioonileppe rakendamiseks.

217. Kohalikel omavalitsustel Eestis on laiaulatuslik skaala vastutusi ning nad osutavad mitmeid sotsiaalteenuseid oma kodanikele. Sellest tulenevalt on nad põhitegijad, kes reageerivad väljakutsetele, mis seisavad riigi ees. Rahvastikuga seotud teemad nagu vananev rahvastik ja inimeste väljavool maapiirkondadest; suurenenud nõudlus, kuid vähem rahasid sotsiaalteenuste jaoks; piiratud majandusliku arengu võimalused rahaliselt piiratud kontekstis; tugi põgenikele ja nende lõimumine; haridusreform nagu üleminek eestikeelsele haridusele ja huvihariduse laiendamine on kohalike omavalitsuste jaoks problemaatilised valdkonnad. Kohalikke omavalitsusi puudutavad ka muud väljakutsed nagu kliimamuutus, saastus ja jäätmemajandus. Nendele väljakutsetele vastamine nõuab kombineeritud lähenemist riigi ja kohaliku valitsuse poolt ning prioriteetide seadmist nende meetmete hulgas, mis on mõeldud kohaliku omavalitsuse rolli ja ressurside suurendamiseks, millekohane teema on olemas hiljutises koalitsioonileppes.

218. Lisaks riigi ja rahvusvahelistele ebakindlustele on Eesti kohalikud omavalitsused tegelenud kohanemisega nende muudatustega, mida tõi kaasa 2017nda aasta reform. Kohalikud ühinemised ja maakondade ärakaotamine muutis kohalike omavalitsuste ilmet ja toimimist. Üldiselt võeti reform hästi vastu. OÜ Geomedia läbi viidud küsitlustest seoses reformi viieaastase ülevaatamisega ilmnis üldiseid positiivseid hinnanguid. 21% vastajatest leidis, et haldusreform oli kohalikud omavalitsused oluliselt tugevamaks muutnud ja 54% arvas, et reform aitas kohalike omavalitsuste kitsaskohti lahendada, kuid ainult osaliselt.¹⁰⁰ Leidis palju positiivseid vastuseid, mis puudutas paranenud haldussuutlikkust ja teenuste paremat mitmekesisust ja kvaliteeti, kuid samuti tõstatati muresid kohalike omavalitsuste rahalise suutlikkuse üle pärast haldusreformi. Kohalike omavalitsuste rahalise suutlikkuse teema oli korduv kogu seirelähetusel jooksul ning ka eri vestluspoolte kirjalikes teatistes. Volituste edasiandmine

⁹⁹ <https://fin.ee/media/2539/download>

¹⁰⁰ <https://fin.ee/media/7835/download>

ja kohustused kohalike avalike teenuste osutamiseks ei käi alati kaasas rahaliste ressurssidega, mis oleks samas mõõdukas nagu kohalike omavalitsuste vastutusalad. See, et kohalikud omavalitsused sõltuvad vägagi keskvalitsuse ressurssidest ja neil on vaid piiratud võimalus kohalike maksude autonoomiaks, mida aga vähe kasutatakse, kõik see kitsendab nende suutlikkust kohandada oma tegevust kohalike eripäradega. Samas kui praegune tasandusfond ja toetusfond jaotab ressursse laiali, esineb vajadus üle vaadata kriteeriumite ja rakendamise protsesse, et võimaldada nüansirikkam lähenemine omavalitsuste vaheliste erinevuste tasandamiseks. Kohalike maksude teema ei ole ikka veel lahendatud, kuigi esineb selgeid märke, et kohalikke makse viiakse sisse senisest enam. Kohalike maksude toimiv süsteem, mis oleks asjakohane nii valdadele kui ka linnadele, edendaks rahalist autonoomiat.

219. Eesti süsteemis esineb palju ühenduskohti kesk- ja kohaliku valitsuse vahel läbi ühiste pädevuste ning haldus- ja poliitiliste seoste, kusjuures mõnedel poliitikutel on nii kohalik kui ka üleriigiline mandaat. Riigi tasandi poolt kohalike omavalitsustega konsulteerimiseks on olemas formaalsed struktuurid ja protsessid. Kuid valitsustasandite vaheline suhtlus ei täida hetkel soovitud mõju. Delegatsioon märkas eraldi kahte teemat: selguse puudus pädevuste jaotuses eri valitsustasandite vahel ning puudused kesk- ja piirkondliku tasandi vahelise konsulteerimise süsteemis.

220. Vestluspooled rõhutasid, et samal ajal kui mitmed eelnevate seirelähete soovitusel on jätkuvalt asjakohased, paraneb Eestis kohalike omavalitsuste olukord tänu pidevatele reformiprotsessidele. Tõesti on kohalikud omavalitsused Eestis läbi teinud olulise reformi alates eelnevast seirelähetest 2016ndal aastal, eriti 2017nda aasta haldus-territoriaalne reform, mille raames arvestati mõningaid soovitusi, mida delegatsioon oli andnud. Need siseriiklikud ja rahvusvahelised olud, mille raames Eesti kohalikud omavalitsused tegutsevad, on oluliselt muutunud. Vestluspooled andsid teada ühise soovi suurendada kohaliku omavalitsuse süsteemi toimivust. Raportöörid leiavad, et uus valitsus koos oma plaanidega suurendada kohalike omavalitsuste tunnustust ja ressursse, pakub võimalust selles suunas liikuda, isegi kui kohalikud vestluspooled osundasid sellele, et kuni praeguse hetkeni ei ole valitsus veel välja pakkunud süsteemset lahendust.

LISA – Kongressi poolse Eesti kohta teostatud seire kava (18.-20. aprillil 2023)

**EUROOPA KOHALIKE OMAVALITSUSTE HARTA
RAKENDAMISE SEIRE EESTIS**

**Tallinn, Tartu, Jõgeva, Mustvee
(18-20 aprillil 2023)**

PROGRAMM

Kongressi Delegatsioon

Rapportörid:

Harald BERGMANN

Kohaliku demokraatia raportöör
Kohalike omavalitsuste Koda, ILDG¹⁰¹
Seirekomitee liige
Middelburg'i linnapea
Holland

Sören SCHUMACHER

Piirkondliku demokraatia raportöör
Regioonide Koda, SOC/G/PD
Seirekomitee liige
Hamburgische Bürgerschaft liige
Saksamaa

Kongressi sekretariaat:

Guillaume LOISEAU

Kongressi Seirekomitee
Kaassekretär

Ekspert:

Dr Bríd QUINN

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Kongressi
Sõltumatute Ekspertide Rühma Liige
(Iirimaa)

Tõlgid:

Karin SIBUL
Kaja SAKK

¹⁰¹ EPP/CCE: European People's Party Group in the Congress.
SOC/G/PD: Group of Socialists, Greens and Progressive Democrats.
ILDG: Independent Liberal and Democratic Group.
ECR: European Conservatives and Reformists Group.
NR: Members not belonging to a political group of the Congress.

Teisipäev, 18. aprill 2023
Tallinn

- **Ühiskohtumine Eesti riigi delegatsiooniga Kongressil, koos riiklike ühingute ja sõltumatu eksperdiga:**

Eesti riigi delegatsioon Kongressil:

- **Annika VAIKLA**, Delegatsiooni asejuht, Viimsi valla volikogu nõunik
- **Ott KASURI**, Harku volikogu nõunik
- **Aivar NIGOL**, Otepää valla asevallavanem

Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL):

- **Mihhail KÕLVART**, Juhatuse esimees, Tallinna linnapea
- **Erkki-Alo KIRDE**, Linnapea nõunik

Independent Expert:

- **Kersten KATTAL**, Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta rühma asendusliige

Noorte delegaat:

- **Henry KASK**, Eesti noorte delegaat

- **Tallinna Linnavalitsus ja Linnavolikogu:**

- **Mihhail KÕLVART**, Tallinna linnapea
- **Jevgeni OSSINOVSKI**, Linnavolikogu esimees
- **Silver TAMM**, Finantsdirektor
- **Angelika KALLAKMAA-KAPSTA**, Linnasekretariaadi büroo konsultant
- **Terje KRAIS**, Nõuete osakonna juht, Õigustalitus
- **Erkki-Alo KIRDE**, Linnapea nõunik
- **Heili LUIK**, Rahvusvahelise koostöö büroo juht

- **Riigikogu:**

- **Toomas KIVIMÄGI**, Riigikogu esimene ase-esimees
- **Eva VALIUS**, Riigikogu Kantselei, välissuhete osakonna nõunik

- **Õiguskantsler:**

- **Olari KOPPEL**, Õiguskantsleri asetäitja
- **Vallo OLLE**, Vanemnõunik
- **Kertti PILVIK**, Rahvusvaheliste suhete ja organisatsioonilise arengu osakonna juht

- **Eesti Saarte Kogu:**

- **Maris JÕGEVA**, Eesti Saarte Kogu liige, Vormsi saarevalla vallavanem

Kolmapäev, 19. aprill 2023
Tallinn, Tartu

- **Rahandusministeerium:**
 - **Kaia SARNET**, Regionaalasjade Asekantsler
 - **Sulev LIIVIK**, Kohalike Omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juht
 - **Kaur KAASIK-AASLAV**, Kohalike Omavalitsuste poliitikaosakond, Harju piirkonna juht
 - **Kaie KÜNGAS**, Kohalike Omavalitsuste poliitikaosakond, nõunik
 - **Olivia TALUSTE**, Kohalike Omavalitsuste poliitikaosakond, õigusnõunik
 - **Andres KUNINGAS**, EL ja rahvusvahelise koostöö osakonna juht
- **Riigikontroll:**
 - **Janar HOLM**, riigikontrolör
 - **Airi MIKLI**, riigikontrolöri nõunik
- **Riigikohus:**
 - **Heiki LOOT**, Haldusõiguse koja kohtunik
 - **Kaidi TARROS**, Haldusõiguse koja nõunik
 - **Katri JAANIMÄGI**, Põhiseadusliku järelevalve kolleegiumi nõunik

Neljapäev, 20. aprill 2023
Tartu, Jõgeva ja Mustvee

- **Tartu Linnavalitsus:**
 - **Priit HUMAL**, Tartu abilinnapea
 - **Raimond TAMM**, Tartu abilinnapea
 - **Kaspar KOKK**, Tartu linnavolikogu esimees
 - **Kadri LEES**, Avalike suhete osakonna juht
- **Jõgeva Linnavalitsus:**
 - **Asso NETTAN**, Jõgeva aselinnapea
- **Mustvee Linnavalitsus:**
 - **Indrek KULLAM**, Mustvee linnapea
 - **Julija ARTJUŠENKOVA**, Arenguspetsialist