

Ekspertanalüüs Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis

Tellijaja: Siseministeerium
Koostas: PhD Mikk Lõhmus



Simuna osavalla haldushoone

LAAGRI
2013

SISSEJUHATUS	3
1. Kohaliku omavalitsuse teoreetilised lähtealused ja sellest tulenevad ja osavalla staatust mõjutavad organisatsioonilised, poliitilised ja majanduslikud tegurid	5
2. Ülevaade territoriaalsete juhtimismudelite valikuvõimalustest välisriikide näitel	7
2.1 Norra osavaldade korraldus	8
2.2 Taani osavaldade korraldus	9
2.3 Rootsi osavaldade korraldus	9
2.4 Leedu osavaldade korraldus	10
2.5 Sloveenia osavaldade korraldus	12
2.6 Välisriikide õigusliku analüüsi kokkuvõte	13
3. Eesti õigus- ja halduspraktika analüüs	13
4. Eksperti järeldused	19
5. Eksperti järeldustele tuginevad poliitikasoovitused	20
6. Konkreetsed ettepanekud õigusaktide muutmiseks	21
Kasutatud kirjandus	24
Lisa 1. Osavald „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ ja teistes õigusaktides	25
Lisa 2 Halduskogu moodustamise põhimõtted Eesti osavaldade ja linnaosade põhimäärustes	27
Lisa 3 Osavalla ja linnaosa ülesanded Eesti linnaosade ja osavaldade põhimäärustes	29

SISSEJUHATUS

Ekspertarvamuse eesmärgiks on välja selgitada Eesti õiguspraktikaga ning valdade ja linnade vajadustega sobivad lahendused nii osavalla/linnaosa sisemise korralduse kui seaduse tasandil reguleerimise osas. Seega on põhieesmärgiks see, et linnade ja valdadel oleksid linnaosade/osavaldade rakendamiseks piisavalt paindlikud institutsionaalsed, organisatsioonilised ja õiguslikud võimalused.

Ekspertanalüüsi lähteülesandeks on:

- Analüüsida kohaliku omavalitsuse üksuse territoriaalse detsentraliseerimise lähtealuseid, sh. fikseerida Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast lähtuvad omavalitsusväärtused ning võimaliku enesekorraldusõiguse ja kohaliku autonoomia riive põhjendused ja piirid.
- Anda ülevaade territoriaalsete juhtimismudelite valikuvõimalustest välisriikides. Välisriikide mudeli analüüsimisel on oluline rõhk õigusaktide analüüsil ning aspektil, kuid võrd kohaliku omavalitsuse territoriaalse detsentraliseerimise mudelid on kohustuslikuna sätestatud ja kui suur on kohaliku omavalitsuse üksuse enda otsustusvabadus;
- Osavaldade ja linnaosade temaatika olemasoleva õigusruumi ja koostatud ekspertarvamuste ja kohtulahendite kaardistamine ning nende institutsioonide õigusliku sisustamise analüüs;
- Töötada välja ettepanekud (poliitikasoovitused) osavalla ja linnaosa õigusliku korralduse kohta ning teha ettepanekud selle kohta kui põhjalikult ning missiguse üldistusasmega tuleks osavalla ja linnaosa õiguslik korraldus sätestada seadustes..
- Esitada konkreetset alternatiivset ettepanekud osavalla/linnaosa rakendamise reguleerimiseks sätete sõnastamiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses koos selgitava tekstiga koos pakutud ettepanekute mõju, eeliste ja puuduste analüüsiga.

Avalikele materjalidele tuginedes on taasiseseisvumisajal osavallad eksisteerinud 4 vallas (Vinni, Väike-Maarja, Vara ja Põlva).¹ Vinni ja Väike-Maarja vallas toimivad osavallad ka ekspertarvamuse koostamise ajal (detsember 2013), kuid nende roll vallaelu korraldamisel on aasta aastalt vähenenud.² Tallinn on ainus linn Eestis, kus on moodustatud linnaosad. Tallinna Linnavolikogu võttis juba 4. märtsil 1993.a. vastu otsuse, millega loeti otstarbekaks ja majanduslikult põhjendatuks Tallinna linna jagamine kaheksaks piiratud omavalitsusega linnaosaks.³ Teinekord tuuakse linna linnaosadeks jagamise näiteks Kohtla-Järve, kuid sisuliselt pole see õige. Nimetatud linnas eksisteerivad linnaosad kui pelgalt statistilised üksused, nendes pole moodustatud „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ VIII peatükis nimetatud institutsioone (linnaosa vanem, linnaosa valitsus). 1994. aastast kuni 1996. aasta oktoobris toimunud kohalike valimisteni oli endise Nõukogude Liidu mereväebaasiks olnud Paldiski linn Keila linna linnaosa. Paldiski staatust reguleeris „Paldiski omavalitsuse korraldamise seadus.“

Tasub rõhutada, et käesolev teema on aktuaalne nii kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtliku ühinemisel kui kavandatava omavalitsuskorralduse reformi läbiviimisel. „Kohaliku omavalitsuse ühinemise soodustamise seaduse § 4 lg 2 sätestab ühinenud omavalitsusüksuse kohustuse tagada

¹ Koosa osavald moodustati Vara Vallavolikogu 18. mai 1992. a otsusega «Koosa osavalla moodustamine». Koosa osavald likvideeriti alates 01.01.2003. aastal, vastavalt Vara Vallavolikogu 19.11.2002 määrusele nr 11. Põlva vallas eksisteerisid Põlva, Taevaskoja ja Peri osavald, täpsemad andmed osavaldade likvideerimise kohta puuduvad.

² Vt. „Kolme osavaldala juhü üks inimene“ Virumaa Teataja 30.01.2013.

³ Mäeltsemees, Lõhmus 2006

avalike teenuse osutamine kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.⁴ Teatud tingimustel (suure territoriaalse ulatusega eripalgeliste piirkondadega kohaliku omavalitsuse üksused vms) võib osavald olla üheks instrumendiks nimetatud kohustuse täitmisel. See on üks argument, miks osavaldasid (ja linnaosaid) puudutav õigusruum peab olema kaasaegne, paindlik ja eelpooltoodud tegevusi toetav, sest analüüsitavad institutsioonid on üheks võimaluseks elanike kaasamiseks ja teenuste kohapealseks tagamiseks.

Kontakt:

Mikk Lõhmus PhD

Tallinna Tehnikaülikool

Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut

Telefon 511 9343

mikk.lohmus@ttu.ee

⁴ § 4. Avalike teenuste kättesaadavuse tagamine (1) Ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. (2) Avalike teenuste osutamist korraldatakse kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

1. Kohaliku omavalitsuse teoreetilised lähtealused ja sellest tulenevad ja osavalla staatust mõjutavad organisatsioonilised, poliitilised ja majanduslikud tegurid

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985.a. allkirjastatud ja 28. septembril 1994.a. Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta.⁵ (edaspidi „harta“) Harta kui rahvusvahelise lepingu sätted on kohaldatavad siseriiklikule õigusele ning loovad kohalikule omavalitsusele ühest küljest õiguse nõuda keskvalitsuselt nende väärtuste järgimist, kuid teisest küljest peab ka iga kohaliku omavalitsuse üksus oma tegevuses harta põhimõtetest juhinduma. Kohaliku omavalitsuse sisestruktuuride moodustamise põhimõtteid käsitleb harta artikkel 6.1, mille kohaselt:

“Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine“.

Harta garanteerib kohalikule omavalitsusele laialdase autonoomia sisestruktuuri puudutavate küsimuste otsustamisel, kuid teisest küljest eeldab üksuselt, et kasutatav struktuur oleks haldussuutlik ja eesmärgikohane ning võimaldab keskvalitsusel teatud organisatsioonilisi lahendusi (nt teatud organite/komiteede või ametikohtade moodustamine sh. ka osavaldade moodustamine) valdadele ka ette kirjutada.

Lahendused peavad olema põhjendatud, paindlikud ja sobivad kohalikele oludele.⁶ Seega kujutab sisemise juhtimiskorralduse sätestamine endast riivet institutsiooni enesekorraldusõigusele ja rakendatud meetmed eeldavad selget põhjendatust ning peavad olema proportsionaalsed.

Alljärgnevalt analüüsitakse, mis tingimustel on kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõiguse riive põhjendatud ja hartas sätestatud väärtustega kooskõlas.

Kohaliku omavalitsuse käsitlustes on kesksel kohal kohaliku demokraatia, detsentralisatsiooni ja efektiivsuse (viimase sisustab aga omakorda subsidiaarsuse printsiip⁷ sidudes omavahel sotsiaalse ja majandusliku efektiivsuse) põhimõtted ning nende tagatiseks olev kohaliku autonoomia printsiip⁸. Nimetatud väärtustest lähtub ka harta.⁹ Üldtunnustatud põhimõtte järgi laieneb harta üksnes kohaliku omavalitsuse esmatasandile (st vallale kui tervikule) ja teda ei saa otseselt laiendada valla sisemise territoriaalse detsentraliseerimise käigus moodustatud üksusele (osavallale).

Harta laieneb kohaliku omavalitsuse üksusele kui tervikule ja ei anna garantiid sisemise detsentralisatsiooni käigus moodustatud institutsioonidele.

Koosmõjus harta põhimõtetega peab seadusandja (keskvalitsus) kohaliku omavalitsuse kui elanikule kõige lähemal asuva valitsemistasandi õigusliku raamistiku kujundamisel lähtuma

⁵ RT II 1994, 95.

⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>

⁷ Hartas on subsidiaarsuse printsiip sõnastatud artiklis 4.3 “Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.”

⁸ Sharpe 1970; Norton 1994

⁹ European Charter of ...Vt nt harta preambul: „/.../arvestades, et kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid; arvestades, et kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlikke põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid; olles veendunud, et just kohalikul tasandil saab seda õigust kõige otsesemalt kasutada; olles veendunud, et tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedalseisva juhtimisega /.../“

demokraatia ja subsidiaarsuse põhimõttest või tagama paindlikud võimalused nendele väärtustele tugineva juhtimissüsteemi ülesehitamiseks.

Seega on eksperdi hinnangul enesekorralduseõiguse riive põhjendatud ja proportsionaalne juhul kui see riive on tingitud eeskätt hartas ja põhiseaduses sätestatud põhimõtete ja väärtuste tagamiseks.

Hartas sätestatud kohaliku demokraatia, subsidiaarsuse ning kodanikuläheduse printsiip kohustab ka kohalikule omavalitsuse üksust neid väärtusi sisestruktuuri ülesehitamisel järgima.

Kohaliku omavalitsuse väärtuste tagamiseks on kohalik autonoomia. Printsiip reguleeribkeskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahekorda¹⁰, seega ei saa seda automaatselt laiendada kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema osavalla omavahelise suhestatuse küsimustele. Põhiseaduse või seaduse alusel moodustatud osavalla autonoomia ulatus sõltub üksnes seadusandja tahtest.

Eksperdi hinnangul võib lähtudes riigi seadusandlikest valikutest eristada järgmiseid valikuid osavallale autonoomia tagamisel:

- Osavalla „välisest allikast“ lähtuvat autonoomiat st. *välis autonoomiat*; „*Väline autonoomia*“ tähendab, et see on vastavale tasandile põhiseadusega või seadusega st siseriikliku õigusega ja kaalutletult omistatud. Väline autonoomia või tähendada nii seda, et seadusega on ette kirjutatud osavaldade moodustamise kohustus, organisatsiooniline vorm kui ülesanded (või vähemalt üks nendest tingimustest). Väline autonoomia sisaldab endast otsest riivet enesekorraldusõigusele.

- Osavalla „sisemisest allikast“ lähtuvat autonoomiat st *sisemist autonoomiat*. „*Sisemine autonoomia*“ korral sõltub seadusega osavallale antud autonoomia realiseerimine kohaliku omavalitsuse üksuse valikutest. Antud variandi korral on enesekorraldusõiguse riive minimaalne, kuna osavalla moodustamine või mitte moodustamine on valla kaalutusõigus. Kui aga valik tehakse, siis tuleb järgida ette antud (sätestatud) osavalla organisatsioonilist, poliitilist ja/või majanduslikku mudelit.

Hinnangus/ analüüsis kasutatakse autonoomia ulatuse mõõtmiseks kolme indikaatorit:

- Organisatsiooniline autonoomia

Organisatsiooniline autonoomia tähendab oma sisult osavalla institutsionaalset garantiid. Kõrge organisatsioonilise autonoomia korral sätestatakse osavalla moodustamise kohustus ja muud olulised korralduslikud aspektid (institutsionaalne ülesehitus, töökorraldus) seadusega (võimalik on sätestada kohustus ka konkreetse osavalla kaupa), keskmise organisatsioonilise autonoomia korral sätestatakse seadusega osavalla institutsionaalne ülesehitus (juhtimismudel, töökorraldus), aga osavalla moodustamine on volikogu kaalutluse tulemus. Madal organisatsiooniline autonoomia tähendab valla kaalutusõigust osavallad moodustada või mitte, samuti otsustab volikogu osavalla juhtimismudeli ja töökorralduse.

Kõrge organisatsiooniline autonoomia on Euroopa omavalitsuspraktikas erandlik ning kasutusel peaaegjalikult suurte kohaliku omavalitsuse üksuste (eeskätt pealinnade ja suurlinnade) juhtimiskorralduses, kus suurlinna territoriaalne detsentraliseerimine on põhjendatud kohaliku demokraatia tagamise vajadusega, tõhusa ja mõjusa halduse korraldamisega ning teinekord ka ajalooliste ning poliitiliste põhjustega. Selline autonoomia on üldjuhul sätestatud eraldi pealinnaseadustes.¹¹

¹⁰ nt. Sharpe 1970; Clark 1984; Page & Goldsmith 1987; Goldsmith 1995; Fleurke & Willemsse 2004 & 2006 jt.

¹¹ Lõhmus 2008. vt nt “Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy” (“Varssavi seadus”), “Zakon o Gradu Zagrebu” (“Zagrebi seadus”),

Välisriikide näitel kasutatakse kõige enam alternatiivi, kus osavaldadel on keskmine organisatsiooniline autonoomia, st. kohaliku omavalitsuse üksusel säilib kaalutusõigus kas osavallad moodustada või mitte. (vt. ka järgmine peatükk)

- Poliitiline autonoomia

Poliitiline autonoomia kujutab endast osavalla otsustusorgani (esinduskogu) sõltumatust kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogust ja seega laiemalt võttes kohaliku demokraatia rakendamise määra. Poliitilise autonoomia kontekstis tuleb eristada administratiivse ja demokraatliku detsentraliseerimise mõistet.¹²

Administratiivne detsentraliseerimine tähendab struktuuriüksusele sisemise enesekorraldusõiguse andmist, kuid tasandi juhtimisse ja haldusotsustuste tegemisse ei kaasata otsustusõigusega haldusest väljaspool olevaid isikuid, puudub demokraatlikel alustel moodustatud otsustus- ja esindusorgan. Administratiivse detsentraliseerimise näol on sisuliselt tegemist dekontsentratsiooniga, ametnike või struktuurüksuste territoriaalse hajutamisega.

Demokraatlik detsentraliseerimine tähendab seda, et üksuse esindus- ja otsustusorganisse kaasatakse (valitakse, nimetatakse) haldusest väljaspool olevad isikud, demokraatliku detsentraliseerimise idee on hartas sätestatud kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse printsiibi rakendamine.

Demokraatlik detsentraliseerimine on välisriikide kohaliku omavalitsuse seaduste analüüsi põhjal kõige olulisem ja kaaluvam osavalla moodustamise argument.

Demokraatlik detsentraliseerimine on eelduseks hartas sätestatud kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse printsiibi rakendamiseks kohaliku omavalitsuse sisemise detsentralisatsiooni käigus. Administratiivne detsentraliseerimine ei eelda välisriikide praktika põhjal eraldi sätteid seadustes, see on kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorralduse küsimus. (vt. ka peatükk nr. 2)

- Majanduslik autonoomia

Majanduslik autonoomia sisustab kohaliku demokraatia, sest ilma vajalike õiguste, kohustuste ja vastutuseta on see sisutühi¹³. Majanduslik autonoomia tähendab organisatsioonilise ja poliitilise autonoomiaga võrreldes ulatuslikumat kohaliku omavalitsuse tagatiste riivet. Euroopa riikide kohalik omavalitsus tegeleb üldreeglina kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamisega üldpädevuse põhimõttel¹⁴. Õigusteaduste doktor Vallo Olle on rõhutanud, et oluline õiguslik piirang detsentraliseeritud mudeli ülesehitamisel tuleneb Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas sätestatud esindusdemokraatia põhimõttest¹⁵. Esindusdemokraatia printsiibist johtub, et esinduskogu peab saama otsustada kõiki kohaliku omavalitsuse üksuse seisukohalt olulisi küsimusi ja ei tohi oma pädevust delegeerida nii ulatuslikult, et muutuks ise funktsioonivõimetuks.

Osavalla ülesannete sätestamine seaduses on oluline kohaliku autonoomia riive, sest vähendab otseselt kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu võimalusi kohaliku elu kujundamisel.

2. Ülevaade territoriaalsete juhtimismudelite valikuvõimalustest välisriikide näitel

Antud peatükk annab ülevaate territoriaalsete juhtimismudelite valikuvõimalustest välisriikide omavalitsuspraktika näitel.

¹² Sama klassifikatsiooni kasutab ka näiteks Maailmapank www.worldbank.com

¹³ Pratchett 2004

¹⁴ Norton 1994; Loughlin 2001

¹⁵ Olle 2002

Kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimist on põhjalikult uuritud Põhjamaades¹⁶, vastavaid käsitusi leiab ka teiste Euroopa riikide pealinnade ja suurlinnade kohta¹⁷. Ekspert on 2008. aastal avaldatud artiklis analüüsinud pealinnade detsentraliseeritud juhtimismudeleid¹⁸.

Ekspert valis analüüsi aluseks järgmiste riikide kohaliku omavalitsuse seadused:

- Leedu; „Lietuvos Respublikos Vietos Savivaldos Įstatymas“
<http://www.infolex.lt/ta/65125>
- Norra; „Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)“
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>
- Rootsi; „Kommunallag“
www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm
- Sloveenia; „Zakon o lokalni samouprav“
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO307.html
- Taani; „Lov om kommunernes styrelse“
www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=156643#KapI

Nimetatud riikide valikul olid määravaks aspekt, et osavaldade moodustamine oli sätestatud kohaliku omavalitsuse seaduses üldnormina. Kõikides nimetatud riikides on osavaldade organisatsiooniline autonoomia keskmine, sest osavaldade moodustamine on valla kaalutusotsus, seadus aga sätestab osavaldade organisatsioonilise vormi. Vastavalt ekspertarvamuse lähteülesandele on oluline rõhk pööratud õigusaktide analüüsile ning aspektile, kuivõrd kohaliku omavalitsuse territoriaalse detsentraliseerimise mudelid on kohustuslikuna sätestatud ja kui suur on erinevate lahenduste rakendamisel kohaliku omavalitsuse üksuse enda kaalutusõigus.

2.1 Norra osavaldade korraldus

Norra kohaliku omavalitsuse seaduses reguleerib osavaldade teemat § 12 („Kommunedelsutvalg“ ehk „osavalla halduskogud“). Norra seadus defineerib osavalla läbi halduskogu.

§ 12 Osavalla halduskogu

1. Volikogu võib moodustada osavalla halduskogud. Volikogu nimetab halduskogu liikmed ja asendusliikmed ning halduskogu liikmete hulgast halduskogu esimehe ja aseesimehe.
2. Volikogu võib otsustada, et kas ühe või kõigi omavalitsuses asuva osavalla halduskogu liikmed valitakse vahetult osavalla elanike poolt. Kui osavalla halduskogu liikmed valitakse elanike poolt, siis valib halduskogu endale ise esimehe ja aseesimehe.
3. Osavalla halduskogu ülesanded määrab volikogu. Osavalla halduskogu võib täita osavallas kõiki kohaliku omavalitsuse ülesandeid kui seaduses pole sätestatud teisiti.
4. Osavalla halduskogu võib volitada esimeest või oma komisjone andma üksikakte teatud küsimuste lahendamiseks kui antud küsimus ei ole põhimõttelise tähendusega ja volikogu pole selle küsimuse volitamist keelanud.
5. Volikogu võib igal ajal halduskogu reorganiseerida või halduskogu likvideerida. See säte ei kehti nende osavalla halduskogude kohta, mis on valitud elanike poolt.
6. Osavalla halduskogude liikmete valimisele kohaldatakse „Kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seaduse sätteid“, kui seaduses pole sätestatud teisiti.
7. Minister võib kehtestada määruse osavalla halduskogu valimise korra täpsustamiseks.

Norra osavaldadel on keskmine organisatsiooniline autonoomia, kõrge või keskmine poliitiline autonoomia (demokraatlik detsentraliseerimine osavalla halduskogu valimise võimalusega) ja madal majanduslik autonoomia.

¹⁶ nt Bäck jt. 2001; Hegelesen jt. 2001; Bäck jt. 2005

¹⁷ Assche & Dierickx 2007

¹⁸ Löhmus, 2008

2.2 Taani osavaldade korraldus

Taani kohaliku omavalitsuse seaduses reguleerib osavaldade teemat § 65 d („Lokaludvalg“ ehk „Osavalla halduskogu“) Täpselt nii nagu ka Norra puhul defineeritakse osavald läbi osavalla halduskogu.

§ 65d

(1) Volikogu võib moodustada osavaldade halduskogud ja volitada neid andma pädevuse piires kohaliku omavalitsuse haldusakte. Halduskogu liikmed valitakse volikogu poolt.

(2) Osavalla halduskogule võib volitada järgmiseid ülesandeid:

1. Ülesanded, mis seonduvad kohalike planeeringutega vastavalt Planeerimisseaduse 5 ja 6 peatükile.
2. Kohalike planeeringutega seonduvate erandite tegemine vastavalt Planeerimisseaduse § 19, § 20 ja § 21 sätetele.
3. Servituutide seadmine vastavalt Planeerimisseaduse § 43 sätetele punktis 1 sätestatud volitusnormi ulatuses.
4. Ülesanded, mis seonduvad liiklusohutusega, liikluse rahustamise ja reguleerimisega vastavalt „Avalike teede seaduse“ peatükile 2 ja „Erateede seaduse“ § 44.
5. Ülesanded teede hoolduse ja remondi täitmiseks vastavalt Erateede seaduse § 6 ja 10.
6. Ülesanded, mis seonduvad ürituste müra piiramisega vastavalt Keskkonnakaitse seaduse § 42 sätetele.
7. Keskkonna saastamise piiramisega seonduvad ülesanded vastavalt Keskkonnakaitse seaduse § 16 ja 18.
8. Avalike koolide seaduse peatükis 6 sätestatud ülesanded.
9. Ülesanded, mis seonduvad laste ja noorukite päevahoiuga vastavalt Sotsiaalteenuste seaduse § 7, 19 ja 63.
10. Volikogu poolt volitatud muud kohaliku elu ülesanded.

(3) Kui volikogu volitab osavalla halduskogule käesoleva paragrahvi 2 lõikes sätestatud ülesanded siis määrab ta kindlaks halduskogu protseduurireeglid ning volituse ulatuse ja piirid. Samuti võib volikogu anda halduskogudele soovitusi volitusnormi täitmise küsimustes.

(4) Halduskogu töökorralduse alused kiidab heaks volikogu samas korras käesoleva seaduse § 2 lõikes 2 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimäärusega ning kooskõlastab selle majandus- ja siseministriga. Halduskogu töökorralduse määrus ning selle muudatused avaldatakse.

(5) Halduskogu poolt volituse aluselt antud haldusaktide üle tehakse järelevalvet samadel alustel volikogu poolt antud haldusaktide järelevalvega.

(6) Halduskogudele ja halduskogude liikmetele laieneb käesoleva seaduse § 47-56, 61 ja 63 sätestatu.

Taani osavaldadel on keskmine organisatsiooniline autonoomia, keskmine poliitiline autonoomia (demokraatlik detsentraliseerimine osavalla halduskogu nimetamisega) ja madal majanduslik autonoomia.

2.3 Rootsi osavaldade korraldus

Rootsi kohaliku omavalitsuse seaduses mõistet „osavald“ või „osavalla halduskogu“ ei leia, mis aga ei tähenda, et vastavav küsimus on reguleerimata. Osavalla juhtimiskorralduse aluseid reguleerivad volikogu komiteesid (komisjon) puudutavad sätted seaduse 3. peatükis („Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer“) ja 6. peatükis. („Styrelsen och övriga nämnder“)

3. peatükk sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimise põhialused, muuhulgas järgmised olulised põhimõtted:

- Kohalikul omavalitsusel on üks valitud volikogu (artikkel 3.1)

- *Volikogu võib moodustada komiteed erinevate ülesannete täitmiseks. Vallal peab olema täidesaatev komitee Teiste komiteede loomise otsustab volikogu. (artikkel 3.2 ja 3.3)*
- *Volikogu võib määrata komiteede tegutsemisvaldkonnad, need tegevusvaldkonnad võivad jaguneda järgmiselt (artikkel 3.4):*
 1. *Komitee omab oma pädevuse piires volitusi terve omavalitsusüksuse territooriumil.*
 2. *Komitee omab oma pädevuse piires volitusi mingis omavalitsusüksuse piirkonnas.*
- *Komitee võib juhtida teisi komiteesid.*
- *Komitee võib olla mitme omavalitsusüksuse koha ühine.*

Seega on vastavalt seadusele komiteedel võimalik delegerida omavalitsuse ülesandeid nii funktsionaalsel kui ka territoriaalsel põhimõttel. Komiteede koosseis tuleb määrata põhimõttel, et nende poliitiline enamus vastab esinduskogu poliitilisele enamusele. Seejuures võib volikogu tühistada mõne komitee liikme mandaadi kui komitees kujuneb teistsugune poliitiline enamus kui see on esinduskogus. (4. peatükk artikkel 10a)

Volikogu võib otsustada, et lisaks täidesaatevale komiteele (*Styrelsen*) võib ka mõnele teisele komiteele anda administreerimisõiguse, täidesaateva ja finantsfunktsiooni (artikkel 6.5).

- Komitee liikmete arvu määrab volikogu. Kõige vähem võib komitees olla 1 liige (ja üks asendusliige) Täidesaatevasse komiteesse peab kuuluma vähemalt 5 liiget (ja 5 asendusliiget) Täidesaateva komitee liikmed valitakse neljaks aastaks, kuid teiste komiteede liikmed valitakse esinduskogu poolt määratud tähtajaks (artikkel 6.9).
- Volikogu valib komiteede esimehe ja aseesimehed (artikkel 6.15).
- Komitee ei saa oma esimeest ise määrata ja see valitakse volikogu poolt komitee liikmete hulgast.
- Komitee võib moodustada all-komiteesid (artikkel 6.20).
- Komitee võib oma otsustusõiguse teatud ulatuses delegerida all- komiteele (artikkel 6.21).
- Allkomitee liikmed valib komitee oma liikmete hulgast poliitilise esindatuse proportsionaalsuse põhimõttel (artikkel 6.22).

Rootsi osavaldadel on keskmine organisatsiooniline autonoomia, keskmine poliitiline autonoomia (demokraatlik detsentraliseerimine osavalla halduskogu nimetamisega) ja madal majanduslik autonoomia.

2.4 Leedu osavaldade korraldus

Leedu osavaldade korralduse sätteid tuleb vaadata seonduvalt Leedu omavalitsuskorralduse reformidega 1990. aastate alguses. Leedu lähtus 1995. aastal läbi viidud reformi käigus põhimõttest, et senised rajoonid ja vabariiklikud linnad muudeti esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksusteks ning senised külanõukogud, alevid ja linnad said osavalla („*Seniūnija*”) staatuse.¹⁹ Osavald ei ole iseseisev kohaliku omavalitsuse üksus, vaid kohaliku omavalitsuse üksuse administratiivne alljaotus, omab teatud piiratud omavalitsuslikku staatust ning tagab teatud esmatasandi teenused. Leedus on kokku 546 osavalda²⁰. Leedu kohaliku omavalitsuse seadus annab erinevalt Põhjamaade seadustest osavaldade soovitusliku ülesannete paketi:

§ 32 lõige 2 „Osavalla ülesanded“

1. *Osavald täidab oma pädevuse piires kohaliku omavalitsuse organite otsuseid või kontrollib kohalike omavalitsuse organite poolt vastu võetud otsuste täitmist;*
2. *Hindab üksikisikute ja perede elutingimusi ja sotsiaalset toimetulekut ja vajadusi ning esitab sellekohaseid ettepanekuid teistele kohaliku omavalitsuse struktuuriüksustele vajalike ja kohaste abinõude rakendamiseks;*
3. *Korraldab lastekaitse alast tegevust ning eestkostet;*
4. *Peab maapiirkondade majaraamatuid vastavalt Siseministri poolt kehtestatud korrale.*

¹⁹ Beksta, Petkevicius 2000

²⁰ Local and regional democracy in Lithuania, 2012

5. Peab arvestust koolikohustuslike laste kohta ja annab vajadusel vastavad andmed teistele kohaliku omavalitsuse organitele;
6. Peab valla maaregistrilt veekogude, metsa ja põllumaade omanike kohta, samuti looduskaitse aluste liikide elupaikade ja isendite hukkumise kohta ja annab vastavad andmed teistele kohaliku omavalitsuse organitele;
7. Osaleb arenguprogrammides ja arengukavade koostamises;
8. Osaleb tsiviilkaitse korraldamisel;
9. Osaleb osavallas läbi viidavates tööhõive programmides ja nende rakendamisel;
10. Korraldab rahvaloenduse ja teiste loenduste läbiviimist või aitab kaasa nende läbi viimisele;
11. Aitab korraldada presidendi, parlamendi, Euroopa Parlamendi ja kohalikke valimisi ning rahvahääletusi;
12. Osaleb kodanikuühiskonna arendamiseks suunatud programmide ettevalmistamisel ja ellu viimisel.
13. Korraldab avalikke töid ja hädaabitöid;
14. Korraldab ja/või kontrollib kohalike teede, muude avalike alade, kalmistute, kergliiklusteede, tänavavalgustuse, avalike WC-de hooldust ja korrashoidu;
15. Korraldab sotsiaaltoetuste ja sotsiaalkindlustuse maksmist;
16. Korraldab ja kontrollib põllumajandussektorile antud avalike ülesannete täitmist;
17. Korraldab osavalla registreerimist;
18. Korraldab rahvastikuregistri pidamist, sündide ja surmade registreerimist;

Osavalla juhiks on osavalla direktor. („Seniūnas“)²¹ Kuni 2000.aastani oli osavalla vanem poliitiline ametnik, kelle nimetas vallavanem (või linnapea) oma volituste kehtivuse perioodiks. (ja mis ei tohtinud ületada volikogu volituste perioodi) 2000. aastal toimus õiguskorras muudatus, osavaldade vanemad muudeti ametnikeks, kes valiti ametisse avaliku konkursiga. Seejuures on konkursikomiteesse kaasatud kodanikuesindajad (vanemad) („Seniūnaitis“) esindajad. (Local and regional democracy in Lithuania, 2012) Vanemaid „Seniūnaitis“ puudutavad sätted viidi Leedu kohaliku omavalitsuse seadusesse sisse 2008. aastal ja need jõustusid 01.01.2009.²²

§ 33 Osavalla vanem- kogukonna esindaja

- (1) Osavaldades valitakse osavalla vanemad. Osavalla vanema institutsiooni moodustamine kiidetakse eelnevalt heaks valla administratsioonidirektori poolt.
- (2) Osavalla vanema kandidaate saavad esitada osavalla elanikud, mittetulundusühingud (kodanikuühiskonna ühendused) ettevõtted ja teised osavallas tegutsevad institutsioonid;
- (3) Osavallas, kus elab vähem kui 500 elanikku, valitakse vanem osavalla direktori poolt korraldatud avalikul koosolekul avaliku hääletusega. Vanemaks saab enim hääli kogunud kandidaat.
- (4) Osavallas, kus elab üle 500 elaniku, valitakse vanem osavalla elanike küsitlusega. Küsitlus korraldatakse valla administratsioonidirektori poolt moodustatud komisjoni poolt. Osavalla vanemaks saab kõige rohkem hääli saanud kandidaat.
- (5) Vanem valitakse 2 aastaks ja töötab vabatahtlikkuse alusel. Vanema valimised kuulutab välja osavalla direktor vastavalt valla administratsioonidirektori poolt kehtestatud ajakavale. Kui vanem astub tagasi, lahkub surma läbi või ei ole oma ülesandeid võimeline kestvalt täitma, siis korraldatakse vastavalt valla administratsioonidirektori korraldustele uued valimised.

§ 34 Vanema õigused ja kohustused

- (1) Vanem esindab osavalla elanikke suhtes vallaga ja vallas asuvate riiklike struktuuriüksustega;
- (2) Julgustab elanikke hoolitsema osavalla heakorra eest (teed ja tänavad, kalmistud, teised taritused) ja arendama oma valla kultuuri- ja spordielu.

²¹ Leedu osavaldasid puudutavate sätete tõlkimine sisaldab endast terminoloogilist probleemi ja seda mõistete „Seniūnas“ ja „Seniūnaitis“ eestikeelse vaste osas. Mõlemad võiks tõlkida kui „osavalla vanemat“ Antud ekspertarvamuses on „seniūnas“ tõlgitud kui osavalla direktor (seaduse mõistes karjääriametnik), „Seniūnaitis“ omakorda kui osavalla vanem. (seaduse mõttes rahvaesindaja, sarnane eesti külavanemaga)

²² Novembris 2013 täiendati seaduse osavalla vanemat puudutavaid sätteid ja pikendati osavalla vanema volituste tähtaega. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=142374&p_k=1

(3) Võimaluse korral osaleb rahvaloenduse ja küsitluste läbiviimisel ja koosolekute korraldamisel (koosolekud vallavolikogu liikmetega, vallavanemaga, administratsioonidirektoriga ja teiste kohaliku omavalitsuse või riiklike struktuuride esindajatega)

(4) Neil on õigus küsida informatsiooni valla institutsioonidelt nende tegevuse ja eesmärkide kohta. Küsimused vahendab osavalla direktor.

(5) Neil on õigus viibida kohaliku omavalitsuse institutsioonide, volikogude komiteede ja volikogu istungitel, kus arutatakse osavallaga seotud teemasid ning esitada ning vahendada istungitel ja koosolekutel osavalla elanike seisukohti.

Leedu osavaldadel on keskmine organisatsiooniline autonoomia, madal poliitiline autonoomia (administratiivne detsentraliseerimine osavalla rahvaesindaja (vanema) valimise võimalusega) ja madal majanduslik autonoomia.

2.5 Sloveenia osavaldade korraldus

Sloveenia kohaliku omavalitsuse seaduses reguleerivad osavaldade teemat § 18 ja 19, 19A, 19B ning 19C.

§ 18

Kohaliku omavalitsuse üksus võib territoriaalsete üksustena moodustada osavallad (linnaosad, külad, asumid: krajevne, vaške ali četrne skupnosti) Osavalla nimi ja piirid sätestatakse omavalitsusüksuse põhimäärusega. Osavaldade moodustamisel tuleb arvestada piirkonna geograafiliste, ajalooliste, majanduslike, kultuuriliste ja halduslike ja teiste oluliste tingimustega.

Volikogu võib osavalla piire muuta või osavalla likvideerida. Osavalla piire saab muuta või osavalla likvideerida pärast ametisoleva osavalla halduskogu volituste lõppemist.

Volikogu peab arutama potentsiaalse osavalla elanike algatust uue osavalla moodustamiseks. Volikogu korraldab rahvakoosolekud või kohalike elanike arvamuse väljaselgitamise osavalla moodustamiseks või osavalla nime ja piiride muutmiseks.

§ 19

Osavalla organiks on osavalla halduskogu (svet), mis valitakse osavalla elanike poolt. Osavalla halduskogu liikmed valitakse samadel alustel vallavolikogu liikmetega.

Osavalla halduskogu liikmeks ei saa olla vallavanem, abivallavanem(ad), valla ametnik ja osavalla ametnik. Osavalla ametnike ja teenistujate kohta kohalduvad valla ametnike ja teenistujate kohta kehtivad eeskirjad ja korrad.

Volikogu võib otsustada, et osavalla moodustamise asemel moodustakse volikogu territoriaalkomisjon lähtudes volikogu komisjoni kohta kehtivatest sätetest.

19A

Osavalla halduskogu liikmete arvu määrab vallavolikogu. Osavalla halduskogu kohta kehtivad käesoleva seaduse § 35 kehtestatud sätted. Osavalla halduskogu valib halduskogu esimehe.

Osavalla halduskogu võib teha volikogule osavalla kohta ettepanekuid. Põhimääruses sätestatud juhtudel küsib vallavolikogu enne osavaldala puudutava otsuse vastuvõtmist osavalla halduskogu arvamust.

Vallavanemal on õigus osaleda halduskogu koosolekul sõnaõigusega.

Põhimäärus võib näha ette, et teatud halduskogu otsused hakkavad kehtima pärast nende heakskiitmist vallavolikogu poolt.

§ 19B

Osavald täidab eeskätt oma elanikega vahetult seotud ülesandeid ja mis on sätestatud põhimäärusega. Põhimäärusega võib osavallale volitada eeskätt järgmiseid ülesandeid:

- Kohalikud avalikud teenused;
- Kohalike teede ja avalike alade korrashoid ja hooldus;
- Elamu ja kommunaalmajandus;
- Kohaliku kultuurielu korraldamine ja sotsiaalhoolekandeteenused.

Osavalla täpsed ülesanded sätestatakse volituse aluseks oleva õigusaktiga.

§ 19C

Põhimäärus võib sätestada, et osavald on avalik õiguslik juriidiline isik /lisasätted Sloveenia avaliku õiguse tõlgendamisest, pole antud juhul asjakohased/

§ 19D

Osavald ei saa võtta laenu. Osavalla tulud ja kulud sätestatakse osavalla finantsplaanis mis on integreeritud vallaeelarvega.

Kui osavald ei ole iseseisev juriidiline isik, siis sätestatakse tema finantseerimine põhimäärusega ja kulutuste katmise vahendid nähakse ette vallaeelarves.

Sloveenia osavaldadel on keskmine organisatsiooniline autonoomia, kõrge poliitiline autonoomia (demokraatlik detsentraliseerimine, osavalla rahvaesindaja valitakse, alternatiivina on võimalik ka teine mudel määratud halduskoguga) ja madal majanduslik autonoomia.

2.6 Välisriikide õigusliku analüüsi kokkuvõte

Ekspert teeb välisriikide osavalla õigusliku korralduse kohta järgmised järeldused:

Analüüsitud riikides ja seadustes on osavaldade organisatsiooniline autonoomia reeglina keskmine. Seadused kehtestavad osavalla seisukohalt oluliste institutsioonide kohustusliku organisatsioonilise vormi. Üldjuhul on selleks organiks halduskogu.

Osavalla eesmärgiks on reeglina eeskätt kohalike elanike kaasamine otsustusprotsessi ja kohaliku haldustegevus st. demokraatlik detsentraliseerimine. Selle otseseks väljundiks on osavalla elanike hulgast valitud või volikogu poolt määratud halduskogu osavalla esindus- ja otsustusorganina, kusjuures mitmed riigid (Rootsi, Norra, Taani) mõtestavadki osavalla halduskogu kaudu. Tähelepanuväärne on Norra mudel, kus volikogu võib otsustada, kas halduskogu on valitud või määratud. Seejuures rakenduvad valitud halduskogule täiendavad lisagarantiid, teda ei saa valimistevahelisel ajal likvideerida.

Osavalla ülesandeid välisriikides reeglina ei sätestata ja see on kooskõlas teoreetilises analüüsis välja tooduga- osavallale võõrandamatu ülesannete kataloogi sätestamine on nii intensiivne kohaliku autonoomia ja enesekorraldusõiguse riive, et seda kasutatakse vaid väga kaalukatel põhjustel üksikute kohaliku omavalitsuse kohta kehtestatud eriseadustes.²³ Seevastu sätestavad mõned seadused osavaldade soovitusliku ülesannete kataloogi, mille rakendamine sõltub volikogu poolt antavast konkreetsest volitusnormist.

Leedu mudel on Eestis kasutatavale kõige sarnasem (sisuliselt tegemist dekontsentratsiooniga, elanike valitud osavalla vanem on külavanema staatusega kodanikuesindaja), kuid ka Leedu on viimastel aastatel viinud seadusesse lisasätted kodanikukonna esindajatele suurema sõnaõiguse andmiseks ning muutnud poliitilise osavalla vanemast ametnikust osavalla direktoriks.

3. Eesti õigus- ja halduspraktika analüüs

Põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest sättest tuleneb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse mõiste. Enesekorraldusõiguse puhul on tegu otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes.²⁴ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 6.1

²³ vt pealinnaseaduste kohta, Lõhmus, 2008; *Status of Capital Cities 2007*

²⁴ Vt ka Riigikohtu lahend 16. jaanuar 2007 nr 3-4-1-9-06 „Jõhvi Vallavolikogu taotlus kontrollida ehitusseaduse § 13 põhiseadusele vastavust”

säte kujutab endast kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ühte elementi ja seega võib Eestis riigivõim sellesse sekkuda üksnes proportsionaalsete meetmetega, mis peavad silmas selgelt määratletud õiguspärasest eesmärki. Eksperdi hinnangul võib selleks eesmärgiks olla hartas fikseeritud omavalitsusväärtuste tagamine. Mõjuvatel põhjustel peab enesekorraldusõiguse riivet lubatavaks ka Riigikohus.²⁵ Seega võimaldab põhiseadus anda osavaldadele eesmärkidega sobiva sisu ja õigusliku korralduse.

„Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“ § 56 kohaselt on osavald valla maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla põhimääruse alusel tegutsev üksus. Osavalla definitsioon väldib teadlikult osavalla eksistentsi eesmärgi sõnastamist ning eksperdi hinnangul on esmatähtis tuvastada, kas kehtiv osavalla õiguslik staatus on olla demokraatliku (poliitilise) detsentraliseerimise tulemusena moodustatud üksus või pigem administratiivse detsentraliseerimise (dekontsentreerimise) üks vormidest.

Eestis moodustatud linnaosade ja osavaldade põhimäärused järgivad seaduses toodud definitsiooni. Väike-Maarja Vallavolikogu 28. septembri 2005. a määrusega nr 18 kehtestatud „Simuna osavalla põhimääruse“ p. 1.1 sätestab, et „*Väike-Maarja valla Simuna osavald on Väike-Maarja valla maa-alal ja koosseisus Väike-Maarja Vallavolikogu (edaspidi vallavolikogu) poolt moodustatud ja tema poolt kinnitatud osavalla põhimääruse alusel tegutsev üksus.*“ Täpselt samast põhimõttest lähtub Tallinna linn, Tallinna Linnavolikogu 07.09.2006 määrusega nr. 55 kinnitatud Nõmme linnaosa põhimääruse (kõikidel linnaosadel on identne põhimäärus) § 1 lõike 1 kohaselt on „*Tallinna Nõmme linnaosa Tallinna maa-alal ja koosseisus Tallinna Linnavolikogu moodustatud ja tema poolt kinnitatud linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus.*“ Erandi moodustab Vinni vald. Vinni Vallavolikogu 16. oktoobri 2002. a määrusega nr 30 kehtestatud Roela osavalla põhimääruse (Vinni osavaldadel on identne põhimäärus) § 1 lg 2 kohaselt on osavald „*Vinni Vallavolikogu moodustatud ning tema poolt kinnitatud piiridega määratletud territooriumil tegutsev majandus- ning piiratud omavalitsusega üksus, mille eesmärk on valla omavalitsuse lähendamise osavalla probleemide lahendamisel.*“

„Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ VIII peatüki (vt Lisa 1) § 56 reguleerib osavalla moodustamise algatamis-²⁶ ja otsustamisõigust (§ 57 lg 1 ja 3), nõudeid põhimäärusele (§ 57 lg 2), vanema õigusaktide andmise pädevust (§ 57 lg 4–7). Seaduse § 57¹ sätestab osavalla ametisse nimetamise ja ametist vabastamisega seonduvat (vastav pädevus on vallavalitsusel, kes tegutseb vallavanema ettepanekul), kusjuures vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada antud valla või linna volikogu volituste tähtaega (§ 57 lg 2 p. 3). Seaduse § 57 lg 8 sätestab, et valla eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla valitsuse ja vanema volitusi ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid.

„Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ VIII peatüki ja teiste kehtivate seaduste põhjal teeb ekspert osavalla õigusliku staatuse kohta teha järgmised järeldused:

- Osavalla moodustamine on volikogu kaalutusotsus, kuid osavalla institutsionaalne vorm on seadusega ette antud. Seega on Eesti osavaldadel keskmine organisatsiooniline autonoomia. Eraldi vajab äramärkimist, et kuigi osavald (ja linnaosa) on nimetatud üheks kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise mõjusid levendavaks meetmeks, siis ei ole osavalla moodustamist ühe ühinemislepingu võimaliku sisusättena seaduses nimetatud.

²⁵ Õiguskantsleri taotlus tunnistada 1. juulil 2009 jõustuvad Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009. aasta määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmine" §-d 1 ja 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja § 3 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks. 30. juuni 2009 lahend nr 3-4-1-12-09 :

„31 ././ Kollegium märgib siiski, et nii harta kui PS § 154 lõige 1 võimaldavad seadusandjal enesekorraldusõigust piirata ja reguleerida teatud ulatuses ka omavalitsusüksuse sisemist organisatsioonilist struktuuri. Selline regulatsioon peab aga arvestama PS § 154 lõike 1 ja harta piiranguid ning allub samuti põhiseaduslikkuse järelevalvele.“

²⁶ „Püüasustusega väikesaarte seaduse“ § 6 lg 1: "Osavalla moodustamise ettepaneku tegemise õigus on vähemalt pooltel väikesaare hääleõiguslikel püsielanikel." Vt ka lisa 1.

Ekspert arwab, et väärtuspõhisena on mõistlik osavalla võimalik moodustamine kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisel nimetada nii „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ kui „Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses“.

Eesti õigus- ja kohtupraktikas on olemas Tallinna juhtimiskorralduse kavandatavast muudatusest 2005. aastal tõusetunud konkreetne linnaosa ja osavalla staatust puudutav lahend. Õiguskantsler leidis oma taotluses Riigikohtule, et „linnaosa või osavalla moodustamine on kohaliku omavalitsuse jaoks ainuvõimaliku lahendusega administratiivse territoriaalse detsentraliseerimise kasuks otsustamisel, s.t muul organisatoorsel viisil kui osavalla või linnaosa moodustamine seda teha ei või“²⁷. Riigikohtu põhiseaduse järelevalve kolleegium leidis, et „Põhiseaduse § 160 alusel vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-d 56-57¹ sätestavad osavalla ja linnaosa moodustamise ja töökorralduse. Neist sättest ega ka ühestki muust õigusaktist ei ole kolleegiumi hinnangul võimalik üheselt järeldada, et seadusandja oleks nende sätetega piiranud kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust oma sisemise ülesehituse otsustamisel. Kohaliku omavalitsuse üksus ei ole kohustatud osutama kõiki avalikke teenuseid omavalitsusüksuse erinevates piirkondades neis sättes kirjeldatud osavaldade või linnaosade moodustamise teel. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on avalike teenuste osutamise ühe võimalusena teha seda omavalitsusüksuse erinevates piirkondades osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäradega arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks.“²⁸

Ekspert rõhutab, et mitme kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusel on territoriaalsed struktuuriüksused või ametnikud, kes ei tegutse osavalla kohta kehtivate reeglite kohaselt. Näiteks on ühinenud kohaliku omavalitsuse üksused moodustanud piirkondlikud administratiivsel detsentraliseerimisel põhinevad teenindusüksused nt Saarde valla Tali teeninduspunkt, Kuusalu valla Loksa teeninduspunkt, Tapa valla Moe, Jäneda ja Lehtse teeninduspunktid, Audru valla Lavassaare teeninduspunkt, kavandatavad piirkondlikud teeninduskeskused Lääne-Nigula vallas jne)²⁹ Ka sissejuhatuses nimetatud Kohtla Järve linnas on moodustatud piirkondlikud ametikohad.

- „Kohaliku omavalitsuse korralduse“ seadus ei nimeta osavalla organina elanike esinduskogu- osavalla halduskogu. Seega ei ole halduskogu näol tegemist haldusorganiga ja isegi kui valla poolt sätestatud sisereeglite kohaselt halduskogu moodustatakse, siis pole võimalik volitada talle haldusülesandeid. (vt täpsemalt edaspidi) Vastavalt „Haldusmenetluse seadusele“ saab haldusakti anda ainult pädev haldusorgan. Osavalla esinduskogul saab seega olla üksnes nõuandev, konsulteeriv roll. Seega ei toimu osavallas demokraatlikku detsentraliseerimist, osavalla puhul on tegemist pelgalt administratiivse detsentraliseerimise (dekontsentreerimise) ühe vormiga.

²⁷ Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määrus nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" on osas, milles nähakse ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamine linnavalitsuse piirkondlikuks ametiks ja linnavalitsuse piirkondliku ameti juhatajaks, vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-dega 56–571 ning põhiseaduse § 154 lõikega 1 ja §-ga 160.

²⁸ Õiguskantsleri taotlus tunnistada 1. juulil 2009 jõustuvad Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009. aasta määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" §-d 1 ja 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja § 3 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks. 30. juuni 2009 lahend nr 3-4-1-12-09

²⁹ Kohaliku omavalitsuse üksuse haldusstruktuuri moodustavad üks või mitu ametiasutust, ametiasutus jaguneb üldjuhul osakondadeks, teenistusteks vms. Üldreeglina on Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes moodustatud üks ametiasutus (valla- või linnavalitsus asutusena). „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ ametiasutuse mõistet täiendavalt avatud ei ole, seadus sisaldab ametiasutusega seotud sätteid volikogu ainupädevuse kataloogis ning § 35. Lähtudes „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 („Volikogu pädevus“) lg 1 p 34 kohaselt on volikogu ainupädevuses: „Valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine“. Antud paragrahvi täiendab sama seaduse § 35 lg 2: „/.../ Valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris.“

Tallinna Linnavolikogu selgitas 2005. aastal linnaosade olemust Riigikohtule alljärgnevalt.³⁰
„Linnaosad kannavad Tallinna administratiivses juhtimisstruktuuris piiratud administratiivset rolli. Seejuures on tegu piiratud ulatuses administratiivse detsentraliseerimisega. Administratiivsest detsentraliseerimisest tulenevaid ülesandeid kannavad eeskätt linna ametid ning linnaosadele ei ole antud ülesandeid, mida saavad täita linna ametid. Linnaosad kannavad ka üksnes piiratud ulatuses omavalitsuse fiskaalse detsentraliseerimise eesmärki. Linnaosade vahendid nähakse ette linna eelarves, sh on sätestatud jaotumine sihtotstarvete kaupa. Linnavolikogu pädevuses on ka muude oluliste finantsotsuste langetamine, nagu linna arengukava vastuvõtmine, majandusaasta aruande kinnitamine, laenude võtmine jms. Ka rõhutati vastuses, et linnaosad ei kanna poliitilise detsentraliseerimise eesmärki – linnaosa tasandil ei ole halduskogu puhul tegu poliitilise otsustusorganiga. Ka puudub linnaosa valitsusel õigustloova akti andmise õigus.“

Kõikides Eestis eksisteerivates linnaosades (Tallinnas) ja osavaldades on halduskogud moodustatud. (vt lisa 2) Näiteks Tallinnas on halduskogu moodustamise nüansid on muutunud, kuid säilinud on mõned olulised põhimõtted, mis muuhulgas eristavad teda linnavolikogu komisjonist. Nimelt peab halduskogu liige olema kandideerinud kohalikel valimistel ja olema sama linnaosa rahvastikuregistris.³¹ Iga halduskogu koosseis peegeldab seega antud üksuse valijate poliitilist tahet. Seetõttu ei ole korrektne käsitleda halduskogu õigusliku staatuse iseloomustamiseks teda pelgalt kui volikogu territoriaalset komisjoni, sest komisjoni võivad kuuluda ka valimistel mittekandideerinud või edutult osalenud elanikud³². Sarnased põhimõtteid iseloomustavad ka osavaldade halduskogusid. Osavaldade halduskogudesse on kaasatud osavallast valitud volikogu liikmed, külvavanemad, ettevõtjad, asutuste juhid (Lisa 2)

- Osavalla institutsioonideks on osavalla valitsus ja osavallavanem. Osavalla valitsus on „Avaliku teenistuse seaduse“ § 6 lg 3 p 4 alusel kohaliku omavalitsuse ametiasutuseks, osavalla vanem on ametiasutuse juht. Seega tegelevad osavalla vanem ja valitsus haldustegevusega ja see toetab eelmises punktis väljendatud, et osavald on pelgalt administratiivse detsentraliseerimise üks vormidest. Seejuures juhib ekspert veelkord tähelepanu selle, et osavald ei ole ainus võimalik territoriaalse detsentraliseerimise lahendus.

Ekspert peab siinkohal vajalikuks rõhutada, et seaduse VIII peatükk on oma sisult vastuoluline-osavalla moodustamise sätted (§ 57 lg 1 p 2 kohaselt võivad osavalla moodustamise algatada vähemalt 1% valla- või linnaelanikest või ¼ volikogu liikmetest, lg 3 kohaselt võib volikogu osavalla moodustamiseks korraldada elanike küsitluse, sätted „Püsimisega väikesaarte seaduses) viitavad samas ka demokraatlikule ja elanike kaasavale aspektile.

- Osavalla vanem on poliitiline ametiisik, st tema volitused sõltuvad volikogu volituste tähtajast ja võimulolevast koalitsioonist:
 1. Vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada vallavolikogu volituste tähtaega; (§ 57 lg 2 p 3)

³⁰ Õiguskantsleri taotlus tunnistada 1. juulil 2009 jõustuvad Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009. aasta määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmine" §-d 1 ja 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja § 3 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks. 30. juuni 2009 lahend nr 3-4-1-12-09

³¹ Mäeltsemees, Lõhmus 2006. 2013 kohalike valimiste järgselt tõusetus halduskogude moodustamise põhimõtete üle kohtuvaidlus, kus ülelinnaliselt alla 5% häali, kuid mõnes linnaosas eraldivõetuna üle 5% häali kogunud valimisliit „Vaba Tallinna Kodanik“ esitas kaebuse Tallinna Linnavolikogu Tallinna linnaosade halduskogude koosseisude kinnitamise ja seal muudatuste tegemise komisjoni 06.11.2013 tehtud otsuse tühistamiseks. Valimisliit põhjendas oma kaebust muuhulgas Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta aluspõhimõtetega. Arvestades käesolevas ekspertarvamuses ja kohtulahendites osavalla/linnaosa staatuse kohta sõnastatud seisukohti ei näe ekspert sellel kaebusel perspektiivi, sest halduskogu moodustamise põhimõtted on kohaliku omavalitsus enesekorralduse küsimus, seadusega reguleerimata ja kui linn just enda reeglid otseselt ei eira, siis ei ole alust ka sellise korra vaidlustamiseks.

³² Mäeltsemees, Lõhmus 2006

2. Vanema ametisse nimetamiseks ei ole vaja korraldada „Avaliku teenistuse seadusega“ ette nähtud konkurssi (§ 57¹ lg 1²)
3. Vanema ametist vabastamine võib toimuda igal ajal vallavanema põhjendatud ettepanekul. (§ 57¹ lg 2)

Vaatamata sellele, et osavalla vanem on poliitiline ametiisik (sarnastel vallavanema ja valitsuse liikmetega) lõpetatakse ametisse nimetamisel tema volitused vallavolikogu liikmena. (mis iseloomustab teda kui tavalist teenistujat)

Eksperti hinnangul vajavad korrigeerimist sätted, mis piiravad osavalla vanema volituse volikogu volituste tähtajaga ja seada see sõltuvusse vallavalitsuse volituste tähtajast. Vastasel juhul võib tekkida ebaproportsionaalselt pikk ajavahemik osavalla vanema volituste lõppemise ja uue osavallavanema nimetamise vahel.³³

- Osavalla ülesandeid Eesti õigusruum ei sätesta ja see järgib ka teiste riikide halduspraktikat-seadusega osavalla kohustuslike ülesannete fikseerimine oleks eriti intensiivne enesekorraldusõiguse ja põhiseaduslike tagatiste riive. Osavallale ülesannete volitamise aluspõhimõtted tulenevad „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest“ ja „Haldusmenetluse seadusest“ Üldaktide andmise õigus kuulub vastavalt Harta ja Põhiseaduse aluspõhimõtetele kohaliku omavalitsuse tuumülesannete valdkonda. „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 7 lg 1 kohaselt on üldaktide andmise õigus volikogul ja valitsusel.³⁴ Ekspertarvamuse koostaja hinnangul ei ole üldaktide andmise volitamine teistele institutsioonidele s.h osavallale põhjendatud. Täna kohaliku omavalitsuse korralduse seadus selle võimaluse ka välistab (§ 57 lg 4). Üldaktidega langetatakse üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksuse seisukohalt olulisi poliitilisi küsimusi.

Seadused ja seaduse alusel antud õigusaktid võivad määratleda kohaliku omavalitsuse sisepädevuse järgmiselt:

1. Küsimus on antud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevusse. Volikogu ainupädevusse kuuluvate küsimuste loetelu on sätestatud „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lg 1, kuid erinevad seadused võivad ka muid otsustusi sätestada volikogu ainupädevusse kuuluvana³⁵
2. Kohaliku omavalitsuse üksusele tervikuna, siia liigituvad seadustes ja teistes õigusaktides sisalduvad mõisted, et ülesannet korraldab „kohalik omavalitsus“, „kohalik omavalitsusüksus“, „kohalik omavalitsusorgan“, „kohaliku omavalitsuse organ“ vms; „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lg 2 sätestab, et kui seadusega ei ole sätestatud, missugune kohaliku omavalitsuse organ küsimust lahendab, siis otsustab küsimuse lahendamise kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib selle küsimuse lahendamise delegeerida valitsusele.³⁶

Haldus- ja kohtupraktikas on asutud järeldusele, et antud paragrahvis võib mõiste „valitsus“ tähendada nii valitsust kollektiivse poliitilise otsustusorganina „Kohaliku omavalitsuse

³³ „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 52 lg 1 punktile 4 (Volikogu tegutsemisvõimetus) on volikogu tegutsemisvõimetu kui ta pole nelja kuu jooksul vallavanema või linnaeapea vabastamisest arvates kinnitanud valitsuse liikmeid.

³⁴ „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 7. „Volikogu ja valitsuse õigusaktid“ (1) Volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi.

³⁵ Näiteks „Sotsiaalhoolekande seaduse“ § 14 lg 1 kohaselt kehtestab valla- või linnavolikogu sotsiaalkorteri andmise ja kasutamise korra.

³⁶ „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 „Volikogu pädevus“ (2) Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.

korralduse seaduse“ § 4 lõike 2 tähenduses kui ka kohaliku omavalitsuse ametiasutust, selle struktuuriüksust ja ametnikku³⁷ st. ka osavalla vanemat või osavalla ametnikku.

Eksperti hinnangul ei ole õiguslikku probleeme omavalitsuslike haldusülesannete volitamise osavalla vanemale. Osavalla vanem on seaduses nimetatud haldusorgan. Õiguselguse mõttes tuleks „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lg 2 täpsustada.
Kuna osavalla halduskogu ei ole haldusorgan, siis ei saa temale haldusülesannete täitmist volitada.

Osavaldade ülesanded on reeglina piiratud ulatusega- kodanikelt haldusdokumentide vastuvõtmine, kohaliku heakorra tagamine, sotsiaalteenuste vahendamine jms. (vt lisa 3, osavaldade ja linnaosade ülesanded, nt ka „Kolme osavalda juhib üks inimene“ Virumaa Teataja 30.01.2013.) Osavaldade ülesandeid on aja jooksul vähendatud ja peamiseks põhjuseks on valla enda rahaline võimekus ning asjaolu, et nii väikeses piirkonnas kui osavald ei ole mõistlik teenuseid korraldada (käivitub mastaabiefekt nii ametnikukesksete teenuste kui muude avalike teenuste tagamisel). Osavaldade ülesannete vähenemine peegeldab, et puhtalt haldustegevusele keskendunud osavalla mudel väikese elanike arvuga osavallas ei toimi.

³⁷ Vt nt Riigikohtu 18. juuni 2008 otsus nr 3-3-1-35-08 „Antonina Paloveri kaebus Võru Linnavalitsuse tekitatud kahju hüvitamiseks“ /.../Ülesandeid, mida seadus paneb peale kohalikule omavalitsusele, nimetamata seejuures konkreetset organit ja mis pole vastavalt KOKS § 22 lg-le 1 volikogu ainupädevuses, võib kohalik omavalitsus vastavalt KOKS § 22 lg-le 2 volitada täitma valitsust. See säte ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele. Ka tänaseks jõustunud Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 8 lg 2 kohaselt võib pädev haldusorgan ise määrata, kes täidavad tema nimel ülesannet.“

4. Eksperdi järeldused

1. Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtteid sätestavad paragrahvid võimaldavad osavaldasid moodustada eeldusel, et osavalla õiguslik korraldus järgib Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ja põhiseadus sätestatud kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtteid (kohalik demokraatia, subsidiaarsus, enesekorraldusõigus jne) Nimetatud väärtuste tagamiseks on lubatav ka osavalla õigusliku korralduse piisavas ulatuses reguleerimine st. kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse proportsionaalne riive.
 2. Ekspert konstateerib, et „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ VIII peatükis sätestatud osavalla moodustamise ei ole kantud mitte demokraatia tagamise ja elanike kaasamise (st demokraatliku detsentraliseerimise) eesmärgist, vaid haldustegevuse korraldamiseks, administratiivse detsentraliseerimise (dekontsentreerimise) läbiviimise vajadusest. Seega ei rakendata Eesti osavalla õiguslikus mudelis demokraatlikku detsentraliseerimist.
 3. Osavald ei ole seejuures administratiivse territoriaalse detsentraliseerimise ainuvõimalik organisatsiooniline lahendus, kohalik omavalitsus võib moodustada territoriaalsed struktuurid omal äranägemisel (sellisel juhul ei tohi kasutada osavalla ja selle institutsioonide nimetusi).
 4. Osavaldade moodustamist ja töökorraldust käsitlev „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“-i VIII peatükk on selles valguses jäik ja ei anna eksperdi hinnangul kohaliku omavalitsuse üksusele piisavalt võimalusi harta artiklis 6.1 sätestatud vabaduste realiseerimiseks, samuti koostoimes hartas sätestatud kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse printsiibi järgimiseks. Samuti ei ole osavalla staatus oma praegusel kujul kasutatav omavalitsusreformi läbiviimise motiveerijana.
- Osavalla õiguslikku staatuse tagajärge peegeldab see, et osavallad on moodustatud kõigest kahes vallas ja osavaldade roll vallaelu juhtimisel ning korraldamisel on nendes osavaldades aasta-aastalt vähenenud. Kehtiva õiguspraktika kohaselt ei moodustata osavalla valitsust ametiasutusena³⁸, kuna osavallas on kõigest 1 ametnik (osavalla vanem) ja mõni töölepingu alusel töötaja), mistõttu pole asutuse moodustamine põhjendatud. Ekspert järeldab sellest, et üksnes haldustegevusele (administratiivsele detsentraliseerimisele) keskendunud osavaldade mudel sellisel kujul ei toimi. Liiatigi kui punktis 3 nimetatud järelduse kohaselt on lubatud moodustada ka teistsuguseid piirkondlikke struktuuriüksusi. Ka osavalla puhul rakendub mastaabiefekti põhimõte ja seda eeskätt nn. ametnikukesksete teenuste puhul.

³⁸ Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registri andmetel pole Eestis osavalla valitsusi ametiasutusena registreeritud. (13.12.2013 andmetel)

5. Eksperti järeldustele tuginevad poliitikasoovitused

1. Osavalla ja linnaosa tegevust sätestav „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ VIII peatükki tuleb muuta ja lisada võimalused, mis muudavad regulatsioonid senisest olulisemalt paindlikumaks. Kõige olulisemaks peab ekspert seda, et kohaliku omavalitsuse üksusel jääks võimalus valida, kas osavald on demokraatliku detsentraliseerimise käigus moodustatud osavalla elanike kaasamise instrument, administratiivse detsentraliseerimise käigus moodustatud valla allüksus või sisaldab elemente mõlemast mudelist.
2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust tuleb täiendada demokraatliku detsentraliseerimist võimaldavate sätetega st lisada osavalla halduskogu moodustamise võimalus.
3. Ekspert ei pea õigeks osavalla ja linnaosa reguleerivate sätete muutmist viisil, mis tooks kaasa seaduse mõttes uute institutsioonide (nt halduskogu) kohustuslikuks muutmise. Esiteks on osavalla ja linnaosa moodustamine kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus ning teiseks võib erineva suurusega kohaliku omavalitsuse üksustes olla mõistlik kasutada erinevaid osavalla juhtimise mudeleid. Küll toetab ekspert juba eelnevalt väljendatud mõtet seda, et osavalla tegevust reguleerivad sätted muutuvad paindlikuks ja võimaldavad kohaliku omavalitsuse üksusel sisustada osavald lähtudes kohalikest vajadustest.
4. Lisada seadusesse võimalus, et osavalla moodustamise aluseks võib olla kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisleping ja ühinemislepingu lisana võib kinnitada osavalla põhimäärus. Kui kohaliku omavalitsuse üksused soovivad ühinemise tulemusel moodustada osavalla(d) siis annab see variant vajaliku õiguskindluse ühinemisejärgseks ajaks.
5. Lisada seadusesse sätted, et ühinemise tulemusel moodustatud osavald saab likvideerida üksnes ühinemislepingu tähtaja lõppemisel. Vastav tingimus lisatakse ühinemislepinguga kinnitatud osavalla põhimääruses. Muudatus annab õiguskindluse ühinemisejärgseks ajaks.

6. Konkreetsed ettepanekud õigusaktide muutmiseks

§ 56. Osavald ja linnaosa

Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus, mille eesmärgiks on üksuse elanike kaasamine kohaliku elu küsimuste otsustamisse ning valla või linna ülesannete parem täitmine.

Eksperti märkus: § 56 lisatakse kehtivale osavalla definitsioonile teine lõik, milles fikseeritakse osavalla ja linnaosa võimalik roll nii kohaliku demokraatia tagamisel kui osavald/linnaosa haldustegevuse korraldajana. Lisanduv lause on väärtuspõhine ja ei sea olemasolevatele osavaldadele ja linnaosadele mingeid täiendavaid kohustusi.

§ 57. Osavalla ja linnaosa moodustamine

(1) Osavalla või linnaosa moodustamise võivad algatada:

1) üks neljandik volikogu liikmetest;

2) taotluse korras vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku;

3) valla- või linnavalitsus.

(1)¹ osavalla või linnaosa võib moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisel kui see on ühinemislepinguga kokku lepitud. Ühinemislepinguga moodustatud osavald või linnaosa alustab tegevust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste jõustumise päevast.

Eksperti märkus: seadusesse lisatakse säte (§ 57 lg 1¹), mille kohaselt võib osavalla moodustamise aluseks olla kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisleping. Iseenesest ei pea sättega seonduvalt muutma „Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust“ mille § 9¹ sätestab ühinemislepingu võimaliku sisu. Nimetatud punkt võib olla kaetud nii § 9¹ lg 1 punktiga 6 kui punktiga 8³⁹. Õigusselguse mõttes võib vastava punkti muidugi seadusesse lisada. Seaduseparandusel negatiivsed mõjud puuduvad, kuna rakendamine sõltub konkreetsest vajadusest (kui soovitakse pärast ühinemist garanteeritult moodusta osavald või linnaosa) Positiivne mõju on ühinejale saavutatav õiguskindlus.

(2) Osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse:

1) osavalla või linnaosa piiride kirjeldus;

1¹ kui osavallale või linnaosale moodustatakse osavalla või linnaosa elanike esinduskoguna halduskogu, siis halduskogu moodustamise kord;

2) kui osavallale või linnaosale moodustakse valitsus, siis osavalla või linnaosa valitsuse moodustamise kord;

3) osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise kord, kusjuures vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada antud valla või linna valitsuse volituste tähtaega;

4) osavalla või linnaosa valitsuse, halduskogu ja vanema volitused ning nende teostamiseks vajalikud antud valla või linna eelarvelised vahendid;

5) osavalla või linnaosa valitsuse, halduskogu ja vanema tegevuse järelevalve ning osavalla või linnaosa likvideerimise alused ja kord.

Eksperti märkus: antud lõike muudatustega põhieesmärgiks on seaduse sätete paindlikuks muutmine. Paindlikus saavutatakse järgmiste vahenditega:

³⁹ § 9¹. Ühinemisleping (1) Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise korral korraldavad ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud ühinemislepingu koostamise, kus sätestatakse: /.../ 6) haldusterritoriaalse korralduse muutmiseega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine;./.. 8) muud vajalikuks peetavad küsimused.

- Osavallale või linnaosale võib moodustada halduskogu (punkt 1¹) Halduskogu moodustamine ja halduskogule üleannete volitamine (punkt 4) ja tegevuse järelevalve (punkt 5) on volikogu kaalutusotsus ja sellega ei riivata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Pigem vastupidi- halduskogu moodustamise võimalusega (ja seoses sellega uue haldusorgani moodustamisega) laiendatakse kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu otsustusvabadust. Ainus piirang seondub halduskogu koosseisuga- see peab koosnema antud üksuse (osavalla või linnaosa) elanikest.
- Teise muudatusena muudetakse vabatahtlikuks osavalla või linnaosa valitsuse kui ametiasutuse moodustamine. Kehtiva õiguspraktika kohaselt ei moodustata osavalla valitsust ametiasutusena, kuna osavallas on üldjuhul kõigest 1 ametnik (osavalla vanem; Vinni vallas koguni 3 osavalla peale üks vanem!) ja mõni töölepingu alusel töötaja, mistõttu pole asutuse moodustamine põhjendatud.

Muudatustel negatiivne mõju puudub, kuna laiendatakse kohaliku omavalitsuse volikogu kaalutus- ja otsustusvabadust.

(3) *Taotluse alusel otsustab volikogu osavalla või linnaosa moodustamise või lükkab taotluse tagasi. Vajaduse korral võib volikogu korraldada nimetatud küsimuses elanike küsitluse.*

(4) *Osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti andmise õigust.*

Eksperdi märkus: iseenesest puudub nimetatud sätel vajadus, kuna õigustloova akti andmine on välistatud nii „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ teiste sätetega kui ka „Haldusmenetluse seadusega“

(5) *Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Osavalla halduskogu võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks üksikaktina vastu võtta otsuseid.*

Eksperdi märkus: nimetatud muudatusega sisustakse lõike 2 punktiga 4 sätestatud põhimääruse halduskogu legitimeeriv säte. Haldusülesande volitatakse halduskogule volikogu sellekohase eraldi otsusega (või valitsuse korraldusega kui volikogu on valitsusele sellise volitusnormi andnud) Kuna halduskogule antav volitusnormi ulatus sõltub volikogu kaalutusotsusest, siis ei piirata sellega ebaproportsionaalselt esinduskogu õigust otsustada kõiki kohaliku elus seisukohalt olulisi küsimusi. Volikogu ei pea halduskogule haldusülesandeid volitama.

(6) *Osavalla või linnaosa vanema korraldustele ning halduskogu otsustele kohaldatakse käesoleva seaduse § 31 1.–5. lõikes sätestatud nõudeid. Korraldusele kirjutab alla osavalla või linnaosa vanem. Otsustele kirjutab alla halduskogu juhataja.*

Eksperdi märkus: antud muudatus täpsustab eelmises punktis sätestatud halduskogu õigusi ja kohustusi.

(7) *Osavalla või linnaosa vanema korralduste ja halduskogu otsuste üle teostab kontrolli vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras.*

Eksperdi märkus: antud muudatus täpsustab eelmises punktis sätestatud halduskogu õigusi ja kohustusi.

(8) *Valla või linna eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla või linnaosa valitsuse, halduskogu ja vanema volitusi ~~ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid~~. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisega moodustatud osavalla või linnaosa võib likvideerida mitte enne ühinemislepingus sätestatud tähtaja möödumist või enne ühinemislepingu kehtivusaja lõppu.*

Eksperti märkus: antud punkt piirab osavalla ja linnaosa likvideerimist eelarveaasta kestel ning annab muuhulgas osavalla ja halduskogule tegevuseks vajaliku õiguskindluse. Teiseks piiratakse ühinemisega moodustatud osavalla või linnaosa likvideerimist, neid ei või likvideerida enne halduskogus sätestatud tähtaega või enne ühinemislepingu kehtivuse lõppu (üldjuhul järgmiste kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi) Säte annab ühinemisläbirääkimistel kompromissi tulemusena moodustatud osavallale või linnaosale vajaliku õiguskindluse ning soodustab kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist.

§ 57¹. *Osavalla ja linnaosa vanema ametisse nimetamine ja ametist vabastamine*

(1) *Osavalla ja linnaosa vanema nimetab ametisse ja vabastab ametist valla- või linnavalitsus vallavanema või linnapea ettepanekul.*

(1¹) *Osavalla ja linnaosa vanemale laieneb avaliku teenistuse seaduses ametniku kohta sätestatu niivõrd, kui võrd käesolevas seaduses ei sätestata teisiti.*

[RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]

(1²) *Osavalla ja linnaosa vanema vaba ametikoha täitmisele ei pea kohaldama avaliku teenistuse seaduse § 16–20.*

[RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]

(2) *Lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud teenistusest vabastamise alustele vabastatakse osavalla ja linnaosa vanem teenistusest linnapea või vallavanema põhjendatud ettepanekul.*

[RT I 2005, 31, 230 - jõust. 17.10.2005]

Eksperti soovitus:

„Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lõiget 2 muudetakse ning sõnastatakse viisil, mis võimaldab volikogul volitada volikogu ainupädevusse mitte kuuluv küsimus valitsusele, valla või linna ametiasutusele, ametiasutuse struktuuriüksusele või valla või linna ametnikule.

„Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lg 2 uus sõnastus

„Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuse lahendamise volitada valitsusele või volikogu poolt määratud kogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.“

Kasutatud kirjandus

- Assche, D.V., G. Dierickx. 2007. "The Decentralization of City Government and Restoration of Political Trust." *Local Government Studies* 33 (1), lk. 25-47.
- Baldersheim H. 2005. „Aldermen into Ministers: The Oslo Model” In: N. Rao & R. Berg (ed.), *Transforming Local Political Leadership*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan.
- Beksta, A; Petkevicius A. 2000. "Local Government in Lithuania." In T.M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, lk. 165-216.
- Bäck, H. *et al.* 2001. Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet. Slutrapport. IKE, Rapport 2001:111.
- Bäck, H., G. Gjelstrup, M. Helgesen, F. Johansson & J.E. Klausen. 2005. *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Clark G. L. 1984. "A Theory of Local Autonomy" *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2), lk. 195-208.
- European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report. Kättesaadav www.coe.int
- Fleurke, F, Willemse R. 2004. „Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal” *Administrative Theory & Praxis* 26 (4), lk. 523-544.
- Fleurke, F., Willemse R. 2006. „Measuring Local Autonomy“ *Local Government Studies* 32, (1), lk. 71-87.
- Goldsmith, M. 1995. Autonomy and City Limits. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications
- Hegelsen M., J.E. Klausen & A.L. Fimreite. 2001. Faerre og Storre Bydeler. Prosjektrapport 2001: 17.
- John, P. 2001. *Local Governance in Western Europe* London: Sage Publications.
- Local and regional democracy in Lithuania. Explanatory memorandum*. 2012. Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities. CPL(22)3REV
- Loughlin, M. 2001. The Constitutional Status of Local government. In L. Pratchett & D. Wilson. (eds.) *Local Democracy and Local Government* London: MacMillan. P lk. 38-62.
- Löhmus, M. 2008. Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Administrative Culture* 9: 60-83.
- Mäeltsemees, S.; Löhmus, M. 2006. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. Riigikogu Toimetised, 13, lk. 133 - 141.
- Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Elgar.
- Olle, V. 2002. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus / doktoritöö; Tartu : Tartu Ülikooli kirjastus.
- Page, E., M. Goldsmith (eds) 1987. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of the Western Unitary States*. London: Sage.
- Phillips, A. 2006. Why does Local Democracy Matter? In L. Pratchett and D. Wilson (eds.) *Local democracy and Local Government* Basingstoke: Maximillian, lk. 188-209
- Pratchett, L. 2004. "Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism" *Political Studies* 52 (2), lk. 358-375.
- Sharpe, LJ. 1970. "Theories and Values of Local Government." *Political Studies* 18 (2), lk. .153-174.
- Status of Capital Cities. Explanatory memorandum*. 2007. Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities. CPL(14)4REP
- Vanags E., Vilka, I. 2006. Local Government in the Baltic States: Similar but Different. *Local Government Studies* Vol 32 (5), pp. 623 – 637.

Lisa 1. Osavald „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ ja teistes õigusaktides

Allpool väljavõtte Eesti seadustest, mis reguleerivad osavaldade moodustamist, töökorraldust, ülesandeid või sätestavad osavalla organisatsioonilise vormi.

1.1 Põhiseadus

<https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>

§ 154 Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. /.../

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

1.2 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>

VIII. peatükk

„Osavalla või linnaosa moodustamine ja töökorraldus“

§ 56. Osavald ja linnaosa

Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus.

§ 57. Osavalla ja linnaosa moodustamine

Osavalla või linnaosa moodustamise võivad algatada:

- 1) üks neljandik volikogu liikmetest;
- 2) taotluse korras vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku;
- 3) valla- või linnavalitsus.

Osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse:

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

(3) Taotluse alusel otsustab volikogu osavalla või linnaosa moodustamise või lükkab taotluse tagasi. Vajaduse korral võib volikogu korraldada nimetatud küsimuses elanike küsitluse.

(4) Osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti andmise õigust.

(5) Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju.

(6) Osavalla või linnaosa vanema korraldustele kohaldatakse käesoleva seaduse § 31 1.–5. lõikes sätestatud nõudeid. Korraldusele kirjutab alla osavalla või linnaosa vanem.

(7) Osavalla või linnaosa vanema korralduste üle teostab kontrolli vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras.

(8) Valla või linna eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitusi ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid.

§ 57¹. Osavalla ja linnaosa vanema ametisse nimetamine ja ametist vabastamine

(1) Osavalla ja linnaosa vanema nimetab ametisse ja vabastab ametist valla- või linnavalitsus vallavanema või linnapea ettepanekul.

(1¹) Osavalla ja linnaosa vanemale laieneb avaliku teenistuse seaduses ametniku kohta sätestatu niivõrd, kuivõrd käesolevas seaduses ei sätestata teisiti.

[RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]

(1²) Osavalla ja linnaosa vanema vaba ametikoha täitmisele ei pea kohaldama avaliku teenistuse seaduse § 16–20.

[RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]

(2) Lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud teenistusest vabastamise alustele vabastatakse osavalla ja linnaosa vanem teenistusest linnapea või vallavanema põhjendatud ettepanekul.

[RT I 2005, 31, 230 - jõust. 17.10.2005]

1.3 Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus

<https://www.riigiteataja.ee/akt/119032013003>

§ 11. Osavalla ja linnaosa piiride muutmine

(1) Osavalla ja linnaosa piiride muutmise algatamine toimub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses osavalla ja linnaosa moodustamiseks ettenähtud korras.

(2) Osavalla või linnaosa piiride muutmise otsustab volikogu.

§ 13. Osavalla ja linnaosa nime muutmine

(1) Osavalla ja linnaosa nime muutmise algatamine toimub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses osavalla ja linnaosa moodustamiseks ettenähtud korras.

(2) Osavalla või linnaosa nime muutmise otsustab volikogu.

1.4 Püsiasiutusega väikesaarte seadus

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

§ 6. Osavalla moodustamine

(1) Osavalla moodustamise ettepaneku tegemise õigus on vähemalt pooltel väikesaare hääleõiguslikel püsielanikel.

(2) Osavalla moodustamise taotlus esitatakse ning otsustatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud korras. Vajaduse korral korraldab volikogu selles küsimuses saareelanike küsitluse või kutsub kokku üldkogu.

1.5 Märgekirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seadus

<https://www.riigiteataja.ee/akt/118032011007>

§ 3. Õiguslaste selgituste andmine

Valitsusasutus, valla- või linnavalitsus, osavalla ja linnaosa valitsus või valla- või linna ametiasutus annab tasuta selgitusi tema poolt välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ja asutuse pädevuse kohta.

1.6 Avaliku teenistuse seadus

<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005>

§ 6. Ametiasutus

(1) Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses on:

4) osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena;

Lisa 2 Halduskogu moodustamise põhimõtted Eesti osavaldade ja linnaosade põhimäärustes

ROELA OSAVALD

(samad põhimõtted ka teiste Vinni valla osavaldade- Tudu ja Viru Jaagupi- põhimäärustes)

Põhimäärus (16. oktoobri 2002. a määrus nr 30)

11. Osavalla valitsuse (edaspidi *valitsus*) moodustamise kord:

11.1. Valitsus moodustatakse volikogu volituste tähtajaks seitsmeliikmeline.

11.2. Valitsus moodustatakse alljärgnevatest isikutest:

11.2.1. ametikoha järgi osavalla vanem,

11.2.2. kõik osavalla territooriumilt valitud volikogu liikmed,

11.2.3. aleviku- ja külavanemate esindaja(d),

11.2.4. asutuste ja ettevõtete juhtide esindaja(d).

11.3. Vallavalitsus kinnitab osavalla valitsuse osavalla vanema ettepanekul.

SIMUNA OSAVALD

Põhimäärus (Väike-Maarja vallavolikogu 28. septembri 2005. a määrus nr 18)

3.1. Halduskogu suuruse kinnitab vallavolikogu.

3.2. Halduskogu liikmeks võib olla eelkõige Simuna osavallas hääleõiguslike Eesti kodanike registrisse kantud ning osavallas vallavolikogusse kandideerinud isik.

3.3. Halduskogu koosseisu ja selles tehtavad muudatused (halduskogu liikme volituste peatamise ja ennetähtaegse lõpetamise, samuti halduskogu asendusliikme määramise ja tema volituste lõpetamise) kinnitab vallavolikogu oma otsusega.

3.4. Halduskogu moodustamine toimub lähtudes punktis 3.2 sätestatust, isiku soovist osaleda halduskogu töös ning järgmistest põhimõtetest:

3.4.1. halduskogusse kuuluvad Simuna osavallast vallavolikogusse valitud isikud, nende loobumisel järgmised samas valimisringkonnas kandidaatide nimekirjas kandideerinud isikud vastavalt personaalselt saadud häälele;

3.5. punktis 3.4 nimetatud isikute puudumisel või ebapiisavuse korral võivad halduskogu liikmeks olla valla hallatavate ja osavalla territooriumil paiknevate asutuste juhid.

NÕMME LINNAOSA

Tallinna põhimäärus (Tallinna Linnavolikogu 07.09.2006 määrus nr 55)

§ 90 Linnaosa halduskogu moodustamine

(1) Linnaosa halduskogu liikmete arv on ühe võrra suurem kui kahekordne linnavolikogu mandaatide arv linnaosas

(Tvk m 01.10.2009 nr 32 jõust. 29.10.2009)

(2) Linnaosa halduskogu liikmeks võib olla isik, kelle püsiv elukoht linnavolikokku kandideerimisel on rahvastikuregistri järgi Tallinnas selles linnaosas ja kes on kandideerimisel avaldanud soovi halduskogu töös osaleda. Sooviavalduse vormi kinnitab linnasekretär.

(Tvk m 01.10.2009 nr 32 jõust. 29.10.2009)

(2¹) Linnaosa halduskogusse kandideerimise sooviavaldus ja kandidaatide ringkonnanimikirjad esitatakse Tallinna linna valimiskomisjonile koos linnavolikokku kandideerimise avaldusega hiljemalt 40. päeval enne valimispäeva. Paragrahvi 90 lõikes 4 nimetatud komisjon registreerib nõuetekohaselt ja õigeaegselt esitatud halduskogusse kandideerimise avaldused nende esitamise järjekorras hiljemalt 35. päeval enne valimispäeva. (Tvk m 06.09.2012 nr 20, jõustumine 14.09.2012, rakendatakse 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste väljakuulutamisel)

(3) Halduskogu moodustamisel lähtutakse lõikes 2 sätestatust ja järgmistest põhimõtetest:

1) halduskogusse kuuluvad linnavolikogusse valitud isikud;

2) ülejäänud kohad halduskogus jaotatakse samas valimisringkonna nimekirjas või üksikkandidaadina kandideerinud isikute vahel valimisringkonna asendusliikmete järjekorras. Valimisringkonna asendusliikmed järjestatakse häälte arvu järgi. Kui kahe erakonna või valimisliidu kandidaatide häälte arv on võrdne, saab koha halduskogus selle erakonna või valimisliidu kandidaat, kes paiknes valimisringkonna kandidaatide koondnimekirjas tagapool. Samas nimekirjas kandideerinud isikute häälte võrdsuse korral saab koha halduskogus kandidaat, kes on esitatud nimekirjas eespool.

(Tvk m 01.10.2009 nr 32 jõust. 29.10.2009)

3) kui linnavolikogusse valitud isik loobub halduskogu töös osalemast või ei vasta halduskogu liikmeks oleku tingimustele, kinnitatakse halduskogu liikmeks järgmine samas valimisringkonnas kandidaatide nimekirjas kandideerinud isik valimisringkonna asendusliikmete järjekorras. Kui linnavolikogusse valitud üksikkandidaat loobub halduskogu töös osalemast või ei vasta halduskogu liikmeks oleku tingimustele, kinnitatakse halduskogu liikmeks järgmine kandidaat vastavalt valimisringkonna asendusliikmete järjekorrale.

Lisa 3 Osavalla ja linnaosa ülesanded Eesti linnaosade ja osavaldade põhimäärustes

SIMUNA OSAVALD

Põhimäärus (Väike-Maarja vallavolikogu 28. septembri 2005. a määrus nr 18)

2.2. Osavalla pädevusse kuulub:

2.2.1. osavalla arengu kindlustamine ja infrastruktuuri normaalse funktsioneerimise koordineerimine lähtudes Väike-Maarja valla arengukavast;

2.2.2. osavallas sotsiaalabi ja sotsiaalhoolekande teenuste ning noorsootöö ja lastekaitse teenuste osutamise koordineerimine;

2.2.3. haldustoiminguteks dokumentide vastuvõtmine ja väljastamine, asjaajamise nõustamine;

2.2.4. osavalla territooriumil transpordi korraldamise koordineerimine pidades silmas liikumisvajadusi kooli, lasteaeda, suuremate tööandjate juurde jne;

2.2.5. kontroll osavallas olevate looduskaitsete objektide ja haljasalade hooldamise ja heakorratööde osas, maakorralduslike dokumentide vastuvõtmine ja nõustamine

ROELA OSAVALD

Põhimäärus (Vinni Vallavolikogu 16. oktoobri 2002. a määrus nr 30)

5. Osavalla pädevuses on:

5.1. seaduslikkuse tagamine, elanike õiguste ja huvide kaitse, neile avalike teenuste osutamine;

5.2. osavalla territooriumil asuva ja tema valdusse antud vallavara ja eelarveliste vahendite valdamine, kasutamine ja käsutamine valla õigusaktidega kehtestatud korras;

5.3. heakorra tagamine osavalla territooriumil;

5.4. muud ülesanded, mis on osavalla omavalitsuse pädevusse antud valla õigusaktide või lepingutega.

NÕMME LINNAOSA

Nõmme Linnaosa põhimäärus (Tallinna linnavolikogu 07.09.2006 määrus nr 55)

§ 3. Linnaosa pädevus

(1) Linnaosa arengu kindlustamiseks ja infrastruktuuri normaalse funktsioneerimise tagamiseks lähtudes linna kui terviku ühtsetest huvidest ja ülesannetest ning arvestades linnaosa eripära lahendab linnaosa oma haldusterritooriumil talle riigi ja Tallinna õigusaktidega pandud ülesandeid järgmistes valdkondades:

1) sotsiaalhoolekanne; 2) noorsootöö; 3) erinoorsootöö; 4) elamu- ja kommunaalmajandus; 5) heakord; 6) haljastus; 7) jäätmekäitlus; 8) territoriaalplaneerimine; 9) kultuur-haridus; 10) sport; 11) vaba aja veetmine; 12) ettevõtlus, majandustegevuse registri haldamine; 13) reklaam; 14) rahvastikuregistri haldamine.