

EUROOPA KOHALIKE OMAVALITSUSTE HARTA



Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike
Omavalitsuste Kongress

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopa kohalike omavalitsuste Harta

English edition:

European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Photo: Council of Europe

© Euroopa Nõukogu, September 2016

Trükitud Euroopa Nõukogus

Sisukord

Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress	5
Euroopa kohaliku omavalitsuse Harta	9
Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Lisaprotokoll õiguse kohta osaleda kohaliku omavalitsuse tegemistes	23
Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta – Selgitav aruanne	33

Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress

Sissejuhatus

Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress on ainulaadne institutsioon Euroopas, kelle vastutusala on hinnata kohaliku ja piirkondliku demokraatia olukorda Euroopa Nõukogu 47-s osalisriigis. Kongressi esmaseks rolliks on tugevdada ja seirata kohaliku ning piirkondliku demokraatia arenguid.

Selles kontekstis teostab Kongress seiret selle üle, kuidas osalisriigid rakendavad Euroopa Kohalike Omavalitsuste Hartat – tegemist on 1985ndal aastal vastu võetud esimese õiguslikult siduva instrumendiga. Hartast on saanud tähislepe kohalike ja piirkondlike omavalitsuste õiguste alalhoidmises, näiteks omavalitsemise õigus, õigus valida kohalikud organid, õigus oma võimu teostada, omada haldusstruktuure ja rahalisi ressursse ning õigus pöörduda kohtusse juhul, kui muud valitsusosapooled omavalitsuse tegevusse sekkuvad.

Kui kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ees tekivad olukorrad, mis nende arvates ähvardavad nende tegutsemisviisi, siis nad pöörduvad üha enam Kongressi poole. Taolised olukorrad võivad olla erinevad; võib esineda otseseid Harta sätete rikkumisi, näiteks kui keskvalitsused ei konsulteerid kohalike ja piirkondlike omavalitsustega mingil teemal, mis neid otseselt puudutab (Artiklid 4.6 ja 9.6) või juhtumid, kus nende rahalised ressursid ei ole samamõtmelised nagu nende

vastutusalad (Artikkel 9). Taolised vihjed võivad puudutada ka Harta vaimu kaudset rikkumist. Näiteks võivad kohaliku omavalitsuse esindajad paluda Kongressilt uurida, kas osalisriik täidab oma kohustusi, mis tulenevad Harta ratifitseerimisest. Kongress võibki uurida näiteks seda, mil viisil on omavalitsuste arvu vähendatud, esitada kommentaare selle kohta, kuidas parlamenditöötajatel on seadusega keelatud olla kohalikul valitud saadikuks või kuidas seaduseelnõuga soovitakse tühistada linnaosade volikogusid riigi pealinnas või esitada tähelepanekuid selle kohta, kuidas on seatud keeld kasutada vähemuse keelt kohalikes tegemistes. Need küsimused, mille puhul palutakse Kongressi arvamust Harta kohaldamise kohta, on vägagi erinevatel teemadel.

Kongress kindlustab tänu oma seiretööle, et Hartat kohaldatakse õigesti ja aitab alal hoida elutervet kohalikku ja piirkondlikku omavalitsemist Euroopas.

Kuidas teostab Kongress seiret kohaliku ja piirkondliku demokraatia üle?

Kongress:

- teostab regulaarseid seirelähetusid 47-sse osalisriiki;
- uurib Harta erinevaid aspekte;
- on vaatejaks kohalikel ja piirkondlikel valimistel.

Pärast seirelähetusid koostab Kongress aruandeid, mis võetakse vastu Seirekomitees. Samas komitees kiidetakse heaks soovitused, mis pärast Kongressi poolset vastuvõtmist adresseeritakse osalisriikidele.

Alates 1995st aastast on peaaegu 103 seirearuannet Kongressil vastu võetud ning osalisriikides on ette võetud mitmeid seadusreforme. Osalisriigid võivad ratifitseerida ka neid Harta sätteid, millega nad selle allakirjutamisel veel ei liitunud. Osalisriigid võivad astuda ka vajalikke samme Harta Lisaprotokolliga alla kirjutamiseks ja/või ratifitseerimiseks, mis puudutab õigust osaleda kohalike omavalitsuste tegemistes.

Parema seire tõhustatud menetlused

2010ndal aastal osana oma reformist võttis Kongress vastu reeglid oma seiremenetluste korraldamiseks (Resolutsioon 307 (2010)), üle vaadatud 2013ndal aastal (Resolutsioon 307 (2010) REV2).

Kongress otsustas oma seirekvaliteedi edasiarendamiseks järgmist:

- viia läbi regulaarsemaid ja süstemaatilisemaid seireid nende riikide osas, kes on Hartale alla kirjutanud ja selle ratifitseerinud (umbes iga viie aasta tagant) ja viia sisse raportöörade nimetamise rangem ning järjepidevam meetod, et tagada seire eest vastutava delegatsiooni täielik erapooletus;
- täiendada seda protsessi seirejärgse menetlusega, mis tugineb poliitilisele dialoogile riigi ametivõimudega, nii et ühistöös vastava riigiga leida kõige asjakohasemad lahendused delegatsiooni poolt tuvastatud probleemidele ning tagada Kongressi esitatud soovitude kiire ning tõhus rakendamine tänu valitsusele esitatud "teekaardile".

- Taoliselt aitab Kongress kohalikul ja piirkondlikul tasandil saavutada Euroopa Nõukogu peamised eesmärgid, milleks on tugevdada demokraatiat Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta valguses ja arvestades selle Lisaprotokollis õiguse kohta osaleda kohalike omavalitsuste tegemistes.

Euroopa kohaliku omavalitsuse Harta

Sõlmitud 15. oktoobril 1985. a.

Sissejuhatus

Allakirjutanud Euroopa Nõukogu liikmesriigid,

arvestades, et Euroopa Nõukogu eesmärk on liikmesriikide suurema ühtsuse saavutamine, kaitsmaks ja viimaks ellu nende ühiseks pärandiks olevaid ideaale ja põhimõtteid, arvestades, et üks moodus selle eesmärgi saavutamiseks on administratiivvaldkonda kuuluvad lepped,

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,

teades, et kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisele, kinnitades, et selleks on tarvis demokraatlikult moodustatud otsusi langetavatele organitele tuginevaid kohalikke omavalitsusasutusi, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia,

on kokku leppinud alljärgnevas:

Artikkel 1

Lepingupooled kohustuvad järgima järgmisi artikleid käesoleva harta 12. artiklis ettenähtud viisil ja ulatuses.

I osa

Artikkel 2.Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik ja õiguslik alus

Kohaliku omavalitsuse põhimõtet tunnustatakse riigisiseses seadusandluses ning seal, kus võimalik, põhiseaduses.

Artikkel 3.Kohaliku omavalitsuse mõiste

1. Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasest kuu- luvast ühiskonnaelust.
2. Seda õigust kasutavad otsestelt, ühetaolistelt ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.

Artikkel 4.Kohaliku omavalitsuse võimupiirid

1. Kohalike võimuorganite põhivolitused ja -kohustused määratakse kindlaks põhiseaduse või seadusandlusega. See tingimus ei välista aga kohalikele võimuorganitele erivolituste ja -kohustuste omistamist vastavuses seadusandlusega.

2. Kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.
3. Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.
4. Kohalikele võimuorganitele omistatud volitused on tavaliselt täieulatuslikud ja eksklusiivsed. Ükski teine kesk- või piirkondlik võimuorgan ei tohi neid kahjustada ega piirata, välja arvatud seadusega ettenähtud korras.
5. Kui kesk- või piirkondlik võimuorgan delegerib volitused kohalikule omavalitsusasutusele, peab viimasel olema õigus võimaluse piires kohandada nende rakendamine kohalikele oludele.
6. Kohalike võimuorganitega konsulteeritakse õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik.

Artikkel 5. Kohalike omavalitsuste võimupiiride kaitse

Muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ei tehta kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Kus seadus lubab, võib seda teha rahvahääletuse teel.

Artikkel 6. Kohalike võimuorganite ülesannete täitmiseks sobivad haldusstruktuurid ja vahendid

1. Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisetised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.
2. Kohalike omavalitsuste töötajate töötingimused peavad olema tasemel, mis võimaldab palgata kõrge kvalifikatsiooniga personali isikuomaduste ja kompetentsuse alusel. Selleks tuleb tagada piisavad väljaõppevõimalused, palk ja ametialase edutamise väljavaated.

Artikkel 7. Tingimused kohaliku tasandi kohustuste täitmiseks

1. Valitud kohalike esindajate töötingimused peavad võimaldama neil vabalt oma funktsioone täita.
2. Töötingimused peavad võimaldama kõnealuste töökohustuste täitmisel tekkinud kulutuste õiglase rahalise kompenseerimise ning seal, kus kohane, kaotatud töötasu kompenseerimise või tasumise tehtud töö eest ja vastava sotsiaalkaitse.
3. Funktsioonid ja tegevus, mida peetakse kokkusobimatuks valitava kohaliku asutuse tööga, määratakse kindlaks seadusandluse või põhiliste õigusprintsipiidega.

Artikkel 8.Administratiivkontroll kohalike võimuorganite tegevuse üle

1. Administratiivkontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle võib teostada vaid põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras.
2. Üldjuhul on mis tahes kohalike võimuorganite suhtes teostatava administratiivkontrolli eesmärk tagada vaid nende tegevuse vastavus seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega. Administratiivkontrolli võivad teostada ka kõrgemalseisvad võimuorganid, selleks et kiirendada kohalikele võimuorganitele delegeeritud ülesannete täitmist.
3. Administratiivkontrolli kohalike võimuorganite üle teostatakse viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega.

Artikkel 9.Kohalike võimuorganite rahalised vahendid

1. Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.
2. Kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega.
3. Vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.
4. Rahandussüsteem, millel tuginevad kohalike võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.

5. Väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires.
6. Kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.
7. Kui võimalik, ei seostata kohalikele võimuorganitele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega. Toetuste saamine ei võta kohalikult võimuorganilt ära tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires omal äranägemisel.
8. Laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel on kohalikel võimuorganitel juurdepääs riiklikule kapitaliturule seadusega lubatud piires.

Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.
2. Kõik liikmesriigid tunnustavad kohalike võimuorganite õigust kuuluda ühiste huvide kaitsmiseks ja edendamiseks moodustatud ühendusse ning rahvusvahelisse kohalike võimuorganite ühendusse.

3. Kohalikel võimuorganitel on vastavalt seadusega lubatud tingimustele õigus teha koostööd teiste riikide vastavate võimuorganitega.

Artikkel 11. Kohaliku omavalitsuse õiguslik kaitse

Kohalikel võimuorganitel on õigus taotleda õiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või seadusandluses sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtete täitmine.

II osa – Varia

Artikkel 12. Kohustused

1. Kõik lepinguosalisel kohustuvad järgima käesoleva harta I osa vähemalt kahtekümnet lõiget, kusjuures vähemalt kümme neist valitakse järgnevatel lõigete hulgast:

- artikkel 2;
- artikkel 3, lõiked 1 ja 2;
- artikkel 4, lõiked 1, 2 ja 4;
- artikkel 5;
- artikkel 7, lõige 1;
- artikkel 8, lõige 2;
- artikkel 9, lõiked 1, 2 ja 3;
- artikkel 10, lõige 1;
- artikkel 11.

2. Iga lepinguga ühinev liikmesriik teatab Euroopa Nõukogu peasekretärile oma ratifitseerimis- või ühinemiskirja deponeerimisel käesoleva artikli 1. lõike sätetest lähtuvalt valitud lõiked.

3. Iga lepinguosaline võib millal tahes hiljem teatada peasekretärile, et ta kohustub täitma käesoleva harta mõne lõike sätteid, mida ta seni vastavalt antud artikli 1. lõikes esitatud tingimustele ei tunnustanud. Niisugused lepinguosalise poolt hiljem võetud kohustused loetakse ratifitseerimis- või ühinemiskirja lahutamatuks osaks ning need jõustuvad järgmise kuu esimesel päeval pärast kolme kuu möödumist vastava teatise saabumisest peasekretärile.

Artikkel 13. Võimuorganid, kellele käesolev harta laieneb

Käesolevas hartas sisalduvad kohaliku omavalitsuse põhimõtted laienevad kõigile lepinguosalise riigi territooriumil asuvate kohalike võimuorganite kategooriatele. Lepinguosaline võib aga ratifitseerimis- või ühinemiskirja esitades määratleda kohalike või piirkondlike võimuorganite kategooriad, mille suhtes ta kavatseb käesoleva harta ulatust piirata või mida ta tahab käesoleva harta mõjuväljast eraldada. Samuti võib lepinguosaline käesoleva harta mõjuvälja lülitada hiljem teisi kohalike ja piirkondlike võimuorganite kategooriaid, teatades sellest Euroopa Nõukogu peasekretärile.

Artikkel 14. Teabe edastamine

Iga lepinguosaline edastab Euroopa Nõukogu peasekretärile kogu olulise teabe seadusesätete ja teiste meetmete kohta, mida ta rakendab käesoleva harta tingimuste täitmiseks.

III osa

Artikkel 15. Allakirjutamine, ratifitseerimine ja jõustumine

1. Käesolev harta avatakse allakirjutamiseks Euroopa Nõukogu liikmesriikidele. See ratifitseeritakse, kiidetakse heaks või sellega ühinetakse. Ratifitseerimis- või ühinemiskirjad deponeeritakse Euroopa Nõukogu peasekretäri juures.
2. Käesolev harta jõustub järgmise kuu esimesel päeval kolme kuu möödumisel päevast, mil neli Euroopa Nõukogu liikmesriiki on väljendanud oma nõusolekut järgida käesolevat hartat vastavuses eelmises lõikes esitatud tingimustega.
3. Igale järgnevale liikmesriigile, kes teatab käesoleva harta järgimise nõusolekust, jõustub see järgmise kuu esimesel päeval pärast kolme kuu möödumist ratifitseerimis- või ühinemiskirja deponeerimisest.

Artikkel 16. Territoriaalsuse eritingimus

1. Iga liikmesriik võib allakirjutamisel või ratifitseerimis- või ühinemiskirja deponeerimisel määratleda territooriumi või territooriumid, millele käesolev harta laieneb.
2. Iga liikmesriik võib hiljem igal ajal Euroopa Nõukogu peasekretärile esitatud avaldusega laiendada käesoleva harta ulatust igale avalduses määratletud territooriumile. Käesolev harta jõustub sellise territooriumi suhtes järgmise kuu esimesel päeval pärast kolme kuu möödumist nimetatud avalduse saabumisest peasekretärile.
3. Kahe eelmise lõike sätete alusel esitatud avalduse võib nimetatud avalduses esitatud territooriumi suhtes tagasi võtta

peasekretärile lähetatud teatisega. Tagasivõtmine jõustub järgmise kuu esimesel päeval pärast kuue kuu möödumist vastava teatise saabumisest peasekretärile.

Artikkel 17. Tühistamine

1. Iga lepinguosaline riik võib käesoleva harta tunnustamisest loobuda viie aasta möödumisel päevast, mil harta tema suhtes jõustus. Sellest teatatakse Euroopa Nõukogu peasekretärile kuus kuud ette. Selline denonsseerimine ei mõjuta harta kehtivust teiste lepinguosaliste suhtes sel tingimusel, et lepinguosalisi on alati vähemalt neli.

2. Iga lepinguosaline riik võib kooskõlas eelmises lõikes fikseeritud sätetega denonsseerida käesoleva harta I osa iga lõike, mida ta on tunnustanud sel tingimusel, et ta jätkab 12. artikli 1. lõikes nõutud arvu ja tüüpi sätete järgimist. Käesolev harta loetakse denonsseerituks selle lepinguosalise suhtes, kes pärast mõne lõike täitmisest loobumist ei vasta enam 12. artikli 1. lõikes esitatud nõuetele.

Artikkel 18. Teatised

Euroopa Nõukogu peasekretär teatab Euroopa Nõukogu liikmesriikidele:

- a. igast allakirjutamisest;
- b. igastratifikatsioonimis- või ühinemiskirjade pöördumisest;
- c. igast käesoleva harta jõustumisest vastavalt 15. artiklile;
- d. igast teatisest, mis on saadud 12. artikli 2. ja 3. lõikes esitatud sätete rakendamise kohta;

- e. igast teatisest, mis on saadud 13. artikli sätete rakendamise kohta;
- f. igast muust käesoleva hartaga seotud aktist, teatisest või informatsioonivahetusest.

Käesolevale hartale on alla kirjutanud vastavate volitustega isikud.

Koostatud Strasbourg'is 15. oktoobril 1985. aastal inglise ja prantsuse keeles ühes eksemplaris, mis deponeeritakse Euroopa Nõukogu arhiivides, kusjuures mõlemad tekstid on võrdselt autentsed. Euroopa Nõukogu peasekretär edastab kõigile Euroopa Nõukogu liikmesriikidele selle dokumendi kinnitatud koopiaid.

**Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta
Lisaprotokoll õiguse kohta osaleda
kohaliku omavalitsuse tegemistes**

Utrecht, 16.XI.2009

Preambula

Euroopa Nõukogu Osalisriigid, kes on käesolevale Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta (edaspidi viidatakse sellele sõnaga "Harta", ETS, nr. 122) Lisaprotokollile alla kirjutanud,

arvamusel, et Euroopa Nõukogu eesmärgiks on suurema ühtsuse saavutamine oma liikmete vahel nende ühiseks pärandiks olevate ideaalide ja põhimõtete alalhoidmise ja teostamise eesmärgil;

arvamusel, et õigus osaleda avalike asjadega tegelemise suunamisel on üks demokraatlikke põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu Osalisriigid;

arvamusel, et edasiarenemine Osalisriikides on näidanud nimetatud kohaliku omavalitsemise põhimõtte erilist tähtsust;

arvamusel, et oleks asjakohane täiendada Hartat selliste sätetega, mis tagavad õiguse osaleda kohaliku omavalitsuse toimetamistes;

pidades meeles Euroopa Nõukogu Konventsiooni Juurdepääsu kohta Ametlikele Dokumentidele, mille Ministrite Komitee võttis vastu 27. novembril 2008;

pidades samuti meeles Avaldust ja Tegevuskava, mis võeti vastu Euroopa Nõukogu Riigipeade ja Valitsusjuhtide 3. tippkohtumisel (Varssavis 16.-17. maini 2005),

on kokku leppinud järgnevas:

Artikkel 1 – õigus osaleda kohaliku omavalitsuse tegemistes

1. Osalisriigid tagavad oma jurisdiktsioonis kõigile õiguse osaleda kohalike omavalitsuste tegemistes.
2. Õigus osaleda kohalike omavalitsuste tegemistes tähendab õigust püüda määrata või mõjutada kohaliku omavalitsuse volituste ja vastutuste teostamist.
3. Selle õiguse teostamise hõlbustamiseks peab seadus sätestama võimalusi. Ilma ebaõiglaselt ühegi isiku või inimesterühma vastu diskrimineerimata võib seadus sätestada erimeetmeid eri asjaolude või inimeste kategooriate jaoks. Kooskõlas osapoolle põhiseaduslike ja/või rahvusvaheliste kohustustega võib seadus eraldi sätestatada ainult valijatega piirduvaid meetmeid.
 - 4.1. Kõik osapooled tunnistavad seadusega Osapoolle kodanike õigust osaleda valijate või kandidaatidena selle kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete valimisel, mille pinnal nad elavad.
 - 4.2. Seadus tunnustab ka muude isikute taolist osalemisõigust, kui Osapool niimoodi otsustab vastavalt oma põhiseaduslikule korrale või kui see on kooskõlas Osapoolle rahvusvaheliste õiguslike kohustustega.
 - 5.1. Seadus teeb ettekirjutusi kohaliku omavalitsuse tegemistes osalemise õiguse kasutamise mistahes formaalsuste, tingimuste või piirangute kohta ja need peavad olema vastavuses Osapoolle rahvusvaheliste õiguslike kohustustega.
 - 5.2. Seadus seab kohustuseks taolised formaalsused, tingimused ja piirangud sedavõrd kui vajalik, et kohalike omavalit-

suste volituste ja vastutuste teostamise eetiline terviklikkus ja läbipaistvus ei satuks ohtu osalemisõiguse kasutamise tõttu.

5.3. Mistahes muud formaalsused, tingimused või piirangud peavad olema vajalikud tegeliku poliitilise demokraatia käigushoidmiseks, et demokraatlikus ühiskonnas jääks alles avalik turvalisus või selleks, et Osapool täidaks oma rahvusvaheliste õiguslike kohustuste nõudeid.

Artikkel 2 – osalemisõiguse rakendusmeetmed

1. Osapooled rakendavad vajalikke meetmeid, et kohaliku omavalitsuse tegemistes osalemise õigus oleks toimiv.
2. Osalemisõiguse teostamise meetmetesse kuuluvad:
 - i. käesolevas Protokollis esitatud osalemisõiguse teostamise võimaldamise, edendamise ja hõlbustamise jaoks võimaluste loomine kohalikele omavalitsustele;
 - ii. tagada järgneva sisseseadmine:
 - a. inimeste kaasamise menetlused, milleks võivad olla inimestelt arvamuste küsimised, kohalikud rahvahääletused ja petitioonid ning, kui kohaliku omavalitsuse pinnal on suur elanikkond ja/ või pind on geograafiliselt lai, ka meetmeid, et inimesi kaasata neile lähedal tasandil;
 - b. Osapoole põhiseadusliku korra ja rahvusvaheliste õiguslike kohustustega kooskõlas menetlused juurdepääsuks kohalike omavalitsuste ametlikele dokumentidele;

- c. nende inimkategoriate vajadustega arvestavad meetmed, kellel on osalemiseks erilised takistused; ja
 - d. mehhanismid ja menetlused kaebuste ja ettepanekutega tegelemiseks ja neile vastamiseks, kohalike omavalituste ja kohalike üldhuviteenuste toimimise teemal;
- iii. käesolevas Protokollis esitatud osalemisõiguse edendamiseks ja teostamiseks innustada info- ja sidetehnoloogiate kasutuselevõttu.
3. Eri kategooriate kohalike omavalitsuste lõikes võivad menetlused, meetmed ja mehhanismid olla erinevad, arvestades omavalitsuste suurust ja pädevusalasid.
4. Nende meetmete planeerimisel ja otsustamisel, mille kaudu kohaliku omavalitsuse tegemistes osalemine muutub tegelikuks, tuleb võimaluse piires konsulteerida kohalike omavalitsustega, õigeaegselt ja asjakohaselt.

Artikkel 3 – omavalitsused, kelle suhtes Protokoll on kohaldatav

Käesolev Protokoll on kohaldatav kõikide kohalike omavalitsuste kategooriate suhtes Osapoole territooriumil. Siiski võib iga Riik ratifitseerimise, vastuvõtmise või heakskiidu instrumendi deponeerimisel täpsustada kohalike või piirkondlike omavalitsuste kategooriad, mille suhtes ta kavatseb Protokolliga reguleerimisala piirata või mida ta kavatseb reguleerimisalast välja jätta. Riik võib ka täiendavaid kohalike või piirkondlike omavalitsuste kategooriaid Protokolliga regu-

leerimisalasse lülitada, teavitades sellest järgnevalt Euroopa Nõukogu Peasekretäri.

Artikkel 4 – territoriaalne kohaldatavus

1. Mistahes Riik võib allakirjutamise hetkel või oma ratifitseerimise, vastuvõtmise või heakskiitmise instrumendi deponeerimisel täpsustada territooriumi(d), mille suhtes käesolev Protokoll on kohaldatav.

2. Mistahes Osapool võib mistahes hilisemal kuupäeval Euroopa Nõukogu Peasekretäriale adresseeritud avaldusega laiendada käesoleva Protokoll kohaldatavust mistahes muu territooriumi suhtes, mida avalduses konkreetsemalt nimetatakse. Taolise territooriumi suhtes jõustub Protokoll esimesel selle kuu päeval, mis järgneb kolmekuulise ajavahemiku lõppemisele pärast taolise avalduse kättesaamist Peasekretäri poolt.

3. Mistahes avaldus, mis on tehtud vastavalt kahele eelnevale lõikele võib mistahes territooriumi suhtes, mida taolisel avaldusel konkreetsetl nimetatakse, olla tagasi võetud Euroopa Nõukogu Peasekretäriale esitatud teavitusega. Tagasivõtt jõustub esimesel selle kuu päeval, mis järgneb kuuekuulise ajavahemiku lõppemisele pärast taolise teavituse kättesaamist Peasekretäri poolt.

Artikkel 5 – allakirjutamine ja jõustumine

1. Käesolev Protokoll avatakse Hartale alla kirjutanud Euroopa Nõukogu osalisriikidele allakirjutamiseks. Protokoll tuleb ratifitseerida, vastu võtta või heaks kiita. Euroopa Nõukogu Osalisriik ei saa käesolevat Protokoll ratifitseerida,

vastu võtta või heaks kiita, kui ta ei ole, samaaegselt või eelnevalt, ratifitseerinud, vastu võtnud või heaks kiitnud Hartat. Ratifitseerimise, vastuvõtmise või heakskiitmise instrumendid deponeeritakse Euroopa Nõukogu Peasekretärile.

2. Käesolev Protokoll jõustub esimesel selle kuu päeval, mis järgneb kolmekuulise ajavahemiku lõppemisele pärast kuupäeva, millal kaheksa Euroopa Nõukogu Osalisriiki on väljendanud oma nõustumist olla seotud Protokolliga vastavalt 1. lõike sätetele.

3. Mistahes Osalisriigi suhtes, kes järgnevalt avaldab nõustumist olla sellega seotud, jõustub Protokoll esimesel selle kuu päeval, mis järgneb kolmekuulise ajavahemiku lõppemisele pärast ratifitseerimise, vastuvõtmise või heakskiidu instrumendi deponeerimise kuupäeva.

Artikkel 6 – denonsseerimine

1. Mistahes Osapool võib mistahes ajal käesoleva Protokolliga denonsseerida Euroopa Nõukogu Peasekretärile adresseeritud teavitusega.

2. Taoline denonsseerimine jõustub esimesel selle kuu päeval, mis järgneb kuuekuulise ajavahemiku lõppemisele pärast seda kuupäeva, kui Peasekretär on teavituse kätte saanud.

Artikkel 7 – teavitused

Euroopa Nõukogu Peasekretär teavitab Euroopa Nõukogu osalisriike järgnevalt:

a. mistahes allakirjutamisest;

- b. mistahes ratifitseerimise, vastuvõtmise või heakskiitmise instrumendi deponeerimisest;
- c. mistahes kuupäevast, millal käesolev Protokoll jõustub, vastavalt Artiklile 5;
- d. mistahes teavitusest, mis on laekunud Artikli 3 sätete kohaldamiseks;
- e. mistahes muust aktist, teavitusest või teadaandest, mis on käesoleva Protokolliga seotud.

Selleks reeglitekohaselt volitatud allakirjutanud, eelneva tunnistuseks, on käesolevale Protokollile alla kirjutanud.

Teostatud Utrechtis, 16. novembril 2009, inglise ja prantsuse keeles, kusjuures mõlemad tekstid on võrdselt autentset, ühes koopias, mis deponeeritakse Euroopa Nõukogu arhiividesse. Euroopa Nõukogu Peasekretär edastab tõendatud ära kirjad igale Euroopa Nõukogu Osalisriigile.

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta

Selgitav aruanne

I. Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta koostati Euroopa Nõukogus valitsusekspertide komitee poolt Piirkondlike ja Munitsipaalsete Küsimuste Juhtkomitee juhtimisel Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Alalise Konverentsi pakutud eelnõu alusel. Harta avati allakirjutamiseks konventsioonina Euroopa Nõukogu osalisriikidele 15. oktoobril 1985.

II. Käesolev väljaanne sisaldab selgitavat aruannet, mis koostati komitee arutelude põhjal ning esitati Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele. Käesolev aruanne ei ole Harta teksti ametlik tõlgendus, kuigi võimaldab lihtsamini aru saada Harta sätetest.

III. Käesolevas väljaandes on samuti uuesti avaldatud Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta tekst.

Selgitav aruanne

A. Kuidas Harta alguse sai

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta on Euroopa Nõukogu mitmete algatuste ja paljude aastate arutelude tipptulemus.

Kohalike omavalitsuste ringkondades on juba pikka aega olnud ambitsiooniks kohaliku autonoomia kaitsmine ja tugevdamine Euroopas sellise dokumendiga, mis põhjalikult selgitaks neid põhimõtteid, millega nõustuvad kõik demokraatlikud riigid Euroopas. Lisaks tunnustati juba vägagi varajases järgus, et taolise teksti peaksid omaks võtma ka need, kelle tegevus on kohaliku autonoomia kaitsel esmaselt oluline, nimelt valitsused.

Euroopa Nõukogu on inimõiguste valvur ja demokraatlike valitsemispõhimõtete kaitsja, seega parim raamistik taolise instrumendi koostamiseks ja vastuvõtmiseks, seda enam, et juba 1957. aastal näitas ta üles kohalike omavalitsuste tähtsuse väärtustamist, seades nende jaoks Euroopa tasandil sisse esinduskogu, millest on sellest ajast saadik saanud Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Alaline Konverents (CLRAE).¹

Just CLRAE pakkus oma Resolutsioonis nr 64 (1968) välja Kohaliku Autonoomia Põhimõtete Deklaratsiooni ja kutsus Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteed üles seda vastu võtma. Seda algatust toetas Konsultatiivsamblee, mis oma Soovituses 615 (1970) esitas Ministrite Nõukogule teksti, mis

1. Alates 14. jaanuarist 1994 muudeti Alaline Konverents Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressiks (CLRAE), et tunnustada tema poliitilist tähtsust.

tugines vägagi CLRAE tekstile ja mis oli koostatud ühiselt mõlema kogu poolt. Kuid pakutud deklaratsioon oli siiski küllaltki üldsõnaline ja liiga kõikehõlmav, et selle põhjal saaks algatada mõnda konkreetsemat tegevust.

Sellest tulenevalt lähtuti CLRAE uues algatuses 1981. aastal palju paindlikumast lähenemisest. Kuid samas asuti seisukohale, et üksnes mittesiduv põhimõtete deklaratsioon ei kajasta õiglaselt kohalike omavalitsuste tähtsust või neid ohtusid, millega nad kokku puutuvad. Pigem leiti, et valitsustelt tuleks nõuda siduvate kohtustuste võtmist. Kuid samas oli vaja süsteemi sisse ehitada ka vajalik paindlikkus, et arvestada erinevusi riiklike põhiseaduslike korralduste ja haldustavade vahel, kuid mitte nii, et uue instrumendi nõuded oleks liigselt lahjendatud, vaid selliselt, et valitsustele võimaldada teatud valikuid sätete osas, millega nad ennast seotuks loevad.

Taolise lähenemise loogiliseks tulemuseks oli Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta eelnõu esitamine CLRAE Resolutsiooniga 126 (1981) Ministrite Komiteele, palvega see vastu võtta Euroopa konventsiooni staatusega.

Ministrite Komitee otsustas edastada CLRAE ettepanekud Piirkondlike ja Munitsipaalsete Küsimuste Juhtkomiteele (CDRM), selleks et neid arutataks Euroopa Kohalike Omavalitsuste valdkonna vastutavate Ministrite poolt 5. Konverentsil (Luganos, 5.-7. oktoober 1982). Luganos kohal olnud ministrid jõudsid järgmiste järeldusteni:

“...leiavad, et käesolev Harta on oluliseks sammuks kohaliku valitsemise põhimõtete defineerimiseks, samas märkides ära mõningate ministrite reservatsioonid selle kohta, kas siduva konventsioonina on vaja kasutada just Harta vormi ja mõnede aspektide kohta Harta sisus;

paluvad Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteel anda Piirkondlike ja Munitsipaalsete Küsimuste Juhtkomiteele (CDRM) juhiseid, ühenduses Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Konverentsiga, viia Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta eelnõusse sisse vajalikud muudatused kooskõlas konverentsil esitatud kommentaaridega vormi ja sisu üle, nii et eelnõu võiks neile esitada nende järgmisel konverentsil heakskiitmiseks....”

Ministrite Komitee andiski CDRM-le taolised juhised, kes pärast seda toimetas põhjalikult üle Harta eelnõu. Lugano Konverentsi järelduste rakendamiseks osalesid aruteludes ka CLRAE esindajad.

CDRM-i ülevaadatud Harta eelnõu tekst esitati Euroopa Kohalike Omavalitsuste valdkonna eest vastutavate Ministrite 6. Konverentsile Roomas 6. kuni 8. novembrini 1984. Pärast selle teksti läbivaatamist avaldasid ministrid ühehäälselt nõusolekut selles sisalduvate põhimõtete suhtes. Mis puudutab seda, millisel juriidilisel kujul Harta peaks olema koostatud, siis selles osas avaldasid ministrid poolehoidu konventsiooni vormile.

Arvestades Konsultatiivse Assamblee arvamusi ja Rooma Ministrite Konverentsi võttis Ministrite Komitee Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta vastu konventsiooni kujul 1985. a. juunis. Tunnustades fakti, et Harta esialgne algatus pärines Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Alaliselt Konverentsilt otsustati, et konventsioon avatakse allakirjutamiseks 15. oktoobril 1985. a. CLRAE 20. Täiskogu puhul.

B. Üldised märkused

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta eesmärgiks on heastada ühiste Euroopa standardite puudumine kohalike ametivõi-

mude õiguste mõõtmiseks ja alalhoidmiseks, sest kohalikud võimud asuvad kodanikele kõige lähemal ning annavad neile võimaluse tegelikult osaleda nende igapäevast elukeskkonda mõjutavate otsuste tegemisel.

Hartaga võtavad osapooled endale kohustuseks kohaldada baasreegleid, et tagada kohalike omavalitsuste poliitiline, halduslik ja rahaline sõltumatus. Seega annab see Euroopa tasandil tunnistust poliitilisest tahtest, et kõikidel territoriaalse haldamise tasanditel oleks sisuliselt olemas põhimõtted, mida Euroopa Nõukogu oma asutamisest saadik on kaitsnud, pidades oma ülesandeks alles hoida Euroopa demokraatlikku teadlikkust ja inimõiguste kaitset kõige laiemas mõttes. Tegelikult kehastab see veendumust, et kohalike omavalitsuste sõltumatu juhtimisõiguse määra võib pidada ehtsa demokraatia proovikiviks.

Harta on kolmeosaline. Esimene osa sisaldab sisulisi sätteid, kus on esitatud kohaliku omavalitsemise põhimõtted. Selles esitatakse konkreetselt vajadus, et kohalikul omavalitsemisel oleks põhiseaduslik ja õiguslik alus, defineeritakse kohalike omavalitsuste mõiste ja seatakse kohalike omavalitsuste volituste olemust ja ulatust reguleerinevad põhimõtted. Järgnevates artiklites käsitletakse kohalike omavalitsuste piiride kaitsmist, tagades, et neil on haldusstruktuurides autonoomia ja juurdepääs pädevatele töötajatele ning defineeritakse tingimused, mille kohaselt kohalikul valitud saadik võib olla nimetatud. Kaks peamist artiklit käsitlevad haldusjärelevalve piiramist kohalike omavalitsuste tegevuste üle ja selle tagamist, et neil oleks adekvaatsed rahalised ressursid käsutuses sellistel tingimustel, mis ei kahjusta nende baasautonoomiat. Selle osa ülejäänud sätetes käsitletakse kohalike omavalitsuste õigust

teha koostööd ja moodustada ühinguid ning kohalike omavalitsuste kaitset läbi kohtuliku õiguskaitse kasutamise õiguse.

II Osa sisaldab erinevaid sätteid, mis käsitlevad osapoolte võetud tegemiste ulatust. Kooskõlas kavatsusega tagada realistlik tasakaal aluspõhimõtete alalhoidmise ja vajaliku paindlikuse vahel, et arvestada erinevate osalisriikide õigustlike ja insitutsioonilisi erisusi võimaldab see osapooltel selgesõnaliselt mõned sätted Hartast välistada nendest sätetest, millega nad peavad ennast seotuks. Seega kujutab see endast kompromisslahendust ühelt poolt selle fakti tunnustamise vahel, et kohalik omavalitsus mõjutab ka riigi enda struktuuri ja korraldust, mis ongi valitsuste põhimureks, ja teiselt poolt eesmärki kaitsta miinimumi aluspõhimõtteid, millest iga demokraatlik kohaliku valitsemise süsteem peaks kinni pidama. Lisaks võib hilisemas järgus osapooltele kohustusi juurde lisada, kui vastavad takistused osutuvad kõrvaldatuks.

Põhimõtteliselt rakenduvad Hartas sätestatud kohaliku omavalitsemise põhimõtted kõikidele kohalike omavalitsuste tasanditele või kategooriatele kõikides osalisriikides ja tegelikult ka, mutatis mutandis (koos vajalike muutustega), ka territoriaalsetele valitsustele piirkondlikul tasandil. Kuid erijuhtude jaoks on osapooltel lubatud Harta reguleerimisalast välja jätta teatud omavalitsuste kategooriad.

Harta ei sätesta oma rakendamise kohta institutsioonilist kontrollisüsteemi peale selle, et osapooltel on nõue esitada mistahes asjakohast teavet seadusandlike või muude meetmete kohta, mis võetakse Hartaga kooskõlas olemiseks. Tegelikult mõeldigi mingil hetkel sellele, kas luua rahvusvaheline järelevalvesüsteem, mis oleks analoogne Euroopa Sotsiaalharta

omaga. Kuid leiti, et hakkama võib saada ka ilma keeruka järelevalve masinavärgita arvestades, et Euroopa Nõukogus kohal olev CLRAE, kellel on otsejuurdepääs Ministrite Komiteele, tagab adekvaatse poliitilise kontrolli selle üle, kas osapooled täidavad Harta nõudeid.

Harta teksti viimases osas on lõppsätted, mis vastavad tavapäraselt Euroopa Nõukogu egiidi all koostatud konventsioonides kasutusel olevatele lõppsätetele.

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta on esimene mitmepoolne õigusinstrument, kus defineeritakse ja kaitstakse kohaliku autonoomia põhimõtteid demokraatia ühe sambana, mida kaitsta ja edasi arendada ongi Euroopa Nõukogu ülesanne. Võib loota, et sellega aidatakse oluliselt kaasa ühiste Euroopa töekspidamiste kaitsele ja edasiarendamisele.

C. Harta sätete kommentaare

Preambula

Preambula ehk eessõna annab võimaluse esitada väiteid Harta põhialuste kohta, mis on peamiselt järgnevad:

- kohalike omavalitsuste elutähtis panus demokraatiasse, tõhusasse haldustavasse ja võimu detsentraliseerimisse;
- kohalike omavalitsuste oluline roll Euroopa ülesehitamisel;
- kohalike omavalitsuste vajalikult demokraatlik moodustamine ja neile laiaulatusliku autonoomia võimaldamine.

Artikkel 1

Artiklis 1 väljendatakse osapoolte üldist ettvõtmist täita Harta I Osa (artiklid 2-11) kohaliku omavalitsemise põhimõtteid ulatuses, mille ettekirjutus sisaldub Artiklis 12.

Artikkel 2

Selles artiklis sätestatakse põhimõte, et kohaliku omavalitsemise põhimõte peaks sisalduma seadusandluses kirjalikult.

Arvestades nimetatud põhimõtte tähtsust on lisaks soovitatav, et seda saavutataks riiki korraldavas põhiõiguslikus tekstis, teiste sõnadega põhiseaduses. Siiski tunnistati, et riikides, kus põhiseadusesse muudatuse tegemise menetlus nõuab teatud enamuse poolthääli seadusandliku kogu poolt või kogu rahva väljendatud heakskiitu rahvahääletusel, ei pruugi olla võimalik võtta kohustust kohaliku omavalitsemise põhimõtet sisse viia põhiseadusesse. Samuti tunnistati, et nendes riikides, kus ei olegi olemas kirjalikult vormistatud põhiseadust, vaid põhiseadus leidub erinevates dokumentides ning allikates, võivad tekkida erilised raskused või isegi suutmatus taolist kohustust võtta.

Samuti tuleb arvesse võtta fakti, et föderaalsetes riikides võib kohalik omavalitsus olla reguleeritud föderaalsete osariikide poolt, mitte keskse föderaalvalitsuse poolt. Föderaalsete osariikide jaoks ei mõjuta käesolev Harta mingil moel võimu ja vastutuste jaotust föderaalset riigi ja föderaalsete osariikide vahel.

Artikkel 3

Selles artiklis sätestatakse kohaliku isevalitsemise peamised omadused sellistena, nagu käesoleva Harta mõistes tuleb nendest aru saada.

Lõige 1

“Võimekuse” (“ability”) mõiste väljendab mõtet, et seaduslik õigus reguleerida ja juhtida teatud avalikke tegemisi peab käima käsikäes vahenditega, mis seda võimaldavad. Lause “seaduse piires” sisseviimine tunnistab fakti, et seda õigust ning võimekust võib seadusandluses täpsemini defineerida.

“Nende oma vastutusel” rõhutab seda, et kohalike omavalitsuste roll ei peaks piirduma ainult kõrgemate võimude agentidena tegutsemisega.

Ei ole võimalik täpselt määratleda, milliste tegemiste reguleerimise ja haldamise õiguse kohalikud omavalitsused peaks saama. Sellised väljendused nagu “kohalikud tegemised” või “oma tegemised” lükati tagasi, sest need on liiga hägused ja raskesti tõlgendatavad. Liikmesriikide traditsioonid selles osas, milliseid tegemisi vaadeldakse kui kohalike omavalitsuste pärusmaale kuuluvaid on vägagi erinevad. Tegelikult on enamikes tegemistes olemas nii kohalikud kui ka üleriiklikud mõjud ning riigiti ja eri aegadel on sellealane vastutus erinevalt jaotatud, mõnikord isegi mitme valitsustasandi vahel. Kui kohalikud omavalitsused peaks piirduma teemadega, millel ei ole laiemat kõlapinda, siis tekib oht, et nad lükatakse kõrvalisse rolli. Teiselt poolt võib nõustuda, et riigid soovivad teatud funktsioone, näiteks riigikaitset, jätta ainult keskvalitsusele.

Harta kavatsuseks on, et kohalikel omavalitsustel oleks lai vastutusskaala, mida suudetakse teostada kohalikul tasandil. Nende vastutuste määratlus on toodud Artiklis 4.

Lõige 2

Omavalitsemise õigused peavad olema teostatud demokraatlikult moodustatud ametivõimude poolt. Taoline põhimõte on vastavuses tähtsusega, mida Euroopa Nõukogu omistab demokraatlikele valitsemisvormidele.

See õigus tähendab tavaliselt esindusliku kogu olemasolu, millel on olemas või ei ole talle alluvad täitvad organid, kuid siin on avatuks jäetud ka otsedemokraatia võimalus, kui see on reeglitega nii sätestatud.

Artikkel 4

Nagu Artikli 3 kommentaarides selgitati, ei ole võimalik ega ka asjakohane püüda ammendavalt loetleda võimu- ja vastutus- alasisid, mis peaksid kaasas käima kohalike omavalitsustega kogu Euroopas. Kuid käesolevas artiklis sätestatakse üldpõhmõtted, millele peaksid tuginema kohalike omavalitsuste vastutusalad ja nende võimurakendamise laad.

Lõige 1

Kuivõrd kohalike omavalitsuste vastutamise laad on põhiline, et oleks olemas tegelik kohalik omavalitsemine, siis on nii selguse kui ka õiguskindluse huvides, et neile ei omistata baasvastutusi mitte ad hoc alustel (iga kord eraldi), vaid et need oleksid piisavalt juurdunud ka seadusandluses. Tavaliselt omistatakse neile vastutused kas põhiseaduse või Parlamentaarse Aktiga. Siiski vaatamata sõna 'statuut' kasutamisele käesolevas lõikes tunnustatakse, et mõnedes riikides on soovitav volituste dele-

geerimine parlamendi poolt teatud konkreetsete vastutusalade määramiseks, eriti teatud Euroopa Ühenduse direktiividest tulenevate küsimuste või detailide nõutud teostamiseks. Lisaks rakendub Euroopa Ühendusse kuuluvate osalisriikide puhul erand selles ulatuses, mil määral Ühenduse Määrused (mis vastavalt Rooma Leppe Artiklile 189 on otseselt kohaldatavad) võivad sätestada konkreetse meetme teostamise teatud haldustasandi kaudu.

Lõige 2

Lisaks vastutusaladele, mida seadusandlus määrab konkreetsetele haldustasanditele, võivad esineda muud avalike võimude vajadused või võimalused. Kui taolistel tegevusvaldkondadel on kohalikud mõjud ja kui nad ei ole enamikes osalisriikides üldisest pädevusest välistatud, peaks kohalikel omavalitsustel olema algatusõigus nendes küsimustes, sest see on oluline kohalike omavalitsuste kui poliitiliste üksuste põhimõtte tõttu, kes omaalgatusel tegutsevad, et oma ala elanike üldist heaolu edendada. Siiski võib üldreegleid, mille kohaselt nad taolistel juhtudel tegutseda võivad, sätestada ka seadusandlusega. Kuid teatud liikmesriikides peavad kohalikud omavalitsused saama lisada ka reeglitest tulenevaid volitusi oma tegevustele juurde. Taolise süsteemi kohaselt saab kohalikele omavalitsustele omistada laiapõhjalist kaalutusõigust väljaspool nende konkreetseid vastutusi, mida vastavalt käsitletakse Artiklis 4, lõikes 2.

Lõige 3

Käesolevas lõikes liigendatakse üldist põhimõtet, mille kohaselt avalikke vastutusalasid peab detsentraliseerima. Nimetatud põhimõtet on esitatud mitmel puhul Euroopa Nõukogu

kontekstis ja eriti Kohaliku Valitsustasandi Euroopa Ministrite Lissaboni Konverentsi järel dustes 1977. aastal. See tähendab, et kui ülesande suurus või laad ei ole selline, et seda on tingimata vaja käsitleda suuremal territooriumil või kui ei esine läbivaid tõhususe või säästlikkuse kaalutlusi, peaks see üldiselt olema usaldatud kõige kohalikumale valitsemistasandile.

Sellegipoolest ei tähenda nimetatud klausel nõuet süstemaatilise funktsiooni detsentraliseerida taoliste kohalikele omavalitsustele, kes oma laadi ja suuruse tõttu suudavad täita ainult piiratud ülesandeid.

Lõige 4

Selles lõikes käsitletakse kattuvate vastutusala de probleemi. Selguse huvides ja selleks, et vältida kalduvust järk-järgult vastutust lahjendada, peaksid volitused tavapäraselt olema täielikud ja ainuõiguslikud. Kuid teatud valdkondades on nõutav eri valitsemistasandite üksteist täiendav tegevus ja on oluline, et taolistel juhtudel toimub keskvalitsuse või piirkondlike valitsuste sekkumine vastavalt selgetele seadussätetele.

Lõige 5

Kohalike omavalitsuste haldusstruktuurid ja nendepoolne kohalike tingimuste hea tundmine tähendavad, et nad on kõige õigemad asutused teatud ülesannete täitmiseks, mille lõppvastutus langebki kõige kohalikeamatele ametivõimudele. Kuid selleks, et taoline volituste delegeerimine ei mõjutaks liigselt sõltumatu ametivõimu tegutsemisala kohalikul tasandil, peaks viimasele võimaluse korral jätma luba arvestada kohalike tingimustega delegeeritud volituste teostamisel. Sellegipoolest võib tunnistada, et teatud funktsioonide täitmisel, näiteks isikut

tõendavate dokumentide väljastamisel, ei jäta ühetaoliste reeglite vajadus üldse ruumi kohalikele kaalutusõigusele.

Lõige 6

Samal ajal kui lõigetes 1 kuni 5 käsitletakse kohalike omavalitsuste tegutsemisruumi teemasid, puudutab lõige 6 nii neid küsimusi, mis kuuluvad kohalike omavalitsuste valitsusalasse kui ka neid, mis sellest välja jäävad, kuid mis kohalikku tasandit eriti mõjutavad. Lõikes on sätestatud, et konsulteerimise moodus ja ajakava peaksid olema sellised, et kohalikel omavalitsustel oleks tegelik võimalus asju mõjutada, samas mööndes, et eriolukorrad võivad olla olulisemad kui konsulteerimishõlme, eriti hädaolukorras. Taoline konsulteerimine peaks toimuma otse vastava(te) ametivõimu(de)ga või kaudselt läbi nende liitude, mis hõlmavad mitut omavalitsust.

Artikkel 5

Kohaliku omavalitsuse jaoks on tema piiride muutmise ettepanekud, ka ühendamisid teiste omavalitsustega, äärmuslikeks juhtudeks, mis on neile ilmselt peamise tähtsusega, samuti nende poolt teenindatud kodanikele. Samas kui enamikes riikides leitakse, et on ebareaalne eeldada, et kohalikul inimrühmal oleks taoliste muudatuste suhtes vetoõigus, on põhilise tähtsusega taolistel juhtudel siiski otsene või kaudne eelnev konsulteerimine. Tõenäoliselt on rahvahääletused asjakohaseks menetluseks taolisteks konsulteerimisteks, kuid mitmetes riikides ei ole selleks reeglitekohast sätet olemaski. Kui seadusäatted ei muuda rahvahääletuse kasutamist kohustuslikuks, võib kasutada muid konsulteerimisviise.

Artikkel 6

Lõige 1

Käesoleva lõike tekstis käsitletakse mitte kohaliku omavalitsuse ja tema volikogu moodustamist, vaid pigem seda viisi, kuidas selle haldusteenistusi korraldatakse. Samas kui keskriiklikud või piirkondlikud seadused võivad sätestada teatud üldpõhimõtted, kuidas neid korraldada, peaks kohalikud omavalitsused saama korraldada oma haldusstruktuure nii, et nad arvestaks ka kohalike tingimuste ning haldusliku tõhususega. Keskvalitsuse ja piirkondlikes seadustes esitatud piiratud erinõuded näiteks teatud komisjonide või teatud haldustöökohtade loomiseks on vastuvõetavad, kuid nad ei tohiks olla nii laialtkasutatavad, et kohustuslikult tuleks luua jäiku organisatsioonistruktuure.

Lõige 2

Lisaks sobivatele juhtimisstruktuuridele on kohaliku omavalitsuse toimivuse ja tõhususe seisukohast oluline suuta tööle võtta ja tööle hoida töötajaid, kelle tööoskused vastavad omavalitsuse vastutusaladele. See sõltub väga selgelt suures osas kohaliku omavalitsuse suutlikkusest pakkuda piisavalt soodsaid teenistustingimusi.

Artikkel 7

Käesoleva artikli eesmärgiks on tagada samaaegselt, et kohalikul valitud saadikute tegevust ülesannete täitmisel ei tõkestaks mõni kolmas osapool ja et mõningaid inimeste kategooriaid ei takistataks ametisse kandideerimast puhtalt materiaalsel kaalutlustel. Materiaalsete kaalutluste hulka kuuluvad ülesannete täitmisel tekkinud kulude sobiv rahaline hüvitamine ja

asjakohaselt ka töötulu kaotuse hüvitamine ning eriti nõunike puhul, kes valitakse täisajaga täitevvastutuse kandmiseks, töötasu ja vastava sotsiaalkaitse olemasolu. Käesoleva artikli vaimus oleks samuti mõistlik eeldada täiskohaga töökohal töö lõppemise puhul tavalisse tööelusse tagasipöördumise meetmete võtmist.

Lõige 3

Käesolevas lõikes sätestatakse, et kohalikult valitud saadikukohalt kõrvaldamise aluseks peaks olema ainult objektiivsed seaduslikud kriteeriumid ning mitte ad hoc (*ühekordse juhtumi puhul võetud*) otsused. Tavaliselt tähendab see, et juba kodukorras on kehtestatud töökohale sobimatuse juhtumid. Sellegipoolest on täheldatud sügavalt juurdunud kirjutamata õiguspõhimõtteid, mis tunduvad andvat adekvaatseid garantiisid.

Artikkel 8

Käesolevas artiklis käsitletakse kohalike omavalitsuste tegemiste järelevalvet teiste valitsustasandite poolt. See ei puuduta üksikisikute võimalust kaevata kohalikke omavalitsusi kohusse ega ombudsmani ametissenimetamist ja tegevusi ega mõne muu ametliku asutuse tegevust, kellel on uurimisroll. Käesolevate sätete mõte on eelkõige järelevalve seoses allasutuste kontrolliga, millel on mitmetes riikides väga pikaajalised traditsioonid. Seega käsitlevad sätted selliseid praktikaid nagu eelneva tegutsemisloa nõuded või aktide jõustumise kinnitamine, volitus tühistada kohalike omavalitsuste otsuseid, raamatupidamiskontrollid, jne.

Lõige 1

Lõige 1 sätestab, et järelevalveks peab olema adekvaatne seaduslik alus ja seega välistatakse ad hoc (*üksijuhtumi kaupa*) järelevalvemenetlused.

Lõige 2

Haldusjärelevalve peaks tavaliselt piirduma kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse ning mitte asjakohasuse küsimusega. Üheks, aga mitte ainsaks erandiks on delegeeritud ülesanded, kui oma volitusi edasi andnud ametivõim võib soovida teatud järelevalvet teostada selle viisi üle, kuidas ülesannet teostati. Selle tulemuseks ei tohi aga olla kohaliku valitsuse takistamine teatud kaalutusõiguse omamiseks nagu sätestatud Artiklis 4, lõikes 5.

Lõige 3

Käesolev lõige on inspireeritud "proportsionaalsuse" põhimõttest, mille kohaselt oma eesõigusi teostav kontrolliv ametkond on kohustatud kasutama sellist meetodit, mis mõjutab kohalikku omavalitsemist kõige vähem, saavutades samaaegselt soovitud kontrollitulemuse.

Kuivõrd edasikaebuse kasutamine järelevalve ja kontrolli ebasobiva teostamise vastu sisaldub Artiklis 11, ei ole peetud oluliseks sätetes täpsustada sekkumise tingimusi ja viisi eriolukordades.

Artikkel 9

Seadusest tulenev ametivõim teatud funktsioonide teostamiseks on mõttetu, kui kohalikel omavalitsustel ei ole nende täitmiseks rahalisi ressursse.

Lõige 1

Käesoleva lõikega püütakse tagada, et kohalikke omavalitsusi ei jäeta ilma vabadusest määrata oma kulude prioriteetidid.

Lõige 2

Siin on küsimuse all põhimõte, et kohalikule omavalitsusele kättesaadavate rahaliste ressursside ja tema täidetud ülesannete vahel peaks olema adekvaatne suhe. Taoline suhe on eriti vajalik ülesannete teostamiseks, mis on omavalitsusele eraldi tegemiseks antud.

Lõige 3

Poliitilise valiku tegemine, kui kaalutakse osutatud teenuste kasulikkust võrreldes nende kuluga kohalikule maksumaksjale või teenuse kasutajale, on kohalikult valitud esindajate põhiline kohustus. Ongi vastuvõetav, et keskvalitsuse või piirkondlikud reeglid kehtestavad üldised piirangud kohalike omavalitsuste maksustamisvolitustele; sellegipoolest ei tohiks need reeglid häirida kohaliku aruandlustöö tegelikku toimimist.

Lõige 4

Mõningad maksud või kohalike omavalitsuste rahastamisallikad on oma iseloomu või praktilistel põhjustel suhteliselt reageerimatud inflatsiooni ja muude majanduslike tegurite suhtes. Liigne toetumine taoliste maksudele või rahastamisallikatele võib kohalikud omavalitsused viia raskustesse, sest teenuste osutamise kulud on otsesõnaga seotud majandustegurite muutustest. Sellegipoolest tunnustatakse, et isegi suhteliselt dünaamiliste tuluallikate puhul ei saa olla automaatset seost kulude ja ressursside liikumiste vahel.

Lõige 6

Kui ümberjaotatud ressursse eraldatakse vastavalt seadusandluses toodud erikriteeriumitele, siis on käesoleva lõike sätted täidetud, kui kohalike omavalitsustega konsulteeritakse vastava seadusandluse ettevalmistamisel.

Lõige 7

Blokitoetused või isegi sektoripõhised toetused on kohaliku omavalitsuse tegevusvabaduse seisukohalt eelistatavamad projektipõhiselt eraldatud toetustele. Oleks ebarealistlik eeldada, et kõik eraldi projektide toetusrahad asendatakse üldiste toetustega, eriti suuremate kapitaliinvesteeringute osas, kuid taoliste projektitoetuste liigne kasutamine piirab karmilt kohalike omavalitsuste kaalutusõiguse rakendamist kulutuste prioriteetide määramisel. Sellegipoolest on see osa koguessurssidest, mis koosneb toetustest, väga erinev riigiti ja kui projektitoetuste suhe üldisematesse toetustesse on kõrgem, siis on see mõistlik juhul, kui toetused iseenesest kujutavad endast tühist proportsiooni kogutulust.

Artikli 9 lõike 7 teise lausega püütakse tagada, et erieesmärgiga toetus ei õõnestaks kohaliku omavalitsuse vabadust teostada kaalutusõigust oma pädevusalal.

Lõige 8

Kohalike omavalitsuste jaoks on oluline saada juurdepääsu laenudele kapitaliinvesteeringuteks. Taolise rahastamise võimalikud allikad sõltuvad siiski vältimatult iga riigi kapitaliturgudest ning seadusandlusega võidakse sätestada menetlused ja tingimused juurdepääsuks nendele allikatele.

Artikkel 10

Lõige 1

Käesolev lõige hõlmab koostööd kohalike omavalitsuste vahel funktsionaalsetel alustel, eriti püüdes saavutada suuremat efektiivsust tänu ühisprojektidele või ülesannete teostamisele, mis on ühele omavalitsusele ülejõukäivad. Taoline koostöö võib toimuda konsortsiumi moodustamise vormis või omavalitsuste liitude loomisega, kuigi taoliste ühenduste moodustamiseks võidakse ka seadusandluses õiguslik raamistik sätestada.

Lõige 2

Lõikes 2 puudutatakse omavalitsuste liite, mille eesmärgid on palju üldisemad kui 1. lõikes toodud funktsionaalsed kaalutlused ja mis tavaliselt püüavad esindada kõiki sama liiki kohalikke omavalitsusi piirkondlikult või üleriigiliselt. Õigus kuuluda seda liiki liitudesse ei tähenda siiski ridade vahelt seda, et keskvalitsus peaks mõnda liitu automaatselt tõsiseltvõetava suhtlemispartnerina tunnustama.

Käesolevat liiki Euroopa Nõukogu õigusinstrumendis on tavapärane, et õigusega kuuluda riigi tasandil liitudesse peaks paralleelselt kaasnema õigus kuuluda rahvusvahelistesse liitudesse, millest paljud tegutsevad aktiivselt Euroopa ühtsuse edendamisel vastavalt nendele eesmärkidele, mis sisalduvad ka Euroopa Nõukogu alusreeglites.

Sellel põhjal jätab Artikkel 10 lg 2 üksikutele osalisriikidele valiku, kuidas seda põhimõtet tegelikkuses rakendada, kas seadusandlusega või muul viisil.

Lõige 3

Lubada tuleks ka otsekoostööd üksikute kohalike omavalitsustega teistes riikides, kuigi taolise koostöö tegemise viisid

tuleb kinni pidada seadusreeglitest, mis võivad mõlemas riigis olemas olla ja see koostöö peab toimuma vastavate omavalitsuste pädevuste piirides.

Selles osas on eriti asjakohased Euroopa Territoriaalsete Kogukondade või Ametivõimude Piiriülese Koostöö Piirjoonte Konventsiooni sätted (21. mai 1980, ETS nr. 106), kuigi mõned koostöövormid ei pea piirduma piirialadega.

Artikkel 11

Õiguskaitse kasutamine tähendab, et kohalikul omavalitsusel on juurdepääs järgnevale:

- a. korralikult moodustatud kohus või
- b. samaväärne, sõltumatu, reeglitekohane kogu, kellel on volitused otsustada ja vastavalt ka otsuse kohta nõu anda selles, kas mõni tegevus, tegevusetus, otsus või muu haldusakt on kooskõlas seadusega.

Ühes riigis, kus kuigi haldusasjade kohta ei saa tavapärasest kohtulikku edasikaebust esitada, täheldati sellist instantsi, mille kaudu on võimalik kasutada erakorralist õiguskaitset mida nimetatakse menetluse taasavamise taotluseks. Taoline kohtulik õiguskaitse, mis on kättesaadav siis, kui mingi otsus tugineb ilmselt ebakorrektselt kohaldatud seadusel, ongi vastavuses käesoleva artikli nõuetega.

Artikkel 12

Harta I Osas sätestatud kohaliku omavalitsemise põhimõtete sõnastusega püüti kokku viia Euroopa Nõukogu osalisriikides olemas olevaid väga erinevaid õigussüsteeme ja kohalike omavalitsuste struktuure. Sellegipoolest tunnistatakse, et üksikutel

valitsustel võib jätkuvalt esineda põhiseaduslikke või praktilisi takistusi mõne konkreetse Harta sättega nõustumiseks.

Sellest tulenevalt on käesolevas artiklis vastu võetud "kohustuslik tuumiksüsteem", mis esmakordselt loodi Euroopa Sotsiaalharta, võimaldades Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta Osapooltelt nõuda, et tuleb vastu võtta vähemalt kaksikümneid löiget kolmekümnest Harta I Osas, sealhulgas vähemalt kümme neljateistkümnest baaspõhimõttest. Sellegipoolest on lõppeesmärgiks vastavus Harta kõikide sätetega ja Osapooltel võimaldatakse eraldi neid juurde lisada siis, kui see muutub võimalikuks.

Artikkel 13

Põhimõtteliselt on Harta I Osa nõuded seotud kõikide kohalike omavalitsuste kategooriate või tasanditega kõikides osalisriikides. Potentsiaalselt on need nõuded kohaldatavad ka piirkondlikele omavalitsustele seal, kus taolised omavalitsused on olemas. Sellegipoolest takistavad teatud erilised õigusvormid või põhiseaduslik seisund seda, et teatud piirkonnad (eriti nendes osalisriikides, mis on föderaalriigid) kuuluks samade nõuete alla nagu kohalikud omavalitsused. Lisaks leidub ühes või kahes osalisriigis selline kohalike omavalitsuste kategooria, millel on väikese suuruse tõttu ainult väiksemad või konsultatiivsed funktsioonid. Selleks, et arvestada selliseid erakordseid juhtumeid, võimaldab Artikkel 13 Osapooltel Harta reguleerimisalast välja jätta teatud omavalitsuste kategooriad.

Artikkel 14

Käesolev artikkel on mõeldud Harta rakendamise seire hõlbustamiseks üksikute Osapoolte poolt, luues neile kohustusi esitada asjakohast teavet Euroopa Nõukogu Peasekretärile. Eriti

siis, kui puudub eraldi organ Harta rakendamise järelevalve eest vastutamiseks, on väga oluline, et Peasekretärile oleks kättesaadav teave igasuguste seadusmuudatuste või muude meetmete kohta, mis võivad tunduvalt mõjutada kohalikku omavalitsemist, nii nagu seda Hartas defineeritakse.

Artiklid 15 kuni 18

Lõpuklauslid, mis sisalduvad Artiklites 15 kuni 18, tugineva Euroopa Nõukogus sõlmitavate konventsioonide või lepete lõppsätete mudelile.

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta on esimene rahvusvaheline siduv lepe, mis tagab kogukondade ja nende poolt valitud omavalitsuste õigused. Harta avati allakirjutamiseks konventsiooni vormis Euroopa Nõukogu osalisriikidele 15. oktoobril 1985. aastal ja jõustus 1. septembril 1988. aastal. 16. novembril 2009ndal aastal võeti Harta teksti täiendamiseks vastu Lisaprotokoll õiguse kohta osaleda kohalike omavalitsuste tegemistes, see jõustus 1. juunil 2012ndal aastal. Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress kindlustab, et Hartas sisalduvaid põhimõtteid ka järgitakse nendes Euroopa Nõukogu osalisriikides, kes on Hartale ja selle lisaprotokollile alla kirjutanud ja need ratifitseerinud.

www.coe.int

Euroopa Nõukogu on mandri juhtiv inimõigustealane organisatsioon. Siia kuulub 47 osalisriiki, kellest 28 on Euroopa Liidu liikmed. Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress on Euroopa Nõukogu institutsioon, mis vastutab kohaliku ja piirkondliku demokraatia tugevdamise eest oma 47-s osalisriigis. Kongress koosneb kahest kojast – Kohalike Omavalitsuste Koda ja Piirkondade Koda – ning kolmest komiteest. Kongressile koondub 648 kohalikult valitud saadikut, kes esindavad enam kui 200 000 kohalikku ja piirkondlikku omavalitsust.