

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu väljatöötamise keskne eesmärk on kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) enesekorraldusõiguse suurendamine kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse küsimustes ning samuti valla- ja linnaelanike osalus- ja kaasamisvõimaluste mitmekesistamine kohaliku elu küsimuste otsustamisel.

Enesekorraldusõigus on KOVi toimimise olulisemaid põhimõtteid ja tagatisi, mis tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest (edaspidi *PS*)¹ ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast (edaspidi *EKO*H)². Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) muudatuste kavandamisel on seetõttu hinnatud, kas KOV aluskorralduse regulatsioonide puhul on kohaliku elu küsimuste lahendamiseks jäetud KOVidele piisav otsustus- ja valikudiskretsioon³.

Riigikogus 2. juunil 1993. a. vastu võetud KOKSi on erinevatel aegadel küll üksikute küsimuste lahendamiseks muudetud, kuid senini ei ole toimunud seaduse tervikuna ega süsteemset üle vaatamist. KOKSi vastuvõtmisest möödunud 29 aasta jooksul on teda muudetud 100 korda. Erinevate muudatuste tulemusena on KOKSi õiguslik regulatsioon terminoloogiliselt ebaühtlane.

Kohati on regulatsioonid ülidetailsed ja ei jäta KOVidele kohaliku elu korraldamisel ja KOV sisemise töökorralduse otsustamisel kaalutlusruumi, mis mitmel juhul võib olla ülemäärane KOVi enesekorraldusõiguse riive. Teistel juhtudel on KOKSi regulatsioon vastupidi nii üldise sõnastusega, et KOVidel on sätete eesmärgist arusaamise ja nende rakendamisega tõsiseid raskusi. Erinevatel aegadel tehtud muudatustega on KOKSi lisatud ebasüsteemselt ka üksikuid KOV valdkondlikke ülesandeid, mille regulatsioon sisaldub juba eriseadustes.

Nimetatud asjaolud olid põhjuseks, miks Rahandusministeeriumis otsustati läbi viia põhjalik KOKSi revisjon – vaadata süsteemselt üle KOKSi ja sellega seotud KOV aluskorraldust reguleerivate seaduste sätete tõlgendus- ja kohtupraktika, tuvastada rakendamise probleemid ja lüngad ning selle tulemusena näha ette vajalikud seadusemuudatused.

Eelnõuga kavandatakse KOKSi jätta valdavalt vaid kohalike omavalitsuste aluskorraldust puudutavad regulatsioonid ja jätta sellest välja detailsemad n-ö valdkondlikud KOV ülesandeid puudutavad sätted⁴. Muudatustega ei kujundata ümber kohaliku omavalitsuse olemust ega täidetavaid ülesandeid. KOV valdkondlike ülesannete muudatused, samuti maksukorralduse muudatused kohalike maksude osas või volikogu valimiskorralduslikud muudatused ei ole ka olnud KOKSi revisjoni fookuses, need kavandatakse muude õigusloome algatustega. KOV

¹ PS § 154 lõige 1 ja § 160.

² [EKO](#)H artikkel 4 lõiked 2 ja 4, artikkel 6 lõige 1.

³ Otsustus- ja kaalutlusõigus.

⁴ Säilitatakse siiski KOKS § 6 lõike 1 KOVide ülesannete loetelu, mis jäetakse mitteammendavaks, samuti säilitatakse volikogu pädevusnormid teatud valdkondlike eeskirjade kehtestamiseks, mida teistes seadustes ei sisaldu ja KOV arengu kavandamise sätetes valdkondlike arenguvajaduste ja probleemide esitamise juures viited mõnede valdkondadele, vähemalt mille suundumused tuleb ära näidata KOV arengukavas või maakonna/piirkonna arengustrateegias. KOV võib alati vastavalt oma arenguvajadustele kajastada nimetatud arengudokumentides ka muid temaatilisi valdkondi.

täidetavate valdkondlike ülesannete praktikat ja muudatusvajadusi peab hindama iga valdkonnaministeerium ise ning nägema vastavad muudatused ette eraldi eelnõudes.

Valdav osa kavandatavatest seadusemuudatustest on sätete normitehnilised ja keelelised täpsustused. Lisaks KOKSi tehakse sellega seonduvad muudatused ka elamuseaduses (edaspidi *ES*), halduskoostöö seaduses (edaspidi *HKTS*), kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (edaspidi *KOFS*), nimeseaduses (edaspidi *NS*), pühasustusega väikesaarte seaduses (edaspidi *VSaarS*) ja Riigi Teataja seaduses (edaspidi *RTS*). Lisaks tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus (edaspidi *KOLS*).

Eelnõuga tehtavad muudatused jõustuvad 2025. a 1. jaanuaril ning osad rakendussätted, mis puudutavad valla- ja linnasekretäride haridusnõudeid, osaliselt 2027. a 1. jaanuaril. Piirangut, mille järgi KOV hallatava asutuse juht ei saa samal ajal enam olla volikogu liige (volikogu liikme volituste peatumine), kohaldatakse alates 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on välja töötanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (5885 1453, olivia.taluste@agri.ee), sama osakonna KOV õigusvaldkonna juht Martin Kulp, nõunikud Ave Viks (teenistussuhe lõppenud), Mikk Lõhmus, Kaie Kungas, piirkonnajuht Sulev Valner (ühtlasi KOKSi muutmise projektijuht), kohalike omavalitsuste nõunik Eliko Saks ja osakonna juhataja asetäitja Sulev Liivik.

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna KOV õigusvaldkonna juht Martin Kulp (5885 1442, martin.kulp@agri.ee), Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (5885 1423, marge.kaskpeit@fin.ee) ja eelnõu keelelise ekspertiisi tegi Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (5885 1468, sirje.lilover@fin.ee). Eelnõu seletuskirja keeleteimetas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna piirkonnajuht Sulev Valner (5307 9322, sulev.valner@agri.ee).

Lisaks kaasati KOKSi ja eelnõu keeleliseks ülevaatuseks ka Eesti Keele Instituut (edaspidi *EKI*) (selge keele nõustajad Katrin Hallik ja Katre Kasemets).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027⁵ (edaspidi *VVTP*) punkti 7.1.3 täitmisega. Selle järgi on üks valitsuskoalitsiooni eesmärk vaadata muuhulgas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kaasajastamise käigus üle kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse ülesannete jaotus ning rahastus. Selle VVTP tegevussuuna ühe alapunktiga seatakse regionaalministrile ülesandeks esitada hiljemalt 2024. a juunis Vabariigi Valitsusele kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.

Eelnõu on seotud ka VVTP aluspõhimõttega 10.1.13. „Piirame ülereguleerimist ja vähendame bürokraatiat“.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/317102023003>

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

- KOKSi kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.06.2023, 28;
- ES kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 23.03.2015, 98;
- HKTS 01.09.2024 jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 11.03.2023, 46;
- KOFS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.06.2023, 27;
- NS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 57;
- V SaarS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 70 ja
- RTS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 11.03.2023, 85.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks:

- KOLS kehtiv redaktsioon avaldamismärkega RT I, 04.07.2017, 99.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõu väljatöötamise senine menetlus ja osapoolte kaasamine

Kohaliku omavalitsuse valdkonna asjatundjate ja praktikute võimalikult laiapõhjaline kaasamine on olnud üks eesmärke, et kindlustada KOKSi revisjoni protsessi legitiimsus kõigi osapoolte jaoks.

Rahandusministeerium alustas 2018. aastal pärast haldusreformi tõsisemalt arutelusid erinevate huvirühmadega KOKSi probleemide ja muutmisvajaduste kaardistamiseks. Haldusreformi tulemusena uute KOVide nn käivitamise käigus tulid esile mitmed KOKSi normide vasturääkivused, õiguslüngad, ülereguleerimised ehk liiga jäigad ettekirjutused kohaliku omavalitsuse sisemises töökorralduses ja ka küsimused võimalike uute kaasaegsemate regulatsioonide vajadusest.

Revisjoni läbiviimiseks ja KOKSi muudatuste ettevalmistamiseks moodustas riigihalduse minister 2019. a 3. juunil KOV valdkonna ekspertidest koosneva ministrit nõustava KOKSi eksperdikomisjoni, kellega arutati läbi kõik põhimõttelisemad seaduse muutmisvajadused⁶. Komisjoni ülesanne oli esitada Rahandusministeeriumile ja riigihalduse ministrile ettepanekuid, soovitusi ja hinnanguid KOKSi jt seaduste muutmise eelnõu koostamiseks. Komisjon koosnes KOV valdkonna tunnustatud ekspertidest nii omavalitsuste kui riigi tasandil ning teadlastest. KOKSi eksperdikomisjoni koosolekutele ja infovahetusse on olnud kaasatud ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni, Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi ametnikud. Eksperdikomisjon on pidanud aastatel 2019–2021 kokku 13 komisjoni koosolekut ja lisaks väiksemaid vahearutelusid, võttes koosolekutel süstemaatiliselt ette kõik põhilised KOKSi nn suured teemavaldkonnad ja neis üles kerkinud küsimused.⁷

⁶ <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#ekspertdikomisjon>. Telliti ka mitmeid ekspertarvamusi, mis on leitavad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebilehelt: <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#ekspertarvamused-ja->

⁷ Eksperdikomisjoni koosolekute protokollid on leitavad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebilehelt: <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#ekspertdikomisjoni-pr>.

Rahandusministeerium korraldas alates 2018. a KOV esindajatega, sh valla- ja linnasekretäridega, erinevates maakondades mitmeid kohtumisi, et selgitada välja ja arutada läbi, milliste küsimuste osas ei piisa tõlgenduspraktikast, vaid tuleks õigusselguse ja õiguse ühetaolise kohaldamise huvides KOKSi muuta. KOKSiga seonduvate probleemide läbiarutamiseks on toimunud kohtumised ka põhiseaduslike institutsioonide esindajatega, ministeeriumitega, muude riigiasutustega ja ühendustega. Pärast KOKSi VTK kooskõlastusringi 2020. aastal toimusid elektroonilised kohtumised kaheksa erineva ministeeriumi esindajatega ametnike tasemel, et arutada läbi eri ministeeriumite poolt KOKSi VTK kohta esitatud ettepanekud ja märkused ning muud üles kerkinud valdkondlikud teemad seoses KOKSiga.

Ülevaade olulisematest toimunud kaasavatest kohtumistest:

- XVIII Linnade ja Valdade Päevadel eelnõu tutvustav ettekanne, 11.04.2024.
- Valla- ja linnasekretäride infopäev eelnõu muudatuste tutvustamiseks, 24.01.2024.
- Valla- ja linnasekretäride infopäev eelnõu kooskõlastusringil esitatud märkuste tutvustamiseks, 25.03.2022.
- KOKS eksperdikomisjoni koosolek eelnõu kooskõlastusringil esitatud ettepanekute aruteluks, 26.01.2022.
- Kohtumised eri ministeeriumite ametnikega KOKSi muudatuste eelnõus neid puudutavatest küsimustest: Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, 14.–19.10.2021.
- Eksperdikomisjoni koosolek KOKSi eelnõu peamiste kavandatavate muudatuste ülevaatamiseks enne eelnõude infosüsteemi (EISi) kooskõlastusringi, 8.10.2021.
- Linnade ja Valdade päevadel KOKSi kavandatavate muudatuste tutvustuse/arutelu töötuba, 17.08.2021.
- Ülevaade KOKSi revisjoni seisust MTÜ Eesti Linnade ja Valdade Liidu volikogu koosolekul, 8.06.2021.
- Eksperdikomisjoni koosolek, teemad: KOV koostöö ja liitude regulatsioon, KOV ametnike linna/vallavalitsusse kuulumise võimalik piirang, 2.06.2021.
- Elektrooniline kohtumine Tallinna linna esindajatega (linnasekretäri) linnaosade regulatsiooni jm Tallinna puudutava temaatika arutamiseks, 27.05.2021.
- Elektrooniline kohtumine maakondlike omavalitsusliitude ja maakondlike arenduskeskuste (MAKide) esindajatega, keskendudes omavalitsusliitude regulatsioonile seaduses, 24.05.2021.
- Eksperdikomisjoni koosolek, teemad: kohaliku otsedemokraatia võimalikud instrumendid, sh rahvaküsitlused, kaasamine, 16.02.2021.
- Elektrooniline kohtumine Eesti Koostöö Kogu, e-riigi Akadeemia, Siseministeeriumi, Eesti Noorteühenduste Liidu ja Vabariiklike Liidu esindajatega KOV elanike kaasamise, rahvaküsitluste jm teemade arutamiseks, 9.02.2021.
- Elektroonilised VTK kooskõlastusringi järgsed kohtumised: Kultuuriministeeriumi ametnikega 9.12.2020, Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikega 8.12.2020, Maaeluministeeriumi ametnikega 2.12.2020, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikega 27.11.2020, Keskkonnaministeeriumi ametnikega 23.11.2020, Siseministeeriumi ametnikega 20.11.2020, Sotsiaalministeeriumi ametnikega 11.11.2020, Justiitsministeeriumi ametnikega 29.10.2020.
- Eksperdikomisjoni koosolek, teemad: KOV sisekontrollisüsteem, ühinguõigus, KOV riiklik järelevalve, 24.11.2020.
- Ettekanne KOV koostöö teemadest KOKSis Lõuna-Eesti arengupäeval 18.11.2020.

- Elektrooniline kohtumine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikega elamumajanduse mõiste aruteluks 11.11.2020.
- Arutelu „Kohaliku omavalitsuse autonoomia: kellele ja milleks?“ õigusteadlaste päevadel Tartus 08.10.2020.
- Ekspertkomisjoni koosolek: VTK kooskõlastusringi tagasiside läbiarutamine, 07.10.2020.
- Ekspertkomisjoni koosolek: VTK tutvustus enne kooskõlastusringi, 16.06.2020.
- Ekspertkomisjoni koosolek: KOV koostöö ja liidud, KOV roll ettevõtluskeskkonna arendamisel, maakonna/piirkonna ja KOV enda arengu kavandamine, 19.05.2020.
- Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon, 09.03.2020 ja 08.06.2020 (arutelu opositsiooni kaasamisest KOV töösse⁸).
- Riigikogu põhiseaduskomisjon, 11.05.2020, 09.06.2020, 22.09.2020, 01.06.2021 (arutelu Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.04.2020 kohtuotsuse nr 5-19-45 täitmisest⁹).
- Ekspertkomisjoni koosolek: KOV elektrooniline töökorraldus, KOV ja keskvalitsuse suhted jm, 24.04.2020.
- Eesti Noorteühenduste Liidu ja Avatud Noortekeskuste Ühenduse esindajatega noortevaldkonna teemadest KOKSis, 23.04.2020.
- Elektrooniline arutelu Riigikantselei ligipääsetavuse rakkerühma esindajatega ligipääsetavuse teema toomise võimalustest KOKSi, 23.04.2020.
- KOKSi revisjoni protsessi tutvustamine Elva valla volikogus 09.03.2020.
- Ekspertkomisjoni koosolek: KOV üksuse juhtimise erinevad mudelid, volikogu liige ja tema õigused, volikogu töökorraldus, valitsuse töökorraldus, 24.01.2020.
- Kohtumine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja halduskolleegiumi nõunikega Tartus, 16.01.2020.
- Maakondlike omavalitsusliitude ja MAKide ümarlaud Viljandimaal, teemadeks piirkondlik koostöö ja omavalitsusliitude regulatsioon KOKSis, 12.12.2019.
- Ekspertkomisjoni koosolek: KOV finantsjuhtimine, arengu kavandamine, KOV üldpõhimõtete ja ülesannete sõnastus, 26.11.2019.
- Ekspertkomisjoni koosolek: KOKSi muutmisel käsitletavat teemat, KOV korralduse üldpõhimõtted, KOV ülesanded ja nende piiritlemine, 03.09.2019.
- KOKS revisjoni tutvustav infotund erinevate ministeeriumide esindajatele, 18.06.2019. Osalesid Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Maa-ameti ametnikud.
- Eesti Linnade ja Valdade Liidu volikogus KOKSi revisjoni tutvustus, 11.06.2019.
- Ekspertkomisjoni avakoosolek: KOKSi muutmise üldeesmärgid, ajakava, 4.06.2019.
- KOKSi teemapäev töötoana Linnade ja Valdade päevadel, 12.02.2019.
- Kohtumine Põhja-Eesti valla- ja linnasekretäridega Tallinnas, 04.12.2018, Lääne-Eesti valla- ja linnasekretäridega Haapsalus, 30.11.2018, Ida- ja Lääne-Virumaa valla- ja linnasekretäridega Rakveres, 30.10.2018, Kesk-Eesti valla- ja linnasekretäridega Tartus, 16.10.2018, Kagu-Eesti valla- ja linnasekretäridega Valgas, 02.10.2018.
- Kohtumine Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja riigi valimisteestuse ametnikega 08.10.2018, Riigikontrolli esindajatega 20.09.2018, õiguskantsleri kantselei esindajatega 03.09.2018.

⁸ <https://adr.rik.ee/ram/dokument/7250355>

⁹ <https://www.riigikohus.ee/et/laheendid?asjaNr=5-19-45/9>. Rahandusministeeriumi ettepanekud Riigikogu põhiseaduskomisjonile: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/7247222>.

Kaasamise üheks osaks oli ka kümnekonna erineva ekspertarvamuse tellimine eelkõige mõne kitsama valdkonna asjatundjatelt, et saada täiendavat sisendit antud valdkonnas kerkinud probleemidest ja vastavate regulatsioonide võimaliku sõnastamise kohta KOKSis. Kõik tellitud ekspertarvamusel on avalikult kättesaadavad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebilehel regionaalareng ja planeeringud alajaotusest.¹⁰ Eelnõu väljatöötamisel on neist kõige suuremal määral lähtunud Karin Tenisson-Alevi ja Anneli Apuhtini 2020. a. koostatud ekspertarvamusel „Suurema dereguleerimise ja delegerimise võimalused kohaliku omavalitsuse korralduses”.¹¹

EKI keelekorraldajad koostasid KOKSi kohta 2021. aastal selge keele auditi ja on esitanud vastavalt kokkuleppele tööprotsessis Rahandusministeeriumile omapoolsed ettepanekud seaduse erinevate peatükkide keeleliste sõnastuste võimaliku muutmise kohta selge keele põhimõtete alusel. Neid ettepanekuid on vastavalt võimalusele arvestatud, kui selleks ei ole normitehnilisi vm sisulisi takistusi.

Aruteludel selgus, et eri osapooltel on ka väga erinevad, kohati vastandlikud ootused KOKSi revisjoniks. Sooviti nii terve KOV valdkonna kodifitseerimist, sealhulgas uut KOKSi tervikteksti, kuhu koondataks seni eri seadustes KOV tegevust puudutavad regulatsioonid (nt tehti ettepanek, et KOKSi lisataks KOFS, KoMS, ETHS, KOVVS, KOLS regulatsioonid), mis oleks tähendanud väga mahukat KOV korralduse aluseadustikku. Teisalt sooviti ka KOKSi olulist hõrendamist, jättes sellest välja suurema osa KOV sisemist korraldust puudutavatest detailsematest regulatsioonidest. Samas jälle oli soov KOVides ühtse praktika tagamiseks mõnes osas seniseid regulatsioone oluliselt täiendada ja lisada kõikvõimalikke erijuhtumeid.

KOKSil on arvestatav tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika, mis on omaette väärtuseks. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi hinnangul on ka õiguskorra stabiilsuse huvides oluline, et seaduses tehakse vaid kindlasti vajalikud muudatused. Tänapäevaks kaardistatud probleemistikku, püstitatud eesmärkide ning kavandatud muudatuste sisu ja ulatust arvestades ei ole uue tervikseaduse koostamine sobiv ja otstarbekas lahendus. Peamiselt seaduse keelelise ja normitehnilise uuendamise vajadus ei põhjenda päris uue tervikseaduse koostamist.

Seaduses kavandatavaid muudatusi, millest valdav osa on kantud terminoloogia ühtlustamise ja keeleliselt lihtsamini sõnastamise või normitehnikaga kooskõlla viimise vajadusest¹², on küll arvuliselt palju, kuid ei ole niivõrd põhimõttelisi muudatusi, mis tingiks vajaduse töötada välja uue tervikseaduse.

KOKSi revisjoni läbiviimisel lähtuti võimalikult ulatuslikult KOV aluskorraldust reguleerivate seaduste senisest süstemaatikast. Senised arutelud on näidanud, et üldjoontes on kehtiv KOKS sisse töötatud ja rakendatav. Seaduse senist struktuuri oluliselt kohendada ega mahukaid uusi õigusinstrumente seadusesse sisse viia ei ole vaja.

Uue tervikseaduse koostamise riskiks oleks senise tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika kadumine, seniste seaduste alusel vastu võetud aktide kehtetuks tunnistamine ja uute

¹⁰ <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#ekspertarvamusel-ja->

¹¹ <https://www.agri.ee/media/10996/download>

¹² Näiteks - kuna KOKSis on viitamisel kasutatud kahte erinevat vormelit: n-ö 90-ndate aastate stiili ja HÕNTE kohast viite vormistamist (nt § X 2. lõike järgi) ning mõlemat neist enam-vähem võrdselt, siis on käesoleva eelnõu puhul otsustatud, et viited vormistatakse HÕNTE nõudeid arvestades.

kehtestamine ning lepingute ülevaatamine, mis oleks KOVidele äärmiselt töömahukas ülesanne ja sellel puuduks sisuline õigustus. Selline muudatus kahjustaks põhjendamatult õiguskorra stabiilsust¹³ ning ei ole kooskõlas hea õigusloome tavaga. *Ultima ratio* põhimõtet arvestades tuleb muuta peamiselt selliseid regulatsioone, mille kehtival kujul säilitamine raskendab selgelt KOVide igapäevast tegevust ja arengut või mis võivad seada ohtu KOVide tegevuse kaudu mõjutatud isikute õigused.

Süsteemne KOKSi analüüs näitas, et suures osas vastavad 1990. aastatel välja töötatud lahendused ja senised KOV toimimise alused tänapäevase kohaliku omavalitsuse korraldamise vajadustele ning neid sätteid on võimalik ühiskonnaelu muudatusi arvestades mõnevõrra õiguslikult kaasajastades ja eesmärgipäraselt tõlgendades ka praegusel hetkel rakendada.

Vabariigi Valitsus algatas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis oli arutusel Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a istungil¹⁴. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 626 SE läbis Riigikogus I lugemise 14.09.2022, kuid langes seoses koosseisu lõppemisega menetlusest välja¹⁵.

Alates 01.07.2023 korraldati Vabariigi Valitsuse seaduse alusel Maaeluministeerium ümber Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiks ning senini Rahandusministeeriumi valitsemisalas olnud regionaalpoliitika ja -arengu, kohaliku omavalitsuse poliitika ja kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise poliitika, ruumilise planeerimise korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine läksid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalasse.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, võttes arvesse ka eelmise eelnõu versiooni menetluses Riigikogus esitatud seisukohti ja täiendavalt KOVide praktikas vahepeal tekkinud küsimusi, täiendas eelnõud ja esitas selle 2024. aasta jaanuari alguses eelnõude infosüsteemi uuele avalikule kooskõlastusringile¹⁶.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärgid saab jagada neljaks:

- 1) suurendada KOVide enesekorraldusõigust liiga detailsete KOV sisemist korraldust ettekirjutavate normide seadusest välja jätmisega;

¹³ Riigikogu 12. novembri 2020. a otsuse „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ heakskiitmine“ punktide 5–7 järgi on seatud sihiks, et õiguskord oleks stabiilne ja selge, tagades õiguse kasutajate teadlikkuse normidest ja võimekuse neid järgida. Sihiks seatakse, et aasta-aastalt väheneb õigusloome regulatiivne koormus tuntavalt. Selle saavutamiseks ei algatata uusi eelnõusid kergekäeliselt. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkumisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest. Õigusloome kavandamine kõigil tasanditel, sealhulgas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis, muutub konkreetse seaduse või selle sätte muutmist nõudvast enam probleemi- või visioonipõhiseks. Vt: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/653a4682-5164-4a2b-aca1-fc01e004c6a4/Riigikogu%20otsus%20_%20Õigusloomepoliitika%20põhialused%20aastani%202030%20heakskiitmine.

¹⁴ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/16d24d63-01fa-4cce-aa19-e3ca44fbfce5>.

¹⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (626 SE) menetluskäik: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11f0597d-860d-47d0-a759-1239bffb207/kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-ja-sellega-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus>

¹⁶ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>.

- 2) demokraatia tõhustamise eesmärgil muuta paindlikumaks elanike kaasamist – rahvaalgatuse puhul ei ole enam nõutav algatuse esitamine õigusakti eelnõu kujul. Lisaks kohustatakse KOVe territooriumiosa üleviimise algatuse korral viima elanike küsitlus territooriumiosal läbi enne volikogus elanike algatuse arutamist;
- 3) õigusloome mahu vähendamise ja õigusselguse eesmärgil tunnistada kehtetuks KOLS ja viia senine KOLS regulatsioon keskselt KOKSi, kõrvaldada KOKSis senised õiguslikud vastuolud;
- 4) lihtsustada kehtivat seadust keeleliselt.

Üldine KOKSi revisjoni läbiviimise järgne tõdemus oli, et KOKS on üldjoontes toimiv seadus, selles suuremaid seaduse struktuuri ja omavalitsuskorralduse põhimõttelisi muudatusi kavandada ei ole vaja. Küll aga on vajalik kõrvaldada seadusest õiguslikud ebakõlad, liiga detailselt reguleeritud KOV sisemise korralduse küsimused jätta enesekorraldusõiguse suurendamiseks seadusest välja, tõhustada valla- ja linnaelanike kaasamisvõimalusi kohaliku elu küsimuste otsustamisse, õigusselguse ja normist parema arusaadavuse tagamiseks lihtsustada sõnastust keeleliselt ning viia samu õigussuhteid reguleerivad küsimused seaduses sama peatüki alla. Viimasel juhul jälgiti, et seaduse volitusnormide asukoht ei muutuks. Seadusemuudatusega ei kavandata samas senist KOV valdkonna terminoloogiat keskselt muuta ega võeta kasutusele senini kasutatust erinevaid ega uusi termineid.¹⁷ Senine praktika on KOV aluskorralduse terminoloogia n-ö paika loksutanud ja uute terminite kasutuselevõtt ei ole tingimata õigustatud.¹⁸

Varasemas seadusloomes ja ka KOVide enda õigusteadvuses on paljuski ekslikult juurdunud seisukoht, et kui seadus ei näe konkreetse küsimuse puhul ette kõiki võimalikke kaasnevaid variatsioone, kuidas mingit olukorda lahendada või ülesannet täita, siis ei ole neil praktikas võimalik endal KOV õigusaktidega küsimust lahendada.¹⁹ Teisisõnu on arvatud, et KOVide puhul kohaldub avaliku õiguse range eeldus, et lubatud on ainult see, mis on seadusega lubatud. Kohaliku omavalitsuse õiguse puhul see eeldus siiski universaalsena ei kehti, välja arvatud KOV välise korralduse regulatsioonide osas, mis peavad olema seaduses ühetaoliselt lahendatud, näiteks volikogu valimisõiguslikud aspektid või volikogu liikmete mandaadi kehtivusega seotud küsimused. Kohaliku omavalitsuse õiguse puhul on KOVil vastupidi täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää

¹⁷ Näiteks ei ole eelnõuga avatud „kohaliku omavalitsuse elaniku“ terminit, välja arvatud KOKS § 32 puhul (elanik on hääleõiguslik isik ehk vähemalt 16-aastane ja kelle elukoht rahvastikuregistri järgi on kindla omavalitsuse territooriumil). Kui seadus ei kasuta asjakohases paragrahvis rahvastikuregistrijärgse elaniku või hääleõigusliku elaniku mõistet, siis on elanikuna käsitletud seaduses mistahes isikut, kes sel territooriumil elab.

¹⁸ Eelnõu välja töötamisel kaaluti seniste terminite „kohaliku omavalitsuse võimuorgan/otsustusorgan“ asendamist terminiga „omavalitsuse otsustuskogu“, „esindusorgani“ asendamist „esinduskoguga“ ja „täitevorgani“ asendamist „täitevkoguga“, kuid jäeti need mõtted kõrvale, kuna olemuslikult ei muudeta eelnõuga KOV organite olemust ja taolised terminoloogilised muudatused KOKSis oleks eksitavad seni aastakümneid seaduses ja praktikas kasutatud terminite asemel. Taolised asendused ei teeniks õigusselgust ja neil ei ole ka praktilist vajadust. Kui KOKSi terminoloogiat KOV organite osas oluliselt muuta, siis tähendaks see liialt suurt õigusloome mahtu, kuna muuta tuleks ka arvukalt teisi seadusi, mis puudutavad KOVide ja KOV organite pädevusi.

¹⁹ Näiteks koroonakriisi alates olid osad KOVid veendunud, et kui KOKS ei ole otseselt reguleerinud volikogu istungite toimumist elektrooniliste vahendite kaudu ehk virtuaalruumis, siis KOV volikogu istungid saavad toimuda vaid liikmete füüsilise kogunemisega istungisaali. See seisukoht, et KOV ei saa oma töövormide koosolekuid elektrooniliselt läbi viia, on olnud ekslik. Enamik KOVidest on nüüdseks oma kordades ka elektrooniliste töövormide kaudu koosolekute pidamise ette näinud ja praktikas on üle riigi elektroonilist vormi laialdaselt rakendatud. Sellekohased selgitused on leitavad veebilehelt <https://veebiarhiiv.digar.ee/a/20230627130421/https://omavalitsus.fin.ee/korduma-kippuvad-kusimused-kovide-tookorraldus-koroonaviiruse-perioodil/>.

väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele haldusorganile (EKOH artikkel 4 lõige 2). Vastasel korral oleks sisutühi ka põhiseaduses ja EKOHis ette nähtud KOV enesekorraldusõiguse põhimõtte kohaldamise võimalus kohalikus valitsemises.

Näiteks kui riigivõimu puhul võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga, siis kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ (volikogu või valitsus) anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.²⁰

Kuna 2017. aasta haldusreformi elluviimise tulemusena on KOVide võimekus üle Eesti suurenenud, on suurenenud ka KOVide enesekorraldusvõimekus, mistõttu saab KOVidele oma sisemise elu korraldamiseks anda võrreldes kehtiva KOKSiga nn vabamad käed.

EKOH artikli 6 lõike 1 järgi võivad KOVid oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus. Seda põhimõtet on seadusemuudatuste puhul järgitud küsimustes, mis ei nõua seaduse ühetaolise kohaldamise huvides detailse regulatsiooni säilitamist (seadusega tuleb siiski lahendada nt küsimused, mis on seotud volikogu passiivse valimisõigusega, mandaadi algamise, peatumise ja lõppemisega).

Liigselt detailsete regulatsioonide puhul KOV sisemise korralduse küsimustes (mis ei puuduta isikute põhiõiguste kaitset) on võetud KOVidelt ära paindlikkus kohaldada sätteid kohalikele oludele sobivaks. Samuti on taoliste regulatsioonide puhul suur oht õigusloome vohamiseks. See tähendab, et liiga detailse regulatsiooni puhul võib seaduse rakendamisel tekkida küsimusi, mida seadusandja ei suutnud ette näha ehk selgub, et mõni aspekt on jäänud seaduses käsitlemata ja seetõttu tuleb seda uue seadusemuudatusega täpsustada. KOKSi muudatuste kavandamisel on seetõttu hinnatud, kas KOV aluskorralduse regulatsioonide puhul on kohaliku elu küsimuste lahendamiseks jäetud KOVidele piisav otsustus- ja kaalutusõigus. Regulatsioone on püütud eelnõus jätta sel põhjusel võimalikult üldiseks.

Eelnõuga KOVide enesekorraldusõiguse suurendamise eesmärk on seotud ka 2017. a läbi viidud haldusreformiga, mille eesmärgiks oli KOVide moodustumine, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.²¹ Haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud eksperdikomisjon sõnastas haldusreformi alaeesmärgina ka KOVi suurema rolli ühiskonnaelu korraldamisel – so võime, otsustusõigus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu.²²

On põhjendatud ootus, et haldusreformi tulemusena, mil KOVide koguarv vähenes 213-lt 79-le ja alla 5000 elanikuga omavalitsusüksuste²³ osakaal vähenes 79%-lt (169 reformieelset

²⁰ Haldusmenetluse seaduse § 90 lõiked 1 ja 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022023014?leiaKehtiv>

²¹ Haldusreformi seaduse § 1 lõige 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034>.

²² Vt haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirja lk 6. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus>.

²³ Haldusreformi seaduse § 3 kohaselt on KOV võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile KOV elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas sama seaduse § 1 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga juhul, kui KOVis elab vähemalt 5000 elanikku.

KOV) vaid viiendikule (15)²⁴, on enamikus neist loodud ka tingimused ja professionaalne võimekus mõelda ise, milline sisemine korraldus KOVis luua ning mil moel seadusega antud ülesandeid võimalikult kvaliteetselt täita.

Üheks haldusreformi alaeesmärgiks loeti ka KOVide ühinemisega kaasnevat võimalikku tugevamat kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat ning elanike suuremaid võimalusi osaleda kohaliku omavalitsemise teostamisel (pidades näiteks silmas osavalla või linnaosa elanike kaasamiseks osavalla- ja linnaosakogude moodustamist).²⁵ Nii on ka eelnõus teiseks suureks eesmärgiks võetud valla- ja linnaelanike osalus- ja kaasamisvõimaluste mitmekesistamine kohaliku elu küsimuste otsustamisel. KOVid on EKOH preambuli järgi üks demokraatliku valitsemiskorralduse põhilisi alustugesid, seetõttu peavad KOVid ka praktikas järgima demokraatia põhimõtteid (sh elanike kaasamine ja osalus kohalikus valitsemises, õigusriigi austamine).

Eestis on kohalikus omavalitsemises valitud esindusdemokraatlik mudel, mille puhul antakse valla- või linnaelanike poolt iga nelja aasta möödudes kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel mandaat valitud volikogu liikmetele kohaliku elu korraldamiseks. KOV võimuorganid – volikogu ja valitsus – saavad küll iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, kuid peavad sealjuures lähtuma ka valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest.

Järjest enam on elanikud ja kodanikuühendused soovi avaldanud kohaliku elu korraldamisel kaasa rääkida. Seda soodustab oluliselt ka tänapäevane elektrooniline suhtlus, võimalus avaldada oma arvamust erinevate strateegiliste otsuste kavandamisel, osaleda kaasava eelarve menetluses, esitada omapoolseid algatusi volikogu ja valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks jne. Eelnõuga kavandatavate muudatustega soodustatakse seetõttu ka valla- või linnaelanike kaasamist kohaliku valitsemisse.

Ülevaade peamistest KOKSis ja teistes seadustes kavandatavatest muudatustest

Järgnevalt on esitatud ülevaade peamistest KOKSis kavandatavatest muudatustest.

- Seadusest jäetakse välja mitmed omavalitsuste valdkondlikke ülesandeid puudutavad regulatsioonid, mille õige koht on vastavates valdkondlikes seadustes ja mida juba neis ka täpsemini reguleeritakse. Erandiks on KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud ning KOV arengukavas ja maakondlikus/piirkondlikus arengustrateegias kajastatavad ning KOV pädevuses olevad n-ö valdkondlikud ülesanded, sh sellised, mida mujal seadustes ei kajastata. KOKSi reguleerida jäävad seega peamiselt vaid omavalitsuste aluskorralduse küsimused.
- KOKS § 6 lõike 1 ülesannete loetelu, mida seni on käsitletud nn KOV tuumikpädevuses olevate ülesannetena, muudetakse mitteammendavaks, viidates, et KOVile täitmiseks pandud ülesannete üldine sisu ja pädevus kehtestatakse seadustes ning seaduste alusel antud õigusaktides. Samas säilitatakse seni KOKS § 6 lõike 1 loetelus sisaldunud ülesanded neid pisut kohendades (lisandub hariduse korraldamine, sotsiaalvaldkonna ülesannete loetelu lühendatakse ja võetakse need kokku sotsiaalhoolekande korraldamisena. Kui seaduses ei ole nimetatud, mis on omavalitsusüksusele seadusega

²⁴ Haldusreformi tausta ja läbi viimist on täpsemini selgitatud 2018. a Rahandusministeeriumi eestvedamisel koostatud kogumikus „Haldusreform 2017“. Kättesaadav: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-kogumi>.

²⁵ Vt haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirja lk 7.

pandud ülesande täitmise üldine sisu ja pädevus, siis eelnõu järgi määrab omavalitsusüksus selle ise. KOKSis ei ole mõistlik detailselt üles lugeda kõiki erinevates seadustes juba märgitud erinevaid kohaliku elu ülesandeid, kuna see loetelu ei saa olla ammendav ja nende üle kordamine dubleerib ebavajalikult valdkondlikke seaduseid. Praktikast on see tekitanud küsimusi, kas KOKSi § 6 ülesanded on tähtsamad kui muudes seadustes sätestatud KOV ülesanded ja kas KOKSis nimetamata ülesandeid võib ka täitmata jätta. KOV pädevus kõigi kohaliku elu ülesannete täitmisel tuleneb ka PSist ja see, kui neid KOKSis pole üksikasjalikult loetletud, ei tähenda, et KOVi nendega ei peaks tegelema. Seega välditakse eelnõuga KOKS § 6 lõike 1 ülesannete lugemist peamisteks KOV täidetavateks ülesanneteks, vaid viidatakse selgelt, et KOVi ülesanded võivad tuleneda ka teistest seadustest.

- Seaduses sätestatakse KOV tegevuse eesmärk, mis on aidata kaasa oma elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele vastava elukeskkonna ning heaolu loomisele, tagada kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused oma elanikele, edendada kohalikku ettevõtluskeskkonda ning tugevdada piirkondlikku konkurentsivõimet koostöös teiste omavalitsusüksustega ja riigiga.
- KOKS § 6 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. Nimetatud KOV ülesannete täitmine (korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses) on KOVi valdkondlikest seadustest tulenev kohustus. Millise asutuse kaudu neid täidetakse, peaks olema KOV sisemise korralduse küsimus, loobudes ülesannete jaotusest institutsioonipõhisteks. KOKS § 6 lõikest 2 välja jääv haridusega seonduv ülesanne lisatakse KOKS § 6 lõike 1 sõnastusse.
- Pakutakse välja KOV olemuselt omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete eristamiskriteeriumid (arvestades ka Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 lahendit 3-4-1-8-09²⁶). KOV täidetavate ülesannete riiklikus või omavalitsuslikus olemuses kokku leppimine määratakse selgelt Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning Vabariigi Valitsuse läbirääkimiste küsimuseks. Lõplik otsustusõigus, kas ülesanne lugeda omavalitsuslikuks või seadusega KOV täidetavaks riiklikuks ülesandeks, jääb loomulikult jätkuvalt seadusandjale.
- Sätestatakse, et volikogu võib määruks seada põhjendatud juhul minimaalseid isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid (nt lemmikloomade pidamise ja kaubandustegevuse eeskirjas), kui need on asjakohased ja kooskõlas selle eesmärgiga, mida määrus avalikes huvides taotleb. Taolise määruks võib volikogu kehtestada ka seadusest tuleneva volitusnormita, mis annaks piirangu kehtestamiseks selge eesmärgi, viisi ja ulatuse. Nende piirangute seadmisel peab volikogu arvestama vastavat küsimust reguleerivast seadusest tulenevate nõuetega (kui seadus võimaldab laiemat vabadust, siis ei saa KOV volikogu seda oma õigusaktiga kitsendada).
- Kõigi volikogu ja valitsuse määruste juures peab tulevikus olema seletuskiri, kus on toodud muudatuste põhjendused, kaalutlused ja hinnatud õigusaktiga kaasnevaid mõjusid.
- KOV hallatavate asutuste juhid ei saa samal ajal enam olla volikogu liikmed – vältimaks rollikonflikte peatatakse hallatavate asutuste juhikohustuste täitmise ajaks volikogu liikme volitused.
- Sama valla või linna ametnikuks olemine saab volikogu liikme volituste peatumise (mitte ennetähtaegse lõppemise) aluseks analoogselt KOV ametisutuse töötajatega,

²⁶ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

kelle suhtes sarnane muudatus jõustus 20. juulil 2021. a. KOV ametnike ja töötajate vahel piiri tõmbamine on praktikas tihti hägune, ühes KOVis võib samu ülesandeid teostav isik olla nimetatud ametikohale, teises moodustatud ülesannete täitmiseks töökoht. Ei ole õige volikogu liikmeid antud juhul erinevalt kohelda.

- Vähemalt kord nelja aasta jooksul tuleb läbi viia siseaudit, milles kontrollitakse sisekontrollisüsteemi vastavust esitatud nõuetele. Praktikas saab riskianalüüsi põhjal tuvastada suurimad riskikohad ja viia seejärel läbi vastav teemapõhine hindamine. Seda võib korraldada nii vastava kvalifikatsiooniga inimeste tööle võtmise kui siseauditi tellimise teel.
- Lihtsustub kohalike elanike rahvaalgatuse õigus KOKSi §-s 32. Elanikud ei pea enam oma ettepanekut volikogu või valitsuse õigusakti kehtestamiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks (mis esitatakse vähemalt 1% hääleõiguslike ehk 16-aastaste KOV elanike poolt) esitama eelnõu kujul, vaid seda võib teha kirjaliku põhjendatud taotlusena. KOV saab algatuse ise õigesse juriidilisse vormi valada. Lisaks võib rahvaalgatuse ettepanek puudutada ka muud kohaliku elu küsimust, mis ei vaja õigusakti kehtestamist.
- Viiakse sisse võimalus algatada KOV elanike küsitluse korraldamine (algatamiseks on nõutav vähemalt 10%, kuid mitte vähem kui 20 hääleõigusliku elaniku soov) olulises kohaliku elu küsimuses. Valitsus hindab esitatud algatuse õiguspärasust, st kas tegemist on üldse kohaliku elu küsimusega ja kas küsimuse ettepannud viisil lahendamine on seadusega kooskõlas. Volikogul on õigus sõnastada täpne rahvaküsitlusele esitatav küsimus, et see oleks selgelt arusaadav. Rahvaküsitlus viiakse läbi kuue kuu jooksul.
- Kui elanikud soovivad territooriumiosa üleandmist, siis enne algatuse arutelu volikogus tuleb läbi viia üleantava territooriumiosa elanike küsitlus. See võimaldab KOVil põhjalikumalt kaaluda elanike ettepaneku tegelikku toetuspinda. Kehtiv õigus ei kohusta otseselt KOV volikogu elanike algatust põhjalikumalt kaaluma.
- Rõhutatakse KOVide rolli kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel – sätestatakse kohustus näha KOV arengukavas ja maakondlikus arengustrateegias ette vajalikud ettevõtluskeskkonna arengusuunad ja vajadused.
- Sätestatakse, et KOV võib teisele omavalitsusüksusele või omavalitsusliidule anda ülesandeid täitmiseks ka ilma vastava täpset volituse sisu ja ulatust avava volitusnormita seaduses, nagu seni on nõutud olnud.
- Lihtsustuvad reeglid volikogu sisemise töökorralduse asjus (nt võimaldatakse delegeerida teatud õigusaktide andmist, mis praegu on volikogu pädevuses, ka valitsusele). Lisaks volikogu esimehele võimaldatakse ka aseesimehe koht volikogu otsusel muuta palgaliseks (praegu saab palgaline olla esimees või aseesimees, aga mitte mõlemad).
- Reguleeritakse volikogu ja valitsuse istungite ning muude koosolekute läbiviimist elektrooniliste vahendite abil.
- Valla- ja linnasekretärid vabanevad kohustusest juhtida kantseleid, et nad saaksid eelkõige keskenduda juriidiliste ülesannete täitmisele. Muudatus ei keela neil kantseleid juhtida, kui see tundub kohapeal otstarbekas lahendus. Alates 2027. aastast saab valla- ja linnasekretäriks nimetada ainult õiguslase kõrgharidusega isiku (seni oli ka võimalus valla- ja linnasekretärina töötada n-ö kutsetunnistuse alusel. Kes seadusemuudatuse jõustumisel juba töötab valla- ja linnasekretärina kutsetunnistuse alusel, saab senisel kohal jätkata).
- Täpsustatakse volikogu liikme õigust saada teavet ja kirjalikule küsimusele vastus valla- või linnavalitsuselt ja ametiasutustelt, kui see on vajalik volikogu liikme ülesannete täitmiseks. Lisatakse võimalus pikendada keerukamate päringute korral vastamise

tähtaega 10 tööpäevalt 20 tööpäevale. Samuti välistatakse volikogu liikmele vastamisel AvTS ja MSVSi kohaldamine.

- Täpsustatakse umbusaldamisega seotud protseduure. Kuna uut umbusaldust ei tohi algatada samale isikule kolme kuu jooksul samal põhjusel, seatakse selge kohustus, et algataja peab esitama umbusaldamise põhjused. Vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamise korral täidab valitsus oma ülesandeid uue valitsuse ametisse asumiseni. Kehtiva regulatsiooni täiendamine lahendab praktikas levinud problemaatika, võimaldades kuni uuele valitsusele volituste andmiseni tagasi astunud valitsusel oma ülesandeid edasi täita.
- Uus eraldi peatükk 3¹ „Valla ja linna asutused“ käsitleb valla ja linna ametiasutuste tegevust, et eristada neid paremini valitsusest kui volikogu poolt nimetatud kollegiaalsest juhtimisorganist.
- Uus eraldi peatükk 3² „Isikuandmete töötlemine“ sätestab KOV isikuandmete töötlemise nõuded, mis võimaldavad KOVil teha analüüse ja küsitlusi, mis võimaldavad KOVil töödelda isikuandmeid andmepõhise kohaliku poliitika kujundamise, sealhulgas arengudokumentide ja õigusaktide koostamise ja nende mõju hindamise, teenuste arendamise ja innovatsiooni edendamise eesmärgil.
- KOKSi lisatakse KOV vara heaperemeheliku kasutamise põhimõtte analoogselt riigivaraseadusega.
- Maakonna arengustrateegia tegevuskava kinnitamise võivad KOVid volitada maakonna koostööorganile. Praktikas võib nende tegevuskavade kinnitamine igas kohalikus volikogus olla liialt ajamahukas tegevus. Arengustrateegia ise kinnitatakse volikogude poolt, nagu seni.
- Seadusesse lisatakse võimalus lisaks osavalla- ja linnaosakogudele moodustada muid piirkondlikke esinduskogusid (nt kogukonnakogu, piirkonnakogu), mis põhimõtteliselt on osavallakoguga sarnases staatuses.
- Dupleerivaid volitusnorme (nt kus valla või linna põhimääruses ja muus KOV õigusaktis nõutakse samade õigussuhete reguleerimist) vähendatakse. Näiteks ei nõuta enam, et valla või linna põhimääruses oleks reguleeritud ka valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted. Edaspidi jäävad need KOKS § 37² lõike 1 alusel kehtestava korraga reguleerida.
- Vähendatakse küsimuste loetelu, pädevus- ja volitusnorme, mida tuleks valla või linna põhimääruses sätestada, asendades selle üldisema viitega, et küsimusi lahendatakse valla või linna, volikogu või valitsuse õigusaktiga. Näiteks ei ole KOKS § 42 lõike 1 punkti 4 järgi enam nõutav, et volikogu esimehele saaks seaduses sätestamata ülesandeid panna vaid valla või linna põhimäärusega. Põhimäärus asendatakse nimetatud sättes volikogu õigusaktiga.
- KOKS §-s 65¹ sätestatakse riiklik järelevalve volikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle. Omavalitsusüksusel on õigus teostada riiklikku järelevalvet § 22 lõike 1 punktides 36¹ ja 36² sätestatud eeskirjade ja punktis 36⁷ sätestatud nõuete ja korra täitmise üle.
- Senine KOLS tunnistatakse kehtetuks ja seaduse regulatsioon tuuakse õigusloome mahu vähendamiseks keskselt üle KOKSi, mis KOVide koostöö erinevaid mudeleid juba ka praegu reguleerib. Omavalitsusliitude regulatsioon viiakse üle KOKS uude 10¹. peatükki. Maakondlike omavalitsusliitude regulatsioon tuuakse üle oluliste muutusteta. Lihtsustatakse KOVide poolt ülesannete liidule volitamise regulatsiooni.
- Elamuseaduse muudatusega tunnistatakse kehtetuks selle § 8 punkt 2. Puudub vajadus munitsipaalomandis olevate eluruumide valdamist, kasutamist ja käsutamist eraldi elamuseaduses reguleerida, kuna see on kaetud eelnõuga kavandatava KOKS § 22 lõike 1 punkti 6 muudatusega, mis sätestab valla või linna vara valitsemise põhimõtete

kehtestamise ja § 34 lõike 2 volitusnormiga (valla või linna vara valitsemise alused ja korra kehtestab volikogu määrusega, milles võib volitada vara valitsemise täpsemate tingimuste ja menetlusnõuete kehtestamise valitsusele).

- HKTSi muudatusega lisatakse KOVile või KOKS § 6¹ lõikes 2 nimetatud maakondlikule koostööorganile riigi või KOV haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping erandite loetellu, mille sõlmimisel ei juhinduta riigihangete seaduses teenuste hankelingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast. KOV on avalik-õiguslik juriidiline isik, st moodustatud avalikes huvides. KOVide ega nende koostööorgani puhul ei ole neile haldusülesannete panekul põhjendatud nõuda riigihanke korraldamist ja konkureerimist erasektoriga.
- KOFSis tehakse muudatused seonduvalt KOKS § 22 lõikes 1 volikogu ainupädevuses olevate küsimuste üldisemaks muutmisega. Lisaks täpsustatakse COVID-19 haigust põhjustavast koroonaviirusest tingitud olukorras ja sellele järgneva perioodi netovõlakoomuse erireegli sõnastust (vastava muudatuse jaoks eraldi seaduseelnõu esitamine oleks liigne õigusloomeline koormus).
- NSis tehakse terminoloogiline muudatus, asendades mujal seadustes enam mitte kasutatava termini „eestkostetasutus“ viitega valla- ja linnavalitsusele, kelle kohustus on vajadusel täita eestkostja ülesandeid.
- VSAarS § 5 lõikes 1 tehakse terminoloogiline muudatus ja asendatakse väikesaare üldkogu KOV arengudokumentide kooskõlastamise õigus arvamuse andmisega, mis on olnud ka kehtiva seaduse mõte. VSAarS § 7 tekst muudetakse ning sättest kõrvaldatakse liigselt detailne regulatsioon. Saarelise osaga kohaliku omavalitsuse üksuse arengu kavandamise põhimõtted ühtlustatakse KOKS §-s 37 sätestatud valla- ja linna arengu kavandamise põhimõtetega.
- RTSis kõrvaldatakse õiguslik lünk ja sätestatakse, et Riigi Teataja neljandas osas avaldatakse ka valla- ja linnavalitsuse piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud. Muudatusega viiakse RTS kooskõlla HMS § 101 lõikega 4, mille kohaselt jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras, st avaldamisega Riigi Teatajas.

Omaette teemade ring seondub küsimustega, kuidas tõsta KOVides poliitilist kultuuri, et n-ö opositsiooni ei jäetaks volikogus ja erinevates muudes töövormides otsustamisest ja aruteludest kõrvale ning nende kaasamine oleks sisuline. Kõigi kohaliku omavalitsuse volikogus esindatud poliitiliste jõudude kaasamine kohaliku elu korraldamisse on vajalik demokraatia, otsuste kvaliteedi ja hea kohaliku omavalitsemise tagamiseks. Probleemid opositsiooni kaasamisega kohaliku omavalitsuse töös ei seisne enamasti seaduse normide ettekirjutustes või nende puudumises, vaid on pigem märk vajakajäämistest poliitilises kultuuris, kaasamise hea tahte puudumisest. Viimast seadustega oluliselt mõjutada ei anna, seetõttu on eelnõus ka püütud hoiduda sellele nn libedale teele minemisest ja ei ole eelnõuga lisatud täiendavaid regulatsioone nende küsimuste lahendamiseks. Siinkohal on asjakohasem küsimusi lahendada hea praktika soovitude andmisega, mitte riigipoolsete ettekirjutustega ja rangete kontrollimehhanismidega.

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus

Seaduseelnõule koostati 2020. a suvel eelnõude infosüsteemis kooskõlastusringil olnud väljatöötamiskavatsus²⁷ (edaspidi *VTK*), millele laekunud kooskõlastusmärkuste ja ettepanekutega on eelnõus arvestatud, kus need olid asjakohased.

²⁷ <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/836d2e37-628d-420f-92a5-0abb3927b9a1>.

Erinevalt VTKs kavandatust ei nähta eelnõuga ette muudatusi KOVide üle teostatavas haldusjärelevalves²⁸, kuna nende osas jõuti ministeeriumitega läbirääkimiste tulemusena kokkuleppele, et vastavad vajalikud muudatused kavandavad ministeeriumid asjakohases õigusloomemenetluses ise. Eelnõuga ei ole samuti ette nähtud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse kehtetuks tunnistamist (VTK p 9.3.6).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 9 paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse KOKSi, §-ga 2 muudetakse ESi, §-ga 3 HKTSi, §-ga 4 KOFSi, §-ga 5 NSi, §-ga 6 VSaarsi, §-ga 7 RTSi ja §-ga 8 tunnistatakse kehtetuks KOLS. Eelnõu § 9 sätestab seaduse jõustumise.

Eelnõu § 1 – KOKS muutmine

Eelnõu § 1 punktiga 1 nähakse ette KOKS § 1 lõike 1 sõnastuse muudatus, millega kohendatakse seaduse reguleerimisala. Reguleerimisala muudetakse paremini vastavaks seaduse tegelikule olemusele – reguleerida üldseadusena kohaliku omavalitsuse korralduse ja tegevuse üldiseid aluseid. Kehtiva seaduse järgi määrab KOKS kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega. PS § 160 järgi sätestab seadus kohalike omavalitsuste korralduse. Seaduse vältimatu osa ei ole KOVide korraldusele lisaks hõlmata selles ka KOVi täidetavaid valdkondlikke ülesandeid.

Eelnõuga sõnastatakse KOKSi reguleerimisala ümber nii – *seadus määrab kohaliku omavalitsuse pädevuse, vastutuse ja korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi omavalitsusüksus) suhted omavahel ja riigiorganitega*.

KOV täidetavad ülesanded on ajas muutuvad, ka seetõttu ei ole mõistlik püüda tekitada KOKSi ammendavat loetelu kõigist KOV täidetavatest ülesannetest. Isegi, kui KOKSis mainitakse loeteluna peamisi KOVi igapäevaselt täidetavaid ülesandeid, siis nende sisu ja ulatus tuleb sätestada nn valdkonnaseadustega. Seetõttu säilitame KOKS § 6 lõikes 1 seni seaduses sisaldunud valdkondlikud ülesanded, mille juurde lisatakse viide, et tegemist on vaid osaga KOVide täidetavatest ülesannetest ja nende täitmise alused ja ulatus tuleneb (valdkondlikust) seadusest²⁹.

Lisaks reguleeritakse eriseadustega ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi (KOVVS), finantsjuhtimist (KOFS), kohalike maksude määramist (KOMS ja MKS), haldus- ja asustusüksuste korraldust (ETHS), kohanime määramist (KNS) jne.

Küll aga nähakse eelnõuga (eelnõu § 1 p 14–18 muudatus) ette kohaliku omavalitsuse ülesannete piiritlemise üldised alused (KOKS § 6 muudatus), mida peab seadusloomes KOVile ülesannete panemisel arvestama.

Seaduse reguleerimisala täpsustamine on suunatud ka sellele, et KOKSi ei lisataks erinevate seadusemuudatustega sinna mitte sobivaid valdkondlikke KOV ülesandeid.

²⁸ Vt VTK punkt 9.3.2.

²⁹ Erisusena lisatakse, et kui seaduses ei ole nimetatud, mis on KOVile seadusega pandud ülesande täitmise üldine sisu ja pädevus, määrab KOV selle ise.

Seadusemuudatustega ei kujundata ümber omavalitsuse olemust ega lisata täidetavaid ülesandeid.

Lisaks täiendatakse KOKS § 1 lõiget 1 kohaliku omavalitsuse üksuse lühendiga – omavalitsusüksus – mida kasutatakse hiljem seaduse tekstis läbivalt. Selle lühendi eelistamist on soovitanud ka EKI, keda kaasati KOKSi ülevaatamisse, et teha ettepanekuid seaduse keeleliseks lihtsustamiseks. EKI on ühtlasi soovitanud mitte kasutada mitmeosalist terminit “vald ja linn”.

PS 14. peatükk kasutab üldmõistena terminit „kohalik omavalitsus“, pidades selle all silmas elanikule kõige lähemal asuvat avaliku võimu institutsiooni. Samas konkreetse valla või linna puhul kasutab PS § 155 lõige 1 sõnastust “Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.” Seega on välja pakutav seadusemuudatus kooskõlas PSis kasutatava terminoloogiaga.

Eelnõuga ei muudeta terminoloogiat neis KOKSi sätetes, kus räägitakse KOVist kui põhiseaduslikust institutsioonist „kohalik omavalitsus“, kuid konkreetsele vallale või linnale ehk kohaliku omavalitsuse üksusele viidates kasutatakse eelistatult terminit “omavalitsusüksus”. Kus on oluline aga rõhutada valla või linna eristamist, siis on teksti jäetud alles ka termin “vallad ja linnad”. Samuti on seda terminit eesliitena kasutatud valla- ja linnaelanike, valla- või linnavalitsusele (edaspidi ka *valitsus*), valla- või linnavolikogule (edaspidi ka *volikogu*), valla või linna ametiasutustele, hallatavatele asutustele, valla- ja linnasekretärile ning töötajatele ja ametnikele jt viidates.

Kuna tegemist on praktikas juba aastakümneid juurdunud ja laialt kasutatud terminitega, siis ei ole põhjendatud neid läbivalt muuta, välja arvatud lühendamine. Näiteks valla- ja linnavalitsuse asemel kasutatakse KOKSis edaspidi lühendit „valitsus”. Sellega ei tekitata õiguslikku segadust valla- või linnavalitsuse eristamisel Vabariigi Valitsusest, kuna viimasele viitamisel kasutatakse seaduses läbivalt väljakirjutust „Vabariigi Valitsus”.

Seaduseelnõu väljatöötamisel oli arutuse all ka küsimus, kas oleks võimalik valla- ja linnavalitsuse kui nn poliitilise kollegiaalorgani eristamine valla- või linnavalitsusest kui ametiasutusest. Need terminid on praktikas juba juurdunud ja uue termini kasutuselevõtt näiteks valitsuse kui kollegiaalorgani jaoks tähendaks tervikuna kõigi KOV ülesannete üle vaatamist kõigis seadustes. Taoline mahukas seadusemuudatus tõstaks oluliselt õigusloome mahtu ega oleks seetõttu samuti mõistlik.

Üldjuhul on normi eesmärgipäraselt tõlgendades võimalik aru saada, kas valitsusele antava ülesande puhul on seadusandja nõudnud mõne akti kehtestamist või hoopis menetluse läbi viimist. Kui seadusega on sõnastatud volitusnorm selliselt, et valitsusele antakse volitus kehtestada määrus või anda korraldus, on ilmselt tegemist valitsuse kui kollegiaalorgani pädevusega, millist ülesannet ei saa tema asemel täita KOV ametiasutus. Kui aga valitsusele antud ülesanne on olemuselt rakenduslik, eeldab näiteks haldusmenetluse läbiviimist, siis seda saab ilma täiendava valitsuse kui otsustusorgani volituseta täita KOV ametiasutus. Õigusselguse huvides lisatakse vastavad täpsustused ka KOKS uude § 31¹ sõnastusse.

Õigusloome regulatiivse koormuse vähendamiseks³⁰ ehk õigusloome vohamise vältimiseks ei hakata eelnõuga siiski muutma teisi KOVi tegevust ja ülesandeid puudutavaid seadusi, et

³⁰ Riigikogu 12.11.2020 otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ punkti 6 järgi on sihiks seatud, et aasta-aastalt väheneb õigusloome regulatiivne koormus tuntavalt. Selle saavutamiseks ei alгатata

terminoloogiat ühtlustada. Võimalik terminite erinev kasutus eri seadustes ei tähenda, et kehtivad regulatsioonid ei taga õigusselgust, millisest põhiseaduslikust institutsioonist või KOV organist selles räägitakse. Terminite ühtlustamiseks kõigis seadustes ei ole niivõrd tungivat vajadust, et see õigustaks massilisi muudatusi valdkondlikes seadustes.

Küll aga peaks ministriumid edaspidiste seadusemuudatuste käigus hindama, kas mõni seaduses KOVi pädevusse (mitte selgelt konkreetse KOV organi – volikogu või valitsuse) antud ülesanne on strateegiliselt oluline ja eeldab põhimõtteliste otsuste ja valikute tegemist. Sel juhul tuleks kaaluda seaduses volikogu määramist ülesande täitjaks.

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 4 muudetakse KOKS § 2 pealkirja ja täiendatakse seda paragrahvi lõikega 3, mis sätestab KOV (tegevuse) eesmärgi. Paragrahvi pealkirja lisatakse kohaliku omavalitsuse mõiste kõrvale „ja eesmärk“. Uus paragrahvi lõige 3 sõnastatakse järgmiselt: *Kohaliku omavalitsuse eesmärk on aidata kaasa oma elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele vastava elukeskkonna ning heaolu loomisele, tagada kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused oma elanikele, edendada kohalikku ettevõtluskeskkonda ning tugevdada piirkondlikku konkurentsivõimet nii riigiga tehtavas kui ka omavalitsusüksuste omavahelises koostöös.*

KOKSi eksperdikomisjon pakkus algselt välja, et KOV tegevuse eesmärgi võiks sätestada KOKS § 6 lõikes 1 senise KOVide valdkondlike ülesannete loetelu asemel, kuid lähtuvalt eelnõu kooskõlastusringil esitatud vastuväidetest muudatusele sellest loobuti.

Kuna KOV tegevuse eesmärgi sõnastamine aitab paremini mõtestada, milliste eesmärkide täitmist KOVilt lisaks seaduses ette nähtud ülesannete täitmisele oodatakse, siis on paslik lisada see KOKSi § 2.

Kuna KOVi olemuslik roll EKOHist ja PSist tulenevalt ongi kohalik omavalitsemine, arvestades kohalikke arenguvajadusi ja kohalike elanike huve, rõhutatakse see ka KOV tegevuse eesmärgina üle (sätestades, et KOV tegevuse eesmärk on kaasa aidata sellele, et luua elanikele kvaliteetne, turvaline ja nende vajadustele vastav elukeskkond), samuti KOV oluline roll elanikele avalike teenuste pakkumisel.

Normis täpsustatakse, et avalike teenuste pakkumisel tuleb tagada nii nende kvaliteet kui kättesaadavus elanikele. Hea elukeskkonna osana käsitletakse ka PlanS § 8 järgselt ruumiliselt head elukeskkonda (planeeringuga tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi). Kvaliteetse, turvalise ja elanike vajadustele vastava elukeskkonna kujundamine ei ole siiski vaid KOVi vastutus. Samamoodi peavad sellesse panustama elanikud ise ja riik.

Piirkondliku konkurentsivõime terminit seaduses ei avata. Tegemist on laialt kasutuses oleva terminiga. Seaduse tähenduses on piirkonna all mõistetud ühe või mitme kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi, samuti külade kogumit, linnaosa või linnaosade või kantide põhiskogumit, millel on ühtne keskus või sarnased sotsiaalmajanduslikud või kultuurilised tingimused. Piirkondade konkurentsivõime on piirkondade võime luua eeldusi jätkusuutlike

uusi eelnõusid kergekäeliselt. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkumisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest. Vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>.

töökohtade pakkumiseks, elujõuliste ettevõtjate tekkeks ning erainvesteeringute kaasamiseks, samuti võime luua eeldusi piirkonna elanike arvu säilitamiseks või kasvuks ja külastajate arvu suurendamiseks (KOVid koostöös riigi ja erasektoriga).

Eesmärgina on oluline rõhutada ka vajadust tõsta piirkondlikku konkurentsivõimet ehk kasutada kohalikku arengupotentsiaali maksimaalselt ära, võttes sh kohalikes arengukavades ja planeeringutes piirkondlikke huve arvesse. Oluline on teha koostööd teiste KOVidega, ootamata ära igakordset riigipoolset panustamist (näiteks erinevatest meetmetest toetuse saamist, ülesande muutmist KOVide kohustuslikuks koostöös täidetavaks ülesandeks). Paljude valdkondlike KOV ülesannete puhul on efektiivsem neid täita koostöös teiste KOVidega.

Eelnõu väljatöötamise käigus tegi Haridus- ja Teadusministeerium ettepaneku mõelda kontseptuaalselt läbi terminite „regioon“ ja „piirkond“ tähendus ja kasutus ning neid täpsustada. Eelnõuga ei omistata seni kasutuses olnud terminitele siiski uut tähendust ja see ei ole olnud ka eelnõu fookuses. Milliste riigi kohahaldusorganite kaudu ja millise territoriaalse jaotuse alusel riigihaldust korraldatakse ning KOV ülesandeid või KOVide ühiseid ülesandeid täidetakse, on valdkondlike poliitikate kujundamise küsimus. KOKS revisjon ei pea ega saagi neis küsimustes terviklahendusi pakkuda. KOKSis ei kasutata kordagi „regiooni“ terminit. Seletuskirjas on piirkonda ja regiooni mõeldud sünonüümidenä.

Eelnõuga ei lisata KOVidele konkreetseid ülesandeid, kuidas nad saavad kaasa aidata ettevõtluskeskkonna arendamisele (selgelt nõutakse vaid, et KOV arengukavas ja maakonna arengustrateegias peab ettevõtluskeskkonna arenguvajadusi KOVis hindama), kuid üldise tegevussuunana peaks olema KOVide huvi suunatud ka sellele, et tuua piirkonda suuremat maksutulud ja aidata kaasa oma territooriumi elanike tööhõivele. See aitab edendada KOV finantsautonoomiat, ehk soodustada maksutulude suuremat laekumist KOV eelarvesse.

KOV sisustab oma territooriumil ettevõtluse edendamiseks seonduvad tegevused seega ise. Näiteks võidakse seda teha läbi ettevõtlusnõustamise, infopäevade korraldamisega alustavatele ettevõtjatele, koostöös maakondliku arenduskeskusega, üürimajade ja infrastruktuuri rajamisega, investorteenusega jne. KOV peab järgima, et ta oma tegevusega ei seaks põhjendamatuid piiranguid ettevõtlustegevuseks ja halduskoormust ettevõtjatele.

Ettevõtlusteema KOKSis ära märkimine hõlbustab ka riigivaraseaduses sätestatud riigi maa omandamist KOVile ettevõtlustegevuseks.

Sättes rõhutatakse üle ka vajadus olla riigil ühtlasi KOVile heaks koostööpartneriks ja vastupidi. See hõlmab muu hulgas ka KOVide panustamist ja kaasamist õigusloomesse ning riigi strateegiliste arengusuundade kujundamisse.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täpsustatakse KOKS § 2 lõike 2 punkti 1 sõnastust, viies selle kooskõlla ETHSi sõnastusega. Sättesse lisatakse, et kohalik omavalitsus rajaneb (lisaks kehtivas seaduses sätestatud riigi haldusjaotusele) ka riigi haldusterritoriaalsel korraldusel.

ETHS § 2 lõike 1 järgi on Eesti territooriumi haldusjaotus Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Sama seaduse § 2¹ järgi on aga haldusterritoriaalne korraldus Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks. Haldusüksus on haldusjaotusel põhinev, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud nime, liigi ja piiridega üksus, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist. Vallad ja linnad on

seega ühtaegu osa riigi territooriumi haldusjaotusest, kuid konkreetseteks omavalitsusüksusteks (haldusüksusteks) jaotumist³¹ loetakse halduskorralduseks.

Eelnõu § 1 punktidega 5–7 tehakse sõnastuslikud muudatused KOKS §-s 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtetes. Seadusemuudatustega kavandatakse mõnevõrra korrastada ja kaasajastada kohaliku omavalitsuse toimimise peamisi aluspõhimõtteid. KOKS § 3 koondab neist mõningaid, kuid lisaks sisaldub mitmeid KOV tegevuse aluspõhimõtteid ka näiteks EKOHis³² (harta preambula kohaselt järgivad KOVid demokraatia põhimõtet ehk kodanike õigust osaleda ühiskonnaelus (kohaliku võimu teostamisel), KOVid peavad tagama tõhusa ja kodanikule lähedal seisva töökorralduse), PSis, mujal KOKSis (nt seadusemuudatustega KOKS §-s 34 sätestatav KOV vara heaperemeheliku valitsemise nõue).

KOKS § 3 sisaldab niisiis põhimõtteid, mida KOVid peavad kohalikus valitsemises järgima. Nende põhimõtetega korrespondeerub riigipoolne kohustus arvestada õigusloomes ja oma tegevuses KOVide enesekorraldusõiguse põhimõttega.

Seadusemuudatuste üldine eesmärk on anda KOVidele suurem vabadus sisemiste kohaliku elu küsimuste iseseisvaks otsustamiseks ja korraldamiseks ehk suurendada KOVide enesekorraldusõigust. Samuti on seadusemuudatuste eesmärk valla- või linnaelanike kaasamise tõhustamine kohalikus valitsemises.

PS § 154 lõige 1 sisaldab seadusereservatsiooni, mille järgi kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sõnaühendit „tegutsevad seaduste alusel“ tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Seadusereservatsioonist tuleneb, et riigivõimul on KOV enesekorraldusõiguse kasutamisse võimalik seadusega sekkuda ja KOV elemente konkretiseerida.

Kuna PS § 154 lõige 1 näeb KOV pädevuse piiranguna ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik KOV kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus (poliitiline vastutus, avaliku võimu tegevuse avalikkus ja läbipaistvus vm).³³ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud veebiväljaande (2020) (edaspidi *PS kommentaarid*) PS § 154 kommentaare.³⁴

Seadusandja peaks oma ettekirjutustega siiski sekkuma vaid seal, kus sekkumisel on põhjendatud eesmärk, see ei ole meelevaldne. Näiteks küsimuste puhul, mis puudutavad KOV välist korraldust, volikogu liikme passiivse valimisõiguse teostamist, valla- ja linnaelanike õiguste tagamist, mis peab olema seaduse ühetaolise kohaldamise ja isikute võrdse kohtlemise huvides seadusega määratletud. KOV sisemise töökorralduse reeglistiku üle otsustamine aga peaks olema KOVide enda otsustada vastavalt kohalikele oludele ja vajadustele. Näiteks ei peaks seadusandja ette kirjutama, milliseid ametiasutusi peavad KOVid moodustama, millised on nende tööorganid, milliseid võimu detsentraliseerimise mudeleid kasutada.

³¹ Vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/11112017001>.

³² Vt näiteks EKOH artikkel 4 lõiked 4–6: *Kohaliku omavalitsuse üksustele antud volitused on tavaliselt täieulatuslikud ja ainuõiguslikud. Ükski teine kesk- või piirkondlik haldusorgan ei tohi neid kahjustada ega piirata, välja arvatud seadusega ettenähtud korras. Kui kesk- või piirkondlik haldusorgan delegeerib volitused kohaliku omavalitsuse üksusele, peab viimasel olema õigus võimaluse piires kohandada nende rakendamist kohalikele oludele. Kohaliku omavalitsuse üksustega konsulteeritakse õigel ajal ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimisel ja otsustamisel nii palju kui võimalik.*

³³ Vt [RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07](#), p 29; [RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09](#), p 31.

³⁴ Vallo Olle jt: <https://pohiseadus.ee/sisu/3639>.

Mitmed senised kohtupraktikas KOVide enesekorraldust puudutavad põhimõtted ja toimumisreeglid lisatakse eelnõuga tehtavate muudatustega KOKSi. Näiteks KOKS § 6 kavandatud muudatused KOV ülesannete olemuse osas (piiritlemine riiklikeks ja omavalitsuslikeks ning esimeste puhul nõue sätestada seaduses, et tegemist on riiklike kohustustega, mida rahastatakse riigieelarvest), KOKS §-s 7 sätestatav KOV volikogu õigus seada oma õigusaktides põhjendatud juhul põhiõiguste piiranguid, mis oleksid kooskõlas teiste seadustega, kuid milleks ei pea seadusandja andma ette üksikasjalikku volitusnormi.

KOKS § 3 sisalduvatest põhimõtetest peavad nii KOV volikogu kui valitsus oma asutustega igapäevase tegevuse korraldamisel, aktide andmisel ja toimingute tegemisel juhinduma lisaks eelnõuga lisatavale KOKS § 2 lõikes 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse eesmärgile. Kui viimane sätestab üldised sihid ja suunised, mille saavutamise poole KOV peab oma tegevusega püüdlema, siis KOKS § 3 sõnastab universaalsed põhimõtted, millega KOV organid ja asutused oma igapäevases tegevuses peavad arvestama.

KOKSi revisjoni läbiviimiseks riigihalduse ministri moodustatud KOV valdkonna asjatundjatest koosnevas KOKS eksperdikomisjonis arutati, kas KOKS § 3 sõnastust tuleks mõne põhimõtte osas täiendada, kas mõni põhimõte on oma aktuaalsuse kaotanud või tuleks midagi veel seadusesse lisada. Kokkuvõtvalt leiti, et olemasolevad KOKS § 3 põhimõtted on jätkuvalt asjakohased, hõlmavad kõige olulisemat ja täiesti uusi põhimõtteid KOKSi lisama ei peaks. KOKS eksperdikomisjon pidas siiski vajalikuks teha sätetes üksikuid sõnastusmuudatusi.

KOKS § 3 punktis 2 jäetakse välja sõna „kohustuslik” igaühe seaduslike õiguste ja kohustuste tagamise juurest kui ebavajalik rõhutuse. Igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste tagamine on KOVile kui põhiõiguste adreessandile niigi imperatiivselt kohustuslik.

KOKS § 3 punktis 4 tehakse muudatus lähtuvalt EKI sõnastusettepanekust. Kehtiva seaduse sõnastus, mille järgi on valla- ja linnaelanikel õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel, on kohmakas. Kohaliku omavalitsuse teostamise termini puhul lisatakse sulgudes tekst, et edaspidi nimetatakse seda kohalikuks valitsemiseks ehk kohalikus valitsemises osalemiseks, mis annab osalusdemokraatia põhimõtet paremini edasi.

KOKS § 3 punktis 6 lisatakse tegevuse avalikkuse põhimõttele ka avatus, mis on KOKSis praegu mainitud KOV tegevuse avalikkusest laiema tähendusega. Kui tegevuse avalikkuse all võib kitsamas tähenduses mõista nt avaliku teabe seadusest ja muudest seadustest tulenevaid kohustusi teabe avalikustamisel, siis tegevuse avatus hõlmab endast kohustust tagada läbipaistev, aus ja kaasav valitsemine ehk lähtumine avatud valitsemise põhimõtetest.

Eeskujuna saab selleks võtta 2011. aastal alguse saanud rahvusvahelist initsiatiivi „Avatud valitsemise partnerlus“, millega Eesti riik ühines 2012. aastal³⁵.

Vabariigi Valitsus kinnitas 1. septembril 2022 „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2022–2024“.³⁶ Tegevuskavas nähakse ette ka avatud valitsemise põhimõtete juurutamine KOVides (riik korraldab nt avatud valitsemise töötube KOVidele). Samuti võetakse suund koosloomelise poliitikakujundamise oskuste ja kogukondade panuse suurendamisele KOVides (Siseministeeriumi eestvedamisel koostatakse koosloomelise

³⁵ <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>.

³⁶ Vt ka <https://riigikantselei.ee/media/1856/download>.

poliitikakujundamise arenguprogrammi, milles töötatakse välja kohalike elanike kaasamise mudel).

Avatud valitsemise põhimõtted on KOVides alles välja kujunemas. Kuigi ellu viiakse eri tegevusi, ei ole sageli avatud valitsemise põhimõtteid KOVide tegevustes läbivalt kehtestatud. Avatud valitsemise põhimõtete omaksvõtt annab KOVile selle tõelise sisu – võimu ei teostata elanike üle, vaid koos elanikega nende huvidest ja vajadustest lähtuvalt. See eeldab, et avalik võim ja kogukonnad tegutsevad partneritena.³⁷

Avatud valitsemise partnerluse algatus kohaliku demokraatia edendamiseks lähtub eeskätt järgmistest põhimõtetest, mida KOVid peaks oma tegevuses avatuse tagamiseks järgima:

- Tunnustada kohalike inimeste omaalgatuslikku ja vabatahtlikku osalemist oma paikkonna elu küsimuste arutamises ja lahendamises kui demokraatliku ühiskonnakorralduse olulist osa.
- Austada kõigi kodanike ja nende ühenduste põhimõttelist võrdsust osalemisele ja taotleda võimalikult laia isikute ringi kaasatust.
- Kujundada ühiselt ja järgida kogukonna ja kohaliku omavalitsuse partnerluses koostöö häid tavasid, lähtudes avatuse, usalduse, sallivuse, paindlikkuse ja teise poole eripära tunnustamise põhimõtetest.
- Austada partnerite erinevaid ja vastastikku täiendavaid rolle ning tunnustada üksteist ja volitatud esindajaid.
- Arvestada, et partnerlus kogukonnaliikmete ja KOV vahel võimaldab otstarbekat koostööd ning ülesannete jaotust avalike huvide paremaks järgimiseks ning tunnustamist, et hea koostööga käivad kaasas kohustused ja õigused.
- Teostada võimu läbipaistvalt ning parandada kohaliku võimu tegevust puudutava teabe kättesaadavust, kasutades selleks erinevaid teavitusviise. Avaldada teavet ettevalmistamisel olevate otsuste ja eelarvevahendite kasutamise kohta, teavitada aktiivselt elanikke neile huvipakkuvatest teemadest ning järk-järgult leida viise avatud andmete põhimõtete kasutamiseks kohalike andmekogude loomisel ja haldamisel.
- Algatada varakult dialoogi elanike ja kogukondadega neid puudutavate otsuste ettevalmistamiseks, leppides kokku suhtluskanalid ja arutelude vormi. Eelistada avatud protsesse, millega saavad huvilised liituda ning kasutada dialoogi ja osaluse võimaldamiseks uuenduslikke meetodeid, sealhulgas tehnoloogilisi võimalusi.
- Ergutada kohalikku algatust, toetades rahaliselt või muul viisil kodanikuettevõtmisi ja vabaühenduste võimekust. Eelarveraha suunata vabaühendustele selgetele põhimõtetele tuginedes ja läbipaistvalt.
- Koostöös kohaliku võimu ja vabaühendustega arendada avalikke teenuseid ja nende kasutajakeskset osutamist.
- Pöörata erilist tähelepanu noorte osaluse ja omaalgatuse ergutamisele, et kasvatada kogukonnatunnet ja arendada demokraatliku ühiselu harjumust.
- Võidelda korruptsiooniga, luues koostöös kogukonnaga tingimused selle ennetamiseks.
- Edendada kohalike elanike juurdepääsu internetile ja oskust seda turvaliselt kasutada enesearenguks, avalike teenuste tarbimiseks ja osalemiseks demokraatlikes protsessides.³⁸

Sealhulgas tähendab KOV tegevuse avatus, et KOV võiks kavandada selgeid tegevusi, kuidas elanikke informeerida vallas või linnas ettevalmistamisel olevate pikaajalise mõjuga otsustuste,

³⁷ Vt ka e-riigi Akadeemia ettepanekuid avatud valitsemiseks kohalikes omavalitsustes (Elva valla näitel): https://ega.ee/wp-content/uploads/2017/02/Ettepanekud-avatud-valitsemiseks-Elva-vallas_final.pdf.

³⁸ <http://www.avatudvalitsemine.ee/avpkov-platvorm/>.

sealhulgas strateegiate, planeeringute, tegevus- ja arengukavade väljatöötamise algatamisest, eelnõude kavandatavast menetluskäigust ja varasemalt vastu võetud seotud otsustustest ning kavandatavate otsustuste tagajärgedest ja mõjudest ning muudest olulistest küsimustest. Seda enne neis küsimustest vastavate lõplike otsuste tegemist. Teavitus võiks sisaldada ka informatsiooni, mil viisil on elanikel nende otsustuste ettevalmistamises võimalik osaleda. KOV peab võimaldama elanike sisulist kaasamist kohaliku elu küsimuste arutellu, kuna võrdväärse partnerina dialoogis osalemine eeldab elanike piisavat informeeritust plaanidest, nendes sisust ja seotud asjaoludest, võimalikest nii lühi- kui pikaajalistest mõjudest jms.

Näiteks nii Soomes kui Islandil on seaduse tasandil üheselt sätestatud, milliste küsimuste kohta peab elanikele vajaliku informatsiooni tagama (sh proaktiivselt enne otsuste vastuvõtmist KOV organite poolt), et elanikel oleks sisuliselt võimalik kohaliku omavalitsuse teostamises ja otsustusprotsessides kaasa rääkida ja arvamust avaldada. Näiteks Soome kohaliku omavalitsuse seaduse (Kuntalaki) § 29 („Kommunikatsioon“) kohaselt *tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse tegevusest teavitada elanikke, teenuste kasutajaid, organisatsioone ja teisi institutsioone. Omavalitsusüksus peab andma piisavalt teavet omavalitsusüksuse poolt korraldatud teenuste, majanduselu, omavalitsusüksuses ettevalmistamisel olevate küsimuste, nendega seotud plaanide, küsimuste menetlemise, tehtud otsuste ning otsuste tagajärgede ja mõjude kohta. Omavalitsusüksus on kohustatud teavitama, millisel viisil on otsuste ettevalmistamises võimalik osaleda ja mõjutada. Omavalitsusüksus on kohustatud hoolitsema selle eest, et institutsioonide menetlusse saadetud küsimuste ettevalmistamise kohta antakse pärast päevakorra valmimist üldise teavitamise seisukohalt olulist teavet avaliku veebi kaudu. /.../ Kommunikatsioonis tuleb kasutada selget ja hästi mõistetavat keelt ning arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse erinevate elanike gruppide vajadusi.*

Samuti on Islandi kohaliku omavalitsuse seaduses eraldi paragrahv, kus rõhuasetus teabe avaldamisel on samuti kavandatavatel otsustel, nende lühi- ja pikaajalistel mõjudel KOV teenustele, finantsidele, keskkonnale ja tegevuseesmärkidele ning volikogu kavandatavatel konsulteerimisvõimalustel nende osas.

Osa kohalikku elu puudutavate menetluste (planeeringud, arengukava, eelarve) puhul tuleneb informeerimine või kaasamine (nt avalike koosolekute pidamise kohustus, eelnõu avalik väljapanek vms) valdkonnaseadustest, nt planeerimisseadus, kohanimeseadus, KOFS, kuid KOV tegevuse avatusest ja elanike informeerimisest võiks juhinduda kõigi oluliste pikaajalise mõjuga/ strateegiliste kohalike otsuste kohta.

Avaliku teabe kättesaadavuse nõuded AvTSis ei kata kõiki elanike proaktiivse informeerimise kohustuse aspekte, mis on meie naaberriikides reguleeritud. Teavitamine eeldab KOV poolset aktiivsemat tegutsemist, kui vaid veebis kohustusliku avalikustatava info avaldamine, mis on kaetud AvTS nõuetega (proaktiivne informeerimine võib hõlmata ka muid kanaleid, nt kohalikku lehte, otsepostitusi elanikele, sotsiaalmeedia postitusi jne).

KOVide tegevust aitab avatumaks muuta ka eelnõuga lisanduv kohustus lisada volikogu ja valitsuse määrustele seletuskirjad, kus on vajalikke mõjusid hinnatud ning mis peavad olema piisavalt varakult avalikustatud.

Samuti tuleks KOVidel tagada, et vähemalt kõige olulisem info ja teadaanded oleks lihtsasse keelde panduna kättesaadavad kõigile isikutele. Elanike teavitamisel ja kaasamisel tuleb arvestada elanike vajadusi ning kasutada selget ja hästi mõistetavat keelt. Teavitamisel ja

kaasamisel tuleks arvestada kohalike erisustega (nt arvestada peamiste informatsiooni saamise kanalitega, elanike emakeelega, haridustasemega jms).

KOKS § 3 punkti 7 sõnastust muudetakse KOKS eksperdikomisjoni ettepanekul, asendades kehtiva seaduse sõnastuses avalike teenuste osutamise soodsaimatel tingimustel kvaliteetsete ja kättesaadavate avalike teenuste korraldamisega soodsaimatel tingimustel. Silmas on peetud elanike vaatest soodsamaid tingimusi, kus see on võimalik. Mõeldud ei ole vaid majanduslikult soodsaimat, odavamat teenust, vaid ka elanike ka teiste teenuse sihtrühmade jaoks kvaliteetseid ja kättesaadavaid teenuseid. See tähendab, et avalik teenus peab olema majanduslikult kättesaadav, mitte võimalikest odavaim. Avaliku teenuse osutamise põhieesmärgiks ei ole tulu saamine või selle osutamine võimalikult odavalt. Teenuse tagamine soodsaimatel tingimustel tähendab teenuse majanduslikku jõukohasust, võrdset kättesaadavust nii ruumiliselt kui näiteks ligipääsetavuse põhimõtteid järgides (näiteks nõuet, et teenuse osutamise koht oleks puudega inimesele füüsiliselt juurdepääsetav), kaasamis põhimõtete ja hea halduse tava järgimist, piirkondlike eripärade ja oludega arvestamist, vajadusel teatava kategooria isikutele soodustuste andmist (nt lasteaia kohatasu maksmisel on tavaline kui soodustusi arvestatakse laste arvu järgi). Avalike teenuste tagamine elanikele soodsaimatel tingimustel hõlmab endas lisaks teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamise nõudele ka teenusele ligipääsetavust. Ligipääsetavuse all on silmas peetud, et kõikidele on tagatud võrdsed võimalused ühiskonnaelust osa võtta. Ehk teenuste disainimisel tuleb eeskätt mõelda selle tarbijate huvidele ja kasutusmugavusele. See hõlmab ka teenuste digiligipääsetavust.

Antud põhimõtte hõlmab ka seda, et teenus on korraldatud soodsaimatel tingimustel keskkonnahoiu eesmärkidest lähtudes (säästlikult, kliimaeesmärke jälgides) ning innovaatsiliselt.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse KOKS § 4 sõnastust.

KOKS § 4 sõnastuses tehakse normitehniline muudatus, tuues sisse omavalitsusorganite nimetuse lühendid. Muudatuse kohaselt kasutatakse seaduse tekstis edaspidiselt *valla- ja linnavolikogu* asemel ühesõnalist terminit „volikogu” ning *valla- ja linnavalitsuse* asemel terminit „valitsus”. Kehtiv seadus räägib läbisegi ja ebajärjepidevalt nii liitsõnaga *valla- ja linnavolikogust* ning *valla- ja linnavalitsusest* kui ka lihtsalt volikogust ja valitsusest.

KOKS § 4 punktide 1 ja 2 kohta tegi „volikogu“ ja „valitsuse“ termini selgituse sõnastuse muutmise ettepaneku keelelise lihtsuse huvides EKI. Kehtiv sõnastus „esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt” ja „volikogu poolt moodustatav täitevorgan“ on liialt kantseliitlikud. Paragrahvi sõnastust lihtsustatakse, sõnastades selle nii: *Omavalitsusorganid on: 1) valla- või linnavolikogu (edaspidi volikogu) – omavalitsusüksuse esinduskogu, mille valivad valla või linna hääleõiguslikud elanikud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel; 2) valla- või linnavalitsus (edaspidi valitsus) – volikogu moodustatav täitevorgan.*

Eelnõu välja töötamisel kaaluti ka seniste terminite „kohaliku omavalitsuse võimuorgan/otsustusorgan” asendamist terminiga „omavalitsuse otsustuskogu”, „esindusorgani” asendamist „esinduskoguga” ja „täitevorgani” asendamist „täitevkoguga”, kuid need mõtted jäeti kõrvale, kuna olemuslikult ei muudeta eelnõu järgi KOV organite olemust ja taolised terminoloogilised muudatused KOKSis oleks eksitavad seni aastakümneid seaduses ja praktikas kasutatud terminite asemel. Taolised asendused ei teeniks õigusselgust ja neil ei ole ka praktilist vajadust.

Kui KOKSi terminoloogiat KOV organite osas oluliselt muuta, siis tähendaks see liialt suurt ja põhjendamatu õigusloome mahtu, kuna muuta tuleks ka arvukalt teisi valdkondlikke seadusi, mis puudutavad KOVide ja KOV organite pädevusi. Vaid KOKSis taoliste muudatuste tegemine ja valdkondlikes seadustes terminoloogia samaks jätmine tekitaks tarbetut segadust.

Eelnõu § 1 punktid 9–11 käsitlevad KOKS § 5 muutmist.

KOKS § 5 pealkirjas asendatakse sõnastus „panna peale koormisi“ sõnastusega „kehtestada koormisi“. Koormistega seonduvat reguleeritakse täpsemalt KOKS §-s 36. Igasuguse koormise ehk kohustuslike tööde tegemise nõude füüsilistele või juriidilistele isikutele KOV territooriumil kehtestatud heakorraeskirjade täitmiseks või üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks tuleb kehtestada volikogul määrusega. Seega koormise peale panemise asemel on pealkirjas kohasem rääkida koormise kehtestamisest.

KOKS § 5 lõikest 1 jäetakse välja viide sellele, et valla ja linna eelarve kujundamise aluseks on KOKS ning eelarve- ja maksuseadused. KOKS KOV eelarve kujundamise aluseid ei reguleeri. KOV eelarve kujunemise regulatsioonid nähakse ette riigieelarve seaduses (edaspidi *RES*) ja KOKSis, kohalike maksude kehtestamise regulatsioon KoMSis ja maksukorralduse seaduses (edaspidi *MKS*).

KOKS § 5 lõige 1 kordab PS § 157 sätestatud, mille järgi on kohalikul omavalitsusel iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus. PS sätestab ka, et kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. KOKS § 5 lõige 2 kordab seda PS sätet. Arvestades, et tegemist on KOKS üldsätetega, mis näevad KOV ülesehituse ja toimimise seisukohast ette olulisimad alused, säilitatakse viide KOV eelarve kujunemise, maksude ja koormiste kehtestamise õigusele.

KOKS § 5 täiendatakse lõikega 1¹. Sättesse tuuakse üle seni KOKS §-s 38 sisaldunud regulatsioon, mille kohaselt KOV eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise, täitmise ja avalikustamise ning aruandluse nõuded sätestatakse KOKSis. Sätte ümbertõstmise eesmärk on vältida eelarvet puudutavate sätete reguleerimist erinevates paragrahvides ja koondada sarnaseid õigussuhteid sisaldavad regulatsioonid võimalusel samasse paragrahvi.

KOKS § 5 lõikest 2 jäetakse analoogselt paragrahvi pealkirjaga välja sõnad „panna peale“ koormiste kehtestamise juures.

Eelnõu § 1 punktidega 12–19 nähakse ette KOKS § 6 muudatused.

KOKS § 6 lõike 1 muudatusega asendatakse senine KOV täidetavate nn põhi- või tuumikülesannete (KOVis igapäevaselt täidetavate ülesannete kataloog, mis koondab mõned peamised olemuselt omavalitsuslikud ülesanded) loetelu mitteammendava KOV ülesannete nimetamisega.

KOKS § 6 lõige 1 sõnastatakse ümber nii (lisandunud sõnastus alla joonitud): *Omaavalitsusüksuse ülesanneteks kohaliku elu korraldamisel on korraldada vallas või linnas ka sotsiaalhoolekannet, haridust, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Omaavalitsusüksusele täitmiseks pandud ülesannete üldine sisu ja pädevus kehtestatakse seadustes ning seaduste*

alusel antud õigusaktides. Kui seaduses ei ole nimetatud, mis on omavalitsusüksusele seadusega pandud ülesande täitmise üldine sisu ja pädevus, määrab omavalitsusüksus selle ise.

Akadeemilised eksperdid³⁹ on leidnud, et KOVi ülesannete loetelu peab KOKSis olema õigusselguse huvides pigem minimalistlik ja väärtuspõhine ning konkreetsed ülesanded tuleks sarnaselt Põhjamaade praktikaga sätestada valdkondlikes seadustes. Loobuda tuleks ülesannete jaotusest valdkonna- ja institutsioonipõhisteks. Seda ekspertide ettepanekut toetas ka KOKSi eksperdikomisjon. Algselt pakutigi eelnõus välja KOKS § 6 lõike 1 sõnastuse asendamine KOV tegevuse eesmärgi sätestava sõnastusega, kuid tulenevalt ministriumite ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu vastuseisust muudatusele sellest ettepanekust loobuti.

Eelnõuga pakutakse välja uus KOKS § 6 lõike 1 sõnastus, mis võrreldes kehtiva KOKSiga sisaldab selget viidet, et tegemist ei ole ammendava KOV ülesannete kataloogiga ning viitab, et KOVid korraldavad oma ülesandeid seadustega määratud alustel. See tähendab, et KOKS § 6 lõike 1 esimeses lauses nimetatud ja muudes seadustes KOVile täitmiseks antud KOV ülesannete täitmise üldine sisu, ulatus ja menetlus peavad olema määratud valdkondlikes seadustes. KOKS ei reguleeri KOV ülesannete täitmise täpsemat sisu ega ulatust ka praegu. KOV tegevuse eesmärgid on lisatud KOKS § 2 uude lõikesse 3.

Vastavalt PS §-le 154:

- KOVid tegelevad kohaliku elu küsimustega;
- Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.
- Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Kohustuslikkus tähendab seda, et seaduses sätestatakse teatava üldistusastmega ülesande täitmise viis, aeg ja koht (nt avaliku teenuse miinimumstandard), kui see on asjakohane ja sellega ei riivata ülemääraselt KOV enesekorraldusõigust.
- Lisaks seadusest tulenevatele omavalitsuslikele ülesannetele täidavad KOVid neid kohaliku elu ülesandeid, mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud, vaid mille KOVid võtavad vabatahtlikult enda täita (KOV vabatahtlikud ülesanded).

Ei ole mõistlik KOKSis ammendavalt üles lugeda erinevaid KOV kohustuslikult täidetavaid kohaliku elu ülesandeid, kuna:

- 1) see loetelu ei ole ega saa olla ammendav;
- 2) KOVide ülesanded on ajas muutuvad;
- 3) kehtiv KOKS dubleerib niigi ebavajalikult valdkondlikes seadustes sätestatud ülesandeid. Valdkondlikus seaduses sätestatud ülesanne on KOVile täitmiseks kohustuslik nagunii. KOKSis selle ära mainimine ei muuda ülesannet rohkem kohustuslikuks ega olulisemaks;
- 4) KOKS ei sätesta ka praegu, mida täpsemalt KOV ühe või teise valdkondliku ülesande all tegema peab, st ülesande täpsem sisu ja kord tuleb nagunii valdkondlikest seadustest.

³⁹ Mikk Lõhmus, Kersten Kattai, Sulev Mäeltsemees, Georg Sootla, Rivo Noorkõiv, Veiko Sepp, Vallo Olle (2020), Akadeemiliste ekspertide arutelu KOV aluskorralduslike probleemide ja nende lahenduste üle. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/media/10981/download>.

KOKS § 6 lõike 1 täiendamine lausetega 2 ja 3 on vajalik, et rõhutada üle, et KOKS ei ole seaduseks, kus reguleerida KOVide täidetavate ülesannete sisu. Sätte täienduste järgi tuleb KOVile täitmiseks pandud ülesannete üldine sisu ja pädevus kehtestada seadustes ning seaduste alusel antud õigusaktides. Kui seaduses ei ole nimetatud, mis on omavalitsusüksusele seadusega pandud ülesande täitmise üldine sisu ja pädevus, määrab omavalitsusüksus selle (enesekorraldusõiguse alusel) ise⁴⁰.

PS § 154 lõike 2 järgi võib (riik) KOVile panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Riik saab seadusega KOVile pandud ülesande täitmise korda ja täpsemat sisu reguleerida Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega. Viimase osas peaks olema siiski ettevaatlik, et KOVile ei antaks määrusega sisuliselt uusi ülesandeid.

Kui seadusandja ei ole näinud ette ülesande täitmiseks kohustuslikke regulatsioone, saab KOV ise sisustada ülesande täitmise sisu. Loomulikult peaks siis arvestama ka riiklikest arengukavadest ja strateegiatest tulenevate suunistega või riigi poolsete juhistega. Sätete sõnastamisel on muuhulgas juhitud EKOH artikli 4 lõigete 2 ja 5 sõnastusest, mille järgi on KOVidel täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele haldusorganile. Harta järgi tuleb juhul, kui kesk- või piirkondlik haldusorgan delegeerib volitused KOVile, säilitada KOVile võimalus kohandada nende rakendamist kohalikele oludele.

KOKS § 6 lõike 1 uued laused 2 ja 3 on ka kooskõlas KOKS § 6 lõikega 3¹, mille kohaselt peab seadusega KOVile pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel KOVile üldjuhul jätma enesekorraldusõiguse ise määrata ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra.

KOKSi ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTKle antud tagasisides leidsid ministriumid, et KOKS § 6 lõikes 1 nn KOV tuumikülesannete loetelust loobumise tagajärjena kardetakse õigusselguse kadumist ülesannete jaotuses riiklikeks ja omavalitsuslikeks ning teenuste osutamise kvaliteedi halvenemist. Ministriumid on ka avaldanud muret, et kui KOKS § 6 ülesannete loetelu enam ei ole, siis kaob KOVidel orientiir, mida valdkondlikes seadustes hajusalt sätestatud ülesannetega peale hakata, mis nõudeid minimaalselt täita. KOVide mured on aga rohkem seotud sellega, et kui KOKS § 6 lõige 1 enam KOV korraldatavaid ülesandeid ei nimeta, mis piiritleb üldiselt ära KOVide peamised ülesanded, siis hakatakse praktikas riigi poolt mistahes ülesandeid KOVidele täitmiseks andma.

Tuleb siiski arvestada asjaoluga, et KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 ei paku ka kehtival kujul ammendavat kataloogi KOV olemuselt omavalitsuslikest ülesannetest ega täpsusta, mida ühe või teise valdkondliku ülesande raames KOV tegema peaks ehk ei sätesta avalike teenuste miinimumstandardeid. Täpsem teenuse pakkumise kord tuleb ka kehtivate seaduste järgi valdkondlikust seadusest. Ministriumidel on võimalik valdkondlikes seadustes ja nende rakendamise soovituslikes juhendites täpsustada, mis ühe või teise valdkondliku ülesande raames KOVidel täita tuleb. Suurem roll peab edaspidi olemagi riigi poolt ülesannete täitmiseks soovitude andmisel KOVidele ja parimate praktikate vahendamine KOVide nõustamistegevuse ja järelevalve raames.

Samuti ei saa tekkida segadust KOV ülesannete olemuse osas. Senise kohtupraktika kohaselt peab seadusandja seaduses selgelt sätestama, kui KOV täidab olemuselt riiklikku ülesannet.⁴¹

⁴⁰ Vaid KOVide täidetavate riiklike ülesannete puhul saab seaduses sätestada ülesande sisu ja korra üldjuhul nii, et KOVile ei jää õigust otsustada ülesannete täpsema sisu ja menetluse üle.

⁴¹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

Ehk senikaua kui seadusandja või Riigikohus ei ole lugenud ülesannet KOV täidetavaks riiklikuks kohustuseks/ülesandeks, kehtib eeldus, et tegemist on KOV täidetava olemuselt omavalitsusliku ülesandega.

KOKSi muutmise VTK mõned kooskõlastajad soovisid lähtuvalt organisatsiooni vastutusvaldkonnast KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 kohaliku omavalitsuse ülesannete loetelu täiendada. Siseministeerium näiteks soovis lisada KOV ülesannetele ennetustegevuse ja kriisireguleerimise ülesanded, Sotsiaalministeerium soolise võrdõiguslikkuse, Kultuuriministeerium lõimumisalased ülesanded, Haridus- ja Teadusministeerium noorsootöökeskuste rajamise⁴². KOKS eksperdikomisjon ega Regionaal- ja Põllumajandusministeerium KOKS § 6 lõike 1 ülesannete loetelu täiendamist ei toeta (välja arvatud hariduse korraldamisega seonduv ülesanne, mis läbi haridusasutuste ülalpidamise kohustuse sisaldub kehtiva KOKSi § 6 lõikes 2). Samamoodi tehti ka eelnõu uue kooskõlastusringi käigus ministeeriumite poolt täiendavaid ettepanekuid KOKS § 6 lõike 1 loetelu täiendamiseks. Haridus- ja Teadusministeerium esitas ettepaneku tuua KOKS § 6 lõikes 1 välja kas hariduse laiem tähendus (haridusliigid, sh huviharidus) või lisada noorsootöö kõrvale huviharidus. Kliimaministeerium soovis lisada omavalitsusüksuse ülesandeks kohaliku elu korraldamisel mh korraldada vallas või linnas kliimamuutuste leevendamist ja nendega kohanemist. Kultuuriministeerium rahvaraamatukogu ülesannete täitmist kohaliku omavalitsuse kohalikuks kohustuseks.

KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 on ajalooliselt selliselt kujunenud, et neid peetakse KOV n-ö tuumikülesanneteks, mida tuleb KOVidel igapäevaselt täita. Samas ei ole seadustes ega ka kohtupraktikas sisustatud, mida saab mõelda KOV tuumik- või põhiülesannetena ja mida see seadusandjalt nõuab õigusloomes. Praktikas on tekitanud küsimusi, kas KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ülesanded on tähtsamad, kui muudes seadustes sätestatud KOV ülesanded. KOVidele on antud erinevate seadustega sadu ülesandeid. Seadustes sätestatud kohustusi peavad normi adreessadina KOVid täitma hoolimata sellest, kas ülesande allikaks on KOKS või mõni muu seadus. On mõeldamatu hakata kõiki neid KOKSis üle sätestama. KOKS § 6 lõike 1 ülesannete loetelu kujunemine on olnud juhuslik, mitte põhjalikult kaalutletud valik. Samuti ei saa KOKS § 6 lõiget 1 tõlgendada selliselt, et vaid need ülesanded on olemuselt omavalitsuslikud ja ülejäänud seadustest tulenevate ülesannete puhul on ülesande olemus n-ö lahtine. KOV ülesande olemus tuleneb ülesande enda sisust. Kui seadusandja ei ole ülesannet asjakohases seaduses riiklikuks nimetanud, siis kehtib eeldus, et tegemist on olemuselt omavalitsusliku ülesandega.

Tõlgendus, et osad, KOKSis ära nimetatud omavalitsuslikud ülesanded on teistest olulisemad, võib tuua kaasa olukorra, kus teistes seadustes sätestatud, aga KOKSis nimetamata ülesanded võivad jääda hoopis täitmata. Seetõttu on korrektne ka eelnõuga lisada KOKS § 6 lõikesse 1 indikatsioon, et tegemist on mitteammendava KOV ülesannete loeteluga ehk KOV täidab muu hulgas KOKSis sätestatud ülesandeid.

Kehtiva KOKSi sõnastus ei anna suuremat garantiid, et KOVid kõiki KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud ülesandeid erilise hoolsuskohustusega täidaksid. Valdkondlikud ministeeriumid on KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 KOV ülesannete ära märkimata jätmise osas siiski väljendanud võimalikku riski, et KOV ei saa sel juhul terviklikumat ülevaadet, mis valdkondades on vaja tingimata ülesandeid täita. Valdkondlikes seadustes on hajusalt räägitud küll KOV erinevatest ülesannetest, kuid KOKS annab n-ö kontsentraadi, mis küsimused peavad olema kõrgendatud tähelepanu all. Nagu eelpool öeldud, siis selguse, mis ülesandeid ühes või teises valdkonnas

⁴² <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#valjatootamiskavatsu>

KOVidelt seadustega või standardite ja arengukavadega nõutakse, saab anda iga valdkondlik ministeerium ka omapoolsete KOVidele sihitud soovituslike juhendite ja koolitustega.

Alljärgnev ülevaatlik tabel annab üldise ülevaate KOVide täidetavatest peamistest ülesannetest, sisaldades muuhulgas ka KOV vabatahtlikult täidetavaid ja riiklikke ülesandeid, kuid ka see loetelu ei ole lõplik. Neid kõiki ülesandeid KOKSis ära nimetada on ebamõistlik.

Tabel 1. KOVi ülesanded

Haridus	Noorsootöö ja huviharidus	Kultuur ja sport
- alusharidus ja lastehoid; - põhiharidus; - üldkeskharidus^ü; - hariduslikud tugiteenused (tugispetsialistide kättesaadavus) - hariduse abiteenused (koolilõuna, õömaja, koolitransport); - kutseharidus^R; - koolikohustuse täitmise järelevalve; - täiskasvanute haridus.^v	- huviharidus ja huvitegevus; - noorsootöö; - sh noorte osaluskogud; - noortelaagrid.	- rahvaraamatukogud/ IT punktid; - kultuuritöö, kultuurimajad/ rahvamajad; - muuseumid; - kultuuri- ja vabaaja ürituste toetamine; - kultuuriseltside toetamine; - sporditöö, sh sporditegevuse toetamine ja spordirajatiste ning -hoonete ülalpidamine.
Majandus	Kommunaalmajandus	Keskkonnakaitse
- teede ja tänavate korrashoid ja ehitus; - liikluskorraldus; - üldplaneeringu kehtestamine; - detailplaneeringute kehtestamine; - arengu kavandamine; - ehitamisega seotud lubade väljastamine; - maakorralduse toimingud; - aadressiandmete väljastamine; - maamaksu arvestamine; - kaugkütte piirkondades soojavarustuse kättesaadavuse tagamine ja arendamine; - ühistranspordi korraldus (valla- ja linnasisesed liinid), ühistranspordikeskustes osalemine, sh nõudetransport; - KOVile kuuluvate sadamate haldamine; - saarevahi teenus püsisustusega väikesaartel; - ettevõtluskeskkonna edendamine (sh turism).^v	- tänavavalgustus; - munitsipaal-elamispindade haldamine; - elamumajandus (nt tühjade korteritega tegelemine); - ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni teenuste kättesaadavuse tagamine ja arendamine; - sademevee ärajuhtimine.	- korraldatud jäätmevedu; - jäätmete liigiti kogumine; - avalike prügimahutite tagamine; - heakord, haljastus, parkide korrastamine, kalmistud; - vaba aja veetmise kohtade rajamine, avalike randade korrashoid; - müra ja õhusaaste vähendamine; - hulkuvate loomadega tegelemine.
Tervishoid	Sotsiaalhoolekanne	Valdkondi läbivad ülesanded
- terviseedendus (liikluse, tule, narko, alko, ebatervisliku toitumise jne kahjude ennetamine);	- sotsiaalnõustamine; - abivajaduse hindamine ja abimeetmete määramine;	- elukoha registreerimine; - sündide registreerimine^R - perekonnaseisutoimingud, sh sünd (MK KOV)^R;

- esmatasandi tervisekeskuste ruumide haldamine ^V .	- KOV sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine; - toimetulekutoetuse määramine ja maksmine^R; - lastekaitse; - koduteenus; - turvakoduteenus; - väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus; - tugiisikuteenus; - täisealise isiku hooldus; - isikliku abistaja teenus; - varjupaigateenus; - sotsiaaltransporditeenus; - eluruumi tagamise teenus; - vältimatu sotsiaalabi teenus; - võlanõustamise teenus; - lastehoiuteenus; - asendushooldusteenus; - järelhooldusteenus; - KOV omandis olevate sotsiaalhoolekandetasutuste ülalpidamine.	- isikukoodi moodustamine^R; - õigustatud huvi alusel rahvastikuregistri andmete väljastamise otsustamine^R; - tugiteenused (finants, personal, õigus, dokumendihaldus, IT); - KOV mainekujundus ja tegevuse avalikkus; - KOVide omavaheline koostöö, väliskoostöö; - kriisideks valmisolek^Ü; - koostöö kodanikuühiskonnaga; - sisekontrollisüsteem; - inimvara (oskuste ja teadmiste) arendamine.
--	--	---

R – Riiklik ülesanne

V – Vabatahtlik ülesanne

Ü – KOV-riigi ühiselt täidetav (jagatud) ülesanne

Olukord, kus valdkonnaseaduses KOV ülesannete täpsustamisel on mõnedel juhtudel peetud vajalikuks teha muudatus ka KOKSis, millega dubleerivalt lisatakse valdkondlik ülesanne või antakse KOV organitele juba eriseaduses sätestatud pädevusi, tekitab ebavajaliku õigusloome vohamise, kuna ülesande muutmisel tuleks muuta igakordselt ka KOKSi. Seetõttu oleks parem, kui KOKS üldse ei sisaldaks loetelu KOV valdkondlikest ülesannetest või oleks see loetelu võimalikult lühike.

Kõik seaduses sätestatud ülesanded on KOVile täitmiseks kohustuslikud, hoolimata sellest, kas ülesanne on leidnud samal ajal ära märkimist ka KOKSis. Sama ülesande KOKSis üle kinnitamine ei anna selle ülesande täitmise kohustuslikkusele suuremat õigusjõudu. Samuti ei tähenda konkreetse kohaliku elu ülesande nimetamata jätmine KOKSis seda, et selle ülesandega ei tuleks justkui KOVis tegeleda ega selleks eelarvevahendeid kavandada. Kuna ministriumid ja üleriigiline omavalitsusliit nägid aga KOKS § 6 lõikes 1 valdkondlike ülesannete loetelust loobumise juures suuremaid riske, siis ei ole konsensust minna KOKSis üle puhtalt KOV tegevuse eesmärgi kirjeldavale regulatsioonile.

KOKS peab samuti andma paindlikkuse, sätestades võimalused osutada teenuseid KOVil nii ise kui osutada neid koostöös teis(t)e KOVi(de)ga või teenusepakkujatega, sealhulgas andma võimaluse osutada teenuseid ka väljaspool konkreetse KOV halduspiire.⁴³

Valdkondlikud ülesanded

⁴³ Mikk Lõhmus, Kersten Kattai, Sulev Mäeltsemees, Georg Sootla, Rivo Noorkõiv, Veiko Sepp, Vallo Olle "Akadeemiliste ekspertide arutelu KOV aluskorralduslike probleemide ja nende lahenduste üle". Vt: <https://www.agri.ee/media/10981/download>.

Valdkondlikes seadustes on reguleeritud KOVide kohustust korraldada vallas või linnas sotsiaalhoolekannet, sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaallabi andmist, eakate hoolekannet (nt SHS, mis KOKS sätestatud KOV ülesanded ära nimetab), haridust (näiteks KELS, PGS, HaS, Huviks), spordi- ja noorsootööd (SpS, NTS), elamu- ja kommunaalmajandust (ES), veevarustust ja kanalisatsiooni (ÜVVKS, HOS), jäätmehooldust (JäätS), ruumilist planeerimist (PlanS), valla- või linnasisest ühistransporti (ÜTS), kultuuritööd (nt MuKS, RaRS) ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu (EhS).

Kehtiv KOKS § 6 lõige 1 kohustab KOVe korraldama muuhulgas sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaallabi andmist, eakate hoolekannet, sisulisemalt KOKSis ülesande täitmise sisu ja mahtu avamata. Täpsem regulatsioon, mida KOV nende ülesannete raames peab korraldama, on toodud valdkondlikus seaduses ehk sotsiaalhoolekande seaduses (SHS). SHS § 4 punkti 1 järgi on sotsiaalhoolekanne sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaallabi ja muu abi andmise või määramisega seotud toimingute süsteem, mille eesmärk on toetada inimese iseseisvat toimetulekut ja töötamist ning aktiivset osalust ühiskonnaelus, ennetades sealjuures sotsiaalsete probleemide tekkimist või süvenemist üksikisiku, perekonna ja ühiskonna tasandil. SHS loetleb ka KOV üldised kohustused sotsiaalhoolekande korraldamisel §-s 5. Kuna kõik nimetatud ülesanded on võimalik paigutada koondnimetuse alla „sotsiaalhoolekande korraldamine“, kasutatakse KOKS § 6 lõikes 1 seda terminit ja jäetakse sellest välja senine detailsem loetelu.

Hariduse korraldamise all on eelnõus silmas peetud KOV tasandi vastutust alus-, põhi- ja keskkhariduse õppevõimaluste tagamisel, mille täitmise ulatus tuleneb valdkondlikest seadustest. Hariduse ja noorsootöö korraldamise terminid katavad ära ka huvihariduse ja -tegevuse. Huvitegevus on abstraktne termin, mis peaks olema hariduse korraldamise üks osa või noorsootöö üks vorm olenemata, kas seda viiakse läbi haridusasutuses või väljaspool seda. Iseenesest on tegemist õppekavavälise tegevusega. Eraldi KOV vastutusel olevate haridusliikide, sh huvihariduse sätestamine KOKSis on ebavajalik, kuna valdkondlikud seadused juba määratlevad KOVi vastutusala haridusvaldkonnas.

KOKSi muudatustega ei ole kavas kehtivas KOKSis sisalduvat elamu- ja kommunaalmajanduse terminit muuta. Praktikas on uuritud, mida need mõisted KOV vastutuse mõttes tähendavad. Tegemist on määratlemata ja olemuselt hästi laia tähendusega mõistetega. Kommunaalmajandus hõlmab nii KOV vastutusel olevana KOV taristu toimimist, nt kaugküttevõrku, ühisveevärki ja kanalisatsiooni, reovee käitlust, teede ja tänavate hooldust, heakorda jne.

Elamumajanduse all⁴⁴ peetakse silmas sh elamupiirkondade planeerimist, tühjenevate eluruumidega seonduvate probleemide lahendamist, üürielamute rajamist, KOV kehtestatud munitsipaalomandis olevate eluruumide valdamist, kasutamist ja käsutamist (valla või linna vara valitsemise põhimõtted) ning eluruumi või selle kasutusõigust mitteomavate, samuti elamistingimuste parandamisel abi vajavate isikute arvestuse korra kehtestamist⁴⁵. KOV peab pöörama tähelepanu sellele, kas kõigil tema haldusterritooriumil elavatel isikutel on eluase kättesaadav, kas eluruumid on tänapäevaste energia- ja ohutusnõuete kohased.

⁴⁴ Elamumajanduse kohta koostatud analüüsid ja uuringud on kättesaadavad Kliimaministeeriumi veebilehel:

<https://kliimaministeerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/ehituse-ja-elamumajanduse-analuusid-ja-uuringud#elamumajandus>. KOVidele on jagatud elamumajanduse korraldamisel nt järgmise analüüsiga mitmeid

soovitusi: <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Soovitused%20kohalikele%20omavalitsustele%20elamumajanduse%20korraldamiseks%20%282018%29.pdf>

⁴⁵ Vt ka elamuseaduse § 8.

KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud termin „kultuuritöö“ on samuti laia tähendusega ning hõlmab endas KOV pädevuses olevana ka näiteks rahvaraamatukogu ülesannete täitmist.

Samuti ei ole põhjendatud KOKS § 6 lõike 1 täiendamine selles praegu nimetamata valdkondadega. Näiteks puudub vajadus ja arusaadav põhjendus lisada KOKSi dubleerivalt eelnõu koostamise ajal väljatöötamisel oleva kliimaseaduse eelnõuga KOVidele kavandatavad ülesanded kliimamuutuste leevendamisel ja nendega kohanemisel või kliimapoliitika eesmärgid. Nimetatud ülesanded peaks vahetult tulenema kliimaseadusest.

KOKS eksperdikomisjon ja Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei toeta uute KOV täidetavate ülesannete lisandumist KOKS § 6 lõikesse 1 ega seaduse täiendamist universaalsete põhimõtetega, mis kohalduvad nii KOVile kui riigitasandile. Näiteks lõimumisalased tegevused ei ole vaid KOVi olemuslikud ülesanded, tegemist on riigi ja KOVi segapädevuses olevate ülesannetega, mis pealegi puudutab mitmeid erinevaid juba seadustes sätestatud eri ministeeriumite valdkondi (vältimatu abi pakkumine, hariduse korraldamine). Samamoodi ei oleks otstarbekas KOV täidetava ülesandena nimetada KOKSis võrdset kohtlemist ja soolist võrdõiguslikkust, mille kohased universaalsed põhimõtted ja ülesanded sisalduvad juba võrdse kohtlemise seaduses ja PSis. Samuti oleks ebamõistlik hakata reguleerima KOKSis ennetustegevusi. See tähendab, et tegemist ei ole vaid KOV valdkonda puudutava küsimusega, vaid universaalsete kohustustega, mida tuleb järgida nii riigil, KOVidel, haridusasutustel, erasektoril (tööandja rollis) jne.

Algselt pakuti eelnõus välja KOKS § 6 lõike 1 KOV n-ö tuumikülesannete loetelu asendamine KOV tegevuse eesmärgiga. Eelnõu väljatöötamisel leidsid osad ministeeriumid ja ELVL, et selle asemel, et KOKS § 6 lõike 1 KOV ülesannete loetelu asendada KOV tegevuse eesmärgiga, võiks kasutada alternatiivset sõnastust, mis annab KOV täidetavatest nn tuumik/põhiülesannetest mitteammendava loetelu. Samuti osundatakse sel juhul KOKS § 6 lõikes 1 sellele, et KOV põhiülesandeid täidetakse seadustega määratud alustel ja ulatuses. Ehk KOKS § 6 lõike 1 sõnastus jääks sel juhul üldiseks ja ülesannete täitmise täpsem sisu määrataks valdkondlikus seaduses (nagu on ka kehtiva seaduse loogika). Eelnõus on selle ettepanekuga arvestatud. KOV tegevuse eesmärk lisatakse seetõttu eelnõuga KOKS § 2 lõikesse 3.

Paraku on KOKS § 6 lõike 1 KOV ülesannete mitteammendava loetelu puhul jätkuvalt üleval küsimus, miks on need ülesanded eriliselt esile tõstetud ja jätkuvad vaidlused KOKS § 6 uute ülesannete lisandumise osas. Samuti tekitab see sarnaselt kehtivale seadusele küsimusi, kas need KOKSis nimetatud ülesanded on olulisemad kui mujal seadustes sätestatud KOV ülesanded, mida KOKS ei maini ja kas KOKSis nimetatud ülesandeid peaks täitma suurema hoolsuskohustusega. KOKS § 6 lõike 1 ei sisalda kehtival kujul ka loetelu ülesannetest, mille täitmine on riigis n-ö aegade lõpuni võimalik vaid KOVide kaudu. Eelduslikult siiski trend KOV ülesandeid riigi täitmisele tsentraliseerida on pärast 2017. a haldusreformi järel võimekamaks muutunud KOVide tõttu peatunud. Pigem senisest enam ülesandeid detsentraliseeritakse ehk antakse riigilt KOVidele perspektiivis üle. See omakorda nõuab ka edasisi vastavaid seadusemuudatusi valdkondlikes seadustes. Eelduslikult KOKS § 6 lõike 1 KOV ülesannete loetelu täiendamine saab tulevikus olema suur erand ja valdavalt ikkagi kavandatakse kõik uued KOV valdkondlikud ülesanded anda vaid eriseaduste regulatsioonidega.

KOKS § 6 lõike 2 tunnistatakse kehtetuks.

KOKS § 6 lõige 2 sätestab KOV kohustuse pidada ülal tema omandis olevaid asutusi, mille kaudu täidetakse KOV ülesandeid. Seaduse sõnastus on eksitav, kuna nimetatud ülesannete täitmine on KOVile valdkondlikest seadustest tulenevalt küll kohustuslik, kuid millise asutuse kaudu neid ülesandeid täidetakse, on sisemise korralduse küsimus. KOV võib ülesande täitmiseks rentida nt ruume või tellida teenuse pakkumise sisse teiselt KOVilt või erasektorilt. KOV ülesande täitmist ja rahastamist ei saa seada sõltuvusse sellest, kas asutus, mille kaudu ülesannet täidetakse, on KOV omandis või mitte.

Kui KOKSist jäetakse välja KOVide ülesanne pidada ülal koolieelseid lasteasutusi, põhikooli, gümnaasiume ja huvikooli, raamatukogusid, rahvamajasid, muuseume, spordibaase, turva- ja hooldekodusid, tervishoiuasutusi ning teisi kohalikke asutusi (mitteammendav loetelu), juhul kui need on KOV omandis, siis ei muuda see valdkondlikes seadustes vastavaid KOV ülesandeid määravaid sätteid vähem mõjukaks. KOVi ülesandeks jääb jätkuvalt nt alus- põhi- ja üldkeskhariduse ning huvihariduse ja -tegevuse korraldamine ja selleks piisaval arvul haridusasutuste pidamine, hoolekandeteenuste osutamine, raamatukogude pidamine jne. Nende ülesannete ja selle täitmise vastutavate institutsioonide muutmine oleks ka edaspidi võimalik vaid valdkondlike seaduste muutmisega.

KOVile on EKOHi ja PSiga tagatud õigus täita mistahes kohaliku iseloomuga ülesandeid (kui seadus ei näe ette teisiti) ja võtta endale kohalikest huvidest ja vajadustest ning EKOH artikli 4 lõike 3 subsidiaarsuspõhimõttest lähtuvalt täita muid ülesandeid, mida ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Nii ka võib KOV ülal pidada mistahes asutusi, mis on vajalikud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks.

KOVil ei kehti avaliku õiguse eeldus, et lubatud on vaid see/selliste ülesannete täitmine, mis on seaduses selgesõnaliselt sätestatud. KOVil on lai enesekorraldusõigus, kaalutlus- ja otsustusdiskretsioon võtta endale täita vabatahtlikke ülesandeid ja otsustada ise nende täitmise viisi üle, sealhulgas millise asutuse või juriidilise isiku kaudu ta oma ülesandeid täidab ja teenuseid pakub.

KOKS § 6 lõikes 2¹ tehakse tehniline muudatus ehk kohendatakse viidet sama paragrahvi lõigetele. Kehtiva sätte järgi tuleb kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal KOVil korraldada KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ülesandeid. Kuivõrd lõige 2 tunnistatakse kehtetuks, siis jääb alles viide vaid § 6 lõikele 1.

2016. aasta 1. jaanuaril jõustunud KOKS § 6 täiendamine lõikega 2¹ nähti ette riigikaitseseadusega. Säte tulenes seni kehtinud rahuaja riigikaitse seaduse §-st 24 ja sellele viitavast sõjaaja riigikaitse seaduse §-st 11, milles olid sätestatud KOV ülesanded riigikaitse ettevalmistamisel. KOKSi lisati KOVi lisaülesanded korraldada sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aidata kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal. Muudatust kavandades kaaluti küll selle lisamist RiKSi, kuid leiti, et kuna KOVi ülesanded ja pädevus on kirjas KOKS §-s 6, tuleks lisada ka uus lõige 2¹ KOV riigikaitse ülesannete kohta.⁴⁶

KOV sotsiaalhoolekandeline abi osutamine oma territooriumil elavatele ja viibivatele isikutele on reguleeritud SHSis. Sealhulgas peab korraldama vältimatut abi väljaspool oma

⁴⁶ Vt täpsemalt riigikaitseseaduse eelnõu (772 SE) seletuskirjast:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>.

rahvastikuregistrisse kantud elukohta viibivale isikule see KOV, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib.

KOV aitab riigikaitsele kaasa sellega, et täidab võimalikult suurt osa enda ülesannetest edasi ka kriisiajal. Seega on kõik KOVi riigikaitse toetamise eesmärgil täidetavad ülesanded niigi ka riigikaitseülesanded. Samas vältimatu abi SHSi tähenduses ei hõlma kõiki KOKS § 6 lõikes 2¹ nimetatud KOV ülesandeid. KOKSi norm on pealegi liiga pealiskaudne ja ei ava, mida õiguspoolest KOV peab nende ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks vältimatult tegema. Selguse huvides tuleks seda edaspidi Riigikantseleis ettevalmistamisel olevas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses⁴⁷ täpsemini reguleerida, käsitledes seal detailselt kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooniga seonduvaid küsimusi.

Ei ole kohane säilitada ega lisada taolisi erakorralisi ülesandeid KOKSi. Kuna eelnõuga kavandatavate muudatuste üks eesmärk on tulla n-ö juurte juurde tagasi ja reguleerida KOKSiga vaid KOVide aluskorraldust, mitte aga valdkondlikke KOV täidetavaid ülesandeid, siis tuleks seadusest välja jätta ka KOKS § 6 lõige 2¹ ning reguleerida küsimust edaspidi terviklikult tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses.

KOKS § 6 lõike 3 sissejuhatavas lauses korrigeeritakse viidet sama paragrahvi sätetele. Arvestades, et kavandatavate seadusemuudatustega tunnistatakse kehtetuks KOKS § 6 lõige 2, jäetakse viited konkreetsetele sätetele lõike 3 sissejuhatavast lauseosast üldse välja. Lisatakse üldine viide seadusest tulenevatele muudele KOV ülesannetele (silmas on peetud ka KOKSis sätestatud KOV organite ülesandeid). Sättesse lisatakse viide ka KOV tegevuse eesmärke kajastavale KOKS § 2 lõikele 3.

KOKS § 6 lõike 3 punktis 1 tehakse keeleline täpsustus, st punkti algusest jäetakse välja sõna „mis“, kuna see viiakse sissejuhatava lause lõppu.

KOKS § 6 lõike 3 punkti 2 täpsustatakse ja lisatakse sellesse lisaks KOV õigusele otsustada ja korraldada neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada, selge viide enesekorraldusõigusega ise ülesannete võtmisele.

KOVide puhul tunnustatakse õiguskirjanduses ja kohtupraktikas KOVide universaalpädevust. Universaalpädevus on KOVi õigus ilma erivolitusteta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.

Õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes. KOVil peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta. Sellest järeldub, et KOV saab kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka juhul, kui puudub seadusest tulenev volitusnorm. Niisugune järeldus sisaldub HMS § 90 lõikes 2 ja seda kinnitab ka Riigikohus: „Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.“⁴⁸

⁴⁷ Vt täpsemalt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskirjast:

<https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106>.

⁴⁸ [RKPKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98](#), II osa.

KOKS § 6 täiendatakse lõikega 3¹, mis on seadusandjale ja õigusloojatele antav suunis KOVidele ülesannete täitmiseks panemisel.

Sätte järgi on kohaliku elu küsimused sellised KOV ülesanded, mis tulenevad elanike vajadustest või mille täitmist saab omavalitsusüksuselt mõistlikult eeldada, mis on kohalikku päritolu (näiteks, mille korraldamine on traditsiooniliselt olnud KOV ülesanne, selle ulatus piirdub konkreetse KOV territooriumiga jt asjakohaste kriteeriumite alusel on ülesandel kohalik päritolu) ega ole antud mõne riigiorani pädevusse või mille puhul esineb ka muid ülesande kohalikule olemusele viitavaid asjaolusid.

Samuti sätestatakse, et kohalikele omavalitsusele seadusega pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab KOVile jätma enesekorraldusõiguse, mille kohaselt saab ta ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra ise määrata. Lisatakse ka erand, et põhjendatud juhul, kui see tuleneb näiteks kohaliku elu küsimuse ühetaolise lahendamise kaalutlusest, võib seadusega ette näha ülesande täitmise täpsema sisu ja korra. Enesekorraldusõigust, kuidas ülesannet täpsemalt täita, saab kohaliku elu küsimuste puhul piirata, kui sellel on legitiimne eesmärk. Näiteks vajadus kohaldada normi teatud kaalutlustel kõikjal ühetaoliselt (registritesse andmete sisestamine, KOV riigikaitseülesanded ja menetlustoimingute läbiviimine, mis puudutavad isikute põhiõigusi). Neid kaalutlusi tuleb igakordselt avada vastava ülesande lisamise või täpsustamise ette nägevas seaduseelnõu seletuskirjas.

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrus nr 180 “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” (edaspidi *HÕNTE*) § 6 lõigete 1 ja 3 kohaselt peavad KOVile kavandatavad ülesanded lähtuma nende pädevusest ning arvestama seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid. Põhiseadusliku institutsiooni tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldusõigusega. Samas ei ole üheski õigusaktis lahti mõtestatud, mida see KOV enesekorraldusõiguse garantii endas miinimumina kätkeb.

Iseseisvus ehk enesekorraldusõigus on KOVi õigus otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab. KOV enesekorraldusõiguse puhul on tegu otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. See annab KOVile õiguse vabalt, st riigilt lähtuvate otstarbekussuunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele. Iseseisvuseta muutuks KOV oma, valimiste kaudu teostuv legitimeerimisüsteem (PS § 156) mõttetuks.

Riigikohus on sedastanud, et oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab KOV autonoomiat, mis on EKOH aluspõhimõte. KOV eksisteerib avaliku võimu decentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid. KOV volikogu liikmete jaoks tähendab see võimalust riigi ja kohaliku huvi konflikti korral langetada kohaliku elu küsimustes otsuseid sõltumatult, oma kogukonna huvides.⁴⁹

Enesekorraldusõiguse raames võib KOV kasutada kõiki legaalseid ülesannete lahendamise viise – avalik- ja eraõiguslikke, otseseid ja kaudseid (kolmanda isiku kaasamine), plaanilisi, spontaanseid või rutiinseid. Enesekorraldusõiguse teostamiseks rakendab KOV vähemalt järgmisi võimuinstrumente (võimualade kataloog):

⁴⁹ [RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 17–18.](#)

- 1) territoriaalvõim – määrab KOVi võimu ruumilise ulatuse;
- 2) organisatsiooniline võim – hõlmab õigust oma sisemised struktuurid ise kindlaks määrata (EKOH artikli 6 lõige 1), samuti personali- ja koostöövõimu;
- 3) planeerimisvõim – õigus seada üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid (hõlmab mh territoriaalplaneerimist, finants-, info- ja statistikavõimu);
- 4) üldaktide andmise ja rakendamise võim – annab KOVile vahendid kohaliku elu küsimuste õiguslikult siduvaks lahendamiseks õigustloovate aktidega ja nende alusel üksikotsustuste tegemiseks.⁵⁰

Uus KOKS § 6 lisatav lõige 3¹ annab niisiis üldise suunise õigusloomeks: *seadusega omavalitsusüksusele pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab omavalitsusüksusele jäitma enesekorraldusõiguse, mille kohaselt saab ta ise määrata ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra*. Kõiki erandeid sellest reeglist tuleb põhjalikult kaaluda ja asjakohase seaduseelnõu seletuskirjas põhjendada.

Kohaliku elu küsimused on sellised ülesanded, mis tulenevad omavalitsusüksuse elanike vajadustest või mille täitmist saab omavalitsusüksuselt mõistlikult eeldada, mis on kohalikku päritolu ega ole antud mõne riigiorgani pädevusse. Lisaks võimaldab eelnõu sõnastus rakendada ka muid ülesande kohalikule olemusele viitavaid kriteeriume. Kriteeriumite kohta loe täpsemalt KOV täidetavate riiklike ülesannete selgitustest (KOKS § 6 lõikega 4¹ täiendamise selgitused).

KOKS § 6 lõike 3¹ viimane lause (põhjendatud juhul, kui see tuleneb näiteks kohaliku elu küsimuse ühetaolise lahendamise kaalutlusest, võib seadusega ette näha ülesande täitmise täpsema sisu ja korra) ehk erisus enesekorraldusõiguse rakendamisest on teksti lisatud teadlikult, sest võib olla ka ülesandeid, kus seadusandjal on ülekaalukad põhjendused, miks konkreetse omavalitsusliku ülesande puhul on vajalik näha ette niivõrd täpne regulatsioon, mis ei jäta KOVile enesekorraldusõigust või kitsendab seda olulisel määral. Näiteks omavalitsuslike riigikaitseülesannete puhul on oluline seadusega piiritleda, milliseid ülesandeid, millises mahus ja korras KOVid peavad täitma.

KOV ülesannete seaduses reguleerimise head standardit ei ole olemas. Tegemist on seadusandja igakordse kaalumise, milliseid ülesandeid ja kui täpsete ettekirjutustega peab KOV täitma. Igasuguste menetluslike nõuete seadusesse kirjutamisel tuleb tõsiselt kaaluda, kas see on üldse vajalik ülesande kvaliteetseks ja ühetaoliseks täitmiseks KOVides.

EKOH artikli 4 lõike 5 järgi peab juhul, kui kesk- või piirkondlik haldusorgan delegerib volitused KOVile, olema KOVil õigus võimaluse piires kohandada nende rakendamist kohalikele oludele. Samuti võivad KOVid oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus (harta artikli 6 lõige 1). Need harta sätted manitsevad seadusandjat olema mõõdutundlik KOVidele antud ülesande täitmise täpsema viisi ja korra ettekirjutamisel.

KOKSi muudatuste eesmärk ei ole anda KOVidele täitmiseks uusi valdkondlikke ülesandeid. Igal valdkondlikul ministeeriumil on endal võimalik hinnata, milliseid ülesandeid ja millisel tasemel peab KOV vastavas valdkonnas täitma ehk nägema ülesande üldise sisu ette valdkonnaseaduses. Samuti tuleb igal valdkondlikul ministeeriumil hinnata, kas ülesande

⁵⁰ Vt täpsemalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud veebiväljaandest (2020) PS § 154 kommentaare: <https://pohiseadus.ee/sisu/3639>.

paremaks ja kvaliteetsemaks täitmiseks on vaja muuta järelevalve regulatsioone, luua soovituslikke standardeid jms ning millistes valdkondlikes seadustes regulatsioon peaks olema ja hinnata seadusemuudatustega kaasnevat mõjusid.

Üldine suund võiks olla sellele, et seaduses jäikade ettekirjutuste asemel, kuidas KOV peab ülesannet täitma, oleks valdkondlikel ministeeriumitel võimalik ülesandeid suunata soovituslike miinimumstandarditega ja juhenditega.

KOKSis ei ole sobiv detailselt KOV täidetavaid valdkondlikke ülesandeid käsitleda, kuna KOKS on mõeldud ikkagi KOV aluskorralduse reguleerimiseks, KOV organite ja asutuste üldiseks sisemise ja välimise pädevuse sätestamiseks. Seetõttu ongi seadusesse lisatud üldised kriteeriumid, mille järgi toimub KOV ülesannete piiritlemine omavalitsuslikeks ja riiklikeks ilma konkreetsete ülesannete ammendavat kataloogi nimetamata.

KOKS § paragrahvi 6 lõikes 4 asendatakse sõna „kohustusi“ sõnaga „ülesandeid“. Kuigi PS § 154 lõike 2 järgi võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega, on KOKSis valdavalt kohustuste asemel kasutatud sõnastust „ülesanded“. Muudatusega kavandatakse asendada seaduse ühtlustamise huvides KOKS § 6 lõigetes 4 ja 5 „riiklike kohustuste“ sõnastus „riiklike ülesannetega“.

KOKS § 6 täiendatakse lõikega 4¹, mille kohaselt on omavalitsusüksuse täidetavad riiklikud ülesanded üldjuhul sellised ülesanded, mille täitmise sisu ja kord tuleneb seadusest nii, et KOVile ei jää õigust otsustada ülesannete täpsema rakendamise ja menetluse üle ning ta kohustub neid täitma ka teiste KOVide elanike huvides. Üheks välistuskriteeriumiks lisatakse ka see, et riikliku ülesande puhul ei tohi esineda selgeid ülesande kohalikule olemusele viitavaid asjaolusid.

Kohaliku elu ja riigielu küsimuste eristamine on üks kohaliku omavalitsuse õiguse (munitsipaalõiguse) jaoks keskse tähtsusega küsimus. KOV ülesannete liigitamisel on olulised õiguslikud järeldused mitte üksnes vastavale vallale või linnale, vaid ka seadusandjale. Küsimus on ühtaegu tähtis nii konkreetse KOV ülesande finantseerimise, KOV organite pädevuse, selle üle riigi poolt järelevalve tegemise kui ka õiguskaitse aspektist.

Võimalikke ülesannete piiritlemise kriteeriumeid on käsitletud nii õiguskirjanduses⁵¹ kui kohtupraktikas.⁵²

Konkreetsel juhul ülesande olemust hinnates tuleb ühtaegu arvestada nii ülesande omavalitsusliku kui riikliku olemuse tunnustega. Igal juhul on tegemist kaalutusotsusega, kus saab määravaks, millise tasandi asjaomasus on kaalukam, kas esineb rohkem omavalitsuslikke või riiklikke tunnuseid. Seaduses käsitletakse kaalutusreeglitest vaid peamisi, kuid seletuskirjas on selgitatud täpsemini lahti, milliseid kriteeriume saab ülesande olemuse piiritlemiseks veel kasutada.

⁵¹ Õiguskirjanduses on selle küsimusega tõsisemalt tegelenud Vallo Olle. Vt Vallo Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, 8, lk 523-531. Põhjalikumalt on küsimust käsitletud ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud võrguväljaandes (2020), vt PS § 154 kommentaarid: <https://pohiseadus.ee/sisu/3639>.

⁵² Vt: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

KOKS § 6 lõike 5 täpsustuses lisatakse, et kohalikule omavalitsusele riikliku ülesande täitmiseks andmise korral märgitakse seaduses, et tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega. Kohalikule omavalitsusele pandud riiklike ülesannetega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (viimane lause sisaldub ka kehtivas KOKSis).

KOKS § 6 täiendamine lõigetega 3¹, 4¹ ja lõike 5 muutmine tulenevad Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a lahendist põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-8-09⁵³ tehtud järeldustest. Nimetatud kohtuotsusega tunnistati PSiga vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega KOVidele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; ning eristaksid KOVidele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

HÕNTE sätestab küll § 6 lõigetes 1 ja 2, et seaduseelnõus KOVile kavandatavad ülesanded peavad lähtuma nende pädevusest ning arvestama nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid. Samuti, et KOVile kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on KOKSi tähenduses KOVile seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest. Samas seaduse ega ka seaduse alusel antud muu õigusaktiga ei ole määratletud, kuidas KOV täidetavaid ülesandeid selgemini piiritleda olemuselt omavalitsuslikuna või riiklikuna.

Nimetatud Riigikohtu lahendis on KOV ülesannete piiritlemise ja rahastamise osas leitud punktides 53–56 muu hulgas järgmist: *Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka „vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded“), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.*

Traditsiooniliselt loetakse riigi, täpsemalt parlamendi ülesandeks seaduste, sh omavalitsuskorralduse seadusliku raamistiku väljatöötamist. Põhiseaduse järgi kuulub põhiõiguste piiramise üldine ja põhimõtteline otsustamine riigi kui seadusandja kompetentsi. Riigi kohustuseks on tagada eelkõige normiloome ja riikliku järelevalve kaudu kolmandate isikute põhiõiguste kaitse.⁵⁴ Lisaks on traditsiooniliselt riigi ülesandena käsitletud ka karistusvõimu teostamist. Riigielu valdkonda kuulub ka kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduv.⁵⁵

Ülle Madise on riigielu küsimustena käsitlenud järgmisi küsimusi (mida põhimõtteliselt ei saa anda KOVi täita):

a) mis peaksid tulenevalt avalikust huvist olema lahendatud terves riigis ühtemoodi (nt liikluseeskiri);

⁵³ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

⁵⁴ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica 2000, nr 8, lk 503.

⁵⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. veebruari 2000.a otsus nr 3-4-1-2-2000, p 20.

- b) mille lahendamine toob kaasa konstitutsioonilise muudatuse kogu riigi jaoks (nt autonoomse piirkonna loomine);
- c) mille lahendamine toob kaasa mõne riigielu küsimuse lahendamise (nt piiräärses tsoonis liikluse korraldamise mõju piirirežiimile);
- d) mille lahendamine kohalike omavalitsuste tasandil ei anna efektiivset tulemust (nt loomataudi tõrje abinõude tarvituselevõtt).⁵⁶

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

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses riigielu küsimusena, mida KOVile täitmiseks anda ei saa, määratlenud:

- rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamise⁵⁷;
- kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduva⁵⁸;
- tervishoiu-, sh alkoholipoliitika kujundamise⁵⁹;
- sõjahaudade hauamonumentidesse ja -tähistesse puutuva⁶⁰;
- valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamise⁶¹;
- volikogude minimaalse suuruse kehtestamise⁶²;
- tsiviilasjades esinduse tingimuste kehtestamise⁶³;
- maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemise⁶⁴;
- üleriigiliselt ühetaoliste katastriüksuste sihtotstarvete nimetuste kehtestamise⁶⁵;
- KOV seadusest tuleneva kohustuse tagada põhihariduse omandamine eraüldhariduskooli kaudu, sh nende tegevuskulude rahastamise⁶⁶;
- riikliku jäätmekorralduse aluste reguleerimise⁶⁷;
- KOVi või Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise⁶⁸;
- KOV võimekuse aluspõhimõtete kehtestamise⁶⁹;
- KOV kohustuse rahastada teise KOVi kooliõe tegevuskulusid, kui KOV on taganud kõigile oma rahvastikuregistrijärgsetest elanikest õpilastele nõuetekohase võimaluse õppida oma munitsipaalkoolides⁷⁰.

Riiklikke ülesandeid peab põhimõtteliselt ja reeglina täitma riik. Teatud juhtudel on aga avalikke huve silmas pidades otstarbekas KOVile riigi ülesannete täitmise delegeerimine,

⁵⁶ Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Magistritöö. TÜ õigusteaduskond, 2001, lk 40.

⁵⁷ [RKPKo 11.08.1993, III-4/1-2/93](#); [RKPKo 06.09.1993, III-4/1-3/93](#).

⁵⁸ [RKPKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00](#), p 20; [RKPKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10](#), p 41.

⁵⁹ [RKPKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05](#), p 21.

⁶⁰ [RKPKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07](#), p 14.

⁶¹ [RKPKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09](#), p 33; [RKPKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09](#), p-d 35, 37, 39–40.

⁶² [RKPKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09](#), p-d 44–45.

⁶³ [RKPKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09](#), p 19.

⁶⁴ [RKPKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09](#), p 25.

⁶⁵ [RKPKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09](#), p 27.

⁶⁶ [RKPKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14](#).

⁶⁷ [RKPKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14](#), p 47.

⁶⁸ [RKPKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p-d 112 ja 186.

⁶⁹ [RKPKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p 120.

⁷⁰ [RKPKo 09.11.2017, 5-17-8/8](#), p 71.

võimaldades tagada nende täitmise kõikjal riigi territooriumil kohalikust olukorrast hästi informeeritud ja kergesti kättesaadavate valla- ja linnaametnike poolt väiksemate kuludega. Võimalik on nii ülesandevaldkonna kui ka osaülesande delegeerimine.⁷¹

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

Kasutatav on ka teleoloogiline tõlgendus, mille järgi seatakse riigi sekkumisele piir KOV elu- ja toimevõime tagamiseks. Kui põhiseaduse või seadusega pole vastavat küsimust KOV pädevusse kuuluvana ette nähtud, ei saa veel eeldada, et tegemist on riigielu küsimusega. Pigem kehtib vastupidine eeldus, et sellistel juhtudel on tegemist kohaliku elu küsimusega.

Riiklikud ülesanded on Riigikohtu senise praktika järgi avalikud ülesanded, millel puudub üldse või valdavalt seos kohaliku kogukonna erihuvidega. Põhimõtteliselt ei laiene riiklike ülesannete täitmisele § 154 lõikes 1 sisalduv KOV enesekorraldusõigus⁷². See ei tähenda, et seadusandja ei võiks KOVile riikliku ülesande täitmisel kaalutusõigust ette näha. Mida suuremad on riikliku ülesande täitmisega seonduvad mõjud kohalikule kogukonnale, seda põhjendatum see on ja vastupidi⁷³.

Riik peab ka riigielu küsimuste üle otsustamisel arvestama KOVide (jt isikute) õiguste võimaliku riivega⁷⁴. Asjaolu, et tegu on riigielu küsimusega, ei välista KOVide kaasamist otsustusprotsessi (enne seadusega ülesande KOVile panemist). Selline kaasamine peab igal konkreetsel juhul tagama KOVi võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise⁷⁵.

Finantsgarantii

Üheks võimalikuks kriteeriumiks, mille järgi KOV täidetava ülesande olemust hinnata, on ka selle rahastamise küsimus. Kui ülesande täitmist rahastatakse nt KOVide tulubaasi kaudu ja tegemist ei ole sihtotstarbelise kuluga, siis saab eeldada, et tegemist on olemuselt omavalitsusliku ülesandega. Kui selle ülesande rahastamine on aga seaduses sätestatud hüvitisena, seda arvestatakse kulupõhiselt ja tegemist on rangelt sihtotstarbeliste vahenditega, mille kasutamisel ei ole KOVil laia otsustuspädevust, tuleks kaaluda, kas tegemist võib olla olemuselt riikliku ülesandega.

Eelnõuga ei kujundata ümber KOVide rahastamise aluseid. Kohaliku elu küsimuste lahendamise seotud ülesandeid rahastatakse jätkuvalt maksudest, toetustest, teenuste müügist ja muudest seadusega ettenähtud sissetulekutest, mille üle KOV saab otsustada seaduses ettenähtud ulatuses. Ülesannete rahastamise korraldus peab tagama omavalitsusüksusele võimaluse saada sissetulekuid, mis on piisavad kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. KOV ülesannete rahastamisel võetakse arvesse senist kohtupraktikat.

⁷¹ Vt ka: https://pohiseadus.ee/sisu/3639/paragrahv_154.

⁷² [RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09](#), p 34; [RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09](#), p 37.

⁷³ [RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09](#), p 74.

⁷⁴ [RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07](#), p 15.

⁷⁵ [RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07](#), p 25.

Riigikohus on leidnud⁷⁶, et KOV enesekorraldusõigus laieneb ka KOVile kasutada antud eelarvevahendite kasutamise üle, välja arvatud KOVidele riigieelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud raha ja KOVidele riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud vahendid. See tähendab, et PS § 154 lõikest 1 tulenev õigus ja kohustus otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi tähendab ka otsuste tegemist selle kohta, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud raha. PS § 157 lõige 1 täpsustabki enesekorraldusõigust ja sätestab, et KOVil on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused sätestab seadus.

Omavalitsusüksuse eelarve on küll osa avaliku sektori eelarvest, kuid see ei ole osa riigieelarvest. Enesekorraldusõigus laieneb eelarve koostamisele ja vastuvõtmisele osas, milles see puudutab omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste tegemist. Nende rahaliste vahendite kasutamise otsustamisele, mis on omavalitsusüksusele antud PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt riiklike ülesannete täitmiseks, enesekorraldusõigus ei laiene.

Kui võimalik, ei peaks omavalitsusüksustele eraldatavaid vahendeid siduma konkreetsete projektide finantseerimisega, et säilitada KOV võimalikult suur iseseisvus ülesannete täitmisel.

PS § 154 lõikest 1 tulenevat õigust ja kohustust otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, sealhulgas otsustada, kuidas kulutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks eraldatud raha, on omavalitsusüksusel võimalik järgida üksnes juhul, kui tal on selleks piisavalt raha. Seetõttu eeldab PS § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõigus juba olemuslikult, et omavalitsusüksustele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.⁷⁷

Omavalitsusüksuste õigusele piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vastab riigi kohustus luua selline rahastamissüsteem, mis kindlustab omavalitsusüksustele piisavad rahalised vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seadusandja otsustada on, millistest allikatest (nt riiklike maksude otse kohalikku eelarvesse laekumisest, riigieelarvest tehtavatest eraldistest, kohalikest maksudest vm) piisavad rahalised vahendid peavad laekuma. Seejuures peab kõnealuse õiguse kohaselt olema tagatud nii seadusest tulenevate kui ka muude, seadusega sätestamata omavalitsuslike ülesannete piisav rahastatus.

Ülesannete rahastamise piisavuse küsimus lepitakse kokku iga aastastel RES § 46 lõikes 2 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ja Vabariigi Valitsuse esindajate läbirääkimistel. Sättes nähakse ette, et KOVide ning üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude esindajad ja Vabariigi Valitsuse esindajad peavad läbirääkimisi eesmärgiga kokku leppida sealhulgas järgmistes küsimustes: 1) edasiantavate maksude osa suurus ja laekumise põhimõtted; 2) sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud toetuste jaotamise alused, kasutamise tingimused, suuruse kujunemise põhimõtted ning suurused eelarvestrateegia perioodiks ja eelarveaastaks; 3) KOVile seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtted.

⁷⁶ [RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09](#).

⁷⁷ PS § 154 lõike 1 sellist tõlgendust toetab EKOH artikkel 9, mis nõuab, et kohalikel võimuorganitel oleks riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada, ning et kohalike võimuorganite rahalised vahendid oleksid vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega. Samasugusele seisukohale on PS § 154 lõike 1 mõtte avamisel varem asunud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. juuni 2009. a otsus asjas nr [3-4-1-2-09](#), p 42).

Seadusandja peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel tagama ka selle, et omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eraldatav raha oleks eristatav riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavatest vahenditest. See võimaldab omavalitsusüksustel aru saada, millised vahendid on mõeldud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ning otsustada, kuidas kasutada raha, mis on eraldatud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lisaks tagab omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste jaoks mõeldud vahendite lahutatus võimaluse hinnata omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud vahendite piisavust.⁷⁸

Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist. Väiksemate rahaliste vahenditega KOVi kaitseks tuleb rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete tuluallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist omavalitsusüksuste vahel (tasandusfond).⁷⁹

Eelnõuga juhendatakse senistest Riigikohtu seisukohtadest.

KOV täidetavate olemuselt omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemise kriteeriumid

KOKS § 6 uutes lõigetes 3¹ ja 4¹ avatakse väga üldiselt KOV täidetavate kohaliku elu küsimuste ja riiklike kohustuste täitmise olemus, kuid ülesannete võimalikke piiritlemiskriteeriumeid on rohkem, kui seaduses oleks kohane nimetada. Tegemist on igakordse seadusloomelise üksikotsusega, millise tasandi küsimusega on konkreetsel juhul tegemist.

Siseministeriumis koostati 2010. a juhend⁸⁰, kuidas KOV täidetavaid olemuselt omavalitsuslikke ja riiklikke ülesandeid piiritleda. Selles pakuti välja ka järgmised piiritlemiskriteeriumid, mida saab praktikas õigusloomes konkreetse ülesande hindamise puhul rakendada ja mis on asjakohased ka KOKS §-s 6 välja pakutavate muudatuste puhul:

1. Kohaliku elu küsimuste määratlemine:

1.1. Kas seaduses on ülesanne sätestatud KOV olemuslikku pädevusse kuuluvana (kuidas on ülesannet käsitletud vastava seaduse(muudatuse) seletuskirjas)?

1.2. Kas tegemist on seaduses sätestatud KOVi kohustusliku n-ö igapäevaselt täidetava ülesandega, mitte KOV täidetava erakorralise ülesandega?

1.3. Kas KOV täidab ülesannet piiritletult vaid konkreetse KOV territooriumil, lähtudes vaid selle territooriumi elanikkonna huvidest?

1.4. Kas KOV konkreetse avaliku teenuse tarbijateks on vaid konkreetse KOV elanikud?

1.5. Kas ülesande puhul on tuvastatav selle kohalik päritolu („kohalik juur“) ehk kas ülesanne on võrsunud kohalikust kogukonnast (kas on tuvastatav spetsiifiline seos vastava kohaga)? Kas sellele on osundatud vastava ülesande sätestanud seaduseelnõu seletuskirjas?

⁷⁸ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.

⁷⁹ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.

⁸⁰ Vt: Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend: <https://www.agri.ee/media/9327/download>.

1.6. Kas KOV ülesandega seotud küsimused on KOV üksuse elanikele ühised ja mõjutavad inimeste koostelu kogukonnas?

1.7. Kas ülesannet on traditsiooniliselt ehk ajalooliselt täitnud KOV?

1.8. Kas KOV on arvestades subsidiaarsuspõhimõtet sobiv tasand ning piisavalt haldussuutlik konkreetset ülesannet omal vastutusel ja iseseisvalt täitma?

1.9. Kas seadusega on kirjutatud KOVile ette ülesande täpne sisu, täitmise viis ja ulatus või on KOVile jäetud selles osas enesekorraldusõigus? Ehk kas KOVile on ülesande täitmiseks jäetud otsustuspädevus ja kaalutlusruum, kuidas ülesannet täita?

1.10. Kas kohtupraktikas on ülesande kuuluvust käsitletud KOVi olemuslikus pädevuses olevana?

1.11. Kas KOV ülesande täitmisega seonduv riiklik järelevalve hõlmab vaid KOV tegevuse õiguspärasust või on laiem?

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

2. KOV täidetavate riiklike ülesannete määratlemine

2.1. Kas seaduses on ülesanne sätestatud riigielu küsimusena?

2.2. Kas ülesannet rahastatakse täies mahus riigieelarvest?

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

2.4. Kas tegemist on erakorraliste asjaoludega (nt suurõnnetuste kahjude likvideerimine)?⁸¹

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

2.6. Kas ülesannet on traditsiooniliselt ehk ajalooliselt täitnud riik?

2.7. Kas ülesande täitmiseks on riigi tasand sobivaim?

2.8. Kas KOVile on seadusega ette kirjutatud ülesande sisu, täitmise viis ja ulatus selliselt, et KOV otsustuspädevus ja kaalutlusruum (enesekorraldusõigus) on praktiliselt olematu?

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

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

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

⁸¹ Erakorraliste ülesannete täitmise puhul võib olla tegemist riikliku ülesandega, kui nt ülesannet tuleb ajaliselt piiritletud osutada väga laiale isikute ringile, kes ei ole konkreetse KOVi rahvastikuregistrijärgsed elanikud. Erakorraliseks ei saa lugeda aga olukorda, kui mingil perioodil tuleb ülesannet täita tavapärasest suuremas mahus, nt lumerikkal talvel KOV suurenenud teehoolduse koormus kohalikel teedel.

- Piirijuhtumite korral tuleks arvestada, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem.
- Kui ühe või teise institutsiooni pädevuse suhtes pole asjaomasuse ülekaalu võimalik kindlaks teha, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust ning seega KOVi küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise kompetentsi. Ehk teisipidi öeldes, kui ülesande kohalikkust ei tuvastata, siis on tegemist riikliku ülesandega (kahtluste korral on tegemist KOV ülesandega). Sellise seisukoha omaksvõtule suunab ka EKOH artikli 4 lõikest 3 tulev subsidiaarsuse printsiip: ülesandeid täidetakse inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.⁸²
- Arvestada tuleb ülesande iseloomust ja ülesande täitmiseks vajalikest tegevuste ja toimingute kogumist tulenevat „optimaalset“ haldusüksuse (riik, KOV) või haldusasutuse suurst. Selle põhjal arvestatakse kui suurele isikute ringile ülesanne suunatud on ja seeläbi tehakse järeldus, kas ülesanne tuleb täita kohaliku omavalitsuse või riigi poolt.
- Kui eelnevatest piiritlemisviisidest ei ole abi, tuleks pöörduda ülesande traditsioonilise kuuluvuse määratlemise poole ning vaadelda, millise haldusekandja kompetentsi ülesande lahendamine traditsiooniliselt kuulunud on ja millised on olnud ajaloolised suundumused.
- Tuleb silmas pidada, et ülesande määratlemine KOV olemusliku ülesandena või KOV täidetava riikliku ülesandena peab lähtuma sealjuures vajadusest tagada vahendite säästlik ja efektiivne kasutus. Näiteks, kui riigil on vastavas valdkonnas juba kompetentsid ja spetsialistid olemas, siis puudub mõistlik vajadus ülesande KOV täita andmiseks.

Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemiseks tuleb rakendada mitmeid kriteeriume, sest neist vaid üheainsa aluseksvõtmine võib viia ebamõistliku tulemuseni. Juhtudel, kus riik on KOVile avaliku ülesande täitmise kohustuslikuks teinud seadusega, jättes seejuures määratlemata, et tegu on riikliku ülesandega, kuid ülesande puhul tekib kahtlus selle kohalikus iseloomus, siis tuleb välja selgitada, kumb huvi – riigi või KOVi oma – antud juhul domineerib. Teiste sõnadega, tuleb tuvastada, millise avaliku võimu tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem (asjaomasuse ülekaal). Üks aspekt, mida seejuures tuleb arvestada, on KOVi haldussuutlikkus – asjaomane vald või linn peab suutma küsimust nõuetekohaselt ja kohalike elanike huvidele vastavalt lahendada (sotsiaalabi, hariduse ja tervishoiu riiklik miinimumstandard). Küsimuste olemusliku kuuluvuse kindlaksmääramisel tuleb silmas pidada, et KOVidel on õigus kohaliku elu küsimuste lahendamiseks omavahel koostööd teha (PS § 159).

Kuna praktika on näidanud, et järjest enam on levinud riigi ja KOV segapädevuses olevad ülesanded ja ülesannete piiritlemine selle olemuse järgi on keerukas, siis pakutakse eelnõuga välja KOKS § 65 täiendamine lõikega 5, millega lisatakse riigi ja KOV üleriigilise liidu igaaastaste läbirääkimiste teemade hulka ka KOV ülesannete omavalitsusliku või riikliku olemuse määratlemine koos rahastamises kokkuleppimisega. RES § 46 lõige 2 punkt 3 jääb jätkuvalt kehtima, mille järgi eelarveläbirääkimistel lepatakse kokku KOVile seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtted. Kuna ülesande riiklik olemus tuleb selgelt seaduses ära märkida, siis eeldab mõni seni olemuselt omavalitsuslikuks peetud ülesande muutmine riiklikuks vastavat analüüsi seaduseelnõu seletuskirjas ja vastava seadusemuudatuse tegemist. Seega ei saa olla tegemist pelgalt läbirääkimiste töörühma poolse soovitusena, vaid muudatused

⁸² PS kommenteeritud väljaande § 154 kommentaar 8: https://pohiseadus.ee/sisu/3639/paragrahv_154.

peavad läbima seadusloomeprotsessi. Ülesande saab riiklikuks lugeda lõplikult vaid Riigikogu, kes võtab vastu ka riigieelarve.

KOV-riigi segapädevuses oleva ülesande puhul peab riik tagama KOVile ülesande täitmiseks samuti piisava rahastuse, kuid ei pea ülesannet lugema tingimata riiklikuks.

Tegemist on igakordse kaalumisega, kus õigusloojal tuleb hinnata ka muid ülesande olemuse määramise kriteeriumeid. Seetõttu sõnastataksegi KOKS § 6 lõige 4¹ selliselt, et annaks laia kaalutlusruumi, kasutades sõnastust, et üldjuhul on kohaliku omavalitsuse riiklikud kohustused sellised ülesanded, mille täitmise sisu ja kord tuleneb seadusest selliselt, et KOVile ei jää õigust otsustada ülesande täpsema rakendamise ja menetluse üle ning ta kohustub ülesannet täitma ka teiste KOVide elanike huvides.

Sõna „üldjuhul“ on KOKS § 6 uue lõike 4¹ tekstis kasutatud sihilikult, kuna võib olla ka olemuselt omavalitsuslikke ülesandeid, mille puhul tulenevalt avalikust huvist või vajadusest tuleb luua KOV välispädevust reguleerivate küsimuste ühetaolise kohaldamise huvides selged ja detailsed menetlusnõuded, näiteks planeerimismenetluses. Seega ei saa juhul, kui ülesandega on KOVide enesekorraldusõigust nt ülesande täitmise menetlusnõuete osas piiratud, teha kohe automaatset järeldust, et tegemist ei saa olla sel juhul olemuselt omavalitsusliku ülesandega. Ka riigikaitseülesanded, evakuatsiooniga seonduvad ülesanded võivad olla olemuselt omavalitsuslikud, kuigi nende puhul on vaieldamatult tegemist erakorralise ülesandega, mis õigustab ka seadusega detailsemate menetlusnõuete ette kirjutamise, et KOVidel oleks täpselt teada, milline on nendelt oodatav roll. Seetõttu ei saa alati ka järeldada, et kui KOVile on seadusega antud ülesande täitmiseks täpsem menetluskord, siis on tingimata tegemist olemuselt riikliku ülesandega. Üldreeglina see aga viitab võimalikule ülesande riiklikule olemusele, seetõttu peab eelnõu tekstis jääma üldistus „üldjuhul“.

HÕNTE § 6 lõige 2 näeb samuti ette, et riikliku ülesande olemus avatakse KOKSis (konkreetne valdkondlik ülesanne aga sätestatakse eriseaduses): *kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest.*

Arvestades eeltoodud Riigikohtu 16.03.2010 lahendi 3-4-1-8-09 seisukohti ja senist HÕNTE rakenduspraktikat KOVidele riiklike ülesannete panemisel, lisatakse KOKS § 6 (täiendamine lõikega 4¹ ja lõike 5 muutmine) sätteid, milles määratletakse KOV riiklike ülesannete täitmise peamised olemuslikud tunnused, mis aitavad õigusloojal KOVile uute ülesannete panekul või olemasolevate muutmisel selle olemust senisest paremini hinnata. Õigusselguse huvides lisatakse nõue, et seadusega KOVile riikliku ülesande täitmiseks andmisel tuleb märkida seaduses, et tegemist on omavalitsusüksuse täidetava riikliku ülesandega, lisaks HÕNTEle ka KOKSi. See aitab tagada, et KOVile riikliku ülesande täitmise kulud täies mahus hüvitatakse, mis on nõutav ka PS § 154 lõike 2 järgi (seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest).

Kui seaduses ei ole selgelt öeldud, et seadusega pandud KOV täidetav ülesanne on riiklik kohustus, siis kehtib vaikimisi eeldus, et tegemist on olemuselt omavalitsusliku ülesandega. Seaduses KOVile kohustusliku ülesande panemine ei muuda ülesannet riiklikuks. Kohustuslik ülesanne omakorda tähendab, et seadusandja on pidanud vajalikuks sätestada, milliste olemuselt omavalitsuslike ülesannete puhul tuleks neid täita kõikjal üle riigi ja leidnud, et selleks on sobivam KOV tasand.

Kohustuslike ja vabatahtlike KOV ülesannete täitmiseks peab olema riigieelarvest eraldatud piisavalt vahendeid KOV tulubaasi. Uute ülesannete panekul tuleb eelarveläbirääkimistel kokku leppida, millised on vajaminevad lisavahendid ülesande täitmiseks. See ei tähenda, et vahendid tuleks KOVidele eraldada sihtotstarbeliselt ja need peavad arvestama igas KOVis ülesande täitmiseks täpselt kuluvat rahasummat – piisab sellest, kui KOVide tulubaas katab ülesande täitmise üldised kulud. KOV täidetavate riiklike ülesannete puhul on aga erisus – need kulud tuleb KOVidele katta täies mahus (kas täpse kuluarvestusmudeli alusel, nt tunni- ja nn tükihinna alusel, riigile esitatavate arvete alusel vms)⁸³.

Seni on riiklikeks KOV täidetavateks ülesanneteks loetud näiteks perekonnaseisutoimingute seadusest tulenevad ülesanded, mida KOV täidab ka teiste KOV elanike eest.

Avaliku teenuse puhul on inimestel peamine huvi, et need oleksid kvaliteetsed ja kättesaadavad. Inimese kui teenuse saaja ehk põhiõiguse kandja seisukohalt ei ole oluline, kas tegemist on konkreetset juhul olemuselt omavalitsusliku või riikliku ülesandega. Samuti ei hooli inimene üldjuhul sellest, kes tema murega haldusorganisatsioonis tegeleb – kas see on riik, kohalik omavalitsus või mõni muu haldusekandja; kas tegu on valitsusasutuse, hallatava asutuse või mõne muu organiga.⁸⁴

Küsimus sellest, kes on asjaomane asutus, tuleb teadvustamisele alles siis, kui inimesel on vaja toetust, teenust, selgitust, luba vms. Küsimuse lahendamine taandub hindamisele, millisel tasandil on asjakohast ülesannet täita kõige tõhusam ja otstarbekam. Subsidiaarsus- ehk lähimuspõhimõtte panustab sellele, et tuumakam osa avaliku võimu ülesannetest tuleb täita KOV tasandil.

Eelnõu § 1 punktis 19 nähakse ette KOKS § 6¹ muudatused, mis puudutavad KOV kohustuslikus koostöös täidetavaid ülesandeid.

KOKS § 6¹ lõike 1 muudatuses täpsustatakse, et KOVide ühisülesandena maakonna arengu kavandamisel tuleb näha ette ka võimalikud ettevõtluskeskkonda suunavad meetmed. Ettevõtluskeskkonna arengu pikaajalised suundumused ja vajadused tuleb esitada ka maakonna arengustrateegias (KOKS § 37³ lõike 3 sõnastusmuudatus). Praktikas on kehtivates maakonna arengustrateegiates ettevõtluskeskkonna arenguid analüüsitud ja piirkondade vajadusi kaardistatud.

Valitsuskabineti 13.05.2021. a nõupidamisel käsitletud teema „Analüüsist ja ettepanekutest kohalike omavalitsuste ülesannete ja rahastamise ülevaatamiseks, suurendades omavalitsuste rolli detsentraliseerimise ja piirkondliku koostöö edendamise kaudu“ memorandumis osundati, et tulevikus ees seisvate väljakutsete lahendamisel peab KOVide roll suurenema. Tulevikulahendused peavad olema piirkonna erisustest lähtuvalt inimeste ja ettevõtete huve ja vajadusi arvestavad ja agiilsed. Siht tuleb võtta sellele, et KOVidest kujuneksid kohaliku elu- ja ettevõtluskeskkonna arengu peamised suunajad. See tähendab, et lahendused on lokaalsed ja

⁸³ RES § 51 lõigete 1–3 järgi on KOVile seadusega pandud riikliku ülesande kulude katmise aluseks keskmine arvutatud kulu või tegelik kulu. Kui riikliku ülesande kulud kaetakse seaduses sätestatud arvnäitajate alusel, määratakse keskmine kulu arvutamise põhimõtted või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted RES § 48 lõikes 4 nimetatud määru (Vabariigi Valitsuse kehtestatavas toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimustes ja korras). Kui riikliku ülesande kulud kaetakse ministeeriumi eelarvest juhtumipõhiselt, kehtestab minister määru: 1) riikliku ülesande kulude katmise keskmine kulu arvutamise või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted; 2) kulude katmise taotluse esitamise ja menetlemise korra.

⁸⁴ Külli Taro, Nele Parrest. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel. Juridica 2014, 10, lk 715.

riik toetab KOVe valdkonna strateegilise suunamisega, ressursside ja parimate praktikate ning nõustamisega. Piirkondlik heaolu sõltub suurel määral töökohtade olemasolust ja nende tootlikkusest, sest sellega kaasnev suurem maksulaekumine võimaldab pakkuda paremat elukeskkonda ja kvaliteetsemaid omavalitsuslikke teenuseid.

KOVidel on tähtis roll kujundamaks ettevõtjate jaoks sobiv ettevõtluskeskkond nii piirkondliku arengu suunamise, info ja teadmiste vahetuseks suhtlusvõrgustike töös hoidmise, piirkonna mainekujunduse kui ka otseste teenuste kaudu (nt uute tööstusalade rajamine). KOV ettevõtjasõbralikkus loob eeldusi investeringuteks ja uuteks töökohtadeks ning aitab kaasa ettevõtjate ja kogukondade paremale dialoogile. Töökohad mõjuvad soodsalt ka asustusele ja pidurdavad elanike arvu vähenemist.

Empiirilised uuringud näitavad, et mida rohkem KOVide tuludest laekub kohalikust ettevõtlusest, seda rohkem nad pingutavad piirkondliku arengu edendamiseks. Erinevatest uuringutest ja raportitest⁸⁵ on tulnud ka välja, et KOVid panustavad ettevõtluskeskkonda ebaühtlaselt. Esineb palju positiivseid praktikaid, kuid ettevõtluskeskkonna arendamine ei ole üldreeglina süsteemne ning tervikpildina läbimõeldud. Seega on oluline, et omavalitsusjuhid (sh volikogu liikmed) tähtsustaksid ettevõtluskeskkonna arendamist.

Tegemist ei ole KOVidele antava uue ülesandega. Ühel või teisel moel on enamik KOVe praktikas kaasa aidanud kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisele.

Valitsuskabinetis arutati 11. novembril 2021. a teemal „Analüüsist ja ettepanekutest kohaliku tasandi võimekuse ja motivatsiooni suurendamiseks ettevõtluse arendamisega tegelemisel“. Memorandumis leiti, et ettevõtluskeskkonna arendamisel peaks juhinduma järgmistest põhimõtetest:

1. KOVid peavad nii keskpika perioodi arengu kavandamisel kui ka igapäevaste otsuste tegemisel arvestama sellega, kuidas otsused mõjutavad ettevõtluskeskkonda.
2. KOVide roll on eelkõige haridussüsteemis ette valmistada tööjõudu, pakkuda korras taristut, latusaid teenuseid ja suhtlemisvõrgustikku, et uued töökohad saaksid tekkida, uued ideed ettevõtete tootlikkuse tõusuks saaks väljundi. Ettevõtjate jaoks peab KOViga suhtlemine olema minimaalselt bürokraatlik.
3. Riigi roll on valdkonna strateegiline suunamine, KOVide nõustamine ja juhendamine, KOVide ettevõtluse arengu seire ja olukorra analüüs. KOVide roll on igapäevaste lahenduste väljapakkumine.
4. Ettevõtjatele antavad toetused jm finantsinstrumendid on eelkõige riigi ülesanne, sest eeldavad keerukamaid kompetentse. KOVid saavad kaasa aidata, et ettevõtjatel oleks riigi bürokraatias lihtsam orienteeruda⁸⁶.
5. Ettevõtluskeskkonna mõjus edendamine eeldab mastaapi ning selleks on vajalik maakondlikul või regionaalsel tasandil riigi ja KOVide vaheline ning ka KOVide omavaheline tihe koostöö.
6. KOV eelarve kujunemise põhimõtted peavad toetama KOVide motivatsiooni tegeleda ettevõtluskeskkonna edendamisega nii kohalikul kui maakondlikul/regionaalsel tasandil (üks lahendus oleks nt juriidilise isiku tulumaksu vahendite ümberjaotus KOVide vahel töökohtade arvu alusel).

⁸⁵ Riigikontrolli audit „Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel“ (2020), <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2498/language/et-EE/Default.aspx>; OÜ Geomedia uuring „Kohaliku omavalitsuse kasu ettevõtlust ja ettevõtluskeskkonna arendavatest teguritest“ (2020), *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities*, OECD 2016.

⁸⁶ KOVid saaksid sellist teenust osutada omavahenditest maakondlike arenduskeskuste (MAKid) kaudu.

Lisaks kohendatakse eelnõuga ka KOKS § 6¹ lõike 1 sätte sõnastust keeleliselt – maakonna arengu elluviimise asemel räägitakse arengu strateegiate elluviimisest.

KOKS § 6¹ lõigete 2, 3 ja 6 muudatused on tehnilised. Lõigetes 2, 3 ja 6 asendatakse termin „kohaliku omavalitsuse üksuse” lühendiga „omavalitsusüksus”. Lõikes 3 muudetakse viidet. Tegemist on EKI ettepanekuga tagada sõnastuses keeleline selgus.

KOKS § 6¹ lõikest 3¹ jäetakse välja jutumärkides lauseosa, et RES § 53¹ lõike 1 alusel kehtestatud regionaalarengu toetusprogrammi elluviimisega seotud haldusülesande saab maakonna koostööorganile anda vaid „ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt”. RES § 53¹ lõike 1 volitusnorm, mis näeb ette aluse riigisiseste ministri määrusega kehtestatavate toetusprogrammide kehtestamiseks ja toetuse jagamiseks, nõuab juba seda, et toetusi antaks vaid ministeeriumi valitsemisala vahenditest.

Samuti jäetakse eelnõuga lõikest 3¹ välja viimane lause, mis sätestab, et halduslepingu sõlmimisele, millega volitatakse kohaliku omavalitsuse üksuste koostööorganit riigi haldusülesannet täitma, ei kohaldata HKTS § 13 lõiget 1. Viide HKTS § 13 lõike 1 välistusele lisatakse eelnevasse lausesse. Muudatuse eesmärk on vältida kohaldamisele mittekuvulvatele HKTSi sätetele viitamist kahes eri lauses.

Eelnõu § 1 punkt 20 on tehniline muudatus. Selles nimetatakse KOKS sätteid, milles asendatakse sõnad „kohaliku omavalitsuse üksus” läbivalt lühendiga „omavalitsusüksus”. Vastavad muudatused tehakse KOKS 6¹ lõikes 6, § 18 lõike 1 punktis 1¹, § 35 lõigetes 4¹ ja 4², § 37³ lõigetes 4, 9 ja 11, § 37⁴ lõigetes 2, 3 ja 6, § 45 lõikes 6, § 48¹ lõikes 8, § 52 lõike 1 punktis 1¹, § 56 lõikes 1, § 57 lõikes 1¹, § 62¹ lõigetes 3 ja 4, § 62² lõikes 1, lõike 2 punktides 1 ja 2 ning lõike 3 punktis 1, § 62³ lõikes 6, § 66 pealkirjas ja § 70⁴ lõike 1¹ esimeses lauses.

Eelnõu § 1 punktid 21–26 näevad ette muudatused KOKS §-s 7, mis reguleerib volikogu ja valitsuse õigusaktidega seonduvat.

Eelnõuga kavandatakse koondada KOKS §-i 7 kokku seni kolmes eri paragrahvis olevad KOV õigusaktidele kohalduvad nõuded. Kehtiv KOKS sätestab §-s 7 KOV organite – volikogu ja valitsus - õigusaktide liigid ja neile kohalduvad HÕNTE nõuded, millest KOVid võivad teha volikogu kehtestatud õigusaktiga erisusi. KOKS § 23 reguleerib volikogu õigusaktidele kohalduvaid nõudeid ja nende jõustumist, § 31 reguleerib valitsuse määrustele ja korraldustele kohalduvaid nõudeid. Puudub vajadus hoida KOV organite õigusakte käsitlevaid norme eraldi peatükkides, seetõttu viiakse senised KOKS § 23 ja 31 regulatsioonid keskselt üle §-i 7 (täiendavad lõiked 6–10).

Volikogul ja valitsusel on õigus üldaktidena vastu võtta määrusi (KOKS § 7 lõige 1); üksikaktidena volikogul otsuseid ja valitsusel korraldusi. KOV organid annavad enesekorraldusõiguse raames *praeter legem*-määrusi ehk statuute, mis on oma õigusjõult võrdsed riigi keskvaldusorganite määrustega. Õigustloovaid akte ehk määramata isikute ringile õigusi ja kohustusi loovaid eksternset mõju omavaid akte ükski teine KOV asutus ega tööorgan anda ei saa.

Küll aga on KOVis haldusesiseselt õigus anda ka teistel organitel ja isikutel üksikakte. Nimelt KOKS § 50 lõike 1 punkti 3 kohaselt on vallavanemal ja linnapeal õigus anda valla- või linnavalitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning valla- või

linnavalitsuse ning tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Osavalla- või linnaosakogu võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks vastu võtta otsuseid (KOKS § 57 lõige 4¹). Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ja osavalla või linnaosa valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju (KOKS § 57 lõige 5). Haldusmenetluses on haldusorgani (KOV-i, valitsuse kui ametiasutuse) sisepädevuse jaotamise (HMS § 8 lõige 2) tulemusel võimalikud ka valla- või linnavalitsuse komisjonide, valitsuse struktuuriüksuste, konkreetsete ametiisikute jt kehtestatud muude nimetustega haldusaktid (HMS § 51 lõiked 1 ja 2).

KOKS § 7 täiendatakse lõikega 1¹, millega sätestatakse KOKSis seni kohtupraktikas esitatud seisukoht, et KOV volikogu võib määruks seada põhjendatud juhul ka minimaalseid isikute põhiõiguste ja -vabaduste riiveid, isegi kui seaduses ei ole selleks antud täpset, selget ja piirangu intensiivsusega vastavuses olevat volitusnormi. Kui senise kohtupraktika järgi peab nende piirangute seadmine tulenema üksikasjalikult seadusest, kus peab kirjas olema ka selge volitus põhiõiguse piiramiseks ja selle piirid (ning piirangud peavad olema asjakohased ja kooskõlas selle eesmärgiga, mida määruks avalikes huvides taotleb), siis seadusemuudatusega asendatakse seadusest tulenev üksikasjaliku volitusnormi nõue nõudega arvestada vastavat küsimust reguleerivast seadusest tulenevate nõuetega.

Oluline on, et väheintensiivseid põhiõiguste piiranguid saab volikogu oma määrusega seada vaid erandlikel juhtudel, kui riivel on legitiimne eesmärk ja riive on proportsionaalne eesmärgiga, mida määruks avalikes huvides taotleb. Mõistagi tuleb KOVil asjakohasel juhul lähtuda ka teistest PS-i põhimõtetest nagu näiteks isikute võrdne kohtlemine ja soolise võrdsuse kohaldamine ehk ühtki isikut ei või panna põhjendamatult ebavõrdsesse positsiooni. Põhiõiguste riivate seadmist tuleb igakülgsest volikogu määruse seletuskirjas põhjendada. See on abiks ka võimalike kohtuvaidluste korral, mille puhul saab viidata seletuskirjas esitatud põhjendustele ja kaalutlustele.

PS § 3 lõike 1 esimese lause järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles PS sättes on väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõte, mis lubab põhiõigusi piirata üksnes seaduslikul alusel. Sealjuures tuleb arvestada, et demokraatlikus riigis peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Siiski võib vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määruks.⁸⁷ Sellest tulenevalt peab seadus olema seda üksikasjalikum, mida intensiivsem on selles sätestatud meetmega kaasneda võiv põhiõiguste riive. Riigikohus on varasemalt jaatanud võimalust sätestada väheintensiivseid põhiõiguste piiranguid siiski ka kohaliku omavalitsuse volikogul määruks.⁸⁸

Uue lõike kohaselt ei saa KOV volikogu oma määruks põhiõiguste piirangute seadmisel sätestada kitsendusi, kui seadus annab isikutele antud küsimuses suuremad õigused. Näiteks ei

⁸⁷ Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-41-06](#), punktid 21 ja 22.

⁸⁸ Vt Riigikohtu üldkogu 21. veebruari 2017. a lahendit [3-3-1-48-16](#), p 58 ja 59: *Kohalike maksude seadus ei sätesta reklaamimaksu määra, selle sätestamise kriteeriume ega reklaamimaksu alam- või ülemmäära. KoMS § 10 lõige 4 jätab reklaamimaksu määra või diferentseeritud määrad linna- või vallavolikogu kehtestada. Üldkogu leidis, et põhiseadus ei nõua reklaamimaksu määra, sh ülem- või alammäära, sätestamist seaduses, kuna reklaamimaksuga kaasnev põhiõiguste riive ei ole intensiivne. Juhul kui mõnes omavalitsusüksuses kehtestatakse liiga kõrge reklaamimaksu määr, on maksumaksjal võimalik loobuda seal reklaami paigaldamisest, ilma et see kahjustaks tema olulisi õigushüvesid. Reklaami on võimalik avaldada siis teistes omavalitsusüksustes või kasutades teisi reklaami avalikustamise võimalusi.*

saa KOV teabevaldajana piirata meelevaldselt teabenõudja soovil talle avaliku teabe kättesaadavaks tegemise viise, mis on sätestatud AvTSis. Riigikohus leidis nimelt 2. novembri 2021. aasta põhiseaduslikkuse järelevalve lahendis 5-21-6,⁸⁹ et põhiseaduse järgi korraldavad kohalikud omavalitsused küll iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, kuid ei tohi seejuures minna vastuollu seadustega. Volikogu töökord, mis näeb ette teabe väljastamisel AvTSiga võrreldes rangemad piirangud, rikub Riigikohtu hinnangul AvTSi, mille järgi tuleb teabenõue täita teabenõudja soovitud viisil.

Samas leidis Riigikohus, et seaduses sätestamata küsimustes saab omavalitsus avalikule teabele ligipääsu üle iseseisvalt otsustada. Kohus selgitas, et volikogu istungi salvestamine ja salvestisega tutvumine on iseenesest kohaliku elu küsimused, mida volikogu võib põhiseaduse järgi ka otse, ilma seaduse vahendusega reguleerida. Näiteks on volikogul võimalik ette näha, et istungi salvestis väljastatakse teabenõudjale failijagamiskeskonna kaudu, kuid eelnevalt hinnatakse selle piiramatusse levikusse andmise põhjendatust, arvestades salvestiselt äratuntavate inimeste õigust eraelu puutumatusele.⁹⁰

Kui iga KOV kehtestatava eeskirja, nt lemmikloomade pidamise, heakorra-, kaevetööde- ja kaubandustegevuse korraldamise eeskirjas ette nähtud väikseimgi kitsendus võib tõenäoliselt riivata mõnda PSis sätestatud põhiõigust (näiteks ettevõtlusvabadust, omandiõigust, vaba eneseteostust), ei ole neid kitsendusi võimalik seaduses ammendava detailsusega ette näha, mida senine kohtupraktika on ette kirjutanud. Vastasel korral võidakse riivata ülemääraselt ka KOVide enesekorraldusõigust näha oma haldusterritooriumil ette kohaliku elu küsimuste lahendamiseks omal äranägemisel vajalikud reeglid.

Seni on ka KOVid oma kehtivates eeskirjades tegelikult näinud juba ette isikute põhiõiguste riiveid. Seega eelnõuga pakutav sõnastus laiendab oluliselt senises kohtupraktikas sedastatud ja aitab n-ö tagantjärele seadustada juba aastaid praktikas kasutatud lahenduse.

KOKS § 7 uue lõike 1¹ ei võimalda aga KOV enesekorraldusõigust laiendada olukordadele, milleks PS on näinud ette selge kvalifitseeritud põhiõiguse reservatsiooni. Taoliseks aluseks on ka PS § 26 tulenev õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele, mida saab riivata seadusega vaid PSis nimetatud juhtudel. Selle kohaselt ei või riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PS § 26 kaitsealasse kuulub ka isikuandmete kaitse, mistõttu andmete töötlemiseks peab olema selge seadusest tulenev alus. Seetõttu ei saa kavandatava KOKS § 7 lõike 1¹ järgi KOV oma määrusega ilma seadusest tuleneva aluseta PS § 26 põhiõigusi kitsendada, st tegemist ei ole väheintensiivse põhiõiguse riivega.

KOKS § 7 lõikest 3¹ jäetakse välja senine regulatsioon, mis näeb ette erisuse KOVide ühisameti haldusakti kohaldamisel. Vastav norm viiakse üle KOKS § 62¹, et koondada ühisametiga seonduvad sätted ühte peatükki. Kavandatava muudatusega lihtsustatakse EKI

⁸⁹ Riigikohus tunnistas põhiseadusevastaseks ja kehtetuks Kohtla-Järve Linnavolikogu töökorra sätte, mis ei võimaldanud kodanikul saada koopiat volikogu istungi helisalvestisest. Kohtus arutusel olnud juhtum puudutas kodaniku kaebust, milles sooviti saada koopiat Kohtla-Järve Linnavolikogu istungi helisalvestisest. Volikogu jättis kodaniku teabenõude rahuldamata, sest nende töökord ei lubanud salvestisi kopeerida ega volikogu kantsleist välja viia. Riigikohus tunnistas vaidlusaluse volikogu töökorra sätte AvTSiga vastuolus olevaks ja põhiseadusevastaseks.

⁹⁰ Vt eeskätt lahendi punktid 26 ja 31: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-21-6/13>.

ettepaneku alusel ka senist ühisameti õigusaktide kohaldamise regulatsiooni sõnastust (vt KOKS § 62¹ lõikega 2¹ täiendamise selgitust). Vastav muudatus on tehniline.

Lõikesse 3¹ tõstetakse üle senine KOKS § 7 lõike 4 esimene lause, milles sätestatakse, et volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid (HÕNTE) erisustega, mis tulenevad KOV õiguslikust seisundist. Tegemist on üsna umbmäärase sõnastusega, mille rakendamine on tekitanud praktikas palju küsimusi.

KOVide praktika on siinkohal väga erinev. Mõned KOVid ei koosta üldse volikogu ja valitsuse määruste eelnõudele seletuskirju. Selline seaduse tõlgendus on aga meelevaldne, sest kehtiv KOKS sõnastus ei suuna KOVe HÕNTEt üldse mitte järgima. Mõnedel KOVidel on seletuskirjad koostatud vaid formaalsena, kuid selles ei ole toodud akti kehtestamise põhjendusi ega avatud kaalutlusi, määruse jõustumisega kaasnevate mõjude hindamisest rääkimata. Et KOVide õigusaktide kvaliteeti tõsta, tuleks KOVide puhul rakendada kõiki HÕNTEs Vabariigi Valitsuse ja ministri määrustele kohalduvaid nõudeid, ega näha neist KOV tasandil ette põhimõttelisi erisusi. On ka arusaamatu, mida mõeldakse erisustena, mis tulenevad KOV õiguslikust seisundist. Vastav viide jäetakse eelnõuga seadusest välja.

Nõue võib mõnevõrra tõsta KOVide töökoormust, kuid oluline on, et kohalikul tasandil vastu võetavad aktid oleks läbi kaalutud, välditaks kaalutlusvigu ja osataks arvestada nende rakendamisega kaasnevaid mõjusid. Ka võimalike kohtuvaidluste tekkimisel on KOVidel endil palju lihtsam tugineda seletuskirjas kirjeldatud akti põhjendustele ja kaalutlustele. Kokkuvõttes võib muudatuse tulemusena positiivse mõjuna KOVides õigusaktide kvaliteet tõusta.

KOV organite määruste osas kohaldatakse sarnaselt ministri ja Vabariigi Valitsuse määrusega HÕNTE 4. peatükki, sealhulgas § 63 nõudeid määruse eelnõu seletuskirjale. Seletuskirja eesmärk on põhjendada eelnõu vastavust volitusnormile, eelnõu põhiseisukohti ja kaasnevaid muudatusi ning anda ülevaade määruse mõjudest. Erinevalt ministri ja Vabariigi Valitsuse määrustest ei pruugi aga olla vajadust määruse eelnõu teksti teiste asutustega kooskõlastada.

KOKS § 7 lõike 4 sõnastust muudetakse, jagades senise lõike kaheks eraldi sätteks, viies esimese lause üle lõikesse 3¹. KOKS § 7 lõikesse 4 jääks alles vaid praegune teine lause, mis sätestab, et volikogu võib kehtestada määrusega täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks. Tegemist on normitehnilise muudatusega. HÕNTE § 11 lõike 4 järgi esitatakse volitusnorm ühelauselises lõikes või volitusnormide loetelu puhul punktides. Kuivõrd KOVid on antud sätte alusel oma õigusaktide normitehniliste nõuete kordasid kehtestanud, siis on järgitud, et seadusemuudatusega ei muutuks volitusnormi asukoht.

Nimetatud korras saab lisaks volikogu ja valitsuse õigusaktide normitehnilistele nõutele mõistagi reguleerida ka määruse seletuskirjade täpsemaid sisunõudeid.

KOKS § 7 täiendatakse lõikega 4¹, milles antakse volikogule õigus volitada valitsust kehtestama valitsuse antavatele õigusaktidele esitatavad normitehnilised nõuded ja eelnõude menetlemise täpsema korra. Sõnastuse eesmärk on KOV sisemise enesekorraldusõiguse laiendamine KOV organite õigusaktide kehtestamise nõuete osas. Valitsus saab oma õigusaktide menetlusnõuded muudatuse järgi vajadusel ka ise kehtestada.

KOKS § 7 lõikest 5 jäetakse välja tehniline kirjeldus, et volikogu ja valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas vastuvõetud algtekstidena ning nende alusel kõiki muudatusi sisaldavate terviktekstidena. Riigi Teataja seaduse § 3 lõike 1 punktis 6 on vastav kohustus juba sätestatud: Riigi Teatajas avaldatakse koos algtekstiga selle alusel koostatud kõiki muudatusi

sisaldavad õigusaktide ametlikud terviktekstid, sh valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määrus. KOKS § 7 lõike 5 sõnastusmuudatuse järgi avaldatakse KOV volikogu ja valitsuse määrused Riigi Teataja seaduses sätestatud korras Riigi Teatajas.

KOKS § 7 täiendatakse lõigetega 6–10, mis sisaldavad seni eri paragrahvides (KOKS §-des 23 ja 31) volikogu ja valitsuse õigusaktide kohta kohalduvaid nõudeid. Senistes KOKS § 23 ja 31 sätetes sisaldunud nõudeid sisuliselt ei muudeta.

KOV organite õigusaktide jõustumine on sõnastatud analoogselt kehtiva seadusega. Eelnõus sätestatakse, et määrus jõustub (mõeldud nii volikogu kui valitsuse määrust) üldises korras kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määruks ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtpäeva (KOKS § 7 lõige 6) või arvestades muid HMS §-s 93 sätestatud erisusi. Volikogu otsus ja valitsuse korraldus jõustuvad teatavakstegemisest, kui otsuses või korralduses ei sätestata hilisemat akti jõustumise tähtpäeva (KOKS § 7 lõige 7).

KOKS § 7 lõikes 8 määratakse õigusaktidele allakirjutamiseks õigustatud isikud: volikogu määrustele ja otsustele kirjutab alla volikogu esimees. Valitsuse määrustele ja korraldustele kirjutavad alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär.

KOKS § 7 uued lõiked 9 ja 10 reguleerivad KOV üksikaktide ja istungite protokollide avalikustamist ja õigusaktide ja protokollide eesti keeles vormistamise kohustust. Volikogu otsused ja valitsuse korraldused ning istungite protokollid peavad olema kättesaadavad kõigile isikutele. Samuti lisatakse lõikesse 9 kooskõlas AvTSi nõuetega, et andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud või mis on mõeldud üksnes valla või linna ametiasutuse, ühisameti või -asutuse või hallatava asutuse siseseks kasutamiseks, ei avalikustata.

Uue lõike 10 järgi vormistatakse volikogu ja valitsuse õigusaktid ning istungite protokollid eesti keeles. Omavalitsusüksustes, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võidakse volikogu istungite protokollid tõlkida ka selle omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrühvuse keelde.

Eelnõu § 1 punktid 27–29 käsitlevad KOKS § 8 ehk valla või linna põhimääruses reguleeritavate küsimuste täpsustamist. Üldine eelnõuga võetud suund on seaduses dubleerivate volitusnormide ja valla või linna põhimääruses kohustuslikuna sätestatavate küsimuste hulga vähendamine. Valla või linna põhimäärus peab sisaldama KOV toimimise kõige olulisemaid küsimusi. Igasugused täpsemad menetluskorrad KOV töö korraldamiseks peaksid olema lahendatud muude volikogu ja valitsuse õigusaktidega.

KOKS § 8 lõike 1 punkti 1 muudatusega jäetakse sättest välja põhimääruse kohustusliku osana volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused. Punkt sisaldab loetelu, mis peab valla või linna põhimääruses sisalduma. Kuna KOKS § 47 lõike 2 muudatuse järgi ei pea enam valla või linna põhimääruses reguleerima volikogu komisjoni moodustamise aluseid, vaid seda võib teha ka muu volikogu kehtestatava määrusega, siis jäetakse KOKS § 8 lõike 1 punktist 1 välja sõnastus „komisjoni moodustamise kord, õigused ja kohustused“. Kui volikogu soovib seadusemuudatuse järel komisjonide moodustamise põhimõtteid jätkuvalt valla või linna põhimääruses reguleerida, siis KOKS § 47 lõige 2 ei välista seda, st ei nõua, et vastav regulatsioon peaks olema kehtestatud eraldi määrusega.

KOKS § 8 lõike 1 punkti 4 sõnastust täpsustatakse. Kui kehtiva seaduse järgi tuleb valla või linna põhimääruses sätestada valla või linna ametiasutuste ja ühisametite või -asutuste

moodustamise kord, siis eelnõuga lisatakse sättesse ka ametiasutuste hallatavate asutuste moodustamise ning kõigi nimetatud asutuste ümberkorraldamise ning tegevuse lõpetamise korra reguleerimise nõue.

KOKS § 8 lõike 1 punktist 5 jäetakse põhimääruse kohustusliku osana välja valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldiste põhimõtete kehtestamine. KOKS § 37² lõike 1 järgi kehtestab valla- või linnavolikogu määrusega arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korra ning KOFS mõistes kohaliku omavalitsuse üksusest sõltuvatele üksustele korra ja tähtajad eelarvestrateegia koostamiseks vajaliku informatsiooni esitamiseks. Puudub vajadus dubleerivalt samu küsimusi osaliselt reguleerida lisaks ka valla või linna põhimääruses.

KOKS § 8 lõike 1 punkti 5 lisatakse põhimääruse kohustusliku osana KOVi esindamise korra kehtestamine. Säte on seotud KOKS § 10 uue sõnastusega lõikes 2, mille järgi esindavad KOVi seaduste ja valla või linna põhimääruse alusel oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valitsus ning vallavanem või linnapea või nende volitatud esindajad.

KOKS § 8 lõike 1 punktis 6 jäetakse välja põhimääruse osana KOV õigusaktide jõustumise täpsema korra kehtestamine. Vastavad sätted sisalduvad juba KOKS §-s 7. Alles jääb sättesse aga KOV õigusaktide vastuvõtmise ja avalikustamise täpsem kord. Sõna „täpsem“ viitab sellele, et lisaks seaduses ette nähtud määruste või haldusaktide vastuvõtmise, jõustumise ja avaldamise üldalustele, saab põhimääruses sätestada kuidas asjakohane menetlus KOVis täpsemalt välja näeb (nt eelnõude menetlemine volikogu komisjonides, sisemised menetlustähtajad, õigusakti eelnõule esitatud muudatusettepanekute menetlemine, seletuskirjade avaldamine valla või linna veebilehel jne). Põhimääruses võib ka sätestada, et õigusaktide vastuvõtmist reguleeritakse KOKS § 7 lõike 4 alusel kehtestatavas korras.

KOKS § 8 lõige 1¹ tunnistatakse kehtetuks. KOKS § 48¹ lõike 3 muudatusega nähakse ette kohustus sätestada volikogu õigusaktiga siseauditeerimise kord. Kehtiva seaduse § 8 lõike 1¹ järgi nähakse põhimääruses siseauditeerimise üldine töökorraldus ette vaid juhul, kui KOV kavandab moodustada siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastava ametikoha või struktuuriüksuse. Siseauditeerimine on vajalik siiski ka juhul, kui KOV ei ole oma koosseisus moodustanud siseaudiitori ametikohta või vastavat struktuuriüksust. KOV saab siseauditeerimise tellida ka teenusena sisse. Seadusemuudatusega kavandatakse edaspidi nõuda vähemalt kord iga nelja aasta tagant ka sisekontrollisüsteemi toimivuse osas siseauditeerimise läbiviimist. Vt täpsemalt KOKS § 48¹ muutmise selgitusi.

KOKS § 8 ei sätesta põhimääruse sisu ammendavalt, KOV võib selles reguleerida ka muid küsimusi, mida oluliseks peab.

Eelnõu § 1 punkt 30 käsitleb KOKS § 10 muutmist (vald ja linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna).

KOKS § 10 lõige 1 muudetakse kaheks eraldi sätteks, jättes lõikesse 1 selgituse, et nii vald kui linn (omavalitsusüksusena) on õigusaktide alusel tegutsev avalik-õiguslik juriidiline isik. Lauset täiendatakse selgitusega, et KOV tegutseb EKOH, käesoleva seaduse, teiste seaduste, oma põhimääruse ja muude õigusaktide alusel. Muudatusega konstateeritakse, et KOV

tegevuse piirid seatakse seadusega. Kuivõrd nii EKOH (artikkel 3 lõige 1, artikkel 4 lõige 1)⁹¹ kui ka PS (154 lõige 1 ja lõike 2 teine lause)⁹² sätestavad KOV tegutsemise iseseisvalt seaduste alusel, siis ei kitsendata täiendusega KOVi enesekorraldusõigust, kuid viidatakse KOV tegevuses legaalsuse põhimõtte järgimise kohustusele.

Lõike 1 senine lauseosa, mis räägib KOVi esindamisest, tõstetakse ümber **§ 10 lõikesse 2**. KOVi esindamise täpsem kord sätestatakse valla või linna põhimääruses. Sätte sõnastust sisuliselt ei muudeta, selle järgi võivad KOVi esindada seaduste ja valla või linna põhimääruse alusel oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valitsus ning vallavanem või linnapea või nende volitatud esindajad. Volikogu esimehe või vallavanema või linnapea äraolekul loomulikult saab esindusülesandeid täita volikogu aseesimees või vallavanema või linnapea asendaja.

Kehtiva KOKS § 10, mis paikneb KOKSi üldsätete peatükis, kordab lõikes 2 üle KOKS § 5 lõike 1 regulatsiooni, mille kohaselt on vallal ja linnal iseseisev eelarve. Nimelt KOKS § 10 lõike 2 järgi on vallal ja linnal avalik-õigusliku juriidilise isikuna iseseisev eelarve, arveldusarve pangas ja oma sümboolika. Kuivõrd KOV eelarvega seonduvat juba reguleeritakse KOKS §-s 5 ja sümboolika osas on üldnõuded sätestatud samuti seaduse 1. peatükis olevas §-s 14, jäetakse KOKS § 10 lõikest 2 välja ebavajalik dubleeriv regulatsioon.

Eelnõu § 1 punktiga 31 tunnistatakse kehtetuks KOKS §-d 12 ja 13.

Kehtetuks tunnistatav KOKS § 12 reguleerib KOV õigust moodustada liite, ühisameteid ja -asutusi. Muudatuse eesmärk on koondada KOVide koostööd reguleerivad sätted peatükkidesse 10 ja 10¹ (ptk 10 käsitleb laiemalt KOVide koostööd, sh KOVide ühisametite ja -asutuste moodustamist ja KOVide rahvusvahelist koostööd, ptk 10¹ reguleerib KOV liitude tegevuse aluseid). KOKS koostöövormide sätted nähakse ette KOKS §-s 62, omavalitsusliitude tegevust reguleerib KOKS § 63 ja eelnõuga lisatavad KOKS §-d 63¹–63⁷, ühisametite ja -asutuste regulatsioon nähakse ette KOKS §-des 62¹–62³.

Kehtetuks tunnistatava KOKS § 13 tekst viiakse samas sõnastuses üle KOKS § 62⁴. Muudatuse eesmärk on koondada erinevad KOVide koostööd reguleerivad sätted ühte peatükki (ptk 10).

Eelnõu § 1 punktidega 32 ja 33 muudetakse KOKS §-s 14 sisalduvat KOV sümboolika regulatsiooni.

KOKS § 14 sõnastuses tehakse terminoloogilised ja normitehnilised täpsustused.

Paragrahvi pealkirja lühendatakse ja sõnastatakse see üksikasjaliku sümbolite loetelu asemel ümber: „Omavalitsusüksuse sümbolite kasutamine”.

⁹¹ EKOH § 3 lõige 1: Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. EKOH § 4 lõige 1: *Kohalike võimuorganite põhivolitused ja -kohustused määratakse kindlaks põhiseaduse või seadusandlusega. See tingimus ei välista aga kohalikele võimuorganitele erivolituste ja -kohustuste omistamist vastavuses seadusandlusega.*

⁹² PS § 154 lõige 1 ja lõike 2 esimene lause: *Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega.*

KOV peamisteks sümboliteks on vapp ja lipp. Muude sümbolite kehtestamine on KOVidele vabatahtlik. Lipp, vapp, aumärgid, ametirahad, aunimetused ja muud sarnased tunnused on sümbolid, lisaks reguleeritakse sättes ka sümbolite kasutamise korda. Paragrahv hõlmab nii KOV sümbolite väljatöötamist kui kasutamist.

KOKS § 14 lõike 1 sõnastust muudetakse ja sätestatakse, et KOVil võivad lisaks oma lipule, vapile, aumärkidele, ametirahadele, aunimetustele olla ka muud sümbolid, mille kasutamise kord sätestatakse valla või linna põhimääruses. Sõnastus viiakse kooskõlla KOKS § 8 lõike 1 punktiga 3, mille kohaselt tuleb põhimääruses sätestada ka valla või linna sümbolid ja nende kasutamise kord. KOV lipu ja vapi osas kohaldatakse heraldikanõudeid.

EKI sõnaveebi järgi on sümbol kokkuleppeline märk (nt tähed, number, kujund), mis üldarusaadavalt viitab mingile suurusele, objektile, funktsioonile vms (nt P tähistab parkimist, Mg magneesiumi, ∇ meessugu). Sümboolika aga tähistab sümbolite kasutamist (nt dokumentidel, plakatitel, esemetel, näiteks maakonna sümboolika, rahvuslik sümboolika).⁹³

KOKS § 14 lõike 4 muudatus on normitehniline. Mujal paragrahvis kasutatakse „omavalitsusüksuse sümbolite” terminit, antud sättes aga „valla ja linna sümbolite” sõnastust. Sõnastust ühtlustatakse.

Eelnõu § 1 punktiga 34 tunnistatakse kehtetuks KOKS § 15 lõige 2, kuna omavalitsusüksuse territooriumil olulistes küsimustes elanike küsitluste korraldamise regulatsioon viiakse keskselt üle uude KOKS § 32¹.

KOKS § 15 lõige 2, mis sätestab, et volikogul on õigus antud omavalitsusüksuse territooriumil korraldada olulistes küsimustes elanike küsitlusi, dubleerib KOKSi uue § 32¹ lõike 1 sõnastust, mistõttu tunnistatakse § 15 lõige 2 kehtetuks. Valla- või linnaelanike osalemist kohaliku omavalitsuse teostamises reguleerib KOKSi 4. peatükk. Nimetatud peatükis sätestatakse õigusselguse huvides koos nii kohaliku algatuse ja rahvaküsitluse läbiviimise menetlust kui ka kohalike elanike õigust saada teavet.

Kehtetuks tunnistatavas lõikes 2 nimetatud elanike küsitluste korraldamine on elanike osalemine kohalikus omavalitsemises, mis on reguleeritud KOKS 4. peatükis. Lõige 2 sobib sisult KOKSi neljandasse peatükki. Kohaliku rahvaküsitluse läbiviimise menetlust reguleerib KOKS 4. peatüki § 32¹. Vt ka selgitusi KOKS § 32 ja 32¹ muudatuste juures.

KOKS revisjoni käigus esitati ka ettepanekuid, et KOKS § 15 lõike 3, mis sätestab KOV õiguste kohtuliku kaitse, kui ebavajaliku regulatsiooni, võiks eelnõust välja jätta. Selle seisukohaga ei saa aga nõustuda. Omavalitsusüksuse õiguste kaitse paragrahv on vaja säilitada seaduse üldsätetes, kuna tegemist on KOV toimimise seisukohalt ühe olulise tagatisega. KOVide õiguste kaitse tuleb küll erinevatest menetlusseadustikest, kuid KOV aluskorralduse seaduses nende õiguste kaitse garantiide üldine ära märkimine aitab KOVidel tagada tõhusamalt oma huve riigivõimu võimaliku ülemäärase sekkumise ja omavoli eest.

Õigusriigi aluspõhimõttest (PS § 3) tuleneb üldine nõue, et riik ei tohi võimu teostada meelevaldselt. Seda kinnitab ka PS § 152 lg 2, mille kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus PS sätte või mõttega.

⁹³ <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/s%C3%BCmboolika/1>.

KOV tagatise raames võib eristada järgmisi tasandeid:

- 1) õigussubjektsuse tagatis,
- 2) enesekorraldusõiguse tagatis,
- 3) finantstagatis,⁹⁴
- 4) kohaliku eelarve iseseisvuse tagatis,
- 5) õiguste kaitse tagatis.

Õigussubjektsuse tagatis hõlmab:

- 1) KOV instituudi tagatise (PS § 154 lg 1) – keelu seadusandjale kaotada PSist madalamalseisva aktiga KOV instituuti⁹⁵;
- 2) KOVide liikide (vald ja linn) kaitse (PS § 155 lg 1);
- 3) KOVi piiratud individuaalse õigussubjektsuse tagatise (konkreetsed KOVi õigused riigi poolt tema haldusterritooriumi suuruse muutmisel või õigussubjektsuse lõpetamisel).

KOVile peab olema tagatud reaalne võimalus oma põhiseaduslike õiguste efektiivselt kaitseks. KOVi põhiseaduslikke õigusi võivad riivata arvukad õigustloovad aktid ja haldusaktid. KOV tagatise riive on põhiseaduspärane, kui vastuvõetud õigustloov akt või selle alusel antud haldusakt on kehtestatud ettenähtud menetluskorras ja vormis pädeva organi poolt (formaalne õiguspärasus) ning see kehtestati andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas (sisuline e materiaalne õiguspärasus).

KOV õiguste kaitse tagatise eesmärk on võimaldada KOVil vaidlustada oma põhiseaduslike õiguste rikkumist (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses sätestatud korras). Kuigi KOVile ei laiene tema suhtes riigiga PS § 15, ei tähenda see, et KOVi kaebeõigus riigi vastu ei ole üldse PSiga kaitstud. RKHK on sedastanud, et kohtukaebeõigus on tuletatav KOVi enesekorraldusõigusest ja on enesekorraldusõiguse teostamiseks vajalik siis, kui enesekorraldusõiguse tagamiseks puudub muu tõhus menetlus.⁹⁶

KOVide ja riigi vaheliste avalik-õiguslike vaidluste kohtulikuks lahendamiseks on kehtestatud kaks kohtumenetluskorda – halduskohtumenetlus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus peab olema põhistatud ning selles tuleb märkida PS sätteid või põhimõtteid, millele vaidlustatav õigustloov akt ei vasta. KOV ei saa tugineda PS §-le 15 (kuna ta ei ole põhiõiguse kandja, vaid adressaat), ilma viitamata ühelegi KOKS 14. peatükist tuleneva KOV õiguse riivele.⁹⁷

Eelnõu § 1 punktid 35 ja 36 käsitlevad KOKS § 17 ehk volikogu liiget puudutavate sätete muutmist.

⁹⁴ Finantstagatise (PS § 154 ja § 157 lõige 2, EKOH artikkel 9) alla kuuluvad õigused on suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele, seondudes valdade ja linnade majandusliku suutlikkusega täita avalikke ülesandeid (omavalitsuslikud ülesanded e kohaliku elu küsimused (PS § 154 lõige 1), riiklikud ülesanded (PS § 154 lõige 2)) ([RKPKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09](#), p 41; [RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09](#), p 50). Võrreldes PS § 154 lõikes 1 sisalduva KOVi põhitagatisega – enesekorraldusõigusega – on finantstagatisega seotud õigused siiski teisejärgulised ([RKPKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09](#), p 43).

⁹⁵ [RKPKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p 86.

⁹⁶ [RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10](#), p 22.

⁹⁷ Vaata täpsemalt PS kommentaare PS 14. peatüki osas: <https://pohiseadus.ee/sisu/3672>.

KOKS § 17 lõikes 3 asendatakse sõna „hüvitus“ sõnaga „hüvitis“. Lõike kohaselt on volikogul õigus otsustada, kas volikogu liikmele makstakse tasu volikogu tööst osavõtu eest ja hüvitust volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest esitatud dokumentide alusel volikogu kehtestatud määras ja korras. Lõikes 3 nimetatud hüvituse maksmise aluseks on kuludokument. Tasult, mida makstakse volikogu liikmele tööst osavõtu eest, tuleb maksta töötasu maksud (sotsiaalmaks, pensionikindlustusmaks, tulumaks), v.a töötuskindlustusmaks. Töötuskindlustuse seaduse mõttes ei ole KOV volikogu liige kindlustatu.

KOKSis on kasutusel nii hüvituse kui hüvitise mõiste, kusjuures nende mõistete sisuline tähendus ei ole eristatav. Ka lingvistiliselt on sõnad “hüvitis” ja “hüvitus” samatähenduslikud.

Sõnade tähendused ÕS 2018 ja EKI ühendsõnastiku 2021 alusel:

- hüvitis - *kahjutasu, kompensatsioon*. Rahaline, ainealine, moraalne hüvitis. Kellelegi makstav rahasumma majandusliku kaotuse, varanduse vähenemise vm kahju eest. Sünonüümid: hüvitus, kompensatsioon, tasu, vaevapalk, vaevatasu
- hüvitus - *kahju tasumine, heaksteegimine*. Kellelegi makstav rahasumma majandusliku kaotuse, varanduse vähenemise vm kahju eest. Sünonüümid: hüvitis, kompensatsioon, tasu, vaevapalk, vaevatasu.

Seepärast asendatakse eelnõuga KOKSis läbivalts sõna „hüvitus“ sõnaga „hüvitis“.

KOKS § 17 lõikes 3 sätestatakse, et volikogu liikmele võib maksta tasu ka volikogu komisjonide ja muude töövormide töös osalemise eest. Praktikas on ka praegu volikogu komisjonide töös osalemist volikogu liikmetele tasustatud, kuid õigusselguse huvides lisatakse ka see norm KOKSi.

Kuna KOV saab oma töökorras täpsustada komisjonide moodustamise aluseid, siis on võimalik volikogu moodustatud komisjonidesse (välja arvatud revisjonikomisjon) arvata ka volikoguväliseid isikuid, kellele volikogu saab samuti ette näha tasu ja hüvitise maksmise.

Lisaks täpsustatakse KOKS § 17 lõikes 3, et kui volikogu liige on oma volituste ajal Euroopa Parlamendi või Riigikogu liige, ei maksta talle volikogu, sealhulgas volikogu moodustatud komisjonide ja muude töövormide tööst osavõtu eest tasu. Parlamendi liikmete töö tasustamine volikogus on praktikas tekitanud tõlgendusruumi. On kaheldud, kas „volikogu töös osalemine“ hõlmab vaid volikogu istungit või ka muid töövorme. Õigusselguse huvides lisatakse sättesse laiendus, et tasu ei maksta parlamendi liikmetele ka muudes volikogu töövormides osalemise eest.

Volikogul on võimalik volikogu töökorras või muus õigusaktis endal sätestada, kas tasu makstakse või ei maksta volikogu liikmele juhul, kui ta ei ole volikogu istungil, komisjoni koosolekul ega muu töövormi kohtumisel konkreetset korral, kalendrikuul või pikema ajaperioodi jooksul osalenud. Tasu maksmise täpsemate aluste ja korra sätestamine on KOVi enesekorraldusõiguse küsimus.

KOKS § 17 lõiget 4 muudetakse selliselt, et volikogu otsusel võib lisaks volikogu esimehele olla palgaline ka volikogu aseesimehe ametikoht. Otsus, kas volikogu esimehe või aseesimehe või nende mõlema ametikoht on palgaline, peaks olema KOVi sisemise enesekorraldusõiguse küsimus. Kehtiv seadus ei võimalda volikogu esimehel ja aseesimehel mõlemal palgaline olla. Praktikas on siiski makstud sageli ka volikogu aseesimehele nn töötasu.

KOVidel on enesekorraldusõiguse põhimõttest tulenevalt õigus oma sisemised struktuurid ja töökorraldus vastavalt kohalikele vajadustele ise sisustada ning otsustada. Valitud kohalike esindajate töötingimused peavad võimaldama neil vabalt oma tööülesandeid täita (EKOH artikkel 6 lõige 1 ja artikkel 7 lõige 1). Kuna haldusreformi elluviimise tulemusena on KOVide võimekus üle Eesti suurenenud, on suurenenud ka KOVide enesekorraldusvõimekus, mistõttu tuleks KOVidele oma sisemise elu korraldamiseks anda võrreldes kehtiva KOKSiga nn vabamad käed.

Muudatus võib suurendada ka valitud esindajate motivatsiooni kohaliku elu küsimuste korraldamiseks ja otsustamiseks.

Muudatuse rakendamisega võib kaasneda KOVides mõningane eelarvekulude tõus (eeldusel, et volikogu aseesimeeste ametikoht muudetakse samuti palgaliseks). Konkreetsete tasude kehtestamine on KOVide endi määrata. Volikogu aseesimehe tasu ei pea olema võrdväärne volikogu esimehele makstava tasuga.

Lõikes 4 nähakse samuti ette, et volikogu palgalisele esimehele või palgalisele aseesimehele üksikaktiga (volikogu otsus) makstava lisatasu, hüvitise või muu tasu või soodustuse maksmise alus peab olema antud volikogu poolt vastuvõetud üldaktis (volikogu määrus), mis kehtestatakse KOKS § 22 lõike 1 punkti 22 alusel – volikogu liikmetele volikogu tööst osavõtu eest tasu ning volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitise suuruse ja maksmise korra kehtestamine. Oluline on, et tasustamise ja toetamise alused oleks kõigile volikogu liikmetele arusaadavad ja ei tekitaks põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist oma volikogu liikme mandaati teostama asunud isikutel. Hetkel on praktikas sageli erinevaid lisatasusid ja toetusi makstud otsustuskorras, ilma et selleks oleks eelnevalt kehtestatud volikogu poolt vastav kord. Muudatuse eesmärk on seetõttu ka õigusselguse tagamine, kuidas tasustamise alused korrektselt kehtestada.

Lõikes 4 on lisaks asendatud sõna „toetust“ sõnaga „muud tasu“. Tasu mõiste on laiem kui toetuse mõiste.

KOKS § 17 lõiget 4¹ muudetakse selliselt, et nii palgalise volikogu esimehe kui ka aseesimehe põhipuhkuse kestus on 35 kalendripäeva ning neile mõlemale kohaldatakse TLS §-des 54 ja 59–71 sätestatud puhkuseregulatsiooni. Kuna volikogu aseesimees saab lõikes 4 kavandatava muudatuse järgi samal ajal volikogu esimehega olla palgaline, siis peab palgalisele volikogu esimehele kehtiv puhkuseregulatsioon kohalduma ka palgalisele volikogu aseesimehele.

KOKS § 17 lõigetest 6¹ ja 6² jäetakse välja viited valitsuse liikmete ametisse nimetamisele ja valitsuse palgaliseks liikmeks nimetamisele. Puudub põhjendus teha sättes vahet valitsuse liikmetel lähtuvalt sellest, kas nad on nimetatud või kinnitatud valitsuse koosseisu või kas nad on palgalised või mitte.

Eelnõu § 1 punktidega 37–41 nähakse ette muudatused KOKS §-s 18, mis reguleerib volikogu liikme volituste ennetähtaegset lõppemist.

KOKS § 18 lõike 1 punkti 3 sõnastuses täpsustatakse, et volikogu liikme volituste lõppemisena enne tähtaega seoses isiku *püsiva elukohta* muutumisega on silmas peetud rahvastikuregistri seaduse (edaspidi RRS) § 65 lõike 1 tähenduses isiku elukohta. See tähendab elukohta, kus isik alaliselt või peamiselt elab. Kui isik kasutab alaliselt või peamiselt elamiseks mitut elukohta,

esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks kõigi nende aadressid, valides neist ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressiks (RRS § 65 lõige 2). Kuigi KOKS kasutab erinevalt RRS § 65 lõikest 1 „püsiva elukoha“ terminit, tuleneb see KOVVS § 5 lõigetes 1 ja 5 kasutatud terminoloogiast, kus on mõiste „püsiv elukoht“ sisustatud nii volikogu hääletamis- ja kandideerimisõiguse osas läbi rahvastikuregistri elukoha kande.⁹⁸ Püsiva elukoha termin on seega ka KOVVS § 5 järgi seotud RRS § 65 lõikega 1, õiguslikku ebakõla siin ei esine ja seetõttu ka „püsiva elukoha“ terminit ei muudeta KOKS § 18 lõike 1 punktis 3 alaliselt ja peamiselt elamiseks.

Samuti viiakse punkti sõnastus kooskõlla rahvastikuregistri seaduse terminoloogiaga ehk jäetakse muudatusega välja sõna „Eesti“ sõna „rahvastikuregistri“ eest, kuna registri ametlik nimetus on „rahvastikuregister“, mitte „Eesti rahvastikuregister“.

Sätte muudatus on seega terminoloogiline. Sarnaselt kehtivale seadusele jääb muudatuse järel sätte rakendamisel tagajärg samaks: kui isik läheb elama teise valda või linna, lõpevad tema volitused uue elukoha aadressi andmete kandmisel rahvastikuregistrisse ning tema asemele määratakse asendusliige.

Tuleb ka arvestada, et kui näiteks peatunud volitustega liikme suhtes tekib volituste lõppemise alus, siis loetakse tema volitused n-ö automaatselt lõppenuks ka juhul, kui volituste lõppemise alus on volituste taastamise ajaks ära langenud.⁹⁹ Näide: isiku volikogu liikme volitused olid peatatud ja sellel ajal oli ta oma elukoha registreerinud teise omavalitsusse, kuid volituste taastamise hetkel oli tema elukoht rahvastikuregistri järgi taas kohalikus omavalitsuses, mille volikogu liikmeks ta valiti. Sel juhul lõppesid peatatud volitustega volikogu liikme volitused ennetähtaegselt KOKS § 18 lõike 1 punkti 3 alusel seoses isiku püsiva elukoha muutusega rahvastikuregistris. Uue elukohateate esitamine endise elukoha valla või linna aadressiga ja rahvastikuregistri kande muudatus ei taasta tema volitusi.

Kui isik faktiliselt elab teises vallas või linnas, kuid see pole tema registrijärgne elukoht, siis pole KOKS § 18 lõike 1 punkt 3 rakendatav, sest isikul võib olla mitu elukohta (mitmepaiksus).¹⁰⁰

Rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi õigsust eeldatakse, seetõttu ei viida praktikas ka läbi volikogu liikme kandidaadi ja volikogu liikmete elukoha andmete n-ö tegelikkusele vastavuse kontrolle ega paikvaatlusi. Volikogu liikme volituste algamise või lõppemise korral lähtub valla või linna valimiskomisjon rahvastikuregistri elukoha kandest, mille õigsuse peab isik ise tagama kooskõlas RRS §-ga 68 ja § 69 lõikega 1.

KOKS § 18 lõike 1 punkti 4 sõnastust täiendatakse tekstiosaga „või muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsuse“. Lisaks Eesti kodakondsuse kaotamisele lisatakse nimelt volikogu liikme volituste lõppemise alusena KOKSi ka muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsuse kaotamine, kui see oli aluseks isiku õigusele volikogusse kandideerida.

⁹⁸ Hääletamisõigus on Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 16-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud rahvastikuregistrisse, asub vastavas vallas või linnas. Kandideerimisõigus on igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas.

⁹⁹ Riigikohtu otsus asjas 3-4-1-47-14. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-47-14>.

¹⁰⁰ Vt ka valimised.ee veebilehelt „Valla ja linna valimiskomisjoni toimingud: korduma kippuvad küsimused“ p 1.2. Kättesaadav: <https://www.valimised.ee/et/valimiste-meelespea/valla-ja-linna-valimiskomisjoni-toimingud-korduma-kippuvad-kusimused>.

KOVVS § 5 lõike 5 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideerimisõigus igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas.

Muudatusega kõrvaldatakse KOKS § 18 lõike 1 punkti 4 ja KOVVS § 5 lõike 5 esinenud ebakõlad.

KOKS § 18 lõike 1 punkt 6, milles sätestatakse, et volikogu liikme volitused lõppevad ennetähtaegset nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks, tunnistatakse kehtetuks. KOV ametiasutuse ametnike puhul seaduse jõustumisest alates nende volitused volikogu liikmena KOKS § 19 lõike 2 punkti 1² muudatuse järgi peatuksid. Muudatus on seotud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. aprillil 2020 otsusega 5-19-45¹⁰¹. Riigikohus tunnistas KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teise alternatiivi – lauseosa „või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel“ – kehtetuks alates 17. oktoobrist 2020. Alates 2021. a 20. juulist KOV ametiasutuses töötamisega seoses volikogu liikme volitused peatatakse. Kohtu järelduste puhul tuleb arvestada, et kohtuasjas käsitleti vaid küsimust, kas nimetatud säte on ebaproportsionaalne KOV ametiasutuse töötaja mandaadi teostamise piirangu osas. Lahend ei käsitlenud ametiasutuse ametnikke, kuid see ei tähenda, et kohtu lahendusi ei saaks kasutada ka KOV ametnike puhul või et kohus oleks näinud ette, et KOV ametiasutuse ametnikku ja töötajat tuleb ebavõrdselt kohelda.

Kohus leidis, et KOV ametiasutuse töötajast volikogu liikme volituste lõppemine ei ole sätte eesmärkide saavutamiseks vajalik abinõu, kuna lahendis nimetatud seaduse eesmärgid (p 65, 68, 75–80) on võimalik sama efektiivselt saavutada volikogu liikme volituste peatamisega, mis riivab volikogu liikme passiivset valimisõigust vähem intensiivselt. Kohus järeldas, et KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teises alternatiivis sätestatud ametite ühitamise keelu peamine eesmärk on vältida volikogu liikme mandaadi ja teenistuskoha huvide konfliktist lähtuvat ohtu volikogu toimimisele, kuid lisaks ohtude tõrjumisele saab vaidlusaluse sätte eesmärgiks pidada ka korruptsiooni ohu vältimist, mis võib tekkida avalike huvide ja isiku erahuvide vastuollu sattumise korral. Kuigi ametiasutuse töötaja ei teosta avalikku võimu, võib volikogu liikme volituste ja töökoha huvide vahel tekkida esinduskogu toimimist kahjustav huvide konflikt. Kuna konflikt avalike huvide ja erahuvide vahel võib tekkida sõltumata teenistusülesannete iseloomust, leidis kohus, et vaidlusalune keeld on korruptsiooniohu vältimiseks sobiv vahend kõigi normi adreseatide puhul.

Ka varasemates lahendites on Riigikohus leidnud, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine riivab tugevalt volikogu liikme passiivset valimisõigust (kandideerimisõigust), mis on tagatud PS §-ga 156 (Riigikohtu halduskolleegiumi 27. juuni 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-35-01, punkt 2; Riigikohtu üldkogu 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02, punkt 19). Samad argumendid on asjakohased ka KOV ametiasutuse ametnike puhul, ehk nende puhul oleks samuti leebem passiivse valimisõiguse riive, kui nende volitused volikogu liikmena peatuksid.

Riigikohus on 17. aprillil 2020 otsuse nr 5-19-45 punktis 64 leidnud, et kehtiv avaliku teenistuse seadus (edaspidi *ATS*) ei tõmba selget piiri ametiasutuse ametnike ja töötajate vahel, vaid jätab KOV volikogule ja valitsusele võrreldes varasemaga suurema võimaluse määratleda

¹⁰¹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-19-45/9>.

ametiasutuse struktuuris teenistuskohat ametniku või töötaja kohana. ATS § 7 lõike 2 järgi nimetatakse ametnik ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Töötaja võetakse töölepingu alusel ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd (ATS § 7 lõige 4). Valla- või linnavalitsus määrab kindlaks ametnike ameti- ja töötajate tööülesanded. Millised töö- või ametikohad KOV moodustab, on KOV sisemise korralduse küsimus. Hindamisel, kas tegemist on töötaja või ametnikuga, tuleb lähtuda töö- või ametikoha ülesannetest. Kui need ülesanded on sellised, mida ATS peab avaliku võimu teostamiseks, tuleb lähtuda sellest.

Rahandusministeerium on jälginud ATSi kohaldamist ja nõustanud selles osas ka KOVe. Paraku on praktika näidanud, et ATS § 7 lõiked 3 (eriti punktid 8 ja 9) on piisavalt laia tõlgendamist võimaldavad, et alati ei ole päris üheselt selge, kas ühel või teisel teenistuskohal teostatakse avalikku võimu või mitte. Kõigi avaliku sektori teenistuskohade keskne monitoorimine riigi poolt ja otsustamine, kas tegemist on avaliku võimu teostamisega ATS mõttes või mitte, ei ole võimalik ega ka mõistlik.

Mida väiksem on KOV, seda rohkem on inimesi, kes täidavad segafunktsioone (st avaliku võimu teostamine ja seda toetavad tegevused on põimunud), ja seda keerulisem on määrata, kas tegemist on ameti- või töökohaga. Üks lihtsamaid näiteid on raamatupidaja. Tavapärast on see selge töötaja funktsioon. Ent väiksemas KOVis võib raamatupidajal olla ka valla eelarve ja eelarvestraategia koostamise kohustus. Eelarve võetakse vastu volikogu õigusaktiga (KOKS § 22 lõige 1 punkt 1), mis tähendab juba eelnõu koostamist ja raamatupidaja teenistuskoha määramist ametikohana. ATSi kohaldamise praktika on ATS avara tõlgenduse tõttu lisaks KOVidele ebaühtlane ka riigiasutustes.

Olukord, kus seadus võimaldab isiku töösuhte olemuse hindamisel laia tõlgendust ja sellest tingituna sõltuvalt, kas isiku volitused peatatakse (kui ta loetakse töötajaks) või lõpetatakse (kui ta loetakse ametnikuks), tekitab omakorda võimaluse volikogu liikmeks osutunute ebavõrdseks kohtlemiseks, mis on vastuolus PS § 12 lõikes 1 sisalduva võrdsuspõhiõiguse põhimõttega.

Seadusemuudatusega soovitakse tagada võimalus ka neil volikogu liikmetel soovi korral volikogu valimistsükli puhul osaleda volikogu töös, kui nad lahkuvad KOVi ametiasutuses avalikust teenistusest. Sätte muutmata jätmisel lõppeks volikogu liikmete volitused KOV ametiasutuse ametnikuks saamisel automaatselt ja pöördumatult, mis tähendab, et selle valimistsükli jooksul isik ametnikuna tööd jätkates volikogusse naasta ei saa.

Muudatus jõustuks koheselt seaduse jõustumisel, kuna sellel on soodustav mõju volikogu liikmetele, kelle volitused ametnikuna seaduse jõustumisel enam pöördumatult ei lõppeks, vaid peatuksid.

KOKS § 18 lõike 1 punktist 8 jäetakse volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemisel tema suhtes tahtliku kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise juurest välja selgitav lauseosa „kui Riigikohtule esitatud kassatsioonkaebust ei võetud menetlusse või Riigikohus on kaebuse läbi vaadanud ja rahuldumata jätnud”. Kohtuotsuse jõustumise alused on kirjas kriminaalmenetluse seadustikus. Kohtuotsus või -määrus jõustub, kui seda ei saa enam vaidlustada. Kohtuotsuse osalise vaidlustamise korral jõustub kohtuotsus vaidlustamata osas, kuid kui kohtuotsuse peale on ainult ühe süüdistatava osas esitatud apellatsioon või kassatsioon, ei pöörata kohtuotsust täitmisele enne kohtuotsuse jõustumist ka teiste süüdistatavate osas.

Süüdimõistva kohtuotsuse pöörab kohtulahendi teinud kohus täitmisele selle jõustumisest või kriminaalasja apellatsiooni- või kassatsioonikohtust tagastamisest alates kolme päeva jooksul.¹⁰²

Praktikas on sätte kohaldamisel tekkinud ka küsimus, et kui isik on süüdi mõistetud tahtlikus kuriteos volikogu liikmeks kandideerimise järel, kuid enne volikogu liikme volituste tekkimist, kas KOKS § 18 lõike 1 punkt 8 sel juhul kuulub kohaldamisele või puudutab see vaid volikogu liikme volituste ajal kohtulahendi jõustumist. Nimelt ei või kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 lg 6 kohaselt volikogu liikmeks kandideerida tegevväelane ega isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. Kui isik on mõistetud süüdi tahtlikus kuriteos, kuid vanglakaristust ei kanna, siis võib ta kandideerida volikogusse. Kuigi isik peab olema teadlik, et tema valituks osutumisel ei saa ta asuda oma volikogu liikme mandaati teostama, kui tema karistatus ei ole kustunud. Nimetatud volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alus kohaldub nii juhul, kui isiku suhtes jõustub kohtulahend volikogu liikme volituste täitmise ajal kui ka siis, kui isik on saanud karistuse ajal kui tema volitused volikogu liikmena on peatatud. Isik peaks koheselt ise valla- ja linnasekretäri sellest asjaolust teavitama.

KOKS § 18 lõige 1¹ tunnistatakse kehtetuks. Säte on seotud kehtetuks tunnistatava KOKS § 18 lõike 1 punktiga 6. Sätte järgi ei kohaldata volikogu liikme volituste ennetähtaegset lõppemist KOV ametiasutuse ametnikuks nimetamisel sellise volikogu liikme suhtes, kes on nimetatud palgaliseks valitsuse liikmeks (ametnikust valitsuse liige).

KOKS § 18 lõike 2 sõnastus muudetakse selgemaks ega eristata teatud volituste lõppemise aluste ilmnemisel valla- või linnasekretäri avalduse esitamist ning teiste volituste lõppemise aluste ilmnemisel valla- või linnasekretäri informeerimist.

Volikogu liikme volituste lõppemisel sama paragrahvi lõike 1 punktides 2–9 sätestatud juhtudel teavitab volikogu liige kirjalikult ning viivitamata valla- või linnasekretäri. Kui varasemalt ei nõutud volikogu liikmelt kirjalikku informeerimist (v.a tagasiastumise avalduse esitamine), siis KOKS § 18 lõike 2 muudatusega pannakse volikogu liikmele kohustus teavitada valla- või linnasekretäri kirjalikult lisaks tagasiastumise avalduse esitamisele ka teiste volituste lõppemise aluste ilmnemisest. Samuti ei ole kehtivas redaktsioonis viivitamata teavitamise kohustust. Volikogu liikme tagasiastumisel esitab volikogu liige valla- ja linnasekretäri vastava avalduse.

KOKS § 18 lõige 3 sõnastatakse uues redaktsioonis. Valla- või linnasekretär teavitab kõikidest temale teatavaks saanud volikogu liikme volituste lõppemise alustest teada saamisest kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjoni. Pole vajadust kehtestada seaduses asjaoludest teavitamise loetelu, mistõttu ei ole lõike 3 uus sõnastus struktureeritud punktidenä. Uus sõnastus on selgem ning paremini loetav.

Tuleb ka arvestada, et senine kohtupraktika on lugenud volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise automaatselt vastava juriidilise sündmusega kaasnevaks (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi järjekindel praktika alates 30. novembri 2017. a otsusest asjas nr 3-4-1-17-10)¹⁰³.

Praktikas on volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise puhul (näiteks nimetamisel sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks) küsitud siiski KOVVS § 68 lõike 3¹

¹⁰² Vt ka <https://www.kohus.ee/kohtusse-poordujale/kriminaalmenetlus>.

¹⁰³ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-10>.

regulatsioonist juhindudes, kas volikogu liige soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda. Vastava otsuse peab volikogu liige tegema kolme tööpäeva jooksul. Arvestades KOKS § 18 lõike 1 muudatust, millega tunnistatakse kehtetuks senine punkt 6, mille järgi volikogu liikme volitused lõppevad ennetähtaegselt seoses nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks, ei jää lõikesse 1 ühtki volituste lõppemise alust, mille puhul ametite ühitamatuse tõttu peaks volikogu liikmelt eelnevat nõusolekut küsima ehk mille puhul tema volitused teatud juriidilise fakti ilmnemisel automaatselt ei lõppe, nendeks on näiteks valimine Vabariigi Presidendiks, nimetamine riigisekretäriks, riigikontrolöriks, õiguskantsleriks, kohtunikuks või prokuröriks. Kõik nimetatud ametikohad eeldavad isiku eelnevat nõusolekut kandideerida ja/või asuda nimetatud ametikohale, seetõttu ei pea küsima nimetatud ametikohale nimetatud isikutelt üle, kas nad soovivad jätkata volikogus või loobuda oma volikogu liikme mandaadist. Nende volitused volikogu liikmena nimetatud ametikohale nimetamisel lõppevad automaatselt.

Eelnõu § 1 punktides 42–48 kavandavad muudatused puudutavad KOKS § 19 volikogu liikme volituste peatumist.

KOKS § 19 lõikest 1 jäetakse välja lause keskelt välja sõnad „volikogu liikme“. Muudatusega kõrvaldatakse sõnastusest liiasus (ülearused sõnad). Sõnastust „volikogu liige“ on lõikes 1, mis on ühelauseline õigusnorm, kasutatud kolm korda. Lause keskel asendatakse viide volikogu liikme volituste peatumisele asesõnaga „tema“ (volituste peatumise tähenduses).

KOKS § 19 lõike 2 punktides 1 ja 2 asendatakse sõna „volikogu liige“ vastavas käändes asesõnaga „ta“ vastavas käändes. Ka punktides 3–5 kasutatakse volikogu liikmele viidates asesõnasid „ta“ ja „tema“. Muudatusega välditakse lõikes tarbetuid kordusi. Samuti jäetakse volikogu liikme volituste peatamise aluste seast välja sõnastus „või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks“. Sama muudatus tehakse ka KOKS § 19 lõikes 3.

KOKS § 19 lõike 2 punktis 1¹ nimetatud Vabariigi Valitsuse liikme volituste täitmise aeg on üheselt arusaadav ega vaja täiendavat viidet, et volitused Vabariigi Valitsuse liikmena kehtivad kuni ministri volituste lõppemiseni, mistõttu jäetakse välja tekstiosa „kuni Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni“. Kuivõrd volikogu liikme ametikohaga on Vabariigi Valitsuse liikme volitused ühildamatud, siis samal ajal ei saa nagunii volikogu liige neid ülesandeid täita.

KOKS § 19 lõike 2 punkti 1² täiendatakse volikogu liikme volituste peatamise uue alusega – kui ta on nimetatud sama valla või linna ametiasutuse ametnikuks.

1. aprillil 2013. a jõustunud ATS § 7 nägi ette põhimõttelise muudatuse riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ametnike ja töötajate piiritlemisel. Ametnikuks loetakse kehtiva seaduse järgi isikut, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes (ATS § 7 lõige 1). Ametnik nimetatakse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 lõige 2). ATS näeb ametniku ametikoha tuvastamiseks ette ka võimalikud piiritlemiskriteeriumid ehk loeb avaliku võimu teostamiseks sealhulgas ametiasutuse juhtimise, riikliku ja haldusjärelevalve teostamise, siseauditi läbiviimise, süütegude menetlemise, volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulise ettevalmistamise või rakendamise (ATS § 7 lõige 3). Töötaja võetakse seevastu töölepinguga ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd (ATS § 7 lõige 4). Töökoha kriteeriumid on samas jäetud ATSiS mitteammendavaks loeteluks. Töötamiseks loetakse eelkõige raamatupidamine, personalitöö, asjaajamistöö,

hankespetsialistide tegevus, haldustöötajate tegevus, infotehnoloogide tegevus ja muu avaliku võimu teostamist toetav töö. Nimetatud kriteeriumid pakuvad nii ametnike kui ka töötajate piiritlemisel üsna laia tõlgendamisruumi, mistõttu ei pruugi sätete tõlgendamispraktika omavalitsustes olla ühetaoline.

Tegemist on volikogu liikme passiivse valimisõiguse teostamise leebema riivega võrreldes kehtiva volituste ennetähtaegse lõppemisega. Puudub mõistlik põhjendus, miks peaks eristama KOV ametiasutuse ametnikke töötajatest. Mõlemate puhul esineb rollikonflikt, mis välistab KOV ametiasutuses töötamise ühitamise volikogu liikme volituste teostamisega. Küll aga puudub legitiimne eesmärk, miks peaks volikogu liikme volitused, kes nimetatakse KOV ametiasutuse ametnikuks, volikogu liikmena pöördumatult lõppema, kui KOV ametiasutuse töötajal, kes olenevalt KOVist võivad samu ülesandeid täita, volitused peatuvad. KOV ametiasutuse ametnikke peaks kohtlema võrdselt ametiasutuse töötajatega. Ametnikel ei esine võrreldes töötajatega või kasvõi valitsuse liikmetega oluliselt intensiivsemat huvid- ega rollikonflikti, mis õigustaks nende puhul rangema piirangu kehtestamist.

Riigihalduse ministri moodustatud KOKS eksperdikomisjon arutas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. aprilli 2020. a lahendi 5-19-45 täitmisega seonduvat 2020. aasta 24. aprilli koosolekul ning tegi ministrile ettepaneku kohelda ametiasutuse ametnikke ja töötajaid sarnaselt ehk mõlema puhul täiendada KOKS § 19 lõiget 2 sättega, mis näeb ette nende samaaegse volituste teostamise piirangu, võimaldades volikogu liikme volitused peatada.

KOKSi lisatav säte kohaldub nii juhtudel, kui ametnik on volikogu valimistulemuste väljakuulutamise ajal juba KOV ametiasutuses ameti- või töökohal töötamas, kui ka juhul kui ta on asunud volikogu liikme volitusi teostama, kuid nimetatakse volituste kestuse ajal ametiasutuse ametnikuks.

Vahetult pärast volikogu valimistulemuste väljakuulutamist kohaldub KOVVS § 68 lõige 1³, st valituks osutunud kandidaat, kes valimistulemuste väljakuulutamise ajal on volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis (volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis on ka omavalitsusüksuse ametiasutuse ametnikud ja töötajad), peab kolme tööpäeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates teavitama valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda.

Säte annab isikule võrreldes kehtiva KOKSiga oluliselt suurema paindlikkuse, sest võimaldab omavalitsuse ametiasutuse ametnikul soovi korral n-ö volikogu liikme koha vabanedes otsustada, et ta ei asu oma volikogu liikme õigusi teostama, vaid laseb oma volikogu liikme volitused peatada ning võib hiljem otsustada siiski volikogu liikme kohale asuda. Sel juhul tuleb tal lõpetada valla või linnaga teenistussuhe ametnikuna.

Volituste taastumine toimub üldises korras vastavalt KOKS § 20¹ lõikele 1 ehk isik peab esitama avalduse volituste taastumiseks valla- või linnasekretärile, kes saadab selle hiljemalt kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjonile. Volikogu liikme volitused taastuvad ja teda asendanud volikogu liikme volitused lõpevad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest (KOKS § 20¹ lõige 4).

Olukord, kus seadus võimaldab isiku töösuhte olemuse hindamisel laia tõlgendust ja sellest tingituna sõltuks, kas isiku volitused peatatakse (kui ta loetakse töötajaks) või lõpetatakse (kui

ta loetakse ametnikuks), tekitab omakorda võimalike volikogu liikmeks osutunute ebavõrdse kohtlemise, mis on vastuolus PS § 12 lõikes 1 sisalduva võrdsuspõhiõiguse põhimõttega. Ühes KOVis võib sarnaseid ülesandeid täitev isik olla töötaja, teises loetakse ta ametnikuks, ilma et taoline käsitlus läheks vastuollu ATSigna.

Volikogu liikme staatust ei saa sisustada erinevates KOVides erinevalt, kus sama isik ühes KOVis saaks samu ülesandeid täites oma volikogu liikme volitused peatada, mis juhul saab ta soovi korral hiljem oma volitused taastada, kuid teises mitte (ametniku volitused volikogu liikmena lõppeksid automaatselt), sõltudes sellest, kas teda loetakse avaliku võimu teostajaks. Tuleb arvestada, et paljudel juhtudel osalevad ka KOV töötajad volikogu otsuste ettevalmistamise ja rakendamise protsessis.

Lisaks oleks KOV ametiasutuse töötajate ja ametnike eristamine ja seeläbi nende volikogu liikme mandaadi eristamine esimese puhul peatumise ja teise puhul lõppemisega arusaamatu ja põhjendamatu KOKS § 54² regulatsiooni arvestades. KOKS § 54² sätestab nimelt ametniku asendamise erisuse KOV ametiasutuses. Puuduvat ametnikku võib asendada, või juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas, anda puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule või selles ametiasutuses töölepingu alusel töötavale isikule, kes vastab ametnikule ja asendataval ametikohal esitatavatele nõuetele. Töötaja poolt ametniku asendamine on lubatud vaid juhul, kui ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat (KOKS § 54² lõige 1). Selline asendamine ei tohi kesta kauem kui viis kuud kalendriaastas. Töötajast asendaja nimetatakse asendamise ajaks ametnikuna teenistusse.

Kui KOV ametiasutuse töötajast volikogu liige nimetatakse ametniku asendajaks, siis tema staatuse muutmisel ametnikuks kaasneb KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 esimese alternatiivi sätestamisel n-ö fataalne tagajärg, ehk tema mandaat volikogu liikmena lõpeb ennetähtaegselt vastava juriidilise fakti ilmnemisel.

KOKS § 19 lõike 2 punkti 1² täiendamine ametiasutuse ametnikest volikogu liikme volituste peatumisega on materiaalselt põhiseaduspärane, kuna sättel on legitiimne eesmärk vältida volikogu liikme ja omavalitsuse ametiasutuse ametniku teenistuskoha ühitamisel tekkida võivat võimalikku huvide ja rollikonflikti, sealhulgas vältida korruptsiooni. Lisaks teenib ametikohtade ühitamise keeld kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe organisatsioonilist tugevdamist nende ohtude vastu, mis võivad tuleneda ametikoha ja mandaadi ühitamisest esinduskogus (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. novembri 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-17-10, punkt 27).

Välja pakutud regulatsioon on kooskõlas valimiste ühetaolisuse põhimõttega, kuna piirangut kohaldatakse ühetaoliselt nii kohalike omavalitsuste ametnikele kui töötajatele, arvestades KOV funktsioonide omavahelist põimumist ja ATS ametniku ja töötaja mõiste rakendumise laia kaalutlusruumi.

Samuti vähendab KOV ametiasutuse ametnikest volikogu liikme volituste peatamine sarnaselt töötajatega erinevalt nende volikogu liikme volituste lõppemisest PS § 29 riive intensiivsust (isiku õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta). Volituste lõppemisel ei ole KOV ametiasutuse ametnikul sama valimisperioodi jooksul erinevalt volituste peatamisest võimalik enam volikogu liikme mandaati teostama asuda.

Muudatus jõustub üldises korras seaduse jõustumisel, kuna tegemist on volikogu liikmele soodsama regulatsiooniga, mis ei vaja uuele regulatsioonile üleminekuks piisavat aega.

Muudatust ei saa rakendada tagasiulatuvalt nende isikute suhtes, kelle volikogu liikme volitused loeti enne seadusemuudatuse jõustumist seoses KOV ametiasutuses ametnikuna töötamisega lõppenuks.

Vt ka KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 kehtetuks tunnistamise selgitust.

Kui praktikas esineb normikollisioon ehk kui tegemist on valitsuse liikmega, kes on samal ajal KOV ametiasutuse ametnik või töötaja, siis oleks volikogu liikme volituste peatumise aluseks põhjendatum märkida KOKS § 19 lõike 2 punkt 1², mitte aga punkt 1 (vallavanema, linnapea või valitsuse liikme volituste ühitamatus volikogu liikme volitustega). Eelduslikult on KOV ametiasutuse teenistujate ameti- või töökohad tähtajatud erinevalt vallavanema, linnapea ja valitsuse liikme mandaadist. Mistõttu volituste peatumise alusena on otstarbekam märkida, et volikogu liikme volitused on peatatud ajaks kuni ta on KOV ametiasutuses ametnik või töölepinguga töötaja.

KOKS § 19 lõiget 2 täiendatakse punktiga 1³ ehk uue volikogu liikme volituste peatumise alusega – volikogu liikme volitused peatatakse seadusemuudatuse jõustumisel ka siis, kui ta on kinnitatud KOV ametiasutuse hallatava asutuse juhiks. Tegemist on uue volikogu liikme passiivse valimisõiguse riivega, mille eesmärk on vältida hallatava asutuse juhi ja volikogu liikme rolli ühitamisest tulenevat rolli- ja võimalikku huvide konflikti.

Valla ja linna ametiasutuse hallatavad asutused on KOV koosseisus olevad avalikku võimu mitte teostavad asutused, kes osutavad teenuseid. Tegemist ei ole juriidiliste isikutega. Valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise otsustab volikogu. Hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimub volikogu poolt kehtestatud korras. Valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris. Kuna hallatavas asutuses ei teostata avalikku võimu, siis töötatakse hallatavas asutuses töölepingu alusel. Töölepingud töötajatega sõlmib hallatava asutuse juht. Hallatava asutuse juhi kinnitab valla- või linnavalitsus vallavanema või linnapea ettepanekul (vallavanem ja linnapea sõlmib temaga ka töölepingu). Tuleb arvestada, et hallatava asutuse juht ei ole siiski ametnik, KOKS § 50 lõike 1 punktis 7 on mõeldud n-ö poliitilist ametikohta. Poliitilise ametikohana ei ole siinkohal silmas peetud nn halva tähendusega politiseerimist, vaid üksnes teatud juhtimisalaseid funktsioone täitvate isikute eristamist KOV ametiasutuse ametnikest ja töötajatest ATS § 7 lõigete 1-5 tähenduses).

Hallatava asutuse juhi osas võib välja tuua 2 liiki rollikonflikte:

- Hallatav asutus (nagu nimigi ütleb) allub valla- või linna ametiasutusele. Hallatava asutuse juhi kandidaadi esitab valitsusele ja sõlmib temaga töölepingu vallavanem või linnapea (KOKS § 50 lõike 1 punkt 7). Samuti teeb vallavanem või linnapea vallavalitsusele ettepaneku asutuse juhi kandidaadi ametist vabastamiseks. Vallavanem või linnapea täidab teisi tööandja kohustusi. Vastavalt KOKS § 66¹ korraldab valitsus hallatava asutuse juhi osas teenistuslikku järelevalvet.

Volikogu liikmena on hallatava asutuse juhil vahetu mõju valitsuse üle ja pelgalt kehtiva KOKS § 48 lõike 2² keeld kuuluda revisjonikomisjoni koosseisu seda vastuolu ei kõrvalda - asutuse juhi otsused volikogus võivad seetõttu olla kantud isiklikest huvidest (nt töökoha säilitamine, järelevalve vältimine vms). Teoreetilises olukorras, kus nt hallatava asutuse juhi häälest sõltub volikogu usaldus valitsusele, loob see reaalse rollikonflikti.

- Teine rollikonflikt seondub asjaoluga, et volikogu liikme staatus loob olukorra, kus asutuse juhil võib tekkida soov langetada volikogus otsuseid mitte avaliku huvi, vaid asutuse ja ka isiklikest huvidest lähtuvalt (nt eelarveprotsessis oma asutuse huvide esikohale seadmine, selle asemel, et juhinduda tervikpildist).

Sarnast rollikonflikti ei ole aga hallatava asutuse töötajal, kelle tööandjaks ei ole otseselt ei volikogu ega valitsus. Hallatava asutuse töötajast volikogu liikme puhul piisab tema taandumisest teda ja hallatavat asutust puudutavate otsuste tegemisest, kui võib esineda toimingupiirang KVS-i tähenduses.

Mõnevõrra vähem riske esineb ka valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu juhatuse või juhataja või tegevjuhi puhul, kelle n-ö otseseks tööandjaks ei ole volikogu ega valitsus. Nende puhul piisab KOKS § 48 lõike 2² piirangust, mille järgi revisjonikomisjoni liige ei või täita sama valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ega mittetulundusühingu tegevjuhi, juhataja ega juhatuse liikme ülesandeid. Kuna revisjonikomisjoni pädevuses on teha poliitilist kontrolli KOV valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkuse, otstarbekuse ja tulemuslikkuse ning valla või linna vara kasutamise sihipärasuse üle, siis vastava juhtorgani liikme keeld olla samal ajal revisjonikomisjonis aitab otsest rollikonflikti vältida. Kui volikogu otsustab küsimuste üle, mis puudutavad konkreetset juriidilist isikut ja potentsiaalselt volikogu liikmest KOV juriidilise isiku tegevuses isiklikku majandushuvi, tuleb tal nagunii KOKS § 17 lõike 5 järgi asja arutamisest ja otsustamisest end taandada.

Üldjoontes saab hallatavate asutuste juhtide osas võtta aluseks sarnased kaalutlused, mis Riigikohus leidis KOV ametiasutuses töölepinguliste töötajate ja volikogu liikme mandaadi ühitamise osas (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.04.2020 lahendit 5-19-45). Ametite ühitamise keelu peamine eesmärk on vältida volikogu liikme mandaadi ja teenistuskoha huvide konfliktist lähtuvat ohtu volikogu toimimisele, kuid lisaks ohtude tõrjumisele saab sätte eesmärgiks pidada ka korruptsiooniohu vältimist, mis võib tekkida avalike huvide ja isiku erahuvide vastuolulise sattumise korral.

Kohus tõdes samas otsuses, et konflikt mandaadi ja töökoha huvide ning avalike ja erahuvide vahel võib tekkida mitte ainult kohaliku omavalitsuse ametiasutuse, vaid ka hallatava asutuse töötajatel (juhtidel). Vt ka KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 selgitusi KOV ametiasutuse ametnikust volikogu liikme osas.

Muudatuse riskiks on see, et väiksemates KOVides võib täiendavate volikogu liikme mandaadi teostamise piirangute seadmine tuua kaasa olukorra, kus valijatelt suure usalduse saanud volikogu liikmete hulk jääb mõnevõrra tagasihoidlikumaks, kuna hallatavate asutuste juhid kui kohalikul tasandil teada ja tuntud aktiivsed isikud enam kohalike elanike huve volikogus samal ajal esindada ei saa. Volikogusse saaksid väiksema elanike hääleavuga volikogu liikmed, mis võib pärssida halvemal juhul mõningal määral volikogu otsuste kvaliteeti. Kuivõrd hallatavate asutuste juhtide osakaal volikogu liikmete koguarvust on siiski tagasihoidlik, siis nende riskide realiseerumist ei saa pidada tõenäoliseks.

Samas aitab kavandatav KOKSi muudatus vähendada n-ö poliitilist kauplemist KOVides, kus isikuid meelitatakse erakonnaga või valimisliiduga liituma neile tänutäheks KOVis hallatava asutuse juhi kohta pakkudes, mitte ei valita nimetatud juhte avaliku konkursiga valdkonna ekspertidest.

Volikogu liikme passiivse valimisõiguse piirang (volituste peatumine hallatava asutuse juhina töötamise ajaks) tuleb jõustada õiguspärase ootuse eesmärgil hiljem, 2025. a KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Hallatavate asutuste juhtidest volikogu liikmete kandidaadid ei saanud 2021. a volikogu valimiste puhul ette näha, et poole valimistsükli pealt ei ole neil enam võimalik oma mandaati volikogus teostada.

Vt ka KOKS § 70⁸ rakendussätte sõnastust ja selgitusi.

Paragrahvi 19 lõike 3 muudatusega lihtsustatakse EKI ettepanekul keelelise arusaadavuse huvides normi, mille järgi eelmise koosseisu valitud vallavanema, linnaeja, kinnitatud valitsuse liikme ja ametisse nimetatud osavalla või linnaosa vanema puhul volikogu liikme volituste peatamist ei kohaldata nende volikogu uude koosseisu valimisel, nad jätkavad oma tegevust, kuni volikogu kinnitab ametisse uue valitsuse. Sõnastusest jäetakse välja nt kantseleitlik väljend „volikogu eelmise koosseisu poolt valitud“.

Paragrahvi 19 täiendatakse **lõikega 3¹**, mis näeb ette erisuse volikogu volitustega ühitamatute ametite osas. KOVVS § 68 lõikes 3¹ reguleeritakse volikogu liikme volitustega seonduvat vahetult volikogu valimispäeva järel. Selle järgi peab valituks osutunud kandidaat, kes valimistulemuste väljakuulutamise ajal on volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis, kolme tööpäeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates teavitama valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda. Regulatsiooni sõnastus puudutab üksnes volikogu liikme volituste ennetähtaegset lõppemist, aga mitte volituste peatumist.

Praktikas on volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise või peatumise puhul, kui tegemist on volikogu liikme volitustega ühitamatute ametitega (näiteks töölepinguga KOV ametiasutuses töötamine, ametiasutusse ametnikuks nimetamine), küsitud siiski KOVVS § 68 lõike 3¹ regulatsioonist juhindudes, kas volikogu liige soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda või oma volitused peatada. Vastava otsuse peab volikogu liige tegema kolme tööpäeva jooksul. Õigusselguse huvides lisatakse analoogiline säte ka KOKSi § 19, kuna praktikas on tekitanud KOVides küsimusi, kas ilma konkreetse erinormita saab kasutada analoogiat KOVVS sättega, mis reguleerib volikogu liikmete registreerimist ja nende volituste algamist vahetult pärast valimispäeva, mitte aga olukorda, kus volituste ühitamatuse olukord tekib valimisperioodi kestel.

Uue lõikega 3¹ sätestatakse, et kui volikogu liige on osutunud valituks või nimetatuks volikogu liikme ametiga ühitamatusse ametisse, välja arvatud § 18 lõike 1 punktis 5 nimetatud juhul, peab ta kolme tööpäeva jooksul volituste ühitamatuse aluse ilmnemisest arvates teavitama valla- või linnasekretäri, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis. Kui volikogu liige soovib jätkata volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis, siis tema volikogu liikme volitused peatatakse. Kui isik soovib jätkata töötamist volikogu liikme volitustega ühitamatus ametis või ei teata tähtaja jooksul, et ta soovib volikogu töös osaleda, peatatakse tema volikogu liikme volitused.

Ehk sätte loogika on selles, et volikogu liige peab ise initsiatiivi avaldama, millises positsioonis ta jätkata soovib. Kui ta ei anna oma valikust kolme tööpäeva jooksul volituste ühitamatuse aluse tekkimisest alates teada, siis peatatakse valla või linna valimiskomisjoni otsusega tema volitused.

KOKS § 18 lõike 1 punktis 5 nimetatud juhul volikogu liikme volitustega ühitamatusse ametisse valimisel või nimetamisel volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaja lõppu. KOKS § 18 lõike 1 punkt 5 sätestab volikogu liikme volituste peatumise automaatse aluse, mil volikogu liikmelt ei küsita üle, kas ta soovib valimisjärgselt asuda tööle Vabariigi Presidendiks, olla nimetatud riigisekretäriks, riigikontrolöriks, õiguskantsleriks, kohtunikuks või prokuröriks või säilitada mandaat volikogu liikmena. Nimetatud ametikohtadele peab isik olema ise avaldanud soovi kandideerida ehk ta on selgelt kandideerimisega juba deklareerinud, millises ametis ta soovib jätkata ning sel juhul ei ole vajadust volikogu liikmelt üle küsida ja paluda kolme tööpäeva jooksul valla- või linnasekretäri teavitada, kas ta asub täitma Vabariigi Presidendi, riigisekretäri, riigikontrolöri, õiguskantsleri, kohtuniku või prokuröri ülesandeid.

KOKS § 19 lõike 4 sõnastust muudetakse selliselt, et igas punktis ei peaks kordama tekstiosa „käesoleva paragrahvi 2. lõike“. Vastav tekstiosa viiakse loetelu algusesse. Vältides kordavaid tekstiosasid, teevad lõikes 4 tehtud muudatused sätte paremini loetavaks ja selgemaks.

KOKS §-s 19 tehtud muudatused on valdavalt tehnilist laadi, välja arvatud KOKS § 19 lõike 2 punkti 1 ja lõike 3 muudatus ning sätte täiendamine lõikega 3¹. KOKS § 19 sõnastusest jäetakse välja ebavajalik täpsustus palgaliste valitsuse liikmete osas, et need valitsuse liikmed nimetatakse ametisse. Õiguslikult on ametisse nimetamisena siin peetud silmas siiski volikogu poolt valitsuse koosseisu isikute kinnitamist. Ei ole määrav, kas nad on palgalised või töötavad samal ajal KOV ametiasutuses ametniku või töötajana.

Eelnõu § 1 punktide 49–51 muudatused puudutavad KOKS §-s 20 sätestatud volikogu asendusliikmete regulatsiooni muudatusi.

KOKS § 20 lõike 1 teise lause kohaselt määratakse asendusliige valimiskomisjoni otsusega valimiskomisjoni kinnitatud asendusliikmete nimekirja alusel. Muudatusega jäetakse lõikest 1 välja sõnad „valimiskomisjoni kinnitatud“.

Volikogu asendusliikmete registreerimine on reguleeritud KOVVS §-s 69, mille kohaselt registreerib volikogu asendusliikmed oma otsusega valla või linna valimiskomisjon. Puudub vajadus KOKS § 20 lõikes 1 üle korrata, milline organ kinnitab asendusliikmete nimekirja. Lõike 1 sõnastus muudetakse üldisemaks ehk jäetakse välja viide asendusliikmete nimekirja kinnitavale organile.

KOKS § 20 lõike 2 sõnastust täpsustatakse ning kõrvaldatakse praktikas esinenud tõlgendusprobleemid. KOKS § 18 lõige 1 sätestab volikogu liikme volituste enne tähtaja lõppu lõppemise alused. Praktikas on esinenud probleeme sätte tõlgendusega, ning harvad pole ka juhud, kus volikogu liikme volituste lõppemine on vormistatud valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest, kuigi volitused lõppesid automaatselt vastava juriidilise fakti ilmnemisega.

Muudatusega sätestatakse üheselt mõistetavalt, et kui esinevad volituste ennetähtaegse lõppemise alused, siis loetakse volikogu liikme volitused lõppenuks vastava juriidilise fakti ilmnemisel, so § 18 lõikes 1 loetletud juhtudel n-ö automaatselt. Volikogu liikme volituste lõppemiseks pole seega valimiskomisjoni otsus vajalik. Küll aga peab valimiskomisjon otsusega nimetama selle volikogu liikme asemel, kelle volitused lõppesid ennetähtaegselt, volikogu asendusliikme (KOKS § 20 lõige 1). See eeldab, et selgitatakse välja asjaolud, mille tõttu volikogu liikme volitused ennetähtaegselt lõppesid.

Õiguslikult korrektne on valimiskomisjoni asendusliikme määramise otsuse motivatsioonis ehk põhjendavas osas konstateerida, et volikogu liikme volitused on ennetähtaegselt lõppenud nt KOKS § 18 lõike 1 punktis 3 (isiku püsiva elukoha muutusega, kui püsiv elukoht ei asu rahvastikuregistri andmetel selles vallas või linnas) sätestatud alusel ja seetõttu määratakse tema asemele asendusliige. Asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumisest, st volikogu liige ei omanda volitusi tagasiulatuvalt. KOVVS § 13 lõike 2 alusel jõustub valimiskomisjoni otsus allakirjutamisel.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 30.11.2010 otsuses nr 3-4-1-17-10¹⁰⁴ punktis 18 kinnitanud, et *KOKS seostab volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise sama seaduse § 18 lõikes 1 nimetatud juriidilise faktiga ega näe ette volikogu liikme volituste ennetähtaegset lõpetamist valimiskomisjoni otsusega. Seega lõpevad volikogu liikme volitused KOKS § 18 lõikes 1 nimetatud juriidilise fakti esinemise korral automaatselt. Selline regulatsioon tagab, et volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine ei sõltu valimiskomisjoni tegevusest või tegevusetusest, valimiskomisjonil puudub võimalus mõjutada näiteks süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise korral volikogu liikme volituste lõppemist ega volituste lõppemise aega. Sama otsuse punktis 22 märgib kolleegium, et valla- või linnasekretärile KOKS § 18 lõikega 3 pandud informeerimiskohustuse eesmärgiks on teavitada valimiskomisjoni asjaoludest, mis on kaasa toonud volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise selleks, et komisjon saaks määrata asendusliikme.*

KOKS § 20 lõigetes 2 ja 3 tehakse keeleline korrektuur ning asendatakse sõnad „jõustumise hetkest“ sõnaga „jõustumisest“. Muudatus ei too kaasa sisulist muutust, kuna jõustumise hetkest ja jõustumisest on samatähenduslikud ning eelistama peab lühemat sõnastust.

KOKS § 20 lõike 4 kohaselt peab valimiskomisjon otsuse asendusliikme määramise kohta tegema viie tööpäeva jooksul pärast vastava otsuse aluseks oleva dokumendi kättesaamist. KOKS § 18 lõige 3 sätestab veel täiendavalt kolm tööpäeva andmevahetuseks valla- ja linnasekretäri ning valimiskomisjoni vahel. Tähtaja möödumine ei vabasta valimiskomisjoni otsuse tegemise kohustusest ning ei too kaasa hilinenult tehtud otsuse ebaseaduslikkust.

KOKS näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alustena ka asjaolusid, millest valla- või linnasekretär ei pruugi õigeaegselt teada saada ja/või millest teda ei teavitata, nt volikogu liikme suhtes tahtliku kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine (KOKS § 18 lõige 1 punkt 8). KOKS § 18 lõige 2 näeb küll ette, et § 18 lõike 1 punktides 3–8 sätestatud juhul peab volikogu liige ise vastava informatsiooni valla- või linnasekretärile esitama, kuid praktikas ei ole volikogu liikmel tihti huvi seda teha. Sellisel juhul tuleb asendusliikme määramise otsus teha lähtuvalt volikogu liikme volituste lõpetamist tingivast asjaolust teadasaamisest ning mitte jääda ootama vastavat volikogu liikme avaldust. Nt kohtuotsustest saavad valla- või linnasekretärid sageli teada ajakirjanduse kaudu.

Lõiget 4 muudetakse ja sellest jäetakse välja viide §-le 18. Kehtiv KOKS § 20 lõike 4 esimene lause on ebatäpne osas, milles viidatakse KOKS §-s 18 ette nähtud otsusele. KOKS § 20 lõike 4 esimeses lauses sätestatakse: „*Valla või linna valimiskomisjon teeb §-des 18, 19 ja 20¹ ettenähtud otsused viie tööpäeva jooksul pärast vastava otsuse aluseks oleva dokumendi kättesaamist ja saadab need viivitamata valla- või linnasekretärile.*“ KOKS §-s 18 ei nimetata ühtegi valimiskomisjoni otsust ega seostata volikogu liikme volituste ennetähtaegset lõppemist valimiskomisjoni otsusega.

¹⁰⁴ <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=206129725>.

Lõike 4 sõnastuses asendatakse ka valimiskomisjoni poolt nende otsuste valla- ja linnasekretärile saatmise kohustus kohustusega saata nimetatud otsused puudutatud isikutele ja volikogu esimehele või aseesimehele. Kuivõrd valla- ja linnasekretär on KOVVS § 14 lõike 4 kohaselt valla ja linna valimiskomisjoni esimees, siis sisuliselt informeerib komisjon oma esimeest (valla- ja linnasekretär) komisjoni vastuvõetud otsustest, mis on ebavajalik. Küll aga on asjakohane nõuda vastuvõetud otsustest puudutatud isikute ja volikogu esimehe või aseesimehe teavitamist volikogu liikmete volituste peatumise ja taastamise faktist.

Lisaks jäetakse **lõikest 4** välja teine lause: *Kui valla või linna valimiskomisjon on valitud volikogu liikme registreerimisel teadlik sellest, et käesoleva seaduse § 18 1. lõikes või § 19 2. lõikes sätestatud asjaolude tõttu volikogu liige ei saa volikogu töös osaleda või on esitanud loobumisavalduse, määrab valimiskomisjon tema asemele kohe asendusliikme.* Kõikide volikogu liikmete ja asendusliikmete puhul tuleb siiski teha eraldi otsused, millega fikseeritakse selgelt vastavad juriidilised faktid. Sätet ei ole seetõttu ka praktikas kohaldatud.

Praktikas on küsimusi tekitanud ka **KOKS § 20 lõike 7 kohaldamine**, mis sätestab, et kui esimene asendusliige ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 19 lõikes 2 märgitud põhjustel (volikogu liikme volituste peatumise aluste ilmnemisel), jääb esimene asendusliige asendusliikmete nimekirja. Kuigi seadus nimetab *expressis verbis*, et vaid esimene asendusliige jääb asendusliikmete nimekirja, kui ta ei saa volikogu töös osaleda § 19 lõikes 2 märgitud põhjustel, kohaldatakse sätet ka järgmistele (teine, kolmas jne) asendusliikmele, kes jäävad samuti asendusliikmete nimekirja, kui nad ei saa volikogu töös osaleda § 19 lõikes 2 märgitud põhjustel. Ehk sätet ei saa tõlgendada selliselt, et sõnastus „esimene asendusliige“ tähendab, et vaid temal on eksklusiivne õigus jääda asendusliikmete nimekirja, kui ta ei saa volikogu töös osaleda. Sätet tuleb tõlgendada eesmärgipäraselt. Ka teine, kolmas jne asendusliige jääb asendusliikmete nimekirja, kui ta ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 19 lõikes 2 märgitud põhjustel. Asendusliikme n-ö järjekoh on liikuv. Kui nimekirjast esimene asendusliige ei saa volikogu liiget asendada, astub tema asemel nimekirjas ette järgmine. Sätte sõnastust muudetakse eelnõuga tõlgendusprobleemide vähendamiseks ja sätestatakse, et kui asendusliige ei saa volikogu töös osaleda seaduse § 19 lõikes 2 nimetatud põhjustel, jääb ta asendusliikmete nimekirja.

Kui asendusliikmel tekib õigus saada volikogu liikmeks ja ta seda ei soovi, kaotab ta koha asendusliikmete nimekirjas (v.a juhul kui ta ei saa volikogu töös osaleda KOKS § 19 lõikes 2 sätestatud juhtudel). Juhul, kui langeb ära KOKS § 19 lõikes 2 sätestatud alus, jääb isik edasi asendusliikmete nimekirja, valimiskomisjon ei langeta tema suhtes enne otsust, kui tekib vajadus määrata samast erakonnast/valimisliidust volikogu asendusliige. Seniks säilitab ta oma koha asendusliikmete nimekirjas.

Riigi valimisteenistus on märkinud¹⁰⁵, et isik, kes on KOKS § 20 lõike 5 alusel asendusliikmete nimekirjas vahele jäetud ning kes volikogu liikme volitusi ei ole saanud (nt oli valla- või linnavalitsuse liige ning ei ole olnud volikogu liige), ei saa automaatselt volikogu liikmeks pärast volikogu liikmeks saamist takistavate asjaolude (vt KOKS § 19 lg 2) äralangemist. Sel juhul jääb ta asendusliikmete nimekirjas esimesele kohale ning saab volikokku alles siis kui mõni tema erakonna/valimisliidu volikogu liikmetest volitused peatab või lõpetab.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Valla ja linna valimiskomisjoni toimingud: korduma kippuvad küsimused, <https://www.valimised.ee/et/valimiste-meelespea/valla-ja-linna-valimiskomisjoni-toimingud-korduma-kippuvad-kusimused>, p 4.2.

¹⁰⁶ Vt <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-11-08>, p 12–14.

Näide: Asendusliikmete nimekirjas esikohal olnud kandidaat kinnitati vallavalitsuse liikmeks. Kui tekkis vajadus määrata asendusliige, jäi ta asendusliikmete nimekirjas vahele, kuid säilitas oma positsiooni nimekirjas. Kaks aastat hiljem esitas ta vallavalitsuse liikme kohalt tagasiastumise avalduse. Hoolimata sellest, et temast asendusliikmete nimekirjas tagapool olnud kandidaat on saanud volikogu liikmeks, ei teki tal õigust selle kandidaadi asemel volikogu liikme volitusi saada. Ta jääb asendusliikmete nimekirjas esikohale ning kui toimub järgmine asendus, saab ta volikogu liikmeks.

Praktikas tuleb sageli ette, et asendusliige, keda teavitatakse õigusest saada volikogu liikme volitused, ei teavita kolme tööpäeva jooksul vastava teatise saamisest arvates valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib volikogu töös osaleda.

Valla või linna valimiskomisjon peab tegema kõik endast oleneva, et saada isiku soov volikogu liikme mandaadi teostamise osas teada. Ka juhul, kui isik ise kirjalikult kolme tööpäeva jooksul valimiskomisjoni teatise saamisest arvates ei teavita, siis tuleb temaga esimesel võimalusel kontakteeruda kas telefoni, e-posti või muu sidevahendi abil ja paluda tal anda kirjalik kinnitus.

Eelnõu § 1 punktiga 52 tehakse muudatus **KOKS § 20¹ lõikes 4**, mida lihtsustatakse keeleliselt. Sättes asendatakse sõnad „jõustumise hetkest“ sõnadega „jõustumisest arvates“. Muudatus ei too kaasa sisulist muutust, kuna jõustumise hetkest ja jõustumisest on samatähenduslikud.

Eelnõu § 1 punktid 53–71 käsitlevad KOKS § 22 lõike 1 volikogu nn ainupädevuses olevate küsimuste muudatusi.

KOKS § 22 lõikes 1 tehakse mitmeid muudatusi, mis valdavalt on suunatud teksti lihtsustamisele, sellest liiga detailsete ja mujal seadus(t)es juba reguleeritud volikogu pädevusnormide väljajätmisele.

KOKS § 22 lõike 1 sissejuhatavas lauses muudetakse termin „volikogu ainupädevus“ ümber „volikogu pädevuseks“. „Volikogu ainupädevuse“ termin on eksitav. Kui seadusega on mõni küsimus määratud volikogu pädevuses olevaks ning õigusnorm ei sisalda edasivolitamise õigust, siis nagunii kehtiv õigusruum ei võimalda muul organil volikogu eest nimetatud otsuseid teha. HMSi § 91 lõike 2 kohaselt on juhul, kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, volikogul õigus valla- või linnavolikogu määramise edasi volitada valla- või linnavalitsusele. HMSis peetakse termini „ainupädevus“ all silmas, et tegemist on juhtumiga, kus volikogul puudub edasidelegeerimisõigus.

Volikogu otsustuspädevuses olevate küsimuste nimetamine KOKS §-s 22 lõikes 1 KOV ainupädevuses olevateks ülesanneteks on toonud kaasa mõningase õigusloome vohamise sarnaselt kehtivas KOKS § 6 lõikes 1 sisalduvatele üksikute valdkondlike KOV ülesannete nimetamisele. Mujal seadustes volikogule otsustamiseks antud ülesanded ei vaja dubleerivalt ka KOKSis üle reguleerimist, neile pädevustele ei teki KOKS § 22 lõikes 1 täiendaval ära mainimisel suuremat õigusjõudu. Samuti ei aita see kaasa õigusselgusele.

KOKS § 22 lõike 1 eesmärk on sõnastada KOV sisemise korralduse seisukohalt volikogu olulisimad pädevused. Tegemist ei ole ammendava loeteluga ülesannetest, mis on volikogu pädevuses. Lõike 1 sissejuhatava lause muudatusega lisatakse, et volikogu pädevusse kuulub

muu hulgas järgmiste küsimuste otsustamine. Samuti sisaldab kehtiv **KOKS § 22 lõike 1 punkt 37** avatud loetelu, mille järgi on volikogu pädevuses muud seadusega volikogu pädevusse antud küsimused. Nimetatud punktist jäetakse seadusemuudatusega samuti välja sõnastus „volikogu ainupädevuses”, mis asendatakse viitega volikogu pädevuses olevatele küsimustele.

Lisaks sisaldab KOKS § 22 lõige 1 ka mitmeid valdkondlikes seadustes mitte reguleeritud küsimusi (sh ülesanded, mille reguleerimiseks puudub muu sobiv seadus), kuid mis on kohaliku elu korraldamiseks vajalikud. Näiteks heakorra-, lemmikloomade pidamise, kaubandustegevuse korralduse ja kaevetööde eeskirjad, mille saab kehtestada vaid volikogu ning seada nendes määrustes vajadusel ka minimaalseid põhiõiguste piiranguid. KOKS § 7 täiendamisel lõikega 1¹ eelnõus ettepanud kujul saavad KOVid oma eeskirjades nimelt näha ette ka selliseid põhiõiguste minimaalseid piiranguid, mille seadmiseks ei ole seadusandja sõnastanud täpset volitusnormi ega määranud volituse piire. Arvestama peab aga mujal seadustes sätestatud kitsendustega. Näiteks peab lemmikloomade pidamise eeskirjas (kehtivas seaduses koerte ja kasside pidamise eeskiri) sätestama looma omaniku või valdaja kohustusena hoida ära oma looma rünnaku teiste loomade ja inimeste vastu korrakaitseseadusest (edaspidi *KorS*) tulenevalt (ohu tõrjumine), keelates selleks nt tiheasustuses looma rihmastamata liikumise, ja võimaliku kahju põhjustamisel nõudma kannatanule kahju hüvitamist.

KOKS revisjoni käigus arutati valdkondlike ministeeriumitega, kas oleks mõni teine sobivam seadus, kuhu nimetatud eeskirjade volitusnormid lisada. Paraku ühtegi head kompromisslahendust ei leitud, mistõttu KOKS § 22 lõike 1 punktides 36¹, 36² ja 36⁷ jäävad alles pädevusnormid erinevate KOV eeskirjade kehtestamiseks.

Edaspidi peaks õigusloomes siiski vältima KOKSi kui KOV aluskorralduse seadusesse valdkondlike KOV ülesannete ja volitusnormide toomist. Asjaomastel ministeeriumitel palume jätkuvalt kaaluda normide lisamist mõnda valdkondlikku seadusesse.

KOKS § 22 lõike 1 punktis 1 jäetakse valla või linna eelarve vastuvõtmise pädevuse sõnastusest välja eelarve muutmine. Kuna akti muudetakse ja see tunnistatakse kehtetuks samas korras selle vastuvõtmise, heakskiitmise ja kehtestamisega, ja sama organi poolt, kes selle kehtestas, siis puudub vajadus öelda, et volikogu saab ka valla või linna eelarvet muuta. Eelarve muutmist KOKS regulatsioon tegelikult üldse ette ei näe, õiguslikult võtab KOV vastu lisaeelarve.

Kehtiva KOKS § 22 lõike 1 punktis 1 on volikogu pädevusena nimetatud kahte eraldiseisvat pädevust, mis oleks mõistlik selguse huvides lahutada. Punktist 1 jäetakse seetõttu välja volikogu kohustus kinnitada majandusaasta aruanne ja määrata majandusaasta aruande kontrolliks vandeaudiitor, mis viiakse eraldi pädevusena üle **punkti 2**.

Lisaks asendatakse KOKS § 22 lõike 1 punktis 1 sõnad „valla- või linnaeelarve“ sõnadega „valla või linna eelarve“. Tegemist on terminoloogia ühtlustamisega. Sama muudatus tehakse ka KOKS § 48 lõike 3 punktis 2. KOKS § 22 lõike 1 punktides 3 ja 5, § 52 lõike 1 punktis 1 ning § 57 lõike 2 punktis 4 kasutatakse terminit „valla või linna eelarve“.

KOKS § 22 lõike 1 punktis 2 jäetakse sättest välja volikogu pädevus kehtestada, muuta ja tunnistada kehtetuks kohalikke makse. Maksudega seonduv jäetakse punkti 3. Maksudega seonduva asemel sätestatakse punktis 2 volikogu pädevuses olevana majandusaasta aruande kinnitamine ja majandusaasta aruande kontrolliks audiitori määramine, mis on praegu sätestatud KOKS § 22 lõike 1 punktis 1.

KOKS § 22 lõike 1 punkt 3, mis sätestab volikogu pädevuses olevana valla või linna eelarvesse laekuvate kohalike maksude puhul soodustuste andmise korra kehtestamise, jäetakse seadusest välja. Kuna maksu kehtestamisel võimaldavad kohalike maksude seadus ja teised maksuseadused teha nagunii volikogu kehtestatava maksumäärusega soodustusi, siis puudub vajadus sama õigust üle reguleerida KOKSis.

Punktis 3 (senine punkt 2) jäetakse kohalike maksude kehtestamise pädevuse juurest välja maksude muutmise ja kehtetuks tunnistamine. Maksude muutmiseks on tegelikult silmas peetud kohalike maksude seadusest tulenevate maksude maksumäärade muutmist. Sarnaselt punktis 1 toodud selgitusele puudub vajadus määrata, et õigusakti muutmise ja kehtetuks tunnistamine kuulub sama organi pädevusse, kes akti kehtestas. Seetõttu jäetakse punkti 3 volikogu pädevuseks vaid kohalike maksude kehtestamine (see hõlmab nii maksumäärade muutmist kui maksusoodustuste tegemist).

KOKS § 22 lõike 1 punkti 4 muudatus on terminoloogiline. Selles asendatakse sõnad „koormise määramine“ sõnadega „koormise kehtestamine, viies sätte kooskõlla KOKS §-ga 36, mis osundab koormiste puhul samuti nende kehtestamisele.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 5 jäetakse välja sõnastus valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste korra kehtestamise kohta. Tegemist ei ole olulise rõhutusega. KOV saabki vaid enda pakutavate ja rahastatavate teenuste osutamise korra kehtestada. Volikogu pädevusse jääb punkti muudatusega KOVi toetuste andmise ja teenuste osutamise põhimõtete kehtestamine, samuti võimalus määrata teenuste osutamise eest tasu võtmise alused. See sõnastus võimaldab volikogul vajadusel konkreetsete toetuse andmise kordade reguleerimise anda ka valitsuse kehtestada.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 6 muudatusega asendatakse valla või linna vara valitsemise korra kehtestamine vara valitsemise põhimõtete kehtestamise pädevusega. Muudatus on seotud KOKS §-ga 34, milles antakse volikogule volitusnorm valla või linna vara valitsemise aluste ja korra kehtestamiseks. Vara valitsemise korra kehtestamine ja vara kasutuse ja käsutuse menetlusnõuete kehtestamise võib volikogu jätta ka valitsusele. Oluline on aga, et volikogu otsustaks ise vara valitsemise seisukohalt olulisemad põhimõtted, mida valitsusele edasi delegeerida ei saa.

Vara valitsemine hõlmab kõiki vara omaniku õigusi (kõiki tehinguid) seoses varaga. RVS § 1 lõike 2 järgi on riigivara valitsemine vara Eesti Vabariigi nimel omandamine, kasutamiseks võtmine, valdamine, kasutamine ja käsutamine. Munitsipaalvara valitsemine on samuti igasugune varaga seotud tegevus ja toimingud.¹⁰⁷

Vara valitsemine ei hõlma tingimata vara võõrandamist. Osadel KOVidel on ka kehtestatud vara valitsemisele ja võõrandamisele erinevad korrad. Mida täpsemalt vastavas korras reguleeritakse, on KOVide enda sisustada.

¹⁰⁷ Mõistetest: valdamine on asja üle faktilise võimu teostamine. Kasutamine seisneb asja kasulike omaduste tarbimises ja asjalt viljade saamises. Tavaliselt on asja kasutamine omaniku enese käes, kuid kasutamist võib ka teistele isikutele edasi anda (üürida, rentida). Käsutamine seisneb asja juriidilise saatuse määramises - eelkõige on selleks asja võõrandamine, pärandamine, koormamine või teise isiku kasutusse andmine.

Lisaks asendatakse KOKS § 22 lõike 1 punktis 6 sõnad „valla- või linnavara“ sõnadega „valla või linna vara“. Tegemist on terminoloogia ühtlustamisega. KOKS § 34 lõikes 2 ja § 48 lõike 3 punktis 1 kasutatakse terminit „valla või linna vara“.

KOKS § 22 lõike 1 punkt 6¹ tunnistatakse kehtetuks. Kinnisasja koormamise säte on liialt detailne ja kordab KOFSi sõnastust (sättes on viidatud juba kinnisasja koormamisele KOFS § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel). Vt ka KOKS § 22 lõike 1 punkti 8 muudatuse selgitust.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 7 jäetakse valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmise pädevuse juurest välja volikogu eraldi nimetatud õigus neid akte muuta. Tegemist on ülereguleerimisega. Akte muudetakse samas korras nende vastuvõtmisega. Seetõttu jäetakse sättesse alles vaid volikogu pädevus võtta vastu valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 8 jäetakse välja detailne võlakohustuste võtmise regulatsioon, mis kordab KOFSi 7. peatüki (varadele ja kohustuste võtmisele esitatavad nõuded) sõnastust. Senine KOKS punkti sõnastus asendatakse üldisema regulatsiooniga, mille kohaselt on volikogu pädevuses pikaajaliste võlakohustuste võtmine, laenude andmine ja tagamine ning võlakohustuse tagamiseks kinnisasja koormamine KOFSis sätestatud korras ja asjakohaste põhimõtete kehtestamine.

KOKS § 22 lõike 1 punktis 9 korrigeeritakse valla ja linna põhimääruse kehtestamise sõnastust. Kehtiv seadus kasutab sõnastust „põhimääruse kinnitamine“, kuid arvestades, et põhimäärus on õigustloov akt, on õigem rääkida põhimääruse kehtestamisest. Senisest regulatsioonist jäetakse välja ka ebavajalik nõue, mille kohaselt on põhimääruse muutmine ja kehtetuks tunnistamine samuti volikogu pädevuses. Akti saab haldusmenetluse nõuete järgi muuta ja kehtetuks tunnistada nagunii vaid akti kehtestanud organ.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 10 jäetakse haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuse piiride ja nime muutmise seonduvate volikogu pädevuste juurest välja nende muudatuste üle otsustamine. Vastavalt ETHS § 7¹ lõigetele 2–4 otsustab haldusterritoriaalse korralduse, haldusüksuse piiride ja nime muutmise valdade ja linnade osas Vabariigi Valitsus.

KOKS § 22 lõike 1 punkt 10¹ tunnistatakse kehtetuks. Selles sättes on loetud volikogu pädevuses olevana ka haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vastuvõetud ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmine. ETHS § 9¹ lõike 6 järgi kinnitatakse KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus ühinemisleping ja selle lisad asjaomase volikogu otsusega. Ühinemislepingut ongi võimalik muuta ainult volikogul ehk selle kinnitanud organil. Ühinemiskokkulepped nähti ette 2017. aasta haldusreformi käigus nende KOVide jaoks, kes ühendati Vabariigi Valitsuse algatusel. Selle sätte järele ei ole KOKSis enam vajadust.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 11 muudatuse järgi täiendatakse osavalla ja linnaosa moodustamise volikogu pädevusnormi täiendusega, et volikogu võib moodustada ka muu piirkondliku esinduskogu. Selle põhimääruse või statuudi kehtestab volikogu, st tegemist on õigustloova aktiga, mille puhul on normitehniliselt korrektsem rääkida akti kehtestamisest, mitte kinnitamisest nagu kehtivas pädevusnormis.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 13 puhul lühendatakse volikogu poolt KOV volikogu valimistel tehtavate otsuste sõnastust. Valimisi puudutavate otsuste tegemist on nagunii detailsemalt reguleeritud KOVVSis. Seetõttu jäetakse KOKSi üksnes viide, et volikogu määrab

valimisringkondade arvu, piirid ja igas valimisringkonnas mandaatide arvu KOVVSis sätestatud korras.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 16 jäetakse volikogu pädevusest välja valitsuse struktuuri kinnitamise kohustus. Piisab, kui volikogu määrab valitsuse liikmete arvu. Selle osaks saab olla ka nt abivallavanemate ja -linnapeade arvu kinnitamine. Valitsuse struktuuri kinnitamise kohustus on KOVide seas küsimusi tekitanud. On leitud, et nõue on ülemäärane ja arusaamatu, mida sellega otsustama peaks.

KOKS § 22 lõike 1 punktis 17 jäetakse valitsuse liikmete kinnitamise ja volitustest vabastamise ning neile töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuse ning selle suuruse määramise pädevusnormi eest ära ebavajalik täiendus „palgalised valitsusliikmed”. Punktis 17 piisab kui seadusega sätestada, et volikogu pädevuses on valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest. Kehtiva seaduse järgi on eraldi nimetatud ka volikogu pädevuses olevana palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine. Sättes puudub vajadus eristada palgalisi ja mittepalgalisi valitsuse liikmeid. Volikogu saab kinnitada valitsuse koosseisu ka KOV ametiasutuse ametnikke ja töötajaid. Kui volikogu arvab omavalitsusteenistuja valitsuse koosseisust välja, siis ei lõppe ametniku ega töötaja teenistussuhe KOV ametiasutusega.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 18 muudatus on keeleline. Sellest jäetakse välja ebavajalik kordus „volikogu” aseesimehe eest ja „volikogu komisjoni” aseesimehe eest umbusalduse avaldamise pädevuse juurest.

KOKS § 22 lõike 1 punktide 21 ja 22 muudatused käsitlevad volikogu esimehele ja aseesimehele töötasu ning hüvitise määramist ning volikogu liikmete hüvitise suuruse ja maksmise korra kehtestamist. Muudatused on seotud KOKS § 17 lõigetes 4 ja 5 kavandatavate muudatustega, millega jäetakse seadusest välja piirang, et palgaline võib olla üksnes kas volikogu esimehe või aseesimehe ametikoht. Kehtiva seaduse järgi ei saa mõlemale samaaegselt n-ö palka maksta. Piirang ei ole aga õigustatud, kuna realselt on aseesimehel volikogu esimeest asendades samad õigused ja kohustused. Volikogu võib edaspidi otsustada nende mõlema töö tasustada. Töötasu on võimalik diferentseerida, määraes näiteks volikogu esimehele kõrgema tasu määra võrreldes aseesimehega.

Samuti korrigeeritakse sätetes terminoloogiat – loobutakse sõna „hüvitis” kõrval samatähendusliku termini „hüvitus” kasutamisest.

KOKS § 22 lõike 1 punkt 23, millega sätestatakse, et volikogu pädevuses on valla või linna esindamise korra kehtestamine, tunnistatakse kehtetuks. KOKS § 8 lõike 1 punkti 5 järgi tuleb KOV esindamise kord määrata nagunii volikogu kehtestatavas valla või linna põhimääruses. Sama nõude/volikogu pädevuse uuesti sätestamine KOKS § 22 lõikes 1 on ebavajalik.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 24 täiendatakse lisaks kehtivas seaduses sätestatud volikogu pädevusele otsustada valla või linna äriühingu ja sihtasutuse asutamise ja lõpetamise üle ka äriühingu ning sihtasutuse ühinemise ja jagunemise üle. Samas jäetakse sättest välja nõue, et nende põhikirja ja selle muudatuste kinnitamine ja muutmine on volikogu pädevuses. Vastavad otsused ja toimingud on mõistlikum langetada valitsuse tasandil.

KOKS § 22 lõike 1 punktid 26–27¹ ja 31–33 tunnistatakse kehtetuks.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 26 järgi on volikogu pädevuses rahvakohtunikukandidaatide valimine. Tegemist ei ole KOVi vaatest ühe kõige olulisema sisemise korralduse küsimusega, mistõttu võiks see KOKSist välja jääda. Rahvakohtunike valimist käsitletakse kohtute seaduse 13. peatükis. Sätte taasesitamine KOKSis on ebavajalik ja tunnistatakse seetõttu kehtetuks.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 27 järgi on volikogu pädevuses Vabariigi Presidendi valimiskogusse volikogu esindaja või esindajate valimine. Tegemist on küsimusega, mida detailselt reguleeritakse Vabariigi Presidendi valimise seadusega (§ 22) ja selle üle sätestamine KOKSis on ebavajalik.

KOKS § 22 lõike 1 punkt 27¹, mis reguleerib siseaudiitori või vastava struktuuriüksuse juhi ametisse kinnitamiseks või vabastamiseks volikogult nõusoleku küsimist, tunnistatakse kehtetuks. Siseauditeerimisega seonduvat reguleeritakse edaspidi keskselt KOKS §-s 48¹. Siseauditeerimise võib korraldada selliselt, et moodustatakse vastav ametikoht või struktuuriüksus, KOV võib siseauditeerimise ka teenusena sisse osta. Volikogu võib siseauditeerimise üldises töökorras ette näha näiteks, mil viisil valitsus konsulteerib enne siseaudiitori määramist volikoguga, kui vastav ametikoht otsustatakse moodustada. KOKS § 48¹ kavandatakse täiendada sättega (lõige 2¹), mille järgi peab KOV vähemalt kord nelja aasta jooksul korraldama oma sisekontrollisüsteemi auditeerimise (auditi saab läbi viia audiitortegevuse seaduse nõuetele vastav hindaja).

KOKS § 22 lõike 1 punktid 31–33 käsitlevad volikogu poolt üld- ja detailplaneeringu tehtavate otsustuste ja toimingute alast pädevust. Arvestades, et kõik nimetatud küsimused on detailselt reguleeritud PlanSis, siis puudub vajadus taolisi valdkondlikke regulatsioone KOKS § 22 lõikes 1 säilitada. Tegemist ei ole KOVide aluskorraldust puudutavate KOKSile iseloomulike regulatsioonidega. Üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine, vastuvõtmine ning detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja PlanS § 130 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu kehtestamine on kehtiva PlanSiga juba määratud volikogu pädevusse. Kuna tegemist on oluliste strateegiliste ja KOV ruumilist arengut kujundavate küsimustega, peab nende täitjaks jääma ka PlanSis volikogu.

KOKS § 22 lõike 1 punktide 34 ja 34¹ sõnastus, mis puudutavad KOV ametiasutuste ja hallatavate asutuste moodustamist, ümberkorraldamist ja nende põhimääruse kinnitamist, viiakse punkti 34 kokku. Punktis 34¹ on käsitletud samade otsustuste tegemist KOVide ühisametite ja -asutuste puhul. Ühisametid ja -asutused on samuti KOV ametiasutused ja hallatavad asutused, seega ei ole vajalik neid eri punktides reguleerida.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registri kohaselt on valdaval enamusel KOVidest vaid üks ametiasutus, vastavalt siis valla- või linnavalitsus.

KOKS § 22 lõike 1 punkt 34¹ tunnistatakse ebavajalikuna kehtetuks, kuna sätte sisu tõstetakse ümber punkti 34.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 36 jäetakse välja volikogu pädevus kehtestada ametiasutuse ja ühisameti teenistuskohdade koosseis. Jätakuvalt jääks KOKSiga volikogu pädevusse aga ametiasutuste ja ühisameti struktuuri ning nende palgajuhendi kehtestamine. Ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu muudatuste kinnitamine ei peaks olema tingimata volikogu taseme küsimus. ATS § 11 lõige 5 kordab KOKSis sätestatut, ehk selle kohaselt kehtestab KOV ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu volikogu. Volikogule on antud õigus delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemine teenistuskohdade koosseisus volikogu

kehtestatud palgafondi piires. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse teenistuskohdade liigituse teenistusrühmadeks võib kehtestada kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu või tema volitatud isik. Volikogu on valla ja linna eelarve vastuvõtmisel näinud ette vahendid palgafondi. Valitsus peaks oma ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu muudatused volikogu ette antud ametiasutuse struktuuri järgi ise paika panema. Muudatus on seotud **KOKS § 22 lõike 3** sõnastuse muudatusega. Selle järgi jäetakse volikogule jätkuvalt õigus delegeerida valitsusele muudatuste tegemine ametiasutuse struktuuris volikogu kehtestatud eelarve piires (kehtivas seaduses kasutatakse sõna „palgafond“, mis võib aga osutuda liialt piiravaks). Lõikest 3 jäetakse aga volikogu poolt valitsusele antava volituse sõnastusest välja viide ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu muutmise kohta, mida reguleeritakse edaspidi ATS § 11 lõikes 5. KOKSis sama regulatsiooni kordamine „ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kehtestamine“ ja valitsusele muudatuste tegemise delegeerimine teenistuskohdade koosseisus on ebavajalik. Volikogu saab niigi ATS § 11 lõike 5 alusel teenistuskohdade koosseisu muudatuste tegemise volitada valitsusele.

KOKS muudatuse eesmärk on niisiis ülereguleerimise vältimine (KOKS kordab ATS § 11 lõikes 5 sätestatut).

Volikogul peaks olema KOV töökorralduse suunamisel strateegilisem roll, sisuliselt volikogu kontrollib täitevaparaadi kujundamist läbi eelarve. Ametiasutuste struktuur ja põhjendus, kuidas sellega täidetakse KOVile pandud ja KOVi poolt võetud ülesanded, võiks olla nt eelarve seletuskirja osa. Ametiasutuste struktuuris ja teenistuskohdade koosseisus muudatuste tegemine võiks olla etteantud eelarve piires aga valitsuse pädevuses.

KOKS § 22 lõike 1 punktis 36² kohendatakse volikogu pädevusnormi sõnastust ja asendatakse koerte ja kasside pidamise eeskiri üldisema sõnastusega „lemmikloomade pidamise eeskirja kehtestamine“. Lisaks koertele ja kassidele on isikutel kodudes ka muid lemmikloomi, kelle puhul on samuti oluline nende pidamine nõuetekohaselt ja olenevalt liigist vaja välistada väljapääsemine oma territooriumilt, et teisi isikuid mitte ohustada (nt roomajad).

Lemmikloomana peetakse eelnõus silmas loomakaitseseaduse § 2 lõike 3 tähenduses lemmikloomade ehk lemmikloom on inimese isiklikuks meelelahutuseks või seltsiks peetav või sellel eesmärgil pidamiseks mõeldud loom, kes ei ole põllumajandus- ega katseloom. Lemmikloom võib olla sealhulgas koer, kass, näriline, küülik, puurituhkur, puurilind, roomaja, kahepaikne, akvaariumikala ja selgrootu. Lemmikloomade pidamisel tuleb rakendada loomakaitseseaduses ja põllumajandusministri 24. juuli 2008 määrusest nr 76 „Lemmikloomade pidamise nõuded“ tulenevaid nõudeid.

Sätte sobivuse üle KOKSi on aastaid vaieldud. On leitud ka, et vastav eeskiri, kus on sätestatud loomaomaniku kohustused vältida looma vabalt ringi liikumist avalikus (rahvarohkes) kohas ja teiste inimeste ning loomade tervise kahjustamise ärahoidmist, saaks reguleerida ka üleriigilise kehtivusega ministri määrusega. Kahjuks ühtki paremat lahendust ei suudetud kehtivast seadusest leida. Olemuslikult on tegemist kohaliku elu küsimusega. Puudub ka selline valdkondlik seadus, kuhu saaks lisada volitusnormi lemmikloomade pidamise eeskirja kehtestamiseks. Loomakaitseseadus näiteks reguleerib vaid looma kaitse seisukohast tema pidamise nõudeid. Põllumajandusminister on oma 24. juuli 2008. aasta määrusega nr 76 kehtestanud „Lemmikloomade pidamise nõuded“ just loomakaitse seisukohast lähtudes.¹⁰⁸ Korrakaitseseadus räägib ohu tõrjumisest, kuid ei anna volitusnormi volikogule KOVis korra kehtestamiseks loomast tingitud ohu vältimiseks.

¹⁰⁸ Vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125112021010>.

KOKS § 22 lõike 1 punktid 36⁴–36⁶, mis reguleerivad jäätmemajandusega seonduvat, tunnistatakse kehtetuks. Jäätmeseadus juba reguleerib nimetatud küsimusi. Näiteks sätestab jäätmeseaduse § 12 lõige 2, et jäätmehoolduse arendamist oma haldusterritooriumil korraldavad omavalitsusorganid. Jäätmete liigiti kogumise korraldamist reguleerib jäätmeseaduse § 31, mis sätestab ka vastavad KOVi kohustused. Puudub vajadus hoida dubleerivalt jäätmehooldust, vastava eeskirja ja jäätmete liigiti kogumise nõudeid ka KOKSis. Tegemist ei ole KOVide aluskorraldust puudutavate KOKSile iseloomulike regulatsioonidega.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 37 muudatus tuleneb KOKS § 22 lõike 1 sissejuhatavas lauses tehtavast muudatusest, millega asendatakse termin „volikogu ainupädevus“ sõnadega „volikogu pädevus“. Punkti järgi on volikogu pädevuses ka muud seadusega volikogu pädevusse antud küsimused. Teistest seadustest tulenevad volikogu pädevusse antud ülesandeid ei ole normihierarhiliselt vähemolulised KOKS § 22 lõikes 1 sätestatust. KOKS § 22 lõige 1 sätestab KOV aluskorralduse seisukohalt keskseimad pädevused KOV sisemise töökorralduse küsimustes.

Edaspidi tuleks õigusloomes jälgida, et KOKS § 22 lõikesse 1 ega mujale KOKSi ei lisataks KOV täidetavaid valdkondlikke ülesandeid.

Eelnõu § 1 punktid 72–74 käsitlevad KOKS § 22 muudatusi lõigetes 2 ja 3 ning uute lõigete 2¹–2³ lisamist.

KOKS § 22 lõikes 2 tehakse terminite ühtlustamiseks sõnastusmuudatused: termin „kohaliku omavalitsuse üksus“ asendatakse lühendiga „omavalitsusüksus“ nagu mujal KOKSis. Vastava sätte terminoloogia muudatus ei tähenda seda, et kui mõnes teises seaduses on viidatud ülesande täitjana kohaliku omavalitsuse üksusele (mitte vaid omavalitsusüksusele), siis KOKS § 22 lõige 2 ei kohalduks. KOKS § 22 lõiget 2 saab rakendada kõigil neil juhtudel, kui ülesande täitjaks ei ole määratud konkreetne kollegiaalne omavalitsusorgan – volikogu või valitsus (arvestades ka KOKS uue § 31¹ erisusi) – ehk kui seadustes on kasutatud termineid „kohalik omavalitsus“, „kohaliku omavalitsuse üksus“, „omavalitsusüksus“, „kohalik omavalitsusüksus“, „omavalitsus“ või „vald või linn“.

Lisaks täiendatakse lõiget võimalusega anda volikogul KOVile määratud ülesanded täitmiseks lisaks osavalla või linnaosa esinduskogule ka muule piirkonna esinduskogule (nt kogukonnakogu vm piirkondlik kohalike elanike kaasamisorgan), kui see ei ole seadusega keelatud. Võib olla ka juhtumeid, kus volitusnormis on pandud akti andmise kohustus KOV organile ja välistatud selle edasivolitamine nt ametiasutuse juhile või ametnikule.

Praktikas on KOVides palju vaidlusi ja tõlgendusprobleeme põhjustanud KOKS § 22 lõike 2 sõnastus, mille järgi otsustab õigusaktiga KOV või abstraktselt KOV organi pädevusse jäetud (ilma täpse KOV organi nime mainimata, vt nt ÜTS § 13 sõnastust) küsimused KOV nimel volikogu, kes võib volitada nende küsimuste lahendamise valitsusele, osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.

Iseenesest annab taoline üldine volitus midagi teha ja korraldada KOVidele laia enesekorraldusõiguse, millise organi kaudu ülesandeid täita, kuid on toonud praktikas ka vaidlused, kas volikogu peaks igakordselt andma mistahes üldiste KOV ülesannete lahendamiseks valitsusele ja ametiasutusele üksikvolituse või saab seda teha nt põhimäärusega üldise volitusena. On esitatud ka ettepanekuid, et seaduses abstraktselt KOV või KOV organi

pädevusse antud ülesandeid peaks vaikumisi täitma valitsus ja volikogu üksnes saaks vajadusel ülesande enda täita võtta.

Tõlgendusprobleemide vältimiseks lisatakse seadusesse lõiked 2¹–2³, mis aitavad KOKS § 22 lõike 2 kohaldamist muuta õigusselgemaks ja paindlikumaks.

Ometigi ei muudeta senist põhimõtet, et keskne otsustuspädevus, mis tasandil KOV siseselt ülesandeid täidetakse, kui seadusandja ei ole seda täpsustanud, jäetakse volikogule. PS § 156 lõikes 1 ja EKOH artiklis 3 nähakse ette KOV esindusdemokraatlik sisestruktuur, millest tuleneb volikogu prioriteet täitevorgani(te) suhtes kohaliku elu küsimuste otsustamisel.¹⁰⁹

KOKS § 22 uue lõikega 2¹ sätestatakse õigusselguse huvides n-ö pedagoogiline norm, mille järgi seadusega volikogu pädevusse antud ülesannet ei saa volikogu täitmiseks volitada muule KOV organile ega asutusele. Edasi volitamine on siiski võimalik, kui seadus seda otsesõnu võimaldab.

Seadusandja peaks igakordselt kaaluma KOVile ülesande panekul, kas tegemist on KOV ja avaliku huvi vaatest niivõrd olulise, põhimõttelise ja strateegilise küsimusega, et seda saaks täita ja otsustada vaid KOV esindusorgan - volikogu. Kui tegemist ei ole sellise tähtsusega küsimusega, siis saab ülesande täitjaks seaduses määrata abstraktselt KOVi, mis juhul haldusesiseselt määratakse KOVis konkreetne ülesande täitja.

KOKS § 22 uue lõike 2² järgi ei ole volikogu poolt volituse andmine vajalik küsimuste lahendamiseks, mis on olemuselt täitevvõimu lahendatavad (nn menetluslikud ja rakenduslikud) ülesanded ning mida saab täita valitsus või KOV ametiasutus, sh valitsus ametiasutusena. Näiteks on sellised ülesanded erinevad haldusmenetluse läbiviimised, paikvaatlused, isikute vastuvõtt, toimingute korraldamine, avalduste vastu võtmine ja neile vastamine, õigus- ja haldusaktide ettevalmistamine. Kui volitus puudutab teatud küsimuste otsustamist õigusaktiga, siis tuleb kaaluda, kas akti andjaks saab konkreetset juhul olla valitsus või võib haldusorganisiselt näiteks ametiasutuse juht või muu isik akti anda (käskkirja andmise õigus).

Volikogu istung ei ole töövorm, kuhu saaks kutsuda isikuid haldusmenetluse seaduse mõttes ärakuulamisele. Samuti ei saa volikogult kollegiaalse organina eeldada spetsiifilist erialapädevust vajavate küsimuste lahendamist (nt lastekaitsetöö, ehitusjärelvalve, isikukoodi andmine vms teemad). Volikogu pädevuses peavad olema üldist mõju omavate otsuste tegemine või muude üldaktide, sh arengudokumentide ja olulist tähtsust omavate planeeringute kehtestamise otsused. KOV strateegiliste juhtimisotsuste tegemine peab jääma volikogu pädevusse, neid valitsusele täitmiseks delegerima ei peaks.

Sätte rakendamisel valla- või linnavalitsus ja ametiasutus ise kaalutlevad, kas saavad ülesande enda täita võtta. Puudub vajadus volikogult igakordselt üle küsida nõusolekut, kui tegemist on lõike 2² tunnustele vastava ülesandega.

KOKS § 22 lõike 1 uue lõikega 2³ täpsustatakse, et volituse määramata arvu juhtumite lahendamiseks annab volikogu määrusega (mõne KOV korraga). Kui tegemist on ühekordse küsimuse lahendamisega, siis võib selle täitmiseks valitsusele volituse anda volikogu otsusega. Praktikas on selles küsimuses olnud KOVides väga erinevaid tõlgendusi. Mõned KOVid on

¹⁰⁹ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud veebiväljaande (2020) kommentaare PS 14. peatüki osas: <https://pohiseadus.ee/sisu/3672>.

leidnud, et KOKS § 22 lõike 2 rakendamine eeldab volikogu poolt igakordselt üksikvolituse andmist, mis võib aga volikogule liialt koormavaks ja otstarbetuks osutuda. Volikogu peaks ennast igapäevaste administratiivsete otsuste tegemisest taandama. Üldvolituse täitevvõimu tunnustega ülesannete valitsusele täitmiseks andmiseks saab volikogu põhimõtteliselt teha ka valla või linna põhimäärusega n-ö üldvolitusega piiritlemata arvu juhtumite lahendamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 75 tunnistatakse kehtetuks KOKS §-d 23 ja 24.

KOKS § 23 reguleerib volikogu õigusaktidega seonduvaid küsimusi. Paragrahv tunnistatakse kehtetuks, kuna KOV organite õigusaktidele kohalduvate nõuete sätted on keskselt viidud üle KOKS § 7.

KOKS § 24, mis reguleerib õigusaktide täitmise kontrolli, tunnistatakse kehtetuks. Õigusaktide täitmise kontrolli näol on tegemist sisekontrollisüsteemi osaga, mis KOVil tuleb oma sisemistes kordades nii ehk naa ette näha. Sisekontrollisüsteem on KOKS § 48¹ kavandatava muudatuse kohaselt (KOKS § 48¹ täiendamine lõikega 1¹) valla või linna ametiasutuse ja hallatava asutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada sealhulgas õigusaktidest kinnipidamise ja täitmise kontrolli. Kes ja kuidas seda KOV siselt korraldab, tuleb sätestada KOV õigusaktidega. Vt ka KOKS § 48¹ lõike 1¹ selgitust.

Eelnõu § 1 punktiga 76 muudetakse KOKS § 25 sõnastust (tööandja kohustus volikogu liikme ees).

KOKS § 25 täiendatakse lisaks olemasolevale volikogu liikme õigusele nõuda oma tööandjalt volikogu ja komisjonide istungitel osalemise võimalust õigusega osaleda ka muude KOV sisemise töökorralduse organite koosolekutel.

KOVidel on õigus seada ise oma sisemise töökorralduse reegleid, sealhulgas otsustada erinevate töövormide kasutamise üle. Paljudes KOVides on kasutusel lisaks volikogu istungitele ja volikogu moodustatud komisjonide koosolekutele ka näiteks eestseisuse ja fraktsioonide kogunemised. Nendel osalemist peaks samuti tööandja volikogu liikmetele võimaldama, et nad saaks teostada oma volikogu liikme mandaati.

Volikogu liikme ülesanded võivad tulla ka seadusest, st volikogu liige ei pea täitma üksnes volikogu antud ülesandeid, seetõttu kohendatakse sätte sõnastust. Sätestatakse, et volikogu liige võib täita ka muid volikogu liikme ülesandeid (mitte ainult neid, mis volikogu on talle andnud).

Eelnõu § 1 punktides 77 ja 78 kavandatavad muudatused puudutavad volikogu liikme teabe saamise õigusi (KOKS § 26 muudatused). Sättes täpsustatakse volikogu liikme teabe nõudmise ja küsimuse esitamise regulatsiooni.

KOKS § 26 on volikogu liikme teabe nõudmise erinorm, see tähendab, et tema teabe nõudmisel ei kohaldata AvTSis sätestatud teabenõudele vastamise regulatsiooni ega küsimustele vastamisel märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ja kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (MSVS) toodud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise regulatsiooni. Õigusselguse huvides nähakse **KOKS § 26 täiendamisel lõikega 3** ette, et volikogu liikme teabe nõudele või kirjalikule küsimusele vastamisel ei kohaldata AvTSi ega MSVSi. Riigikohtu halduskolleegiumi 04.11.2004 otsuse nr 3-3-1-55-04 punktis 13 öeldakse muu hulgas: *Kui isik küsib kohaliku omavalitsuse ametiasutuselt teavet sama omavalitsusüksuse volikogu liikmena,*

ei saa seda käsitleda teabenõudena AvTS tähenduses. Volikogu liiget ei saa sellises olukorras pidada igapäheks AvTS § 1 mõttes, kellele tuleb selle seaduse alusel tagada juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ja luua võimalus kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel on seadusest tulenevad õigused ja kohustused, mille täitmiseks ongi KOKS §-s 26 ette nähtud juurdepääs teabele kohaliku omavalitsuse asutuses. Taoliste juhtudele AvTS ei laiene.

Seega kohustab KOKS § 26 ühelt poolt linnavalitsust volikogu liikmele teavet andma, ent teisalt ei laiene Riigikohtu halduskolleegiumi eespool nimetatud otsuse kohaselt AvTS üldse KOKS §-s 26 ette nähtud juhtudele. See tähendab, et AvTSile ei saa tugineda ka volikogu liikmele vastamisest keeldumisel.

Praktikas on olnud selle sätte rakendamisega seonduvalt palju vaidlusi. KOV ametiasutuste ametnikud ja töötajad on murekohana toonud välja, et sageli kipuvad volikogu liikmed kuritarvitama valitsuselt ja ametiasutustelt teabe nõudmise ja küsimuste esitamise õigust ning soovivad vahel saada ka pigem isiklikust huvist lähtudes teavet, mis ei puuduta volikogu tööd. Seetõttu täpsustatakse **KOKS § 26 lõikes 1**, et volikogu liikme nõutav teave peab puudutama volikogu tööd.

Volikogu liikme tegevuse ja tema poolt otsuste tegemise eelduseks on juurdepääs tema tööks vajalikule ning asjakohasele teabele. KOKS § 26 eesmärgiks on tagada volikogu liikmele tema staatusest tulenevalt ametiülesannete täitmiseks vajalik teave. Seda sätet ei saa siiski tõlgendada kitsendavalt selliselt, et volikogu liikme töösse puutuvaks saab lugeda eeskätt ja vaid KOKS § 22 lõikest 2 tulenevad ülesanded või mujal seaduses või teiste seadustega volikogule täitmiseks pandud ülesandeid. Tegemist võib olla mistahes kohaliku elu küsimusega, mille osas volikogu liige saab osundada teabe nõude või kirjaliku küsimuse esitamisel, kuidas see seonduv volikogu liikme tööga.

Volikogu liige peab juhinduma seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest (KOKS § 17 lõige 2). Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele juurdepääs eeldab, et selline teave on volikogu liikmele vajalik tema seadusjärgsest staatusest tulenevate ülesannete täitmiseks, s.t avaliku võimu teostamiseks. Volikogu liikme üks ülesandeid on teha poliitilist järelevalvet valla- ja linnavalitsuse tegevuse üle. Eriti oluliseks tuleb seda õigust pidada volikogus opositsiooni kuuluvate liikmete puhul, kelle võimalused teabele juurdepääsuks võivad olla piiratumad kui valitsuse kaudu võimu teostavasse koalitsiooni kuuluvatel volikogu liikmetel. Kui volikogu liige talle vajalikku teavet ei saa, siis on tal sisuliselt võimatu tulemuslikult oma mandaati teostada, asjakohaseid ettepanekuid teha ning lõpuks ka kohaliku elu küsimuste üle otsustada. Seetõttu ei peagi volikogu liikmele laienema AvTSist tulenevad juurdepääsu piiramise nõuded, mida rakendatakse üldiselt avaliku teabe andmisel avaliku võimu välistele isikutele. Volikogu liige ei ole „igapäheks“ AvTSi mõttes ega kõrvaline isik, vaid kohaliku omavalitsuse üksuse osa.¹¹⁰ See tuleneb ka Riigikohtu halduskolleegiumi otsusest, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse organi ja volikogu liikme vahel tekivad KOKS § 26 kohaldamisel sisesuhted (punkt 14). Sisesuhetele viidates on Riigikohus veel osundanud, et volikogu töös osalemise kaudu on (ja peavadki olema) volikogu liikmel laiemad võimalused kui mis tahes teisel isikul (RKHKm 22.12.2008, 3-3-1-74-08, punkt 12).

¹¹⁰ Vt ka õiguskantsleri märgukirja volikogu liikmele vastamise kohta. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/M%C3%A4rgukiri%20volikogu%20liikmele%20vastamise%20kohta.pdf.

KOKS § 26 lõike 1 järgi võib volikogu liikmele jätta andmata vaid niisuguse teabe, mille väljastamine on seadusega keelatud. Näiteks jäetakse väljastamata eriliigilised isikuandmed, mis puudutavad andmesubjekti eraelu (terviseandmed, lapsendamissaladus vms) ja mis ei puuduta volikogu liikme ülesannete täitmist. Volikogu liikmele ei väljastata sellist teavet, mille suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja volikogu liikmel ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

Volikogu liikmete puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse organisatsiooni liikmetega ning teabe päringule vastajal on võimalik küsida päringu eesmärgi täpsustamist, et selle põhjal otsustada, kas tegemist on teabega, mis on vajalik volikogu liikmele tema ametiülesannete täitmiseks ning millist teavet ja millises mahus on põhjendatud edastada. Vastajal lasub kohustus vastata volikogu liikmele või siis põhjendada, miks konkreetsel juhul ei puuduta nõutav teave volikogu liikme tööd või miks tal ei peaks olema nõutavale teabele juurdepääsu. Seadus ei saa ammendavat kataloogi anda juhtudest, mis juhul ei ole tegemist volikogu liikme tööga seonduva päringuga.

KOKS § 26 lõike 2 muudatusega täpsustatakse volikogu liikme teabe nõudele või kirjalikule küsimusele vastamise tähtaega. Kuna kohati on praktikas volikogu liikmele vastamisel vaja põhjalikumalt asjaolusid ja õigusakte analüüsida, siis antakse **lõike 2** muudatusega võimalus volikogu liikme teabe nõudmise või küsimusele vastamise tähtaega erilise vajaduse korral, olenevalt küsimuse keerukusest või suurest mahust, pikendada 10lt tööpäevalt 20 tööpäevani. Valitsus ja ametiasutused ei pruugi volikogu liikme kirjaliku küsimuse korral, mis eeldab sageli põhjalikku andmetöötlust ja analüüsi, kümne tööpäevaga reageerida.

KOKS § 26 praktikas rakendamise seonduvatest küsimustest on koostanud Toomas Sepp ja Merike Alep oma 2022. a Juridica artiklis¹¹¹ hea ülevaate, millest saavad KOVID oma töös juhinduda.

2019. a tegi õiguskantsler ettepaneku¹¹² näha seadusega ette volikogu liikme õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse, kui muuhulgas ametiasutus või valitsus ei ole taganud volikogu liikme KOKS § 26 kohast õigust teabele.

Halduskohtumenetlusest märksa kiirem ja tõhusam on volikogu liikme teabe saamise õiguse rikkumisel järelevalvemenetlus. 2023. aasta oktoobri seisuga on halduskohtus keskmine menetlusaeg 160 päeva. Volikogu liikme teabe saamise vajadus on tavaliselt aga kiireloomuline ja see puudutab valdavalt järgmise volikogu istungiga seonduvaid küsimusi, mis reeglina toimuvad kord kuus. Halduskohtu kaudu kohustamiskaebuse esitamine ei ole kiireloomuliseks teabe saamiseks põhjendatud.

Paraku ei ole kehtiva õiguse järgi nähtud KOKS § 26 nõuete täitmisel ette riigi poolset sekkumisvõimalust, kui KOV valitsus ja ametiasutus ei väljasta volikogu liikmele tema tööks vajalikku teavet või ei vasta tema kirjalikule küsimusele. AvTS volikogu liikme KOKS §-st 26 tulenevate õiguste rikkumise menetluskorda ette ei näe. Arvestades, et analoogsetes küsimustes on AvTS § 44 punkt 1 näinud ette Andmekaitse Inspektsioon järelevalvepädevuse AvTS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle, ning ka praktikas paljudel juhtudel sarnastes

¹¹¹ T. Sepp, M. Alep, Juridica 2022/2 „Volikogu liikme teabe saamise õigus ja selle teostamise piirid“. Kättesaadav arvutivõrgus:

https://www.juridica.ee/article.php?url=2022_2_volikogu_liikme_teabe_saamise_igus_ja_selle_teostamise_piiri_d.

¹¹² https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Volikogu%20liikme%20%C3%B5iguste%20kaitse%20halduskohtus.pdf

olukordades KOVidest AKI poole pöördutakse, on mõistlik edaspidi kaaluda AKI järelevalvepädevuse täiendamist ka KOKS § 26 volikogu liikme teabe saamise õiguse üle. Volikogu liikme teabe saamine on vajalik tema mandaadi teostamiseks, seetõttu võib olla ka põhjendatud riigi järelevalve laiendamine KOKS § 26 nõuete täitmise üle.

Milline on parim ja otstarbekam lahendus volikogu liikme teabe saamise õiguse paremaks kaitseks, lahendatakse käesolevast eelõust eraldiseisva seaduse muutmise eelnõu raames.

Eelnõu § 1 punktiga 79 jäetakse KOKS § 27 tekstist välja sõnad „kuni neljaks aastaks“. Sätte kohaselt valib vallavanema või linnapea volikogu KOKSis ja valla või linna põhimääruses sätestatud tingimustel ja korras kuni neljaks aastaks. Puudub vajadus rõhutada, et vallavanema või linnapea volitused kehtivad üldjuhul neli aastat. Tegelikult võib vallavanem või linnapea ametis olla ka üle nelja aasta (sõltuvalt järgmiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast ja uue vallavanema või linnapea valimisest, kui sama isik valitakse samale ametikohale tagasi). Samuti võidakse vallavanemat või linnapead umbusaldada, ta võib ise esitada tagasiastumise avalduse, mis juhul tema volitused kehtivad alla nelja aasta. Seetõttu on ebavajalik säilitada KOKS § 27 volituste kehtivuse üldine määrang. Piisab seaduses sätestatud üldistest vallavanema või linnapea ja valitsuse moodustamise sätetest (KOKS § 22 lõike 1 punkti 15 ja 17, § 29, § 46, § 46¹, § 52 lõike 1 punktid 3 ja 4), millest saab tuletada ka isiku volituste kestuse.

Eelnõu § 1 punktidega 80 ja 81 nähakse ette muudatused KOKS §-s 28, mis reguleerivad vallavanema ja linnapea õigust moodustada valitsus.

KOKS § 28 lõikes 1 tehakse sõnastuslik täpsustus. Lisatakse, et vallavanemal või linnapeal on alates sellele ametikohale valituks osutumisest volitus moodustada valitsus. Valitsuse kinnitab ametisse jätkuvalt loomulikult volikogu (KOKS § 22 lõike 1 punkt 17).

Valitsuse moodustamiseks volituse saamine alates vallavanema või linnapea ametikohale valituks osutumisest määratleb täpsemalt, millal saab vallavanem või linnapea volitused. Kehtiva seaduse sõnastus määratleb volituse saamise valituks osutumise päevast. Muudetud sõnastus ei jäta tõlgendusruumi valituks osutunud vallavanema või linnapea õigusele alates tema valituks osutumisest esitada volikogule kinnitamiseks valla- või linnavalitsuse koosseis. Vallavanem või linnapea võib uue valitsuse koosseisu esitada volikogule kinnitamiseks ka samal volikogu istungil, mil ta ametikohale valiti.

KOKS § 28 lõike 3 muudatusega sätestatakse, et uus valitud vallavanem või linnapea saab täieõiguslikud volitused valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast. Sõnastus „ametisse kinnitamise päevast“ on toonud kaasa istungi protokolli kellaaja märkimise, et fikseerida tegelik vallavanema või linnapea volituste algus, kuid sellegipoolest on praktikas tekkinud vaidlusi, kas vallavanemal või linnapeal olid ikka allkirja andmise hetkel täieõiguslikud volitused. Seepärast on mõistlik sätestada vallavanema ja linnapea volituste algamine uue valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast.

Eelnõu § 1 punktiga 82 nähakse ette KOKS § 29 muudatus, mis käsitleb valitsuse volituste tähtaega.

KOKS § 29 lõike 1 muudatus on tehtud analoogina KOKS § 28 lõike 3 muudatusele. Valitsus saab oma volitused volikogu poolt valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast.

Lõike 2 osas on küsitud praktikas, mis saab kui formaalselt n-ö lahkuv valitsus lahkumispalvet volikogu esimesel istungil ei esita. See ei tähenda siiski, et eelmise valitsuse koosseisu volitused uue valitsuse koosseisu kinnitamisel ei lõpe. Tegemist on menetlusliku nõudega, mille rikkumine ei mõjuta uue valitsuse koosseisu pädevust ega vana koosseisu volituste lõppemist. Normi ei muudeta.

Eelnõu § 1 punktiga 83 asendatakse KOKS § 29 lõikes 3 sõna „kinnitamiseni“ sõnadega „kinnitamise päevale järgneva päevani“.

Kehtiva seaduse sõnastuse kohaselt täidab valla- või linnavalitsus pärast lahkumispalve esitamist oma ülesandeid ja tema volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni. Uue sõnastuse kohaselt täidab valla- või linnavalitsus pärast lahkumispalve esitamist oma ülesandeid ja tema volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgneva päevani. Muudatusega viiakse KOKS § 29 lõike 3 sõnastus kooskõlla sama paragrahvi lõike 1 uue sõnastusega, mille kohaselt valitsus saab oma volitused volikogu poolt valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast. N-ö vana valitsuse koosseis peab saama oma ülesandeid täita õiguslikult järjepidevalt senikaua kuni uue valitsuse koosseisu volitused algavad – s.o. päevani pärast uue valitsuse ametisse kinnitamist.

Eelnõu § 1 punktiga 84 asendatakse seaduse tekstis läbivalt sõnad „valla- või linnavalitsus“ lühendiga „valitsus“. Vastavad muudatused tehakse KOKS § 29 lõikes 3, § 30 lõike 1 sissejuhatavas lauses ja lõikes 3, § 36 lõikes 6, § 37² lõigetes 2, 4 ja 6, § 37⁴ lõikes 4, § 49 lõikes 6, § 50 lõike 1 punktides 1–4 ja 7, § 51 lõikes 2, § 53² lõike 2 teises lauses, § 53³ lõikes 2, § 57 lõikes 9 ja lõike 10 esimeses lauses, §-s 66⁵ ning § 70⁴ lõike 1¹ lõikes 1³.

Eelnõu § 1 punktiga 85 asendatakse seaduse tekstis läbivalt sõnad „valla- ja linnavalitsus“ lühendiga „valitsus“. Vastavad muudatused tehakse KOKS § 30 pealkirjas, § 62² lõikes 1 ning § 70⁴ lõike 1¹ esimeses lauses.

Eelnõu § 1 punktidega 86–88 kavandatakse muudatused KOKS §-s 30, millega reguleeritakse valitsuse pädevust.

KOKS § 30 muudatuste puhul on tegemist valdavalt normitehniliste ja sõnastuslike kohendustega, mille eesmärk on vältida sõnastuslikke liiasusi. Näiteks asendatakse § 30 pealkirjas ja lõike 1 sissejuhatavas lauses ning lõigetes 3 ja 4 sõnad „valla- ja linnavalitsus“ või „valla- või linnavalitsus“ läbivalt lühendiga „valitsus“.

KOKS § 30 lõike 1 punktist 2 jäetakse õigusaktidest tulenevate valitsuse pädevustele viitamise juurest välja viide valla või linna põhimäärusele. Kehtiva seaduse sõnastuse järgi lahendab ja korraldab valitsus kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele. Põhimäärus on samuti volikogu määrus ning seda ei pea seetõttu sättes eraldi nimetama.

KOKS § 30 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. Kehtiva seaduse järgi võib valitsus taotleda volikogu ees volikogu poolt vastuvõetud volikogu määruse või otsuse uuesti läbivaatamist. Kuna valitsusel on KOKS § 30 lõike 1 punkti 1 järgi nagunii õigus valmistada ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, siis on tegemist ebavajaliku ülesande üle kordamisega.

KOKS § 30 lõike 4 sõnastust muudetakse seonduvalt KOKS § 31¹ kavandatava muudatusega, mis reguleerib KOV ametiasutuste ja hallatavate asutustega seonduvat. Kuna ATS § 6 juba

sätestab lõikes 1 ametiasutuse mõiste – ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine – ei pea seda selgitust, et ka KOV ametiasutus teostab avalikku võimu, KOKSi §-s 30 üle kordama. See, et KOV ametiasutuse hallatav asutus ei teosta avalikku võimu (vaid on moodustatud teenuste pakkumiseks), tuleb selgelt välja KOKS §-s 31¹ kavandatavatest muudatustest. Seetõttu jäetakse KOKS § 30 lõikest 4 välja selgitus, et ametiasutuse hallatava asutuse puhul, mis ei teosta avalikku võimu, kehtestab nende osutatavate teenuste hinnad valitsus.

Lisaks ühtlustatakse sättes termini „ametiasutus“ sõnastust, mis sõnastatakse teiste sätete eeskujul läbivalt terminiga „valla või linna ametiasutus“.

Lõikes korrigeeritakse ka valla või linna ametiasutuse antava õigusakti nimetust. Ametiasutus ei saa sarnaselt valitsusele anda õigusaktina korraldusi (kehtiva KOKSi sõnastuse järgi kinnitab teenuste hinnad ametiasutus korraldusega). Seetõttu sätestatakse eelnõus, et teenuste hinnad kehtestatakse asjakohase õigusaktiga (selleks saab olla ametiasutuse juhi käskkiri).

Eelnõu § 1 punktiga 89 tunnistatakse kehtetuks KOKS § 31 seonduvalt asjaoluga, et valitsuse õigusaktide andmisega seonduv regulatsioon viiakse keskselt üle KOKS § 7. Volikogu ja valitsuse õigusakte, nendele esitatavaid nõudeid ja nende jõustumist on KOKSis reguleeritud §-des 7, 23 ja 31. Nimetatud paragrahvid sisaldavad ka mitmeid kordusi, mida on võimalik vältida §-de ühendamise. Eelnõuga muudetakse §-des 23 ja 31 sisaldunud normide asukohta ning need viiakse §-i 7 koosseisu. Selliselt asuvad kõik volikogu ja valitsuse õigusakte reguleerivad paragrahvid koos, mis ühtlasi parandab seaduse jälgitavust. Vt ka selgitust KOKS §-de 7 ja 23 muudatuse juures.

Eelnõu § 1 punkt 90 käsitleb KOKS täiendamist peatükkidega 3¹ ja 3², mis puudutavad valla ja linna asutusi ning isikuandmete töötlemise üldisi nõudeid.

KOKSi täiendatakse peatükiga 3¹ „Valla ja linna asutused“. Eelnevad paragrahvid käsitlevad valla- ja linnavalitsuse kui organi tegevust. Segaduse vältimiseks ning valitsuse kui kollegiaalse täitevorgani ja valitsuse kui ametiasutuse kohta käivate regulatsioonide eristamiseks on vajalik lisada KOKSi uus peatükk. Lisatav peatükk 3¹ käsitleb valla või linna ametiasutuste ja hallatavate asutuste tegevust, tuginedes seni KOKS § 35 lõike 1 esimeses lauses ja lõikes 2 sisalduvale regulatsioonile.

Uude peatükki **lisatakse § 31¹**, mis käsitleb valla ja linna asutusi. Senini puudus KOKSis eraldi peatükk/paragrahv, mis reguleeriks valla ja linna ametiasutusi ning hallatavaid asutusi - osa sätteid sisaldus valitsuse (kui organi) ja volikogu töökorraldust ning osa KOV majandustegevust käsitlevas peatükis (KOKS §-s 35). Paragrahvi 31¹ koondatakse olulisimad sätted, mis reguleerivad KOV ametiasutusi ja hallatavaid asutusi, et eristada neid selgelt valitsusest kui KOV poliitilisest otsustusorganist.

KOKS § 31¹ lõige 1 sätestab, et vallas või linnas võib moodustada ametiasutusi ATS § 6 lõike 3 tähenduses, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine neis küsimustes, milleks ei ole vaja valla- ja linnavalitsuse kui kollegiaalse otsustusorgani volitusi. Ametiasutuse mõiste on defineeritud ATSi, mille § 6 lõike 1 kohaselt on ametiasutus „riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine“. Nimetatud asutused ei ole juriidilised isikud. Mõiste „avaliku võimu teostamine“ viitab üheselt sellele, et ametiasutuse funktsiooniks on eeskätt haldusülesannete täitmine ja teenuste korraldamine. ATS § 6 lõige 3 loetleb kohaliku omavalitsuse moodustatavad ametiasutused, nendeks on valla- ja

linnavolikogu kantselei; valla- ja linnakantselei; valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega; osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena; valla- ja linnavalitsuse amet; valla või linna ühisamet.

Valla või linna ametiasutuste moodustamise kord sätestatakse KOKS § 8 lõike 1 punkti 4 alusel valla või linna põhimääruses. KOKS § 22 lõike 1 punkti 34 kohaselt on valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine volikogu pädevuses. Ametiasutuse põhimäärus kinnitatakse volikogu poolt kehtestatud korras. Ametiasutuse põhimäärus võib olla ka valla või linna põhimääruse osa. Vt ka selgitust KOKS § 22 lõike 1 punkti 34 muudatuse juures.

KOKS § 31¹ lõikes 2 sätestatakse ametiasutuse, sh valla- ja linnavalitsuse pädevus ametiasutusena. Ametiasutus koos struktuuriüksustega (amet, osakond, teenistus, büroo jms) täidab ülesandeid, mis on talle antud seadustes ja muudes õigusaktides (sh seaduse alusel antud õigusaktides, valla- ja linnavolikogu õigusaktides) antud volituste ja pädevuse piires. Ametiasutus võib täita kõiki seaduses valla- ja linnavalitsuse pädevusse antud korralduslikke ülesandeid, välja arvatud ülesanded, mis kuuluvad selgelt valitsuse kui kollegiaalse täitevorgani pädevusse, nt õigusaktides sätestatud juhul määruste kehtestamine ja korralduste vastu võtmine ning strateegiliste otsustuste tegemine. Samuti sätestatakse, et ametiasutus teenindab volikogu, valitsust ja nende tööorganeid.

KOKS § 31¹ lõigete 3–5 sõnastus on pea muutmata kujul üle toodud KOKS § 35 lõigetest 1 (esimene lause) ja 2, mis reguleerivad majandustegevust ja KOV osalemist juriidilistes isikutes. Sätted sobivad sisuliselt märksa paremini peatükki 3¹ muude KOV asutusi käsitlevate sätete juurde. Vt ka selgitust KOKS § 35 lõigete 1 ja 2 muudatuste juures.

Lõikes 3 sätestatakse, et omavalitsusüksus võib teenuste osutamiseks moodustada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud, ja milles ei teostata avalikku võimu.

Lõike 4 järgi otsustab valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamise ja selle tegevuse lõpetamise jätkuvalt volikogu. Hallatava asutuse põhimääruse kehtestamine, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimub volikogu kehtestatud korras.

Analoogselt kehtiva seadusega sätestatakse KOKS § 31¹ uues lõikes 5, et valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris. Nimetatud register on n-õ integreeritud äriregistri koosseisu, mille kaudu saab asutuste kohta päringuid esitada. Vaata ka justiitsministri 05. jaanuari 2017. a määrust nr 2 „Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri pidamise kord“¹¹³.

Ekspertarvamuse „Suurema dereguleerimise ja delegeerimise võimalused kohaliku omavalitsuse korralduses“ koostajad Anneli Apuhtin ja Karin Tenisson-Alev tõid välja, et: „hallatavate asutuste regulatsioon on tänases KOKSis pudistatud § 22 lõike 1 sätete ning § 35 vahel. KOKS § 35 reguleerib läbisegi hallatavaid asutusi ja juriidilisi isikuid ning on väga halvasti jälgitav, samas ei täpsustata hallatava asutuse kohta selles suurt midagi. Hallatava asutuse põhimäärus on küsitava väärtusega dokument. Hallatava asutuse puhul on olulised eelkõige tema ülesanded ja juhi pädevused, muu regulatsioon lähtub reeglina kõik omavalitsusüksuse üldisest töökorraldusest. Eelarve kujunemine lähtub eelarve korrast,

¹¹³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107012017001>.

võimalusel tuleb teenida omatulusid, hallatava asutuse vara on valla või linna vara ning sellega tuleb ümber käia vastavalt valla- või linnavara eeskirjale jne. Hallatava asutuse tegevuse üle järelevalve peab lähtuma seadustest mitte põhimäärusest. Arvelduskontode ja raamatupidamise korraldus lähtub sellest, kuivõrd tsentraliseeritud või detsentraliseeritud vastavad teenused on. Ilmne on ka rahastuse olulises mahus lähtumine omavalitsuse eelarvest. KOKSis peaks olema hallatava asutuse kohta üldregulatsioon ning eriseadused peaksid konkreetse hallatava asutuse tüübist lähtudes sätestama täiendavalt vajalikku, mitte aga suvaliselt loetlema teemasid, mis hallatava asutuse põhimääruses tuleb kajastada.“¹¹⁴

KOKS § 31¹ lõikes 6 sätestatakse õigusselguse huvides, et valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus esindavad valda või linna kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Praktikaks on väidetavalt olnud valla või linna esindusõiguse osas tekkinud näiteks notarite ja pankadega vaidlusi, kas ja kui laiaulatuslike volitustega on ametiasutuse või hallatava asutuse esindaja. Seaduses vastava volituse ametiasutusele või hallatavale asutusele andmise õiguse ära märkimine aitab eelduslikult vastava asutuse esindajal edaspidi õiguskäibes osundada asjakohasele KOKSi sättele, millest lähtuvalt on esindusõiguslikuks loetud ka valla või linna ametiasutused ja hallatavad asutused.

KOKSi täiendatakse peatükiga 3² „Isikuandmete töötlemine“.

Peatükki lisatava **KOKS §-ga 31²** reguleeritakse isikuandmete töötlemise nõudeid KOVis analüüside ja küsitluste läbi viimiseks, mis on vajalikud andmepõhise poliitika kujundamiseks. Normide sõnastamisel on eeskujuks võetud isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi *IKS*) regulatsioonid.

Arvestades, et KOV teostab avalikku võimu ja osutab avalikke teenuseid, peab tal oma ülesannete täitmiseks olema võimalik saada ka vajalikke isikuandmeid. KOVil peab olema võimalik läbi viia valla või linnaelanike või muude valla või linna territooriumil tegutsevate isikute küsitlusi ja teha analüüse, milles selgitatakse välja elanike ja/või huvirühmade seisukohad ja vajadused.

Uue seadusesse lisatava **KOKS § 31² lõike 1** kohaselt on valla või linna ametiasutusel ja ametiasutuse hallataval asutusel õigus teha analüüse ja küsitlusi andmepõhise kohaliku poliitika kujundamise, sealhulgas arengudokumentide ja õigusaktide koostamise ja nende mõju hindamise, teenuste arendamise ja innovatsiooni edendamise eesmärgil. Analüüside ja küsitluste koostamiseks on valla või linna ametiasutusel ja ametiasutuse hallataval asutusel õigus teha päringuid teise vastutava või volitatud töötleja andmekogusse ning töödelda saadud andmeid, sealhulgas isikuandmeid. Andmeid töödeldakse pseudonüümitud või samaväärset andmekaitse taset võimaldaval kujul, kui analüüsi või küsitluse läbiviimiseks on vajalik töödelda isikuandmeid andmesubjekti nõusolekuta (**KOKS § 31² lõike 2**).

KOKS § 31² lõikes 3 sätestatakse analoogselt IKS § 6 lõikega 3, et andmesubjekti nõusolekuta tema kohta käivate andmete töötlemine andmesubjekti tuvastamist võimaldaval kujul on lubatud üksnes juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

- 1) pärast tuvastamist võimaldavate andmete eemaldamist ei ole andmetöötlemise eesmärgid enam saavutatavad või neid oleks ebamõistlikult raske saavutada;
- 2) analüüsi või küsitluse tegija hinnangul on selleks ülekaalukas avalik huvi;
- 3) töödeldavate isikuandmete põhjal ei muudeta andmesubjekti kohustuste mahtu ega kahjustata muul viisil ülemäära andmesubjekti õigusi.

¹¹⁴ <https://www.agri.ee/media/10996/download>

KOKS § 31² lõikes 3 sätestatakse analoogselt IKS § 6 lõikega 6 erinorm andmesubjekti õiguste piiramise ulatuse kohta. Andmesubjekti õigust tutvuda teda käsitletavate isikuandmete töötlemise andmetega, nõuda teda puudutavad ebaõiged isikuandmed, nõuda vastutavalt töötlejalt isikuandmete töötlemise piiramist ja esitada vastuväiteid teda puudutavate isikuandmete töötlemise suhtes võib vastutav või volitatud töötleja piirata niivõrd, kuivõrd nende õiguste teostamine tõenäoliselt muudab võimatuks analüüsi või küsitluse eesmärgi saavutamise või takistab seda oluliselt.

Euroopa parlamendi ja Nõukogu 27. aprilli 2016. a määrus (EL) 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (edaspidi *IKÜM*) sätestab artiklis 5 isikuandmete töötlemise põhimõtted. IKÜM artikli 5 lõike 1 punktide a-c järgi peab isikuandmete töötlemine olema seaduslik, õiglane ja andmesubjektile läbipaistev („seaduslikkus, õiglus ja läbipaistvus“); isikuandmeid tuleb koguda täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ja töödeldavad isikuandmed peavad olema asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt („võimalikult väheste andmete kogumine“).

IKÜMist juhindudes tuleb iga konkreetse küsitluse või analüüsi puhul, mis eeldavad isikuandmete töötlemist, töötlemine dokumenteerida, st hinnata isikuandmete kogumise vajalikkust, eesmärki ja sellele vastavat koosseisu, luua andmekaitsetingimused läbipaistvuse tagamiseks, tagada turvalisus andmete kaitseks ning täita kõiki teisi IKÜMi nõudeid isikuandmete töötlemiseks.

Elanike osalemine uuringus, analüüsis või küsitluses on vabatahtlik ja isikuandmete töötlemise läbipaistvus, sh andmesubjektide õigused, isikuandmete töötlemise ulatus, kestus, tingimused jm IKÜM nõutav, tagatakse andmekaitsetingimuste loomisega ja andmesubjektile kättesaadavaks tegemisega. Kui analüüsi või küsitluse läbiviimiseks kasutatakse kolmandat isikut, siis peab sõlmitav leping sisaldama andmete kaitseks võetavaid meetmeid ja andmete töötlemise tingimusi, et oleks tagatud ka kolmanda isiku kohustused töödelda andmeid vastavuses isikuandmete kaitset reguleerivate õigusaktidega.

Kui kasutatakse kolmandat isikut küsitluse või analüüsi läbiviimiseks, siis peab kolmanda isikuga sõlmima lepingu, mis tagab mh isikuandmete kaitse taseme samaväärselt tellijaga. Küsitluste ja analüüside puhul ei ole andmete töötlemiseks Andmekaitse Inspeksiooni luba vaja analoogselt IKS § 6 lõikega 5.

Eelnõu § 1 punktidega 91–96 reguleeritakse muudatusi KOKS 4. peatükis, mis reguleerivad valla- ja linnaelanike osalemist kohalikus valitsemises.

KOKS 4. peatüki pealkirja kohendatakse seenduvalt KOKS § 3 punktis 4 tehtavast muudatusest. KOKS § 3 järgi on üheks KOV toimimise aluspõhimõtteks valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel. „Kohaliku omavalitsuse teostamine“ asendatakse seaduses keelelise lihtsustamise huvides õigusega osaleda kohalikus valitsemises.

KOKS § 32 muudatused käsitlevad kohalike elanike õigust esitada KOV organitele nn kollektiivseid algatusi – kohalikke rahvaalgatusi.

Seni kehtinud regulatsiooni kohaselt oli peamine võimalus elanike osalemiseks kohalikus valitsemises läbi õigusaktide algamise õiguse.

2021. aastal Tallinna Ülikoolis kaitstud magistritöös¹¹⁵ esitati KOV volikogu liikmete hinnangud otsedemokraatia võimalustele, sh rahulolule elanike kaasamisega kohalikku otsustusprotsessi. Pea 40% volikogu liikmete hinnangul ei ole rahvas nende valla või linna otsustusprotsessi piisavalt kaasatud (nt läbi volikogu komisjonide, hoolekogude, nõukogude) ning üle 25% hinnangul ei saa rahvas piisavalt kohalikus elus osaleda (nt ümarlauad, kogukonnakogud). See on üks näide peegeldamaks arusaama, et täna seadusest tulenevad võimalused elanike osaluseks ei ole enam piisavad.

Kodanike osalus riigi või ka omavalitsuse juhtimise protsessis sõltub valitseva demokraatia vormist, mis jaguneb laiahaardeliselt kaheks – otseseks ja kaudseks. Otsene demokraatia on kodanike osalemine poliitikas eelkõige rahvahääletuste aga ka muude otsustusõigust sisaldavate instrumentide kaudu ning esindusdemokraatia (ka kaudne demokraatia) on valitsemisviis, kus poliitika elluviimisega ja otsuste tegemisega tegelevad ainult valitud rahva esindajad. Peamised kohaliku tasandi otsedemokraatia instrumendid on kohalik algatus, kohalik rahvahääletus (kohustuslik, elanike algatatud või volikogu algatatud), kohalike juhtide otsevalimine ja ametist tagasikutsumine.

Tänases ühiskonnas on järjest olulisemal määral ilmnemas esindusdemokraatia probleemiks olev rahva ja valitsuse liigne kaugenemine teineteisest, mille tulemusel väheneb kodanike usaldus oma esindajate vastu ning inimesed võõranduvad avalikust võimust (Dryzek ja Dunleavy, 2009). Viimastel aastatel on seetõttu kogu maailmas kasvanud huvi otsedemokraatia vastu, nii riiklikul kui ka kohaliku poliitika tasandil. Otsedemokraatiat peetakse heaks vahendiks, mis loob üksikisikutele poliitilise osalusvõimaluse ning toetab kohalikku demokraatiat üldiselt (Schiller, 2018). Eestis täna toimiv elanike algatus ei vasta riigiõiguslikult otsedemokraatia instrumendile, kuna selle initsiatiivi realiseerimine ei ole tagatud kohaliku rahvahääletusega. Rahvaalgatus peab aga igal juhul olema lõppastmes lahendatav rahvahääletusega, vastasel korral kaotab see oma sisu ja tähenduse (Riigireformi Sihtasutus, 2018).¹¹⁶

Seega on valdkonna eksperdid leidnud, et rahvaalgatuse korra optimeerimine ja ka võimalik rahvahääletuse juurutamine kohalikul tasandil võiks olla üks võimalikke demokraatia elavdamise suundi lisaks muudele demokraatliku osaluse võimalustele (Lõhmus jt, 2021)¹¹⁷.

Samas on Eestis valitud PSiga esindusdemokraatia mudel. Senini ei ole esitatud ühtki veenvat analüüsi, mis näitaks, kuidas võimalikud uued otsedemokraatia instrumendid aitaksid oluliselt kaasa demokraatia arengule ja miks olemasolevate instrumentide kasutamisest (elanike algatus, elanike küsitlused) esindusdemokraatia kõrval ei piisa. Ehk kohalike elanikega dialoogi pidamiseks on ka kehtivad õigusaktid piisavalt võimalusi ette näinud, omaette küsimus on, kas neid praktikas ka eesmärgipäraselt rakendatakse.

Seadusemuudatusega laiendatakse elanike kohaliku omavalitsuse teostamises osalemise instrumente kohaliku algatuse (algatus kohaliku elu küsimuse lahendamiseks ja algatus rahvaküsitluse läbiviimiseks) ning kohaliku rahvaküsitluse võimalusega. Esmalt laiendatakse

¹¹⁵ Laido, K. (2021) Otsedemokraatia laiendamise võimalused rakendamiseks kohalikul tasandil“ Magistritöö. Juhendajad: Georg Sootla, Ave Viks. Tallinna Ülikool.

¹¹⁶ samas

¹¹⁷ Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K. (2021) Ekspertarvamus. Otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKS-is. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/media/10975/download>.

KOKS § 32 muudatusega elanike initsiatiivi esitamist õigusaktide algamiselt (volikogu ja valitsuse õigusaktide vastuvõtmise, muutmise või kehtetuks tunnistamise algamiselt) ka muude kohaliku elu küsimuste lahendamise algamisele.

EKOH artikli 3 lõikes 1 avatakse kohaliku omavalitsuse mõiste. Harta järgi tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Harta artikli 3 lõike 2 järgi kasutavad seda õigust (eeskätt) salajase, otsese, ühetaolise ja üldise hääletamise teel vabalt valitud esinduskogu liikmed (Eesti õiguses valla- ja linnavolikogu).

Esinduskogul võivad harta järgi olla talle aru andvad täitevorganid (Eesti õiguses valla- või linnavalitsus). Harta järgi võivad liikmesriigid võimaldada ka kodanikel pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud. Otsedemokraatia vormide kasutamise tulemusena ei tohi aga saada pärsitud esindus- ja täitevorgani töö.

PS § 156 lõige 1 sätestab, et kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seega näeb PS ette kohaliku elu küsimuste otsustamiseks esindusdemokraatia vormi. PS ei pruugi iseenesest välistada vahetu demokraatia instrumente kohalikul tasandil, kuid täiendavate vormide lisamise õiguslikke vajadusi ja põhjendusi tuleb esmalt põhjalikult analüüsida.

Kehtiva KOKS § 2 lõike 2 punktis 2 nimetatakse nende otsedemokraatia vormidena kohalikku rahvaalgatust ja rahvaküsitlust. Esitatud regulatsiooni täiendused hõlmavad ainult rahvaalgatust ja (õiguslikult mitte siduvat) kohalikku rahvaküsitlust ning väljapakutud regulatsioon ei hõlma ulatuslikuma otsedemokraatia instrumendina õiguslikult siduvat kohalikku rahvahääletust, kuna nii naaberriikide praktikale Põhjamaades kui Eesti valdkonna ekspertide hinnangutele tuginedes, ei ole veenvaid põhjendusi siduva rahvahääletuse rakendamiseks, teadmata ka, kuidas mõjutab uue instrumendi lisamine esindusdemokraatial põhinevat otsustusmehhanismi.

Mikk Lõhmus, Georg Sootla ja Vallo Olle koostasid Rahandusministeeriumi tellimusel 2021. a eksperdiarvamuse „Otsese demokraatia instrumentide, sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis“.¹¹⁸ Eksperdiarvamuse järeldusi tutvustati riigihalduse ministri moodustatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse revisjoni koostamiseks moodustatud eksperdikomisjonile¹¹⁹ 16. veebruaril 2021. a.

Töö teostajad leidsid, et siduvate tulemustega rahvahääletuse rakendamisel on palju tugevaid külgi ja võimalusi, samas aga on sellel ka oma nõrkused ja ohud. Eksperdiarvamuse koostajad soovitasid seetõttu rahvahääletust kui otsedemokraatia instrumenti enne selle seaduses juurutamist omavalitsustes piloteerida.

KOKSi revisjoni käigus arutati KOKSi eksperdikomisjonis ka küsimust, kas oleks põhjendatud ja võimalik täiendada KOKSi või töötada välja eraldi kohaliku rahvahääletuse seadus kohalike siduvate tulemustega rahvahääletuste võimaldamiseks ehk laiendada otsedemokraatia mudeleid oluliselt ulatuslikumalt. KOKSi eksperdikomisjon toetas eelnõuga pakutavaid mittesiduvate tulemustega elanike algatusi ja rahvaküsitlusi ning ei pidanud põhjendatuks nii ulatuslike uute

¹¹⁸ Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K. (2021) Eksperdiarvamus. Otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKS-is. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/media/10975/download>.

¹¹⁹ <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#eksperdikomisjon>.

otsedemokraatia võimaluste seadustamist (vallavanema ja linnapea otsevalimised, tagasikutsumine), kuna nende puhul on riske rohkem kui võimalikku kasu kohalikule elule. Sealhulgas on üheks riskiks volikogu osatähtsuse mõningal määral marginaliseerumine, kui võimaldataks elanikel siduvalt otsustada enamikke kohaliku elu küsimusi, samuti võib mõjuda siduvate tulemustega rahvahääletus ühiskonda polariseerivalt ja tekitada kohalikul tasandil pingeid (näiteks poliitiliste huvirühmade algatused ei pruugi olla kantud huvist oma kogukonna eluolu parandada, vaid soovist poliitilistele vastastele vastanduda ja ette võetud muudatusi tõkestada).

Eelnõu väljatöötajaid leiavad, et eelnõuga väljapakutud KOV elanike osaluse ja kaasamise võimalused on esindusdemokraatia põhimõttega hästi tasakaalus. Neist ulatuslikumate muudatuste tegemine võib ülemääraselt kitsendada esindusdemokraatiat ja mõjuda negatiivselt ühiskonna sidususele. Mistahes uute otsedemokraatia vormide lisamine kohalikku valitsemise instrumentide hulka vajab tulevikus kaalukaid põhjendusi.

KOKS § 32 lõike 1 kohaselt on vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel vähemalt 16-aastaselt hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul õigus teha rahvaalgatusi kohaliku elu küsimustes volikogu või valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks või muude kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lõikele lisatakse analoogselt kollektiivse pöördumise regulatsioonile¹²⁰ selgitus, et algatuses tehakse ettepanek, kuidas kehtivat regulatsiooni muuta või kohalikku elu paremini korraldada ning sellele lisatakse põhjendus, miks kehtiv olukord ei rahulda ning kuidas algatuses esitatud ettepanek olukorda parandaks.

Kuigi KOKS § 32 sätestatud õigus on olnud olemas juba alates aastast 1993, on alles viimase paari aasta jooksul, kui osalusportaal Rahvaalgatus.ee lansseeris selle seaduse mugavaks võimaldamiseks rakenduse <https://kohalik.rahvaalgatus.ee/>, hakanud kohalikud inimesed ja kogukonnad seda õigust laialdasemalt rakendama.¹²¹ Viimane on kaasa toonud aga rohkelt küsimusi algatajate, kuid ennekoike KOV ametnike poolelt, kuidas praktiliselt seda õigust teostada, ning toonud välja ka vajakajäämisi.¹²²

Seetõttu lisaks algatuse mõiste laiendamisele, reguleeritakse praktikas ilmnenud probleemide lahendamiseks mõnevõrra senisest täpsemalt ka kohaliku algatuse esitamise protseduuri. Tegemist on küll KOVide enesekorraldusõiguse riivega, kuid selle eesmärk on anda valla- ja linnaelanike algatuste esitamiseks selgemad raamid. Igatahes on e-algatuste osakaal digitehnoloogiate arengu tõttu oluliselt järjest suurenenud, mida võib täheldada kõikjal Euroopas.¹²³

Kehtiv KOKS § 32 lõige 2 sätestab, et elanikud peavad esitama valla- või linnavalitsusele oma ettepaneku eelnõuna. Konkreetse eelnõu ettevalmistamine peaks olema KOV ametnike, mitte elanike ülesanne. Praegune sõnastus jätab õiguse KOVidel pöördumine tagasi lükata, kui elanikud ei ole seda kõigile KOV õigusakti eelnõule esitatavatele nõuetele vastavana vormistanud. Valla- või linnaelanikud ei peaks kohaliku elu küsimuses arvamuse avaldamise eeltingimusena valdama õigusaktide vormistamise pädevust. Seega elanike algatuste arutelu ei

¹²⁰ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus § 7¹.

¹²¹ Vt ka Eesti Koostöö Kogu kohaliku tasandi algatuste juhise: <https://rahvaalgatus.ee/help/kov-guide>.

¹²² Eesti Koostöö Kogu ettepanekud KOKS muutmise protsessi (e-kirjavahetus).

¹²³ Tiina Randma-Liiv, Veiko Lember. *Engaging Citizens in Policy Making. e-Participation Practices in Europe* (2022). Kättesaadav: https://www.e-elgar.com/shop/gbp/engaging-citizens-in-policy-making-9781800374355.html?fbclid=IwAR2FG3ykaEBbjoqwO5JU9s3s2IKT_Z7H_tibWlkvP7VZH3k9bL3eScTXjIM.

saa jätta KOV otsustusorganites pidamata seetõttu, et neid ei ole esitatud normitehniliselt korrektselt vormistatud eelnõuna.

KOKS § 32 lõikes 2 täpsustatakse, et algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele kirjalikult (elektroonselt digiallkirjastatuna või ka paberkandjal), mitte enam konkreetse eelnõu tekstina. Mis ei välista, et soovi korral võib algatuse jätkuvalt eelnõu kujul esitada, lisades nt määruse eelnõule ka nõuetekohase seletuskirja. Selliselt vormistatud algatusel, kus on arusaadavalt kirjas, mida soovitakse saavutada ja algatuse esitamise vajadust on ka piisavalt põhjendatud, on ka suurem n-ö eduvõimalus soovitava lahenduseni jõuda. Puudulike põhjendustega ja põhjalikumalt läbimõtlemata algatuste korral on oluliselt suurem tõenäosus, et need ei saa KOV otsustusorganitelt piisavalt toetushääli.

Algatuse KOV organites edasi menetlemisel (nt kui algatuse puhul sisulisi vastuolusid esitatud nõuetega ega ettepaneku õigusvastasust ei esine) saab KOV ametiasutus ise vormistada korrektselt vormistatud eelnõu, mis esitatakse volikogule või valitsusele arutamiseks.

Analoogselt kollektiivsele pöördumisele esitatavatele nõuetele tuleb ka elanike algatusele lisada nimekiri algatusele toetusallkirja andnud hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, mis peab sisaldama isiku nime ja isikukoodi. Kui algatus esitatakse elektrooniliselt, lisatakse sellele elektrooniline nimekiri toetusallkirja andnud isikutest, märkides isiku nime ja isikukoodi. Paberil kogutud toetusallkirjale lisatakse allkirja andnud isiku nimi ja isikukood. Ainult esitajate nimekiri ei ole piisav, et KOV ametnikud saaksid teostada rahvastikuregistri kaudu kontrolli, kas allkirja andnud on konkreetsetes KOVis hääleõiguslikud. Selleks on tarvis, et oleks välja toodud lisaks ka inimeste isikukoodid. Andmete kontrollimisel peaks juhinduma HMSi § 14 lõikest 3, mille järgi haldusmenetluses esitatud taotlus peab vastama taotluse esitamise hetkel esitatud nõuetele. Ehk siis kontrolli tuleb teha algatuse esitamise aja andmete järgi.

Algatuses tuleb märkida ka, kes on algatuse esitajate esindaja.

Eraldi on lõikes 2 välja toodud kohustus kõik esitatud algatused avalikustada. Kuna kohaliku algatuse eesmärk on edendada kogukondlikku koostöö- ja arutelukultuuri, peaks esitatud ja arutelu all olevad algatused koos informatsiooniga nende menetluse kohta elanike poolt lihtsasti leitavad olema, st algatuse avalikustamiseks ei peeta vaid selle registreerimist dokumendiregistris.

KOKS § 32 lõike 2¹ kohaselt võetakse algatused arutusele ja algatusest lähtuvatest edasistest tegevustest informeeritakse algatuse esitajate esindajat kolme kuu jooksul algatuse esitamisest arvates. Varasemalt oli reguleeritud algatuste arutusele võtmise tähtaeg – kolm kuud. Arvestades algatuse sisulise ulatuse laiendamist, kus esitatud ettepanekud ei ole suunatud ainult esitatud õigusakti eelnõu arutelule, vaid mingite konkreetsete küsimuste lahendamisele, on regulatsioonis sisalduv tähtaeg seatud küsimuse lahenduse osas edasiste tegevuste kavandamisele, mitte kitsalt enam volikogu või valitsuse istungil arutelule võtmise ajale. Eelnõus sätestatud tähtaja jooksul tuleb volikogus või valitsuses vähemalt esialgne aruteling teha.

Sellest tulenevalt on ka nende algatuste menetlemise tähtaega võimalik KOVis eelnõu järgi pikendada. Eelnõus sätestatakse, et mõjuval põhjusel võib algatuse menetlemise kolmekuulist tähtaega pikendada kuni kolme kuu võrra, teavitades uuest tähtajast ja menetluse pikendamise põhjustest algatuse esitajate esindajat.

Praktikas võib siiski reaalselt elanike ettepaneku elluviimisele kuluda kolmest kuust pikem aeg. Ehk tähtaeg kolm kuud alates algatuse KOVi esitamisest ei ole sätestatud küsimuse lõpliku lahendamise ajana, vaid küsimuse lahenduse osas näiteks vaheotsuse tegemise ja seisukoha kujundamise ning elanike nendest teavitamise ajana. Kolme kuu jooksul peab selguma, mis on volikogu või valitsuse üldine suunis, mis ettepanekuga edasi saab. Lõplik lahendus võib saabuda alles aasta või paari pärast. Näiteks, kui on vaja mingi küsimuse lahendamiseks teha täiendav investering, tellida mõni uuring või analüüs, korraldada hange, teha koostööd teiste KOVi ja riigiasutustega jne, mis menetlusaeg ei pruugi enam KOVi enda poolsetest sammudest sõltuda. Seetõttu ei saa ka nõuda, et küsimus saaks kolme kuu jooksul lõpliku lahenduse. Eelnõus sätestatakse, et algatus võetakse arutusele ja sellega seotud edasistest tegevustest informeeritakse algatuse esitajate esindajat kolme kuu jooksul algatuse esitamisest arvates.

Varasema regulatsiooniga jäi samaks kuu pikkune tähtaeg, mille jooksul esitab valitsus algatuse volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga, juhul kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse.

Eelnõuga kavandatakse **täiendada KOKS § 32 lõigetega 2² ja 2³**, mis käsitlevad elanike algatusel territooriumiosa ühe KOV koosseisust teise üleviimise menetluse käigus elanike arvamuse väljaselgitamise erisust. Haldusüksuse piiride muutmise taotlemise otsuse tegemine Vabariigi Valitsusele on volikogu pädevuses (KOKS § 22 lõike 1 punkt 10).

Kehtiva seaduse kohaselt ei pruugi KOV valitsus ega volikogu elanike algatust põhjalikumalt kaaluda. Näiteks arvatakse elanike algatusega esitatud eelnõu küll kolme kuu jooksul volikogu istungile arutamiseks, ilma, et oleks põhjalikumalt analüüsitud taolise haldusüksuse piiride muutmise kaasneda võivaid tagajärgi ega selgitatud välja, kas algatuse esitamist toetab suurem osa puudutatud asulate elanikest. Vahel on eelnõu mittetoetamisel volikogus piiratud vaid elanike algatusel esitatud eelnõu vormiliste ebatäpsuste äramärgimisega, st eelnõu langeb menetlusest välja pelgalt vormiliste puuduste tõttu (näiteks ei vasta esitatud eelnõu kõigile HÕNTE või KOV enda korraga kehtestatud normitehnilistele nõuetele). Suur osa KOVidele esitatud elanike algatustest on puudutanud haldusüksuse piiride muutmist ehk külade, alevite ja alevike andmist naaberomavalitsuse koosseisu. Elanikud on sageli näinud ettepanekut tehes, et neil on suurem ühisosa just naaberomavalitsusega, kus tarbitakse enamikke avalikke ja erasektori teenuseid ehk nende jaoks on tõmbekeskuseks naaberomavalitsus, mitte elukohajärgne KOV.

Valdavalt on elanike algatused haldusüksuse piiride muutmiseks jäänud volikogus toetuseta ja volikogud ei ole otsustanud viia läbi ETHS § 8¹ sätestatud haldusüksuse piiride muutmise menetlust volikogude algatusel. Volikogul on õigus KOV territooriumil korraldada olulistest küsimustes elanike küsitlusi (kehtiv KOKS § 15 lõige 2), kuid üldjuhul elanike algatuste korral neid ei ole tehtud (välja arvatud juhul, kui volikogu on otsustanud algatust toetada).

KOV võimuorganitel on KOKS § 2 lõike 1 järgi küll õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, kuid seejuures tuleb lähtuda ka valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestada valla või linna arengu iseärasusi. Selleks, et elanike algatus lihtsalt volikogus tähelepanuta ei jääks, on kavas KOKS § 32 täiendada sätetega, mis kohustavad elanike algatusel haldusüksuse piiride muutmist käsitleva eelnõu korral elanike arvamuse välja selgitama enne külade, alevite ja alevike teise KOVi üleandmist puudutava eelnõu arutelu volikogus.

PS § 156 lõike 2 järgi on KOV volikogu valimistel seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt 16 aastat vanad. Haldusüksuse piiride muutmisel lähtub ETHS § 7 lõige 7 PSis sätestatud hääleõiguslikest elanikest ehk et haldusüksuse piiride kohta küsitakse arvamust elanike küsitluse ajaks vähemalt 16-aastaseks saanud elanikelt, kes elavad püsivalt asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal ja kelle elukoha aadressiandmed on kantud rahvastikuregistrisse.

Territooriumiosa ühe haldusüksuse koosseisust teise haldusüksuse koosseisu arvamisel korraldatakse elanike arvamuse väljaselgitamine asjaomasel territooriumiosal asustusüksuste kaupa vastavalt ETHS § 7 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrusele nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“. Nimetatud määruse § 2 lõike 1 järgi tuleb haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisel selgitada asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvamuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta välja elanike küsitluse teel selliselt, et küsitlus korraldatakse kõigis asjaomastes kohaliku omavalitsuse üksustes, selgitades elanike arvamuse välja valla- või linnavalitsuse määratud kohtades (küsitluspunkt). Lisaks võidakse elanike arvamuse välja selgitada ka elektrooniliselt. Samas on määruse § 2 lõikes 7 tehtud küsitluspunktis elanike küsitluse läbiviimise kohustusest erand. Sätte kohaselt võib juhul, kui haldusüksuse piiride muutmine territooriumiosa arvamise ühe kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisust teise koosseisu ei toimu haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus (KOVide ühinemise käigus), valla- või linnavolikogu kehtestada määrusega lõikes 1 sätestatust erineva korra. Nimetatud korras võidakse reguleerida ka nn lävepakuküsitlusi.

Kui volikogu toetab elanike algatust ja elanike küsitluse tulemused osundavad, et üleantava territooriumiosa elanikud toetavad külade, alevite või alevike üleandmist teisele KOVile, siis jätkub edasine menetlus ETHS § 8¹ sätestatud korras ehk volikogu algatusel haldusüksuse piiride muutmisena.

Elanike algatus territooriumiosa üleandmiseks teise KOV koosseisu on kohaliku elu küsimus, olemuselt omavalitsuslik ülesanne, mille kulud kaetakse valla või linna eelarvest. Riigipoolse toetuse maksmist eelnõuga elanike küsitluse läbiviimiseks ette ei nähta. Juhul, kui KOV volikogu elanike algatust toetab, siis peab ta kehtiva ETHSi § 8¹ lõike 6 punkti 5 alusel elanike küsitluse asjaomasel territooriumiosal nagunii läbi viima. Eelnõuga tuuakse elanike küsitluse väljaselgitamise kohustus territooriumiosa üleandmisel ajaliselt lihtsalt varasemasse etappi. Praktikas ei esitata elanike algatusi kuigi sageli, seega ei ole prognoositav, et vastav muudatus tooks KOVidele kaasa suure eelarvekulu. Senises KOVide praktikas on KOVid ise paljudel juhtudel juba viinud omaalgatuslikult algatuse volikogus arutelu eel elanike meelsuse väljaselgitamiseks läbi territooriumiosa elanike küsitluse. Samuti on tellitud KOVide praktikas analüüse territooriumiosa üleandmisega kaasnevate sotsiaal-majanduslike, rahaliste, teenuste pakkumisele avalduvate jm mõjude kohta.

KOKS § 32 lõikes 3 täpsustatakse, kes saab algatajatest osaleda KOV organite istungitel, kus algatust arutatakse. Selgitatakse, et selleks saab olla algatuses märgitud algatuse esitajate esindaja. Kui algatusele allkirja andnud isikuid on tuhandeid, siis ei ole neid kõiki võimalik sõnaõigusega volikogu ja valitsuse aruteludesse kaasata, vaid tuleb ikkagi kutsuda selgitusi andma algatuse peamine initsiaator või initsiaatorite grupi esindaja.

KOKS § 32 lisatakse **lõige 4**, mille kohaselt peab algatuse tagasilükkamist algatuse esitajate esindajatele põhjendama ning kandma põhjenduse ka volikogu istungi protokollis. Kehtivas

KOKS § 32 lõikes 2 on välja toodud, et algatus võetakse arutlusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Küll aga ei ole välja toodud seda, et pöördumise esitanud kontaktisikut või -isikuid selle menetlusse võtmisest või võtmata jätmisest teavitatakse. Samuti on KOKS § 32 lõikes 3 kirjas, et algatuse esitajate esindajal on õigus osaleda algatuse arutelus volikogus või valitsuses, kuid pole sätestatud seda, et KOV peaks kodanikku vastavast arutelu teavitama ning kutsuma seda selgitama, et ühine arutelu saaks toimuda. Samuti ei olnud seni ka reguleeritud kohustust, et KOV algatajaid informeeriks, milline on arutelu tulemusel tekkinud seisukoht pöördumises esitatud ettepanekule. Eelnev on tinginud praeguse kogemuse pinnalt selle, et kodanike kaasamine ja teavitamine sõltub kohaliku meediaväljaande aktiivsusest sellel teemal tähelepanu hoida ja/või KOV enda heast tahtest. Mitmed algatused võivad nii kohaliku elanikkonna poolt jääda laiemale tähelepanuta.

Samas ei anna algatuse esitamine selle esitajatele subjektiivset nõudeõigust ega õiguspärast ootust, et algatuses esitatud ettepanek nende esitatud kujul lahendataks. Nii elanike algatuse kui ka rahvaküsitluse puhul tuleb silmas pidada, et tegemist on volikogule ja valitsusele nõuandva pädevusega, mitte siduvate tulemustega otsustustega. KOV saab elanike algatuse ja rahvaküsitluse sisendit arvestada ühe võimaliku otsustamisel kaalutava asjaoluna (elanike algatuste korral tuleb näiteks volikogul ja valitsusel hinnata ka selle täitmise eelarvevõimalusi, sisulist teostatavust, kooskõla seadustega, otstarbekust).

Küll aga aitab elanike algatuse sisuline arutelu, kuhu kaasatakse ka elanike esindajad, pidada kohalike elanikega dialoogi ja see aitab kaasa osalusdemokraatia edendamisele. Isegi kui rahvaalgatus ei leia volikogus või valitsuses toetust, võimaldab selle arutelu kogukonnas mõnevõrra võimalikke pingeid vähendada ja võimaldab KOV organitel elanikele oma poliitikaid ja seisukohti paremini selgitada.

KOKSi täiendatakse §-ga 32¹, millega laiendatakse elanike kohalikus omavalitsemises osalemise instrumente kohaliku rahvaküsitluse regulatsiooniga.

KOKS § 32¹ lõike 1 kohaselt võib korraldada kohaliku elu küsimuses kohaliku rahvaküsitluse valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamiseks antud omavalitsusüksuse territooriumil või territooriumiosal. Rahvaküsitluse võib valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamiseks korraldada kahel moel – volikogu või elanike algatusel.

KOV volikogu saab omal algatusel ka kehtiva KOKS § 15 lõike 2 alusel olulistes kohaliku elu küsimustes omavalitsusüksuse territooriumil korraldada elanike küsitluse. KOKS § 15 lõikest 2 tuuakse regulatsioon üle uude KOKS § 32¹ sidudes selle selgemini otsedemokraatia elementidega, sh elanike õigusega esitada algatus kohaliku rahvaküsitluse läbiviimiseks, kuna kehtiv seadus ei näe KOKS §-s 32 ette, et elanike algatuses saaks esitada ka ettepanekuid rahvaküsitluste korraldamiseks. Selle eesmärk on tõhustada dialoogi KOV ja selle elanike vahel, sh ka toetada elanike omavahelist dialoogi kohaliku elu küsimustes. Näiteks tänase regulatsiooni kohaselt kohaliku algatuse esitajatel (aga ka KOVil endal) võib puududa selge ettekujutus, kas ja kui suur osa KOV elanikest võimalikku pakutud lahendust toetab. Seega enne konkreetsete kohaliku elu küsimuste lahendamise ettepanekute esitamist KOVile KOKS § 32 sätestatud korras ning KOVi poolt otsuse tegemist võib olla otstarbekam selgitada välja suurema osa elanike hoiakud probleemi ja pakutud lahenduse osas, kui ainult algatuse esitajate positsioon.

Rahvaküsitlusele pandav küsimus võib hõlmata kogu KOV territooriumi või siis konkreetset territooriumiosa, nt osavallas või linnaosas osutatavaid teenuseid, lahendatavaid probleeme.

Üldiselt kasutatakse kohaliku otsedemokraatia instrumendina paljudes riikides kas kohaliku omavalitsuse või kodanike algatatud referendumit/rahvahääletust (Eesti kontekstis rahvaküsitluse tähenduses, kuna tulemused ei ole välisriikide praktikas KOV organitele üldjuhul siduvad). KOV enda algatatud rahvahääletus (*government initiated referendum*) on otsedemokraatlik instrument selle poolest, et annab kodanikele võimaluse hääletada kohalike võimuorganite ettepanekute või otsuse eelnõu osas. Menetluse ettepaneku algatajaks on kohalik võimuorgan (Olle, 2002; Schiller, 2018). Kodanike algatatud rahvahääletuse (*citizens initiative*) kaudu on kohalikel elanikel võimalik esitada nõue nende ettepaneku kohalikule rahvahääletusele panemiseks. Rahvahääletusel osaledes on hääleõiguslikel kohalikel elanikel seadusega kehtestatud kvoorumi saavutamisel võimalik otsustada kohaliku küsimuse üle. Rahvahääletuse tulemus võib olla õiguslikult siduv või mittesiduv.

Kuna Eestis on rahvahääletus (referendum) riigi tasandil sisustatud õiguslikult siduvana, kasutatakse eelnõus segaduse vältimiseks kohaliku tasandi otsedemokraatia instrumendi kohta terminit **kohalik rahvaküsitlus**. See hõlmab ka seni KOKS § 15 lõike 2 regulatsioonis sisaldunud elanike küsitlusi (volikogul on õigus antud omavalitsusüksuse territooriumil korraldada olulistest küsimustest elanike küsitlusi), mis eraldiseisva sättena tunnistatakse kehtetuks. Eelnõuga säilitatakse kehtivas seaduses nõutud olulisuse kriteerium. Algatuse esitajad peavad põhjendama, miks rahvaküsitlusele esitatud valik on oluline kohaliku elu küsimus, mis nõuab laiapindsemat elanike kaasamist ja nende seisukoha välja selgitamist.

Eelnõu seletuskirja koostamisel tutvuti meile sarnase ühiskonnakorraldusega välisriikide praktikaga. Kohalik algatus ja rahvahääletus on kasutusel kõigis neljas võrdluseks vaadeldud Põhjamaa riigis (Soome, Rootsi, Norra, Island). Algatused võivad kõigis vaadeldud riikides olla suunatud nii referendumi korraldamisele kui muule küsimusele (osadel juhtudel sama regulatsiooni alusel (Norra, Island) või eraldi regulatsiooni alusel (Soome, Rootsi)). Rahvahääletus on kõigis neis riikides nõuandev, mitte õiguslikult siduv (va Islandil, kus volikogu võib korraldada rahvahääletuse õiguslikult siduvana volikogu volituste perioodiks, sellisel juhul võib volikogu määratleda eraldi nn nõusolekukvoorumi).

KOKS § 32¹ lõige 2 reguleerib minimaalset elanike lävendit kohaliku rahvaküsitluse algatamiseks ning volikogu poolset tähtaega algatuse üle otsustamiseks ja rahvaküsitluse läbiviimiseks. Algatuse esitajaks peavad olema vähemalt 10% hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui 20 hääleõiguslikku elanikku ning valitsus peab algatatud rahvaküsitluse õiguspärasust ja kooskõla käesoleva paragrahvi nõuetega kontrollima (**lõige 4**). Võrrelduna elanike algatusega KOKS §-s 32, on rahvaküsitluse algatamise lävend seatud kõrgem. Rahvaküsitluse läbiviimisega kaasnevad KOVil igal juhul kulud (nt küsitluspunktide rendikulud, elektroonilise küsitluskeskkonna kasutustasu, täiendav tööjõukulu, transpordikulud, sedelite trükkimise kulud, postikulud jne). Kohaliku rahvaalgatusega KOKS § 32 järgi ei pruugi KOVil lisakulusid tekkida, välja arvatud territooriumiosa teisele KOVile üleandmise elanike algatuse puhul elanike küsitluse korraldamise kohustus enne küsimuse arutelu volikogus. Elanike algatuse esitamisel KOKS § 32 alusel võib siiski olla vajalik praktikas konkreetsel juhul ettepanekud ettepaneku elluviimisega seotud mõjude hindamiseks analüüside ja ekspertarvamuste tellimine, millega kaasnevad samuti valla ja linna eelarve kulud.

Sarnaselt rahvaküsitluse korraldamisele elanike arvamuse väljaselgitamiseks volikogu algatusel, saab ka elanike algatusel korraldada rahvaküsitluse vaid *olulises kohaliku elu*

küsimuses, mitte aga nt päevapoliitilises üksikküsimuses. Elanikel tuleb rahvaküsitluse algatuse esitamist väga põhjalikult kaaluda ja põhjendada.

Valitsus hindab, kas tegemist on üldse kohaliku tasandi küsimusega ja kas esineb mõni sama paragrahvi **lõikes 3** toodud välistus, mis küsimustes rahvaküsitluse korraldamine ei ole lubatav.

Rahvaküsitluse korraldamata jätmist, kui esitatud algatus ei vasta nimetatud nõuetele, tuleb algatuse esitajatele haldusmenetluse reeglite kohaselt põhjendada (**lõige 4**). Rahvaküsitlus, kui selle korraldamine on kooskõlas esitatud nõuetega, tuleb läbi viia kuue kuu jooksul arvates elanike ettepaneku esitamisest.

Suurema elaniku arvuga KOVides võib 10-protsendilise lävendi nõue olla üsna keeruline saavutada. Samas võib eeldada, et enamik elanike algatusi puudutavad mõne KOV organi akti kehtestamist, muutmist või kehtetuks tunnistamist, mille kohase algatuse saab esitada KOKS § 32 sätestatud korras, mille puhul on nõutav algatuse vähemalt üheprotsendiline valla- või linnaelanike lävend. Rahvaküsitluse kõrgem künnis on sihitud ka sellele, et algatuse esitamine oleks väga põhjalikult läbi kaalutud, mitte n-ö emotsiooni ajel esitatud üleskutse, mis tegelikult olulist positiivset mõju kohalikus elus kaasa ei tooks, kui see ellu viidaks.¹²⁴

Rahvaalgatuse korras rahvahääletuse läbiviimise üle otsustamise õigus on Põhjamaades üldjuhul volikogul (va Island) ning lävendid, mille täitumisel volikogu peab kas otsustama läbiviimise üle või viima läbi referendumi on väga erinevad – nt Soomes 4% (volikogu peab otsustama kas korraldab rahvahääletuse või mitte 6 kuu jooksul), Islandil 20% (ning sel juhul peab volikogu rahvahääletuse korraldama 1 aasta jooksul), Rootsis 10% ja Norras 2% (volikogu peab võtma arutlusele kuue kuu jooksul).

KOKS § 32¹ lõike 3 sisaldab välistusi ehk sätestab küsimuste ringi, mida ei saa rahvaküsitlusele panna. Rahvaküsitlust ei saa korraldada valla või linna eelarve, välja arvatud kaasav eelarve, maksude ja seadusest tulenevate hüvitiste ning avalik-õiguslike tasude, valla või linna ameti- või töökohtadele värbamise, palkade ja muude teenistussuhetega seonduvate ning seadusega mitte kooskõlas olevate küsimuste üle. Samuti keeldub volikogu rahvaküsitluse korraldamisest, kui elanike algatus ei puuduta kohaliku elu küsimust, see tähendab küsimust, mille lahendamine ei ole KOVi pädevuses. Näiteks ei saa kohaliku elu küsimusena käsitleda riigielu küsimusi, mis eeldavad üleriigiliselt ühetaolist lahendust, riigiasutuste sekkumist, isikute (vähemuste) põhiõiguste piiramist jne.

KOKS § 32¹ lõikes 4 täpsustatakse, et kui rahvaküsitluse korraldamise ettepanek ei vasta seaduses nimetatud tingimustele, siis esitatakse rahvaküsitluse ettepaneku esitajate esindajale vastavad põhjendused ja lõpetatakse rahvaküsitluse menetlus. Reeglina on rahvaalgatuse, sealhulgas rahvaküsitluse algatamise taga konkreetne initsiaator või initsiaatorgrupp, kes on märgitud ka algatusele. Seega teavitatakse rahvaküsitluse algatuse edasisest käigust just ettepaneku esitajate esindajat, kes saab teavitada teisi algatusele allkirja andnud isikuid. KOV võiks samuti informatsiooni rahvaalgatuse ja rahvaküsitluse menetlemise kohta esitada vähemalt oma veebilehel (lisaks algatuse esitaja esindaja otse teavitamisele).

KOKS § 32¹ lõikes 5 täpsustatakse, et kohaliku rahvaalgatuse korras käesoleva seaduse § 32 alusel esitatud ettepaneku rahvaküsitlusele panemisel on volikogul õigus sõnastada arvamuse välja selgitamiseks esitatav täpne küsimus. Rahvaküsitlusel elanikele esitatav küsimus peab

¹²⁴ Näiteks ei saaks rahvaküsitlusele panna KOV juhtide umbusaldamise küsimust, kuivõrd vastava hinnangu isiku usaldamise või mitte usaldamisele saab anda vaid volikogu (KOKS § 46).

olema üheselt arusaadav, võimaldama anda konkreetse vastuse „JAH/EI“, „TOETAN/EI TOETA“ vms, alternatiivide korral võimaldama märkida eelistatud valiku.

See, et volikogule antakse valik küsitluse sõnastust täpsustada, ei tähenda, et ta saaks õiguse küsimuse sisu täielikult ära muuta. Jätkuvalt tuleb ikka arvestada elanike sooviga, kuid volikogu saab sõnastada küsimuse ümber nii, et selles kasutataks korrektseid juriidilisi termineid, täpsustataks fakte, kui selles osas on andmed eksitavad ning sõnastada ümber rahvaküsitlusele esitatav küsimus, kui see on näiteks mitmeti mõistetav või ei ole esitatud vormis, mille osas saaks märkida oma selge valiku.

Sätte järgi tuleb esitatava küsimuse volikogu poolt pakutav keeleliselt või normitehniliselt täpsustatud sõnastus kokku leppida rahvaküsitluse ettepaneku esitajate esindajaga. Ei ole mõeldav, et n-ö küsimuse sõnastuse terminoloogiline muudatus tuleks uuesti suunata kõigile algatajatele allkirjastamiseks. Küsitluse ettepaneku esitajate esindaja saab omakorda hinnata, kas sõnastusmuudatus, mis volikogu ette paneb, on puhtalt normitehniline või keeleline, või muudab küsimuse sisu põhimõtteliselt. Viimasel juhul tuleb saavutada sõnastuse osas kompromiss, et rahvaküsitlusele esitatava küsimuse osas säiliks algatajate eesmärk.

KOKS § 32¹ lõige 6 seab elanike algatusel rahvaküsitlusele esitatava küsimuse täpsustamisel kohustuse rahvaküsitluse algatajate esindajaga kokku leppida rahvaküsitlusele esitatava küsimuse keeleliselt või normitehniliselt omavalitsusüksuse täpsustatud sõnastus nii juhul, kui tegemist on KOKS § 32 kohase rahvaalgatusega kui ka mistahes muu elanike algatusel rahvaküsitluse korraldamise ettepanekuga.

Norm kehtib nii juhul, kui elanikud on KOKS § 32 alusel esitanud volikogule või valitsusele rahvaalgatusena territooriumiosa teise KOV koosseisu arvamise ettepaneku või mõne probleemipüstituse, mis ei ole sõnastatud konkreetse küsimusena, kuid on palutud kaaluda volikogul selles küsimuses rahvaküsitlus algatada. Norm kohalduks ka juhul, kui rahvaküsitluse algatamise ettepanek vastab seaduses toodud nõuetele, kuid on sõnastatud normitehniliselt või grammatiliselt ebatäpselt või võimaldab erinevaid tõlgendusi, st sellele ei saa üheselt vastata nt „jah“, „ei“, „toetan“ või „ei toeta“.

Tuleb ka silmas pidada, et eelnõuga ei anta volikogule õigust rahvaküsitlusele esitatavat küsimust sisuliselt ja põhimõtteliselt muuta. Eelnõus on peetud silmas rahvaküsitlusele esitatava küsimuse keeleliste või normitehniliste muudatuste ettepanekuid volikogu poolt. Volikogu ei saa sisuliselt muuta küsimuse sisu erinevaks rahvaküsitluse ettepanekust.

Keeleliselt või normitehniliselt täpsustatud sõnastus tuleb kokku leppida rahvaküsitluse ettepaneku esitajate esindajaga. Kõigile rahvaküsitluse algatanud isikutele täpsustatud ettepaneku uuesti allkirjastamiseks saatmine on ebamõistlik halduskoormus, mis halvimal juhul võib tuua kaasa ka olukorra, kus kõik allkirjastajad, kes algsele rahvaküsitluse algatamise ettepanekule oma nõusoleku andsid, ei pea vajalikuks või mõnel muul põhjusel ei allkirjasta täpsustatud ettepanekut uuesti, mistõttu ei pruugi enam ettepaneku puhul olla täidetud 10% hääleõiguslike valla- ja linnaelanike nõue.

Kui KOV ja rahvaküsitluse ettepaneku esitajate esindaja ei jõua kokkuleppele rahvaküsitlusele esitatava küsimuse keelelikes või normitehnilises sõnastuses, lõpetab KOV rahvaküsitluse menetluse ning teavitab sellest rahvaküsitluse ettepaneku esitajate esindajat. Kokkuleppe saavutamise püüdlus ei tohi olla vaid formaalne ja näiline. Mõistagi tuleb seejuures mõlemal

osapoolel, nii KOVi kui ka ettepaneku esitajate esindajal, olla konstruktiivne ning orienteeritud konsensusliku sõnastuse leidmisele.

KOKS § 32¹ lõike 7 järgi tuleb rahvaküsitlus korraldada kuue kuu jooksul elanike algatusel rahvaküsitluse ettepaneku valitsusele esitamisest arvates. See aeg on küll üsna pikk, kuid võimaldab vajadusel KOVi tellida uuringuid, analüüse, viia läbi hankeid jms.

Küsimuse rahvaküsitluse väljaselgitamisele panemise otsus ei kitsenda ega laienda kellegi õigusi, tegemist on vormiliselt menetlusliku otsusega.

KOKS § 32¹ lõike 8 kohaselt saavad rahvaküsitlusele osaleda kõik rahvastikuregistri andmetel selle omavalitsusüksuse territooriumil või vastaval territooriumiosal elavad hääleõiguslikud valla- või linnaelanikud. Rahvaküsitluse tulemus kinnitaja jäetakse eelnõuga vabaks. Selleks võib praktikas olla valitsus või muu KOVi vastavalt volitatud isik. Näiteks on KOVi kasutatud tulemuste kinnitamiseks mõne komisjoni protokoll.

KOKS § 32¹ lõikes 9 sätestatakse valitsuse kohustus teavitada avalikkust rahvaküsitluse korraldamisest ja tutvustada selle edasist menetlemisest valla või linna veebilehel ning vähemalt kohaliku levikuga ajalehes. Teavitada tuleks kõikidest olulistest küsitluse korraldamise tingimustest, s.h küsitlusele pandud küsimus ja selle vastusevariandid, küsitluse korraldamise aeg ja viis (elektrooniline ja/või küsitluspunkti(de)s sedeliga), isikud, kellel on õigus küsitlusest osa võtta jmt. Täpsemalt reguleeritakse elanikkonna teavitamise tingimused rahvaküsitluse läbiviimise korras. Vt ka selgitust KOKS § 32¹ lõike 12 juures.

KOKS § 32¹ lõike 10 sätestab, et rahvaküsitluse tulemus on valitsusele või volikogule nõuandva sisuga. Kuigi kohaliku rahvahääletuse instrument võib olla ka õiguslikult siduv – ja õiguslikult siduva rahvahääletuse instrumenti toetavad ka üle poole küsitletud kohalikest volinikest Eestis – on selline praktika riikide võrdluses pigem siiski vähemuses (eelkõige mõned Saksamaa liidumaad). Enamates riikides, sh vaadeldud Põhjamaades ei ole kohalik rahvahääletus õiguslikult siduv (Soome, Rootsi, Norra, Island (teatud osas), Ühendkuningriigid jt). Sellest tulenevalt on ka käesolev regulatsioon suunatud nõuandva rahvaküsitluse rakendamisele.

KOKS § 32¹ lõike 11 sätestab, et rahvaküsitluse tulemuste kinnitamisel märgitakse elanike küsitluse läbiviimise aeg ja koht, haldusüksuse vähemalt 16-aastaste elanike arv ja küsitluses osalenud elanike arv (osalenute osakaal hääleõiguslikest) ning küsitluse tulemused.

KOKS § 32¹ lõikes 12 antakse volikogule pädevusnorm kehtestada rahvaküsitluse läbiviimise täpsem kord volikogu määrusega. Nimetatud korras saavad omavalitsusüksuse volikogud näha ette võimalikud menetlustähtajad, kuidas toimub valitsuses rahvaküsitluse ettepaneku kontroll, kuidas teavitatakse rahvaküsitluse toimumisest elanikke, kuidas selgitatakse välja rahvaküsitlusele toetust saanud ettepanekud, mis aja jooksul neid volikogus arutatakse ja kuidas teavitatakse rahvaküsitlusele toetust leidnud ettepanekute elluviimisest või rakendamata jätmisest.

KOKS § 32¹ lõikes 13 sätestatakse volikogu ja valitsuse pädevus otsustada, kas rahvaküsitluse tulemusel elanike soovitud muudatused/algatused ka ellu viiakse. Kui küsimuse otsustuspädevus on volikogul, siis ei saa otsustust volikogu eest teha valitsus. Elanike soovitud muudatuste ja algatuste tegemine ei anna selle algatajatele subjektiivset nõudeõigust nende

algatuse lahendamiseks just soovitud viisil. Lõpliku otsuse teeb vastavalt pädevusele kas volikogu või valitsus, seejuures tuleb otsust põhjalikult kaalutleda.

Lisaks sätestatakse **lõikes 13** kohustus teavitada hiljemalt kolme kuu jooksul rahvaküsitluse korraldamisest arvates valla või linna veebilehel, millise otsuse on pädev organ (valitsus või volikogu) rahvaküsitlusel eelistatud lahenduse elluviimise kohta teinud.

KOKS § 32¹ lõikes 14 nähakse ette, et kui volikogu või valitsus (vastavalt pädevusele) ei toeta rahvaküsitlusel eelistatud lahendust, siis tuleb seda selgelt põhjendada ja vastav põhjendus koos kaalutlustega kanda istungi protokollis.

Eelnõu § 1 punktiga 97 muudetakse KOKSi 5. peatüki pealkirja sisule vastavaks. Eelarvega seonduvad sätted jäetakse peatükist välja (valla ja linna eelarvega seonduvaid küsimusi reguleeritakse KOFSi ja mõnevõrra KOKS § 5 ja arengu kavandamise peatükis seonduvalt eelarvestrateegiaga). 5. peatükk jaotatakse teemade järgi kaheks. KOV arengu kavandamisega seonduvad sätted jäävad täiendavasse peatükki 5¹. Peatükis 5 reguleeritakse muudatuse järgi valla ja linna vara valitsemist, majandamist (sh KOV osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes) ning koormisi.

Eelnõu § 1 punktid 98–101 käsitlevad muudatusi KOKS §-s 34, mis reguleerib valla või linna vara valitsemist (kehtivas seaduses kasutatud terminit „munitsipaalomand“).

KOKS § 34 pealkirjas ja lõikes 1 asendatakse termin „munitsipaalomand“ terminiga „valla ja linna vara valitsemine“. Lõikes 1 sätestatakse, et valla ja linna vara on KOVile kuuluv vara.

Termin „munitsipaalomand“ on aegunud. Praktikas kasutatakse seda harva. Terminoloogiliselt on see ka vastuolus muude KOKSi sätetega, mis räägivad samas tähenduses valla ja linna varast. Seetõttu ühtlustatakse seaduse sõnastust terminoloogiliselt läbivalt, jättes sellest välja sõna „munitsipaalomand“ § 34 pealkirjast ja lõikest 1.

KOKS § 34 täiendatakse lõikega 1¹, mis sätestab valla ja linna vara eesmärgipärase, heaperemeheliku ja säästliku kasutamise põhimõtte KOV organite ja asutuste poolt.

Vallale või linnale kuuluv vara on osa avalikest vahenditest, mis hõlmab peamiselt finants- ja materiaalsel ehk füüsilisel vara, kuid teatud juhtudel ka intellektuaalset omandit, mistõttu tuleb tagada vara võimalikult efektiivne, säästlik ja säilitav kasutamine. Seni on KOKSist puudunud oluline täpsustus avalike vahendite heaperemehelikust kasutamisest, kuid kuna KOV on sarnaselt riigiga osa avalikust sektorist ja haldusorgan, kes kasutab oma tegevuseks avaliku sektori piiratud vahendeid, on täpsustus vajalik.

Analoogne heaperemeheliku vara kasutamise kohustus on sätestatud riigi asutustele ja ühingutele RVS § 8 lõikes 1, mille kohaselt riigivara valitseja on kohustatud riigivara valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult.

Vara heaperemehelik kasutamine on määratlemata õigusmõiste, mille määratlemisel arvestatakse hea tava konteksti koos riigivaraseaduses, haldusmenetluse seaduses, riigikontrolli seaduses ning teistes seadustes avaliku vara valitsemise kohta sätestatud tingimustega. Heaperemehelik kasutamine tähendab ennekõike, et sooritades varaga mistahes toiminguid või tehinguid, peab vald ja linn vara valitsejana juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mida võib tehingutest varaga saada ning ühtlasi hoolitsema igati vara säilimise ja väärtuse

võimaliku kasvu eest. Säästlikkus tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist. Eesmärgipärasus tähendab, et tegevuse tegelik mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga peaks enamjaolt kattuma. Säte on eelkõige abiks KOV sisemise kontrolli eesmärkide ja tulemuste saavutamisel, et edukamalt vältida vahendite meelevaldset kasutamist, ebamõistlike kulude tegemist ja ebasoovitavaid mõjusid KOV eelarvele.

Säte ei loo uut kontrollipädevust Riigikontrollile, küll aga saab Riigikontroll juhtida tähelepanu, kui tema hinnangul pole vara kasutatud säästlikkuse, tõhususe või mõjususe põhimõtetest lähtuvalt. Sättest ei saa siiski tuletada Riigikontrollile õigust kontrollida KOVi vara ja avalike vahendite kasutamise otstarbekust. Tulenevalt riigikontrolli seaduse § 7 lõikest 2 teostab Riigikontroll sama seaduse § 6 lõike 2 punktides 1, 2 ja 4 sätestatud ulatuses kontrolli: 1) kohaliku omavalitsuse üksuste üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel; 2) sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksus; 3) äriühingute üle, kus kohaliku omavalitsuse üksusel on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtete üle.

Riigikontrolli pädevus KOV, KOV sihtasutuse või mittetulundusühingute ja äriühingute vara kasutamise üle on piiritletud niisiis sisekontrolli, finantsjuhtimise, finantsarvestuse ja finantsaruannete, majandustegevuse, sealhulgas majandustehingute õiguspärasuse ja infotehnoloogiasüsteemide usaldatavuse kontrolliga.

KOKS § 34 lõike 2 muudatus täpsustab valla või linna vara valitsemise korra volitusnormi sõnastust. Eelnõu kohaselt kehtestab valla või linna vara valitsemise alused ja korra määrusega volikogu, kes võib volitada valitsust kehtestama erinevaid täpsustatud kordi. Vara valitsemise üldised põhimõtted (alused) peab aga koostoimes KOKS § 22 lõike 1 punktiga 6 kehtestama volikogu, kes ei saa nende seadmist edasi volitada valitsusele.

„Valla või linna vara“ on lai mõiste ja selle alla mahuvad mitut liiki varad või varade haldamine. Pole mõistlik, et kõik varaga seotud küsimused oleks reguleeritud vaid volikogu kehtestatavas vara valitsemise korras, vaid mõistlik tasand erinevate varatüüpide majandamise otsuste tegemiseks võib olla ka valitsusel.

Täna on KOVide praktikas vara valitsemise korrad reguleeritud erineva täpsusastmega ja täpse reguleerituse astme valik on iga KOVi enda otsus. On sätestatud üldiseid vara valitsemise põhimõtteid, kui ka mindud tasandile, kus kindlaks määratakse toimingute eest vastutavad isikud ja asutused varaliikide kaupa.

Eelnõuga muudetav säte näeb ette, et volikogu kehtestab üldiselt vara omandamise, valdamise, kasutamise ja käsutamise alused. Nimetatud alustes saab volikogu volitada ühtlasi valitsust kehtestama täpsustatud tingimusi ja korda juba vara tüübi, kasutus- või haldusotstarbe kaupa. Nii ei peaks tingimata sisalduma näiteks valla toetuste andmise korrad üldistes vara valitsemise kordades ja olema tingimata alati volikogu kehtestatavad, vaid volikogu saab anda nende kehtestamise ülesandeks valitsusele. Selline praktika on juba täna ka mitmetes KOVides kasutusel.

Samas võib volikogu jätkuvalt kehtestada ise kogu valla või linna vara valitsemist käsitleva korra tema enda soovitud detailsusastmes sõltuvalt konkreetse KOVi vajadustest.

KOKS § 34 lõike 3 sõnastust muudetakse, viies selle kooskõlla lõikega 2, mille kohaselt ei pea tingimata kehtestama täpsustatud vara valitsemise kordasid volikogu, vaid seda võib teha

valitsus. Isegi juhul, kui volikogu ei soovi korra kehtestamist delegeerida valitsusele, on võimalik riigi poolt tasuta antud kinnisasja võõrandamise tingimused ja kord näha ette valla või linna vara valitsemise alustes ja korras. Kuna valla või linna vara valitsemise alused ja kord sh riigi poolt tasuta antud kinnisasja võõrandamine alused ja kord reguleeritakse volikogu määrusega, siis puudub vajadus kehtivas KOKS § 34 lõikes 3 sätestatud teise lause järele, mistõttu jäetakse muudatusega välja KOKS § 34 lõike 3 teine lause.

KOKS § 34 lõike 4 muudatus on terminoloogiline. Selles asendatakse sõnad „kohalikul omavalitsusüksusel“ sõnaga „omavalitsusüksusel“.

Eelnõu § 1 punktidega 102–106 nähakse ette muudatused KOKS §-s 35, mis reguleerib majandustegevust ja KOV osalemist juriidilistes isikutes.

KOKS § 35 lõigetest 1 ja 2 jäetakse välja laused, mis reguleerivad valla või linna ametiasutuse hallatavate asutuste või valdade ja linnade ühisasutuste moodustamist. KOKS § 35 lõige 2 reguleerib hallatava asutuse moodustamist ja registreerimist. Nimetatud sätted ei sobitu KOV majandustegevuses ja juriidilistes isikutes osalemist reguleerivasse paragrahvi ning tõstetakse KOKS § 31¹ alla, mis reguleerivad valla ja linna ametiasutuste ja hallatavate asutustega seonduvat.

KOKS § 35 lõikes 1 sisaldub ka kehtivas seaduses sätestatud volikogu volitusnorm juriidilistes isikutes osalemise tingimuste ja korra kehtestamiseks, mille asukoht seaduses säilitatakse. Lõikest jäetakse välja teine lause, mis viiakse üle lõikesse 2.

KOKS § 35 lõikesse 2 lisatakse nõue märkida asutamise ja osalemise otsuses sihtasutuse, mittetulundusühingu või äriühingu asutamise või mitme osalejaga mittetulundusühingus või äriühingus seal osalemise eesmärk ning kohaliku omavalitsuse ülesanne, mida on vaja täita äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu kaudu. Eesmärgi nõue tähendab, et volikogu kehtestatavas valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning KOFSi täitmise korraldamise tingimustes ja korras tuleb vallal või linnal läbi mõelda ja sätestada ka omavalitsuse äriühingus, mittetulundusühingus või sihtasutuses osalemise eesmärk.

Konkurentsipiirangutest või riigiabi tingimustest tulenevalt ei saa KOV nagu ka riik osaleda igas eraõiguslikus isikus, vaid osalemise eesmärk peab seonduma omavalitsuslike ülesannete täitmisega, s.h aitama edendada kohalikku elu ja seal toimivat eraettevõtlust. Analoogne kohustus on riigivaraseaduses sätestatud ka riigile, kes peab samuti põhikirjas sätestama riigi eraõiguslikus juriidilises isikus osalemise eesmärgi.

Eelnõuga lisatakse viide ka KOV võimalusele osaleda tulundusühistus. Tulundusühistu on äriseadustiku (edaspidi *ÄS*) § 2 lõike 1 järgi üks äriühingu vormidest täisühingu, usaldusühingu, osaühingu ja aktsiaseltsi kõrval. Samas, kui *ÄS* § 80 lõike 2 ja § 125 lõike 2 kohaselt ei saa KOV näiteks täisühingu ja usaldusühingu osanikuks olla, ei näe seadus ette piiranguid tulundusühistusse kuulumise osas. Selliseid piiranguid ei sisalda ka tulundusühistuseadus. Kehtiv KOKS lubab KOVil osaleda selgelt osaniku või aktsionärina äriühingus, kuid ei maini otsesõnu osalemist liikmena tulundusühistutes. Kehtiv sõnastus tekitab seega küsimusi ja on ebaselge osas, kas osanikuna ja aktsionärina osalemine äriühingutes on imperatiivne ja ei võimalda seetõttu tulundusühingutes osalemist või üksnes näitlik täpsustus äriühingutes osalemise võimaluste kohta.

Eelnõu sätestab KOVile selgelt võimaluse osaleda liikmena ka tulundusühistus sarnastel tingimustel näiteks osauhingus, aktsiaseltsis, sihtasutuses või mittetulundusühingus osalemisele. Tulundusühistute loomine võib olla otstarbekas olukordades, kus vajalik on nii kogukondade kui omavalitsuse kaasatus teatud tüüpi kohaliku kasu instrumendi, talumistasu või muu ühise hüve jagamisel. Seoses roheenergia tootmise ja kogukonnaaktiivsuse kasvu ning energiaühistute tekkega on KOVide soov sellistesse ühistutesse kuuluda mõistetav.

Näiteks Tartu linn koostöös Tartu Regiooni Energiaagentuuriga on ellu viimas taastuvenergeetika kasutuselevõttu suurendavaid tegevusi vastavalt 1. aprillil 2021 Tartu linna volikogu poolt heaks kiidetud linna energia- ja kliimakavale. Suure potentsiaaliga tegevuseks on muuhulgas energiaühistute loomise initsieerimine, kaasates linna elanikke ja teisi huvipooli. Energiaühistute tegevussuundadeks on näiteks kohalike omavalitsuste energiakasutuse efektiivsuse tõstmine avaliku sektori teenustes nagu ühistransport, hoonete taristu jms. Energiaühistu jaoks on omaseks juriidiliseks vormiks tulundusühistu, ehkki täna tegutsevad mõned neist pigem MTÜ vormis.

Küll aga peab KOV ka tulundusühistus osalemise puhul silmas pidama üldisi eeldusi eraõiguslikes isikutes osalemise kohta. Mistahes eraõiguslikes isikutes osalemise eelduseks on, et KOV peab liikmeks asumisel täitma ja arvestama KOFSi esitatud tingimusi ning osalemine peab olema seotud KOV ülesannete ja eesmärkidega. Omavalitsus võib osaleda vaid tulundusühistus, kus ühistu liige ei vastuta isiklikult ühistu kohustuste eest. Arvestama peab ka eraõigusliku juriidilise isiku tegevusliigist tulenevaid piiranguid ja KOKS §-s 35 sätestatud erisusi.

KOKS § 35 lõiget 3 muudetakse ja sellest jäetakse välja viide volikogu poolt eraõigusliku juriidilise isiku põhikirja muudatuste kinnitamisele ja lihtsustatakse ning parandatakse sätte keelelist ülesehitust. Volikogule jäetakse õigus kinnitada KOV juriidilise isiku asutamisel selle põhikiri. Edasised põhikirja muudatused võib kinnitada valitsus.

Põhikirjaga reguleeritakse peamiselt eraõigusliku juriidilise isiku siseseid suhteid. Põhikirja kujundamisele on mõistlik pöörata olulist tähelepanu alati, kui ühingul on rohkem kui üks osanik, kuna konkreetsete osanike vajadusi ja huve arvestava põhikirja kaudu on võimalik ennetada suurt hulka tekkida võivaid ühinguõiguslikke vaidlusi. Kehtiv KOKS § 35 lg 3 reguleerib aga olukorda, kus linn on äriühingus ainuaktsionäriks või sihtasutuses ainuasutajaks. Ei ole halduskoormuse seisukohast mõistlik ega põhjendatud esitada iga põhikirja muudatus, ka formaalne, kinnitamiseks volikogule kui KOV esinduskogule (KOKS § 4 punkt 1).

Kui ÄS järgi on üldkoosoleku pädevuses nii põhikirja muutmine kui aktsia-/osakapitali suurendamine ja vähendamine (ÄS § 298 lg 1 p-d 1 ja 2), siis KOKS jagab üldkoosoleku rolli valitsuse ja volikogu vahel selliselt, et volikogu kinnitab põhikirjaga kapitali suuruse või vahemiku, kuid kapitali suurendamise ja vähendamise otsustab valitsus.

Kui volikogu on otsustanud äriühingu asutamise, kus ainsaks aktsionäriks/osanikuks on KOV, siis asutamisotsuse lisana kinnitab ta ka äriühingu põhikirja (ÄS § 138 lg 3, § 243 lg 3). Kuivõrd põhikirja muutmine pärast äriregistrisse kandmist toimub ÄS §-des 175 ja 300 sätestatud korras ega nõua asutamislepingu (asutamisotsuse) muutmist (ÄS §-d 138 lg 4 ja § 243 lg 4), siis ei teki ka juriidilist konflikti, kus esimest volikogu otsusega kinnitatud põhikirja ei saa muuta ega tunnistada kehtetuks järgmise põhikirja kinnitamisel valla- või linnavalitsuse korraldusega. Volikogu poolne asutamisotsus koos põhikirja kinnitamisega jääb kehtima, kuid põhikirja uus

redaktsioon jõustub valitsuse kinnitatud uue põhikirja teksti äriregistrisse kandmisel (ÄS § 300 lg 2, § 175 lg 2).

Kui volikogu on pädev otsustama KOV ainuosaluslega äriühingu või sihtasutuse asutamist, siis nii ÄS kui SAS järgi tuleb seda teha asutamisotsusega, mille kohustuslikuks lisaks on põhikiri (ÄS § 138 lg 3, § 243 lg 3, SAS § 6 lg 2). Seega oleks volikogu pädevuses esimese põhikirja kinnitamine ning kui säte ütleb, et muid osaniku, aktsionäri ja asutaja õigusi teostab valitsus, siis ÄSist (§ 298 lg 1 p 1, § 168 lg 1 p 1) tulenevalt on põhikirja muutmise õigus valitsusel.

Sätte teise lausesse on lisatud täpsustus „asutamise järgselt“, mis tähendab, et valla- või linnavalitsus nimetab sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed ja teostab muid asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi asutamise järgselt. Praktikas on volikogu ja valitsuse rolli jaotuse osas tekkinud mitmeid küsimusi, kas volikogu ei saagi kõiki asutamisel ette nähtud tingimusi iseseisvalt täita, vaid peab juba asutamise protsessis osa otsustust delegerima valitsusele. Näiteks nõukogu liikmete nimetamisel sihtasutusse või osaühingusse, kus vastavalt SAS § 6 lg 1 p 4 ja ÄS § 138 lg 2 p 7 peaks olema asutamisotsuses või asutamislepingus nimetatud nõukogu liikmed. Eelnõu täpsustuse kohaselt saab volikogu asutamisel nimetada ka nõukogu liikmed, kuid asutamise järgselt läheb sellekohane otsustamine nagu muude juhtimist puudutavate küsimuste üle otsustamine valla- või linnavalitsusele. Volikogule jääb õigus otsustada sihtasutuses, osaühingus, aktsiaseltsis jätkuva osalemise, ühinemise, jagunemise, ümberkujundamise või lõpetamise üle ka asutamise järgselt.

KOKS § 35 lõikes 2 kavandatud muudatusest lähtudes lisatakse **KOKS § 35 lõikesse 3¹** KOVi juriidilistes isikutes osalemisel juhtorgani liikmeks olemisele esitatavatele nõuetele ka tulundusühistu liikmeks olek.

Hea tava soovitusena võiksid KOVid kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste juhtide, sihtasutuste ja muude juriidiliste isikute, milles KOV osaleb, juhtide valimisel viia läbi konkursse ka juhul, kui valdkonda reguleerivad õigusaktid seda ei nõua, lähtudes eelkõige asutuse ja juriidilise isiku eesmärgist ning ametikoha vajadustest ning valiku tegemisse kaasata ka opositsiooni esindajad. Vastava ettepaneku on KOVidele teinud ka Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon ja seda on soovitanud rakendada KOKSi ekspersdikomisjon.¹²⁵

KOKS § 35 täiendatakse lõikega 3², mille kohaselt on volikogul õigus kehtestada määrusega sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi mille ainuasutajaks, ainsaks osanikuks või aktsionäriks on vald või linn, juhatuse liikme valimise, juhtorgani liikmeks olemise ja tasustamise täiendavaid tingimusi, st lisaks lõikes 3¹ sätestatud juhtorgani liikmeks oleku välistustele. Sealhulgas võib volikogu näha ette rangemad nõuded ühingu või sihtasutuse juhatuse liikmele, kui on sätestatud seaduses. Küll, aga ei saa volikogu jätta korraga rakendamata KOKS § 35 lõikes 3¹ ja muid seaduses sätestatud kohustuslikke tingimusi.

Suurematel omavalitsustel on esinenud vajadust reguleerida linna ainuosaluslega ühingute ja sihtasutuste juhatuse liikmete tasustamist. ÄS ja SAS alusel on juhatuse liikme tasu suuruse ja maksmise korra määramine nõukogu pädevuses (ÄS § 180¹ lg 1 ja § 314 lg 1, SAS § 22 lg 1), mistõttu osanikul, aktsionäril ja asutajal ei ole õiguslikku alust juhatuse liikmete tasustamist reguleerida.

¹²⁵ <https://adr.rik.ee/ram/dokument/7250355>.

Eelkõige on vajadus sätestada juhatuse liikmete tasustamise põhimõtted (palgavahemikud, lisatasude maksmine jms), millest nõukogud peaks oma vastavasisulistes otsustes juhinduma. KOV kui mitme aktsiaseltsi ainuaktsionäri ja sihtasutuse ainuasutaja seisukohast on oluline ühtlustada ühingute juhatuste tasustamise põhimõtted, et ühest küljest tagada ressursside ratsionaalne kasutamine ja teisest küljest ühingute võrdne ja objektiivne kohtlemine.

Seni on näiteks Tallinna linna äriühingu ja sihtasutuse juhatuse ja nõukogu liikmete tasustamise põhimõtted kiitnud linnavalitsus heaks istungi protokollis päevakorrapunktis. Sisuliselt on tegemist soovitusliku dokumendiga, mis ei ole õiguslikult siduv. Eelnõu annab samadel põhjustel õiguse ka juhatuse liikme valimise põhimõtete kehtestamiseks. Ka juhatuse liikmete valimine (määramine) on ÄS (§ 184 lg 1, § 309 lg 1) ja SAS (§ 19 lg 1) kohaselt nõukogu pädevuses. Samas võib KOV seisukohast olla oluline ühtlustada, millistel juhtudel ja tingimustel korraldatakse juhatuse liikme valimiseks avalik konkurss, mitu ametiaega järjest võib sama isikut avaliku konkursita juhatuse liikmeks valida jne.

KOKSi § 35 lisatava lõikega 3³ saab volikogu volitada õiguse kehtestada või muuta valla või linna sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi mille ainuasutajaks, ainsaks osanikuks või aktsionäriks on vald või linn, juhtorgani liikme valimise, juhtorgani liikmeks olemise ja tasustamise tingimused ja korra kehtestamise valitsusele.

KOKS § 35 lõike 4 sõnastusmuudatus on valdavalt terminoloogiline. Selles kasutatakse edaspidi läbivalt lühendeid „volikogu ja valitsus” terminite „valla- ja linnavalitsus” ja „valla- ja linnavolikogu” asemel.

Lõikes 4 lisatakse volikogu otsustatavate küsimuste hulka ka õigus otsustada KOV osalemise tulundusühistu liikmena ja otsustada selles osalemise või lõpetamise üle. Samuti lisatakse viimasesse lausesse, et muid osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi võib teostada ka valitsus ise. Kehtiv seadus sätestab üksnes, et õigusi teostab valitsuse poolt nimetatud isik. Selline sõnastus jätab KOVile paindlikkuse, kus osad küsimused saab otsustada valitsus ja teiste küsimuste otsustamise volitada määratud isikule. Seega annaks sõnastuse muudatus paindlikkuse määrata ise, kuidas KOVis otsustamine toimub. Näiteks Tallinna linnal on olnud soov, et nõukogu liikme määramine ja teatud küsimustes üldkoosolekul hääletamine tuleb valitsusega eelnevalt kooskõlastada. Praktikast loob see olukorra, kus esmalt otsustatakse küsimus valitsuse poolt ja seejärel vormistatakse veel liikme õiguste teostaja otsus. Ehk ühe otsuse jaoks tehakse kaks ametlikku dokumenti.

KOKS § 35 lõike 5, mis sätestab, et vallal või linnal on õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid, tunnistatakse kehtetuks. Säte on juba kaetud TsÜS, võlaõigusseaduse, HMSi ja HKTSi põhimõtetega, mistõttu tunnistatakse see KOKSis kehtetuks. HMSis ja HKTSis reguleeritakse halduslepingu koostamise korda. Halduslepingu sõlmimiseks peab olema seadusest tulenev volitus. Tsiviilõiguslikke suhteid reguleerivad lepinguid saavad KOVid lepinguvabaduse põhimõttest lähtuvalt nagunii sõlmida.

Eelnõu § 1 punktid 107–110 käsitlevad KOKS § 36 muutmist, mis reguleerib maksude ja koormistega seonduvat.

KOKS § 36 pealkirja muudetakse ja sõnastatakse see ümber „Maksude ja koormiste kehtestamine“. Kohalikke makse KOKS ei käsitle, kohalike maksude loetelu, maksude kehtestamise täpsem kord ja nendele esitatavad nõuded sätestatakse kohalike maksude seadusega. **KOKS § 36 lõikes 1**, mis sätestab, et kohalikud maksud ja maksumäärade

muudatused kehtestatakse enne valla või linna eelarve või lisaeelarve vastuvõtmist, puudutab üksnes vastavate muudatuste tegemise aega. Sätet sisuliselt ei muudeta. Selles tehakse vaid terminoloogiline ühtlustamine, asendades sõnad „valla- või linnaeelarve“ sõnadega „valla või linna eelarve“.

On tehtud ettepanekuid jätta seadusest üldse välja koormistega seonduv regulatsioon. Samas tunnistatakse koormiste seadmise õigust ka PS §-s 157. Koormised on võimaluseks nõuda kohalike elanike heakorratööde tegemist ka oma kinnistul, kui vastasel korral oleks tegemist nt tuleohtlikkusega või miljööd rikkuva vaatega.

KOKS § 36 lõikes 4 tehakse terminoloogiline sõnastus, millega asendatakse seaduse sõnastus „Koormise määramisel kehtestatakse“ sõnastusega „Koormise kehtestamisel määratakse“. Muijal seaduses kasutatakse koormise kehtestamise sõnastust.

KOKS § 36 lõikes 5 tehakse keeleline muudatus. Kolmanda lause sõnastust muudetakse vähem kantseliitlikuks. Kehtiva seaduse järgi määratakse volikogu poolt vastava loa andmisel volikogu poolt kehtestatud korras koormise täitmiseks vajalike tööde maksumus. Selles on kasutatud ebavajalikult korduvalt sõna „poolt“. Muudatusega lihtsustatakse sõnastust ja sätestatakse säte järgmiselt: *Volikogult loa saamisel määratakse koormise täitmiseks vajalike tööde maksumus volikogu kehtestatud korras.*

Eelnõu § 1 punktiga 111 täiendatakse **KOKSi peatükiga 5¹**, millega reguleeritakse valla ja linna arengu kavandamist. Seni KOKS peatükis 5 sisaldunud sätted jaotatakse kahe peatüki vahel – peatükk 5 jääb hõlmama valla ja linna vara valitsemise ning majandamise ja koormistega seonduvat (§ 34–36). Täiendav peatükk 5¹ aga KOV arengu kavandamist (§ 37–39¹).

Eelnõu § 1 punktid 112–122 käsitlevad muudatusi KOV arengukavasid puudutavates sätetes.

KOKS § 37 pealkirja laiendatakse, viies selle sisuga paremini kooskõlla – arengukava koostamise asemel käsitleb paragrahv laiemalt kohaliku omavalitsuse arengu kavandamise põhimõtteid, sisaldades ka seoseid eelarvestrateegia koostamisega (mis on arengukavast eraldiseisev dokument) ja ruumilise planeerimise aspekti läbi üldplaneeringu.

KOKS § 37 lõike 1 kohaselt peab vallal ja linnal olema arengukava, eelarvestrateegia ja üldplaneering (arengudokumendid), mis on omavahel kooskõlas ning aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Arengu kavandamise terviklikumaks käsitlemiseks tuuakse täiendavalt sisse ka ruumilise planeerimise aspekt läbi üldplaneeringu, kuivõrd terviklik arengu kavandamine toetub nii strateegilisele, finantsilisele kui ruumilisele aspektile ning vaatamata finantsplaneerimise reguleerimisele KOKSis ning ruumilise planeerimise reguleerimisele PlanSis, on KOKS kohaks, kus reguleeritakse nende omavaheline seotus tervikliku arengu kavandamise vaates.

KOKS § 37 lõike 2 punktis 1 lisatakse arengukava osana majanduskeskkonna arengu suundumuste hindamisele ettevõtluskeskkonna arendamise suundumuste ja vajaduste hindamine (vt ka KOKS § 6 lõike 1 muudatusi, milles esitatakse kohaliku omavalitsuse tegevuse eesmärk läbi elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele vastava elukeskkonna ja heaolu loomise ning kohaliku ettevõtluskeskkonna edendamise).

Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekul kajastatakse edaspidi KOV arengukavas ka haridus- ja noortevaldkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Noortevaldkond on laiem termin kui noorsotöö. Noorsootöö on üks osa noortevaldkonnast. Vabariigi Valitsus kinnitas 12.08.2021 noortevaldkonna arengukava aastateks 2021–2035, mille tegevussuundadest tuleb ka KOVidel arengukava koostamisel lähtuda.¹²⁶ KOV vastutus noortevaldkonnas seisneb peamiselt KOV tasandil noorsootöö korralduses, sh huvihariduse pakkumises.

Sotsiaalministeeriumi ja MTÜ Kuldne Liiga (vanemaealiste huvikaitsevõrgustik) ettepanekul on eelnõuga lisatud KOV arengukavas käsitletavaks kohustuslikuks valdkonnaks ka vanemaealiste valdkond. Vabariigi Valitsuse 23. veebruaril 2023 vastu võetud „Heaolu arengukavas 2023–2030“ püstitatakse eesmärk, et „Vanemaealised on ühiskonnas sotsiaalselt kaasatud, neile on tagatud võrdsed võimalused ja nad on majanduslikult hästi toimetulevad.“ Nende vanemaealiste, kes on tööturult lahkunud, sotsiaalne kaasatus sõltub suures osas kodukoha kogukondadest. Heaolu arengukava 2023 – 2030 tegevussuunad näevad ette mitmesuguseid tegevusi vanemaealiste enamaks kaasamiseks, heaolu suurendamiseks ja ennetava sotsiaaltöö edendamiseks. Nende seas:

- arvestada vanusesõbraliku ühiskonna põhimõtetega, võimestada vanemaealiste huvikaitse- ja esindusorganisatsioone ja nende võrgustikke, toetada vanemaealiste esinduskogude loomist, edendada vanusesõbraliku ühiskonna kujundamist ja juurutada vanusesõbraliku ühiskonna põhimõtteid;
- tugevdada kohaliku tasandi ennetustööd ja vabatahtlikku tegevust, sealhulgas leppida kokku kohalike omavalitsuste roll ja vastutus ning muuta vanemaealistele suunatud ennetav sotsiaaltöö aktiivsemaks;
- toetada piirkondlikke algatusi ja kohaliku tasandi ennetustööd;
- toetada vanemaealiste vaimset tervist ja ennetada väärkohtlemist nii kodudes kui hoolekandeesutustes;
- suurendada teadlikkust aktiivsena vananemisest.

Eelnevast tulenevalt on kohalikel omavalitsustel väga suur roll tegelemaks Eesti tervena vananemise keskkonna loomise ja vananeva ühiskonna väljakutsetega läbi ennetustöö. Kohalikel omavalitsustel on määrav roll easõbraliku keskkonna põhimõtete ellu rakendamises vastavalt dokumendile „Vanusesõbralik Eesti. Põhimõtted“ (<https://liiga.ee/vanemaealiste-huvikaitse/vanusesobralik-eeesti/>). Töös vanemaealistega on oluline ennetustöö omavalitsustes ja kogukondades, mida sotsiaalhoolekanne ei sisalda.¹²⁷

Tuleb arvestada, et KOKS § 37 lõike 2 valla või linna arengukava temaatiliste valdkondade loetelu on seaduses jäetud teadlikult üldiseks ja mitteammendavaks. Seadus nimetab üksnes mõned valdkonnad, mis selles vähemalt esitatakse. Lähtuvalt ühiskonnaelu arengutest, ja piirkondlikest eripäradest ja vajadustest võidakse sinna lisada ka seaduses nimetamata valdkondi.

Näiteks KOKS § 37 lõike 2 punkti 1 kohaselt tuleb valla või linna arengukavas esitada ka looduskeskkonna pikaajalised suundumused ja vajadused. Looduskeskkonna arenguvajaduse ühe osana saab käsitleda ka kliimapolitiikat, mis põhimõtteid kaalutakse kliimaseaduse eelnõu väljatöötamisel, kuid mida edaspidi saab ka KOV arengukavades kajastada.

¹²⁶ Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/media/4107/download>.

¹²⁷ Seenioritöö probleemid omavalitsustes on esile toodud ka uuringus „Kuidas mõjutab KOV rahastatav seenioritöö Eestis vanemaealiste ühiskonda kaasamist ja arengut“ (2021). Kättesaadav: https://liiga.ee/wp-content/uploads/2024/01/Seenioritoo_tegijate_uuring_Nova_vork_290622.pdf.

Samuti on ka kehtivas seaduses kasutatud valdkondlikud teemad sõnastatud võimalikult laialt, mistõttu ei ole neid vajadus igakordselt seadustes KOV sisuliste ülesannete täiendamisel või muutmisel muuta. Näiteks tuleb arengukavas esitada ka kultuurilise keskkonna arengu pikaajalised suundumused ja vajadused. See hõlmab ka võimalikke tulevikus kavandatavaid muudatusi rahvaraamatukogude seaduses ja muudes kultuurivaldkonnaga seotud seadustes ja riiklikes arengudokumentides.

KOKS § 37 lõike 2 punkti 2 täiendatakse täpsustusega, mis sisaldub juba kehtiva seaduse lõikes 5. Nimelt tuleb KOV arengukavas tuua ka probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade kaupa, välja arvatud kui tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs sisaldub täiendavas arengukavas. Eraldi lõike 5 järele ei ole vajadust.

KOKS § 37 lõike 2¹ muudatuse kohaselt tuleb KOVide ühinemiste käigus kokkulepitud arengusuunad, sealhulgas muudatused teenuste osutamises ning selleks vajalikud investeeringud esitada arengukavas ja eelarvestrateegias. Tegemist on varasemalt kehtinud kohustusega, sätte sõnastust on muudetud pisut üldisemaks. KOV arengukavas ja eelarvestrateegias ei pea sätestama konkreetseid ühinemislepingus olevaid investeeringuobjekte.

KOKS § 37 lõike 3 muudatusega integreeritakse seni lõikes 4 sisaldunud nõue lõikesse 3, et täiendavad arengukavad oleks kooskõlas KOV arengukavaga.

KOKS § 37 lõige 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna selles sisalduv regulatsioon integreeritakse lõigetes 1 (KOV arengukava peab arvestama KOV üldplaneeringut) ja 3 (KOV võib koostada KOV arengukavaga kooskõlas oleva täiendava arengukava).

Lisaks on täiendavate arengukavade loetelu muudatusega jaotatud varasemast mõnevõrra erinevalt – ühe KOV poolt esitatavad täiendavad arengukavad (territooriumiosa või valdkonna kohta) ning mitme KOV poolt ühiselt koostatavad arengukavad (samuti territoriumiosa või konkreetse tegevusvaldkonna kohta). Varasemalt olid punktis 1 nimetatud territoriumiosa kohta ning punktis 2 tegevusvaldkonna kohta koostatavad täiendavad arengukavad. Sellega on lisatud sõnaselgelt võimalus mitme omavalitsuse ühise täiendava arengukava koostamiseks ilma sellele mingi muu eraldi staatuse andmise või regulatsiooni kujundamiseta. Muudatus lähtub üldisest arengusuunast toetada kohalike omavalitsuste koostööd ja KOV ülest arengute planeerimist.

Säte sõnastatakse ümber nii: *Omavalitsusüksus võib koostada valla või linna arengukavaga kooskõlas oleva täiendava arengukava:*

- 1) mõne valla või linna territoriumiosa kohta;*
- 2) mitme valla või linna või nende territoriumiosade arendamiseks kokkuleppe alusel ühise arengukavana;*
- 3) mõne tegevusvaldkonna, sealhulgas mitme valla või linna poolt mõne tegevusvaldkonna ühiseks arendamiseks.*

KOKS § 37 lõigete 4¹ ja 5 muudatustega tuuakse välja, milliste teiste arengustrateegiatega peab KOV arengukava puhul arvestama. KOV on osa riigist ja seega peaks kohalikul ja maakondlikul tasandil kavandatavad arengud toetama riigi püstitatud pikaajalisi strateegilisi sihte ja suundumusi. Mida detsentraliseeritum on riigikorraldus, seda olulisem on valdkondlike arengute hierarhilise ülalt-alla juhtimise asemel riigipoolne strateegiline sihiseade ning

kohapealne otsustusvabadus meetmete ja tegevuste osas nende sihtideni liikumiseks. Tänapäevane selline ühenduse loomine regulatsiooni tasandil puudus. Ühtaegu tuleb arvesse võtta nii maakonna arengustrateegia suundumusi (lõige 4¹) kui ka riigi strateegilise ja ruumilise arengu suundumusi (lõige 5). Lõige 5 sõnastatakse ümber nii: *valla või linna arengukava ja täiendavate arengukavade koostamisel lähtutakse riigi pikaajalise arengustrateegia sihtidest ning arvestatakse muid riigi strateegilise ja ruumilise arengu suundumusi*. Riigi strateegiliste suundumustena peetakse silmas sh riigi horisontaalsetes (nt Eesti 2035) ja valdkondlikes arengukavades püstitatud sihte ja eesmärgi.

KOKS § 37¹ lõikes 2 asendatakse sõnad „kohaliku omavalitsuse üksuse“ sõnadega „valla või linna“ ning täpsustatakse, et arengukavas ja eelarvestrateegias sätestatust tuleb lähtuda pikaajaliste kohustuste võtmisel (mõeldud on majandus/eelarveaastast pikemat perioodi).

KOKS § 37² lõikes 1 sätestatud volikogu määruse volitusnorm sisaldab liialt detailset kirjeldust selle kohta, kuidas KOV sõltuvalt üksuselt küsitakse informatsiooni eelarvestrateegia koostamiseks. Volitusnormi sõnastust muudetakse üldisemaks, sätestades, et volikogu kehtestab määrusega arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korra, milles saab ka vastavalt täpsustada kellelt, mis informatsiooni ja mis tähtaegadel nõutakse.

KOKS § 37² lõikes 4, § 37⁴ lõikes 3, § 53² lõikes 1 ja lõike 2 esimeses lauses, § 57 lõikes 9 ning § 62² lõike 3 sissejuhatavas lauseosas tehakse terminoloogiline seaduse teksti ühtlustamise ettepanek, kus asendatakse sõnad „valla- või linnavolikogu“ sõnaga „volikogu“ vastavas käändes.

KOKS § 37² lõikest 4¹ jäetakse välja täpsem menetluskord, kuidas ja millal toimub osavalla- ja linnaosakogult KOV arengukava ja eelarvestrateegia osas ettepanekute esitamine. Seda võib teha paralleelselt vastavate eelnõude avaliku väljapanekuga.

KOKS § 37² lõikes 5 täpsustatakse, et valitsus korraldab avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu koostamisse.

KOKS § 37² lõikes 6 on küll seatud nõue, et valitsus avalikustaks arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu KOV veebilehel, kuid ei ole sätestatud, mis esitatud ettepanekutest edasi saab. Sätet on kohtadel kohati tõlgendatud loominguks. Halvemal juhul on jäetud avalikustamisel esitatud ettepanekud lihtsalt kõrvale, nende osas ei ole antud ei avaldajale tagasisidet ega veebilehel selgitusi, kas ettepanekutega arvestatakse ja kui ei, siis mis põhjustel neid ei aktsepteerita. Seetõttu on **lõikega 6¹** seatud KOV tegevuse läbipaistvuse ja kaasamise tõhustamise huvides nõue avaldada eelnõude avalikustamisel esitatud ettepanekud KOV veebilehel enne arengukava vastuvõtmist ja põhjendatud juhul nende ettepanekutega ka arvestada. Esitatud ettepanekute avaldamine enne arengukava vastuvõtmist tagab elanike parema ja sisulise kaasamise kohaliku elu küsimuste arutellu. Elanike ja huvirühmade tõhus kaasamine eeldab piisavat ja asjakohast informeeritust KOV plaanidest, nende sisust ja seotud asjaoludest, võimalikest nii lühi- kui pikaajalistest mõjudest jms, ja seda enne vastavates küsimustes otsuste vastuvõtmist.

KOKS § 37² lõike 7 esimeses lauses tehakse normitehniline täpsustus ehk täpsustatakse akti vastuvõtmise vorminõuet. Kui kehtiva seaduse järgi kinnitab volikogu arengukava ja eelarvestrateegia määrusega, siis eelnõu kohaselt võtab volikogu arengukava ja eelarvestrateegia määrusega vastu. Määruste puhul kasutatakse seadustes reeglina sõnastust „kehtestatakse“ või „võetakse vastu“. Kinnitamine pigem viitab üksikaktile.

KOKS § 37² lõike 8 muudatus on terminoloogiline. Kehtiva KOKSi § 37² lõikes 8 kasutatakse sõnastust „volikogu ja volikogu komisjonide istungite protokollid“. Volikogu töövorm on istung, kuid volikogude komisjonide töövormiks on koosolek. Seetõttu asendatakse senine sõnastus tekstiga „volikogu istungite ja volikogu komisjonide koosolekute“.

Eelnõu § 1 punktidega 123–131 kavandatakse muudatused maakonna arengustrateegiat puudutavates KOKS §-des 37³ ja 37⁴.

KOKS § 37³ lõigete 1 ja 2 ümbersõnastamise eesmärk on sõnastust keeleliselt arusaadavamaks ja lihtsamaks muuta. Lõikes 1 reguleeritakse maakonna arengustrateegia olemust ja lõige 2 selgitab, milliste arengute (KOV ülese mõjuga) planeerimine saab olla maakonna arengustrateegia fookuses.

KOKS § 37³ lõikes 1 selgitatakse täpsemini lahti, mis eesmärki maakonna arengustrateegia täidab. Selle järgi peab maakonnal olema arengustrateegia, mille alusel kavandatakse ja suunatakse KOKS § 6¹ lõike 1 järgi KOV kohustuslikus koostöös ühiselt maakonna arengut ning milles määratakse selleks vajalikud strateegilised arengusuunad ja kavandatavad tegevused.¹²⁸ Arengustrateegia on aluseks KOVide ühiste ja KOVide ülese mõjuga investeeringute kavandamisele ning neile toetuse taotlemisele. Maakonna arengustrateegia asemel võivad KOVid kokkuleppe alusel koostada mitut maakonda hõlmava piirkondliku arengustrateegia.

Seni ei ole ühtegi piirkondlikku arengustrateegiat koostatud, kuid kõikides maakondades on kehtivad maakondlikud arengustrateegiad ja nende elluviimise tegevuskavad.

KOKS § 37³ lõige 2 sõnastatakse ümber positivistlikult, sätestades, et maakonna arengustrateegias esitatakse ainult sellised arengusuunad ja tegevused, mis on seotud enam kui ühe omavalitsusüksuse haldusterritooriumiga ja millel on selge puutumus teiste omavalitsusüksustega. Kehtiv seadus sätestab, millist arengut ei või arengustrateegias kavandada.

KOKS § 37³ lõike 3 punkti 1 muudatusega täpsustatakse maakonna arengustrateegia kohustusliku osana ka ettevõtluskeskkonna arengu suundumuste ja vajaduste esitamise nõuet. Praktikas on majandusliku arengu all seda nagunii juba analüüsitud, kuid seadusemuudatusega rõhutatakse see asjaolu sõnaselgelt üle. KOVid praktikas tegelevad igapäevaselt näiteks läbi planeerimis- ja ehitustegevuse lubade andmise või kinnisvara arendamise ka ettevõtluskeskkonnaga. Piirkonna arengueelduste ära kasutamine, investeeringute kohtadele meelitamine ning seeläbi maksutulude tõusmine, mis kaasneb ettevõtluskeskkonna arendamisega, on kõigis maakondades üheks oluliseks eesmärgiks. Samuti on see seotud KOKS § 6 lõikes 1 kavandatava muudatusega, mille kohaselt sõnastatakse kohaliku omavalitsuse tegevuse eesmärk läbi elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele ja heaolule vastava elukeskkonna loomise ning kohaliku ettevõtluskeskkonna edendamise.

Tuleb ka arvestada asjaoluga, et KOKS nimetab § 37³ lõike 3 punktis 1 vaid mõned temaatilised valdkonnad, mis peavad vähemalt maakonna arengustrateegias kajastuma. Nimetatud sättes ei ole esitatud ammendavat loetelu arengustrateegias kajastatavatest kõigist võimalikest

¹²⁸ Maakonna arengustrateegia koostamise ja uuendamise juhendid on kättesaadavad järgmiselt veebilehelt: <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/regionaalareng-ja-poliitika/regionaalpoliitika-kujundamine#maakondlik-arenduste>.

teemadest. KOV valdkondlikke ülesandeid on sadu ja nende kõigi märkimine arengustrateegia sisu kontekstis on mõeldamatu.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (varasemalt Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakond) on koostanud arengustrateegia koostamise ja uuendamise juhised¹²⁹, milles on koostöös valdkonnaministeeriumitega täpsustatud maakonna arengustrateegias lisaks seaduses nõutavale kajastatavaid valdkondi detailsemalt. Edaspidi saab juhendite täiendamisel seda ministeeriumitega koostöös ka kliimapoliitika või mis muu valdkondliku teema osas vajadusel täpsustada ilma seaduses igakordselt mõne KOV täidetava ülesande lisandumisel või muutmisel täiendamata.

KOKS § 37³ lõike 8 sõnastust lihtsustatakse. Sellest jäetakse välja viide „lõikes 1 nimetatud“ piirkondlikule arengustrateegiale. Sama paragrahvi raames on niigi arusaadav, mida mõeldakse piirkondliku arengustrateegia all ega ole vaja sama paragrahvi lõikele nn tagasi viidata.

KOKS § 37³ lõike 10 sõnastust täpsustatakse, viies terminoloogia kooskõlla riigi pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ sõnastusega. Kehtiva seaduse järgi tuleb arvestada riigi valdkondlikke arengukavasid. Eelnõuga sõnastatakse säte ümber nii: *Maakonna arengustrateegia koostamisel arvestatakse riigi pikaajalist arengustrateegiat ja valdkonna arengukavasid ning kirjeldatakse, kuidas maakonna arengustrateegiaga panustatakse neis seatud eesmärkide saavutamisse ja arenguvajadustega tegelemisse.*

KOKS § 37⁴ lõikega 5 täpsustatakse maakonna arengustrateegia avalikustamise nõudeid. Kehtiva seaduse järgi avalikustab valla- või linnavalitsus maakonna arengustrateegia eelnõu valla või linna veebilehel või volitab koostööorganit avalikustama maakonna arengustrateegia eelnõu ka koostööorgani veebilehel vähemalt kaheks nädalaks. Koostööorgani täiendav volitamise nõue on ebavajalik, kuna koostööorgan on juba oma põhitegevusena volitatud volikogude poolt KOKS § 6¹ lõikega 2 maakonna arengustrateegiat koostama. Seetõttu on põhjendatud esitada seadusega nõue, et maakonna arengustrateegia eelnõu avaldab valitsus valla või linna veebilehel ja koostööorgan koostööorgani veebilehel vähemalt kaheks nädalaks ilma täiendava KOVi volituseta.

KOKS § 37⁴ täiendatakse lõikega 5¹. Muudatus on analoogne KOKS § 37² lõike 6¹ sõnastusega. Vt selgitust selle sätte juurest.

KOKS § 37⁴ lõikes 5 on seatud nõue, et valitsus avalikustaks arengustrateegia eelnõu veebilehel või volitaks lisaks ka koostööorganit avalikustama maakonna arengustrateegia eelnõu oma veebilehel vähemalt kaheks nädalaks. Kuivõrd praktikas on koostööorgan koondanud tagasiside oma veebilehele, ei ole põhjendatud valla või linna veebilehel samu dokumente täiendavalt üles laadida. Seetõttu täpsustatakse eelnõus, et maakonna arengustrateegia eelnõu avalikustamise ja avalike arutelude käigus esitatud kirjalikud ettepanekud avaldatakse valla või linna veebilehel või lisatakse koostööorgani veebilehe link, mille kaudu on teave enne arengustrateegia vastuvõtmist kättesaadav.

Lõikes 5¹ ei ole sätestatud, mis esitatud ettepanekutest edasi saab. Seetõttu on **lõikega 5¹** seatud maakonna arengustrateegia koostamise läbipaistvuse ja kaasamise huvides nõue avaldada eelnõude avalikustamisel esitatud ettepanekud või maakonna koostööorgani veebilehele viitav link valla või linna veebilehel enne arengustrateegia vastuvõtmist ja võimalusel nende ettepanekutega põhjendatud juhul ka arvestada. Esitatud ettepanekute avaldamine enne

¹²⁹

<https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/regionaalareng-ja-poliitika/regionaalpoliitika-kujundamine#maakondlik-arenduste>.

arengustrateegia vastuvõtmist tagab elanike sisulise kaasamise kohaliku elu küsimuste arutellu, milleks on vaja nende piisavat ja asjakohast informeeritust plaanidest, nende sisust ja seotud asjaoludest, võimalikest nii lühi- kui pikaajalistest mõjudest jms, ning seda enne vastavates küsimustes otsuste lõplikku vastu võtmist.

KOKS § 37⁴ lõikes 6 tehakse keeleline muudatus. Täpsustatakse, millal maakonna arengustrateegia jõustub ja jäetakse sellest välja üleliigne sõnastus „pärast seda“.

Arvestades, et maakonna arengustrateegia tegevuskavasse ei saa lisada selliseid investeeringuid, mida ei ole kavandatud KOVide arengukavades ega eelarvestrateegiates, ehk asjaomased volikogud on juba neid investeeringuid käsitlenud, ning et volikogusid kaasatakse maakonna arengustrateegia tegevuskava koostamisse, siis on võimalik muuta KOVide jaoks tegevuskava kinnitamise protseduur lihtsamaks.

Praegu on praktikas toimitud nii, et esmalt arutatakse maakonna KOV volikogudes, millised investeeringud tegevuskavasse kinnitada, seejärel tuleb igas volikogus omavahel kokku lepitud tegevuskava kinnitada. Kui üks maakonna KOVidest soovib tegevuskava eelnõus midagi muuta, siis peaks tegevuskava eelnõu algses sõnastuses kinnitanud volikogu ka selle uuesti uuendatud sõnastuses heaks kiitma. Selline menetlus võib osutuda eriti keerukaks ja bürokraatlikuks neis maakondades, kus on palju KOVe, nt Harjumaal.

Eelnõu täiendamisel **KOKS § 37⁴ lõikega 6¹** kavandatakse seetõttu anda KOVidele võimalus leppida kokku, et volikogude arutelude tulemusena paneb maakonna arengustrateegia tegevuskava kokku ja kinnitab selle maakonna koostööorgan (maakondlik omavalitsusliit, maakondlik arengukeskus või kohalik omavalitsus). Mis formaadis vastav kokkulepe sünnib, jäetakse KOVide otsustuspädevusse. Maakonna koostööorgan peab sealjuures arvestama eri KOVide erinevate nägemuste ja vajadustega. Kui mingi investeering ei leia teistes KOVides toetust, siis seda tegevuskavasse lisama ei peaks.

KOKS § 37⁴ lõikes 7 tehakse terminoloogilised muudatused. Kui kehtiv seadus kasutab koostööorgani ja volikogude komisjonide töövormide puhul sarnaselt volikogule sõna „istung“, siis eelnõus täpsustatakse, et koostööorgani ja volikogude komisjonide puhul avalikustatakse nende koosolekute protokollid. „Kohaliku omavalitsuse üksuste veebilehtede“ asemel kasutatakse eelnõus sõnastust „valla või linna veebilehtedel“.

Eelnõu § 1 punktiga 132 tunnistatakse kehtetuks KOKS § 38, mis sätestab, et KOV eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise, täitmise ja avalikustamise ning aruandluse nõuded sätestatakse KOFSis. Sätte sõnastus on viidud üle KOKS § 5, mis samuti KOV eelarvega seonduvat puudutab. Sätete seaduses eri kohtades reguleerimine ei ole põhjendatud.

Eelnõu § 1 punktiga 133 muudetakse KOKS § 40 sõnastust, mis sätestab volikogu ja valitsuse töövormid.

KOKS § 40 muudatused on ajendatud senisest KOVide praktikast.

Kehtiv KOKS võimaldab KOVidel enesekorraldusõiguse raames kehtestada oma sisemised töökorralduse reeglid, sealhulgas näha ette võimaluse pidada volikogu ja valitsuse istungeid ning komisjonide koosolekuid elektrooniliste vahendite abil.

Osad KOVid on kahelnud, kas KOKSis selge KOV elektrooniliste vahendite abil peetavate töövormide regulatsiooni puudumine võimaldab neid rakendada. Nii õiguskantsler¹³⁰, Riigikogu põhiseaduskomisjon kui ka Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on leidnud, et KOKS ei takista kohaliku omavalitsuse volikogu istungite elektroonilist läbiviimist. Volikogu on põhiseadusorgan (põhiseaduse § 156), seega on tal enesekorraldusõigus – õigus kujundada oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus- ja menetlusreeglid, sh elektrooniline osalemine volikogu istungitel. Üheski KOKSi sättes ei ole piirangut, mis ütleks, et istungil saab osaleda vaid füüsiliselt kohale tulles. KOKSi tuleb tõlgendada eesmärgipäraselt. Istungi koht võib olla ka virtuaalruum, nt VOLIS, MS Teams, Skype for Business vms. Loe täpsemalt Riigikogu põhiseaduskomisjoni koosoleku protokollist¹³¹.

TsÜS § 33¹ lg 1 näeb ette, et juriidilise isiku organi liige võib organi koosolekul osaleda ja teostada oma õigusi elektrooniliste vahendite abil ilma koosolekul füüsiliselt kohal olemata, reaalajas toimuva kahepoolse side abil või muul sellesarnasel elektroonilisel viisil, mis võimaldab organi liikmel eemal viibides koosolekut jälgida ja sõna võtta ning otsuste vastuvõtmisel hääletada, kui seaduse või juriidilise isiku põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti. Kuivõrd KOV üksust loetakse avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks (TsÜS § 25 lg 2), siis kohalduvad nimetatud regulatsioonid ka KOV organite puhul. KOVil on oma töös seega kohustus tagada valitsuse ja volikogu liikmete osalemine istungitel vajadusel ka elektrooniliste vahendite abil. Puudub mõistlik põhjendus, miks volikogu peaks põhimääruse või volikogu töökorraga välistama elektrooniliste istungite läbi viimise või volikogu liikmel volikogu istungil elektrooniliselt osalemise (kui see on päevakorras olevaid teemasid arvestades võimalik). See kohustus hõlmab vajadusel ka volikogu liikme varustamist vajalike tehniliste vahenditega ning koolitamist infosüsteemi kasutama.

Elektrooniline osalus (virtuaalkoosolek videoülekandega) võimaldab eemal viibival volikogu liikmel oma mandaati igakülgsest teostada ja teha kõiki vajalikke istungi toiminguid, mis on vastupidiselt kahtlustele selle töövormi suhtes demokraatiat soodustav meede.

Senine KOKS § 40 tekst muudetakse lõikeks 1. Lõikega 2 nähakse ette selgesõnaline õigus pidada KOV tööorganite istungeid ja koosolekuid ka elektrooniliselt, arvestades tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 33¹ sätestatud nõudeid. Nimetatud sätte järgi võib juriidilise isiku organi liige organi koosolekul osaleda ja teostada oma õigusi elektrooniliste vahendite abil ilma koosolekul füüsiliselt kohal olemata, reaalajas toimuva kahepoolse side abil või muul sellesarnasel elektroonilisel viisil, mis võimaldab organi liikmel eemal viibides koosolekut jälgida ja sõna võtta ning otsuste vastuvõtmisel hääletada, kui seaduse või juriidilise isiku põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti. Elektrooniliste vahendite abil peetavale koosolekule kohaldatakse vastava organi koosoleku otsuse tegemise kohta sätestatud.

KOVid saavad volikogu, valitsuse ja komisjoni töökordades või valla või linna põhimääruses reguleerida, kuidas elektroonilisi istungeid viidatud TsÜS sättest lähtuvalt läbi viiakse.

KOKS muudatus võimaldab istungeid ja koosolekuid viia läbi nii täiselektronselt (kõik osalejad osalevad virtuaalselt) või siis selliselt, et vaid osad osalejad lülituvad istungile ja koosolekule virtuaalselt.¹³²

¹³⁰ <https://www.oiguskantsler.ee/et/kov-volikogu-istungid-eriolukorras>.

¹³¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/796f3c74-9e3d-4ba6-9d28-9f2c06d99c79>.

¹³² Täpsemate soovitusetega volikogu istungite elektroonilise läbiviimise osas saab tutvuda veebilehel: <https://veebiarhiiv.digar.ee/a/20230627130421/https://omavalitsus.fin.ee/korduma-kippuvad-kusimused-kovide-tookorraldus-koroonaviiruse-perioodil/>.

Millises vormis konkreetsel juhul volikogu istung läbi viiakse jääb jätkuvalt volikogu esimehe otsustada (KOKS § 43 lõige 3).

Täiendava KOKS § 40 lõikega 3 sätestatakse, et volikogu ja valitsus võivad oma õigusaktides näha ette ka muid töövorme. Nendeks on praktikas näiteks sageli kasutatav volikogu eestseisus ja fraktsioonide arutelud.

Alternatiivne sõnastus, mida on kaalutud KOV organite istungite ja koosolekute elektrooniliseks läbiviimiseks on detailsem ning kordab osaliselt TsÜS § 33¹ nõudeid. KOV enesekorraldusõigusega arvestab aga eelnõus pakutud sõnastus paremini.

Alternatiivse sõnastusena on kaalutud järgmisi sätteid, mis jäeti aga eelnõus kõrvale, kuna on liialt detailsed KOV sisemise töökorralduse kirjeldused. Küll aga saavad KOVid oma õigusaktides elektroonilisi töövorme analoogselt reguleerida:

(1) Volikogu ja valitsuse töö vorm on istung. Volikogu ja valitsuse komisjoni töövorm on koosolek.

(2) Istung ja koosolek võivad toimuda ka elektroonilises vormis. Elektroonilisel istungil või koosolekul saab osaleda elektrooniliste vahendite abil ilma füüsiliselt kohal olemata.

(3) Elektroonilise istungi ja koosoleku pidamisel on nõutav, et sellel osalejad saavad ilma füüsiliselt kohal olemata osaleda, osalejaid näha ja kuulda, võrreldavatel alustel ning teha kõiki istungi ja koosoleku toiminguid.

(4) Volikogu istung võib toimuda elektrooniliselt, kui avalikkusele on tagatud võimalus jälgida elektrooniliste vahendite abil toimuvat volikogu istungit reaajas ülekandega.

(5) Valitsuse istungid ja komisjonide koosolekud võivad toimuda lisaks elektrooniliste vahendite abil toimuvatele aruteludele ka istungit või koosolekut kokku kutsumata. Sel juhul ei kohaldata käesoleva paragrahvi lõikeid 3 ja 4.

Kõigil KOVidel võiks oma töökordades olla elektroonsed töövormid reguleeritud, sidumata nende toimumist vaid väga erakorraliste oludega.

Eelnõu 1 punktiga 134 korrigeeritakse keeleliselt arusaadavamaks **KOKS § 41 lõike 4** sõnastust. Sätte järgi võib juhul, kui omavalitsusüksus on vastavalt sama paragrahvi lõikele 3 saanud nõusoleku kasutada sisemise asjaajamise keelena eesti keele kõrval omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrühvuse keelt, volikogu ja valitsus otsustada volikogu ja valitsuse istungi töö osaliselt või täielikult ka sellesse keelde tõlkida.

Eelnõu § 1 punktides 135–137 kavandatavad muudatused puudutavad KOKS §-s 42 sätestatud volikogu esimehe pädevust.

KOKS § 42 lõike 1 punkti 1 täpsustusena lisatakse, et volikogu esimees korraldab ka volikogu istungil arutusele tulevate küsimuste ettevalmistamist. Näiteks võidakse anda vastavate eelnõude ja päevakorrapunktide ettevalmistamine valitsusele.

KOKS § 42 lõike 1 punktide 2–4 muudatused on normitehnilised. KOVi esindamisega seonduvad ja muud volikogu esimehe ülesanded võivad lisaks KOV põhimäärusele tuleneda ka muudest KOV õigusaktidest. Punktis 3 on nõue, et volikogu esimees kirjutaks alla volikogu

poolt vastuvõetud määrustele ja teistele volikogu dokumentidele. Lisaks määrustele annab volikogu esimees allkirja ka volikogu otsustele. Seetõttu asendatakse sõnad „volikogu poolt vastuvõetud määrustele“ sõnadega „volikogu vastuvõetud õigusaktidele“.

KOKS § 42 lõikest 2 jäetakse välja volikogu komisjoni esimeeste ja aseesimeeste volituste enne tähtaja lõppu lõppemise säte, mis viiakse üle KOKS § 47 lõikesse 1⁶, mis reguleerib volikogu komisjonide moodustamist. Ülejäänud tekstis tehakse keelelisi täpsustusi.

Eelnõu § 1 punktidega 138 ja 139 muudetakse KOKS § 43 lõigete 1 ja 2^{1–4} sõnastust, mis käsitlevad volikogu kokkukutsumist.

KOKS § 43 lõike 1 muudatused tulenevad EKI sõnastusettepanekutest sõnastada tekst keeleliselt lihtsamini. Lõikes 1 täpsustatakse samuti, et volikogu esimese istungi kutse saatmisel ei ole vaja järgida nõuet teha istungi kutse vähemalt neli päeva enne istungit volikogu liikmetele teatavaks ja saata koos kutsega istungi materjalid.

Volikogu kokkukutsumisel peab **lõike 3** järgi volikogu istungi kutse olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne istungit ja kutses tuleb nimetada arutusele tulevad küsimused. Eelnõuga lisatakse ka nõu märkida kutses ära samuti istungi aeg, koht ja töövorm. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid.

Praktikas on tekitanud küsimusi, kuidas toimub KOKS § 43 lõikes 3 nimetatud volikogu istungi kokkukutsumisel kuupäevade arvestus. Kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Nimetatud nelja päeva pikkust tähtaega tuleb arvutada tähtaegade arvutamise üldises korras (tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 135 lõige 1 ja § 137 lõige 1). Kui näiteks saata volikogu istungi kutse välja 9. novembril, siis algab neljapäevase tähtaja arvestus 10. novembril ja lõpeb 13. novembril kell 24.00. Volikogu istungit saab seega antud näite korral kõige varem pidada 14. novembril.

Volikogu istungi korraldamisega seonduvaid nõudeid ei pea tingimata kehtestama valla või linna põhimäärusega. Paljudel KOVidel on volikogu tööd reguleeritud hoopis volikogu määrusega (mitte valla või linna põhimäärusega) kehtestatud volikogu töökorras. Seetõttu asendatakse **lõikes 4** viide põhimäärusele viitega volikogu töökorrale. Samuti asendatakse **lõikes 4** termin „volikogu esimehe asendaja“ terminiga „volikogu aseesimees“. Kui volikogu esimees ega aseesimees ei saa istungit äraoleku tõttu kokku kutsuda, siis on võimalik volikogu töökorras ette näha, et seda teeks näiteks volikogu vanim liige.

KOKS § 43 lõike 4 uue sõnastuse järgi sätestatakse tagajärg, kui volikogu esimees või aseesimees ei kutsu valitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu liikmete ettepanekul tehtud küsimuse arutamiseks volikogu kokku ühe kuu jooksul.

Lõike 4 alusel kutsub volikogu esimees või aseesimees¹³³ volikogu kokku valitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende esitatud küsimuste arutamiseks. Istungi toimumise aja määrab volikogu esimees või aseesimees, arvestades volikogu töökorras sätestatud. Volikogu istung peab toimuma ühe kuu jooksul ettepaneku esitamise päevast arvates. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus volikogu esimees ei ole nimetatud kuu ajalist tähtaega järginud. Õiguslikult on eriti ränkade tulemustega olukorrad, kus volikogu esimehe või aseesimehe viivituse tulemusena võib tekkida KOKS § 52 lõikes 1 sätestatud tagajärg ehk

¹³³ Aseesimees kutsub istungi kokku siis, kui volikogu esimees on ära (viibib näiteks puhkusel, välislähetuses, on haige vms).

volikogu tegutsemisvõimeetus, mis vähendab olulisel määral volikogu representatiivsust ja riiwab oluliselt volikogu liikmete passiivset valimisõigust.

Näiteks muutub volikogu automaatselt tegutsemisvõimeetuks ja kõigi tema liikmete volitused lõppevad, kui volikogu:

- ei ole kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest arvates vastu võtnud valla või linna eelarvet;
- pole kahe kuu jooksul volikogu esimehe, vallavanema või linnapea ametist vabastamisest arvates valinud uut volikogu esimeest, vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul vallavanema või linnapea vabastamisest arvates kinnitanud valitsuse liikmeid; või
- pole kahe kuu jooksul vallavanemale, linnapeale või valitsusele umbusalduse avaldamise päevast arvates valinud uut vallavanemat või linnapead ja pole nelja kuu jooksul umbusalduse avaldamise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid (KOKS § 52 lõike 1 punktid 1, 3 ja 4).

Selleks, et tagada vähemalt neljandiku volikogu liikmete õigust nende esitatud küsimuste arutamiseks volikogu istungil, kui volikogu esimees või aseesimees ei ole istungit kokku kutsunud kuu aja jooksul, oleks põhjendatud anda istungi viivitamata kokku kutsumise õigus vähemalt neljandiku volikogu koosseisu kokku lepitud volikogu liikmele, KOKS § 43 lõikes 3 sätestatud nõudeid arvestades. Selle kohaselt tehakse volikogu kokkukutsumise korral volikogu istungi kutse volikogu liikmetele teatavaks vähemalt neli päeva enne istungit ning kutses märgitakse istungi aeg, koht ja töövorm, samuti nimetatakse arutusele tulevad küsimused. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid.

Volikogu esimehe või tema äraolekul volikogu aseesimehe protseduuriline õigus kutsuda kokku volikogu istungit ei saa üles kaaluda õigusliku tagajärge vältimise huvi, mis kaasneks, kui volikogu esimehe või aseesimehe tegevusetuse tagajärjel muutuks volikogu tegutsemisvõimeetuks või vähemalt neljandiku volikogu liikmete ettepanud küsimust ei võtaks arutusele ehk neil ei võimaldata seadusega ettenähtud mandaati vabalt teostada. Riigikohus on aktsepteerinud kohaliku omavalitsuse volikogu istungi jätkamist (pidamist), kui valla põhimääruse järgi istungi juhutamiseks pädev isik on kuulutanud istungi katkenuks ja lahkunud istungilt ning istungil vastu võtmata otsused tooks kaasa volikogu tegutsemisvõimeetuse (27.06.2001 otsus nr 3-3-1-35-01). Kohus on selles otsuses sedastanud: „*Volikogu istungi juhamine on protseduuriline küsimus. See, kas volikogu on või pole tegutsemisvõimeetu, ei saa sõltuda sellest, kes juhatab volikogu istungit, kui juhataja on valitud demokraatlikult. Rahva poolt valitud esindusorgani liikmete mandaat ei saa sõltuda ühe isiku meelevaldsest tegevusest ega esindusorgani poolt sätestatud ebatäielikust õiguslikust regulatsioonist. Vastupidine järeldus oleks vastuolus Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 3 sätestatud passiivse valimisõigusega. Volikogu liikmete passiivse valimisõiguse kaitse huvides tuleb tunnustada volikogu õigust valida uus istungi juhataja ja jätkata istungit eelarve menetlemiseks ka pärast seda, kui valla põhimääruse järgi istungit juhatama pädev isik on kuulutanud istungi katkenuks ja lahkunud istungilt.*“.

Riigikohus on selgelt öelnud, et kui volikogu liikmel puuduvad oma õiguste kaitseks (istungil kokku kutsumisest sõltub volikogu tegutsemisvõimeetuks osutamine ja selle liikmete volituste lõppemine) volikogu esimehe meelevaldse tegevuse või tegevusetuse vastu muud tõhusad võimalused, on aktsepteeritav protseduurireeglitest kõrvalekaldumine. Seda võimalust on praktikas ka kasutatud ehk mindud volikogu istungi kokku kutsumisel mööda volikogu esimehest.

Teises lahendis on Riigikohus (16.04.2004 otsuses nr 3-4-1-12-04, punkt 21) sedastanud, et kuigi KOKS ei sätesta volikogu liikmete õigust omaalgatuslikult koguneda volikogu istungile, peab kolleegium võimalikuks, et volikogu võib teatud tingimustel istungile koguneda ka siis, kui volikogu esimees keeldub volikogu istungi kokku kutsumisest vähemalt neljandiku volikogu koosseisu poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks. Kohus on leidnud järgmist: *Põhiseaduse § 154 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused. Kohaliku omavalitsuse esindusorganiks on volikogu. Rahva poolt valitud esindusorgani põhiseaduslike ülesannete täitmine ei saa sõltuda ühe isiku meelevaldsest tegevusest või tegevusetusest.*

Selleks, et hoida edaspidi analoogsetes olukordades ära tarbetuid kohtuvaidlusi, on õigusselguse huvides põhjendatud lisada KOKS § 43 lõikesse 4 tagajärg, mis saab siis kui seaduse järgi istungi kokku kutsumise õigust omav volikogu esimees või aseesimees ei ole seda teinud. Ehk kui volikogu esimees või aseesimees ei kutsu volikogu istungit kuu aja jooksul kokku, saab õiguse kutsuda istung viivitamatult kokku vähemalt neljandiku volikogu koosseisu kokku lepitud volikogu liige.

Kokkuleppe, kes volikogu kokku kutsunud volikogu liikmetest volikogu kokku kutsub, võib sõlmida mis tahes vormis. Nt: volikogu kokku kutsunud volikogu liikmed lepivad omavahelise e-kirjavahetuse käigus kokku, et juhul, kui volikogu esimees või aseesimees ei kutsu istungit kuu aja jooksul kokku teeb seda volikogu liige X. Kokkuleppe võib olla ka suuline. Samuti võib juba volikogu kokku kutsumise ettepanekus määrata volikogu liikme, kes istungi kokku kutsub, kui volikogu esimees või aseesimees seda ei tee.

Eelnõu § 1 punktidega 140–142 muudetakse KOKSi § 44 sõnastust, mis reguleerib küsimuste arutelu volikogus.

KOKS § 44 lõike 1 muudatus on tehniline. Sätte sõnastust ühtlustatakse mujal seaduses kasutatava terminoloogiaga. Volikogu esimehe asendajaks on volikogu aseesimees, mistõttu asendatakse sättes sõna „asendaja“ sõnaga „aseesimees“.

KOKS § 44 lõike 2 esimene lause (volikogu esimees korraldab vajadusel arutusele tulevate küsimuste ettevalmistamist volikogu poolt) on ebavajalik ja tunnistatakse kehtetuks. Lõike 1 järgi korraldab volikogu tööd volikogu esimees, volikogu saab volikogu töökorras ette näha, kuidas täpselt toimub volikogu istungi ettevalmistamine. Tegemist on KOV sisemise töökorralduse küsimusega.

KOKS § 44 lõikeid 4–6 täpsustatakse selguse huvides.

KOKS § 44 lõikes 4 nimetatud volikogu istungite avalikkus tähendab võimalust istungi päevakorrapunktidest huvitatud isikutel istungit kohapeal kuulata, ja juhul, kui istung toimub elektroonilises keskkonnas, siis võimalust sellele istungile virtuaalselt kuulajana otseülekandes lülituda. Samuti võimalust istungi salvestisele, kui volikogu on töökorras ette näinud istungite salvestamise, juurdepääsu saamist nt KOV veebilehe kaudu. Volikogu esimees võib põhjendatud juhul piirata istungi toimumise kohas volikogu istungile mitte kutsutud isikute viibimist. Seda saab teha näiteks ohtliku nakkushaiguse epidemioloogilise leviku pidurdamiseks. Isiku viibimist istungil saab piirata ka virtuaalruumis, kui tegemist on näiteks tundliku informatsiooni aruteluga ehk volikogu istungile kutsumata isikute istungite toimumise kohas viibimise keeldu saab volikogu esimees vajadusel rakendada ka elektroonilise istungi korral.

Volikogu esimees peab kuulutama istungi küsimuse arutelu kinniseks alati siis, kui küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud.

KOKS § 44 lõike 5 täpsustus on normitehniline. Selles selgitatakse, et volikogu poolt istungi läbiviimist puudutava nõutava korrana peetakse silmas volikogu töökorda.

KOKS § 44 lõikest 6 jäetakse välja ebavajalik nõue, et sõna andmise volikogu istungil otsustab istungi juhataja. Istungi läbiviimise käiku saab volikogu ise oma töökorras reguleerida, sh kuidas toimub volikogu istungil sõna võtmine, kui kaua sõnavõtuks volikogu liikmel aega on, mitu küsimust päevakorrapunkti või muudatusettepaneku juures esitada saab jne.

Lisaks ühtlustatakse sättes terminoloogiat, kasutades edaspidi termini „valla- või linnavalitsuse“ asemel lühendit „valitsus“.

Eelnõu § 1 punktides 143 ja 144 nähakse ette KOKS § 45 muudatused, mis käsitlevad hääletamist volikogus.

KOKS § 45 lõike 1 sõnastuse muutmine on seotud KOKS § 22 lõikes 1 tehtud muudatusega. Eelnõu kohaselt ei kasutata enam terminit „volikogu ainupädevus“ ehk edaspidi kasutatakse terminit „volikogu pädevus“. Vt ka selgitust KOKS § 22 lõike 1 muudatuse juures. Käesoleva paragrahvi lõike 1 sõnastuse muudatus ei too kaasa sättes sisulist muutust, kuna volikogu otsustab ka edaspidi tema pädevuses olevaid küsimusi hääletamise teel. Täpsustatud on seda, et volikogu pädevuses olevad küsimused on sätestatud KOKS § 22 lõikes 1 ning teistes õigusaktides, kus ülesanne on selgesõnaliselt volikogu pädevusse antud.

Kehtima jääb regulatsioon, et õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused, mida volikogu ei ole lahendamiseks volitanud valitsusele või osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, selle struktuuriüksusele või ametnikule, otsustatakse volikogus hääletamise teel, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab. Kui aga õigusaktiga on teatud küsimuse otsustamine antud volikogu pädevusse, otsustatakse see volikogus hääletamise teel. Samuti otsustatakse KOKS § 22 lõikes 1 loetletud küsimused hääletamise teel.

Volikogu võib enesekorraldusõiguse raames nt valla põhimääruses või volikogu töökorras ise kehtestada ja kokku leppida täiendavaid töökorralduslikke reegleid hääletuse läbiviimiseks.

KOKS § 45 lõigete 2 ja 3 sõnastus on tekitanud KOVides küsimusi. Eelnõuga neid sätteid ei muudeta, kuid selgitame järgmist.

Praktikas on osutunud probleemseks, kuidas mõista lõikes 2 sätestatud avalikku hääletamist. „Hääletamine volikogus on avalik“ tähendab, et volikogu istungi protokollis tuleb fikseerida hääletamistulemus, sh kes ja kuidas hääletas. Istungi protokollis fikseeritakse poolt ja vastu hääletanud ning erapooletuks jäänud volikogu liikmete nimed.

Lõike 3 teine lause ütleb, et isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata. Ka selle sätte tõlgendamisel on praktikas tekkinud probleeme. Isikuvalimised otsustatakse volikogus salajasel hääletamisel. Isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata, vastasel korral võib otsuse hääletusel (avalikult) tekkida olukord, kus selle hääletuse tulemused erinevad salajasel hääletusel saadud tulemustest ning samuti rikub see salajase hääletamise printsiipi. 22.03.2015 jõustunud muudatuse (RT I,

12.03.2015, 2) eesmärk oli korrastada praktikat, kus kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud hääletasid erinevatel põhjustel avaliku hääletamise käigus üle salajastel valimistel valituks osutunud isiku, rikkudes sel moel salajase hääletamise printsiipi. Hääletamise salajasuse printsiip kaitseb aktiivset valimisõigust ja tähendab seda, et iga hääletaja peab saama hääletada nii, et keegi ei saaks tema vaba tahte vastaselt teada, kuidas ta hääletas ja kas ta üldse hääletas.

Isikuvalimisele ei kohaldu KOKS § 45 lõige 1 ning volikogu liikme ettepanekul ei saa kohaldada isikuvalimistel avalikku hääletamist.

KOKS § 45 lõike 5 esimese lause kohaselt tehakse volikogu otsustused poolthäälte enamusega. Poolthäälte enamuse mõiste ja volikogu koosseisu häälteenamuse mõiste sisustamisel saab lähtuda Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse §-st 3, millele tuginedes tähendab poolthäälte enamus, et poolt hääletab enam kui vastu ning volikogu koosseisu häälteenamus, et poolt hääletab üle poole volikogu koosseisust. Volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus tähendab, et poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku volikogu koosseisust.

KOKS § 45 lõikeid 2–4 ja lõike 5 esimest lauset eelnõuga ei muudeta.

Lõike 5 teine lause sätestab milliste otsuste tegemiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus. Kehtiva seaduse kohaselt on volikogu koosseisu häälteenamus nõutav järgmistes küsimustes:

- kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine (KOKS § 22 lg 1 p 2)
- koormiste määramine (KOKS § 22 lg 1 p 4)
- valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine (KOKS § 22 lg 1 p 6)
- kinnisasja koormamine, kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamiseks loa andmine ja kinnisasja koormamine piiratud asjaõigusega KOFS § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel (KOKS § 22 lg 1 p 6¹)
- valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmine ning muutmine (KOKS § 22 lg 1 p 7)
- laenude võtmine, võlakirjade emiteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustuste võtmine, kohustuste võtmine kontsessioonikokkulepete alusel, KOFS § 34 lõikes 7 nimetatud rendikohustuste võtmine, muude tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks võetavale laenule (KOKS § 22 lg 1 p 8)
- KOFSi tähenduses sõltuvale üksusele laenude andmine ja nende võetavate kohustuste tagamine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks antavale laenule (KOKS § 22 lg 1 p 8¹)
- valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine (KOKS § 22 lg 1 p 9)
- haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vastuvõetud ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmine (KOKS § 22 lg 1 p 10¹)
- volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine (KOKS § 22 lg 1 p 15)
- vallavanema või linnapea valimine (KOKS § 22 lg 1 p 15)
- umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele (KOKS § 22 lg 1 p 18)
- valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine (KOKS § 22 lg 1 p 25)

- valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine (KOKS § 22 lg 1 p 25¹)
- nõusoleku andmine siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi kandidaadi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks (KOKS § 22 lg 1 p 27¹)
- Riigikohtule taotluse esitamine tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (PSJKS § 7).

Eelnõuga vähendatakse KOKS § 45 lõikes 5 nimetatud volikogu koosseisu häälteenamust nõutavaid küsimusi. Loetelust, mis sätestas volikogu koosseisu häälteenamust nõutavad küsimused, võetakse välja järgmiste otsuste tegemine:

- haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vastuvõetud ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmine (KOKS § 22 lg 1 p 10¹), kuna säte tunnistatakse kehtetuks
- valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine (KOKS § 22 lg 1 p 25¹)
- nõusoleku andmine siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi kandidaadi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks (KOKS § 22 lg 1 p 27¹), kuna säte tunnistatakse kehtetuks.

Kehtiva KOKSi § 22 lg 1 p 10¹ sätestab haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vastuvõetud ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmisele volikogu koosseisu häälteenamuse nõude (poolt peab hääletama üle poole volikogu koosseisust, näiteks 17-liikmelise volikogu puhul on otsus vastu võetud, kui selle poolt on vähemalt üheksa liiget). Seevastu HRS § 16 lõige 5 sätestab ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmiseks esimese valimisperioodi jooksul pärast haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumist volikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamuse nõude. KOKS § 22 lg 1 p 10¹ ja HRS § 16 lõige 5 ei ole omavahel kooskõlas (HRSiga sätestati ajutised erireeglid haldusreformi läbiviimiseks). Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks KOKS § 22 lg 1 p 10¹ ning edaspidi kehtib haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vastuvõetud ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmisele KOKS § 45 lõikes 6 sätestatud volikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamuse nõue.

KOKS § 22 lg 1 punktis 25¹ nimetatud otsuste tegemine (KOV esindajate nimetamine KOV liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine) ei oma sellist kaalu, et need vajaks volikogu koosseisu häälteenamust, seepärast jäetakse selles osas hääletamisel volikogu koosseisu häälteenamuse nõue seadusest välja. Vt ka selgitust KOKS § 22 lõike 1 muudatuse juures.

KOKS § 45 lõike 5 teises lauses asendatakse sõna „ettenähtud“ sõnaga „nimetatud“, mis sobib konteksti paremini ning on keeleliselt korrektne.

Eelnõu § 1 punktides 145–149 nähakse ette muudatused KOKS §-s 46 sätestatud umbusaldusmenetluse osas volikogus.

KOKS § 46 lõike 1¹ esimest lauset täiendatakse ning sätestatakse, et umbusaldus algatatakse volikogu istungil kirjaliku umbusaldusavalduse esitamisega. Umbusaldusmenetlus algab seega umbusaldusavalduse esitamisega volikogu istungil.

KOKS § 46 lõike 1¹ teist lauset täiendatakse ning sätestatakse sõnaselgelt umbusalduse algatajate esindaja kohustus esineda umbusalduse algatamisel ettekandega, milles tuleb esitada umbusaldusavalduses nimetatud umbusaldamise põhjused. Umbusaldus algatatakse ja ettekanne esitatakse enne päevakorrapunktide arutelu. Umbusaldusavalduses umbusaldamise põhjuste väljatoomise kohustuse sõnaselge sätestamine on vajalik edasiste õigusseelguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks. Kuigi täna kehtiv seadus ei sätesta sõnaselgelt kohustust umbusaldusavalduses esitada umbusaldamise põhjuseid, tuleb tuginedes kohtupraktikale põhjused siiski umbusaldusavalduses esitada.

Umbusalduse avaldamine vallavolikogu esimehele, vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele on volikogu ainupädevuses ja tegemist on volikogu enamuse poliitilise tahtega, poliitilise kontrolli vahendiga. Umbusalduse avaldamise otsused on küll haldusaktid, mis omavad välismõju, kuid õiguspärasuse kontrolli teostamine kaalutluste osas sarnaselt teiste haldusaktidega on piiratud. Kohtupraktikas on korduvalt sedastatud, et umbusalduse puhul on tegemist eripärase poliitiliselt ametikohalt vabastamise alusega ning sedavõrd ulatusliku kaalutlusruumiga otsuse puhul, mida kohus sisuliselt kontrollida ei saa, ei ole volikogu kaalutluste puudumine otsuses oluline vormiviga. Umbusalduse avaldamine on küll volikogu kaalutlusotsus, kuid kohtulik kontroll nende kaalutluste üle, miks volikogu otsustas isikut umbusaldada, on piiratud, sest tegemist on volikogu enamuse poliitilise tahtega, mitte aga objektiivselt tuvastatud asjaolude ning erinevate õiguslike huvide kaalumise tulemusega.

Tartu halduskohtu 21. novembri 2017. a kohtuotsuses nr 3-17-1243¹³⁴ on kohus selgelt leidnud, et umbusalduse avalduses tuleb esitada umbusalduse avaldamise põhjused (p 10 ja 11). Kuigi kohus nendib, et sisuliselt ei saa siiski kohus põhjendusi kontrollida. Viidatud lahendi punkti 9 järgi on kohtu pädevuses hinnata ainult umbusaldusmenetluse läbiviimist, analüüsimata selles väljatoodud sisulisi põhjusi. Sisuliste põhjuste analüüsimiseks on aga alust üksnes siis, kui umbusaldust avaldatakse põhjusel, mis on seadusevastaselt diskrimineeriv, so. inimõigusi rikkuv. Umbusalduse avaldamise otsustamine põhineb oluliselt volikogu liikmete sisetundel ja veendumusel, kas vallavanemat usaldada või mitte. Seetõttu saab umbusalduse avaldamise otsust tunnistada õigusvastaseks üksnes väga kaalukatel põhjustel. Umbusalduse avaldamise otsuse seadusevastaseks tunnistamine vormi- ja menetluslike vigade tõttu on põhjendatud siis, kui vormi- või menetluslik viga on niivõrd oluline, et selle tõttu ei saa otsust pidada mingil juhul seaduslikuks. Samuti ei sätesta seadus ka, et umbusalduse avaldamise põhjendus peab olema dokumentaalselt tõendatud.

Umbusalduse algatamisel tuleb ära näidata umbusalduse avaldamise põhjused, mille üle kohtulik kontroll on piiratud, see tähendab, et kohtumenetluses ei otsusta kohus umbusalduse avaldamise sisulise külje üle ega võta seisukohti esitatud väidete osas, mis puudutavad umbusaldamise avaldamist põhjustavaid asjaolusid. Kohus on lugenud seda subjektiivseks poliitiliseks hinnanguks, ning on lugenud piisavaks põhjenduseks, et volikogul umbusaldatava isiku suhtes usaldus puudub. Umbusaldusavalduse põhjendused ei eelda isiku süülist tegevust ega konkreetseid etteheiteid tegevusele.

KOKS § 46 lõige 8 sätestab, et kui umbusalduse avaldamine ei leidnud volikogu istungil toetust, siis ei saa samale isikule kolme kuu jooksul samal põhjusel algatada uut umbusalduse avaldamist. Umbusalduse avalduses umbusaldamise põhjenduse märkimine võimaldab hinnata, kas samale isikule kolme kuu jooksul esitatud uus umbusalduse avaldus vastab KOKS § 46 lõikes 8 sätestatud nõudele. Ehk teisisõnu olukorras, kus umbusalduse avaldamine ei leidnud

¹³⁴ <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=217945445>.

volikogu istungil toetust ja samale isikule esitatakse kolme kuu jooksul uus umbusalduse avaldus, peab olema võimalik tuvastada, kas umbusaldust on avaldatud samadel või erinevatel põhjustel.

Praktikas on korduvalt tekitanud küsimusi ka see, kas umbusaldust saab enne volikogu istungit tagasi võtta. KOKS ei näe ette võimalust umbusaldusavalduse tagasivõtmiseks, kuid KOKSis ei ole sätestatud ka umbusaldusavalduse tagasivõtmise keeldu. Praktikas saab selles olukorras lähtuda HMS § 14 lõikest 8 (taotleja võib enne haldusmenetluse lõppemist oma taotluse igal ajal tagasi võtta) koostoimes KOKS § 1 lõikega 2 (käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi). Kuna umbusaldusavaldamise küsimus lülitatakse volikogu järgmise istungi päevakorda (KOKS § 46 lg 2) saab umbusaldusavalduse tagasi võtta enne selle menetlemist volikogus.

Kui umbusaldusavalduse esitajad võtavad avalduse tagasi ning umbusaldusavaldusel puudub vähemalt neljandiku volikogu koosseisu toetus, jäetakse vastav päevakorrapunkt istungi kutsest välja või kui kutse on juba volikogu liikmetele edastatud ei toimu vastava punkti arutelu ega hääletust.¹³⁵

KOKS § 46 lõikes 2 tehakse keeleline korrektuur, asendades sõna „lülitatakse“ sõnaga „võetakse“. Sätet ei muudeta sisuliselt. Muudatuse kohaselt võetakse küsimus volikogu järgmise istungi päevakorda. Praegu kehtiva seaduse järgi lülitatakse küsimus volikogu päevakorda.

KOKS § 46 täiendatakse lõikega 2¹, sätestades kohustuse saata isikutele, kelle suhtes on algatatud umbusalduse avaldamine, volikogu istungi kutse. Kutse tuleb saata § 43 lõikes 3 ettenähtud nõudeid järgides. KOKS § 43 lõige 3 sätestab kohustuse teha volikogu istungi kutse teatavaks vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Lõike 2¹ alusel istungile kutsutud isikutel on õigus istungi vastava päevakorrapunkti arutelust sõnaõigusega osa võtta. Eeltoodut toetab ka levinud haldus- ja kohtupraktika, kuigi kehtiv seadus ei näe otsesõnu ette isikutele, kelle suhtes umbusalduse avaldus esitati (kui tegemist ei ole volikogu või selle komisjoni esimehe või selle aseesimehega või revisjonikomisjoni liikmega), õigust osaleda sõnaõigusega volikogu istungil.

Muudatus võimaldab lisaks umbusaldatavatele volikogu liikmetele, kellele nagunii üldises korras tuleb esitada kutse istungil osalemiseks, osaleda istungil ka umbusaldataval vallavanemal, linnapeal ja valitsuse liikmel, keda kehtiva seaduse kohaselt pole kohustuslik volikogu istungile kutsuda. KOVidel on enesekorraldusõiguse põhimõttest tulenevalt õigus ise sõnaõigusega istungist osalemist sisustada ja otsustada nt lubada esitada vastulause ja n-ö kaitsekõne.

KOKS § 46 lõike 3 teist lauset muudetakse, jättes sellest välja lauseosa „tema kohustustest ja ametist või“. Lõikes 3 nimetatud isikuid (volikogu esimees, volikogu aseesimees, volikogu komisjoni esimees, volikogu komisjoni aseesimees, revisjonikomisjoni liige) ei nimetata ametisse, mistõttu ei saa neid ka ametist vabastada. Volikogu esimees, volikogu aseesimees, volikogu komisjoni esimees, volikogu komisjoni aseesimees, revisjonikomisjoni liige valitakse volikogu liikmete hulgast.

¹³⁵ Tartu Ringkonnakohus on teinud otsuse nr 3-15-2746 (vt punkt 32), mis käsitles tagasiastumisavalduse tagasi võtmist. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=214054174>.

KOKS § 46 lõike 4 esimesest lausest jäetakse välja sõnad „ja ametist“. Kehtiva lõike 1 alusel vabastab umbusalduse avaldamine vallavanema, linnapea ja valitsuse liikme vallavanema, linnapea või valitsuse liikme kohustustest ja ametist. Ka lõikes 9 on reguleeritud, et umbusalduse avaldamine on vallavanema, linnapea või valitsuse liikme ametist vabastamise alus. Muudatusega jäetakse välja korduv säte „ametist vabastamise“ kohta.

KOKS § 46 lõike 4 esimeses lauses asendatakse lause lõpust kordus „vallavanema, linnapea või valitsuse liikme“ sõnaga „tema“. Lõike uues redaktsioonis sõnastus „Umbusalduse avaldamine vabastab vallavanema, linnapea või valitsuse liikme tema kohustustest“ on keeleliselt lihtsam ning ei sisalda liiasusi.

KOKS § 46 lõiget 4 täiendatakse kolmanda lausega järgmises sõnastuses: *Vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamise korral täidab valitsus oma ülesandeid ja tema volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgneva päevani käesolevas seaduses sätestatud korras.*

Kehtiva KOKS § 46 lõike 4 esimese lause järgi vabastab volikogus umbusalduse avaldamine senise vallavanema või linnapea, samuti valitsuse liikme tema kohustustest ja ametist. Sama sätte teise lause kohaselt peab volikogu vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamise korral kas valima samal istungil uue vallavanema või linnapea või määrama ühe valitsuse liikmetest vallavanema või linnapea asendajaks kuni uue vallavanema või linnapea valimiseni. Uue vallavanema või linnapea valimise järel tuleb volikogul tema ettepanekul kinnitada ka uus valitsuse koosseis. Alles uue valitsuse kinnitamise järel saab valitud vallavanem või linnapea seadustes ja valla/linna õigusaktides ettenähtud volitused valitsuse kui ametiasutuse juhina ja valitsuse kui täitevorgani juhina (KOKS § 28 lõige 3). KOKS § 46 lõike 4 teist lauset tuleb tõlgendada koosmõjus KOKS § 28 lõikega 3, mille järgi vallavanem või linnapea saab seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud volitused valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast. Sel hetkel loetakse ka senine valitsus tagasiastunuks (tuleb rakendada KOKS § 29 lõike 3 analoogiat, mille kohaselt tagasiastunud valitsuse volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamise päevani järgneva päevani). Teisisõnu täidab n-ö vana valitsus ka vallavanema või linnapea tagasiastumisel või umbusaldamisel oma ülesandeid edasi ja valitsuse volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgneva päevani. Uue valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgneval päeval, mil uus valitsus saab oma volitused, loetakse senine (vana) valitsus tagasiastunuks ning vana valitsuse liikmete volitused loetakse n-ö automaatselt lõppenuks.

Vallavanemal või linnapeal on valituks osutumise järel õigus KOKS § 28 lõike 1 alusel vaid moodustada valitsus, st esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse liikmed. KOV esindamiseks muid volitusi vallavanemal või linnapeal kuni valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgneva päevani ei ole, sh ka mitte õigust nt notariaalsete tehingute kinnitamiseks, valitsuse istungite juhtimiseks ja õigusaktidele alla kirjutamiseks. Kui uue vallavanema või linnapea valimise ja valitsuse uue koosseisu kinnitamise vahel jääb pikem aeg, siis tekib vallavanema või linnapea ülesannete täitmise volituste osas õiguslik vaakum.

Kehtiva regulatsiooni täiendamine lahendab praktikas üsna laialdaselt levinud problemaatika, võimaldades kuni uuele valitsusele volituste andmiseni (uue valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgneva päevani) n-ö vanal valitsusel oma ülesandeid edasi täita.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 11 sätestab tagasiastunud Vabariigi Valitsuse volitused. Tagasiastunud Vabariigi Valitsus jätkab oma tegevust ajani, mil uus valitsus on ametisse

astunud. Kavandata KOKS § 46 lõike 4 täiendamine kolmanda lausega on analoogiline tagasiastunud Vabariigi Valitsuse tegevuse jätkamisega, kes jätkab oma tegevust uue valitsuse ametisse astumiseni.

Volikogu saab samale istungile planeerida järjestikku kolm otsustust (kui selleks on eelnev poliitiline kokkulepe) KOKS § 43 lõikes 3 ettenähtud nõudeid järgides:

- avaldada vallavanemale või linnapeale umbusaldust
- valida uus vallavanem või linnapea
- kinnitada pärast istungi vaheaega vallavanema või linnapea ettepanekul uus valitsuse koosseis.

Sellisel juhul saab uus vallavanem või linnapea seadustes ja valla või linna õigusaktides ettenähtud volitused valitsuse kui ametiasutuse juhina ja valitsuse kui täitevorgani juhina valitsuse kinnitamisele järgnevast päevast.

Kui volikogu valib uue vallavanema või linnapea, kuid jätab samal istungil valitsuse kinnitamata, tuleb määrata üks valitsuse liikmetest vallavanema või linnapea asendajaks kuni uue valitsuse ametisse kinnitamise päevani (KOKS § 46 lõige 4). Seega isegi kui on valitud uus vallavanem või linnapea, siis n-ö vana valitsuse allkirjaõigusliku isikuna tegutseb jätkuvalt edasi vallavanema või linnapea asendajaks määratud valitsuse liige kuni uue valitsuse ametisse kinnitamise päevani.

KOKS ei ole piiranud vallavanema või linnapea asendaja volitusi vallavanema umbusaldamisel sarnaselt uue valitud vallavanemaga või linnapeaga. Vallavanema või linnapea asendajal on samad õigused, mis vallavanemal või linnapeal (vt nt KOKS § 49 lõikeid 6, 9 ja 10). KOKS § 46 lõike 4 teise lause järgi on võimalik vallavanema või linnapea umbusaldamisel uue vallavanema või linnapea valimise asemel määrata üks valitsuse liikmetest vallavanema või linnapea asendajaks kuni uue valitsuse kinnitamise päevani. KOKS § 52 lõike 1 punkti 4 järgi tuleb sel juhul uus vallavanem või linnapea valida hiljemalt kahe kuu jooksul vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamise päevast arvates ning seejärel kinnitada ka uus valitsuse koosseis vastavalt KOKS § 28 lõikele 3.

KOKS § 46 lõike 4 rakendamisel oleks soovitatav vallavanema või linnapea umbusaldamisel uus vallavanem või linnapea valida juhul, kui uue valitsuse liikmete kinnitamise osas vaidlusi ei ole ja volikogu saaks vastava otsuse langetada võimalikult ruttu. Näiteks samal või erakorralisel järgmisel volikogu istungil. Kui uue vallavanema või linnapea valimise ja valitsuse uue koosseisu kinnitamise vahel jääb pikem vahemik, siis tekib vallavanema ülesannete täitmise volituste osas õiguslik vaakum. Kui uue valitsuse koosseisus uus vallavanem või linnapea valimise ajaks veel kokku lepitud ei ole, on soovitatav senikaua määrata umbusaldatud vallavanema või linnapea asemele vallavanema või linnapea asendaja KOKS § 46 lõike 4 järgi, kellel on volitus kuni uue vallavanema või linnapea valimiseni ja valitsuse ametisse kinnitamiseni juhtida nii valitsust kollegiaalorganina kui ka valitsust ametiasutusena.

Vt ka selgitust KOKS § 28 lõike 3 muudatuse juures.

KOKS § 46 lõikest 5 jäetakse välja sõnad „ning palgaliste valitsuse liikmete ametist vabastamise“. Õiguslikult ei ole vajalik rõhutada valitsuse liikmete ametisse nimetamist ega vabastamist neis sätetes, kus paralleelselt kasutatakse ka sõnastust „valitsuse liikmete kinnitamine ja kohustustest vabastamine“.

KOKS § 46 lõikest 6 jäetakse välja sõnad „ja valitsuse struktuuri“. Muudatus on seotud kavandatava KOKS § 22 lõike 1 punktiga 16. Selle muudatuse järgi kehtestab volikogu valitsuse liikmete arvu, kuid mitte enam valitsuse struktuuri, mis on praktikas ebavajalik nõue.

KOKS § 46 lõikes 7 tehakse terminoloogiline muudatus ja jäetakse lause lõpust välja ebavajalik sõnastus „ja palgaliste valitsuse liikmete ametisse nimetamiseni“. Sättes ajakohastatakse ka viitamist KOKS § 49 lõikele 6. Kui valitsuse liikmetele avaldatud umbusalduse tagajärjel ei ole täidetud KOKS § 49 lõikes 6 sätestatud kvooruminõue (valitsus on otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sh vallavanem või linnapea), ei ole valitsus otsustusvõimeline kuni vajaliku arvu uute valitsuse liikmete kinnitamiseni. Puudub vajadus sätestada, et osa täiendavalt kinnitatavatest valitsuse liikmetest võivad olla ka palgalised.

KOKS § 46 lõige 9 tunnistatakse kehtetuks. Kehtiva lõike 9 järgi on umbusalduse avaldamine vallavanema, linnapea või valitsuse liikme ametist vabastamise alus. Sama norm sisaldub juba KOKS § 46 lõike 3 teises lauses, mida puudub vajadus uuesti üle sätestada lõikes 9.

Eelnõu § 1 punktiga 150 tehakse muudatus KOKS §-s 46¹, mis reguleerib KOV võimuorganite esindajate tagasiastumist.

Vastavalt KOKS §-s 46¹ lõike 1 esimesele lausele esitab volikogu esimees, volikogu aseesimees, volikogu komisjoni esimees, volikogu komisjoni aseesimees, revisjonikomisjoni liige, vallavanem või linnapea või valitsuse liige tagasiastumise korral avalduse valla- või linnasekretärile. Lõike 1 teise lause kohaselt loetakse avalduse esitanu tagasi astunuks avalduses märgitud kuupäevast, mis ei või olla varasem kui järgmine tööpäev avalduse esitamisest. Tagasiastumiseks ei ole vajalik tagasiastumise otsustuse tegemine volikogu poolt, tagasiastumiseks on piisav ainuüksi nõuetekohase avalduse esitamine, mis vabastab n-ö automaatselt avalduse esitanu tema kohustest avalduses märgitud kuupäevast või selle puudumisel järgmisest tööpäevast arvates avalduse esitamisest. Lõike 1 esimeses ja teises lauses muudatusi ei kavandata.

Lõike 1 kolmandat lauset muudetakse ning kehtestatakse valla- või linnasekretärile kohustus teavitada tagasiastumise avalduse esitamisest lisaks volikogu esimehele ka vallavanemat või linnapead või nende asendajaid ja volikogu esimeest või aseesimeest. Muudatuse on tinginud praktikas esile kerkinud probleem, kus vallavanem või linnapea ei ole teadlik valitsuse liikme tagasiastumisest.

Eelnõu § 1 punktidega 151 ja 152 kavandatakse teha muudatused KOKS § 47 sätestatud volikogu moodustatud komisjonide regulatsioonis.

KOKSi muutmise üks eesmärk on KOVidele laiemas enesekorraldusõiguse andmise tagamiseks vähendada detailseid ettekirjutusi KOV sisemise korralduse osas (sh valla või linna põhimääruse reguleerimisala ja ulatus, teised KOV sisemised korrad, protseduurireeglid, poliitilise kultuuriga seotud küsimused), jättes detailsema regulatsiooni kehtestamise ja sisustamise kohustuse KOVile.

Samuti soovitakse eelnõuga jätta KOVidele suurem enesekorraldusõigus oma sisemiste tööorganite moodustamisel. KOKSi eksperdikomisjon toetas 24.01.2020 koosolekul seisukohta jätta seadusest välja kohustus, et igal volikogu moodustatud komisjonil oleks ka aseesimees,

mis tuleks valida samaaegselt komisjoni esimehega (tunnistada komisjoni esimehe ja aseesimehe koos valimist puudutavad KOKS § 47 lõiked 1¹, 1² ja 1⁴–1⁵ kehtetuks)¹³⁶. Ekspertkomisjonis leiti, et seaduse tasandil ei peaks kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust kitsendama ja reguleerima kohaliku omavalitsuse siseste nõuandvate töörühmade detailseid valimisprotseduure.

Eelnõu kooskõlastusringil leidis aga Justiitsministeerium, et komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegselt valimisest loobumisel oleks negatiivne mõju opositsiooni komisjoni töösse kaasamiseks. Sätte eesmärk on olnud võimaldada aseesimehe valimist opositsiooni liikmete hulgast. Kavandatud muudatuste järgselt võib aga tõenäoliselt tekkida olukord, kus mõlemad komisjoni juhtimise positsioonid kuuluvad koalitsiooni liikmetele. Selline lahendus ei järgi aga demokraatlikke põhimõtteid. Kohaliku demokraatia kaitsmise eesmärgil on ka antud juhul põhjendatud KOVide sisemist enesekorraldusõigust komisjonide moodustamisel kitsendada nagu kehtivas seaduses on sätestatud.

KOKS § 47 lõike 1 muudatusega lisatakse esimesse lausesse täpsustus, et komisjonid moodustatakse volikogu volituste ajaks. Sõnastusega täpsustatakse, et sarnaselt revisjonikomisjoniga (KOKS § 48 lõige 1) moodustab volikogu nii alatised kui ka ajutised komisjonid vaid oma volituste ajaks. Lõike senise neljanda lause sõnastust lihtsustatakse keeleliselt jättes sellest välja üleliigse väljendi „liikmete määramisel“.

Lõike 1 esimene lause, mis sätestab, et volikogu võib moodustada nii alatisi kui ka ajutisi komisjone tähendab, et volikogu ei pea moodustama ühtegi muud komisjoni peale revisjonikomisjoni, mille olemasolu nõutakse KOKS § 48 lõikes 1. Seega on KOKS § 47 lõike 1 esimeses lauses sätestatud volikogu enda otsustuspädevus ehk autonoomia oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata. Ka EKOH artikli 6 punkt 1 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksused võivad oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus.

Volikogu saab nimetatud sätte alusel moodustada mistahes ea- ja sihtrühmadel põhinevaid komisjone. Lisaks saab volikogu enesekorraldusõigust rakendades moodustada ka komisjone, mille esimeheks või aseesimeheks ei pea olema volikogu liige. KOKSis ei ole selgesõnaliselt ette nähtud ka nt eakate/vanemaealiste nõukogu/volikogu/esinduskogu moodustamise võimalust, kuna see õigus on volikogudel juba ka praegu. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhimõtet järgides saab volikogu ise otsustada, milliseid sisemisi tööorganeid ja konsultatiivseid kogusid ta kokku kutsub.

Vanemaealiste esinduskogude moodustamist KOVide juurde on soovitanud nii Justiitsministeerium kui ka Sotsiaalministeerium. Nende moodustamist ei reguleerita eelnõuga, kuid taoliste kogude moodustamine on hea tavana soovitatav. KOVide juures tegutsevad vanemaealiste esinduskogud ei ole Eestis laialt levinud ning suurem osa nendest on tegevust alustanud võrdlemisi hiljuti, 2018. aastal või hiljem.¹³⁷ Sarnaselt mitme teise riigiga on Eestis praegu tegutsevate vanemaealiste esinduskogude peamine eesmärk parem infovahetus vanemaealiste ja KOVide vahel ning vanemaealiste vajaduste ja huvidega arvestamine. Vanemaealiste esinduskogu ülesanne on anda valla- või linnavolikogule nõu nende heaolu puuduvates küsimustes. Nende moodustamine on soovituslik, kuna vanemaealiste osaluse

¹³⁶ <https://www.agri.ee/media/10901/download>.

¹³⁷ Haugas, S., ja Kendrali, E. ja Ester, J. 2021. Eakate esinduskogud kohalike omavalitsuste protsesside mõjutajana. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

toetamine on seatud prioriteediks nii rahvusvahelises vanemaealiste poliitikas, nt MIPAA, Madridi rahvusvaheline vananemise tegevuskavas¹³⁸ ning Vabariigi Valitsuse 23. veebruaril 2023 kinnitatud heaolu arengukavas 2023–2030¹³⁹.

Lõike 1 teise ja kolmanda lause kohaselt tuleb komisjonide esimehed ja aseesimehed valida volikogu liikmete hulgast ning teised komisjoni liikmed kinnitab volikogu komisjoni esimehe esildise alusel, arvestades liikmete määramisel erakondade ja valimisliitude eelnevalt esitatud ettepanekuid. Kolmandas lauses jäetakse ära kordus „liikmete määramisel“. Kehtiva seaduse kolmas lause „Igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni“ viiakse sõnastusloogikat järgides viimaseks lauseks, kuna kehtiva seaduse järgi on neljas lause teise lausega otseselt seotud. St esmalt sätestatakse, et komisjoni esimees ja aseesimees valitakse volikogu liikmete hulgast ning seejärel täpsustatakse kohe selle lause järel, kuidas volikogu ülejäänud komisjoni liikmed kinnitab.

Praktikas ei ole paraku mitmetes KOVides järgitud nõuet, et iga volikogu liige oleks vähemalt ühes volikogu moodustatud komisjonis. Nii on halvematel juhtudel jäetud opositsiooni esindaja(d) arvamata üldse mistahes komisjoni koosseisu. Samuti on kasutatud lahendust, kus komisjonide liikmeks kinnitatakse ka isikuid, kes on volikoguvälised selliselt, et opositsiooni esindavale volikogu liikmele komisjonis n-ö kohta ei jagu. Selline praktika on taunimist väärt, kuna rikub ilmselgelt volikogu liikme õigust oma mandaati teostada. Volikogude komisjonide koosseisude kinnitamisest tuleb esmalt tagada, et kõik volikogu liikmed on neisse kaasatud ja alles siis kaaluda sinna volikoguväliste isikute kinnitamist.

Praktikas on tekitanud palju küsimusi **KOKS § 47 lõike 1³** kohaldamine ehk volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu arvestamine. Sõnad „esindajate osakaalu arvestamine“ on tekitanud ohtralt vaidlusi. Eelnõuga seda sätet ei muudeta, kuid selgitame järgmist.

16.10.2017 jõustus KOKSi muudatus (RT I, 19.12.2014, 2) volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste üheaegsel valimisel ning komisjonide koosseisude kujundamisel.¹⁴⁰

Lõigete 1¹ (komisjoni esimees ja aseesimees valitakse üheaegselt salajasel hääletusel) ja 1³ lisamine seadusesse tulenes mitmete KOVide hea poliitilise kultuuri puudumisest, kus ei arvatud volikogu komisjonide koosseisu opositsiooni esindajaid või oli komisjoni koosseis liialt mõne poliitilise erakonna või valimisliidu poole kaldu, kuigi komisjoni algne mõte on olnud koondada valdkondlike teemadega poliitiliselt tasakaalustatult tegelema valdkonda tundvad volikogu liikmed ja eksperdid.

Lõikes 1³ sätestatud nõude, arvestada volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus, eesmärk on tagada kõigi valijatelt toetuse saanud poliitiliste jõudude (erakonnad ja valimisliidud) kaasatus komisjonide töösse.

¹³⁸ <https://unece.org/population/ageing/mipaaris>.

¹³⁹ <https://www.sm.ee/heaolu-arengukava-2023-2030>

¹⁴⁰ Eelnõu seletuskirjas (602 SE, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/57e04889-703b-4e43-ab7d-c93da75e314d/Kohaliku%20omavalitsuse%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20seadus>) on selgitatud paragrahvi täiendamist uute lõigetega 1¹–1⁴ ning seaduses komisjoni esimeeste ja aseesimeeste üheaegse valimise nõude kehtestamist järgmiselt: „kord kehtestatakse analoogselt korraga, mis on sätestatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 30, selle erisusega, et erinevalt Riigikogu komisjonist (kuhu kuuluvad ainult Riigikogu liikmed) valitakse volikogu komisjoni esimees ja aseesimees mitte volikogu komisjoni (kuhu kuulub ka liikmeid väljastpoolt volikogu) vaid volikogu enda poolt (sarnaselt praegu kehtivale korrale). Teise erinevusena Riigikogu komisjonidest nähakse ette võimalus, et volikogu komisjonile valitakse mitu aseesimeest.“.

Kuigi poliitilise kultuuriga seonduvaid küsimusi ei saa seadusandja seadusega ammendavalt lahendada, on KOKS § 47 lõigete 1¹ ja 1³ mõte selgelt olnud volikogu komisjonide moodustamisel rõhutada nii koalitsiooni kui opositsiooni kaasamist võimalikult võrdsetel alustel. Praktikas on kahjuks mõningatel juhtudel hoolimata kehtivast regulatsioonist opositsioon jäetud komisjonide tööst kõrvale, eirates lisaks KOKS § 47 lõikele 1³ ka KOKS § 47 lõikest 1 tulenevat kohustust, mis näeb ette, et komisjonide moodustamisel tuleb arvestada põhimõtet, et igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni.

Poliitiline tasakaal/erakondade ja valimisliitude esindajate osakaal volikogus ei tähenda siiski, et kõikides komisjonides peab volikogu liikmete erakondlik või valimisliidu esindatuse proportsioon olema täpselt sama kui volikogus, vaid esindajate osakaalu tuleb võtta komisjonide moodustamisel arvesse selliselt, et volikogu komisjonide töös oleks tagatud üldiselt poliitiline tasakaal, sh opositsiooni ülekaal revisjonikomisjonis ning koalitsiooni ülekaal teistes alatistes komisjonides. Ei pea arvestama volikogusse valitud poliitiliste nimekirjade täpset proportsionaalset jaotust. Näiteks igas volikogu komisjonis ei pea olema kõigist valimistel valituks osutunud nimekirjadest võrdeliselt valimistel hääli saanud proportsioonile liikmeid. Komisjonide liikmete arvu (komisjonide suuruse) määramisel lähtutakse nii volikogu liikmete arvust üldiselt, kui ka erinevate poliitiliste jõudude esindajate esindatusest volikogus, kuid ka vajadusest tagada komisjonide töövõimelisus. Kõigi komisjonide peale kokku tuleb tagada, et oleks tagatud nimekirjade esindatus ja iga volikogu liige kuuluks vähemalt ühte komisjoni.

Komisjonide moodustamisel peab volikogu järgima demokraatliku esindatuse printsiipi ning tagama ka volikogu opositsioonile esindatuse (KOKS § 47 lg 1³) komisjonide koosseisus.¹⁴¹

Volikoguväliste isikute komisjoni töösse kaasamisel tuleb samuti järgida head poliitilist tava ja arvestada nende puhul samuti poliitilise tasakaalustatuse nõudega, kui isikute kaasamise eesmärk väljastpoolt volikogu on volikogusse valitud nimekirjades esindatud isikute nimetamine. Reeglina kaasatakse volikogu komisjonidesse volikogust väljastpoolt siiski eksperte, kelle puhul ei ole nende poliitilised vaated määravaks. Seetõttu ei lisata eelnõusse ka täpsemaid reegleid, kuidas volikogu väliseid isikuid on võimalik komisjonide töösse kaasata.

Järgnevalt üks näide, kuidas on KOVis arvestatud välja iga komisjoni liikmete arv ja erinevate poliitiliste jõudude esindatus neis. See on üks võimalik lähenemine, kuidas saavad KOVid komisjonide koosseisude kujundamisel volikogus nn esindatud poliitiliste jõudude tasakaalu tagada. Allolevates tabelites on kasutatud Lääne-Nigula valla 2021. a volikogu valimiste järgsete volikogu komisjonide moodustamise näidet.

Tabel 2. Valimistel eri poliitilistele nimekirjadele antud hääle osakaal Lääne-Nigulas

Erakond või valimisliit	HÄÄLI	%	kohti komisjonides
Tugevad Kogukonnad	1059	0,30	16
EKRE	716	0,20	11
Keskerakond	677	0,19	10
Reformierakond	593	0,17	9
Tegusalt Tulevikku	536	0,15	8
KOKKU	3581		54

¹⁴¹ Vt Riigikohtu 12.03.2019 kohtumäärus kohtuasjas nr 3-17-2784, kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-17-2784/20>.

Tabel 3. Volikogu komisjonid ja nende liikmete arvu jagunemine eri poliitiliste nimekirjade vahel Lääne-Nigulas

Volikogu komisjonid	Liikmete arv	TK	EKRE	REF	opositsioon
Arendus-eelarve komisjon	9	3	2	1	3
Majanduse-planeerimise komisjon	9	2	2	2	3
Hariduskomisjon	9	3	1	2	3
Sotsiaalkomisjon	9	3	2	1	3
Külaelukomisjon	9	2	2	2	3
Kultuuri- ja spordikomisjon	9	3	2	1	3
Kokku	54	16	11	9	18

Kui erakond või valimisliit esitab soovi, et kõik tema esindajad kuuluksid ühte ja samasse komisjoni, ei saa volikogu KOKS § 47 lõike 1³ mõttega vastuollu minemata sellega arvestada. Kuigi igal volikogu liikmel on KOKS § 47 lõike 1 kolmanda lause järgi õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni, ei ole seadusandja siiski andnud garantiid, et iga volikogu liige saaks kuuluda tema enda soovil mistahes komisjoni. Määrav on volikogu ja komisjoni esimehe sõna. Nende sätete koosmõjus on siiski komisjoni esimehel oma esildisega võimalik esitada volikogule kinnitamiseks volikogu komisjoni koosseis, kus on arvuliselt rohkem koalitsiooni esindajaid, võimalusel arvestatakse ka opositsiooni ettepanekuid, kes konkreetsetest volikogu liikmetest võiks vastava komisjoni koosseisu kuuluda (vastavalt pädevusele). Samas ei anna seadus opositsioonile nõudeõigust määrata oma esindajad kõik ühte konkreetsesse komisjoni, nii et koalitsioonile ei jääkski võimalust selle töös osaleda.

KOVides on hea tava anda kõigile volikogus esindatud nimekirjadele juurdepääs kõigi volikogu komisjonide tööle. Esmalt tagatakse see läbi esindatuse komisjonis mõne oma liikmega, kuid sageli ka täiendava võimalusena osaleda (otsustus- ja sõnaõigusega) komisjoni koosolekul ka neil volikogu liikmetel, kes antud komisjoni ei kuulu. Selliselt on volikogu liikmed kursis ka teiste komisjonide informatsiooni ja seisukohtadega ning seeläbi ka rohkem teadlikud erinevate kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisest. Soovituslik on sätestada volikogu töökorras, valla või linna põhimääruses või muus volikogu õigusaktis komisjoni koosseisu mittekuuluva volikogu liikme õiguse osaleda kõikide komisjonide koosolekutel.

Osade komisjonide puhul on probleemiks ka vähene huvi sinna kuuluda, neil juhtudel on raske tagada poliitiline tasakaal komisjoni liikmete osas, kui keeldutakse konkreetse komisjoni töös osalemisest. Näiteks on mitmes KOVis olnud probleem sellega, et opositsioon ei soovi kuuluda revisjonikomisjoni, kuid eesmärgipäraselt saab revisjone läbi viia siis, kui see komisjon on opositsiooni juhitud.

Volikogu moodustatud komisjonid on vaid üks võimalik volikogu töövorm (nõuandev funktsioon volikogu ees) ja selle kõrval või asemel võib KOV rakendada enesekorraldusõiguse raames ka muid lahendusi (fraktsioonid, eestseisus, nõukogud).

Sätete eesmärgipärane rakendamine eeldab KOVides poliitilise kultuuri põhimõtetega ning hea halduse tavaga paremat arvestamist ja teadvustamist.

KOKS § 47 lõikes 1⁶ ei seata kavandatava muudatusega komisjoni esimehe või aseesimehe tagasiastumisel uue valimise eelduseks tingimust, et mõlemad nimetatud peaksid enne KOKS

§ 47 lõike 1¹ kohast uut valimist tagasi astuma (KOKS § 46¹) või neid peaks eelnevalt umbusaldama (KOKS § 46). Komisjoni esimehe või aseesimehe volitused võivad lõppeda ka juhul, kui komisjoni juhiks oleva volikogu liikme volitused lõppevad enne tähtaja lõppu.

Sätet täiendatakse lausega, mille kohaselt komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad samal ajal tema volikogu liikme volituste peatumise või ennetähtaegse lõppemisega. Seni on see regulatsioon sisaldanud KOKS § 42 lõikes 2, mis käsitleb volikogu esimehega seonduvat, kuid ei sobi loogiliselt sinna sättesse.

KOKS § 47 lõikes 2 asendatakse tekst „valla või linna põhimääruses“ sõnadega „volikogu määruses“. Seadusandja on KOKS § 47 lõikega 2 jätnud volikogu komisjoni moodustamise korra ning tegevuse aluste ja korra sätestamise valla või linna põhimääruses volikogu pädevusse. KOKS revisjoni üks eesmärk on KOVidele laiemal enesekorraldusõiguse andmise tagamiseks vähendada detailseid ettekirjutusi KOV sisemise korralduse osas, sh minimeerides valla või linna põhimääruse kohustuslikku reguleerimisala ja ulatust. Volikogu komisjoni moodustamise korra ning tegevuse alused ja korra võib muudatuse järgselt määratleda ka muus volikogu määruses, nt volikogu töökorras.

*Ekspertarvamuses tõid koostajad välja, et „Tartu linna põhimääruse näitel moodustab põhimääruse mahust olulise osa linnavolikogu organite, st komisjonide, fraktsioonide, eestseisuse kirjeldus (sh moodustamise reeglid nt fraktsiooni puhul) ning volikogu istungi ettevalmistamise (sh eelnõude menetlemine komisjonides) ja läbiviimise regulatsioon. Nimetatud on oluline enesekorralduse ja sisepädevuse seisukohast, kuid kaaluda tuleks, millised töökorra põhimõtted on omavalitsusüksuse tuumikküsimused, ja millised protseduuride kirjeldused, mis ei pea sisalduma põhimääruses. Protseduuride kirjeldamiseks sobiv õigusakt võiks olla volikogu otsusega kinnitatu tööjuhend. 21 omavalitsusüksust (sh Järva vald) on volikogu töökorra kehtestanud eraldi määrusega, lähtudes KOKS § 44 lg-st 1, selle muutmine ei nõua erinevalt põhimäärusest volikogu koosseisu häälteenamust ning seetõttu saab kiiremini viia sisse vajalikud töökorralduslikud muudatused.“.*¹⁴²

Vt ka selgitust KOKS § 8 lõike 1 muudatuse juures.

Eelnõu § 1 punktides 153–159 nähakse ette KOKS § 48 muudatused, mis reguleerivad revisjonikomisjoni tegevust.

KOKS § 48 reguleerib KOV poliitilist kontrolli, mis seisneb valitsuse, KOV ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste või KOV valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkuse, otstarbekuse ja tulemuslikkuse ning valla või linna vara kasutamise sihipärasuse ning valla või linna eelarve täitmise kontrollimises.

KOV õiguspärase ja efektiivse tegutsemise tagab sealjuures KOV volikogu (revisjonikomisjon) ja valitsuse õigus (sisekontrollisüsteem, siseauditeerimine vastavalt KOKS §-le 48¹, teenistuslik järelevalve KOKS § 66¹) kontrollida oma valla või linna asutuste ning nende juhtide tegemisi. Tõhusaks juhtimiseks saavad kohaliku võimu organid seaduste raames määrata kindlaks KOV juhtimisstruktuuri ning kohandada kontrolli vastavalt kohalikele oludele.

Avalik huvi on, et KOV tegevus lähtuks kohalike elanike huvidest ja eesmärkidest ning KOV täidaks oma ülesandeid hästi. Kindlustunde, et KOV tegevuses ennetatakse võimalikke tekkida

¹⁴² <https://www.agri.ee/media/10996/download>.

võivaid probleeme, annab kogukonnale muu hulgas hästi toimiv ja tagasisidet andev KOV sisemine kontroll. Selline kontroll eeldab, et ka omavalitsusjuhid ise teadvustavad endale, et nad vastutavad valla või linna varade kasutamise eest ning peavad seetõttu tagama, et KOV toimiks avalikult, ausalt ja kooskõlas seadustega. Selleks tuleb neil kavandada ja rakendada tõhusat kontrolli, mille tulemused jõuaksid nii juhtideni kui ka avalikkuseni.

Kehtiva õiguse kohaselt on ainult revisjonikomisjonil võimalik kontrollida, kas vald või linn kasutab oma käsutuses olevat vara heaperemehelikult ja õigeteks eesmärkideks ning teeb mõistlikke kulutusi. KOVidel tuleb tagada, et revisjonikomisjoni käsutuses oleks piisavad vahendid oma ülesannete täitmiseks, sealjuures auditite tellimiseks. Samuti tuleks valitsusel aidata revisjonikomisjone tehnilise toega, professionaalse nõustamisega. Revisjonikomisjoni liikmetel ei pruugi olla majandus- ega õigusala haridust, seega peab neil olema võimalus konsulteerida spetsialistidega ja saada oma töö toetamiseks professionaalset nõu.

Revisjonikomisjon võib kontrolle teha valla või linna põhimääruses sätestatud korras (eelnõus asendatakse volikogu õigusaktiga) ja oma tööplaani alusel või volikogu ülesandel. Kuigi seadusega on määratud komisjoni üldine kontrollipädevus, ei reguleeri see, kui palju kontrolle peab komisjon aasta jooksul tegema või mida täpselt kontrollima. Seda saab iga volikogu ise otsustada.

Revisjonikomisjoni kontroll KOV siseselt ei piirdu seega vaid KOV valitsuse, ametite ja hallatavate asutuste aktide ja tegevuse seaduslikkuse hindamisega. Kontrolli osaks on ka KOV tegevuse otstarbekuse ja tulemuslikkuse hindamine. Tulemuslikkuse kontrolli tulemusena saavad valijad teavet valla või linna tegevuse ja valimislubaduste täitmise kohta. Samuti saab volikogu revisjonikomisjoni kaudu anda hinnangu valitsuse toimimisele ja usaldusvärsusele.

Nii revisjonikomisjoni kontrollide kui ka valitsuse teenistusliku järelevalve tulemused on vajalikud ka avalikkusele, kuna annavad teada, kas maksumaksja raha kasutatakse kõige mõistlikumalt ja eesmärgid täidetakse kõige paremal viisil.¹⁴³

KOKS § 48 lõikes 2 sätestatakse, et nii revisjonikomisjoni esimees, aseesimees kui liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast. Eelnõuga sätet ei muudeta. KOVide praktikas on sageli küll revisjonikomisjonid moodustatud, kuid neile ei ole tööks eraldatud piisavalt rahalisi vahendeid auditite tellimiseks ega ole nad saanud oma tööks ametiasutuselt professionaalset nõu. Revisjonikomisjonide tõsiseltvõetavust on kohati vähendanud ka nende kasutamine pelgalt poliitiliste konkurentide n-ö iga hinnaga maha tegemiseks, mitte ei ole sisuliselt täidetud KOKS § 48 lõikes 3 nimetatud komisjoni töö eesmärgid. Revisjonikomisjoni sisulist rolli tuleb KOVides senisest rohkem väärtustada.

Revisjonikomisjoni peamine eesmärk on anda avalikkusele kindlus, et maksumaksja raha kasutatakse ja eesmärgid täidetakse kõige paremal viisil. Revisjonikomisjoni näol on tegemist nn poliitilise kontrolliga, kes peab kriitiliselt jälgima poliitikate elluviimist. Revisjonikomisjon on poliitilise kontrolli tööriist valitsejate üle, mille eesmärk on tasakaalustada võimu, võimestada opositsiooni valitsejate vigade või varjamise suhtes, ning selle kaudu muuta valitsemist läbipaistvamaks ja anda valijatele kindlus- ja usaldustunnet, et valitsejad teevad õigeid asju õigesti. Opositsiooni suhtes aga saaksid valijad hinnata, kas nad suudavad möödapanekuid välja tuua, näitavad, et nemad oleks paremad valitsejad.

¹⁴³ Vt ka Riigikontrolli aruanne "Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ja siseauditi korraldus valdades ja linnades" (2009) selgitusi ja järeltusi: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2092/language/et-EE/Default.aspx>.

Sellised kontrollid ei eelda ka ekspertide nimetamist komisjoni liikmeks, sest iga revisjonikomisjoni liige peaks olema kursis kohaliku elu probleemidega ning oskama lõikes 3 nimetatud aspekte analüüsida.

Kuid see ei tähenda, et revisjonikomisjoni liikmed peaksid ise kõik analüüsid ja asjaolude hindamised isiklikult läbi viima. Ekspertide kaasamine on iseenesestmõistetav ja selleks peab eelarves komisjoni töö korraldamiseks ka raha ette nägema. Samuti võib volikogu juures tegutseda palgalisi ametnikke/töötajaid, kelle igapäevategevus oleks probleemide seire, mille pinnalt komisjon saaks otsustada, milliseid teemasid oma tööplaani võtta.

Revisjonikomisjoni puhul säilib eelnõuga KOKS § 48 lõikes 2 sätestatu ehk revisjonikomisjoni esimehe ja aseesimehe valimisel kohaldatakse üldiseid KOKS § 47 komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise regulatsiooni. Sealhulgas nõuet, et revisjonikomisjoni koosseisus peab arvestama poliitilise tasakaalustatuse nõuet. Revisjonikomisjoni puhul tähendab see seda, et komisjonis peaks olema opositsiooni ülekaal, et revisjonikomisjoni töö saaks olla sisuline.

KOKS § 48 lõigete 2² ja 2³ sõnastust muudetakse lähtuvalt KOKS § 19 lõike 2 täiendamisest punktiga 1³. Nimetatud muudatusega peatatakse alates 2025. a KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast volikogu liikme volitused, kes on kinnitatud sama KOVi hallatava asutuse juhiks. Eelnõu § 1 punktis 240 kavandatakse KOKSi täiendada §-ga 70⁸, mis näeb vastava piirangu rakendamise ette alates 2025. a KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

KOKS § 48 lõike 2 kohaselt saavad revisjonikomisjoni liikmeks olla vaid volikogu liikmed. Kehtiva KOKS § 48 lõike 2² järgi ei või revisjonikomisjoni liige täita sama valla või linna valitseva mõju all¹⁴⁴ oleva äriühingu¹⁴⁵, sihtasutuse ega mittetulundusühingu tegevjuhi, juhataja, juhatuse liikme ega sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi või tema asetäitja ülesandeid. Kui selline volituste ühitamise olukord tekib, siis tuleb kohaldada KOKS § 48 lõiget 2³ – kui revisjonikomisjoni liige ei esita kümne tööpäeva jooksul lõikes 2² nimetatud asjaolu tekkimisest arvates teisele lepingupoolele avaldust valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu juhatusest või juhataja või tegevjuhi kohalt tagasiastumiseks või avaldust temaga valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi või juhi asetäitja ülesannete täitmiseks sõlmitud töö- või muu võlaõigusliku lepingu ülesütlemiseks, loetakse ta revisjonikomisjoni liikme kohalt tagasiastunuks. Taolise avalduse esitamisest teavitab revisjonikomisjoni liige viivitamatult valla- või linnasekretäri.

Kuna eelnõu § 1 punktis 44 kavandatava KOKS § 19 lõike 2 muudatusega kavandatakse lisada seadusesse volikogu liikme volituste peatumise alusena hallatava asutuse juhina töötamine, langeb vajadus KOKS § 48 lõigete 2² ja 2³ hallatava asutuse juhi (ja tema asetäitja) revisjonikomisjoni kuulumise piirangu osas ära ehk eelmises lõigus allajoonitud sõnastus jäetakse eelnõuga KOKS §-st 48 välja. Kuivõrd KOKS § 19 lõike 2 täiendamisel punktiga 1³ ei saa alates 2025. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast alates KOV hallatava asutuse juht olla samal ajal volikogu liige (hallatava asutuse juhina töötamise ajaks tema

¹⁴⁴ KOKSis kasutatud mõiste „valitseva mõju all olev“ sisustamisel tuleb lähtuda raamatupidamise seaduse §-st 27. Sätte kohaselt võib valitsev mõju muu hulgas tuleneda järgmistest asjaoludest: 1) suurem kui 50%-line osalus konsolideeritava üksuse hääleõiguses; 2) seadusest või lepingust tulenev otsene või kaudne õigus asutajaõigusi teostades või üldkoosoleku otsusega nimetada või tagasi kutsuda enamikku tegevjuhtkonnast või kõrgema juhtorgani liikmetest.

¹⁴⁵ Äriühingus tegutsemise piiranguks loetakse ka tulundusühistu juhtimist.

volitused volikogu liikmena peatatakse), siis ei saa peatunud volitustega volikogu liige olla volituste peatumise ajal ka revisjonikomisjoni liige.

Vastav muudatus jõustub samal ajal KOKS § 19 lõike 2 punktiga 1³ ehk 2025. aasta KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Pikem üleminekuaeg uuele regulatsioonile sätestatakse nimelt seetõttu, et 2021. a KOV volikogu valimistel kandideerinud hallatava asutuse juhid ei saanud volikogusse kandideerides mõistlikult ette näha, et nende volitused volikogu liikmena võiksid valimisperioodi kestel peatuda.

KOKS § 48 lõike 3 punktis 1 tehakse terminoloogilised muudatused. „Valla- või linnavalitsuse“ asemel kasutatakse sõna „valitsus“, „valla- või linnavalitsuse ametiasutuse“ asemel „valla või linna ametiasutus“, „kohaliku omavalitsuse üksus“ asemel „omavalitsusüksus sarnaselt teistele eelnõu terminite ühtlustamisele.

KOKS § 48 lõike 3 punktis 2 asendatakse sõnad „valla- või linnaeelarve“ sõnadega „valla või linna eelarve“. Tegemist on terminoloogia ühtlustamisega. Sama muudatus tehakse ka KOKS § 22 lõike 1 punktis 1. KOKS § 22 lõike 1 punktides 3 ja 5, § 52 lõike 1 punktis 1 ning § 57 lõike 2 punktis 4 kasutatakse terminit „valla või linna eelarve“.

KOKS § 48 lõike 3¹ punktis 1 asendatakse sõna „minimeerimist“ sõnaga „kokkuhoidu“. Tulemuslikkuse hindamisel lähtub revisjonikomisjon säästlikkusest, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste kokkuhoidu. Säästlikkus ei tähenda alati kulutuste minimeerimist.

KOKS § 48 lõikes 4 asendatakse tekst „valla või linna põhimääruses“ sõnadega „volikogu õigusaktis“. Kehtiva sõnastuse järgi täidab revisjonikomisjon oma pädevuses olevaid ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel.

Eelnõuga kavandatava muudatuse järgi saab volikogu revisjonikomisjoni töökorra kehtestada ka muu õigusaktiga, mitte ei pea seda tingimata kehtestama valla või linna põhimäärusega. Põhimäärus peaks sisaldama KOV toimimise seisukohalt kõige olulisemaid küsimusi, mitte detailseid KOV tööorganite ja struktuuriüksuste töökorraldust käsitlevat regulatsiooni. Tuleb arvestada, et valla või linna põhimääruse muutmine eeldab volikogu koosseisu hääلteenamust, reeglina ka muudatuse arutelu vähemalt kahel volikogu istungil. Eelnõuga pakutav paindlikum sõnastus annab volikogule õiguse enesekorraldusõiguse raames ise otsustada, millise õigusaktiga ta revisjonikomisjoni töökorra kehtestab.

Vt ka selgitust KOKS § 47 lõike 2 muudatuse juures.

Revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamise praktika KOVides on erinev. On KOVe, kus revisjonikomisjon kinnitab tööplaani ise. Selline praktika välistab võimaluse volikogul n-ö boikoteerida tööplaani kinnitamist ja vältida tööplaanis nimetatud ülesannete täitmist revisjonikomisjoni poolt. Volikogul on õigus keelduda tööplaani kinnitamisest vaid juhul, kui tööplaanis nimetatud ülesanded ei ole kooskõlas KOKS § 48 lõikega 3 (selle kohaselt on revisjonikomisjonil õigus kontrollida ja hinnata valitsuse, valitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust ning kontrollida ja hinnata valla või linna eelarve täitmist).

Revisjonikomisjoni töö kavandamiseks tuleb just volikogul läbi mõelda olulisemad kontrollimist vajavad küsimused ja eesmärgid. Kuigi säte ei kohusta pidama revisjonikomisjoni tööplaani arutelu volikogu istungil ega seda vastava otsusega volikogus kinnitama, on selline praktika laialt levinud ning Riigikontroll on oma auditis „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades”¹⁴⁶ selle tegemata jätmise puudusena välja toonud.

Määratud on revisjonikomisjoni üldine kontrollipädevus, kuid see, kui palju kontrolle peab aasta jooksul tegema või mida täpselt kontrollima, seadus ei reguleeri. Seda saab iga volikogu ise otsustada. Samuti ei ole seadusega sätestatud revisjonikomisjoni tööplaani sisulisi nõudeid ega vormi. Seega on tööplaani sisu ja vormi küsimus jäetud iga volikogu ja revisjonikomisjoni enda otsustada.

Sageli on revisjonikomisjoni tööplaanis nimetatud ülesanded liialt üldsõnalised ning selgusetuks jääb revisjoni sisu ja eesmärk. Tööplaanis tuleks kinnitada ülesanded, mille fookus on selge ja küsimusega, mis on selgelt hinnatud riskiga (kontrolliobjektiks on näiteks konkreetne protsess, tegevus, tehing, asutus). Väga üldise sõnastusega tööplaani ülesanne tekitab erinevate osapoolte vahel asjatuid vaidlusi. Revisjonikomisjoni tööplan tuleks koostada ja sõnastada selliselt, et see vastaks revisjonikomisjoni taatele ning oleks ühtlasi ka kooskõlas KOKS § 48 lõikega 3.

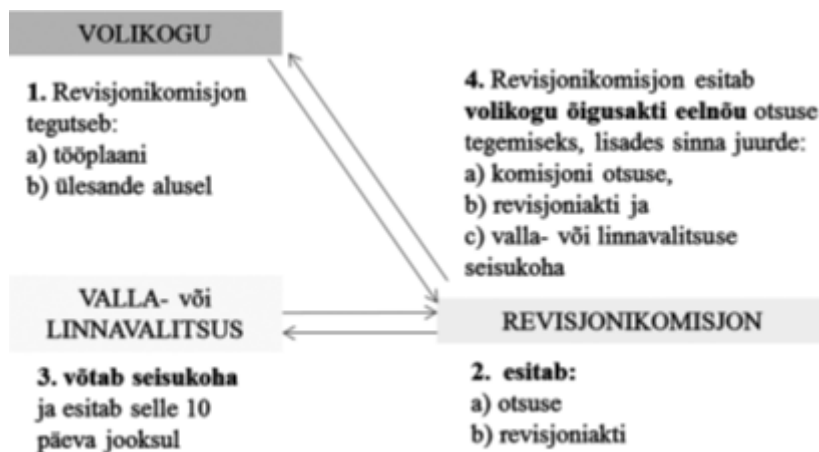
On oluline märkida, et kui revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamine on KOV õigusaktiga antud volikogu pädevusse, ei ole valitsusel revisjonikomisjoni tööplaani suhtes nn vetoõigust, s.t puudub õigus peatada või lõpetada volikogu otsuse eelnõu menetlemine. Nt kui KOV õigusaktide kohaselt peab valitsus andma volikogu õigusakti eelnõu (sh tööplaani kinnitamise otsuse eelnõu) kohta oma arvamuse ning juhul, kui valitsus eelnõud heaks ei kiida, tuleb see vaatamata valitsuse seisukohale edasiseks menetlemiseks edastada pädevale organile – volikogule. Kui küsimuse otsustuspädevus on volikogul, siis ei saa otsustust volikogu eest teha valitsus – seepärast tuleb suunata õigusaktide eelnõud koos valitsuse seisukohaga edasiseks menetlemiseks volikogule, olenemata sellest, kas valitsus kiidab eelnõu heaks või mitte. Valitsusel ei ole õigust volikogu õigusakti eelnõu menetlust takistada ega peatada. Lõpliku otsustuse teeb volikogu pädevuses oleva küsimuse osas volikogu ise, kuulates ära valitsuse seisukoha.

Lõike 5 rakendamine on praktikas tekitanud hulgaliselt küsimusi. Tihtipeale ei suudeta vahet teha, mis on revisjonikomisjoni otsuse ja revisjoniakti erisused. Revisjonikomisjoni otsusega võtab revisjonikomisjon vastu otsuse revisjoniakti suhtes.

Iga sooritatud kontrolli (revisjoni) kohta peab koostama revisjoniakti ja revisjonikomisjoni otsuse, mis tuleb esmalt saata valla- või linnavalitsusele seisukoha võtmiseks. Valitsus võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Seejärel peab revisjonikomisjon eespool nimetatud dokumentidele (revisjoniaktile ja revisjonikomisjoni otsusele) lisama otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu ning esitama kõik need dokumendid volikogule kontrollitulemuste realiseerimise kohta otsuse tegemiseks.

¹⁴⁶ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2092/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

Joonis 1. **Kontrolli ja revisjoni läbiviimise skeem**¹⁴⁷



Revisjonikomisjoni koostatavatele peamistele dokumentidele – revisjoniaktile, revisjonikomisjoni otsusele ja tegevuse aruandele – ei ole õigusaktidega määratud sisulisi nõudeid ehk seda, mida nendes peab kirjeldama. Seda saab volikogu ise oma õigusaktis reguleerida.

Lõike 5 sõnastuses täpsustatakse, et valitsus annab revisjonikomisjoni otsuse ja revisjoniakti kohta seisukoha kümne tööpäeva jooksul nende dokumentide talle esitamisest arvates. Kümme kalendripäeva, nagu näeb ette kehtiv seadus, on praktikas osutunud valitsusele liialt ajakriitiliseks ülesandeks. Kümme kalendripäeva ei jäta seisukoha koostajale, seisukoha kooskõlastajatele ja valitsusele revisjoniakti ja -otsuse läbitöötamiseks, kontrollimiseks, seisukoha kujundamiseks, koostamiseks ja asjaomaste struktuuriüksustega kooskõlastamiseks piisavalt aega.

KOKS § 48 lõike 6 sõnastust täiendatakse ning nimetatakse, et revisjonikomisjonil on õigus saada vajalikke dokumente ja teavet revisjonikomisjoni tööplaanis nimetatud ülesande või volikogu pandud ülesande täitmiseks. Sama paragrahvi lõikes 4 nimetatud ülesannete täitmiseks on revisjonikomisjonil õigus saada ka teavet, millele on seatud AvTSi alusel juurdepääsupiirang. KOKS § 26 lõikes 1 on sätestatud volikogu liikme õigus saada teavet. Lõikes 6 sätestatakse õigusselguse huvides revisjonikomisjoni päringule vastamise printsiibid, mis on samad KOKS §-s 26 sätestatud volikogu liikme päringule vastamisega. Revisjonikomisjoni küsimusele vastamisel kohaldatakse KOKS § 26 lõikeid 2 ja 3. Volikogu liikmele väljastatakse vaid teavet, mida ta vajab volikogu liikme ülesannete täitmiseks.

KOKS § 26 lõige 1 sätestab, et erinevalt revisjonikomisjonist ei väljastata volikogu liikmele teavet, mille väljastamine on seadusega keelatud. Seega tuleb eristada, kas isik küsib teavet volikogu liikmena või revisjonikomisjoni liikmena. Ehk revisjonikomisjoni liikme teabe nõudmise alused on laiemad kui volikogu nn lihtliikme puhul. Revisjonikomisjoni liikmele tuleb sarnaselt volikogu liikmega vastata 10 tööpäeva jooksul, mida tulenevalt küsimuse keerukusest võib pikendada 20 tööpäevani. KOKS § 26 nimetatud sätete laiendamine revisjonikomisjoni liikme puhul ei ole kuidagi suunatud meelevaldselt revisjonikomisjoni liikme eest informatsiooni kinni hoidmisele, vaid aitaks eeskätt lahendada mõistlikult olukordi, kus revisjonikomisjoni liige esitab küsimusi poliitilise obstruktsionismi eesmärgil, jooksutades n-ö ametiasutuste töö revisjonikomisjoni pädevust mitte puudutavate päringutega kinni.

¹⁴⁷ KOV volikogu liikme käsiraamat (2015), lk 136: <https://www.agri.ee/media/11030/download>.

KOKS § 48 lõike 7 sõnastus kohendatakse keeleliselt, selles on sõnade järjekord pisut ebaloogiline. Sätte järgi esitab revisjonikomisjon vähemalt kord aastas volikogu istungil aruande oma tegevuse kohta.

KOKS § 48 lõikes 8 asendatakse sõna „aruanne“ sõnaga „aruanded“. Eelnõu järgi sätestatakse lõikes 8, et revisjonikomisjoni aruanded avaldatakse valla või linna veebilehel.

Revisjonikomisjon võib praktikas viia läbi arvuliselt mitmeid revisjone, millega seoses koostatakse enam kui üks aruanne. Õigusselguse huvides on kasutatud aruande mitmuse vormi, et seda mitte ajada segi lõikes 7 nimetatud kord aastas volikogu ees ette kantava aruandega revisjonikomisjoni tegevusest kalendriaastas.

Eelnõu § 1 punktidega 160–165 kavandatakse teha muudatused KOKS §-s 48¹, mis reguleerib sisekontrollisüsteemi ja siseauditeerimist.

Praktikas on tekkinud KOVidel küsimusi, mida üldse sisekontrollisüsteem endast kujutab ja mida hõlmab endas siseauditeerimine. **Sisekontrollisüsteem** on rahvusvaheliselt defineeritud kui protsess, mida viivad ellu organisatsiooni kõrgem juhtorgan (ehk KOV kontekstis volikogu), juhtkond (KOV kontekstis valitsus) ning kogu ülejäänud personal ja mis on loodud, et anda mõistlikku kindlust organisatsiooni tegevuste, aruandluse ja vastavuskontrolliga seotud eesmärkide saavutamise osas.

Sisekontrollisüsteem on kõik, mida organisatsioon teeb, et tagada:

- õigusaktidest kinnipidamine;
- vara kaitstus raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- tegevuse otstarbekus organisatsioonile seatud ülesannete täitmisel;
- tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumine, säilitamine ja avaldamine.

Sisekontrollisüsteemi ülesehituseks ei ole ühte läbivat universaalset ja igale KOVile sobivat lahendust. KOV peab sisekontrollisüsteemi ise kujundama, et see oleks sobiv just antud KOV struktuurile ja juhtimiskorraldusele ning vastaks selle konkreetse KOV vajadustele.

Siseaudit seevastu on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. See aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele, kasutades süsteemset ja korrakohast lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust.¹⁴⁸

Sisekontrollisüsteemi mõistetakse protsessina, mis hõlmab tervet hulka tegevusi ja ülesandeid. Sisekontrollisüsteem on olemas igas organisatsioonis ja igas omavalitsuses, seda ei pea kokku panema ja välja arendama igapäevategevustest eraldi. Vastupidi, hästi toimiv sisekontrollisüsteem on põimitud organisatsiooni igapäevategevustesse, hõlmates nii protsesse, protseduure, juhendeid jms kui ka inimesi ning nende poolt tehtavaid tegevusi ning ühtegi kontrolli ei teostata asjana iseeneses, vaid ainult omavalitsuse tegevuste ja eesmärkide paremaks elluviimiseks.

¹⁴⁸ Vt täpsemalt: <https://www.agri.ee/media/9460/download>.

Näiteks on sisekontrollisüsteemi osaks hankekord, erinevatele ametikohtadele antud limiidid kulude kinnitamiseks, huvide konflikti tuvastamisele ja vältimisele ning korruptsiooni ennetamisele suunatud korrad ja reeglid jne.

Rahandusministeeriumi tellimusel koostas KPMG Baltics OÜ 2018. a KOVidele sisekontrollisüsteemi ülesehitamiseks ja toimimise tagamiseks juhise „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend“¹⁴⁹. Rahandusministeeriumi tellimusel on korraldatud KOVidele ka vastavaid koolitusi. Nimetatud juhend annab soovituslikke juhised sisekontrollisüsteemi korraldamiseks Eesti KOVides, et tagada seadustest tulenevate nõuete täitmine ning kohaliku tasandi valitsemise, arendamise ning avalike teenuste korraldamise läbipaistvus, säästlikkus ning efektiivsus.

KOKS § 48¹ muudatustega eristatakse võrreldes kehtiva regulatsiooniga sisekontrollisüsteemidega seonduvad küsimused selgemini siseauditeerimisest ning täpsustatakse, kes nende olemasolu eest KOVis vastutavad.

KOKS § 48¹ lõike 1 muudatusest jäetakse välja volikogu pädevus siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel. Säte sõnastatakse ümber selliselt, et see puudutab vaid volikogu pädevust tagada sisekontrollisüsteemi olemasolu KOVis. Näiteks saab volikogu seda tagada, et volikogu õigusaktides oleks sisekontrollisüsteem läbi mõeldud ja see aitaks riske maandada ning korruptsiooni vältida.

KOKS § 48¹ täiendatakse lõikega 1¹, milles avatakse sisekontrollisüsteemi eesmärk, mida kehtivas seaduses ei kajastata.

Eelnõu järgi on sisekontrollisüsteem valla või linna ametiasutuse ja hallatava asutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkust ja otstarbekust käsitlev terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada: 1) õigusaktidest kinnipidamise ja täitmise kontrolli; 2) vara kaitstuse raiskamisest, ebasihhipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sellisest tingitud kahju eest; 3) asutuse tegevuse otstarbekuse oma ülesannete täitmisel; 4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.

Sätte sõnastamisel on aluseks võetud Vabariigi Valitsuse seaduse § 92¹ lõige 1, milles on seatud sisekontrolli süsteemi definitsioon valitsusasutuste ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhtimisel.

Toimiva sisekontrollisüsteemi vajadust ja eesmärgi ei ole KOVid pahatihti adunud. Selle toimimise eesmärgi lahti kirjutamine seaduses aitab KOVidel paremini mõtestada sisekontrollisüsteemi rakendamise vajalikkust ning muuta seeläbi KOV tegevus avatumaks, läbipaistvamaks ja aitab kaasa ka korruptsiooniriskide vältimisele.¹⁵⁰

Sisekontrollisüsteem koosneb sisuliselt järgnevatest elementidest:

1) Kontrollikeskkond: seda loetakse kõige aluseks. Volikogu ja valitsus kujundavad ja seavad käitumisstandardid ning suhtumise sisekontrollisüsteemi. Kontrollikeskkonna osaks on standardid, struktuurid ja protsessid, millele baseerub sisekontrolli teostamine kogu organisatsioonis. Teisisõnu tähendab see seda, kuidas KOVis midagi tehakse, milline on volikogu ja valitsuse tööstiil, suhtumine õigusaktide järgimisse, kontrollidesse jms. Millised on üldised „mängureeglid“.

¹⁴⁹ Samas.

¹⁵⁰ Vt ka: https://www.korruptsioon.ee/sites/default/files/dok/kov_sisekontrolli_ja_korruptsiooni_ennetuse_juhend.pdf.

KOV korruptsiooniriskide hindamise keskkond: <https://www.kovriskid.ee/>.

2) Riskihindamine: riskihindamise käigus tuvastatakse ja analüüsitakse riske, mis takistavad organisatsiooni eesmärkide saavutamist. Selle alusel otsustatakse, milliseid riske ja millisel viisil tuleks maandada. Riskihindamine peab lähtuma muutustest organisatsiooni tegevuses ja väliskeskkonnas ning kontrollitegevused peaks põhinema tuvastatud ja hinnatud riskidel. Riske on vaja perioodiliselt hinnata.

3) Kontrollitegevused: kõik tegevused, mida tehakse kehtestatud õigusaktide ja (sisemiste) reeglite alusel, et eesmärkide saavutamist takistavad riskid saaksid kokkulepitud tasemele maandatud. Neid tegevusi teostavad kõik organisatsiooni töötajad ja tasemed (mitte ainult volikogu või valitsus) ning neid võivad ellu viia nii ametnikud kui töötajad.

4) Teave ja kommunikatsioon: nii organisatsiooni sisse ja sealt välja liikuv infovahetus kui ka organisatsioonisisene infovahetus, mis annab organisatsioonile infot, et igapäevaseid kontrollitegevusi ellu viia.

5) Seiretegevused: nii pidev seire ja aruandlus kui eraldi hindamised (või nende kahe kombinatsioon), mida kasutatakse, et saada infot ja kindlust, et sisekontrollisüsteem ja kõik selle komponendid on jätkuvalt olemas ja töötavad plaanitud viisil. Oluliseks loetakse just probleemidest õigeaegset raporteerimist ning suuremate probleemide viimist juhtkonna tasandile.

Siseauditi ülesandeks on seevastu hinnata sisekontrolli ülesannete täitmist, kuid mis sõltumatuse säilitamiseks ei tohi ise sisekontrollisüsteeme kujundada ja arendada ning sisekontrollisüsteemi toimimise eest vastutada.¹⁵¹

Kuivõrd KOV õigusaktidest kinnipidamise ja täitmise kontroll on osaks sisekontrollisüsteemist, siis tunnistatakse kehtetuks KOKS § 24 „Õigusaktide täitmise kontroll”, milles sätestatakse, et seaduste ja volikogu määruste ning otsuste ja valla- või linnavalitsuse määruste ning korralduste täitmist kontrollivad seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras volikogu ja valitsus. Edaspidi otsustab iga KOV enesekorraldusõiguse raames ise, millise korraga nähakse ette enda õigusaktide täitmise kord.

KOKS § 24 näol on tegemist sisekontrollisüsteemi tagamise nõude kõrval ebavajalikult dubleeriva regulatsiooniga.

KOKS § 48¹ lõigete 1 ja 2 muudatusega kõrvaldatakse senine seaduse ebakõla. Kui kehtiv seadus nõuab, et volikogu tagaks nii sisekontrollisüsteemi rakendamise kui ka siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise KOVis, siis teised paragrahvi sätted ei nõua, et KOVis oleks moodustatud siseaudiitori ametikoht või struktuuriüksus. Samuti ei nõua ka kehtiv seadus süstemaatilist ja regulaarset KOV siseauditeerimist. Majandusaasta aruande puhul on esitatud vandeaudiitori aruande esitamise kohustus (KOFS § 29 lõige 10), kuid see on ainus auditeerimist puudutav selge KOV kohustus. Seetõttu jäetakse KOKS § 48¹ lõikest 1 välja kohustus, et KOV peaks tagama siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise KOVis.

KOKS § 48¹ lõigete 1 ja 2 sõnastust kohendatakse, et välistada nendes sisuline vasturääkivus. Kui lõike 1 järgi tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise KOVis volikogu, siis lõike 2 järgi rakendab sisekontrollisüsteemi ja vastutab selle tulemuslikkuse eest valitsus. Tegemist on samatähendusliku sõnastusega, mistõttu ei ole arusaadav, milline vastutus õiguspoolest lasub siinkohal volikogul, mis valitsusel. Lõike 1 sõnastusmuudatusega, millega sätestatakse, et volikogu tagab sisekontrollisüsteemi olemasolu, tagatakse parem normist arusaadavus. Seega muudatuse järgi peab volikogu looma alused sisekontrollisüsteemi toimimiseks ja

¹⁵¹ Vt täpsemalt: <https://www.agri.ee/media/9460/download>.

rakendamiseks, kuid konkreetselt ja praktiliselt vastutab sisekontrollisüsteemi toimimise eest KOVis valitsus. Sisekontrollisüsteemi rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab vastava valla- või linnavalitsuse asutuse juht.

Järgnevalt on selgitatud, millised on eri tasandite rollid sisekontrollisüsteemi rakendamisel ja toimimise tagamisel.

Volikogu vastutab läbi õigusaktide andmise ning enda pädevuses olevate otsuste vastuvõtmise, mis kujundavad omavalitsuse kontrollikeskkonna. Samuti on volikogul võimalus moodustada erinevaid komisjone, mille kaudu on võimalik seada nii poliitilisi kui juhtimisalaseid rõhuasetusi (seadusega kohustuslik on vaid revisjonikomisjoni moodustamine).

Volikogu üksikuid tegevusi on küll võimalik üle anda nn kõrgemast juhtimistasandist allapoole, kuid vastutust ja rolli tervikuna ei ole volikogul delegeerida võimalik. Sisekontrollisüsteemi toimimise mõttes võib olla väga halb lahendus volikogu juhtimisvastutusest loobumine, siis kui volikogu valib vabatahtlikult passiivse rolli ning kiidab linna- või vallavalitsusest tulnud eelnõud heaks ilma neid kriitiliselt analüüsivata.

Valitsuse roll on sisekontrollisüsteemi rakendamine ja selle tulemuslikkuse eest vastutamine omavalitsuses. See realiseerub nii läbi juhtimiskultuuri kujundamise KOVis ja selle hallatavates asutustes, sisemise töökorraldusega seotud reeglite loomise ja nende rakendamise jälgimise kui ka info jagamise ja avalikustamise, kogutava aruandluse ning selle analüüsi, probleemidele ja intsidentidele reageerimise.

Ka valitsuse üksikuid tegevusi on küll võimalik KOV asutustele, ametnikele ja töötajatele üle anda, kuid vastutust ja rolli tervikuna ei ole delegeerida võimalik.

Samuti ei saa ühte või teist elementi sisekontrollisüsteemi rakendamisel jätta täiesti tähelepanuta. Juhtimiskultuur, mida teenistujad ning hallatavad asutused tajuvad läbi valitsuse suhtumise, kujuneb väga suures osas just vastavalt valitsuse tegudele, mitte retoorikale ega vastuvõetud reeglitele.

Valitsuse kui ametiasutuse teenistujad. Teenistujate **peamine** roll on kehtestatud reeglite järgimine ja rakendamine võimalikult ühtsel ja sarnasel viisil.

Väga olulised aspektid on tagasiside andmine kehtestatud reeglite mõistlikkusest, rakendatavusest ja puudujääkidest ning ettepanekute tegemine sisekontrollisüsteemi paremaks toimimiseks.

Samuti on enamasti just teenistujate rolliks **järelevalve teostamine** (näiteks lepingupartnerite poolsete nõuete täitmise kontroll ja analüüs, hallatavate asutuste teenistuslik järelevalve).

Hallatavad asutused. Hallatavate asutuste puhul on asutuse juhi ülesanne sisekontrollisüsteemi rakendamine ja selle tulemuslikkuse eest vastutamine enda asutuses. Seda tehes peab arvestama KOV üldiseid reegleid (KOV tasandi õigusaktid), kuid asutuse sisemise töökorralduse osas on nii vajalik kui ka mõistlik vastu võtta reeglid, mis kujundavad konkreetse asutuse sisekontrollisüsteemi (ehk asutuse sisemised korrad). Juhtimiskultuuri kujundamise, reeglite rakendamise jälgimise, info jagamise ja avalikustamise, aruandluse ning selle analüüsi, probleemidele ja intsidentidele reageerimise teemad toimivad hallatavas asutuses täpselt samamoodi kui KOV tasandil – juhtkonna rakendatav juhtimiskultuur ning elemendid, millele

tähelepanu pööratakse, määravad suuresti ka sisekontrollisüsteemi toimimise ning selle järgimise töötajate poolt. Hallatavate asutuste töötajate peamine roll on sarnaselt valitsuse teenistujatega reeglite rakendamine, tagasiside andmine ja ettepanekute tegemine reeglite paremaks rakendamiseks, samuti lepingupartnerite poolse nõuete täitmise kontroll ja analüüs.

Valla või linna osalusega äriühingud, sihtasutused ja MTÜd (KOV osalusega juriidilised isikud). KOV osalusega juriidilised isikud omavad sarnast rolli hallatavate asutustega – juhi roll on sisekontrollisüsteemi rakendamine enda organisatsioonis, võttes arvesse KOV üldiseid reegleid ning õigusakte (nt äriseadustik, mittetulundusühingute seadus, sihtasutuste seadus). Töötajate roll on reeglite rakendamine, tagasiside andmine ja ettepanekute tegemine reeglite paremaks rakendamiseks.¹⁵²

Sätte kohaselt on sisekontrollisüsteemide igapäevane rakendamine valitsuse ülesanne. Ehk valla või linna tegevjuhtimise juurde käiv funktsioon. Sisekontrollisüsteem (õigusaktidest kinnipidamine, vara kaitsmine, tegevuse otstarbekuse tagamine ja tõese informatsiooni säilitamine) on asutuse põhitegevusega seotud erinevate tegevuste kogum, mille eest saab vastutada tegevjuht, koos asutuse muude tegevjuhtimise funktsioonide täitmisega. See säte peaks ka hõlmama seda, et siseaudiitori nimetab ametisse või siseauditi lepingu sõlmib isikuga töö tegemiseks vallavanem või linnapea. Neid otsuseid võib teha ka valla- ja linnavalitsus kui kollegiaalorgan.

Sisekontrollisüsteeme tuleb rakendada kõigis KOV ametiasutustes ja nende hallatavates asutustes, mille eest vastutab vastava asutuse juht (koostöös valla ja linna ametnikega). Valitsus tagab sisekontrollisüsteemi üldise rakendamise KOVis, näiteks saab teenistusliku järelevalve käigus juhtida õigusaktide nõuete mittetäitmisele tähelepanu. Samas ei saa valitsus kollegiaalorganina isiklikult vastutada, et igas valla või linna asutuses reaalselt ka sisekontrollisüsteemi nõuetekohaselt rakendatakse.

KOKS § 48¹ täiendatakse lõikega 2¹, mille järgi peab KOV vähemalt kord iga nelja aasta jooksul hindama sisekontrollisüsteemi toimimise asjakohasust ja tõhusust, mille kohta võib koostada aruande audiitortgevuse seaduses sätestatud nõuetele vastav siseaudiitor. Oluline on, et sisekontrollisüsteemi toimimise asjakohasuse ja tõhususe hindamise teostaks erialase pädevusega isik. Aruande allkirjastaja saab samuti olla vaid erialaselt pädev isik, kes sel moel võtab vastutuse tehtud hindamise totesuse eest.

Uue **lõike 2¹** lisamisega sisekontrollisüsteemi osas kavandatud muudatus on põhimõtteline. Muudatus tähendaks sisuliselt kohustuslikku siseauditi läbiviimist korra volikogu valimistsükli perioodil olemasoleva sisekontrollisüsteemi toimimise ja asjakohasuse osas. Siseauditi töövõtu ulatuse määrab KOV ise. See tähendab, et vastavalt kasutada olevale rahasummale saab teha ühe või mitu teemapõhist auditit. Siseaudiitor koostöös valitsuse ja volikoguga otsustab tööplaani kooskõlas volikogu kehtestatava siseauditeerimise üldise töökorraga. Auditi kulu on eeldatavasti 30 000 – 50 000 eurot, kui teha kogu sisekontrollisüsteemi hõlmav audit. Praktikas piisab, kui tehakse temaatilisi auditeid vähemalt ühele osale sisekontrollisüsteemist. See tähendab, et teemapõhiselt vaadatakse riskihinnangutele tuginedes sisekontrolli teatud kriitilisemat osa, mitte tervikuna kõiki selle elemente.

¹⁵² Vt täpsemalt Rahandusministeeriumi tellimusel KPMG Baltics OÜ koostatud „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend (2018): <https://www.agri.ee/media/9460/download>.

Seadusesse lisatav nõue ilmselt survestab KOVi sisekontrolöre siseaudiitori eksamit tegema siseaudiitori kutse saamiseks. St teenuse turult sisse ostmine võib osutuda veelgi kulukamaks ja ajamahukamaks.

Sisekontrolöri ametit on seaduses pea võimatu defineerida, sest mistahes ametinimetuse taga võib olla isik, kes täidab sisekontrolöri rolli. Kui KOV tahab omada sisekontrolöri ja see isik siseaudiitori kutset ei taotle, peab üks kord nelja aasta tagant siiski sisse ostma siseaudiitori teenuse sisekontrollisüsteemi auditeerimiseks.

Tegemist ei ole olemuslikult täiesti uue KOV ülesandega. Kehtiv seadus nõuab, et KOVil oleks toimiv sisekontrollisüsteem ja siseauditeerimine – KOKS § 48¹ lõike 1 järgi peab volikogu tagama sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise kohalikus omavalitsuses. Arvestades, et siseauditi ülesandeks on sealhulgas hinnata sisekontrollisüsteemi toimivust ja tõhusust, on õigusselguse huvides täpsustatud, millise regulaarsuse ja ulatusega siseauditeerimist tuleb KOVis läbi viia, et tagada sisekontrollisüsteemi vastavus nõuetele.

KOKS 12. peatükki lisatakse rakendussäte (KOKS § 70⁹), mille kohaselt vastava regulaarse sisekontrollisüsteemi nõuetelekohasuse hindamise kohustuse osas alustatakse aastate lugemist seaduse rakendamise aastast ehk 2025. aastast. Seega 2028. a lõpuks peab olema kõigis KOVides siseaudiitor sisekontrollisüsteeme kontrollinud.

KOKS § 48¹ lõike 3 sõnastust muudetakse ja sätestatakse, et KOV volikogu peab kehtestama määrusega siseauditeerimise üldise töökorra. Seda nõuet saab kohaldada aga üksnes siis, kui KOV rakendab siseaudiitori kutsetegevusele vastavat siseauditeerimist.

Puudub reaalne vajadus seadusega sätestada seda, kuidas siseauditi struktuuriüksust või siseaudiitori ametikohta KOVis luuakse või kuidas koostatakse siseauditeerimise tegevusplaani. Tegemist on KOV sisemise enesekorraldusõiguse küsimusega. Seetõttu jäetakse vastav osa KOKS § 48¹ lõikest 3 välja. Lõike 3 sõnastus asendatakse uue volitusnormiga – volikogu kehtestab siseauditeerimise üldise töökorra. See sõnastus tähendab, et siseaudiitori ametisse nimetamine või teenuse ostmine, tegevusplaani koostamine, tehtud auditite järelduste arutelu jne jääks selle korraga reguleerida. Siseaudiitori kutsetegevuse võib korraldada moodustades ametikohta, luues vastava struktuuriüksuse või ostes siseauditi sisse teenusena. Kuivõrd nimetatud küsimused oleks edaspidi volikogu määrmises sätestatavad, siis puudub vajadus **KOKS § 48¹ lõikete 4–7 järele, mis tunnistatakse kehtetuks.**

Kuidas täpsemalt KOV ülesandeid omavalitsusüksuse volikogust madalamal tasemel korraldatakse, on KOV sisemise enesekorraldusõiguse küsimus. Volikogu kõrgema juhtorganina peaks siseaudiitori erapooletuse tagamiseks saama kaasa rääkida siseaudiitori ametisse nimetamisele või teenuse osutaja valimisele. Samas siseaudiitori ametisse nimetamise või teenuse ostmiseks lepingu sõlmimise otsustab vallavanem või linnapea. Vajadusel võib volikogu siseauditeerimise töökorras ette näha, et siseaudiitori nimetab vallavanema või linnapea ettepanekul valitsus.

Siseaudit on eelkõige tegevjuhi jaoks vajalik kindlustunnet suurendav teenus. Auditite tulemuste põhjal saaks tegevjuht teha reeglites ja protseduurides korrektiive. Volikogu poliitilise järelevalve tööriistaks valitsuse üle on aga revisjonikomisjon.

KOV volikogul on siseauditeerimise üldises töökorralduses võimalik sätestada, kuidas toimub siseauditeerimise kavandamine (siseauditi aasta tegevusplaani koostamine) selles KOVis.

Kehtiva paragrahvi sõnastus sätestab väga detailselt, kuidas toimub KOVis siseaudiitori tegevusplaani menetlemine ja kinnitamine. Kehtiv KOKS näeb ette, et siseaudiitori tegevusplaani saab kinnitada vaid volikogu. Siseauditi igapäevane rakendamine on aga valitsuse ülesanne. Seega aasta auditiplaani kinnitamine peaks ka pigem toimuma sellel tasandil. Samas volikogu on KOV kõrgem juhtorgan ja peaks saama kaasa rääkida tööplaani koostamises. See tagaks suurema sidususe audiitori ja volikogu vahel. Just laiapõhjaline kaasamine auditi teemade valikusse tagab selle, et auditi tulemustest huvitatakse ja tehakse vajalikud korrektiivid.

Seaduses ei peaks täpselt ütlema, kuidas siseauditi aasta tegevusplaani kinnitamine käib, vaid KOVid otsustavad selle enesekorraldusõigusega ise. Säte ei välistaks ka soovi korral tegevusplaani volikogus kinnitamise.

Siseauditeerimiseks tuleb KOVil ette näha piisavad eelarvevahendid.

Siseaudiitoril peab olema väljund KOV kõrgeima juhtorgani tasandile. Säte tagab, et auditi tulemusi n-ö ei vaikitaks maha. Vähemalt korra aastas võiks toimuda arutelu volikogus sisekontrollisüsteemide üle, kuid soovitatav on aruandeid volikogus arutada jooksvalt, pärast nende esitamist. KOV võib korraldada ka mitu volikogu arutelu auditi teemade põhiselt. Mõistlik oleks teha seda vähemalt enne majandusaasta aruande kinnitamist. Lisaks auditi järelduste arutelule oleks hea, kui valla- või linnavalitsus tutvustaks volikogule ka omapoolset parendustegevuste plaani.

Valla või linna veebilehele tuleb panna kõik siseaudiitori aruanded või kui see sisaldab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet, siis veebilehel avaldatakse vaid siseaudiitori aruande kokkuvõtte. Alati ei ole võimalik tervet siseaudiitori aruannet avaldada. See võib sisaldada ka isikuandmeid või muud tundlikku teavet, mida ei saa avalikult jagada. Kui aruanne ei sisalda tundlikku teavet, siis tuleb see AvTS nõuetele vastavalt valla või linna veebilehel avaldada.

Veebis tuleks avaldada siseauditi aasta tegevusplaani täitmise aruanne koos seire tulemustega, näiteks teave selle kohta:

- kes teostab siseauditi funktsiooni?
- millised tööd olid siseauditi kinnitatud aasta plaanis?
- mis töid tehti plaaniväliselt?
- millised plaanitud tööd jäid tegemata?
- millised olid tööde edasilükkumise põhjused?

Soovituste täitmise osas võiks veebilehel kajastuda järgmine teave:

- lahendamata soovitude seis (arv, olulisus) aasta algul,
- palju aasta jooksul täideti,
- palju aasta jooksul juurde tuli,
- seis aasta lõpul,
- mis ajast on vanimad täitmata soovitused,
- mis valdkonnas on enim täitmata soovitusi (kui on kohane).

Eelnõu § 1 punktidega 166–169 nähakse ette muudatused KOKS §-s 49, mis reguleerib valitsuse töö korraldamist.

KOKS revisjoni käigus oli arutuse all ka küsimus, kas oleks vajadust muuta või täiendada olemasolevaid KOV juhtimismudeleid, volikogu ja valitsuse vahelisi võimusuhteid. Kehtivas KOKSis nähakse ette nn poliitilise kabineti mudel, see tähendab, et valitava esindusorgani ehk volikogu poolt on nimetatud ametisse poliitiline kabinet (valitsus). Samal ajal on kaks poliitilist juhti (volikogu esimees ja valitsuse juht), valitsus täidab ka administratiivülesanded. Volikogu esimees ja vallavanem või linnapea võivad sageli omavahel konkureerida. Volikogu ei pruugi tegeleda vaid olulisemate strateegiliste küsimustega, vaid ka mikromanageerimisega, pisidetailide otsustamisega, mille saaks valitsusele delegeerida.

Ekspertide poolt pakuti KOKS revisjoni käigus välja lahendus¹⁵³, et KOKSi võiks täiendada võimalusega kasutada olemasoleva juhtimismudeli kõrval Soome eeskujul soovi korral mudelit, kus selgemalt eristataks vallavalitsuse kui poliitilise organi ja valitsuse kui haldusorgani rollid ning nihutada poliitikate algatamise ja eestvedamise raskus volikogusse. Selle mudeliga jääks volikogule strateegiliselt oluliste küsimuste otsustamise pädevus. Valitsus koosneks volikogu liikmetest (volikogu juhid, komisjonide juhid, opositsiooni esindajad). Valitsuse liikmed oleks valitsuses nn põhitöökohal, saaksid palka. Volikogu esimees ja vallavanem või linnapea oleks üks ja sama isik. Valitsuse juhil oleks ennekõike poliitilised rollid (ta ei juhiks ametiasutust). Igapäevaseks administratiivseks KOV töö korraldamiseks moodustataks valla- või linnadirektori ametikoht, kes on valla või linna ametiasutuse (valla- linnavalitsus asutusena) ja administratiivjuht. Tegemist võiks olla nt konkursiga nimetatava ametnikuga (olemuselt mittepoliitiline ametikoht, kuid ametisse nimetamise õiguse saab anda volikogule). Valla- või linnadirektori ametisuhe valla või linnaga ei sõltu volikogu valimistsüklist.

Ekspertidid pakkusid välja, et uut täiendavat juhtimismudelit peaks püüdma esmalt piloteerida ja esmajärjekorras vastavaid norme KOKSi nn põhiteksti mitte lisama.

KOKS eksperdikomisjoni aruteludel oldi selle täiendava mudeli osas pigem skeptilised ja see ettepanek ei leidnud toetust. Seetõttu ei ole ka eelnõuga pakutud välja seda põhimõttelist muudatust, kuid tulevikus võiks asjakohaste täienduste lisamist kaaluda.

KOKS § 49 lõige 3 kavandatakse eelnõuga tunnistada kehtetuks. Lõige 3 sätestab, et valitsuse juht ei või olla volikogu esimees. Kuivõrd vallavanema ja linnapea ja valitsuse liikme ametikohtade ühitamatuse volikogu liikme volitustega näeb ette juba KOKS § 19 lõike 2 punktis 1 volikogu liikme volituste peatumise alusena, siis puudub vajadus seda sätet KOKS § 49 lõikes 3 üle korrata. Volikogu esimeheks ei saa olla nagunii isik, kelle volitused volikogu liikmena on peatunud. KOKS § 42 lõike 2 järgi nimelt lõpevad volikogu esimehe ja aseesimehe volitused samaaegselt tema volikogu liikme volituste peatumisega või ennetähtaegse lõppemisega.

Algselt kavandati eelnõus näha ette KOKS § 49 lõike 3 muudatus selliselt, et sellega välistataks valitsuse liikme koosseisust omavalitsusteenistujad. Nimelt KOKSi eksperdikomisjon tegi ettepaneku näha eelnõuga ette põhimõtteline muudatus valitsuse koosseisu osas ja sõnastada KOKS § 49 lõike 3 selliselt, et vallavanem, linnapea ega valitsuse liige ei tohi olla sama valla

¹⁵³ Georg Sootla, Kersten Kattai, Toomas Sepp (2021) „Erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused“. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/media/10978/download>.

või linna ametiasutuse ametnik ja töötaja ega ametiasutuse hallatava asutuse juht ja töötaja. Eelviidatud KOV juhtimismudelitel ekspertarvamuses tehti samuti ettepanek mitte võimaldada valitsuse liikmel olla samal ajal ametiasutuse ametnik. Ettepanekut põhjendati asjaoluga, et ametniku ametikoht eeldab objektiivsust, professionaalsust ja erapooletust. Valitsuse liikme ja KOV ametniku või töötaja rollide ühitamine toob praktikas kaasa rollikonflikte ja ka võimalikke huvide konflikte. Ametnik ei pruugi n-ö kahel toolil istudes säilitada oma erapooletust ja sõltumatust. KOKS § 66¹ näeb näiteks ette valitsuse teenistusliku järelevalve kohustuse, mille raames kontrollib valitsus valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust. Teenistuslik järelevalve ei saa olla eesmärgipärane, kui KOV ametiasutuse ametnik, töötaja või hallatava asutuse juht valitsuse liikmena sisuliselt kontrollib enda tegevust. Muudatusega saaks lahutada valitsuse poliitilised ja ametkondlikud volitused ja lahendada senised vaidlused kohaldatavate normide osas (poliitilisel ametikohal oleva isiku puhul ei kohaldu ATS, samas valitsuse liikmeks oleva ametniku suhtes ATS kohaldub, kuid seadus ei ütle selgelt, kas ka need sätted, mis kohalduvad n-ö poliitilistele valitsuse liikmetele KOKS §-s 49).

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi andmetel oli 25. jaanuari 2022. a seisuga valitsuste koosseisu kaardistus üle Eesti järgmine (79 KOVi kokku):

- 46 KOVi valitsuse koosseisus oli KOV ametiasutuse ametnikke, töötajaid ning hallatavate asutuste juhte ja töötajaid ning osavallavanemaid (viimased on poliitilised ametikohad, mis ei ole otseselt avalikud teenistujad).
- 3 KOVi valitsuse koosseisus oli hallatavate asutuste juhid, 2-s hallatavate asutuste töötajad.

Valla- ja linnavalitsuste liikmete keskmine arv Eestis oli 5,5. Väiksemaarvulises valitsuses on kolm liiget (kokku neljas KOVis) ning suurima liikmete arvuga valitsustes Hiiumaa vallas ja Saue vallas oli 9 liiget.

Valitsuse koosseis neis 46 KOVis, kus valitsuse koosseisu kuuluvad KOV ametiasutuse ametnikud, töötajad ning KOV hallatavate asutuste juhid ja töötajad, on kirju:

- 25 KOVis oli valitsuse liikmeteks abivallavanemad/abilinnapead ning ametnikud/töötajad.
- 44 KOVis oli valitsuse liikmeteks KOV ametiasutuse ametnikud/töötajad ja nn välised liikmed (sh KOV hallatavate asutuste juhid/töötajad).
- osades KOVides koosneb valitsus vaid ametnikest (lisaks vallavanemale ja linnapeale, kes ei ole ametnikud ATSi mõistes).

Valitsuse liikmete arv ei ole otseses seoses KOVi suurusega. Suuremates linnades, nagu Tallinn ja Tartu, kuuluvad valitsuse koosseisu ainult abivallavanemad või abilinnapead, kes ei ole ametnikud. Teistes KOVides olid koosseisud erinevate kombinatsioonidega. Kõige kirjumad kombinatsioonid (abivallavanemad/abilinnapead + ametnikud + liikmed) on pigem keskmise suurusega KOVides (elanike arv minimaalselt 4739, maksimaalselt 13 614 elanikku). Kõige enam oli ametnikest nimetatud valitsuse koosseisu finantsjuhid ja sotsiaalosakonna juhatajad.

Seega puudutaks muudatus enamikku KOVe.

Arvestades, et eelnõu kooskõlastusringil olid nii Eesti Linnade ja Valdade Liit kui ka Justiitsministeerium muudatusele vastu, siis sellest loobuti. Peamine vastuväide muudatusele oli see, et kuivõrd tegemist on väga laialt kasutatava mudeliga, siis selle muutmine ei ole põhjendatud. Valitsuse liikmete koosseisu kitsendamine vähendaks ka KOVide

enesekorraldusõigust. Riskina toodi näiteks veel välja, et väiksemates KOVIDes võib olla keerulisem leida valitsusse väljastpoolt KOV ametiasutuse ametnikke ja töötajaid¹⁵⁴.

Küll aga soovitaks praktikas vältida edaspidi lahendusi, kus tähtajatu KOV ametiasutuse ametniku või töötaja teenistuskoha nimetuseks on „abivallavanem“ või „abilinnapea“ või muu sarnane nimetus, mis tekitab segadust tema rollis. Reeglina on abivallavanemad ja abilinnapead valitsuse kui KOV kollegiaalse poliitilise otsustusorgani liikmed, kes juhivad neile täitmiseks antud valitsuse vastutusvaldkondi ja kelle volituste kestus sõltub valitsuse mandaadi kestusest. KOV ametiasutuse koosseisus selliste tähtajatute teenistukohtade hoidmine tekitab küsimusi, kas olemuselt on tegemist poliitilise ametikohaga, mida nn koalitsioonis olev erakond püüab ka järgmiseks valimisperioodiks säilitada. Taolisel juhul tekib kahtlus, kas tegemist saab ikka olla ameti- või töökohaga, mis eeldab teenistujalt erapooletust ja objektiivsust.

Samuti ei ole Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt mudel, kus KOV ametiasutuse ametnikud ja töötajad kuuluvad valitsuse koosseisu, soovitatav praktika. Soovitame KOVIDel paremini teadvustada ja arvestada riskidega, mis tekivad nende vastandlike rollide ühitamisega ning võimalusel ametikohtade sellist ühitamist vältida.

KOKS § 49 lõike 4 muudatus on tehniline. Sellest puudub sidesõna „ja“ sõna „linnapea“ järel.

KOKS § 49 lõike 4¹ muudatusega jäetakse seadusest välja valitsuse liikme kohustus korraldada struktuuriüksuste valitsemisalasle kuuluvaid küsimusi. Valitsuse liikmete ülesandeks on KOV tegevusvaldkondade üldine suunamine ja juhtimine, mitte aga konkreetsete struktuuriüksuste töö juhtimine ja korraldamine, mis ülesanne on struktuuriüksuste juhtidel (osakonnajuhid ja talituste juhid). Haldusesiseselt määratakse teenistukohtade struktuur ja koosseis. Ametiasutuse osakondi, büroosid, talitusi ja muid üksusi juhivad peamiselt ATS mõistes avalikku võimu teostavad ametnikud, mitte n-ö tegevpoliitikud.

KOKSist ei tule õigust palgalisele valitsuse liikmele ametiasutuse töö koordineerimiseks käskkirju anda (välja arvatud selleks ajaks, kui abivallavanem või abilinnapea on vallavanema või linnapea ülesannetes). Valitsuse liikmete vastutus piirneb valdkondade töö üldise koordineerimisega, mitte ametiasutuse osakondade sisulise juhtimisega, ametnikele ja töötajatele juhtimisalaste korralduste jagamisega. Nad viivad oma tegevusvaldkonna küsimused küll valitsuse ette ja saavad esitada valdkondade korraldamiseks ametiasutustes ettepanekuid, kuid nad ei saa teostada ametiasutuse juhtimise ülesandeid (tööandja rolli). Valitsuse liikmed osalevad ikka vaid valitsuse istungil kollegiaalselt õigusaktide vastuvõtmisel, mitte ei saa iseseisvalt akte kehtestada. Valitsuse liikmetele ei ole sarnaselt KOKS § 50 lõike 1 punktis 3 sätestatud vallavanema ja linnapea pädevusele antud õigust anda valla- või linnavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Antud norm ei võimalda vallavanemal ega linnapeal anda valitsuse liikmele käskkirjade andmiseks edasivolitust. Seega ei saa ka vallavanem ega linnapea KOV enesekorraldusõigusega neile seda volitust anda.

¹⁵⁴ Viimaste kahe valitsuse koosseisude üle vaatamise järel ei saa Regionaal- ja Põllumajandusministeerium küll teha järeldust, et KOV ametnike ja töötajate valitsuse koosseisu kinnitamine oleks just rohkem iseloomulik väikevaldadele. Tegemist on siiski üle Eesti levinud praktikaga, mida viljelevad ka elanike arvult suured ja võimekad KOVID. KOV ametnike ja töötajate kuulumine valitsuse koosseisu on olnud küll aastakümnete pikkune praktika, kuid see ei pruugi olla tingitud reaalsest vajadusest, et ilma ametnike ja töötajateta ei saaks valitsuse koosseisu kinnitada pädevaid liikmeid. See võis olla küll argumendiks enne 2017. aasta haldusreformi.

Palgaline valitsuse liige ei saa kindlasti asendada teise haldusorgani liiget ehk ametiasutuse ametnikku. Ametniku asendamise üldised alused on sätestatud ATSi ja KOV erisused KOKS §-s 54². Ametnikku saab asendada teine ametnik ja vaid erandina KOV ametiasutuse töötaja, kui ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat. Valitsuse palgaline liige ei ole ATSi ega KOKSi mõttes ei ametnik ega töötaja (vt ATS § 2 lg 3 p 10). KOKS ei näe ette võimalust, et ametnikku saaks asendada poliitilise ametikoha täitja.

Paljudes KOVides kureerib praegu praktikas palgaline valitsusliige ametiasutuses mõnda valdkonda või struktuuriüksust (nt sotsiaalteenuste eest vastutav abivallavanem sotsiaalosakonna tööd) ja tema korraldada on ka talle n-ö alluvate ametnike töö.

Kuidas täpselt sisemine töökorraldus paika pannakse ja millised on valitsuse liikme volituste piirid, peab iga KOV ise kokku leppima ja oma õigusaktides ette nägema.

KOKS § 49 lõike 4² muudatusega jäetakse samaks nõue, et valitsuse liikme ametikoht võib volikogu otsusega olla palgaline. Kui valitsuse liige on täiskohaga valitsuse liige, st juhib ka KOV tegevusvaldkondi, on õigustatud talle ka selle eest töötasu maksta. Selleks, et motiveerida valitsuse liikmeid oma volitusi täitma ja KOV valdkondi juhtima, peaks nende ametikohad olema palgalised.

Lisatakse aga nõue, et soodustuste ja tasude määramiseks peab volikogu esmalt olema kehtestanud korra, mis tagaks kõigi valitsuse liikmete võrdse kohtlemise ja väldiks volikogu poolt suvaotsuste tegemist. Praktikas on kohati KOVides volikogu teinud üksikotsuseid erinevate toetuste määramiseks, kuid selleks ei ole olnud KOV korrast tulenevat õiguslikku alust. Legaalsuse põhimõttest lähtudes peaks avaliku raha kasutamise nn mängeeglid olema selgelt paigas. Seetõttu sätestatakse KOKS § 49 lõike 4² teises lauses, et vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele võib maksta vaid sellist lisatasu, hüvitist või toetust ning rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mis volikogu on oma kehtestatud korras sätestanud jaa otsustanud.

Lõike 4² kolmandas lauses sätestatakse, et vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele võib maksta lisatasu, hüvitist või toetust ning muid soodustusi vaid tema volituste täitmise kestel ehk ametisoleku ajal.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 19 ja § 49 lõike 4² järgi ei saa maksta lisatasu, hüvitist, toetust ega muid soodustusi vallavanemale või linnapeale ja palgalisele valitsuse liikmele, kelle volitused on lõppenud. Nimetatud sätted käsitlevad ametis oleva vallavanema, linnapea ja valitsuse liikmete suhtes lisatasu, hüvitise, toetuse ja muude soodustuste maksmist, mitte aga volituste lõppemise järel.

KOKS § 49 lõike 4² teise lause rakendamisel peab arvestama, et KOV ametiasutuse ametnikust ja töötajast valitsuse liikme puhul ei pruugi olla õigustatud neile valitsuse liikmena täiendavate tasude maksmine. Üldjuhul on KOV ametiasutuse ametniku ja töötaja valitsuse koosseisu arvamise eesmärgiks nende eksperditeadmiste kaasamine. Näiteks on KOVides levinud sotsiaalosakonna ja finantsspetsialistide kinnitamine valitsuse koosseisu justnimelt sel eesmärgil, et nad saavad oma ametiülesandest tulenevate teadmistega panustada valitsuse töö kvaliteedi tõstmisse.

Praktikas ei ole valitsuse koosseisu kuuluvate omavalitsusteenistujate (ametnikud ja töötajad) puhul ka reeglina KOKS § 49 lõiget 4² tasude ja soodustuste määramise alust rakendatud.

Siinkohal on arvestatud praktikas ATS §-st 61 tulenevate kitsendustega. ATS § 61 lõike 6 kohaselt ei maksa ametiasutus ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest. Sama paragrahvi lõike 5 alusel nähakse lisatasud ette muutuvpalga osana. Muutuvpalk on ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete teenistusalaste saavutuste eest. Muutuvpalka võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast.

Siiski juhul, kui soovitakse valitsuse koosseisu kuuluva omavalitsusteenistuja tööd tõsta esile valitsuse liikme ülesannete täitmisel, siis kohaldatakse KOKS § 49 lõiget 4² ning otsuse lisatasu, hüvitise või toetuse ning muu soodustuse maksmiseks teeb volikogu.

Teoreetiliselt on võimalik KOV ametiasutuse ametnikule hüvitada valitsuse liikmeks olekuks kulunud töö ületunni regulatsiooni alusel (kui valitsuse liikme tööks kuluv aeg ületab ametniku normtööaega¹⁵⁵) ATS § 39 lõike 6 alusel. Selle järgi hüvitab ametiasutus ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses. Ületunnitöö hüvitamisel ei kehti ATS § 61 lõikes 5 sätestatud muutuvpalga ülempiir (ATS § 39 lõige 7). Reeglina on KOVides siiski loetud omavalitsusteenistuja osalemine valitsuse töös isiku normtööaja sisse.

KOKS § 49 lõike 5 muudatuse järgi toimub vallavanema või linnapea asendamine valla või linna õigusaktides sätestatud korras. Kehtiv seadus nõuab asendamise reguleerimist valla või linna põhimääruses.

Tegemist on normitehnilise muudatusega. Vallavanema ja linnapea asendamise kord ei pea tingimata olema sätestatud valla või linna põhimääruses. Paljudes KOVides ongi vallavanema ja linnapea asendamise reeglid sätestatud põhimääruse väliselt eraldi volikogu korraga.

KOKS § 49 lõikes 5 ja § 50 lõike 1 punktis 8 tehakse terminoloogiline muudatus - asendatakse sõnad „valla- ja linnavalitsus“ lühendiga „valitsus“.

KOKS § 49 lõigetes 9 ja 10 tehakse terminoloogiline ja sõnastuslik kohendus. Lõigetest 9 ja 10 jäetakse vallavanema või linnapea nimetamise järelt välja sõnad „või nende asendaja“.

Vallavanema või linnapea asendaja ongi asendamise ajal vallavanema või linnapea ülesannetes, seega peab asendaja nagunii valitsuse töö korraldamisel järgima vallavanemale ja linnapeale ette antud menetlusnõudeid.

Kehtiva KOKSi § 49 lõike 10 järgi kirjutavad valla- või linnavalitsuse määrusele ja teistele dokumentidele alla vallavanem või linnapea või nende asendaja ning valla- või linnasekretär.

Lõike 10 muudatuses täpsustatakse, et valitsuse dokumentidele kirjutab alla vallavanem või linnapea. Praegune lõike 10 sõnastus dubleerib uut kavandatavat KOKS § 7 lõike 8 sõnastust, mis juba sätestab, kes kirjutavad alla valitsuse õigusaktidele. Seetõttu jääb KOKS § 49 lõikest 10 välja viide valitsuse õigusaktide allkirjastajatele. Pealegi ei ole vajadust, et valla- ja linnasekretär kirjutaks alla muudele valitsuse dokumentidele (mis ei ole õigusaktid), nt kirjadele.

¹⁵⁵ ATS § 35 lõike 2 järgi on ametniku tööaeg 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (täistööaeg). Üldjuhul on tööaeg kaheksa tundi päevas.

KOKS § 49 lõikes 11 tehakse terminoloogiline täpsustus, st termin „valla- ja linnavalitsus“ asendatakse lühendiga „valitsus“.

Samuti muudetakse valitsuse töökorra volitusnormi sõnastust. Valitsuse täpsema töökorra reeglite kehtestamine ei pea enam olema volikogu otsustada. Volikogu saab näha ette üldise töökorralduse, kuid valitsuse sisemise protseduuri paika panemine peaks jääma valitsuse enda otsustada. Seega muudetakse vastava volitusnormi muudatusega täpsema valitsuse töökorra kehtestajaks volikogu asemel valitsus. Samas jäetakse akti vorm vabaks. Arvestades, et tegemist on haldusesisese küsimusega, siis saab KOV enesekorraldusõigusega otsustada, kas valitsuse töökord kehtestatakse määru või korraldusega.

Eelnõu § 1 punktid 170–172 käsitlevad KOKS §-s 50 vallavanema ja linnaeape pädevuse osas kavandatavaid muudatusi.

Sätete muudatused on valdavalt kantud terminoloogilise ühtlustamise vajadusest.

KOKS § 50 lõike 1 punkti 5 muudatus on normitehniline. Kehtiv seadus sätestab vallavanema või linnaeape pädevuses olevana volikogule valla- või linnavalitsuse koosseisu kinnitamise ettepaneku esitamise. Eelnõuga kavandatavate KOKS § 22 lõike 1 punktide 16 ja 17 muudatuste järgi on volikogu pädevuses valitsuse liikmete arvu kinnitamine (kehtivas seaduses valitsuse struktuuri kinnitamine) ning valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest. Eelnõuga ühtlustatakse seaduse erinevat sõnakasutust ja asendatakse KOKS § 50 lõike 1 punktis 5 koosõlas KOKS § 22 lõike 1 punktiga 17 valitsuse koosseisu kinnitamise *valitsuse liikmete kinnitamisega*.

KOKS § 50 lõike 1 punkti 6 sõnastust lihtsustatakse ja jäetakse punkti lõpust välja kordus „ning palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks“. Muudatuse järgi esitab vallavanem või linnaeape volikogule ettepaneku valitsuse palgalise või täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest. Palgaliste valitsuse liikmete puhul üle kordamine, et nende kohustusest vabastamise ettepaneku teeb samuti vallavanem või linnaeape, ei ole vajalik.

KOKS § 50 lõikes 3 ja § 50¹ lõikes 2 tehtav muudatus on terminoloogiline – sätetes asendatakse sõnad „kohaliku omavalitsuse volikogu“ lühendiga „volikogu“.

KOKS § 50 täiendatakse lõikega 4, millega sätestatakse, et vallavanemat või linnaeape asendaval valitsuse liikmel on vallavanema või linnaeapaga samad õigused ja kohustused, välja arvatud õigus esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse liikmed ning teha ettepanek valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme kohustustest vabastamiseks.

Säte lisatakse õigusselguse huvides, et oleks üheselt aru saadav, kas vallavanema või linnaeape asendaja on täieõiguslike volitustega või on siiski küsimusi, mida asendaja langetada ei saa. Üldkorraldavaid ja juhtimisalaseid otsuseid ja toiminguid saab asendaja teha, kuid sättes välistatakse asendaja pädevusest õigus esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse liikmed ning teha ettepanek valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme kohustustest vabastamiseks (KOKS § 50 lõike 1 punktide 5 ja 6 kohaldamise välistus). Tegemist on eksklusiivselt vallavanema või linnaeape volitusega moodustada enda volituste ajaks toimiv meeskond.

Eelnõu § 1 punktides 173 ja 174 nähakse ette KOKS § 51 muudatused KOV organite istungite ja koosolekute protokollimisel.

KOKS § 51 lõike 7 sõnastuses asendatakse protokollide kättesaadavuse nõue valla või linna põhimääruses sätestatud korras üldisema sõnastusega. Valitsuse istungite ning volikogu ja valitsuse komisjonide koosolekute protokollid peavad olema igaühele kättesaadavad valla või linna õigusaktides sätestatud korras. See annab piisava paindlikkuse sõnastada näiteks protokollide avalikustamise täpsemad nõuded volikogu või valitsuse töökorras või muus KOV aktis.

KOKS § 51 lõige 9, mis sätestab, et protokollid ja teised dokumendid peavad vastama haldusdokumentidele kehtestatud põhinõuetele, tunnistatakse kehtetuks. Lõike 9 sõnastus on ebavajalik, praktikas ka arusaamatu, mida sellega täpsemalt mõeldakse. KOV saab oma dokumendihalduskorralduse reeglid ise määrata.

Praktikas on tekitanud küsimusi **KOKS § 52 kohaldamine** ehk volikogu tegutsemisvõimetuse regulatsioon. Volikogu tegutsemisvõimetuks osutumise sättes eelnõuga sisulisi muudatusi siiski ei kavanda. Loodetavasti suudetakse praktikas selle instituudi kohaldamist ka vältida. Selgitame siiski ühtse praktika kujundamiseks lühidalt, kuidas toimub menetlus volikogu tegutsemisvõimetuks osutumisel.

Riigikohus on leidnud 12.03.2013 lahendis nr 3-4-1-6-13, et volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega automaatselt KOKS § 18 lõikes 1 nimetatud juriidiliste faktide esinemisel (mille hulka kuulub ka volikogu tegutsemisvõimetuks osumine). Seetõttu osutub volikogu KOKS § 52 lõikes 1 sätestatud tähtaegade ületamisel tegutsemisvõimetuks ning valimiskomisjon määrab tegutsemisvõimetuks muutunud volikogu liikmete asemele asendusliikmed KOKS §-s 20 sätestatud korras. Valla või linna valimiskomisjon peab sellises olukorras toimima järgmiselt.

1. Valimiskomisjon peab vastu võtma otsuse volikogu asendusliikmete määramise kohta vastavalt KOKS §-s 20 sätestatud korrale. Asendusliikmed määratakse kõigile tegutsemisvõimetuks osutumise hetkel volikogu liikme volitusi omanud isikutele. Asendusliikme määramisel tuleb veenduda, et ta vastab KOKSis ja KOVVSis ettenähtud volikogu liikmetele esitatud nõuetele ning tema määramiseks peab olema isiku nõusolek. Nende liikmete, kelle volitused olid volikogu tegutsemisvõimetuks muutumise hetkel KOKS § 19 alusel peatunud, volitusi ei loeta lõppenuks ning nendele asendusliikmeid ei määrata.

2. Vastavalt KOKS § 20 lõikele 4 tuleb valimiskomisjonil teha asendusliikmete määramise otsus viie tööpäeva jooksul pärast vastava otsuse aluseks oleva dokumendi kättesaamist. Uute volikogu liikmete volitused algavad otsuse jõustumisest, st volikogu liige ei omanda volitusi tagasiulatuvalt.

3. Tulenevalt KOKS § 52 lõikest 2 tuleb valimiskomisjoni esimehel kutsuda kokku volikogu istung KOKS §-s 43 sätestatud korras. KOKS § 43 lg 2¹ sätestab, et esimene istung tuleb valla valimiskomisjoni esimehel kokku kutsuda hiljemalt seitsmendal päeval pärast asendusliikmete määramist.

4. Istungi päevakorras on vastavalt KOKS § 44 lõikele 3 volikogu esimehe ning aseesimehe või aseesimeeste valimine. Muid küsimusi istungi päevakorda ei panda. Vastavalt KOKS § 43 lõikele 1 ei ole KOKS § 43 lõikes 3 sätestatud istungi kutsele ja kutse teatavakstegemisele esitatud nõudeid antud juhul vaja järgida.

5. Volikogu istungit juhatab valimiskomisjoni esimees kuni volikogu esimehe valimiseni (KOKS § 52 lg 2). Pärast volikogu esimehe valimist asub istungit juhatama volikogu esimees.

6. Volikogu esimehe valimised korraldab vastavalt KOKS § 44 lõikele 3 valimiskomisjon. Esimehe valimine otsustatakse salajasel hääletamisel (KOKS § 45 lg 3). KOKS § 45 lõike 5 kohaselt on volikogu esimeheks valituks osutumiseks vajalik volikogu koosseisu häälteenamus. Valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega. Volikogu aseesimehe valimist valimiskomisjon ei korralda.

Eelnõu § 1 punktidega 175–177 nähakse ette muudatused KOKS § 53¹ lõikes 1 ja §-s 53⁵ ehk korrakaitseüksuse ja -ametniku regulatsioonis.

KOKS § 53¹ lõikes 1 ühtlustatakse viidet valla- ja linnavalitsusele, mille asemel kasutatakse seaduses läbivalt lühendit „valitsus“. Sätet täpsustatakse terminoloogiliselt ja sätestatakse, et omavalitsusüksus (kehtiva seaduse järgi „kohalik omavalitsus“) võib moodustada „valitsuse korrakaitseüksuse“. Kuna ATS järgi ei saa nagunii avaliku võimu ülesandeid anda KOVis muule organile kui ametiasutusele, siis ei pea siin normis märkima, et see üksus luuakse valitsuse kui ametiasutuse koosseisus. KOV võib moodustada ka eraldi oleva ametiasutuse nagu näiteks Tallinna Munitsipaalpolitsei Amet.

Sättes asendatakse seega termin „kohalik omavalitsus“ terminiga „omavalitsusüksus“ ja terminid „valla- või linnavolikogu“ lühendiga „volikogu“ ning „valla- või linnavalitsus“ lühendiga „valitsus“.

Lisaks muudetakse sätte sõnastust selliselt, et see ei hõlmaks korrakaitseüksuse või -ametniku järelevalvepädevust üksnes volikogu vastuvõetud eeskirjade üle, vaid võimaldaks järelevalves kontrollida ka muude avaliku korra tagamisega seotud volikogu õigusaktide täitmist. „Eeskiri“ on liialt kitsas mõiste ning ei hõlma kõiki järelevalvatavaid õigusakte (nende nimes ei pruugi sisalduda sõna „eeskiri“, vaid mõni neist on hoopis kord, vms).

Seepärast asendatakse KOKS § 53¹ lõikes 1 korrakaitseüksuse või -ametniku järelevalvepädevus volikogu eeskirjade täitmise üle üldisema sõnastusega, mille järgi tehakse järelevalvet volikogu õigusaktide täitmise üle oma pädevuse piires. Sõnastus „oma pädevuse piires“ on vajalik lisada, sest korrakaitseüksus või -ametnik ei saa järelevalvesse hõlmata mistahes volikogu kehtestatud õigusakte, vaid ikka neid, mis puudutavad tema ametivaldkonda, avaliku korra kaitset.

KOKS § 53⁵ lõigete 1 ja 2 muudatused on terminoloogilised. Eelnõuga sätestatakse, et korrakaitseametnik kannab omavalitsusüksuse sümbolite ja korrakaitseametniku ametitunnustega vormiriietust. Korrakaitseametniku vormiriietuse ja ametitunnuste kirjelduse kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

KOKS § 53⁵ lõikes 1 asendatakse sõnastus „kohaliku omavalitsuse sümboolikaga“ sõnastusega „omavalitsusüksuse sümbolitega“. Tegemist on terminoloogia ühtlustamisega. KOKS §-s 14 (omavalitsusüksuse sümbolite kasutamine) kasutatakse terminit „omavalitsusüksuse sümbolid“. Sümboolika tähendab sümbolite kasutamise korda.

Kui kehtiva seaduse järgi peab vormiriietusel olema muud eristavad ametitunnused, siis eelnõu järgi peab korrakaitseametnik kandma *korrakaitseametniku ametitunnustega vormiriietust*.

KOKS § 53⁵ lõikes 2 asendatakse sõnad „muud ametitunnused“ sõnadega „ametitunnuste kirjelduse“.

KOKS § 53⁵ täiendatakse lõikega 3, milles sätestatakse, et korrakaitseametniku vormiriietus ei tohi eksitavalt sarnaneda politseiametniku vormiriietusega. Tegemist on Siseministeeriumi ettepanekuga. Korrakaitseametniku volitused on oluliselt piiratumad võrreldes politseiametnikuga, seetõttu peab ka vormiriietus nende ametikohtade erinevusi peegeldama.

Eelnõu § 1 punktiga 178 tehakse terminoloogiline muudatus KOKS § 54 lõikes 2, milles asendatakse sõnad „Kohaliku omavalitsuse üksuse“ sõnadega „valla või linna“. Muudatus puudutab termini „valla või linna ametiasutuse“ ühtlustatud kasutamist eelnõus.

Eelnõu § 1 punktidega 179–183 kavandatakse teha muudatused KOKS §-s 54¹, mis reguleerib volikogu valitud ja ametisse nimetatud isikute hüvitisi ja garantiisid volituste lõppemise korral.

KOKS § 54¹ pealkirja sõnastust lihtsustatakse keeleliselt, jättes sellest välja kantseliitliku sõna „poolt“ ja lisatakse täpsustus, et paragrahvis käsitletakse ka hüvitisi volikogu valitud või ametisse nimetatud isikute volituste lõppemise korral. Kehtiv regulatsioon näeb paragrahvi pealkirja sõnastuses ette üksnes sotsiaalsed garantiid, kuid ei sisalda sõna „hüvitis“.

KOKS § 54¹ lõiget 1 täiendatakse ning lisatakse loetelusse, kellele volikogu võib volituste lõppemisel hüvitist maksta, ka volikogu aseesimees. Kehtiv seadus (KOKS § 17 lõige 4) ei võimalda maksta üheaegselt töötasu nii volikogu esimehele kui ka volikogu aseesimehele. Eelnõus tehakse vastav muudatus ning volikogu otsusel võib lisaks volikogu esimehele olla palgaline ka volikogu aseesimehe ametikoht. Seetõttu täiendatakse KOKS § 54¹ lõiget 1 ning lisatakse loetelusse ka volikogu aseesimees, kellele võib maksta hüvitist volituste lõppemisel ning jäetakse loetelust välja volikogu esimehe asetäitjale (selle all on ilmselt kehtivas seaduses silmas peetud aseesimeest) hüvitise maksmise võimalus. Vt ka selgitusi KOKS § 17 lõike 4 muudatuse juures.

Lõikes 1 asendatakse sõna „hüvitust“ sõnaga „hüvitist“. Vt selgitust KOKS § 17 lõigete 3 ja 4 muudatuste juures.

Lõikest 1 jäetakse välja tekstiosa „volikogu poolt ametisse nimetatud“, sest puudub vajadus nimetatud sättes seda rõhutada, kuna normis kasutatakse ka sõnastust, et valitsuse liikmete kinnitamine on volikogu pädevuses. Ka ametnikest valitsuse liikmed on volikogu valitsuse liikmeteks kinnitanud. Sõnastus muudetakse lihtsamaks ning seeläbi paremini loetavamaks.

Sättega ei muudeta lõike 1 punktides 1–3 sätestatud hüvitise maksmise aluseid. Hüvitist võib maksta: 1) seoses volituste tähtajalise lõppemisega; 2) tema enda algatusel seoses terviseseisundiga, mis ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi täita; 3) seoses umbusalduse avaldamisega.

Praktikas aga on tekitanud küsimusi, mida tuleb mõista punktis 1 sätestatud „volituste tähtajalise lõppemise“ all. Volikogu esimehe ja volikogu aseesimehe puhul loetakse volituste tähtajaliseks lõppemiseks järgmise volikogu koosseisu valimistulemuste väljakuulutamise aeg. Vallavanema, linnaeja ja valitsuse liikme puhul lõppevad volitused tähtaegselt volikogu uue koosseisu poolt (KOV volikogu valimiste järel) ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast. Samuti on praktikas loetud valitsuse liikmete volitused tähtaegselt lõppenuks, kui

volitused ei lõppe seoses umbusalduse avaldamisega ega tagasiastumisega, nt nn valitsusremont.

KOKS § 54¹ lõike 2 uue sõnastusega ühtlustatakse seaduse terminoloogiat – sõna „hüvitus“ asendatakse sõnaga „hüvitis“. Vt selgitust KOKS § 17 lõigete 3 ja 4 muudatuste juures. Lisaks muudetakse sätte sõnastus lihtsamaks ja seeläbi paremini loetavamaks ning sarnaselt lõikes 1 tehtud muudatusele jäetakse ka lõikest 2 välja tekstiosa „volikogu poolt ametisse valitud või nimetatud“, sest puudub vajadus nimetatud sättes seda rõhutada.

Punktis 2 aga täpsustatakse selguse huvides, et hüvitise maksmise õigus välistatakse isikute puhul, kes nimetatakse uuesti samale ametikohale. Praktikast on korduvalt küsitud, kas näiteks valitsuse liikme saamisel abivallavanemaks säte kohaldub või mitte. Ametipositsioon peab eelnõuga pakutava muudatusega olema täpselt sama, et saaks hüvitise maksmise võimaluse välistada.

KOKS § 54¹ täiendatakse lõikega 2¹, milles sätestatakse, et enda algatusel ametist vabastamiseks loetakse lisaks tagasiastumisele (KOKS § 46¹) ka seniste volitustega ühitamatusse ametisse asumine.

Praktikast on tekkinud küsimusi, kuidas mõista KOKS § 54¹ lõike 2 punktis 1 sätestatud „tema enda algatusel“. Erinevate tõlgenduste välistamiseks täpsustatakse **lõikes 2¹**, mida selle all mõeldakse. Sätte kohaselt loetakse enda algatusel ametist vabastamiseks (tagasiastumine) ka seniste volitustega ühitamatusse ametisse asumist ning sellisel juhul lõikes 1 sätestatud hüvitist ei maksta. Hüvitist võib maksta kui vabastamine toimub tema enda algatusel seoses terviseseisundiga, mis ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi täita (KOKS § 54¹ lg 1 p 2).

Sätte kohaselt loetakse enda algatusel ametist vabastamiseks m.h vallavanema või linnapea või valitsuse liikme Riigikogu liikmeks asumine (Riigikogu liikme staatuse seadus § 23 lg 3); volikogu esimehe või volikogu aseesimehe või vallavanema või linnapea või valitsuse liikme riigikontrolöri ametisse nimetamine (Riigikontrolli seadus § 26 lg 1 p 1–2); volikogu esimehe või volikogu aseesimehe tegevteenistusse asumine (Kaitseväeteenistuse seadus § 140 lg 1 p 12); vallavanema või linnapea või valitsuse liikme õiguskantsleri ametisse nimetamine (Õiguskantsleri seadus § 12 lg 1 p 1); volikogu esimehe, volikogu aseesimehe, vallavanema või linnapea ja valitsuse liikme riigisekretäri ametisse nimetamine (VVS § 79 lg 4). Volikogu esimehe, volikogu aseesimehe, vallavanema või linnapea ja valitsuse liikme ametiga on ühitamatu selline amet, mis on sätestatud mõne seadusega.

KOKS §-s 54¹ lõigetes 3 ja 3¹ jäetakse tekstist välja sõnad „volikogu otsusega“. Erinevalt käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud hüvitise maksmisest ei ole lõigete 3 ja 3¹ alusel makstavate hüvitiste näol tegemist volikogu kaalutusotsusega.

Lõigetes 3 ja 3¹ nimetatud asjaolude esinemisel tuleb vastav hüvitis maksta ning volikogul ei ole lõigetes 3 ja 3¹ alusel tehtavate otsuste vastuvõtmisel kaalutusruumi. Seetõttu ei ole õige, et volikogu peab langetama otsuse hüvitise maksmiseks.

HMS § 4 lõike 1 kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. HMS § 4 lõike 2 alusel tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kuna seadusandja on sätestanud kõik hüvitise maksmist tingivad tegurid/asjaolud ega ole andnud

volikogule volitust kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, st volikogul puudub kaalutlusruum, on volikogult otsuse tegemise nõudmine vastuolus HMS §-s 4 nimetatud kaalutlusõiguse teostamise printsiipidega. Volikogu ei pea olema sunnitud tegema otsuseid, milles tal seaduse alusel puudub kaalutlusõigus. Muudatuse kohaselt ei vormistata hüvitise maksmist volikogu otsusega.

Vt hüvitise osas ka selgitusi KOKS § 17 lõigete 3 ja 4 muudatuste juures.

Vallavanemad, linnapead, volikogu esimehed ja volikogu aseesimehed ei ole ametnikud ega töötajad. Omavalitsusüksuse volikogu liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele ega osavalla- või linnaosavanemale ATSi ei kohaldata (ATSi § 2 lg 3 p 9–11), samuti ei kohaldata neile TLSi. Omavalitsusüksuste juhid on poliitilisi ülesandeid täitvad isikud ning nende puhul tuleb volituste lõppemisel näha hüvitised ette eriseadustes. Omavalitsusüksuste juhtide puhul on selleks eriseaduseks KOKS.

Omavalitsusüksuste juhtide puhul kehtivad tööturuteenuste ja -toetuste seaduses (edaspidi *TTTS*) ning töötuskindlustuse seaduses (edaspidi *TKindlS*) sätestatud piirangud, mis välistavad näiteks ühinemise tulemusena volitustest vabastatud volikogu esimeeste töötuks registreerimisel töötutoetuste (TTTSi § 26 lg 3 p 1¹ järgi ei maksta töötutoetust omavalitsusüksuse volikogu mittepalgalise esimehe või mittepalgalise aseesimehe, valla- või linnavalitsuse mittepalgalise liikmena töötanud isikule) ja töötuskindlustushüvitise saamise (TKindlSi § 3 lg 2 p 4 järgi ei ole nimetatud seaduse järgi kindlustatuks volikogu liikmed, sh ka volikogu esimees). Omavalitsusüksuste juhid ei saa analoogselt omavalitsusüksuste töötajate ja ametnikega ka tööandja makstavat koondamistasu ja Töötukassa makstavat kindlustushüvitist koondamise korral. Seetõttu on vastavate hüvitiste maksmine vajalik sotsiaalse garantiina säilitada.

KOKS § 54¹ lõike 5 muudatusega ühtlustatakse seaduse terminoloogiat – sõna „hüvitust“ asendatakse sõnaga „hüvitist“. Vt selgitust KOKS § 17 lõigete 3 ja 4 muudatuste juures.

Eelnõu § 1 punktides 184 ja 185 nähakse ette KOKS § 54² muudatused, millega reguleeritakse ametniku asendamise erisusi kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

KOKS § 54² lõigete 2, 3, 5 ja 6 muudatused on keelelised. Sama paragrahvi lõikele 1 ebavajalik viitamine „käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud asendaja/töötajast asendaja“ jäetakse sellest välja.

ATS ei näe ette võimalust ametniku asendamiseks töötaja poolt, kuid paljudes omavalitsustes ei ole võimalik puhkuste ajal nt valla- või linnasekretäri asendajaks määrata teist juriidilise haridusega ametnikku, küll aga juristi, kes ei ole avalikus teenistuses. Paljudes KOVides on juristid töölepingu alusel töötavad, mitte avalikus teenistuses ametikohal töötavad. Seega on vajalik ka pärast haldusreformi läbiviimist säilitada KOVides erisus, mis võimaldaks KOVides ametnikku asendada ka töötajal.

Eelnõu § 1 punktidega 186–191 kavandatakse teha muudatused KOKS §-s 55, mis reguleerib valla- ja linnasekretäri ametikohaga seonduvat.

KOKS § 55 lõike 2 punkt 3, mis näeb valla- ja linnasekretäri võimaliku haridusnõudena ette ka valla- ja linnasekretäride kutusenõuetele vastavuse tunnistuse, tunnistatakse kehtetuks alates 2027. a 1. jaanuarist. KOKS rakendussätteid täiendatakse §-ga 70¹⁰, kus antakse üleminekuag

uuele regulatsioonile, mille järgi saab alates 2027. a 1. jaanuarist valla- või linnasekretäriks nimetada vähemalt 21-aastase Eesti kodaniku: 1) kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni või; 2) kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni ning kes on töötanud avaliku teenistuse seaduse § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat.

Valla- ja linnasekretär, kellel õiguse õppesuunal bakalaureuse- või magistrikraadi ei ole, kuid kes on nimetatud kutsetunnistuse alusel valla- või linnasekretäri ametikohale enne 2027. a 1. jaanuari, saab oma ametikohal jätkata. Vt täpsemalt seletust KOKS §-ga 70¹⁰ täiendamise juurest.

Valdav enamus valla- ja linnasekretäre on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi andmetel omandanud siiski õiguse õppesuunal bakalaureuse- või magistrikraadi. Vaid valla- või linnasekretäri kutsetunnistuse alusel töötavaid isikuid on vähe. Täpset arvu ei õnnestunud kõikides maakondades välja selgitada, kuid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi andmetel on muu kõrgharidusega isikuid, kellel on valla- ja linnasekretärina töötamiseks omandatud valla- ja linnasekretäri kutsetunnistus, vähem kui neljandik valla- ja linnasekretäride koguarvust.

KOKS § 55 lõike 2 punktis 1 lisatakse enne semikoolonit sõna „või“, kuna lõikes 1 on loetelu, kus esitatakse alternatiivsed nõuded valla- või linnasekretäri haridusele, mis ei pea esinema korraga (HÖNTE § 25 lg 3 - loetelu esitamisel kasutada sõna „või“, kui loetelus esitatakse alternatiiv või kui loetelu elemendid ei pea esinema korraga).

KOKS § 55 lõike 2 punkt 3, mis sätestab ühe valla- ja linnasekretäri haridusnõude alusena ka valla- ja linnasekretäri kutsetunnistuse olemasolu, tunnistatakse kehtetuks alates 2027. aasta 1. jaanuarist. Valla- ja linnasekretäri ametisse nimetamine kutsetunnistuse alusel ei ole sellest kuupäevast alates enam lubatav, kuid kui kutsetunnistusega isik juba on nimetatud valla- või linnasekretäriks, siis saab ta ka pärast nimetatud kuupäeva samal ametikohal jätkata.

Säte mõjutab ka valla- ja linnasekretäride asendajaid. Nimelt võib KOKS § 54² lõike 1 järgi puuduvat ametnikku asendada, või juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas, anda puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule või selles ametiasutuses töölepingu alusel töötavale isikule, kes vastab ametnikule ja asendataval ametikohal esitatavatele nõuetele. Töötaja poolt ametniku asendamine on lubatud vaid juhul, kui ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat. Valla- ja linnasekretäri asendaja peab niisiis vastama ka KOKS § 55 lõikest 2 tulenevale haridusnõudele. Töötajast asendaja nimetatakse asendamise ajaks ametnikuna teenistusse avaliku teenistuse seaduse § 23 lõike 2 punkti 1 alusel (KOKS § 54² lg 2).

Reeglina on KOVides lisaks valla- ja linnasekretärile tööl ka juristid, kellel on õigusharidus. Juristide hulgas võib siiski olla ka isikuid, kes on omandanud valla- ja linnasekretäri kutsetunnistuse. Arvestades aga, et asendajad on juba KOVis asendamise aluse tekkimisel tööl, siis tuleks nende suhtes sarnaselt valla- ja linnasekretäridega rakendada ka eelnõuga lisatava KOKS § 70¹⁰ lõike 2 erisust, mis lubab seadusemuudatuse jõustumisel juba ametis oleval valla- ja linnasekretäril hoolimata KOKS § 55 lõike 2 haridusnõude (bakalaureuse- ja magistrikraad

õiguse õppesuunal) mittetäitmisest jätkata. Vastav erisus valla- ja linnasekretäri asendamine suhtes tehakse ka KOKS § 55 lõikes 5. Vt selgitust § 55 lõike 5 muudatuse juures.

KOKS § 55 lõige 3 sõnastust muudetakse ning lisatakse, et valla- või linnasekretäril on õigus volikogu istungist sõnaõigusega osa võtta.

Lõikest jäetakse välja asesõna „ta“, mis on liiasus (üleliigne sõna) ning mille puudumine lause sisu ei mõjuta. Lõiget täiendatakse teise lausega järgmises sõnastuses: *Valla- või linnasekretär võib sõnaõigusega osa võtta volikogu istungist.* Vallasekretäri õigus võtta sõnaõigusega osa volikogu istungist on sätestatud nii KOKS § 44 lõike 6 kehtivas kui ka käesoleva eelnõuga muudetavas redaktsioonis.

KOKS § 55 lõikes 4 on loetletud valla- või linnasekretäri ülesanded. Eelnõuga jäetakse seadusest välja järgmised valla- või linnasekretäri ülesanded:

- juhib valla- või linnakantseleid ning esitab vallavanemale või linnapeale ettepanekuid valla- või linnakantselei ülesannete, struktuuri ja teenistujate koosseisu kohta (§ 55 lg 4 p 1);
- hoiab valla või linna vapipitsatit (§ 55 lg 4 p 7);
- annab valla- või linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirju (§ 55 lg 4 p 9);
- registreerib kriminaalmenetluse seadustiku §-s 141 sätestatud juhul eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel vallavanema või linnapea teenistussuhte peatumise määruse selle saamisele järgnevast tööpäevast (§ 55 lg 4 p 9¹).

Valla- ja linnasekretärid on KOKSi revisjoni käigus ise korduvalt toonud välja mure seoses oma suure töökoormusega, mille on tinginud suuremahuline administratiivne kantselei juhtimine ehk tehnilise töö tegemise maht. Valla- ja linnasekretäride institutsiooni loomise eesmärk ja nende põhiülesanne on KOV tegevuse õiguspärasuse tagamine.

KOKSi eksperdikomisjon toetas samuti KOVi iseotsustusõigust valida, kas valla- või linnasekretär juhib kantseleid või mitte, võttes seadusest välja selle kui kohustuse.¹⁵⁶

Kehtivas seaduses sisalduv valla- ja linnasekretäri kohustus juhtida kantseleid, on põhjendamatult jäik. Valla- ja linnasekretäri ametikoha põhiülesandeks on siiski tagada KOV õigusaktide ja tegevuse õiguspärasus. KOKS § 55 lõikes 4 nimetatud valla- ja linnasekretäri pädevused on ka pea eranditult kõik seotud õiguslase tegevusega. Kantselei juhtimine on suuresti tehniline administratiivne töö, mis ei ole lahutamatult seotud valla- ja linnasekretäri peamiste muude tööülesannetega. Eelnõuga kavandataksegi nad vabastada nende põhiülesandega mitte seotud kantselei juhtimise selgesõnalisest kohustusest. Küll on aga võimalik ka seadusemuudatuse järel, kui see on antud KOVis vajalik, jätkata senise lahendusega, kus valla- ja linnasekretär juhib ka kantseleid. Ehk kuigi muudatusega võetakse valla- või linnasekretärit kohustus juhtida valla- või linnakantseleid, on see KOVide enesekorraldusõiguse põhimõttest tulenevalt siiski KOV enda otsus, kuidas ta oma sisemised struktuurid ja töökorralduse sisustab ja otsustab. Kui KOV soovib, et valla- või linnasekretär juhib valla- või linnakantseleid, võib KOV senise töökorraldusega jätkata.

Millised õigused ja kohustused annab KOV valla- või linnasekretärile sh valla- või linnakantselei ülesannete, struktuuri ja teenistujate koosseisu kohta ettepanekute esitamisel, on samuti KOVide enesekorraldusõiguse küsimus. Valla- või linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirjade andmine on seotud valla- või linnakantselei juhtimise ülesandega.

¹⁵⁶ KOKSi eksperdikomisjoni 24.04.2020 koosoleku protokoll: <https://www.agri.ee/media/10895/download>.

Kui KOV otsustab, et valla- või linnasekretär täidab ka valla- või linnakantselei juhi rolli, saab KOV õigusaktidega anda talle ka valla- või linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirjade andmise õiguse. Käskkirjade andmise õigust ei pea seaduse tasemel sätestama.

Valla- või linnakantselei jääb ka muudatuse järel KOV ametiasutuse struktuuriüksuseks, mida peaks juhtima ATSi nõuetele vastav isik. Valla- ja linnakantseleid on nimelt moodustatud valla- või linnavalitsuse kui ametiasutuse koosseisus struktuuriüksustena. Nende juhtimine ei erine muude struktuuriüksuste juhtimisest, mis rolli täidavad eelduslikult ametnikud. Ametnik nimetatakse ATS § 7 lõike 2 alusel ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Näiteks loetakse avaliku võimu teostamiseks KOVis kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine (ATS § 7 lg 3 p 8), mis rolli täidavad paljud KOV osakonnajuhid.

Kui isik ei vasta oma tööülesandeid täites ATSi või ametniku kutse-eetika, objektiivsuse ja erapooletuse nõuetele, siis näeb seadus ette ka vastavad tagajärjed.

KOVide tegevus tervikuna ja õigusloome peab olema ka kvaliteetne, põhitööna selle küsimusega mitte tegeledes ei pruugi valla- või linnasekretär jõuda KOV õigusaktide ja tegevuse juriidilist head kvaliteeti tagada.

Valla või linna vapipitsati hoidmine on tehnilist laadi ülesanne, mille sätestamine seaduse tasemel ei ole vajalik.

Eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel vallavanema või linnapea teenistussuhte peatumise märkimise ülesande saavad täita ka KOV dokumendihaldurid dokumendiregistris. Tegemist ei ole ülesandega, mis eeldaks juriidilisi eel- või eriteadmisi.

KOKS § 55 lõike 4 punktis 10 on sätestatud, et valla- või linnasekretär „täidab teisi seaduses, valla või linna põhimääruses ja kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktis valla- või linnasekretärile sätestatud ülesandeid“. Punktist 10 jäetakse välja lauseosa „valla või linna põhimääruses“, kuna valla või linna põhimäärus on samuti valla või linna õigusakt, mis loetelus on nimetatud.

Punktis 10 asendatakse sõna „sätestatud“ sõnaga „määratud“, mis sobib lause konteksti paremini.

Rahandusministeeriumi tellitud ekspertarvamuses „Erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused“ (koostajad Georg Sootla, Toomas Sepp, Kersten Kattai (2021)),¹⁵⁷ analüüsiti muuhulgas ka valla- ja linnasekretäri rolli. „*Tänases Eesti õigusruumis on ette nähtud ametikoht, mille põhieesmärgiks on linna/vallavalitsuse tegevuse õiguslik ja tehniline abistamine. Lisaks on ajapikku tekkinud valimiskomisjoni esimehena üsna oluline roll ja vastutus nii erineva tasandi valimiste läbiviimisel kui ka volikogu liikmete volituste kindlaksmääramisel ja asendusliikmete määramisel.*“ Valla- ja linnasekretäri institutsiooni ajalooline taust ja muutumine ning tänased erinevates seadustes sätestatud ülesanded on põhjalikumalt avatud ekspertarvamuse lisas 2.

¹⁵⁷ <https://www.agri.ee/media/10978/download>.

Ekspertarvamuses toodi välja, et „*Problemaatilisemaks on kujunenud valla-/linnasekretäri roll valla/linnakantselei juhina, õigemini küll valla/linna kantselei rolli sisu. Erinevates linnades ja valdades on see roll erinev, haarates üsna suurt hulka valdkondasid, mõnel pool aga ainult õiguslike küsimuste ja asjaajamisega tegelevaid struktuuriüksusi. Põhiküsimuseks ongi kujunenud valla-/linnasekretäri roll tugiteenuste korraldajana, samuti küsimus sellest, missugused on üldse tugiteenused ja missugused tegevused kvalifitseeruvad teenuste hulka. Suuremates linnades (Tallinn, Tartu, Pärnu) on pigem olnud senini tendents koondada tugiteenused linnakantseleisse.*“.

Ekspertarvamuses valla- ja linnasekretäri rolli kohta esitatud muudatusettepanekud:

1. § 55 lõikest 4 tegid eksperdid ettepaneku võtta välja järgmised valla- ja linnasekretäri ülesanded:
 - esindada valda või linna kohtus või volitab selleks teisi isikuid (§ 55 lg 4 p 6)
 - hoida valla või linna vapipitsatit (§ 55 lg 4 p 7)
 - anda valla- või linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirju (§ 55 lg 4 p 9).
2. Uues võimalikus täiendavas juhtimismudelis, kus valitsus formeerub volikogu liikmetest ja muutub selle täitevkojaks, on ekspertide ettepanek, et valla/linnasekretäri juhtimisel valla/linnakantselei muutuks volikogu ja täitevkoju (valitsuse) tugiüksuseks, mis tagab nende organite asjaajamise korraldamise, istungite ettevalmistamise toetamise, juriidilise ja organisatsioonilise teenindamise jms. Ning vajadusel anda kantseleile (volikogu tugiüksusena) lisafunktsioone (nt välissuhtlemine ja koostöö, poliitiline kommunikatsioon ja informeerimine), mis tugevdaks ka vallavanema (ja laiemalt täitevkoju/vallavalitsuse) poliitilist rolli volikogus. Sisemise valiku küsimus on, kas sama üksus (valla/linnakantselei) peaks tagama ka valitsuse kui ametiasutuse õigusliku teenindamise. Ilmselt on see väiksemates omavalitsustes otstarbekas.
3. Valla/linnasekretärile peaks jääma õigusaktidele kaasallkirja andmise kohustus, mis on garantiks nende aktide õiguspärasusele (õigusaktiga mitte nõustumisel lisab valla/linnasekretär sellele oma eriarvamuse). Uues juhtimismudelis võiks kaaluda talle ka volikogu õigusaktidele kaasallkirja andmise õigust ning volikogu istungite ja volikogu komisjonide koosolekute protokollimise korraldamise ülesannet.
4. Anda valla- või linnasekretärile õigus võtta sõnaõigusega osa lisaks valitsuse istungitele ka volikogu istungitest.
5. Kui ta hakkab tegelema ka volikogu asjadega, tuleks kaaluda ka tema ametisse nimetamist volikogu poolt tähtajaliselt – näiteks 5 aastaks koos uuesti kandideerimise võimalusega.

Kuna hetkel uue juhtimismudeli rakendamise võimalust veel eelnõusse ei lisata (vajab täiendavat analüüsimist), siis kõiki ekspertide pakutud muudatusi eelnõusse ei lisata. Arvestatud on punktidega 3 ja 4 ning osaliselt punktiga 1.

KOKS § 55 lõikes 5 asendatakse valla- ja linnasekretäri asendajale esitatavate nõuete osas viited sama paragrahvi lõike 2 punktidele „1–3“ punktidega „1 või 2“. Vt selgitust § 55 lõike 2 muudatuse juures. Lõikes sätestatakse samuti võimalus, et valla- ja linnasekretäri asendajaks võib olla ka enne 2027. aasta 1. jaanuari omavalitsusüksuses tööle asunud isik, kes ei vasta käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 või 2 sätestatud tingimusele, kuid kellele on Vabariigi Valitsuse moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni poolt enne 2011. aasta 1. märtsi väljastatud valla- ja linnasekretäride kutsenõuetele vastavuse tunnistus, ja kes on töötanud avaliku teenistuse seaduse § 2 tähenduses riigi või valla või linna ametiasutuses vähemalt kaks aastat. Muudatus on kooskõlas kavandatava KOKS §-ga 70¹⁰, mis võimaldab

vaid kutsetunnistust omaval valla- ja linnasekretäril sellel ametikohal jätkata, kui ta on nimetatud ametisse enne 2027. a 1. jaanuari. Muudatus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril.

Eelnõu § 1 punktidega 192–204 nähakse ette KOKS 8. peatüki muudatused, millega reguleeritakse piirkondlike esinduskogude moodustamist ja töökorraldust.

Kehtiva **KOKSi 8. peatüki pealkiri** „Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus“ ei vasta peatüki tegelikule sisule. Selles reguleeritakse ka küla-, alevi- ja alevikuvanema instituuti, mitte vaid osavalla ja linnaosa moodustamist ning nende töökorraldust. Haldusreformi käigus moodustati KOVides kohaliku elu küsimustes piirkondliku kaasamise ja võimu detsentraliseerimise huvides mitmel pool ka piirkondlikke esinduskogusid, kogukonnakogusid, mis sarnanevad osavaldade ja linnaosadega (nende esinduskogudega). Rõhutamaks, et KOVidel on õigus elanike kaasamiseks moodustada ka muid esinduskogusid, sätestatakse 8. peatükis nn piirkonnakogude moodustamise täiendav võimalus (senise praktika seadustamine).

KOKS § 56 lõige 3, mis sätestab, et osavalla- või linnaosakogu valib osavalla- või linnaosakogu esimehe, tunnistatakse KOV sisemise enesekorraldusõiguse suurendamise eesmärgil kehtetuks. Osavalla- või linnaosakogu esimehe valimise korra saab volikogu kehtestada osavalla või linnaosa põhimääruses. KOKS § 57 lõike 2 punkti 1¹ järgi tuleb põhimääruses nagunii ette näha osavalla- või linnaosakogu esimehe valimise kord.

KOKS § 56 lõike 4 sõnastust muudetakse, lisades sellesse seni lõikes 5 sisaldunud osavalla- või linnaosakogu pädevuse. Nii lõikes 4 kui 5 sätestatakse osavalla- ja linnaosakogu pädevus, mis on mõistlikum ühte lõikesse kokku viia.

KOKS § 56 lõige 5 tunnistatakse kehtetuks tulenevalt sätte sisu viimisest üle lõikesse 4.

KOVide sisemise enesekorraldusõiguse suurendamise eesmärgil jäetakse **KOKS § 57 lõikest 1** välja osavalla või linnaosa moodustamise algatamisõiguslike organite ja isikute loetelu. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1¹ järgi tuleb osavalla või linnaosa põhimääruses nagunii sätestada osavalla- või linnaosakogu kui osavalla või linnaosa elanike esinduskogu moodustamise kord. Seadusemuudatuse järgi saavad KOVid edaspidi ise otsustada, kui suur hulk volikogu liikmetest näiteks saaks osavalla moodustamise algatada. KOKS § 32 alusel on KOV elanikel (1% hääleõiguslikest elanikest) kohaliku algatuse raames niigi õigus teha KOVile õigusaktide kehtestamiseks, sh osavalla moodustamiseks, ettepanekuid.

Lõike 1 senine tekst asendatakse volikogu pädevuse nimetamisega - osavalla või linnaosa moodustamise otsustab volikogu. Selleks ei pea vastu võtma eraldi volikogu otsust, vaid osavalla või linnaosa moodustamine otsustatakse volikogu kehtestatava osavalla või linnaosa põhimäärusega (vt ka KOKS § 22 lõige 1 punkt 11).

KOKS § 57 lõike 2 punkti 3 muudatusega täpsustatakse, et osavalla või linnaosa vanema volituste periood ei saa ületada selle KOV valitsuse volituste tähtaega. Kuna sättes räägitakse ka osavalla ja linnaosa valitsusest, siis tuleb KOV organi valitsuse ja piirkondliku esinduse valitsuse mõistete mitte segi ajamiseks kasutada eristust.

KOKS § 4 on sätestatud valla- ja linnavalitsuse lühend “valitsus”, mida seaduses edaspidi läbivalt kasutatakse.

KOKS § 57 lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna see regulatsioon on ebavajalik. Osavalla või linnaosa moodustamise kord ja selleks algatuse tegemine jäetakse lõike 1 muudatusega volikogu otsustada.

KOKS § 57 lõike 6 muudatus on normitehniline. Sellega korrigeeritakse viiteid KOV õigusaktidele kohalduvatele nõuetele. Kehtiva KOKS § 31 regulatsioon, mis sätestab KOV valitsuse õigusaktidele esitatavad nõuded, ja millele on osavalla ja linnaosade õigusaktide puhul viidatud, viiakse üle KOKS § 7. Seetõttu osundatakse lõikes 6 edaspidi vastavatele KOKS § 7 sätetele (õigusaktid tuleb avalikustada, välja arvatud ametiasutuste siseseks kasutamiseks mõeldud aktid, ja need peavad olema kõigile kättesaadavad, aktid peab vormistama eesti keeles, jõustumine teatavakstegemisest kui õigusaktis ei ole sätestatud hilisem jõustumine).

KOKS § 57¹ lõigete 1 ja 2 muudatusega ühtlustatakse seaduse terminoloogiat – sõnad „valla- või linnavalitsus“ asendatakse sõnaga „valitsus“ ning lõige 2 sõnastatakse keeleliselt lihtsamalt.

KOKS § 57¹ lõike 1 ja 2 järgi tuleb osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamiseks ja vallavanema või linnapeaga koostöö mittelaabumise tulemusena ametist vabastamisel võtta arvesse osavalla- või linnaosakogu arvamust. Säte on tekitanud praktikas vaidlusi, kas osavalla- või linnaosakogul on osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamisel ja koostöö mittelaabumisel ametist/teenistusest vabastamisel sisuline otsustusõigus ja ta võib isiku kandidatuuri tagasi lükata või tema ametist vabastamise peatada või mõeldakse arvamuse arvesse võtmise all siiski osavalla- või linnaosakogu arvamuse ärakuulamist, mis ei ole vallavanemale või linnapeale ja valitsusele otsustamiseks siduv. Õigusselguse huvides asendatakse KOKS sõnastus, mille järgi tuleb osavalla- või linnaosakogu aramus arvesse võtta vastava kogu arvamuse ära kuulamisega, mis ei ole valitsusele vastava lõpliku otsuse tegemiseks siduv. Näiteks praktikas võib linnavalitsus linnaosa vanema ametisse nimetada, ka juhul kui linnaosakogu ei toeta linnaosa vanema kandidatuuri.

KOKS § 57¹ lõigetes 3 ja 4 tehakse terminoloogilised muudatused, et ühtlustada paragrahvi teksti. Lõigetes asendatakse sõnad „teenistusest vabastada/vabastamisel“ sõnadega „ametist vabastada/vabastamisel“.

KOKSi täiendatakse §-ga 57², mis reguleerib piirkonna esinduskogu moodustamist ja selle tegevuse aluseid.

KOKSi muutmise üks eesmärk on KOVidele laiema enesekorraldusõiguse andmiseks vähendada detailseid ettekirjutusi KOV sisemise korralduse osas. Sama kehtib ka KOKS 8. ptk osas. Eesmärgiks on anda KOV üksusele paindlikke ja kohalikele oludele kohandatavaid võimalusi sisemiseks detsentraliseerimiseks ja riivata seejuures võimalikult vähe KOV enesekorraldusõigust.

EKOH artikli 6 lõige 1 sätestab, et 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.

KOKS 8. ptk (§ 56–§ 57¹), „Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus“ käsitleb vaid osavald ja linnaosa kui KOV sisemise detsentraliseerimise võimalust.

Hirmud piirkondade identiteedi hääbumisest ja kaasamis- ja osalemisvõimaluste vähenemisest tingisid selle, et osavaldade ja linnaosade õigused, kohustused ja vastutus oli 2017. a

haldusreformi ettevalmistamisel üks olulisi aruteluteemasid. Eeltoodust lähtudes täiendati KOKS 8. ptk ja selle fookuseks sai demokraatlikkuse põhimõttel moodustatud esinduskogu - osavalla- või linnaosakogu. Lisati ühineva KOV üksuse õigus moodustada ühinemisel linnaosa või osavald.

Linnaosa või osavalla moodustamisel on kohustuslik institutsioon demokraatlikkuse põhimõttel moodustatud osavalla- või linnakogu ning ülejäänud institutsioonid – osavalla või linnaosavanem või -valitsuse moodustamine – on KOV valik. KOKS järgib põhimõtet, et enesekorraldusõiguse võimalikult väikse riive tagamiseks piirdub linnaosa- ja osavallakogude pädevus initsiatiivi- ja ärakuulamisõigusega: kogudele on õigus anda arvamus arengukava, eelarvestrateegia kohta (KOKS § 37² lg 4¹), samuti õigus võtta seisukoht ja teha ettepanek kõigis osavalla või linnaosa territooriumil omavalitsuse toimimist või kohalikku elukorraldust puudutavates küsimustes (KOKS § 56 lg 4) või teha kohaliku elu küsimustes vallavolikogule või vallavalitsusele küsimuste aruteluks ja õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi (KOKS § 57 lg 9). KOV praktika kogudele ülesannete andmisel on erinev (vt allpool viidatud ekspertarvamus).

Omavalitsuslik praktika kinnitab, et tegelikult on detsentraliseerimisviiside valik laiem ning lisaks osavallale ja linnaosale kasutatakse KOVides arvukalt ka teisi alternatiive.

01.04.2024 seisuga on ühinemislepingutest tulenevad osavallad (osavallakogud) moodustatud ja toimivad viies KOV üksuses: (kuues KOV on Tallinn, mis on ajalooliselt olnud jagatud 8 linnaosaks)

1. Pärnu linnas Paikuse, Audru ja Tõstamaa osavald;
2. Saaremaa vallas Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Orissaare, Põide, Salme, Pihla, Torgu, Mustjala, Valjala osavald;
3. Märjamaa vallas Vigala osavald;
4. Lääne-Nigula vallas Martna, Kullamaa, Nõva, Oru, Palivere, Risti, Taebla ja Noarootsi osavald;
5. Hiiumaa vallas Emmaste, Kärbla, Pühalepa, Käina ja Kõrgessaare osavald.

Ühinemislepingutes nähti ette ka Kehtna valla jagunemine osavaldadeks ja Mõisaküla linnaosa Mulgi valla koosseisus, kuid mitmesugustel põhjustel nimetatud linnaosad-osavallad tööle ei hakanud.

Päris mitmed ühinevad KOV üksused loobusid osavaldade (linnaosade) moodustamisest ning valisid territoriaalse demokraatliku detsentraliseerimise alternatiivina kogukonnakogude /piirkonnakogude moodustamise. Võrreldes 2018. aastaga on toimivate osavallakogude arv suurenenud 4 võrra (Lääne-Nigula vallas), kogukonnakogude arv on seevastu suurenenud rohkem (2019. aastal moodustati kogukonnakogud Mustvee vallas ja kandikogud Haljala vallas, 2020. aastal jagunes Lääne-Saare kogukonnakogu kolmeks iseseisvaks kogukonnakoguks).

Ekspertiarvamuse¹⁵⁸ koostamise seisuga olid kogukonnakogud moodustatud viies KOVis :

1. Mustvee vallas Avinurme, Lohusuu, Kasepää, Raja, Kääpa, Voore ja Mustvee kogukonnakogu.
2. Elva vallas Elva, Konguta, Palupera, Puhja, Rannu ja Rõngu piirkonnakogu.

¹⁵⁸ Mikk Lõhmuse ekspertiarvamus (2021), „Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes“. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/media/10969/download>.

3. Saaremaa vallas Lümada, Kaarma ja Kärle kogukonnakogu.
4. Türi vallas Kärle, Taikse–Tännassilma–Mäeküla, Väätse ja Taikse kogukonnakogu.
5. Haljala vallas Aaspere, Haljala, Karepa, Käsmu, Varangu, Võhma-Palmse, Võsu kandikogud¹⁵⁹.

Osavalla või linnaosa vähese kasutuse (ja alternatiivide leviku) üheks selgituseks võib olla osavalla ja linnaosa kui mõiste kuvand ja tõlgendamine. Paljudele seostub osavald ja linnaosa KOV minimudeliga – oma volikogu, valitsuse, eelarve, tulubaasiga jne – ning sellega haldusreformi eesmärgi ja sisuga ning ühtse valla (linna) põhimõttega vastuolus oleva nähtusega.

KOKS muutmisel pole vajalik muuta kehtivaid regulatsioone osavalla ja linnaosa kohta (vajadusel neid veidi lihtsustades), kuid ettepanek on 8. ptk täiendada ja lisada paragrahv 57², mis võimaldab moodustada linnaosa ja osavalla alternatiivina teisi piirkondlikke demokraatlikke otsustuskogusid. Kuigi enesekorraldusõiguse raames on seda võimalik teha ka täna, annab seaduses sätestamine sellistele kogudele juurde vajalikku legitiimsust. Samuti julgustab see neid KOV üksuseid, kes on kohapealsete demokraatlike kaasamisinstitutsioonide moodustamisest loobunud seetõttu, et ei soovi moodustada osavalda või linnaosa.

Ainuõiget lahendust territoriaalse valitsemismudeli väljaarendamiseks ei ole ning sobilik lahendus tuleb leida ja rätsepatööna rakendada kohapeal. Seadus peab KOV enesekorraldusõiguse raamides pakkuma selleks vajalikud paindlikud ja kohapealsetele oludele kohandatavad lahendused.

- Muudetakse 8. ptk pealkiri, uueks pealkirjaks on „Piirkondlike esinduskogude moodustamine ja töökorraldus”, see katab nii osavalla ja linnaosa (§ 56–57¹), muud piirkondlikud esinduskogud (lisatav § 57²) kui ka asustusüksuse vanema (§ 58).
- § 56 lg 3 tunnistatakse kehtetuks, osavalla või linnaosakogu töökorraldus määratakse põhimäärusega.
- § 57 lg 1 muudetakse. Seaduse tasemel pole vaja sätestada osavalla või linnaosa moodustamise algatamist, see toimub KOKSis (elanike õigus õigusaktide algatamiseks, § 32) või KOV põhimääruses sätestatud KOV õigusaktide algatamisega samas korras. Pole põhjendatud osavalla algatuseks kehtestada ¼ volikogu liikmete nõuet. Selle asemel sätestatakse, et osavalla või linnaosa moodustamine toimub volikogu otsusega.
- § 57 lg 3 tunnistatakse kehtetuks, koos teiste muudatustega ei oma iseseisvat regulatiivset sisu, elanike küsitluse korraldamine on võimalik KOKS § 32¹ alusel.
- Lisatakse § 57², millega sätestatakse piirkonna esinduskogu (kogukonnakogu, piirkonnakogu) moodustamise ja töökorralduse alused.

Piirkonna esinduskogu rolliks on kohaliku identiteedi ja initsiatiivi hoidmine ning kaasamisvõimaluste pakkumine ehk olla laiapõhjaliseks aruteluareeniks kohalike küsimiste lahendamisel, andes sisendi kas valla institutsioonidele või korraldades mõnda kohalikku teemat (nt Maale Elama päevade koordineerimine vms).

Uue KOKS § 57²:

1) lg 1 sätestab KOV õiguse moodustada teatud asustusüksuste (külad, alevike, alevite, linnade) baasil piirkondlik esinduskogu, kelle eesmärk on kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmine¹⁶⁰. Piirkonna esinduskogu võib olla moodustatud mõne konkreetse asustusüksuse (nt alevi, aleviku) baasil või hõlmata terviklikku kokku kuuluvat piirkonda. Esinduskogule võib

¹⁵⁹ Vt ka Mikk Lõhmuse ekspertarvamus (2021), „Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes“. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/media/10969/download>.

¹⁶⁰ Sõnastatud osavaldade ja linnaosade regulatsiooni järgi ehk sarnaselt kehtiva KOKS § 56 lõikega 1.

KOV nime valida oma äranägemisel (nt kogukonnakogu, piirkonnakogu vms), va osavallakogu ja linnaosakogu;

2) lg 2 sätestab, et piirkonna esinduskogu moodustatakse demokraatlikkuse põhimõttel, vajadusel kaasates selle koosseisu huvigruppide esindajad või asustusüksuste vanemad. KOV praktika kogude moodustamisel on erinev ja ei ole õige ette anda kindlaksmääratud lahendusi. Oluline on see, et kogu liikmetel oleks vajalik legitiimsus, on selleks siis valimistulemus KOV valimistel, asustusüksuse vanema valimistel, asustusüksuse üldkoosolekul, huvigrupi koosolekul (nt noortevolikogu, asutuse hoolekogu, ettevõtjate koosolek vms);

3) lg 3 sätestab nõuded piirkonna esinduskogu statuudile;

4) lg 4 sätestab, et statuudis võib ette näha, et esinduskogu töösse kaasatakse asustusüksuste vanemad ja huvigruppide esindajad;

5) lg 5 sätestab selle, et piirkonna esinduskogule laienevad kõik osavalla- ja kogukonnakogule KOKSis laienevad õigused (nt KOKS § 57 lg 9 ja lg 11) ja pädevused (nt KOKS § 56 lg 4 ja 5, § 37² lg 4¹) kui statuut ei sätestata teisiti.

Samuti saab statuudi ja teiste KOV õigusaktidega anda piirkonnakogule ka siin nimetatata õigusi ja pädevusi (vt viidatud ekspertarvamus¹⁶¹).

KOKS §-s 58, mis reguleerib asustusüksuste vanemate ja linnapeade volitusi, tehakse terminoloogilised muudatused. Termin „linna kui asustusüksuse linnapea“ asendatakse terminiga „linnavanem“.

Asustusüksuse termin on avatud ETHS § 6 lõikes 2. Asustusüksused on asulad, milleks on linnad, külad, alevikud ja alevid. Linn haldusüksusena on samades piirides ka asula. Kui haldusüksusena linna haldusterritooriumil asub linn asustusüksusena, mille piir ei lange haldusüksuse piiridega kokku, siis ei ole linn haldusüksusena käsitletav asulana (ETHS § 6 lõige 3).

KOKS § 58 muutmise eesmärk on lihtsustada senist regulatsiooni ja vältida linna kui asustusüksuse linnapea termini segamini ajamist KOV juhiga – KOV linnapeaga. Linna kui asustusüksuse linnapea on pigem tseremoniaalne nimetus, olulisi esindusfunktsioone ei ole varasemalt asustusüksusena linna linnapeale antud (on näiteks antud õigus kanda ametiketti, osaleda mingite objektide avamisel, autasude andmisel). Praktikas see ei ole levinud kodanikuühiskonna vorm. Asustusüksuse linnapea institutsioon on kasutusel näiteks Saaremaa vallas – Saaremaa vallavanem on ühtlasi Kuressaare linnapea. Terminoloogia ühtlustamise huvides nimetatakse linna kui asustusüksuse linnapead edaspidi linnavanemaks. Linnavanem saab olla asustusüksusena linna linnavanem näiteks sellistes valdades ja linnades (haldusüksuses), mille piirid ei kattu omavalitsusüksuse piiridega (n-ö vallasisesed ja linnasisesed linnad).

Linnavanem on olnud ka ametlik termin – 1938. aasta linnaseaduse kohaselt nimetati III astme linnade tegevjuhti linnavanemaks. III astme linnad moodustasid linnadest enamiku.

KOKS § 58 lõikes 4 viidatud valitsuse ülesannete täitmine asustusüksuse vanema poolt lepingu alusel ei tähenda, et ülesande saab anda vaid halduslepinguga. Asustusüksuse vanemale ei saa nagunii anda täitmiseks haldusülesandeid, mille üle andmiseks peaks olema seaduses sätestatud konkreetne volitusnorm.

¹⁶¹ <https://www.agri.ee/media/10969/download>.

Eelnõu § 1 punktidega 205–208 käsitletakse KOKS § 62 muudatusi, mis reguleerivad KOVide koostöövorme.

KOKS § 62 KOV koostöövormide sõnastust kaasajastatakse. Lõike 1 terminoloogiat ühtlustatakse. Sätte sissejuhatavas lauses sätestatakse õigusselguse huvides, et KOVide koostööd tehakse õigusaktides sätestatud alustel ja korras.

KOKS § 62 lõike 1 punkti 3 lisatakse koostöövormide loetelusse ka viide KOKS § 6¹ lõikes 2 nimetatud maakondlikule koostööorganile, mis võib tegutseda nii maakondliku omavalitsusliidu (MTÜ), maakondliku arenduskeskuse (SA) või mõne vastavalt ühiselt volitatud KOVi näol. Maakondlikud koostööorganid tegelevad maakondlike arengustrateegiate koostamisega, suunavad maakonna arengut.

KOKS § 62 täiendatakse lõikega 1¹, milles sätestatakse, et seadusega või selle alusel omavalitsusüksusele pandud kohaliku ülesande võib halduslepinguga anda teisele KOVile täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti ja ülesande täitjaks ei ole seaduses määratud kindel omavalitsusorgan.

KOVilt KOVile haldusülesande andmist kehtivas seaduses ei käsitleta. KOKS § 62 lisatakse sätte, mis võimaldab seaduses antud volituse alusel anda KOVide vahel sõlmitava halduslepinguga üle ka KOV haldusülesandeid. Praktikast toimub suur osa KOVide koostöös eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu. Nt moodustatakse KOV teenuste osutamiseks ühiselt MTÜsid, asutatakse ASid vara valitsemiseks. Reeglina avaliku võimu volitusi omavaid haldusülesandeid KOVid ka teisele KOVile üle anda ei soovi, koostöö on pigem teenustepõhine.

Teisele KOVile ei saa üle anda näiteks volikogu ja valitsuse pädevusse antud küsimusi (KOV otsustusorganite aktide andmine) ja ülesandeid, mille puhul on selgelt seaduses kirjas, et ülesandeid täidab elukohajärgne KOV.

KOKS § 62 lõike 2 muudatus on sõnastuslik. Selles asendatakse sõnad „vallad ja linnad“ teksti ühtlustamise huvides terminiga „omavalitsusüksus“.

Eelnõu § 1 punktidega 209–221 nähakse ette muudatused KOKS §-des 62¹–62³, mis reguleerivad KOVide ühisametite ja -asutuste tegevust. Sätteid ei ole senini rakendatud.

Eelnõus kavandatavate muudatuste näol on valdavalt tegemist normide keelelise lihtsustamisega, mille kohased ettepanekud tegi KOKS revisjoni käigus EKI.

KOKS § 62¹ lõikes 1 tehakse keeleline muudatus, millega ei muutu sätte sisu. Sätte järgi muudetakse sõnade järjekorda ja sätestatakse, et omavalitsusüksused võivad moodustada käesoleva seaduse alusel ülesannete koostöös täitmiseks ühisameteid valla või linna ühiste ametiasutustena ning ühisasutusi valla või linna ametiasutuste ühiste hallatavate asutustena.

KOKS § 62¹ täiendatakse lõikega 2¹, mis sätestab, et ühisameti haldusakti käsitletakse selle omavalitsusüksuse haldusaktina, mille nimel ühisamet akti andis. Ühisameti ülesannete täitmisel ja haldusaktide andmisel kohaldatakse selle omavalitsusüksuse õigusakte, mis on halduslepinguga volitanud ühisameti ülesannet täitma. Sõnastus on üle toodud kehtiva KOKS § 7 lõikest 3¹, mis tunnistatakse kehtetuks. Muudatuse eesmärk on reguleerida ühisametitega seonduvaid küsimusi samas sättes.

KOKS § 62¹ lõigetes 3 ja 4 ning § 62² lõike 2 punktis 2 asendatakse sõna „kelle“ sõnaga „mille“ sõna „omavalitsusüksuse“ järel.

KOKS 62¹ lõigete 5 ja 6 muudatused on keelelised. **Lõikes 5** sätestatakse, et ühisameti ametnikud ja töötajad ning ühisasutuse töötajad täidavad ülesandeid selle omavalitsusüksuse nimel, mis on halduslepinguga volitanud ülesannet täitma ühisameti või -asutuse. Lauses on muudetud sõnade järjekorda loogilisemaks.

Lõike 6 sõnastust on lihtsustatud. Ühisamet ja -asutus registreeritakse riigi ja kohalike omavalitsuse asutuste registris selle omavalitsusüksuse koosseisus, kus see on moodustatud.

KOKS § 62² lõikes 1 asendatakse sõnad „valla- ja linnavolikogude“ sõnaga „volikogude“.

KOKS § 62² lõike 2 punkti 3 muudatus on keeleline, lause muudetakse lausestuslikult loogilisemaks. Selle järgi määratakse ühisameti ja -asutuse moodustamise halduslepingus kindlaks ülesanded, mida ühisamet või -asutus volitatakse täitma.

KOKS § 62² lõike 2 punktist 5 jäetakse välja sõnad „ülesande täitmise üle“ järelevalve korraldamise juures, kuna see täpsustus ei ole vajalik.

KOKS § 62² lõike 3 punktis 9 tehakse keeleline muudatus ühisameti või -asutuse põhimääruse sisu osas. Sätte järgi tuleb põhimääruses sätestada sh ameti või asutuse majandamine, asjaajamine, aruandlus ja ülesannete täitmise järelevalve kord. Kehtiv seadus kasutab kohmakamat sõnastust „täitmiseks antud ülesande üle järelevalve tegemise kord“.

KOKS § 62² lõike 4 muudatuse kohaselt korraldab teenistuslikku järelevalvet ühisameti ja -asutuse tegevuse üle selle omavalitsusüksuse valitsus, mille koosseisus ühisamet või -asutus on moodustatud (kehtiva seaduse järgi korraldab seda omavalitsusüksuse valitsus, kelle nimel ühisamet või -asutus ja selle ametnik ülesannet täitis).

KOKS § 62² lõigete 5, 6 ja 8 muudatused on samuti keelelised.

Lõike 5 esimeses lauses asendatakse sõnad „liikmesuse lõpetamine toimub“ sõnadega „liikmesus lõpetatakse“;

Lõikes 6 tehakse keelelised muudatused ühisameti või -asutuse liikmesuse lõpetamise osas ehk selguse huvides muudetakse sõnade järjekorda. Ühisameti või -asutuse liikmesus lõpeb automaatselt ühisameti või -asutuse tegevuses osaleva sellise omavalitsusüksuse puhul, mis on lepingut oluliselt rikkunud ega ole rikkumist halduslepingus määratud mõistliku täiendava tähtaja jooksul kõrvaldanud. Lepingut oluliselt rikkuva loetakse eelkõige lepingust tulenevate põhikohustuste täitmata jätmist, sealhulgas seda, kui lepingupool ei ole osalenud ühisameti või -asutuse tegevuse rahastamises halduslepingus või selle lisas sätestatud mahus või kui lepingupool on korduvalt jätnud täitmata järelevalvet tegeva isiku ettekirjutuse ega ole rikkumist mõistliku täiendava tähtaja jooksul kõrvaldanud. Sellisel juhul ei arvestata käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud tähtaegu.

Lõike 8 sõnastust lihtsustatakse keeleliselt, termin „kohaliku omavalitsuse üksus“ asendatakse terminiga „omavalitsusüksus“. Sätte järgi finantseeritakse ühisameti või -asutuse tegevust koostöös osalevate omavalitsusüksuste eelarvetest. Ühisameti ja -asutuse kaudu täidetavate täpsemate ülesannete ja rahastamise maht lepitakse igal aastal eraldi kokku ja kinnitatakse

halduslepingu lisas. Kehtivas seaduses on kasutatud kohmakamat sõnastust „rahastamise mahus lepitakse igal aastal eraldi kokku käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud halduslepingu lisaga“.

KOKS § 62³ lõigete 1–4 sõnastusmuudatused on samuti keelelised ja kantud ladusama ning arusaadavama sõnastuse huvidest. Sisulisi muudatusi nimetatud sätetes ei tehta. Sätte terminoloogiat ühtlustatakse seaduses mujal kasutatuga, näiteks „kohaliku omavalitsuse“ asemel kasutatakse läbivalt terminit „omavalitsusüksuse“. Põhimääruse kinnitamise asemel kasutatakse lõike 4 punktis 1 normitehniliselt õiget *põhimääruse kehtestamise* sõnastust.

Eelnõu § 1 punktiga 222 täiendatakse KOKS 10. peatükki §-ga 62⁴, mis reguleerib KOVide rahvusvahelist koostööd.

Paragrahv on toodud üle senisest KOKS §-st 13. Muudatuse eesmärk on koondada KOVide koostööd reguleerivad sätted samasse peatükki. Sätte sisu muudetud ei ole.

Volikogul, valitsusel ja ametiasutustel on õigus oma pädevuse piires teha koostööd kõigi teiste omavalitsusüksustega väljaspool Eestit ning sõlmida nendega lepinguid. Ametiasutused informeerivad sellisest koostööst volikogu.

Omavalitsusüksusel on õigus astuda rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks või teha nendega koostööd. Siinkohal tuleb aga jälgida, et välistatakse koostöö, mis ei vasta Eesti põhiseaduslikule korrale.

Suhetes rahvusvaheliste organisatsioonidega esindab omavalitsusüksust tema volikogu või viimase poolt määratud esindaja.

Sõlmitavad lepingud vaadatakse eelnevalt läbi ja kiidetakse heaks volikogus, kui nende täitmisega kaasnevad kulutused valla või linna eelarvest või võetakse muid varalisi kohustusi.

Eelnõu § 1 punktidega 223–225 tehakse muudatused ja täiendused KOKS uues peatükis 10¹ „Omavalitsusüksuste liidud“.

KOKS §-i 63 sõnastust muudetakse, sätestades seni KOLSi asuva regulatsiooni KOKSi 10¹. peatükis. Kogu regulatsiooni ületoomine on kantud KOKSi revisjoni eesmärgist ühtlustada mõistlikul viisil KOV tegevust reguleerivat seadusandlust ja vähendada seaduste mahtu. Kuna muud KOVide koostöövormid on KOKSis reguleeritud, siis ka sisuliselt on mõistlik KOKSis KOV liitude moodustamist täpsemalt reguleerida. Regulatsioonis võimaldatakse senisest lihtsamalt delegeerida ülesandeid KOV üksuste poolt liidule, muudetakse liitude sisemist korraldust paindlikumaks jms. Täpsemalt on iga muudatus kirjeldatud muudatust ettenägevas sättes. Kehtiv KOLS tunnistatakse kehtetuks (vt täpsemalt eelnõu § 8), KOLSi eraldiseisva seadusena säilitamise vajadust ei ole.

Eelnõu kohaselt sätestatakse KOKS § 63 kohaliku omavalitsuse üksuste liidu mõiste (lõige 1) ja tema õigusliku tegevuse vorm (lõige 2).

Lõikega 1 nähakse ette liidu mõiste, mis on valdade ja linnade ühiste huvide esindamiseks ja kaitsmiseks või ühiste ülesannete täitmiseks moodustatud ühendus. Järgnevates sätetes täpsustatakse ka eraldi maakondliku, piirkondliku ja üleriigilise liidu rolli.

Nii kehtiva KOLSi kui eelnõu kohaselt (**KOKS § 63 lõige 2**) saab liit tegutseda üksnes mittetulundusühingu vormis. Liidu tegevuse suhtes kohaldatakse mittetulundusühingute seadust, arvestades KOKSis sätestatud erisusi.

KOKSi eksperdikomisjonis ja eelnõu väljatöötamise faasis kaaluti tõsiselt ka sihtasutuse vormis liidu funktsioonide täitmise võimaldamist, kuna mitmetes maakondades on MTÜ vormis liidu tegevus kas juriidiliselt täielikult või sisuliselt (MTÜ on n-ö riulis) lõpetatud ja maakondlikku ühistegevust jätkataksegi üksnes maakondliku arenduskeskuse (edaspidi ka *MAK*) kaudu, mis tegutseb sihtasutuse vormis. Siiski jäi sihtasutuste regulatsioon eelnõust kõrvale, kuivõrd sihtasutuse vormi sobitamine liikmesorganisatsiooni ülesandeid täitma tähendanuks vajadust muuta osaliselt ka sihtasutuse endi toimimispõhimõtteid.

Kuivõrd MTÜ vormis liidu toimimismudelile ei ole juriidilisi etteheiteid, siis puudub selge vajadus hübriidses vormis sihtasutuse tekitamiseks. Pole kahtlust, et liiduliste funktsioonide täitmiseks on eelduslikult sobivam mittetulundusühingu vorm. Samas, kuna liitude olemasolu maakondades pole seni ega ka tulevikus kohustuslik, siis Mikk Lõhmuse ja Toomas Sepa ekspertarvamuse "*Omavalitsusliitude roll kohalike omavalitsuste koostöös ja suhetes riigiga*"¹⁶² lisa (vt Tabel 4) illustreerib ülevaatlukult 15 Eesti maakonnas valitsevat pilti omavalitsusliitudest, arendusorganisatsioonidest ja arenduskeskustest.

Tabel 4. KOV koostööorganid

Maakond	Omavalitsusliit	MARO	Arendusorganisaatsioon MAK	Arenduskeskuse asutajad
Harjumaa	Harju Omavalitsuste Liit	Harju Omavalitsuste Liit	SA Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus	MTÜ Harjumaa Omavalitsuste Liit, Keila linn ja AS Eltek
Hiiumaa	<i>Likvideeritud</i>	Hiiumaa vald	SA Hiiumaa Arenduskeskus	Hiiumaa vald
Ida-Virumaa	Ida-Viru omavalitsuste Liit	Ida-Viru Omavalitsuste Liit	SA Ida-Viru Ettevõtluskeskus	Jõhvi, Kohtla-Järve ja Kiviõli linn
Jõgevamaa	<i>Likvideeritud</i>	SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	Jõgevamaa Omavalitsuste Liit
Järvamaa	Järvamaa Omavalitsuste Liit	Järvamaa Omavalitsuste Liit	SA Järvamaa Arenduskeskus	Järvamaa Omavalitsuste Liit
Läänemaa	Läänemaa Omavalitsuste Liit „riiulis“	SA Läänemaa	SA Läänemaa	Läänemaa KOV üksused
Lääne-Virumaa	Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit	Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit	SA Lääne-Viru Arenduskeskus	Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit
Põlvamaa	Põlvamaa Omavalitsuste Liit	Põlvamaa Omavalitsuste Liit	SA Põlvamaa Arenduskeskus	Põlvamaa KOV üksused

¹⁶² <https://www.agri.ee/media/10966/download>.

Pärnumaa	Pärnumaa Omavalitsuste Liit	Pärnumaa Omavalitsuste Liit	SA Pärnumaa Arenduskeskus	Pärnumaa Omavalitsuste Liit ja Pärnu linn
Raplamaa	Raplamaa Omavalitsuste Liit	Raplamaa Omavalitsuste Liit	SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	Raplamaa KOV üksused
Saaremaa	Likvideeritud	Saaremaa vald	SA Saare Arenduskeskus	Kuressaare linn ja Muhu vald
Tartumaa	Tartumaa Omavalitsuste Liit	Tartumaa Omavalitsuste Liit	SA Tartumaa Ärinõuandla	Tartumaa Omavalitsuste Liit
Valgamaa	Valgamaa Omavalitsuste Liit	Valgamaa Omavalitsuste Liit	SA Valgamaa Arenguagentuur	Otepää vald
Viljandimaa	Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Viljandimaa Omavalitsuste Liit	SA Viljandimaa Arenduskeskus	Viljandimaa Omavalitsuste Liit
Võrumaa	Võrumaa Omavalitsuste Liit ^[1]	SA Võrumaa Arenduskeskus	SA Võrumaa Arenduskeskus	Võrumaa KOV üksused

Seisuga 01.11.2023 täidavad maakondlike arendusorganisatsioonide ülesandeid Hiiumaal SA Hiiumaa Arenduskeskus, Järvamaal MTÜ Järvamaa Arenduskeskus (Järvamaa Omavalitsuste Liit on likvideerimisel) ja Valgamaal SA Valgamaa Arenguagentuur.

Maakonnad on MTÜ likvideerimist põhjendanud tihti sihtasutuse vormis arenduskeskuste parema toimimisega toetuste andjana, ettevõtjate kaasajana ning dubleerivate struktuuride ülalpidamise mõttetust. Leitakse, et SA toimimine on stabiilsem, asutajad ei saa sellest välja astuda, erinevalt MTÜdest, mille liikmed saavad lahkuda.

Küll aga nähakse eelnõu §-ga 3 ette muudatused HKTSis, mis annab õiguse delegeerida ülesandeid KOVide poolt lisaks ühisasutustele ka maakondlikele koostööorganisatsioonile – KOV liitudele ilma HKMSi kõiki sätteid rakendamata.

KOKS täiendamisel §-ga 63¹ sätestatakse maakonna omavalitsusüksuste liidu mõiste, liitu kuulumise tingimused ja nõuded nimele. Regulatsioon on sisuliselt sama, mis on sätestatud kehtivas KOLS §-s 2 ja §-s 4. **KOKS § 63¹** lõikes 1 on lisatud täpsustus, et maakondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest, mis on sätestatud KOLS § 4 lõikes 1.

Lõikes 2 on sätestatud, et KOV võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku liitu, mis on sätestatud ka kehtivas KOLS § 4 lõikes 3.

Lõikes 3 maakondliku liidu eesmärkide osas muudatusi tehtud ei ole. Maakondlike liitude hetkeolukord Eestis on väga erinev. On maakondi, kus neid enam ei eksisteerigi, on valdu, mis on ise maakonna suurusel, osadel puudub üldse tegevjuhtkond või palgalised töötajad ja erinev on ka nende võimekus erinevaid rolle täita. Siiski on seni KOLSis sätestatud maakondlike liitude eesmärgi määratlev § 2 lõige 2 piisavalt lai ning sätte KOKSi viimisel see täiendamist ei vaja.

Lõike 4 regulatsioon on oma sisult sama, mis on KOLS § 2 lõike 3 regulatsioon. Tervikuna on välja jäetud teine lause, mis oma sisult on ebavajalik täpsustus esimesele lausele. On selge, et kui norm sätestab tingimused, millele liidu nimi vastama peab, siis pole seaduses vajadust loetleda näiteid, mis tingimustele see ei vasta. Sisuliselt norm muutunud ei ole, täiendit „omavalitsuste liit” võib kanda vaid liidu rolli täitev MTÜ.

KOKSi täiendatakse §-ga 63², mis reguleerib piirkondliku omavalitsusüksuste liidu tegevust. Paragrahv sätestab KOKSis kehtiva KOLS § 2¹ eeskujul piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu mõiste ja tegutsemise tingimused.

KOKSi eksperdikomisjonis arutati ka võimalust, et lisaks maakondlike ja piirkondlike liitude asutamisele võiks KOVidel olla võimalus asutada liite n-ö omal äranägemisel piirkondlikult või regionaalselt teatud küsimuste lahendamiseks, nt Lahemaa liit. Siiski leiti, et selline teemade kaupa liitude eristamine tavalisest koostööorganisatsioonist või maakondlikust liidust võib just riigi vaatest minna väga keeruliseks, arusaamatuks ja kulukaks, kuna taoliste liitude tekkimine on juhuslik, võib tekkida territoriaalne kattuvus erinevate liitudega, mistõttu tekib ka segadus liidu vastutusalast ja pädevuspiiridest. Ebatõhusus võib väljenduda lisaks omavalitsuste omavahelises konkureerimises. Eksperdikomisjon toetas lahendusena KOLSi regulatsiooni kehtival kujul KOKSi ületoomist, so jäävad maakondlike liitude alternatiivina piirkondlikud liidud.

Lõige 1 sätestab piirkondliku liidu asutamise tingimuse. Kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvad omavalitsusüksused võivad omavahel moodustada piirkonna omavalitsusüksuste liidu. Piirkondliku liidu moodustamiseks peab igast maakonnast sinna kuuluma üle poole omavalitsusüksustest. Piirkonnana mõistetakse seega kahte või enam tervikmaakonda hõlmavat ala. Piirkondlik liit on täiendav vorm, mida on võimalik asutada maakondliku liidu kõrvale. Vt ka lõike 4 muudatuse kommentaari.

Koostööorganisatsioonina võivad KOVid asutada ka teemapõhise koostööorgani, kuid seda ei saaks nimetada piirkondlikuks liiduks ning sellele ei laieneks seadusest tulenevad õigused ja kohustused.

KOLSis nähti piirkondlike liitude väljundit ennekõike olukordades, kus peale haldusreformi võib maakonda jääda liiga vähe KOV üksusi maakonna tasandil koostöö koordineerimiseks.

Maakondlik liit esindab seadusest tulenevalt maakonna huve, piirkondlik (so mitme maakonna peale moodustatud, kui KOVid on nii otsustanud) liit piirkonna ehk mitme maakonna KOVide huve. Tänapäevaks pole piirkondlike liite veel tekkinud, kuid selle teket ei saa siiski tulevikus välistada, mistõttu nähakse nende loomise võimalus ette KOLSile sarnaneval alusel ka KOKSis. Eelnõuga ei ole samas sätestatud kohustust, et kõik piirkonna omavalitsused peaksid liitu kuuluma, st liitu kuulumine jääb vabatahtlikuks.

Lõige 2 sätestab piirkondliku liidu eesmärgi. Piirkondliku liidu eesmärgiks on piirkonna KOVide ühistegevuse kaudu piirkonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, piirkonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, piirkonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti piirkonna KOVide koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

Lõige 3 sätestab tingimused piirkondliku liidu nimele. Piirkondliku liidu nimi peab viitama piirkonnale, mille KOVid sellesse liitu kuuluvad, ning sisaldama eestikeelset täiendit „omavalitsusüksuste liit“ või „omavalitsuste liit“. Nimes võib, aga ei pea sisalduma „piirkondlik omavalitsuste liit“, samuti võib liidu nimetada kahe maakonna nime järgi ilma ühist piirkonna nime leidmata (nt Hiiu-Saare omavalitsuste liit).

Lõike 4 kohaselt võib omavalitsusüksus samal ajal kuuluda ühte maakondlikku ja ühte piirkondlikku liitu. Praktikas võib olla ülesanded, mida KOVid saavad ühiselt täita eelistatult piirkondlikul tasandil. Seega peab olema võimalus moodustada maakondlikku liitu kuuluvatel KOVidel maakondliku liidu kõrvale vajadusel teise maakonna KOVidega ka piirkondlik liit.

KOKS täiendatakse §-ga 63³, mis reguleerib üleriigilise omavalitsusüksuste liidu tegevust.

KOKSi § 63³ lõikes 2 sätestatakse üleriigilise KOV liidu mõiste, eesmärk ja staatus. Regulatsioon on paljuski sama, mis on sätestatud kehtivas KOLS §-s 3. Siiski käsitles üleriigilise liidu regulatsiooni muutmise vajadust ka KOKSi ekspertkomisjon, kes leidis, et üleriigilise liidu puhul tuleks sätestada seaduses üheselt, et üleriigiliseks liiduks on Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL) ning ühtlasi loobuda seaduses reguleerimast, mis tingimustel üleriigilist liitu asutada võib (kehtiv KOLS § 4 lg 2). Kuivõrd seadustes eraõigusliku juriidilise isiku nimesid ei sätestata, siis on eelnõus loobutud ELVLi nimetamisest ning on kasutatud abstraktset nimetust „üleriigiline liit“.

Seega sätestab eelnõu **lõige 1** üldiselt, et kohaliku omavalitsuse üksused võivad moodustada üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi *üleriigiline liit*). Eelnõu **lõike 3** kohaselt võib üleriigilise liidu asutada ühiselt üle poole Eesti KOVidest. Säte on sõnastatud sarnaselt kehtiva KOLSi § 4 lõikele 2.

Lõike 2 kohaselt on üleriigilise liidu eesmärgiks KOVide ühistegevuse kaudu kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasaaitamine, oma liikmete esindamine ja nende ühiste huvide kaitsmine, samuti liikmete koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine. Eelnõu on liidu rolli sõnastamisel paindlik, võimaldades detailsemad eesmärgid KOVidel endil kokku leppida. Jätakuvalt peab eelnõu oluliseks põhimõtet, et kõik KOVide liidud peaksid olema tunnustatud partneriteks riigi keskvalitsusele kõigis küsimustes, mis puudutavad kas vastava maakonna arengut (maakondlik liit) või kogu kohaliku omavalitsuse korraldust ja tegevust (üleriigiline liit). Üleriigiline liit on KOVide huve riigiga esindamas aga veelgi tähendusrikkamal viisil. Nimelt on juba täna õigusaktides nähtud ette kohustus kaasata KOVe puudutava regulatsiooni arutelusse nii täitevvõimu kui seadusandliku võimu tasandil üleriigiline liit. Eelnõu eesmärk on läbi seadusega ette nähtud staatuse seda rolli veelgi suurendada. Samas, kuna üleriigilisse liitu kuulumine ei ole eelnõu kohaselt (ega ka täna) kohustuslik, on tihti kerkinud küsimus, kas üleriigiline liit ikka saab võtta seisukohti nende KOVide nimel, kes liitu ei kuulu. Siduvaid seisukohti üleriigilisse liitu mitte kuuluvate KOVide nimel siiski võtta ei saa ja regulatsioonide, mis puudutavad mõnda KOVi personaalsemalt, väljatöötamisse tuleks kaasata ka nimetatud KOV ise, isegi kui viimane on üleriigilise liidu liige.

KOKSi täiendatakse §-ga 63⁴, mis sätestab nii maakondliku, piirkondliku kui üleriigilise liidu põhikirja nõuded lisaks MTÜSis sätestatule. **Lõike 1** järgi peab liidu põhikiri vastama MTÜSis sätestatud nõuetele. **Lõike 2** kohaselt tuleb liidu põhikirjas lisaks märkida: 1) liidu ülesanded; 2) liidu organid; 3) üldkoosolekul ja teistes organites liikmete esindatuse määramise alused ja kord; 4) liikmemaksude kehtestamise põhimõtted ja liidu liikmete osalus liidu vara soetamisel

ja kasutamisel ning liidu ülesannete täitmisel; 5) liidu tegevuse tulemus- ja finantskontroll ning avastatud puudustele reageerimise võimalused ja kord.

Tegemist on siiski sisult miinimumnõuetega ning alati võib põhikirjaga ette näha ka muid tingimusi, mida seadus sõnaselgelt ei välista või mis pole seadusega vastuolus.

Eelnõu regulatsioon tugineb kehtiva KOLS §-s 5 sätestatule, kuid lõikest 2 on välja jäetud ebavajalikud kordused võrreldes MTÜSiga. KOKS vaatest on oluline, et täidetud oleks kõik MTÜSis sätestatud tingimused ning põhikirjast nähtuks liidu eesmärk, ülesanded ja juhtorganites esindatuse määramise alused.

Eelnõu lähtub põhimõttest, et liikmed lepivad esinduse alused ja hääle jagunemise omavahel kokku. Hääled ei pea juhtorganis jagunema põhimõttel, et üks KOV saab ühe liikme ja hääle, vaid arvesse võib võtta ka KOV maakonnakeskuse staatust, elanike arvu, osakaalu liikmemaksus vms tingimust. Oluline on jätkuvalt, et liikmemaksude kehtestamiseks tuleneks alus (pädevusnorm) seadusest ning samuti peaks põhikirjas olema sätestatud tulemus- ja finantskontrolli alused ja kord.

KOKSi täiendatakse §-ga 63⁵, millega sätestatakse nõuded liidu liikmelisusele. Võrreldes kehtiva KOLSiga on liikmelisust piiravaid tingimusi vähendatud.

Lõikega 1 sätestatakse liidu liikmelisuse tingimused. Liidu liikmeks võivad olla üksnes KOVid.

Lõike 2 kohaselt pannakse liikmete esindatuse proportsioonid (esindajate arv ja jaotumine KOV lõikes) paika liidu põhikirjas, lähtudes põhikirjas sätestamata juhul KOV elanike arvust rahvastikuregistri andmete alusel viimase kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste aasta 1. juuni seisuga. Põhikirjas võib samas ette näha ka selle, et igal liikmel on võrdne arv hääli. Säte on muutmata kujul üle võetud kehtiva KOLS § 5 lõikest 2. Põhikirjaga võib ette näha ka elanike arvu või teiste tunnuste arvestamise tingimused ja korra.

Lõige 3 sätestab tingimuse, et KOV, kes vastavalt kas maakondliku, piirkondliku või üleriigilise liidu nõuetele vastab ja soovib liiduga liituda, tuleb liidu liikmeks vastu võtta. Säte on analoogiline kehtiva KOLS § 6 lõikega 1.

Lõige 4 sätestab, mis saab, kui liidu liikmete hulk langeb alla seaduses sätestatud suuruse. Kui kuue kuu jooksul ei suudeta liikmete arvu nõutava liikmete arvuni tõsta, siis lõpetatakse selle liidu tegevus.

Lõigetes 5, 6 ja 7 sätestatakse kehtivale KOLSile sarnaselt, et haldusterritoriaalse korralduse muutmisel läheb liidu liikme staatus üle uuele KOVile, kui kõik endised KOVid olid liidu liikmed. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusel tekkinud KOV esindatuse proportsioon liidu organites määratakse uue KOV elanike arvust lähtudes. Kui KOVid ei olnud sama liidu liikmed, lõpeb nende liikmestaatus haldusterritoriaalse korralduse muutmisel (**lõige 7**). Oma sisult on sätted analoogsed kehtiva KOLS § 6 lõigetega 3, 4 ja 6. Mittetulundusühingute puhul on liikmesuse ülemineku tingimused sätestatud KOKS § 35 lõikes 4².

Lõikega 6 nähakse ette, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusel moodustunud omavalitsusüksuse esindatuse proportsioon liidu organites määratakse uue moodustunud omavalitsusüksuse elanike arvust lähtudes, kui põhikirjaga ei nähta ette esindatuse

moodustamist teiste esindatuse aluste määramise proportsioonidega. Kehtivat sätet on täiendatud võimalusega näha seadusest sätestatust teistsugune, kuid samuti KOV proportsioone arvestav alus ette põhikirjaga. Proportsionaalsus tähendab, et erinevate KOVide suurus, elanike arvu või mõjukuse osakaalu tuleb siiski mistahes esindatuse aluste kokkuleppimisel arvestada, st põhikirjaga aluseks võetavad tunnused ei saa liikmete vaatest olla meelevaldsed.

Lõige 8 sätestab liidu registreerimise toimingud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris.

KOKS täiendamisel §-ga 63⁶ sätestatakse liidu üldkoosoleku otsustamise üldtingimused ja kord. Säte on sarnane kehtiva KOLS §-ga 7, kuid vähendatud on piirangute mahtu üldkoosoleku läbiviimisel või häälte jagunemisel.

Lõikes 1 sätestatakse analoogselt kehtiva KOLSi § 7 lõikega 1, et mittetulundusühingu kõrgeimaks organiks on selle liikmete üldkoosolek.

Lõikes 2 on sätestatud analoogselt kehtiva KOLS § 7 lõikega 3, et liikmesomavalitsused on üldkoosolekul esindatud oma esindajate (või nende asendajate) kaudu ja igal esindajal on otsuste vastuvõtmisel üks hääl. Samas võib liidu põhikirjas ette näha, et liidu liikmel on mitu esindajat. Vastavalt MTÜS § 26 lõikele 1 peab mittetulundusühingul olema juhtimisorganina ka juhatus, mis seda juhib ja esindab.

Lõikes 3 on sätestatud analoogselt MTÜS § 18 lõikele 2, et liidu üldkoosolek võtab vastu otsuseid kõikides mittetulundusühingu juhtimise küsimustes, mida ei ole seaduse või põhikirjaga antud juhatuse või mittetulundusühingu muu organi pädevusse.

Lõiked 4–6 sätestavad, et liige nimetab oma esindaja üldkoosolekule KOV volikogu volituste tähtjaks. Igale esindajale määratakse asendaja. Kohaliku omavalitsuse esindaja ja tema asendaja nimetatakse volikogu või valitsuse liikmete hulgast. Volikogu võib esindaja või tema asendaja sõltumata põhjusest tagasi kutsuda ning nimetada uue esindaja või asendaja. Üldkoosoleku otsused võetakse vastu üldkoosolekul osalevate esindajate poolthäälteenamusega. Igal esindajal on üks hääl. Seaduses või põhikirjas võib mõne otsuse vastuvõtmiseks näha ette suurema häälteenamuse nõude või näha ette, et otsus on vastu võetud, kui ükski esindaja ei ole selle vastu. Sätted on sisult analoogsed kehtiva KOLS § 7 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga. Liikmete häälteenamust käsitatakse liitude poolthäälteenamusena.

KOLSi lisatavas §-s 63⁷ sätestatakse liidu ülesanded, ülesannete rahastamise ja ülesannete täitmiseks volitamise alused. Säte koondab endas suuremalt jaolt kehtiva KOLS 3. peatüki §-e 8–11.

Lõiked 1 ja 2 sätestavad sarnaselt kehtivale KOLSile, et liit esindab liitu kuuluvaid KOVe kui tervikut suhetes riigorganite, teiste isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Ühiselt esindamine tähendab ennekõike kõigi liikmesomavalitsuste ühishuvide esindamist.

Lõige 2 reguleerib regionaalse ühisesinduse kui ühe KOVide ühishuvide esindamise vormi moodustamise. See oli siiani reguleeritud kehtiva KOLS § 8 lõikega 2¹. Regulatsiooni on muudetud üldisemaks, sätestades, et regionaalse esinduse moodustamisega seotud küsimused otsustavad liidud vastavalt oma põhikirjale. Kehtiva KOLSi § 8 lõikes 2¹ on loetletud küsimused, mis regionaalse esinduse moodustamisel tuleb põhikirjas reguleerida, kuid millest on eelnõus loobutud:

1) ühise esinduse arvulise koosseisu ja esindatuse põhimõtete kooskõlastamine ja kehtestamine;

- 2) ühise esinduse tehnilise teenindamise ning raha eraldamise põhimõtete kooskõlastamine ja kehtestamine;
- 3) liidu esindajate nimetamine ühisesse esindusse ja vajaduse korral ühisest esindusest tagasikutsumine.

Lõikes 2 näeb eelnõu ette võimaluse ka maakondlike liitude regionaalseks koostööks. Maakondlik liit võib teise liidu, liitude või ka KOKS § 6¹ lõikes 2 nimetatud koostööorganiga moodustada ühise regionaalse esinduse, millega seotud küsimused otsustavad liidud vastavalt oma põhikirjale.

Kehtiva KOLS § 8 lõike 2¹ kohaselt võivad maakondlikud liidud moodustada regionaalse esinduse koos teise või teiste maakondlike omavalitsusliitudega. Haldusreformi järgselt on mitmes maakonnas tekkinud olukord, kus KOVide arvu vähesuse tõttu ei ole otstarbekuse kaalutlusel mõtet üksnes maakonnapõhist omavalitsusliitu pidada, kuid regionaalse koostöö formaat võib siiski ka sellistes olukordades maakondliku liidu olemasolule eesmärgi anda. See võimalus lisati haldusreformi järgselt ja oli suunatud omavalitsusliitude ühise regionaalse esinduse (nt analoogsena üleriigiliste liitude juures toiminud Omavalitsusliitude Koostöökogule) moodustamise ja tegevusega seonduvate küsimuste õiguslikule reguleerimisele. Ühisesinduse loomine võib olla vajalik üleminekuperioodiks, kui KOVid ei ole veel otsustanud piirkondliku omavalitsusliidu loomist. Veelgi olulisem on ühise esinduse loomine koostööks riigiga, kus näiteks riigi ja kohalike omavalitsuste strateegiliste investeeringute osas riigi ja KOVide kokkuleppe formaadiks võiks kujuneda arengulepped. Selliseid piirkondlikke arenguleppeid oleks tõenäoliselt optimaalne sõlmida 4–6 ning riigi partneriteks nende sõlmimisel saaks olla neid maakondi hõlmavate omavalitsusliitude ühised (regionaalsed) esindused, kui omavalitsused need regionaalsel tasandil moodustaksid. Käesoleva muudatusega laiendatakse sellise koostööformaadi rakendamise võimalust ka maakondadele, kus maakondlik omavalitsusliit enam ei tegutse ning maakonna arendusülesandeid täidab nt maakondlik arenduskeskus (so KOKS § 6¹ lõikes 2 nimetatud mistahes koostööorgan, mitte vaid omavalitsusliit).

Maakondlik liit esindab maakonna huve, piirkondlik (so mitme maakonna peale moodustatud) liit piirkonna ehk mitme maakonna huve. Regionaalne ühisesindus on täiendav formaat maakondlike või piirkondlike liitude ning teiste KOKS § 6¹ lõikes 2 nimetatud koostööorganite kaudu koostöö tegemiseks ning regionaalsete huvide esindamiseks suhetes riigiga, kui see peaks olema vajalik.

Eelnõu sätestab sellise koostööformaadi võimalusena, mis eeldab siiski vastavate organite põhikirjades sellises koostöös osalemise täpsustamist.

Lõike 3 kohaselt on liidul jätkuvalt ühiste huvide kaitsmiseks õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse, kui see on vajalik liidu eesmärkide saavutamiseks või oma liikmete huvides (kuid enda nimel). Säte on muutumatul kujul toodud üle kehtiva KOLSi § 8 lõikest 3.

Lõiked 4–8 sätestavad alused, kuidas ülesandeid liidule anda. Liit võib omavalitsusüksusega kokkuleppel täita kohaliku omavalitsuse ülesandeid. Samuti võib riik volitada halduslepinguga liitu täitma riikliku ülesande. Liit võib täita neid kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mille täitmist on liidult soovinud seal osalevad KOVid ja mille liidu kaudu ühiselt täitmine on haldusülesannete täitmise puhul otsustatud liidu üldkoosoleku poolt. Ülesandeid täidetakse liidu kaudu vaid nende liikmesomavalitsuste eest, kelle volikogu on nii otsustanud. Seaduste

kohaselt võib olla terve rida ülesandeid, mis on KOV pädevuses, kuid mida on kas raske või ebaotstarbekas täita omavalitsustel üksinda.

Eelduslikult annavad KOVid ülesanded liidule täitmiseks HKTS § 3 lõikes 2 nimetatud halduslepinguga. Samas kui riigi volitatava riikliku ülesande täitmine eeldab avaliku võimu volituste eostamist, siis kohaldatakse HKTS § 4 (täidesaatva riigivõimu volitus). Siiski ei tähenda osundatud sätted, et KOV ja liit peavad alati sõlmima halduslepingu ülesannete täitmiseks, kui (haldus)ülesanne on ilma võimuvolitusteta rakenduslikku laadi või seotud tehnilise teenindamisega. Vastavalt HMSile ja HKTSile sõltub lepingu olemus üle antava ülesande olemusest. Sõltuvalt ülesande olemusest võib olla tegu ka tsiviilõigusliku lepinguga. Tsiviilõigusliku lepingu alusel ülesannete täitmiseks võtmine ei eelda tingimata liidu üldkoosoleku nõusolekut, kui liit oma põhikirjas ei sätesta sisemist juhtorganite pädevuse jaotust teisiti.

Lõike 5 kohaselt kui ülesanne on seotud siiski avaliku võimu volituse rakendamisega, on sõlmitava lepingu puhul tegemist halduslepinguga, mida võib sõlmida üksnes juhul, kui seaduses sisaldub sellekohane selge volitus ülesande üle andmiseks. Avaliku võimu teostamist defineerib ATS § 7 lõige 3. Üheks avaliku võimu teostamise väljundiks loetakse ka otsustust avaliku raha kasutamise üle. Siiski näeb eelnõu ette kitsa välistuse KOV enda eelarvest liidule eraldatavate vahendite ja vara kasutamise üle otsustamiseks ilma seadusest tuleneva selge aluseta. See tähendab, et juhul, kui KOV ja liit on leppinud kokku mingi osa KOV eelarveliste vahendite kasutamise osas (KOVid annavad liidule õiguse teha enda nimel rahalise mõjuga otsuseid), ei vaja selline kokkulepe eraldi seadusest tulenevat volitusnormi. Välistus on siiski kitsas, mis tähendab, et kui eelarveliste vahendite kasutamisega seotud tegevusel on taaskord vahetu mõju kolmandate isikute õigustele ja kohustustele, näiteks piirangute seadmine isikutele või järelevalve läbiviimine, ei ole ülesande täitmine seotud enam pelgalt vahendite kasutamise üle otsustamisega, vaid sealt väljuva avaliku võimu volitusi eeldava muu haldusülesande täitmisega, mis vajab seadusest tulenevat volitusnormi. KOV organite n-ö tuumikfunksiooni ülesanne, nagu volikogu ja valitsuse pädevuses olevad küsimused (volikogu ja valitsuse pädevusse antud küsimusi, milleks seadus ei sätesta edasidelegeerimisõigust, või mis nõuavad õigusakti andmist), ei saagi halduslepinguga eraõiguslikule juriidilisele isikule täitmiseks volitada.

Lõike 6 kohaselt võib seadusega või selle alusel omavalitsusüksusele pandud kohaliku ülesande liidule täitmiseks anda, kui seadus ei sätesta teisiti ja ülesande täitjaks ei ole seaduses määratud kindel omavalitsusorgan.

Sarnaselt lõike 5 viimasele lausele võib KOV liidule ilma selgesõnalise seaduses sisalduva volitusega anda mistahes KOVile sätestatud ülesande, mis vastab kõigile kolmele tingimusele:

- 1) see ei ole seotud avaliku võimu teostamise volitustega tulenevalt lõikest 5;
- 2) tegemist on kohaliku omavalitsuse ülesandega;
- 3) seaduses ei ole määratud kindlaks konkreetset omavalitsusorganit antud ülesande täitjana.

Eelnõu näeb õiguse volitada liidule ilma igakordse seaduses sisalduva volitusnormita KOV täidetav kohaliku iseloomuga haldusülesanne, kuivõrd eriseadustes iga üksiku KOV ülesande hindamine lähtudes sellest, kas seda võiks KOV koostööinstitutsioonile volitada või mitte, oleks seadusandlust koormav ning kohaliku elu küsimuste lahendamisel ei pruugi seadusest tulenevat alust seaduses ollagi.

Mikk Lõhmus ja Toomas Sepp on eksperdiarvamuses¹⁶³ leidnud, et põhimõtte, et KOVid võivad oma ülesandeid (välja arvatud avaliku võimu teostamisega seotud ülesanded) vabatahtlikult üle anda liidule, võiks tuua üldnormina KOKSi ja laiendada seda neile MTÜdele, kelle kõik liikmed on KOV üksused, samuti seaduses sätestatud juhtudel ja tingimustel ka teatud tüüpi sihtasutustele.

Koostöövormi valikul ning KOV liitude ülesannete sisustamisel on oluline selgitada, missugused piirid on õiguslikult seatud riigi poolt KOVidele erinevat laadi ülesannete täitmise volitamisel. Kaalutluse, millise haldusülesande täpsemalt liidule täitmiseks anda saab ja mida mitte, peab tegema ära KOV üksus. Nagu mainitud, avaliku võimu volitust puudutava ülesande saab anda seaduses oleva volitusnormi puhul. Ülesanded, mis hõlmavad endas avaliku võimuvolituste teostamist, ei ole eelnõus selgelt piiritletud. Mõiste sisustamisel on soovitatav lähtuda ATS § 7 lõike 3 sätestatud ülesannete loetelust¹⁶⁴ ja kohtupraktikast.

Riigikohus on oma praktikas järeldanud, et neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule¹⁶⁵. Tuumülesanded on riigi kui institutsiooni olemusest tulenevad ülesanded, nt ülesanded, mis seonduvad avaliku võimu volitustega, riikliku sunni kohaldamisega ning jurisdiktsiooniliste ülesannetega (süüteomenetlus). Erinevates juriidilistes arvamustes¹⁶⁶ on avaldatud seisukoht, et nn avaliku halduse ülesannete halduslepinguga üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule on võimalik vaid piiratud ulatuses ning tegu pole mitte mingil juhul reegli, vaid erandiga, mis nõuab igakordset eraldi otsustamist. Nii näeb seadus ette range seadusliku aluse nõude ning nõuab igakordset eraldi kaalumist.

KOV nn vabatahtlike ülesannete puhul saab liit võtta need täitmisele üksnes nende KOVide nimel, kes on niisuguse koostöö otsustanud volikogu tasemel. Lähtudes KOV autonoomiast, on selline lahendus ka ainuvõimalik, niisugune koostöö saab toimuda üksnes volitamisenä „alt üles“, KOVide poolt vabatahtlikult liidule. Koostööst mitte huvitatud KOVid täidavad neid ülesandeid iseseisvalt.

¹⁶³ <https://www.agri.ee/media/10966/download>.

¹⁶⁴ Avaliku võimu teostamiseks loetakse: 1) ametiasutuse juhtimine; 2) riikliku ja haldusjärelevalve teostamine, samuti siseauditi läbiviimine; 3) riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine; 4) alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks; 5) süütegude menetlemine; 6) Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises; 7) Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine, nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine; 8) Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine; 9) tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

¹⁶⁵ Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. a kohtuotsus nr. 3-1-1-86-07: Indrek Eiche karistamises „Ühistranspordiseaduse“ § 54⁷ lg 1 järgi. milles üldkogu nõustub õiguskantsleriga selles, et ka neid ülesandeid, mida on „Põhiseaduse“ mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule. Üldkogu on seisukohal, et riigi tuumikfunktsiooni hulka kuuluvaks tuleb lugeda ka karistusvõim ning seahulgas ka süütegude menetlemine. Süüteomenetluse puhul on tegemist riikliku tegevuse valdkonnaga, milles võimaldatakse ulatuslikult riivata isikute põhiõigusi.

¹⁶⁶ Vt nt Õiguskantsleri arvamus korrakaitseaduse eelnõu (49 SE) kohta. 2007 nr 18-1/071458/00706780. Samas arvamuses on õiguskantsleri hinnangul avaliku ülesande üleandmine erand, mis eeldab *lex specialist*, s.o eriseadust, mis sätestaks konkreetse volituse, millist avaliku halduse ülesannet ja millistel tingimustel on võimalik haldusvälisele isikule üle anda, millised on selle täitmiseks vajalikud meetmed, milline on järelevalve ja kuidas on tagatud vastutus.

Varasemalt KOLS § 9 lg 4 regulatsiooni kohaselt võis seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral. Praktikast oli see järjest enam piiravaks asjaoluks KOV koostöö tugevdamisel liitude kaudu, kuivõrd konkreetseid volitamist lubavad volitusnormid sisalduvad üksikutes valdkonnaseadustes (nt ühistranspordi ja jäätmekorralduse valdkonnas). Sellest tulenevalt leidis toetust muutust, et KOV seadusest tulenevate ülesannete liidule volitamist ei peaks nii rangelt piirama, piisab kui selline piirang jääb jätkuvalt kehtima ainult avaliku võimu volitusi sisaldavate ülesannete puhul.

Lõige 7 sätestab, et seadusega liidu kaudu omavalitsusliku ülesande täitmist toetatakse riigieelarvest. Eelduslikult on kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise üle otsustuspädevus KOVil endal. Kui aga seadusandja otsustab sekkuda omavalitsuse täidetava ülesande täitmisesse ja sätestab ülesande täitjaks liidu, tuleb tagada liidule ka ülesande täitmiseks vajalik rahastus. Selline regulatsioon varem puudus, kehtis ainult põhimõte, et seadusega või seaduse alusel liidule pandud riikliku ülesande täitmisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (KOLS § 10 lg 4). Samas on lisatud põhimõte kooskõlas sellega, kuidas näiteks toimub maakonna arengu kavandamine ühiselt maakonna KOVide poolt – tegemist on seaduses reguleeritud omavalitsusliku ülesandega, mida seaduse alusel tuleb täita KOVidel ühiselt liidu (või ka MAKi) poolt ning mille täitmist toetatakse riigieelarvest (mitte ei kaeta kulusid).

Lõigete 8–10 kohaselt sätestab eelnõu võimaluse seadusega või selle alusel omavalitsusüksusele pandud riikliku ülesande, mis ei sisalda avaliku võimu volituste rakendamist, anda liidule täitmiseks halduslepinguga liidu, omavalitsusüksuse ja valitsusasutuse kokkuleppel. Nõus peavad olema kõik osapooled, sealhulgas kõik liitu kuuluvad omavalitsusüksused.

Regulatsioon on toodud üle kehtiva KOLS § 10 lõigetest 1–3, koondades need selguse huvides ühte sättesse. Riiklike ülesannete täitmiseks andmisel on kehtiva korra kohaselt kaks võimalust. Ülesanne antakse otse seadusega või võtab liit selle endale täitmiseks valitsusasutusega sõlmitud halduslepingu alusel, mis eeldab konkreetse volitusnormi olemasolu seaduses.

Esmalt võib liidule panna riiklikke ülesandeid seadusega või seaduse alusel (KOLS § 10 lõige 1. Sellisel juhul kaasneb ka kohustus nende täitmisega seotud kulud katta riigieelarvest). Samuti võib riiklike ülesandeid volitada liitu täitma valitsusasutus lepingu alusel (KOLS § 10 lõige 2), aga seda ainult juhul, kui ükski liitu kuuluv omavalitsus ei ole selle ülesande liidule volitamise vastu (KOLS § 10 lõige 3).

Nagu ka lõike 6 puhul, saab eelnõu kohaselt riikliku ülesande, mis ei sisalda avaliku võimu volituste teostamist, anda ilma seaduses sisalduva volitusnormita täitmiseks liidule kolmepoolse lepingu alusel (näiteks teenuste hanked¹⁶⁷), kus esindatud on nii KOV, liit, kui ülesande täitmist koordineeriv valitsusasutus. Selge riikliku valitsusasutuse puudumisel on riigi esindajaks vastava valdkonnaga tegelev ministeerium. Sarnaselt lõikega 6 seisneb keerukus riikliku haldusülesande eristamisel avaliku võimu volitusi eeldava ülesande täitmisest. Sarnaselt riiklike ülesannete KOVile andmisega, tuleb ka nende liidule andmisel katta riikliku ülesande täitmisega seotud kulud riigieelarvest.

¹⁶⁷ Tehniliselt võib selliseks olla ka reisijateveo leping, mis ei pruugi igakordselt olla haldusleping. Vt nt Riigikohtu lahendit 3-19-2347/7. Riigikohtu praktikast on leitud, et välistatud ei ole avaliku bussiveo teenindamise lepingu sõlmimine eraõiguslikus vormis, eeldusel et on täidetud HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimused (RKHKm 3-17-1329/27, p 11).

Lõige 11 loendab sarnaselt kehtiva KOLS §-ga 11 liidu täidetavate ülesannete rahastamise allikad. Liitu rahastatakse liikmemaksudest, toetustest ja annetustest, liidu põhikirjalisest tegevusest saadavast tulust, seaduses või seaduse alusel ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest. Eelnõuga on juurde lisatud rahastusallikana KOV eraldised, nt juhtumitel, kus KOVid soovivad kokkuleppel liiduga anda viimasele ülesandeid täitmiseks.

Lõike 12 kohaselt ei pea liit esitama enam majandusaasta aruandes andmeid äriregistrile oma põhitegevusala kohta, kuna liidu tegevuse alused tulenevad seadusest. Säte on muutmata kujul toodud üle KOLS §-st 11¹ („Majandusaasta aruanne“).

MTÜS § 36 lõike 5 järgi esitab juhatus registrile kinnitatud majandusaasta aruande koos andmetega aruandeaasta põhitegevusala kohta äriseadustiku § 4 lõike 6 alusel kehtestatud Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori kohaselt kuue kuu jooksul arvates majandusaasta lõppemisest. Andmete esitamisel aruandeaasta põhitegevusala kohta lähtutakse tegevusalast, millele on aruandeaastal kulutatud kõige rohkem töötunde või muid ressursse.

Eelnõu § 1 punktidega 226 ja 227 kavandatakse teha muudatused KOKS §-s 65, mis reguleerib omavalitsusüksuste suhteid riigiorganitega.

KOKS § 65 lõigete 2–4 muudatused on valdavalt EKI sõnastuse lihtsustamise ettepanekute arvestamine ja terminoloogia ühtlustamised.

KOKS § 65 täiendamisel lõikega 5 sätestatakse, et üleriigilise omavalitsusüksuste liidu ja Vabariigi Valitsuse esindajad peavad läbirääkimisi eesmärgiga, et riigieelarve seaduses sätestatud korras kokku leppida:

- 1) KOVide ülesanded ning nende omavalitsuslik või riiklik olemus;
- 2) pikaajalise mõjuga oluliste poliitikameetmete algatamine;
- 3) seadusandlikud ja rahastamiskorralduse muudatused.

Riigieelarve seaduse (RES) § 46 lõike 2 järgi peavad KOVide ning üleriigiliste KOV liitude esindajad ja Vabariigi Valitsuse esindajad läbirääkimisi eesmärgiga kokku leppida järgmistes küsimustes:

- 1) edasiantavate maksude osa suurus ja laekumise põhimõtted;
- 2) tasandusfondi, toetusfondi ja juhtumipõhiselt konkreetse tegevuse või investeeringu toetamiseks toetuste jaotamise alused, kasutamise tingimused, suuruse kujunemise põhimõtted ning suurused eelarvestrateegia perioodiks ja eelarveaastaks;
- 3) KOVidele seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtted;
- 4) informatsiooni eelarvestrateegias ja riigieelarve eelnõus kajastamise metoodika;
- 5) finantsdistsipliini tagamise meetmed ja kohaliku omavalitsuse üksuste konsolideeritud eelarve puudujäägi või ülejäägi suurus eelarvestrateegia perioodiks;
- 6) meetmed KOVidele, mis parandavad valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni.

Tegelikkuses on peetavate läbirääkimiste sisu nihkunud praktikas oluliselt laiemaks RESis sätestatud eelarveläbirääkimiste formaadist. Juba praegu arutatakse läbirääkimistel ka KOVidele kavandatavate ja kohalduvate poliitikameetmete üle.

Eelnõuga täpsustatakse ka KOKSis kui KOV aluskorralduse seaduses üle, et lisaks RESis sätestatud eelarveläbirääkimiste asjaoludele lepitakse RES sätestatud korras ELVL ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimistel kokku laiemas teemade ringis. KOV ülesannete ning nende omavalitsuslikus või riiklikus olemuses kokkuleppimisel on kokkuleppe osaks ka KOV

täidetava riikliku ülesande riigieelarvest katmise tingimused ja hüvitise määrad/suurus. Sellega ei vähendata Riigikogu lõplikku otsustusõigust ülesande olemuse määramisel tavapärasel õigusloomeprotsessis. Läbirääkimistel ei otsustata lõplikult, kas tegemist on KOV täidetava olemuselt omavalitsusliku ülesandega või riikliku ülesandega. Läbirääkimiste kompromiss on üksnes sisendiks ja kaalumiseks Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule. Ehk siis KOVile saab ülesanded kohustuslikuks muuta vaid seadusega, seega ei ole täiendava lõikega 5 peetud silmas, et läbirääkimiste tulemus on hilisemas õigusloomeprotsessis Riigikogule siduv.

Oluliste pikaajaliste poliitikameetmete algamine hõlmab nii nende meetmete esmakordset algamist kui ka muutmist ja vastavate poliitikameetmete tingimustes kokkuleppimist (sh suuremate KOVide või kohaliku arenguga seotud toetusmeetmete põhitingimused).

Viide RESis sätestatud korrale tähendab ühtlasi seda, et ka KOKSiga lisanduvate läbirääkimistemade puhul rakendatakse RES § 46 lõiget 3. Ehk kõigis läbirääkimiste ringis arutatud küsimustes saavutatud kokkulepped kajastuvad eelarvestrateegias, riigieelarve eelnõus, seaduseelnõus või mõnes muus õigusaktis. Küsimused, milles kokkulepet ei saavutata, otsustab Vabariigi Valitsus eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamisel. Samuti muu õigusloome algatusega.

Valitsuskabineti nõupidamisel lepitati 20. jaanuaril 2022. aastal samuti kokku anda kohalike omavalitsustega riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve läbirääkimisteks moodustatud valitsuskomisjoni ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu pädevusse kohalike omavalitsuse ülesannete ja otsustusõiguse suurendamise ning detsentraliseerimisega seotud ettepanekute käsitlemine.¹⁶⁸

Eelnõu § 1 punktiga 228 täiendatakse KOKSi peatükki 11 §-ga 65¹, millega sätestatakse riiklik järelevalve volikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle.

Õiguskantsler tegi 31.01.2023 ettepaneku¹⁶⁹ sätestada KOKSis kohaliku omavalitsuse õigus teha ettekirjutus, kui volikogu poolt KOKSi alusel kehtestatava eeskirja nõuded jäetakse täitmata, samuti õigus kohaldada sundtäidet asendustäitmise ja sunniraha seaduses (ATSS) ette nähtud vahenditega ja korras.

KOV volikogul on õigus KOKSi alusel kehtestada heakorraeeskirjad, lemmikloomade pidamise eeskirjad, avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuete ja kord jne. Kui avalikes huvides on kehtestatud põhiseaduspäraseks reeglid, tuleb õigusriigis tagada ka nende täitmine ning täitmise tagamise viis peab olema seaduses kirjas. Praeguseks on kujunenud olukord, kus õigusnormidest ei saa üheselt välja lugeda, kuidas saab KOV eeskirja rikkujat korrale kutsuda enne seda, kui ta on toime pannud süüteo. Nii näiteks vaieldakse selle üle, kas kaasinimesi ohustava koera omanikule tohib teha ettekirjutuse ohustava käitumise edaspidiseks vältimiseks. Vaieldakse selle üle, kes tohib ettekirjutuse teha, aga ka selle üle, kas korrakaitseaduse üldvolitus on rakendatav või mitte. Väärteokaristused (KOKS 11¹. peatükk) on ette nähtud juhtudeks, mil kahju inimese tervisele või varale on juba tekitatud.

Lõikes 1 sätestatakse omavalitsusüksuse õigus teha riiklikku järelevalvet KOKS § 22 lõike 1 punktides 36¹ (kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine) ja 36² (lemmikloomade pidamise eeskirja kehtestamine) sätestatud eeskirjade ja punktis 36⁷

¹⁶⁸ Memorandum teemal „Ettepanekutest kohalike omavalitsuste rolli suurendamiseks“.

¹⁶⁹ https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20j%C3%A4relvalve%20KOKS-i%20alusel%20kehtestatavate%20eeskirjade%20t%C3%A4itmise%20%C3%BCle.pdf

(avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuete ja korra kehtestamine) sätestatud nõuete ja korra täitmise üle.

Lõikega 2 sätestatakse õigusselguse huvides üle, millised korrakaitse üldmeetmed kuuluvad kohaldamisele. Kuigi korrakaitseaduse 3. peatüki 2. jaos sätestatud korrakaitse üldmeetmete kohaldamine on riiklikus järelevalves korrakaitseorgani poolt nagunii lubatud, talle on antud KorSiga kaalutusõigus nende kohaldamiseks, siis praktikas on KOVidel ka üldmeetmete rakendamise osas tekkinud küsimusi, kas ja millises ulatuses neid saaks oma eeskirjade üle kontrolli teostamisel rakendada. Eelnõu kohaselt on KOVil õigus eeskirja, nõuete ja korra rikkumise korral teavitada avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest, teha ettekirjutus ja kohaldada selle täitmata jätmise korral asendustäitmist ja sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

Lõikes 3 määratakse sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär, milleks on 6400 eurot.

Lõikega 4 sätestatakse milliseid KorSis sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid võib omavalitsusüksus järelevalve teostamisel kohaldada. Kuivõrd valdavalt tõusetub riikliku järelevalve järele vajadus KOVides lemmikloomapidamise eeskirjades ja heakorraeeskirjade pinnalt, siis on selgitatud erimeetmete kohaldamise vajadust nende kohaldamise näitel.

KorS § 24 lõike 1 järgi on korrakaitseorganil lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks, kui ohuproгноosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht. Ohu ennetamise alused tulenevad KOV enda eeskirjadest, milles on sätestatud näiteks hulkuva koera võimalikust ründest tingitud ohu vältimine, looma omaniku kohustamine temale kuuluva looma väljapääsu takistama (et loom ei pääseks ilma loomapidajata ruumist või territooriumilt välja), nõude täitmine, et loomapidaja kasutaks meetmeid isikute tervise ja varalise hüve kahjustumise ohu ennetamiseks, arvestades loomakaitse seadusega loomapidamisele kehtestatud nõudeid. KOV heakorraeeskirjadest tulenevalt peavad isikud sealhulgas tagama, et nende omandis või valduses oleval maa-alal ei oleks hooletusest tulekahju põhjustada võivat kulu ega prahi- või prügikogumeid, rajatised ja hooned on seisukorras, mis ei ole teistele isikutele ja loomadele ohtlikud.

KorS § 24 lõige 6 võimaldab kohaldada ka vahetut sundi, kui see on vajalik olulise või kõrgendatud ohu ennetamiseks. Agressiivsete koerte rünnakute puhul on vahetu sunni rakendamine vajalik nii inimeste kui teiste loomade elu ja tervise kaitseks.

Omavalitsusüksus võib kohaldada korrakaitseaduse §-s 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine) ja §-s 32 (isikusamasuse tuvastamine) sätestatud riikliku järelevalve erimeedet korrakaitseaduses sätestatud alustel ja korras.

Omavalitsusüksus võib vahetu ohu tõrjumiseks kohaldada korrakaitseaduse §-s 50 (valdusesse sisenemine), §-s 51 (valduse läbivaatus), §-s 52 (vallasasja hoiulevõtmine) ja §-s 53 (hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, kui rikkumine võib põhjustada ohtu isiku elule või tervisele.

KorS § 2 lõike 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine.

Termin „riiklik järelevalve“ ei tähenda, et tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega. Olemuselt on ikkagi tegemist kohaliku elu küsimusega, mille käigus KOV kontrollib oma

kehtestatud eeskirjade täitmist. Tegemist ei ole ka KOVile antava uue kohustusliku ülesandega. Ka siiani on pidanud KOVid kontrollima oma eeskirjade rakendamist. Eelnõuga pakutava muudatusega täpsustatakse KOV volituste ulatust riikliku järelevalve läbiviimisel ning kõrvaldatakse õiguslik lünk, mis ei ole seni KOVil võimaldanud eeskirjade täitmisel KorSi erimeetmeid kohaldada.

Küsitlemine ja dokumentide nõudmine

KorS § 30 lõike 1 järgi võib korrakaitseorgan seaduses sätestatud juhul isiku peatada ja teda küsitleda, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine või korrariikkumise kõrvaldamine või isiku kaitsmine või objekti valvamine on küsitleva korrakaitseorgani pädevuses.

Näiteks võib olla vajadus hulkuva lemmiklooma omaniku küsitlemiseks ja dokumentide nõudmiseks, kui temale kuuluv loom võib kahjustada teisi inimesi või loomi.

Isikusamasuse tuvastamine

KorS § 32 lõike 1 järgi võib korrakaitseorgan seaduses sätestatud juhul isiku teadmisel kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel tuvastada isikusamasuse, see tähendab teha kindlaks isiku nime ja isikukoodi või selle puudumisel sünniaja, tutvuda dokumendiga, võrrelda fotot ja teisi dokumendile kantud biomeetrilisi andmeid isikuga ning kontrollida dokumendi ehtsust, või kui see ei ole võimalik, siis tuvastada isikusamasuse muul õiguspärasel viisil, kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks.

Näiteks võib olla vajadus hulkuva lemmiklooma omaniku isiku tuvastamiseks, et korrakaitseorgan saaks õigele isikule teha ettekirjutuse KOV lemmiklooma pidamise eeskirja nõuete täitmata jätmise eest.

Valdusesse sisenemine

KorS § 50 lõike 1 järgi võib korrakaitseorgan seaduses sätestatud juhul siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi, kui:

- 1) see on vajalik kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks;
- 2) on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik, kellelt võib võtta seaduse alusel vabaduse või kelle elu, tervis või kehaline puutumus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud;
- 3) see on vajalik seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamisel ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks, ning selliste nõuete täitmise tagamine on valdusesse siseneva korrakaitseorgani pädevuses.

Valdusesse sisenemine on vajalik näiteks juhul, kui tegemist on ohtliku ehitisega, mille seisundit on vaja kontrollida, kui kinnistul asub põlemisohutlikke ja võimalikke keskkonda saastavaid aineid, ja nõuda korrariikkumise kõrvaldamist.

Valduse läbivaatus

KorS § 51 lõike 1 kohaselt võib korrakaitseorgan valdaja nõusolekuta vaadata läbi isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi. Valduse läbivaatuse käigus võib läbi vaadata ka seal asuvad asjad. Läbivaatuse käigus võib vajadusel avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi.

Valduse läbivaatus on lubatud nii kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või kui see on vajalik seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamisel ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, ning selliste nõuete täitmise kontrollimine on valdust läbi vaatava korrakaitseorgani pädevuses.

Valduse läbivaatusel saab tuvastada, kas isik on täitnud talle KOV eeskirjade mittetäitmise eest tehtud ettekirjutuse (näiteks kõrvaldanud põlemisohtliku risu, tarastanud oma aia, et koer ei pääseks hulkuma. Korrakaitseorgani eesmärgiks on sellisel juhul selgitada välja ohu olemasolu ning selle korral võtta tarvitusele meetmeid ohu tõrjumiseks. Korrakaitseorgani on õigus kasutada vahetut sundi niivõrd, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu. See on vajalik juhul, kui valdaja takistab korrakaitseorganil valduse läbivaatuse teostamist.

Vallasasja hoiulevõtmine

KorS § 52 lõike 1 järgi võib korrakaitseorgan seaduses sätestatud juhul võtta vallasasi hoiule sealhulgas vahetu ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, asja omaniku või valdaja kaitseks asja kaotamise, hävimise või olulise kahjustamise vahetu ohu eest, kui samal ajal on ohus avalik huvi, kui seaduse alusel on asja valdamiseks vaja luba, mis asja valdaval isikul puudub.

Kui isik ei ole taganud KOV heakorraeeskirjas ette nähtud ettekirjutust ja ei ole kõrvaldanud oma krundilt ohtlikke aineid, põlemisohtlikke kemikaale, siis on oht ka isiku enda elule ja tervisele, kuna võib tekkida tulekahju elumajas või muudes lähedal asuvates hoonetes. Sel juhul saab korrakaitseorgan ohtliku aine konteineri või eseme ära võtta.

Samuti on näiteks koeraründe puhul, kui loomaomanik pole korduvalt ettekirjutust täitnud, võimalik temalt võtta ära agressiivne või hulkuv loom.

Hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine

KorS § 53 lõike 1 järgi võib kohtutäitur korrakaitseorgani korralduse alusel müüa hoiulevõetud asja avalikul enampakkumisel täitemenetluse seadustikus vallasasjade müügiks sätestatud korras sealhulgas, kui tegemist on kiiresti rikneva või muul viisil kiiresti väärtust kaotava asjaga, asja hoidmine ja korrashoid on ebaproportsionaalselt kulukas või raske, asja ei ole võimalik hoida viisil, mis tagaks asjast lähtuvate ohtude tõrjumise.

Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt korraldab korrakaitseorgan asja hävitamise või pöörab selle riigi omandisse, kui võib eeldada, et asja ei ole võimalik müüa avalikul enampakkumisel ega muul viisil, või kui kohtutäituril ei õnnestu vara müüa.

KOV heakorraeeskirjades sätestatud juhul võib olla vajalik hoiulevõetud tuleohtliku materjali hävitamine.

Eelnõu § 1 punktides 229 ja 230 kavandavad muudatused puudutavad KOKS §-i 66 „Omavalitsusüksuse tegevuse järelevalve ja kontroll“.

Eelnõuga sisulisi muudatusi KOVide enda tehtava järelevalve osas ega riigi poolt KOVide suhtes tehtava järelevalve osas ei kavandata. Vastavad normid saab üle vaadata Vabariigi Valitsuse seaduse muudatuste raames või iga ministeerium ise vastava seaduse muudatuse algaatamisega.

Sätete muudatustega lihtsustatakse keeleliselt KOKS § 66 sõnastust. Tegemist on EKI esitatud sõnastuse lihtsustamise ettepanekutega.

Õigusselguse huvides viidatakse KOKS § 66 lõikes 1, et Justiitsministeeriumi järelevalves KOV tegevuse üle juhindutakse Vabariigi Valitsuse seadusest ning lõikes 3, et õiguskantsler teeb järelevalvet valla või linna õigusaktide vastavuse üle PSile ja õiguskantsleri seadusele.

Eelnõu § 1 punktides 231–237 kavandavad muudatused puudutavad KOKS §-i 66¹ „Teenistuslik järelevalve“.

Sätete muudatustega lihtsustatakse keeleliselt KOKS § 66¹ sõnastust. Tegemist on peamiselt EKI esitatud sõnastuse lihtsustamise ettepanekutega.

Teenistusliku järelevalve eesmärk on KOVis tõhustada asutuste ja nende juhtide tegevust ja tagada selle õiguspärasus kontrolli ning avalikkuse informeerimise kaudu. Teenistuslik järelevalve annab valla- või linnavalitsusele õiguse reageerida asutuste ja nende juhtide tegevusele, et vajaduse korral peatada või ennetada kahjulikke otsuseid või ebaseaduslikku tegevust. Teenistuslik järelevalve täidab oma eesmärgi vaid siis, kui valla- või linnavalitsus reageerib tuvastatud rikkumistele kiiresti ning annab asutustele või nende juhtidele selged juhendid olukorra parandamiseks.

Eelnõuga ei muudeta teenistusliku järelevalve olemust, vaid paragrahvi kohendatakse üksnes keeleliselt, muutes sõnastust lihtsamaks.

Eelnõu § 1 punktiga 238 kavandatakse muuta KOKS § 66³ sõnastust „Koorte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumine“.

Paragrahvi 66³ pealkirjas ja sisus asendatakse sõnad „koorte ja kasside“ sõnaga „lemmikloomade“.

Vt selgitusi § 22 lõike 1 punkti 36² muudatuste juures.

Eelnõu § 1 punktiga 239 kavandatakse muuta KOKS § 66⁵ sõnastust „Trahvide laekumine“. Muudatusega ühtlustatakse seaduse terminoloogiat – sõna „kohaliku omavalitsuse“ asendatakse sõnaga „omavalitsusüksuse“.

Eelnõu § 1 punktis 240 nähakse ette KOKS rakendussätete täiendamine §-dega 70⁸–70¹⁰.

KOKSi rakendussätteid täiendatakse §-ga 70⁸, mis puudutab KOKS § 19 lõike 2 punktis 1³ sätestatud piirangu kohaldamist. Nimetatud sätte kohaselt kohaldatakse volikogu liikme volituste peatamist juhul, kui ta on kinnitatud sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhiks, alates 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

Kuna hallatavate asutuste juhtide osas on nende volikogu liikme volituste ühitamatuse nõude kujul tegemist volikogu liikme passiivse valimisõiguse piirangutega, siis on vajalik ette näha uuele regulatsioonile üleminekuks piisav aeg. Seaduse eeldatava jõustumise hetkel 2025. aasta 1. jaanuaril võib olla paljudes KOVide volikogudes hallatavate asutuste juhte, kes kandideerimisel heauskselt arvestasid, et nad saavad oma mandaati teostada kuni järgmiste volikogu valimisteni. Volikogu volituste kestuse ajal uute piirangute seadmine ei vasta selliste

isikute puhul õiguspärase ootuse põhimõttele. Seetõttu on põhjendatud piirangu rakendamine ühetaoliselt kõigile volikogu liikmetele alates järgmistest korralistest KOV volikogu valimistest 2025. aastal.

KOKSi rakendussätteid täiendatakse §-ga 70⁹, mis puudutab KOKS § 48¹ lõike 2¹ rakendamist. KOKS § 48¹ nimelt kavandatakse täiendada lõikega 2¹, mille kohaselt peab KOV vähemalt iga nelja aasta tagant hindama sisekontrollisüsteemi toimimise asjakohasust ja tõhusust, mille kohta aruande võib koostada siseauditi kutsetegevusele vastav siseaudiitor. KOV ei pea tingimata värbama oma ametiasutusse selleks vastava kvalifikatsiooniga audiitorit, audiitortegevuse seaduses sätestatud nõuetele vastavat isikut, vaid võib siseauditeerimise ka teenusena tellida.

Nõude kohaldamise osas aastate lugemist alustatakse seaduse rakendamise aastast ehk 2025. aasta 1. jaanuarist. Seega 2029. a alguseks peab olema kõigis KOVides siseaudiitor sisekontrollisüsteemide toimimist ja selle nõuetekohasust kontrollinud. Säte ei tähenda, et selleks ajaks peab olema tervikuna kogu sisekontrollisüsteemi osas siseaudit tehtud, vaid nõutav on, et vähemalt mõned teemapõhised auditid oleksid läbi viidud (näiteks oleks hinnatud hankesüsteeme, hariduskorraldust).

KOKS rakendussätteid (ptk 12) täiendatakse §-ga 70¹⁰ paragrahvi § 55 lõike 2 rakendamiseks. Täna kehtiva seaduse (KOKS § 55 lg 2) alusel võib valla- või linnasekretäriks nimetada vähemalt 21-aastase Eesti kodaniku, kellel on magistrikraad õigusteaduses või; bakalaureusekraad õigusteaduses ning kes on töötanud ATS § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat või kellele on väljastatud valla- ja linnasekretäride kutsenõuetele vastavuse tunnistus ja kes on töötanud ATS § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat.

Valla- ja linnasekretäride kutsenõuetele vastavuse tunnistusi ei väljastata enam 2011. aasta 1. märtsist, mistõttu ei ole põhjendatud valla- ja linnasekretäride kutsenõuetele vastavuse tunnistuse alusel uute valla- ja linnasekretäride ametisse nimetamine. Valla- ja linnasekretäri ametikoht eeldab kõrget õigusosalast kvalifikatsiooni, kuna valla- ja linnasekretäride peamine ülesanne on tagada KOVis antavate õigusaktide õiguspärasus ja õigusnõustamine. Kutsetunnistuse omandanud isikute puhul oli nende väljaõpe oluliselt lühem õiguse õppesuunal bakalaureuse- ja magistrikraadi omandanuist.

Seadusega antakse regulatsiooni rakendamiseks kahe-aastane üleminekutähtaeg, mille kohaselt alates 2027. aasta 1. jaanuarist saab valla- või linnasekretäriks nimetada vaid sellise isiku, kes vastab KOKS § 55 lg 2 p 1 ja 2 haridusnõuetele ehk valla- ja linnasekretäril peab olema vähemalt bakalaureuse- või magistrikraad õiguse õppesuunal.

Kutsetunnistuse saanud valla- ja linnasekretärid, kes 2027. a 1. jaanuaril juba KOV ametiasutuses sellel ametikohal töötavad, saavad senisel ametikohal jätkata.

Teiste seaduste muudatused

§ 2. Elamuseaduse muutmine

Eelnõu §-ga 2 tunnistatakse kehtetuks elamuseaduse § 8 punkt 2.

Eelnõuga kavandatava KOKS § 22 lõige 1 punkti 6 muudatuse kohaselt kuulub volikogu pädevusse valla või linna vara valitsemise põhimõtete kehtestamine ja § 34 lõike 2 järgi valla või linna vara valitsemise aluste ja korra kehtestamine. Samal ajal sätestab kehtiv elamuseaduse § 8 punkt 2, et kohaliku omavalitsuse volikogu võimkonda elamusuhete reguleerimisel tema haldusterritooriumil kuulub ka munitsipaalomandis olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise korra, sealhulgas hooldus- ja remondieeskirjade kehtestamine. Arvestades, et puudub vajadus munitsipaalomandis olevate eluruumide valdamist, kasutamist ja käsutamist eraldi elamuseaduses reguleerida, kuna see on kaetud KOKS § 22 lõike 1 punktis 6 nimetatud valla või linna vara valitsemise põhimõtete kehtestamise ja § 34 lõike 2 volitusnormiga (valla või linna vara valitsemise alused ja korra kehtestab volikogu määrusega, milles võib volitada vara valitsemise täpsemate tingimuste ja menetlusnõuete kehtestamise valitsusele), tuleb tunnistada kehtetuks samu õigussuhteid reguleeriv elamuseaduse § 8 punkt 2.

§ 3. Halduskoostöö seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 3 nähakse ette HKTS § 13 lõike 1¹ punkti 1 muutmine.

Kui üldreeglina tuleb HKS järgi isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhinduda riigihangete seaduses teenuste hankelingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast, siis näeb HKS ette ka mõned erandid üldisest teenuste hanke kohustusest.

KOV liitude puhul näiteks ei pea teenuste hankelingu riigihanget kohaliku omavalitsuse üksuste liidule riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimiseks kohaldama. Kui võrd maakondliku koostööorgani ülesandeid võib lisaks omavalitsusliidule täita ka mõni üksik KOV, sihtasutuse vormis tegutsev maakondlik arenduskeskus, siis laiendatakse seadusemuudatusega erisust ka maakondlikele koostööorganitele.

Kehtiv seadus ei näe ette erisuse tegemist ka juhul, kui mõni KOV tahab teisele KOVile haldusülesannet täitmiseks volitada. KOV on põhiseaduslik avalik-õiguslik organisatsioon, kelle tegevuse alused ja eesmärgid tulenevad EKOHist, PSist ja teistest seadustest. On ebamõistlik nõuda, et KOVid peaks teisele KOVile haldusülesande täita andmisel hakkama korraldama riigihanget, seetõttu lisatakse erisusena ka KOV-KOV halduslepingu sõlmimine.

Eelnõuga lisatakse seetõttu erandid HKS § 13 lõike 1 reeglist, mille kohaselt isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhindutakse riigihangete seaduses teenuste hankelingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast. Eelnõu järgi ei pea HKS § 13 lõikes 1 sätestatud korda jälgima kohaliku omavalitsuse üksusele, omavalitsusüksuste liidule või kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6¹ lõigetes 2 ja 3 alusel moodustatud maakondlikule koostööorganile riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu puhul.

Kehtiv seadus ei võimalda jätta hankelingu korraldamata, kui KOV soovib anda haldusülesande täitmiseks maakondlikule arendusorganisatsioonile, mis on asutatud sihtasutuse vormis. Vastava seadusemuudatuse eesmärk on anda KOVile suurem paindlikkus otsustada, kuidas ja kellega koostöös ülesandeid täidetakse.

§ 4. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 4 nähakse ette KOFS muudatused.

Eelnõu § 4 punktiga 1 muudetakse KOFS § 22 lõike 2¹ teist lauset.

KOFS § 21 kohaselt kehtestab volikogu määrusega tingimused ja korra eelarve liigendamiseks, eelarve või lisaeelarve eelnõu koostamiseks, volikogus menetlemiseks ja vastuvõtmiseks, majandusaasta aruande volikogus menetlemiseks ja kinnitamiseks, vastu võtmata eelarve korral väljaminekute tegemiseks ja eelarve täitmiseks. Volikogu võib volitada valla- või linnavalitsust kehtestama määrusega eelarve või lisaeelarve eelnõu koostamise ja eelarve täitmise korra.

Kehtiv KOFS § 22 sätestab lõike 2¹ teises lauses, et osavalla- või linnaosakogu arvamus lisatakse volikogule esitatavale eelarve eelnõu seletuskirjale. Osavalla- või linnaosakogult eelarve kohta arvamuste küsimine ja esitatud arvamuste menetlemine on KOVi sisemise töökorralduse küsimus, mida ei pea seadusega detailsemalt reguleerima. Seetõttu nähakse eelnõuga **KOKS § 22 lõike 2¹ teises lauses** ette, et eelarve eelnõu menetluse nõuded näeb iga volikogu või valitsus ise ette. Soovi korral võib arvamus lisada eelarve eelnõu seletuskirjale koos linna- või vallavalitsuse seisukohaga. Samuti on võimalik laekunud arvamus läbi vaadata volikogus. Iga KOV saab ise sobiliku praktika kujundada.

Eelnõu § 4 punktiga 2 kavandatakse muuta KOFS § 37 lõiget 1.

Eelnõuga muudetava KOKS § 35 lõike 2 sõnastuse järgi võib omavalitsusüksus olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla tulundusühistu või mittetulundusühingu liige kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks. KOFS § 37 lõige 1 näeb aga kehtivas sõnastuses ette, et KOVil on keelatud omandada aktsiaid, osi, muid omakapitaliinstrumente ja väärtpapereid, mida ei peeta likviidseteks varadeks vastavalt KOFS §-le 36, kui see ei ole vajalik KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud või muudest seadustest tulenevate ülesannete täitmiseks. Kehtiv sõnastus on pisut eksitav. Antud säte on mõeldud selleks, et KOV ei hakkaks ostma mistahes juhuslikke aktsiaid investeerimise eesmärgil. Sõnastus „välja arvatud“ on vaja KOFSi lisada, sest muidu ei tohi KOFSi järgi KOV üldse oma juriidiliste isikute kaudu mingeid aktsiaid ja osasid omada.

Eelnõu § 4 punktiga 3 kavandatakse muuta KOFS § 37 lõiget 3.

Kehtiva KOFS § 37 lõike 3 järgi võib KOV kooskõlas eelarvestrateegiaga enda või sõltuva üksuse võlakohustuse tagamiseks *koormata KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks olulist kinnisasja* või lubada vastavat kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamist või kinnisasja koormamist piiratud asjaõigusega selliselt, et kinnisasja või hoonestusõiguse võõrandamisel või koormamisel jätkuks kinnisasja kasutamine endisel otstarbel. KOKS § 6 lõiget 1 kavandatakse eelnõuga muuta selliselt, et see ei sisaldaks enam loetelu KOV nn tuumikülesannetest ning lõige 2 on plaanis kehtetuks tunnistada. KOKS nagunii ei sisalda KOV täidetavate ülesannete ammendavat loetelu, mistõttu viide KOKS § 6 lõikele 1 ja 2 on ka kehtivas seaduses liialt piirav. Seetõttu sõnastatakse säte ümber selliselt, et jäetakse sellest välja viide KOKS § 6 lõigetele 1 ja 2 ehk räägitakse abstraktselt kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks olulise kinnisasja võõrandamisest või kinnisasja koormamisest.

Eelnõu § 4 punktiga 4 kavandatakse täiendada KOFS § 37 lõikega 4.

Tulenevalt KOKS § 22 lõike 1 punktide sõnastuse muutumisest eelnõuga üldisemaks (punkti 8 muutmine ning punktide 6 ja 8¹ kehtetuks tunnistamine), tuleb KOFSis määratleda selgemalt volikogu roll. KOVist sõltuvatele üksustele laenu andmise ja tagamise ning laenu võtmiseks kinnisasja koormamise tohib otsustada ainult volikogu. Ainult arvelduskrediidi andmisel võib teha nii, et volikogu seab ette piirmäära valitsusele. KOFSis vastav alus juba sisaldub.

Eelnõu § 4 punktiga 5 kavandatakse muuta KOFS § 38 lõiget 4.

KOV võib võtta rahavoogude juhtimise eesmärgil KOFS § 38 lõike 4 esimese lause kohaselt laenu tingimusel, et laen makstakse eelarveaasta lõpuks tagasi. KOFS § 38 lõike 4 teise lause järgi võib volikogu otsustada laenu võtmise iga üksikjuhtumi puhul eraldi või kehtestada valla- või linnavalitsusele eelarveaastaks piirmäära, milleni võib võetavate laenu kogusumma ulatuda. Nimetatud nõuded on mõistlikum panna eraldi lõigetes, kuna nad reguleerivad erinevaid aspekte. Seetõttu jäetakse lõikest 4 välja teine lause, mis lisatakse uude lõikesse 5.

Eelnõu § 4 punktiga 6 kavandatakse täiendada KOFS § 38 lõikega 5.

Kuna KOKS § 22 lõikest 1 jäetakse välja detailsem võlakohustuste võtmise regulatsioon (volikogu ainupädevuse regulatsioon), täpsustatakse KOFS § 38 lõikes 5 lisatavas sättes, millised otsused on võlakohustuste võtmisel volikogu pädevuses.

Eelnõu § 4 punktiga 7 kavandatakse täiendada KOFS § 59 lõikega 13¹.

Seadusemuudatuse eesmärk on täpsustada COVID-19 haigust põhjustavast koroonaviirusest tingitud olukorras ja sellele järgneval perioodi netovõlakoormuse erireegli sõnastust. Reegli täpsustus on vajalik, et sõnastus viia vastavusse reegli tegelikule eesmärgile ja ära hoida aastatel 2025–2027 KOVide netovõlakoormuse liiga suureks muutumine ja valitsussektori eelarvepositsiooni halvenemine. Muudetakse KOFS RT I, 30.06.2023, 27 redaktsiooni.

Eelnõu kohaselt muudetakse KOFSi, et 2025–2027. a netovõlakoormuse ülempiiri järkjärgulise vähenemise reegel kehtiks ainult nende KOVide suhtes, kes on kasutanud 2020.–2024. aastal seadusega lubatud netovõlakoormuse ülempiiri erandit: 10-kordne põhitegevuse tulude või põhitegevuse kulude vahe või 80% põhitegevuse tuludest. Seega, need KOVid, kes erandit ei ole perioodil 2020.–2024. aastal kasutanud, kehtib muudatuse järgselt alates 2025. aastast netovõlakoormuse ülempiirina 6-kordne põhitegevuse tulude või põhitegevuse kulude vahe või 60% põhitegevuse tuludest. See on KOFS tavaolukorra reegel. Kehtiva KOFSi sõnastus lubaks kõikidel KOVidel laenu võtta nt 2025. aastal kuni 75%-i, 2026. aastal kuni 70%-i ja 2027. aastal kuni 65% põhitegevuse tuludest. 2028. aastal kehtib tavaolukorra 60%. Reegli tegelik mõte on võimaldada ajutiselt kõrgema netovõlakoormuse võimalust kasutanud KOVidele seadust rikkumata 3 aastaga jõuda tavaolukorra netovõlakoormuse ülempiiri sisse.

2020. aasta KOFS muudatustega kehtestati reegel (§ 59 lg 12 ja 13), et COVID-19 haigust põhjustavast koroonaviirusest tingitud olukorras ja sellele järgneval perioodil lubatakse KOVidel aastatel 2020–2024 netovõlakoormust suurendada järgmiselt:

- ülempiir on 10-kordne põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahe või 80% põhitegevuse tuludest, **olenevalt kumb on suurem**;
- netovõlakoormus ei või ületada põhitegevuse tulude kogusummat.

Tavaolukorraga võrreldes suurema netovõlakoormuse ülempiiri kehtestamisel lähtuti kahest järgmisest põhimõttest:

- võimaldada KOVidel teostada vajalikke investeeringuid (nt lõpuni viia EL tõukefondidest rahastatud investeeringud) olukorras, kus nt majanduslanguse tõttu põhitegevuse tulud on vähenenud;
- majanduslanguse tingimustes elavdada majandust ehitusinvesteeringutega.

Alates 2025. aastast ülempiir väheneb järk-järgult sujuvalt (vt tabel nr 5), et KOVidel oleks piisavalt aega korrigeerida netovõlakoormust allapoole. Selline sujuv netovõlakoormust vähendama suunav reegel aitab vältida majanduslanguse ajal 80% piirmäära võimalust kasutanud KOVil seadusega lubatud ülempiiri rikkujaks muutumist. Kui seda erandreeglit ei ole, rakenduks 2025. aastal kohe netovõlakoormuse ülempiiri tavaolukorra reegel – 6-kordne põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahe või 60% põhitegevuse tuludest. Enamik KOVe ei oleks võimelised ühe aastaga netovõlakoormust vähendama rohkem kui 20 protsendipunkti põhitegevuse tuludest. Netovõlakoormuse vähendamine 5 protsendipunkti põhitegevuse tuludest ühel aastal peaks olema KOVidele jõukohane, sest eeldatavasti põhitegevuse tulud suurenevad ja laenude tagasimaksed vähendavad netovõla suurust.

Tabel 5. Eelnõus ette nähtud ülemmäära arvutamise kriteeriumite muutus 2019–2028

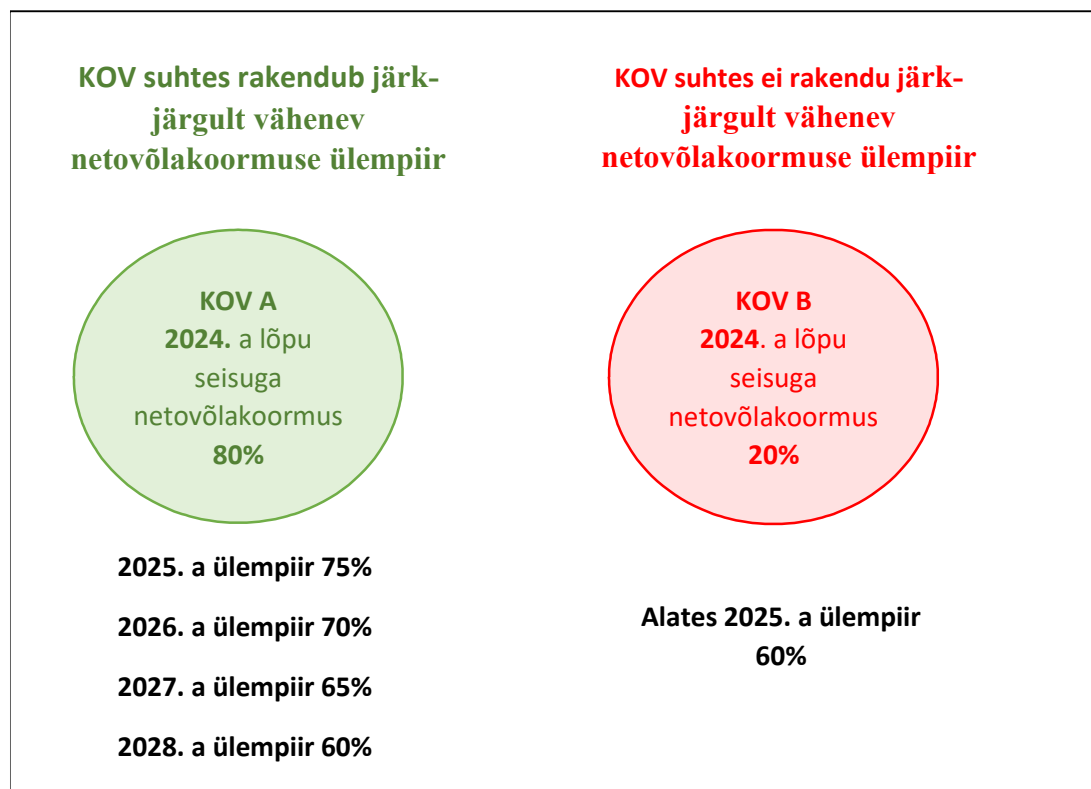
Ülemmäär (olenevalt kumb järgmisest on suurem)	2019	2020–2024	2025	2026	2027	2028
Põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahe korrutatuna järgmise kordajaga	6x	10x	9x	8x	7x	6x
Protsent põhitegevuse tuludest	60%	80%	75%	70%	65%	60%

Tabel 6. Näide ülemmäära arvutamisest

	Näide nr 1		Näide nr 2	
Põhitegevuse tulud (näitlikud ühikud)	100		100	
Põhitegevuse kulud (näitlikud ühikud)	92		95	
Põhitegevuse tulem (näitlikud ühikud)	8 (100-92)		5 (100-95)	
Aasta	2019	2020–2024	2019	2020–2024
Ülempiiri arvutus	- 6-kordne põhitegevuse tulem on $6 \times 8 = 48$; - 60% põhitegevus-tuludest on 60. Antud juhul on lubatud ülemäär suurim kahest näitajast ehk 60%.	- 10-kordne põhitegevuse tulem on $10 \times 8 = 80$; - 80% põhitegevus-tuludest on samuti 80. Antud juhul on mõlemad näitajad võrdsed ehk lubatud ülemäär on 80%	- 6-kordne põhitegevuse tulem on $6 \times 5 = 30$; - 60% põhitegevus-tuludest on 60. Lubatud ülemäär on kahest näitajast suurem ehk 60%.	- 10-kordne põhitegevuse tulem on $10 \times 5 = 50$; - 80% põhitegevus-tuludest on 80. Lubatud ülemäär on kahest näitajast suurem ehk 80%.

Kahest komponendist koosnev netovõlakoormuse ülempiiri reegel on vajalik, sest KOVide finantsvõimekus on väga erinev. Ühetaoline 60% reegel pärsiks võimekamate KOVide investeeringuid.

Joonis 2. Aastatel 2025–2027 järk-järgult väheneva netovõlakoormuse ülempiiri rakendamine seaduse muudatuse järgselt



Vastavalt KOFS § 32 lõike 2 punktile 2 kehtivad netovõlakoormuse ülempiirid nii KOVi kui tema arvestusüksuse kohta. KOV arvestusüksus on KOV ise ja tema valitseva mõju all olevad rahaliselt sõltuvad äriühingud, sihtasutused ja mittetulundusühingud.

Seadusemuudatuse rakendamine ei too kaasa ei riigile ega KOVidele täiendavaid tegevusi ja kulusid. Muudatusega ei kaasne muudatusi rakendusaktides.

Seadusemuudatus jõustub üldises korras. Muudatus puudutab aastaid 2025–2027.

Vastav seadusemuudatus esitati kooskõlastusringile EISis.¹⁷⁰ Menetlusökonoomia huvides tõsteti muudatus käesolevasse eelnõusse. Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastusringil eelnõu osas ei vastanud, kooskõlastades eelnõu vaikimisi.

§ 5. Nimeseaduse muutmine

Nimeseaduse muudatus on terminoloogiline.

Eelnõus asendatakse nimeseaduse § 8 lõike 1 punktis 2 ning lõigetes 3 ja 4 sõna „eestkostetasutus“ läbivalt sõnadega „valla või linnavalitsus, kelle kohustus on vajadusel täita eestkostja ülesandeid“.

Nimetatud sätted reguleerivad eestkostetasutuse pädevust otsustada lapsele perekonnanime andmine, kui lapse vanemad ei jõua kokkuleppele, kui muul juhul ei ole kokkulepet, milline eesnimi lapsele antakse ja leidlapse puhul nii eesnime kui perekonnanime üle. Kehtiva nimeseaduse § 8 nimetab nimetoimingute puhul pädeva asutusena „eestkostetasutust“, kuigi nii

¹⁷⁰ Kättesaadav: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/84da3085-738f-4c86-9217-91eba0ae2555>.

perekonnaseaduses ja tsiviilkohtumenetluse seaduses on see asendatud kas siis „kohaliku omavalitsusüksusega“ või „valla- või linnavalitsusega“.

§ 6. Püsiasiustusega väikesaarte seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 6 nähakse ette VSaarS muudatused.

Eelnõu § 6 punktiga 1 muudetakse VSaarS § 5 lõiget 1, mis sätestab väikesaare üldkogu pädevuse anda kooskõlastus väikesaare arengukavale, üldplaneeringule, maakasutuse üldistele põhimõtetele, transpordiühenduse arendamisele mandri või lähima suursaarega, üldkogu reglemendile ja saarevanema valimise korrale, samuti teistele saarvalla või saarelise osaga kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruses sätestatud küsimustele. Kehtivas seaduses kasutatud termin „kooskõlastus“ on praktikas tekitanud küsimusi, kas nimetatud kooskõlastus on siduva tähendusega või seda peaks pigem käsitlema arvamuse andmisena. Tegemist on eksitava terminiga. Kooskõlastuse andmist ei saa sättes käsitleda omavalitsusorganitele siduvana. Seetõttu asendatakse nimetatud sõna eelnõus selle tegeliku tähenduse järgi terminiga „arvamuse andmine“.

Kooskõlastus (ka kooskõlastaja) on haldusmenetluse seaduse (HMS) §-st 16 tulenev mõiste, mis iseloomustab ainult haldusorganitevahelist suhtlust. Kooskõlastajana on näiteks PlanSis käsitletud koostöö tegijat (PlanS eelnõu seletuskiri, lk 31)¹⁷¹. Kõiki teisi planeeringute koostamisel osalejaid tuleb mõista kaasatavatena, kellel on õigus avaldada planeeringu kohta arvamust. Arvamus on mittesiduva iseloomuga seisukoht, mida menetlev haldusorgan ehk planeeringu koostamise korraldaja peab lõppotsuse tegemisel kaaluma ning mille arvestamata jätmine peab olema sisuliselt põhjendatud. Kooskõlastuste andmise õigus on PlanSi ja selle alusel antud rakendusakti järgi vaid valitsusasutustel. Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2015. a määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“¹⁷² nimetab planeeringute kooskõlastajatena nimelt vaid ministeeriume ja riigiameteid.

Selline loogika on kooskõlas ka HMSi üldise lähenemisega. Üldkogu ei ole käsitletav haldusorganina HMS § 8 lõike 1 tähenduses (haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik). Üldkogu ei täida VSaarSist tulenevalt avaliku halduse ülesandeid. Seetõttu ei kohaldu üldkogu kooskõlastuse andmise pädevuse osas ka HMS § 16 kooskõlastuse andmise regulatsioon.

VSaarSis on küll kasutatud terminit „kooskõlastus“ alates 2008. aasta algusest, kuid „kooskõlastust“ ei ole mõistetud ei HMSi ega nt PlanSi mõttes kooskõlastusena, vaid arvamuseks. Üldkogu kooskõlastust nt arengukava, valla ja linna eelarve eelnõu ja üldplaneeringu osas ei ole ka VSaarS vastuvõtmisel nähtud siduvana. Vastupidi, seaduseelnõu (1234 SE¹⁷³) seletuskirjas on lk 6 leitud, et *valla arengukava ja eelarve kui valla elukorralduse põhidokumentide kohta peaks saareelanike üldkogult igal juhul arvamust küsima. Selline üldkogu ei piira eelnõu sõnastuses vallavolikogu otsustusõigust, vald on vaid kohustatud*

¹⁷¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus>.

¹⁷² <https://www.riigiteataja.ee/akt/127082022004>.

¹⁷³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/86477c17-0b39-386a-9da8-89c451851735/>.

saareelanike arvamuse ära kuulama. Samamoodi 2008. a VSaarSi seadusemuudatusi põhjendati selliselt, et seadusemuudatus ei muuda üldkogu otsuseid kohalikule omavalitsusele siduvaks, kuid samas ei võimalda elutähtsate küsimuste langetamist ilma saareelanike enamusega kooskõlastamata (1081 SE¹⁷⁴ seletuskiri lk 5).

Üldkogu regulatsioon ongi VSaarSi sätestatud eesmärgiga tagada osalusdemokraatia saare küsimuste korraldamiseks ehk elanike kaasaráäkimisõigus. Seda ei saa aga segamini ajada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja esindusdemokraatia põhimõttega, mis väljendub KOV tasandil kohaliku elu küsimuste iseseisvas ja KOVide poolt lõplikus otsustamises ja korraldamises. Seetõttu on väikesaare üldkogu arvamus KOV organitele valla või linna arengukava või väikesaare arengukava, valla või linna üldplaneeringu või osa- või teemaplaneeringu eelnõu osas käsitletav ühe kaalutletava sisendina. Sellega saab arvestada vaid juhul, kui see on KOV organite arvates põhjendatud.

Eelnõu § 6 punktiga 2 nähakse ette VSaarS § 7 teksti muutmine. Kui KOKSi muutmise üldine eesmärk on anda KOVidele suurem vabadus sisemiste kohaliku elu küsimuste iseseisvaks otsustamiseks ja korraldamiseks ehk suurendada KOVide enesekorraldusõigust, siis on põhjendatud kõrvaldada ka VSaarSst liigselt detailne regulatsioon ning ühtlustada saarelise osaga kohaliku omavalitsuse üksuses arengu kavandamise põhimõtted KOKS §-s 37 sätestatud valla- ja linna arengu kavandamise põhimõtetega.

Arengu kavandamine on kohaliku omavalitsuse tuumikülesanne ja selle täitmise viiside valimisel peab olema enesekorralduse õigus. Saarelise osaga kohaliku omavalitsuse üksusel on valik, kas kavandada väikesaare või saarterühma arengu kavandamise põhimõtted KOVi üldises arengukavas või eraldiseisvas KOVi territooriumiosa arengukavas vastavalt KOKS § 37 lõike 3 punktile 1. Säte kehtib vaid saarelise osaga kohaliku omavalitsuse üksustele, sest saarvalla üldine arengukava ongi vastava väikesaare terviklik arengukava ja mingit täiendavat arengudokumenti koostama ei pea.

§ 7. Riigi Teataja seaduse muutmise

HMSi § 101 lõike 4 kohaselt jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras, ehk HMSi üldreegli järgi tuleks halduslepingud sarnaselt määrustele avaldada Riigi Teatajas. HMS ei ole konkreetsetes sättes välistanud selle kohaldamist KOVidele.

KOVide puhul ei näe samas RTS ette, et piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv KOV haldusleping avaldatakse Riigi Teatajas. RTS § 2 lõige 2 punkt 6 näeb vaid ette RT I osas ministeeriumi, Riigikantselei ja teiste riigiasutuste sõlmitud piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivate halduslepingute avaldamise. Samas on osadel KOVidel soov oma halduslepinguid Riigi Teatajas avaldada. Praegu kajastuvad nad vaid KOVi DHSis, kui just erikokkuleppel RT toimetajaga ei ole otsustatud neid Riigi Teatajas avaldada.

Tegemist on HMSi ja RTSi sisulise vastuoluga, mistõttu nähakse eelnõuga ette RTSi muutmise, mis võimaldaks avaldada Riigi Teatajas ka valla- ja linnavalitsuse sõlmitud piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud.

RTS § 2 lõige 5 sätestatakse eelnõus kavandatava muudatusega ümber nii:

„(5) Riigi Teataja neljandas osas „Kohaliku omavalitsuse määrused“, mille kohta võib kasutada lühendtähist KO, avaldatakse valla- ja linnavalikogu ning valla- ja linnavalitsuse määrused ning piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud.“

¹⁷⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3f5da3bb-25b1-333b-976e-48d762deaa62/>.

§ 8. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse kehtetuks tunnistamine

Eelnõu §-ga 8 tunnistatakse kehtetuks KOLS.

Lähtuvalt asjaolust, et KOV liitude regulatsioon on eelnõuga keskselt koondatud KOKS uude peatükki 10¹, tunnistatakse KOLS õigusloome mahu vähendamise eesmärgil kehtetuks.

§ 9. Seaduse jõustumine

Eelnõu §-ga 9 nähakse ette seaduse jõustumissätted.

Eelnõu § 9 lõike 1 järgi on seadus kavandatud jõustuma 2025. aasta 1. jaanuaril, arvestades seaduse menetlemiseks minevat üldist ajakulu. See on esimene võimalik aeg, millal võiks seadust rakendada asuda (jättes seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele piisava üleminekuaja).

Eelnõu § 9 lõike 2 järgi jõustuvad eelnõu § 1 punktid 154 ja 155 (revisjonikomisjoni koosseisus hallatava asutuse juhi piirangu välja jätmine) 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Nimetatud sätted puudutavad volikogu liikme volituste peatumise osas KOKS § 19 lõike 2 täiendamist punktiga 1³ ehk KOV hallatava asutuse juhi ja volikogu liikme volituste ühitamatust, mille osas on kavandatud KOKSi rakendussätet (KOKS § 70⁸) rakendada samuti alates 2025. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest.

Eelnõu § 9 lõikes 3 nähakse ette eelnõu § 1 punktide 187, 188 ja 192 jõustumine 2027. aasta 1. jaanuaril. Muudatused puudutavad valla- või linnasekretäride kutsetunnistuse alusel töötamise piirangut neile isikutele, kes soovivad pärast 2027. aasta 1. jaanuari valla- või linnasekretäri ametikohale asuda.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga on võetud KOKS § 19 lõikes 3¹ kasutusele termin „volikogu liikme volitustega ühitamatu amet“. Tegemist ei ole aga Eesti õigusruumis tundmatu terminiga. Ka KOVVS § 68 lõikes 3¹ kasutatakse seda mõistet.

KOKS § 58 muudatusega asendatakse senine termin „asustusüksuse linnapea“ terminiga „linnavanem“. Linnavanem saab olla vaid asustusüksusena linnal. Kehtiva seaduse sõnastus „linna kui asustusüksuse linnapea“ võib tekitada praktikas segadust linna kui omavalitsusüksuse linnapea positsiooniga. Teised KOKS § 58 asustusüksuse esindajad kannavad kõik nimetust „vanem“.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul puudub otsene seos Euroopa Liidu õigusega. Kohaliku omavalitsuse korralduse küsimused on iga liikmesriigi enda pädevuses.

6. Seaduse mõjud

Seadusega kavandatavate muudatustega avalduvad otsesed mõjud valdavalt vaid KOVide töökorraldusele ja kuludele/tuludele.

Muudatused on suunatud seaduse tasandil regulatsiooni vähendamisele, võimaldamaks KOVidel oma sisemise toimimise ja töökorralduse osas kujundada regulatsioonid vastavalt väljakujunenud praktikale ja KOV spetsiifikast tulenevale vajadusele (väiksed vs suured omavalitsused, linnalised vs maalisel, KOVide ühinemisjärgselt praktikate ühildamisest tulenevad erisused jne).

Enamus muudatustest mõjutab KOVide töökorraldust selles osas, mis on seotud KOV sisekorralduse regulatsioonide täiendamisega tulenevalt uuest regulatsioonist või sellega kooskõlla viimisega. Muudatuste ettevalmistamisega on seotud eelkõige valla- ja linnasekretärid ning juristid, KOV ametiasutuste muud ametnikud ja töötajad, kes valmistavad ette küsimusi volikogu ja valitsuse istungile, valitsuse ning volikogu liikmed. Samas ei mõjuta muudatused sihtrühma toimimist olulisel määral, kavandatavad muudatused on võimalik jooksva töö käigus valla või linna põhimäärusesse ja teistesse KOV õigusaktidesse sisse viia ilma, et see oluliselt suurendaks KOVide töökoormust.

Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, kuna enamus muudatustest jätavad KOVidele senisest suurema tegutsemisvabaduse ehk enesekorraldusõiguse. Samas jätkub KOVide jooksev nõustamine ja koolitamine nii Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt kui ka näiteks teavitamine parimatest praktikatest ja kogemuse vahetamine Eesti Linnade ja Valdade Liidu poolt.

Muid otseseid mõjusid HÕNTEs nimetatud mõjuvaldkondadele seadusemuudatuste rakendamisega ei avaldu.

KOKSi ja teiste seaduste muudatused puudutavad KOVide aluskorraldust ega mõjuta otseselt kuidagi ka ettevõtjate ega kodanike halduskoormust, elanike heaolu ega sotsiaalset kaitset.

Eelnõu on soolise võrdõiguslikkuse suhtes neutraalne. Ükski eelnõuga kavandatav seadusemuudatus ei mõjuta otseselt soolist võrdõiguslikkust ega anna soolisi eeliseid. Kavandatavad muudatused ei kitsenda isikutele KOV avalike teenuste tarbimist. Konkreetsed nõuded teenuste sisulisele korraldamisele tulenevadki nn valdkonnaseadustest, mistõttu KOKS KOV aluskorralduse seadusena ei saagi käsitleda teenuste korraldamise sisu ega kättesaadavuse nõudeid.

Eelnõuga kavandatavad muudatused ei mõjuta negatiivselt ka isikute võrdset kohtlemist ega pane kedagi põhjendamatult ebavõrdsesse olukorda. Regulatsioonide puhul on läbivalt arvestatud vajadusega kohelda samal positsioonil olevaid isikuid võrdselt ja välistada meelevaldne isikute õiguste kitsendamine.

Eelnõuga ei nähta ette konkreetseid teenuste kättesaadavuse ega digiligipääsetavuse nõudeid, vaid üksnes nõutakse KOVe järgima praktikas KOKS § 3 punktist 7 tuleneva kättesaadavate avalike teenuste korraldamist ühe kohaliku omavalitsuse aluspõhimõttena. Digiligipääsetavuse nõudeid eelnõus ei sätestata, kuna seda tuleks tulevikus käsitleda riigi ja KOVi vaatest tervikuna eraldi õigusloomes.

Kavandatav muudatus I: KOV ülesannete olemuse piiritlemine

KOV täidetavate ülesannete piiritlemise kriteeriumite lisamine KOKSi § 6 – ülesannete piiritlemine olemuselt omavalitsuslikuks või KOV täidetavaks riiklikuks kohustuseks ja KOV-riigi läbirääkimiste formaadi laiendamine (KOKS § 65 täiendamine lõikega 5).

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik KOVid, ministeeriumid, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

Senise kohtupraktika pinnalt KOV ülesannete piiritlemiskriteeriumite seadusesse lisamine aitab kaasa õigusselgusele, tagab eelduslikult paremini KOVide täidetavate riiklike ülesannete rahastamise riigieelarvest. Ministeeriumite, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vaatest aitavad muudatused kaasa KOV ülesannete olemuse määramisele seadustes ja vastavalt riigieelarvest rahastamisele. Vabariigi Valitsuse ning üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (Eesti Linnade ja Valdade Liit) senise eelarveläbirääkimiste formaadi laiendamine ka KOV ülesannete ja nende omavalitsuslikus või riiklikus olemuses, pikaajalise mõjuga oluliste poliitikameetmete algatamises ning seadusandlikes ja rahastamiskorralduslikes muudatustes kokkuleppimisele KOV poliitikakujundamises, aitab kaasa ka võimalike kohtuvaidluste ärahoidmisele (KOV läbirääkimiste partnerina saab kaasa rääkida ülesande olemuse tuvastamisel ja rahastamisvajaduse arutelul).

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele.

Mõju ulatus: sihtrühmaks on kõik KOVid (79), nende volikogu liikmed (1717) ja valitsuse liikmed, ametnikud ja töötajad, ministeeriumite ja riigiasutuste ametnikud, töötajad; Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmed ning muud seadusloomeprotsessis osalejad.

Mõju sagedus: mõju avaldumise sagedus sõltub, kui sageli võetakse seadustes ette KOV ülesannete muutmine, täpsustamine või uute ülesannete andmine. Sõltub ka sellest, kuidas läheb edasi KOV ülesannete detsentraliseerimisele võetud poliitikasuuna tegevustega (suunata pärast haldusreformi võimekamaks muutunud KOVidele lähimuspõhimõttest lähtudes rohkem ülesandeid). Muudatus võib hetkeliselt mõjutada õigusloome eest vastutavate ametnike, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu töökoormust, seaduse rakendajana KOVide töökoormust, ent sellel ei ole olulist mõju asutuse töökorraldusele või põhiülesannete täitmise võimekusele. KOVidele ei anta seadusega uusi ülesandeid just väga sageli.

Ebasoovitavate mõjude risk: vähetõenäoliseks saab pidada, et esineb ebasoovitavaid riske KOV ülesannete piiritlemisel riiklikeks või omavalitsuslikeks. Jätkuvalt võib riigi ja KOVide vahel tekkida vaidlusi, millise tasandiga on ülesandel rohkem puutumust: KOVidel võib olla huvi arvuliselt rohkem ülesandeid lugeda KOV täidetavateks riiklikeks ülesanneteks, et saada riigieelarvest ülesande täitmiseks suurem rahastus, kuid riigi-KOV läbirääkimistel kokku lepitud küsimuste laiendamisega ka KOV ülesannete olemuses kokkuleppimisele tõenäoliselt väheneb võimalike eksimuste ja (kohtu)vaidluste hulk.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega kaasnev mõju on üldiselt positiivne, kuna saavutatakse suurem selgus õigusloome kujundamises. Muudatuse võimalik negatiivne mõju (KOV ja riigi töökoormuse suurenemine) on pigem väike. Kokkuvõttes võib mõju lugeda ebaoluliseks, kuna tegemist on küllaltki harva esineva muudatusega. KOV seisukohalt võib mõju olla oluline, kui KOVile on täitmiseks antud mõni ülesanne, mis on olemuselt riiklik, kuid mida riigieelarvest riikliku ülesandena ei rahastata.

Kavandataav muudatus II: Volikogu ja valitsuse määruseid puudutavad muudatused

- a. volikogu määrusega minimaalsete põhiõiguste piirangute seadmise selgesõnaline võimaldamine;
- b. volikogu ja valitsuse määrusele HÕNTE nõuete kohaldamine, sealhulgas seletuskirja koostamise kohustus.

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik KOVide volikogu liikmed (1717), valitsuse liikmed, valla- ja linnasekretärid (79) ning muud ametiasutuse ametnikud ja töötajad (kes valmistavad ette volikogu ja valitsuse õigusakte)¹⁷⁵.

Kuna volikogu ja valitsuse määrused võivad mõjutada kõiki Eesti elanikke, kes on akti adreessatideks ja põhiõiguste kandjateks, võib ka neid muudatuse sihtrühma arvestada, ent kuna elanikele kaasneb pigem väikese mõjuga positiivne mõju (paraneb KOV organite määruste kvaliteet, neile koostatakse seletuskirjad, mis aitavad kaasnevaid mõjusid ja määruse andmise kaalutlusi paremini avada), siis järgnevalt on hinnatud ainult mõju kohalikele omavalitsustele.

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele.

Volikogu ja valitsuse määruste kvaliteet tõuseb HÕNTE nõuetele vastavate seletuskirjade koostamisega, mis peavad edaspidi olema põhjalikumalt läbi mõeldud. Õiguslikult saab volikogu ka ilma seadusest tuleneva selge volitusnormita seada määruses minimaalseid põhiõiguste piiranguid nt erinevate KOV eeskirjadega, kuid arvestada tuleb siiski samu õigussuhteid reguleerivatest seadustest tulenevate nõuetega (KOV ei saa seada seaduses lubatud rangemaid piiranguid, kui seaduses on selgelt piirangute ulatus sätestatud. Näiteks kui seadus määratleb ära avaliku teabe teabenõudja nõudmisel kättesaadavaks tegemise viisid, siis ei saa KOV neid viise piirata). Samas vähendab see koormust seadusloomele, kuna igal üksikjuhul ei ole enam vajadust KOVile minimaalse põhiõiguse piirangu seadmiseks konkreetset üksikasjalikku volitusnormi anda.

Määrusega kaasnevate mõjude hindamiseks võib tekkida mõnel juhul (kui tegemist on oluliste mõjudega nt keskkonnale, majandusarengule) vajadus tellida mõjuanalüüse ka sisse, mis toob valla- ja linnaelarvele kaasa mõningase täiendava kulu. Arvestades, et ka praegusel hetkel on olulistest strateegilistest küsimustest tellitud erasektorilt, ekspertidelt vastavaid analüüse, siis võib eeldada, et nende maht ei saa seadusemuudatuste jõustumise järel olema praegusest oluliselt suurem.

Mõju ulatus: sihtrühmaks on kõik KOVide volikogu liikmed (1717), valitsuse liikmed, valla- ja linnasekretärid ning muud ametiasutuse ametnikud ja töötajad, kes valmistavad ette volikogu ja valitsuse õigusakte ning neid rakendavad.

Mõju sagedus: Muudatus võib hetkeliselt mõjutada määruse eelnõu ja seletuskirja koostamise eest vastutavate ametnike ja töötajate töökoormust, ent sellel ei ole olulist mõju asutuse töökorraldusele või põhiülesannete täitmise võimekusele.

¹⁷⁵ KOVide õigusaktide eelnõusid KOVis ette valmistavate valitsuse liikmete, ametnike ja töötajate sihtarvused on väga keeruline välja tuua. Reeglina valmistatakse õigusaktide eelnõud valmis valla või linna ametiasutuste (osakondade) ametnike või töötajate poolt. Valitsuse liikmed võivad ka eelnõusid esitada, kuid arvuliselt on taolisi eelnõusid ametiasutuste algatatutest vähem.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid riske.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatuse kavandatav mõju on positiivne kuna HÕNTE nõuete järgimise abil paraneb volikogu ja valitsuse määruste kvaliteet, suurendades ka elanike informeeritust KOV õigusaktidega kaasnevatest mõjudest. Muudatuse võimalik negatiivne mõju (töökoormuse suurenemine määruse eelnõu väljatöötamisel) on pigem väike. Määruste suuremahulisi muutmisi ja uute andmisi, mis tooksid kaasa olulised mõjud, ei esine KOVides väga sageli.

Kavandatav muudatus III: KOV volikogu liikme volituste peatumine ametiasutuses ametnikuks nimetamisel ja hallatava asutuse juhiks kinnitamisel

- a. KOKS § 19 lõike 2 volikogu liikme volituste peatumise aluste täiendamine seoses volikogu liikme nimetamisega KOV ametiasutuse ametnikuks (kehtivas seaduses sel juhul volikogu liikme volitused lõppevad);
- b. volikogu liikme volituste peatumise aluste täiendamine seoses volikogu liikme kinnitamisega KOV ametiasutuse hallatava asutuse juhiks kinnitamisega (kehtiva KOKSi järgi ei loeta neid volitusi praegu ühitamatuks ehk hallatava asutuse juht saab praegu olla samal ajal volikogu liige).

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik KOVide volikogu liikmed (1717), kes nimetatakse KOV ametiasutuses ametnikuks või kes kinnitatakse hallatava asutuse juhiks (kellega sõlmitakse vastav tööleping). Jaanuari 2022. aasta seisuga on KOV hallatavate asutuste juhtidest volikogu liikmeid, kes hetkel teostavad volikogu liikmena oma mandaati (volitused ei ole peatatud) 93.

Muudatusega kaasnevad mõjud: seadusemuudatus avaldab mõju volikogu liikmete passiivse valimisõiguse teostamisele ja KOV korraldusele.

a. Muudatus annab volikogu liikmele suurema paindlikkuse, võimaldades volikogu liikmel/KOV ametiasutuse ametnikul pärast valimisi või volikogu liikme koha vabanedes otsustada, et ta ei asu oma volikogu liikme õigusi teostama, vaid laseb oma volikogu liikme volitused peatada ning võib hiljem otsustada siiski volikogu liikme kohale asuda. Samuti võimaldab muudatus juba volitusi teostama asunud volikogu liikmel volitused peatada, et asuda tööle omavalitsuse ametiasutuses ametnikuna.

Muudatus on võrreldes kehtivas seaduses sätestatud tagajärjega – volikogu liikme volitused lõppevad ennetähtaegselt seoses nimetamisega KOV ametnikuks – leebem volikogu liikme passiivse valimisõiguse piirang. Kui kehtiv seadus ei võimalda volikogu liikmeks valitud isikul, kes on KOV ametiasutuse ametnik, üldse asuda volikogu valimisperioodi jooksul oma mandaati teostama, siis volituste peatumine annab piisava paindlikkuse, et volikogu liige saaks nelja-aastase valimistsükli jooksul otsustada, kas asub oma volikogu liikme volitusi teostama (sel juhul tuleb tal lahkuda KOV ametiasutuses avalikust teenistusest) või jätkab teenistust ametnikuna.

Seadusemuudatust ei saa kohaldada tagasiulatuvalt ja see rakendub üksnes edasiulatuvalt alates 2025. aasta 1. jaanuarist ehk seaduse jõustumisest volikogu liikmete osas toimuvate liikumiste ja muudatuste osas.

b. Volikogu liikme volituste peatumine seoses kinnitamisega hallatava asutuse juhiks on uus volikogu liikme volituste peatumise alus, mis ei lase nt munitsipaalkooli direktoril, kultuurimaja või raamatukogu juhatajal samal ajal hallatava asutuse juhtimisega teostada oma mandaati volikogus. Sellega seatakse volikogu passiivse valimisõiguse teostamisel piirang. Piiranguga välditakse (erinevate volituste üheaegse teostamise piiranguga) volikogu kui KOV esindusorgani ja KOV n-ö täidesaatva võimu osana KOV teenuste korraldamiseks moodustatud hallatava asutuse juhi rollikonflikti (hallatava asutuse juht on volikogu suhtes subordinatsioonisuhtes) ja vähendada võimalikke huvide konflikte. Kehtiva KOKSi järgi ei või hallatava asutuse juht olla vaid revisjonikomisjoni liige (revisjonikomisjon teeb kontrolli hallatavate asutuste üle). Volikogus hallatava asutusega seonduvate majanduslikku mõju omavate otsuste korral peab hallatava asutuse juht volikogu liikmena end taandama, kuid seda vajadust sageli ei teadvustata. Muudatusega vähendatakse võimalikke korruptsiooniohtlikke olukordi volikogus.

Volikogu liikme passiivse valimisõiguse piirang ei ole aga liialt intensiivne - kui hallatava asutuse juht soovib asuda oma mandaati volikogus volikogu valimisperioodil jooksul teostama, siis peab ta hallatava asutuse juhi töölepingu KOViga lõpetama.

Seadusemuudatust ei saa kohaldada tagasiulatuvalt ja see rakendub üksnes edasiulatuvalt alates 2025. aasta KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast volikogu liikmete osas toimuvate liikumiste ja muudatuste osas.

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik KOVide volikogu liikmed (1717), ka asendusliikmed, kellel võib tekkida võimalus saada volikogu liikmeks, kes nimetatakse või on juba nimetatud KOV ametiasutuse ametnikuks või kinnitatakse või on kinnitatud hallatava asutuse juhiks.

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele (muudatus ei mõjuta avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid).

Mõju ulatus: mõju ulatus on keskmine. Sihtrühmaks on kõik KOVide volikogu liikmed (1717), ka asendusliikmed, kellel võib tekkida võimalus saada volikogu liikmeks, kes nimetatakse või on juba nimetatud KOV ametiasutuse ametnikuks või kinnitatakse või on kinnitatud hallatava asutuse juhiks. Hetkel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil konkreetset arvu ei ole võimalik nimetada, kui palju on KOV ametiasutustes ametnikke, kes on nt volikogu asendusliikmete nimekirjas. Hallatava asutuse juhist volikogu liikmeid oli 2022. a jaanuari seisuga 1717st 93.

Mõju sagedus: mõju avaldumise sagedus ei ole suur. Volikogu liikmete asumine KOV ametiasutuse ametnikuks ega hallatava asutuse juhiks ei ole kuigi sage.

Ebasoovitavate mõjude risk: KOV ametiasutuse ametnikust volikogu liikme volituste peatumisega ei kaasne olulisi ebasoovitavaid riske. Hallatava asutuse juhi volituste ühitamise keeld volikogu liikme volitustega võib kaasa tuua olukorra, kus volikogusse pääseb hallatava asutuse juhi asemel madalama valijate toetusega volikogu liige. Mõningane volikogu valdkondliku pädevuse langus võib hallatava asutuse juhi volikogust välja jäämisega samuti kaasneda (paljudel juhtudel on tegemist nt koolidirektoriga, kellel on põhjalikud haridusvaldkonna teadmised). Ebasoovitavate mõjude risk ei ole suur.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega kavandatav mõju on volikogu liikme passiivse valimisõiguse riive osas mõõdukalt positiivne – volikogu liige, kelle volitused on ametiasutuse ametnikuna töötamise ajaks peatatud, saab otsustada 4-aastase valimistsükli jooksul asuda oma volikogu liikme mandaati teostama erinevalt kehtivast seadusest, kus tema volitused volikogu liikmena on ametnikuna töötamise tõttu pöördumatult lõppenud. Muudatusel on oluline negatiivne mõju hallatava asutuse juhi volikogu liikme mandaadi teostamisele. Mõju avalduks vaid olukordades, kus muidu tekiks vajadus kahe rolli täitmiseks. Senised andmed viitavad selle suhteliselt vähestele vajadusele (u 5% juhtudest).

Kavandatav muudatus IV: valla- ja linnasekretäri kutsetunnistusega isik ei saa alates 2027. a 1. jaanuarist enam olla nimetatud sellele ametikohale

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik KOVides valla- ja linnasekretäri kutsetunnistuse alusel töötavad valla- ja linnasekretärid. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi andmetel on taoliseid ametnikke 79-s KOVis kokku vähem kui neljandik valla- ja linnasekretäride koguarvust.

Muudatusega kaasnevad mõjud: mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele (muudatus ei mõjuta otseselt avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid).

Alates 2027. aasta 1. jaanuarist ei saa valla- ja linnasekretärina töötav isik, kellel ei ole õiguse õppesuunal omandatud vähemalt bakalaureusekraadi, kuid töötab valla- ja linnasekretäri kutsetunnistuse alusel, kandideerida ega saada nimetatud teise KOVi valla- või linnasekretäriks. Samal ametikohal jätkata on jätkuvalt võimalik. Nõue on vajalik vastava ametikoha kõrge juriidilise professionaalsuse tagamiseks. Valla- ja linnasekretär aitab tagada seda, et volikogu ja valitsuse õigusaktid ning KOV lepingud oleks samuti õiguspärased.

Mõju ulatus: sihtrühmaks on kõik KOVides kutsetunnistuse alusel töötavad valla- ja linnasekretärid (ja nende asendajad), kes võivad soovida asuda tööle teise KOVi valla- või linnasekretärina. Mõju ulatus on pigem väike, kuna kutsetunnistuse alusel seadusemuudatuse jõustumise hetkel ametis olevad valla- ja linnasekretärid saavad senisel ametikohal jätkata. Samuti saab valla- ja linnasekretäri asendajaks olla ka pärast 2027. a 1. jaanuari isik, kellel ei ole õiguse õppesuunal kõrgharidust, kuid kes on kutsetunnistuse saanud ja KOVi tööle asunud enne 2027. a algust.

Mõju sagedus: muudatusel ei ole otsest mõju asutuse töökorraldusele või põhiülesannete täitmise võimekusele. Võib eeldada, et tööturul on 79 valla- ja linnasekretäri ametikoha täitmiseks piisaval hulgal õigusteaduse suunal kõrghariduse omandanud. Vaid kutsetunnistust omavate valla- ja linnasekretäride kandideerimine valla- ja linnasekretäride vakantsetele ametikohtadele ei ole ilmselt praktikas ka kuigi sage.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid riske.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: muudatuse kavandatav mõju on positiivne, kuna see aitab hoida valla- ja linnasekretäride haridusnõude täitmise kaudu KOV tegevuse õiguspärasust. Mõju saab nende valla- ja linnasekretäride osas, kes on nimetatud ametisse kutsetunnistuse alusel, ja kes ei saa pärast seadusemuudatuse jõustumist enam kandideerida valla- ja linnasekretäriks, pidada oluliseks.

Kavandatav muudatus V: muudatused, millega täpsustatakse KOV elanike osalust kohalikus valitsemises, sh:

- a. kohaliku rahvaalgatuse esitamise õigust ning menetlemise korraldust (§ 32),
- b. kohaliku rahvaküsitluse läbiviimist, sh lisatakse võimalus küsitluse läbiviimise algamiseks kohalike elanike poolt (§ 32¹).

Muudatus avaldab mõju nii valla- ja linnaelanikele kui KOVidele.

1) Muudatuse sihtrühm 1: muudatusest on mõjutatud kõik **kohalikud omavalitsused** ja nende vastavad organid (volikogud, valitsuse liikmed, KOV ametiasutuste teenistujad) ning kõik Eesti elanikud, kelle elukoht on registreeritud antud KOVis. Kuna elanikele kaasneb muudatustega väike positiivne mõju (paremad võimalused kohalikus valitsemises osalemiseks), siis järgnevalt on eelkõige hinnatud mõju KOVidele.

Muudatusega kaasnevad mõjud: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele (muudatus ei mõjuta avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid).

Mõju ulatus: enamus muudatustest mõjutab KOV töökorraldust selles osas, mis on seotud KOV sisekorralduse regulatsioonide täiendamise ja tulenevalt uuest regulatsioonist või sellega kooskõlla viimisega ning esitatavate algatuste menetlemist, sh kohalike rahvaküsitluste läbiviimist ning asjakohaste KOV otsuste ning nende menetlemisega seonduva avalikustamist (eelkõige KOV arengu kavandamise protsessist, kus materjalide avalikustamine peab toimuma enne otsuste tegemist erinevalt varasemast nõudest avalikustada see tagantjärele). Muudatuste ettevalmistamisega on seotud erinevad KOV teenistujad (valla- ja linnasekretärid, kommunikatsiooni-, arengu- või muud spetsialistid), kelle töökoormust võib see periooditi vähesel määral mõjutada.

Mõju sagedus: arvestades täna kohalike rahvaalgatuste esitamise hulka¹⁷⁶ ei ole nendega kaasnev töökoormus oluline, ka juhul kui algatuste arv mitmekordistuks. Algatuste arvu kasvu võib oodata, kuna algatuse sisu eelnõuga laiendatakse ning lisatakse KOKSi elanike õigus algatada kohaliku rahvaküsitluse korraldamine, mille lõpliku läbiviimise otsustab siiski volikogu. Samuti võib esitada elanike algatuse vabas vormis, mitte enam vaid KOV õigusakti eelnõu kujul ja see võib puudutada ka kohaliku elu küsimust, mis ei eelda õigusakti vastuvõtmist.

Algatuse eelnõu kujul esitamise nõudest loobumine võib kasvatada KOVide töökoormust algatuste valitsuse ja volikogu istungile n-ö õigesti vormistatud eelnõu ettevalmistamise kohustusena vastavalt normitehnika nõuetele. Algatuse puhul tuleb siiski esmalt hinnata, kas see üldse nõuab volikogult või valitsuselt õigusakti vastu võtmist, kas see puudutab kohaliku elu küsimust ja kas seda saab põhimõtteliselt toetada (esmasel algatuse arutelul valitsuses või volikogus, kus alles hinnatakse algatuse kooskõla nõuetega ja selle sisulist põhjendatust, ei pea olema veel istungile esitatud korrektselt vormistatud eelnõud, vaid võib algatuse arutelu toimuda ka n-ö vabas vormis protokollilise otsustusena).

¹⁷⁶ Rahvaalgatuse veebi andmetel on algatuste esitamise sagedus ebahütlane. See sõltub näiteks kavandatavatest haridusasutuste reformidest ja muudest olulisematest arengutest KOVides. Esitatud algatustega saab tutvuda: <https://rahvaalgatus.ee/local>.

Rahvaküsitluse algatuse õiguse andmisega elanikele võivad kaasneda KOVile kulud küsitluse läbiviimisel (küsitluspunktide avamine, elektroonilise küsitlussüsteemi kasutamine, nt VOLIS¹⁷⁷).

Ebasoovitavate mõjude risk: Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, kuna enamuse muudatustest jätab KOVidele lõpliku otsustamise õiguse (kuidas algatus lahendada, kas korraldada küsitlus, sh kas tegemist on olulise kohaliku elu küsimusega).

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Arvestades eeltoodud mõjukriteeriumitele antud hinnanguid, võib mõju kokkuvõttes KOVidele ja nende isikkoosseisule lugeda ebaoluliseks.

2) Muudatuse sihtrühm 2: kõik Eesti elanikud, kelle elukoht on registreeritud antud KOVis. **Muudatusega kaasnevad mõjud:** elanike võimalused osaleda ühiskondlikus elus kohaliku elu korraldamisel ja seda mõjutada.

Mõju ulatus: muudatus loob paremad võimalused kohalikus valitsemises osalemiseks kõigile Eesti elanikele, läbi kohaliku algatuse korra lihtsustamise – st eelnõu vormis algatuse asemel on muudatuse kohaselt võimalus esitada algatusi erinevate kohaliku elu küsimuste lahendamiseks koos vabas vormis põhjendusega (varasema eelnõu vormi asemel). Lisaks tekib elanikel võimalus algatada kohaliku rahvaküsitluse läbiviimist (kehtiva õiguse järgi on olulistes kohaliku elu küsimustes elanike küsitluse korraldamine volikogu pädevuses, st võib toimuda vaid volikogu algatusel), mis kindlasti suurendab KOVide poolt nende korraldamise sagedust, võimaldades seega paremat dialoogi KOV ja kogukonna vahel.

Kuigi küsitluse tulemustel ei ole KOV organitele õiguslikult siduvat mõju, st lõpliku otsuse küsimuse lahendamise osas teeb valitsus või volikogu, siis kohaliku rahvaküsitluse algatamise ja läbiviimise täpsem regulatsioon, sh nende algatamise õiguse andmine lisaks volikogule ka elanikele loob paremad võimalused kohalikele elanikele kohalikus valitsemises osalemiseks ja selle otsuste osas oma selge meelsuse väljendamisega mõjutamiseks.

Mõju sagedus: Arvestades täna kohalike algatuste esitamise hulka ei ole kohalik algatus ilmselt ka muudatuste jõustumise järel sageli kasutatav osalusinstrument - indikatiivselt esitatakse aastas 20–30 KOKS § 32 kohast algatust kõigis KOVides kokku. Kavandatav muudatus kindlasti suurendab algatuste arvu kohalikes omavalitsustes, kuni mitmekordselt. Algatuste arvu kasvu võib oodata, kuna algatuse sisu laiendati ning lisati õigus algatada kohaliku rahvaküsitluse läbiviimist, mille esitamise sagedust võib mõnevõrra pärssida algatuse kõrge lävend – algatuse rahvaküsitluse läbiviimiseks saavad esitada vähemalt 10% KOV hääleõiguslikest elanikest, kuid mitte vähem kui 20 hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku.

Ebasoovitavate mõjude risk: Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline. Võimalik ebasoovitav mõju kohalikule demokraatialle ja inimeste osalusele kohalikus valitsemises võib väljenduda, kui märkimisväärselt tõuseb elanike aktiivsus algatuste esitamisel, sh kohaliku rahvaküsitluse läbiviimiseks, ent KOVid järjepidevalt ei lähtu neist kohaliku elu küsimuste lahendamisel ning algatuse korras esitatud küsimuste üle kohalikke rahvaküsitlusi ei korralda. Rahvaküsitluse korraldamisest loobumist peab seadusemuudatuse järgi põhjendama, st sellest saab loobuda, kui esinevad seaduses nimetatud välistused, seega välistab see meelevaldse algatuste tagasilükkamise. Seaduses on ka selgelt märgitud, et

¹⁷⁷ https://www.volis.ee/gvolis/web.options?command=kov_14139&kid=.

rahvaküsitluse tulemustel on nõuandev mõju KOV organitele, seega ei muudeta olemuslikult esindusdemokraatiat, vaid jätkuvalt on lõplike otsuste tegemine legitimeeritud otsustusorganitel.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: elanikele kaasneb väikese ulatusega positiivne mõju, kuna tekivad paremad võimalused kohalikus valitsemises osalemiseks. Mõju tegelik ulatus sõltub sellest, mil määral loodud õigusi ja võimalusi realiseeritakse (st kas elanikud esitavad algatusi ning KOVid lähtuvad neist otsuste tegemisel).

Kavandatav muudatus VI: Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes

1. KOKS § 35 muudatus, millega lisatakse nõue märkida eraõigusliku juriidilise isiku asutamise ja osalemise otsuses sihtasutuse, mittetulundusühingu või äriühingu asutamise või mitme osalejaga mittetulundusühingus või äriühingus seal osalemise eesmärk ning kohaliku omavalitsuse ülesanne, mida on vaja täita äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu kaudu.

Muudatuse sihtrühm: KOVid. Muudatusest on mõjutatud kõik KOVid, kes kavandavad seaduse jõustumise järgselt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamist või asuvad seal osalema. Muudatus ei puuduta otseselt juba asutatud juriidilistes isikutes osalemist, küll aga tuleks KOV eesmärk ja ülesanne välja tuua otsuses, millega muudetakse suuremal määral juriidilise isiku vormi või korraldust (ühinemised ja jagunemised).

Teistele sihtrühmadele muudatus märkimist väärt mõju ei oma. Samuti ei kaasne muudatusega ebasoovitavaid mõjusid. Pigem omab muudatus positiivset mõju, kuna võimaldab teistel isikutel ja organisatsioonidel saada rohkem selgust, mis eesmärgil on juriidiline isik loodud ja mis KOV tasandi küsimust see juriidiline isik on loodud lahendama.

Muudatusega kaasnev mõju: KOV eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise eesmärk ja KOV nimel täidetav ülesanne muutub selgemaks. Sel moel on KOVil võimalik paremini ka seada kvaliteedinõudeid ja sihte eraõigusliku juriidilise isiku tegevusele.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus KOV korraldusele. Mõju ulatus on väike ja avaldamissagedus harv, kuivõrd majandustegevuses ja juriidilistes isikutes osalemine on ka kehtiva õiguse kohaselt seotud kitsalt KOV täidetavate ülesannetega. Nimetatud nõuet pole kehtivas korras küll otsesõnu välja toodud. KOV juriidilise isiku asutamine või liikmeks asumine on reeglina läbi kaalutud otsus, mida ei langetata tihti ja ilma põhjusega.

Isegi juhul, kui juriidilise isiku asutamise otsuses ei ole KOV täidetavat eesmärki täna kirjeldatud, peab ühingu tegevus olema kantud vajadusest täita mõnda KOV ülesannet. Konkurentsipiirangutest või riigiabi tingimustest tulenevalt ei saa KOV nagu ka riik tegeleda ega osaleda igas eraõiguslikus juriidilises isikus, vaid osalemise eesmärk peab lähtuma või seonduma omavalitsuslike ülesannete täitmisega, sh aitama edendada kohalikku elu ja seal toimivat eraettevõtlust. Samas jätavad nii kehtiv KOKS, KOFS kui eelnõu siiski juriidiliste isikute asutamise eesmärgi ja ülesanded KOV sisustada.

Peale KOFSis sätestatud nõuete täitmise ei näe kehtiv seadus ega eelnõu ette konkreetseid tegevusi, piiranguid või tingimusi, millal saab lugeda juriidilise isiku tegevust kohalikest huvist kantuks ja millal mitte. Sobivaks ülesandeks, mida läbi juriidilise isiku täita, võib pidada nii KOV täidetavat olemuselt riiklikku kui omavalitsuslikku ülesannet, kui just ülesande enda

olemus (nt avaliku sunnivõimu teostamine) ei välista selle täitmist läbi eraõigusliku vormi. Välistatud pole ka seaduses konkreetselt nimetatata vabatahtlike ülesannete täitmine läbi juriidilise isiku. KOVi lasub sellisel juhul suurem kohustus sellel otstarbel asutatud juriidilise isiku tegevust põhjendada ning näidata seotust kohaliku elu tasandil lahendamist vajava küsimusega.

Ebasoovitavate mõjude risk: Riske või ebasoovitavaid mõjusid muudatusega ei kaasne. Muudatus ei mõjuta KOVi töökoormust ja tegemist pole uue sisulise kohustusega, kuivõrd juriidiliste isikute asutamine peab ka kehtiva korra kohaselt olema põhjendatud ja kaalutletud.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Koondmõju on kokkuvõttes vähene. KOV osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes muutub läbipaistvamaks, kuid ebasoovitavate mõjude esinemise tõenäosus on vähene.

2. Muudatus, millega lisatakse KOVi õigus osaleda liikmena tulundusühistus.

Muudatuse sihtrühm: KOVid. Mõjutatud sihtrühm on eelnõu jõustumise järgselt pigem väike ja tulundusühistutes osalemist kaaluvad tõenäoliselt üksikud KOVid. Siiski ei saa välistada sihtrühma ajas kasvamist erinevate kogukonna kaasamist hõlbustavate ülesannete ja projektide rakendamise tarbeks. Tulundusühistu on täiendav võimalik valik teiste ettevõtlusvormide seas.

Mõju teistele sihtrühmadele on samuti valdavalt vähene, kuid üksikutes olukordades võib muudatusega kaasneda teatav mõju isikutele või organisatsioonidele, kes soovivad koostöös KOViga rakendada kogukondlikke koostööprojekte ja realiseerida neid tulundusühistu vormis. Mõju avaldub vaid juhul, kui isikud või organisatsioonid soovivad KOViga koostöös tulundusühistus osaleda.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: muudatus avab võimaluse osaleda KOVidel liikmena tulundusühistutes. Kehtiva korra järgi on seal osalemise võimalikkus õiguslikult ebaselge, kuivõrd kehtiv seadus ei sätesta tulundusühistus osalemise võimalusi selgelt, kuid samas ka ei välista seal osalemist erinevalt täis- ja usaldusühingust. Nagu igas juriidilises isikus osalemisel, peab ka tulundusühistutes osalemisel KOV läbi mõtlema oma eesmärgid ja soovitud tulemi ning veenduma, et tegevus, mida täitma asutakse, seondub KOV ülesannetega. Arvestama peab ka KOFSi sätestatud finantsnõuete ja võlakoormuse tingimusi, konkurentsi- ning riigiabinõudeid.

Tulundusühistu korraldus ise on reguleeritud tulundusühituseaduses ja KOVid on kohustatud seaduses toodud tingimusi teiste isikutega sarnaselt järgima. Seega ei kaasne muudatusest KOVile erinevat või ulatuslikumat mõju, kui mistahes teist tüüpi juriidilistes isikutes osalemisega tekiks. Muudatuse mõju on vähene ja selle avaldumise sagedus sõltub sellest, kui palju KOVe tulundusühistus osalemist kasutama hakkab.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike ja sõltub pigem KOV tulundusühituseaduses toodud regulatsiooni rakendamise valikutest. Tulundusühistu vormi kasutamisega seotud riskid ei erine olemuselt osaühingu või aktsiaseltsi vormi kasutamisel esile kerkida võivatest riskidest. Peamine risk on seotud eelkõige ebaõigest juhtimisstiilist tingitud majandusliku ja seeläbi avalike vahendite ebaotstarbeka kulutamise riskiga. Et ettevõtlusvormist tingitud majandusriske maandada, peaks KOV vältima põhikirjas ette nähtud liikmete varalist vastutust (täielik isiklik vastutus) või põhikirjaga kindlaksmääratud ulatuses vastutust. Teine võimalik risk on korruptsioonirisk, kuid ka siin ei tingi tulundusühistu vormis tegutsemine KOVile eraldiseisvat või täiendavat korruptsiooniriski võrreldes teiste ettevõtlusvormidega.

3. Muudatus, mille kohaselt on valla- või linnavalitsusel õigus kehtestada sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi, mille ainuasutajaks, ainsaks osanikuks või aktsionäriks on vald või linn, juhatuse liikme valimise, juhtorgani liikmeks olemise ja tasustamise täpsemaid või täiendavaid tingimusi.

Muudatuse sihtrühm: KOVid.

Muudatus omab vähest positiivset mõju suurematele KOVidele, kelle (ainu)asutatud erinevates eraõiguslikes juriidilistes isikutes on kokku palju valla või linna esindajaid. Muudatuse mõju sõltub asjaolust, kas KOV otsustab sellise esindajate tegevust reguleeriva korra kehtestada või mitte. Muudatuse mõju võiks avalduda peamiselt Tallinna või Tartu linnale. Eelnõu eelselt on korduvalt kerkinud küsimusi, kuidas reguleerida linna ainuosalusel aktsiaseltside ja sihtasutuste juhatuse liikmete tasustamist. Näiteks ÄS või SAS alusel on juhatuse liikme tasu suuruse ja maksmise korra määramine nõukogu pädevuses, mistõttu osanikul, aktsionäril ja asutajal ei ole õiguslikku alust juhatuse liikmete tasustamist reguleerida ega sätestada juhatuse liikmete tasustamise põhimõtteid, millest nõukogud peaks oma vastavasisulistes otsustes juhinduma.

Teistele muudatusest mõjutatud sihtrühmadele otsest mõju muudatusel ei ole, kuna eelnõu kohaselt saab kehtestatud korra reguleerida vaid KOV ainuosalusel juhtorgani esindaja nõudeid.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: mõju avaldub vaid KOVile, kes on esindajale esitatavate täpsemate nõuete ja tingimuste korra kehtestanud.

KOV kui ainuaktsionäri, osaniku või sihtasutuse ainuasutaja seisukohast on oluline ühtlustada ühingute juhatuste tasustamise põhimõtted, et ühest küljest tagada ressursside ratsionaalne kasutamine ja teisest küljest ühingute võrdne ja objektiivne kohtlemine. Suurematest linnadest nt Tallinn on ainuaktsionäriks kaheksas aktsiaseltsis, ainuosanikuks ühes osaühingus ning ainuasutajaks üheteistkümnes sihtasutuses. Teistes KOVides on ainuomandis olevate aktsiaseltside, osaühingute või sihtasutuste oluliselt väiksem, seega avaldavad muudatused peamiselt mõju Tallinna linnale ja mõju ulatus sõltub, kuidas Tallinn oma vastavat korda sisustama asub. Seni on Tallinna linna äriühingu ja sihtasutuse juhatuse ja nõukogu liikmete tasustamise põhimõtted kiitnud linnavalitsus heaks istungi protokollis päevakorrapunktis. Sisuliselt on tegemist soovitusliku dokumendiga, mis ei ole õiguslikult siduv. Juriidiliselt siduva korra kehtestamine võib muuta seniste esindajate harjumuspäraseid (hea tahte kokkuleppeid põhinevaid) esindamise tingimusi ja sellisel juhul on neile mõju arvestatav.

Ebasoovitavate mõjude avaldumise risk: muudatusega ei kaasne otsest ebasoovitavat mõju, arvestades, et isegi juhul, kui KOV korras kehtestatud tingimused tunduvad esindajale ebamõistlikult piiravad, on tegemist üldaktiga, mis allub õiguskantsleri või kohtu järelevalvele. Muudatus ei tohiks tekitada ka probleeme näiteks nõukogu rollis ja õiguses oma liikmetele tasude määramisel. Teoreetiliselt säilib ka KOV ainuomandis oleva juriidilise isiku esindusorgani liikmel jätkuvalt õigus otsustada KOV ettenähtud esindamise korras ettenähtust teisiti, kuid KOV esindaja peab sellisel juhul arvestama esindatava tahtega vältimaks enda vastutust KOV ees kehtestatud korra tingimuste rikkumise eest.

Kavandatav muudatus VII: Muudatused, millega täpsustatakse KOV arengukava menetlemist

1. KOV arengukava osas kavandatavad muudatused:

- a. arengukava sisunõudeid muudetakse (kajastades, millised valdkonnad peavad olema eelnevalt analüüsitud, viies need valdavalt juba praktikas arengukavades sisalduvaga kooskõlla) (§ 37 lg 2);
- b. lisatakse säte, mille kohaselt tuleb valla või linna arengukava ja täiendavate arengukavade koostamisel arvesse võtta riigi strateegilise ja ruumilise arengu suundumusi (§ 37 lg 5) ning
- c. täpsustatakse kohustust avalikustada arengukava eelnõu avalikustamise käigus esitatud ettepanekud enne arengukava vastuvõtmist (§ 37² lg 6¹).

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik KOVide arengu kavandamise eest vastutavad teenistujad, hinnanguliselt 80–100 arvestades, et suuremates linnades on arengukavade koostamisse lisaks arendusnõunikule ja spetsialistile kaasatud ka teine spetsialist või osakonnajuhataja. Kuna arengukava avalikustamine võib mõjutada kõiki Eesti elanikke, kes sellest huvitatud on, võib ka neid muudatuse sihtrühma arvestada, ent kuna elanikele kaasneb väikese ulatusega positiivne mõju (paraneb info kättesaadavus arengukava menetlemisest menetlusprotsessi jooksul), siis järgnevalt on hinnatud ainult mõju KOVidele.

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele (muudatus ei mõjuta avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid).

Mõju ulatus: sihtrühmaks on kõik KOVide arengu kavandamise eest vastutavad teenistujad. Seaduse muudatuste jõustumisel on vajalik Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt viia sihtrühma seas läbi koolitusi, korraldada teabepäevad, koostada infomaterjale, et saaks sihtrühma muudatustest teavitada, mis valdkondade arengusuunad ja vajadused arengukavades on täiendavalt vaja avada ning milliste riigi strateegiliste dokumentidega on vaja siinjuures arvestada.

Mõju sagedus: Arengukava vaadatakse üle iga-aastaselt, sh vajadusel vaadatakse üle olukorra kirjeldus, mida täiendavad sisunõuded hõlmasid ning korraldatakse eelnõu avalikustamine enne selle vastuvõtmist. Muudatus võib hetkeliselt mõjutada arengukava koostamise eest vastutavate ametnike töökoormust, seda tõstes seoses uute arengukavas avatavate valdkondade analüüsimisega, avalikustamisel tulnud ettepanekute läbi töötamisega, nendega arvestamise ning valla või linna veebilehel avaldamisega, ent sellel ei ole olulist mõju asutuse töökorraldusele või põhiülesannete täitmise võimekusele.

Ebasoovitavate mõjude risk: väike risk kaasneb KOV teenistujate töökoormuse suurenemise näol.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatuse kavandatav mõju on positiivne, kuna riigi ja KOV tasandi strateegilised sihid viiakse omavahel paremini kooskõlla ning valitsemises kaasneb suurem avatus. Arengukava avalikustamisel esitatud ettepanekute avaldamine KOV veebilehel enne arengukava vastuvõtmist suurendab elanike informeeritust ning võimaldab neil paremini kohaliku elu korraldamisel kaasa rääkida. Muudatuse võimalik negatiivne mõju (KOV töökoormuse suurenemine arengustrateegia avalikustamise järel) on väike.

2. Muudatused, millega täpsustatakse maakonna arengustrateegia menetlemist, sh:

- a. maakonna arengustrateegia avaliku arutelu tulemuste kajastamine, lisades kohustuse arengustrateegia eelnõu avalikustamise käigus esitatud ettepanekud avalikustada enne arengustrateegia vastuvõtmist (§ 37⁴ lg 5¹) ning
- b. antakse võimalus maakonna arengustrateegia iga-aastase tegevuskava kinnitamine volitada maakonna koostööorganile (§ 37⁴ lg 6¹).

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik 15 KOVide koostööorganitena toimivat maakondlikku arendusorganisatsiooni (MARODEks on sõltuvalt maakonnast kas maakondlikud omavalitsusliidud, maakondlikud arenduskeskused või üks KOV), kelle ülesandeks on maakonna arengustrateegia ja selle tegevuskava koostamine, ning KOVide volikogud, kelle ülesandeks on nende õigusaktide kinnitamine.

Kuna maakonna arengustrateegia avalikustamine võib mõjutada kõiki Eesti elanikke, kes sellest huvitatud on, võib ka neid muudatuse sihtrühma arvestada, ent kuna elanikele kaasneb väikese mõjuga positiivne mõju (paraneb info kättesaadavus arengukava menetlemisest menetlusprotsessi jooksul), siis järgnevalt on hinnatud ainult mõju KOVidele.

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele (muudatus ei mõjuta avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid).

Mõju ulatus: Sihtrühma käitumisele muudatus olulist mõju ei avalda. Tegevuskava kinnitamise volitamine MARODEle aitab KOVide töökoormust vähendada. Hea tavana toimub ka praegu maakonna arengustrateegiale esitatud ettepanekute avalikustamine enne selle kinnitamist. Arvestades, et maakonna arengustrateegiat muudetakse umbes kord nelja aasta jooksul, siis ei mõjuta see muudatus kuigi oluliselt KOVide ja MARODE töökoormust ega tekita kohanemiskulusi.

Mõju sagedus: maakonna arengustrateegiat koostatakse/muudetakse/täiendatakse mitte oluliselt sagedamini kui kord 4 aasta jooksul, seega mõju ulatus ei ole suur. Arengustrateegia tegevuskava, mida uuendatakse iga-aastaselt, koostamine on maakonna koostööorgani ülesandeks, kuid kinnitamine on kehtiva KOKSi järgi seni iga volikogu ülesandeks, mis nüüd on võimalik samuti volitada koostööorganile. Seeläbi langeb kõigi KOV üksuste töökoormus arengustrateegia tegevuskava menetlemisel, kuna enam ei pea kõik maakonna KOVide volikogud seda omalt poolt kinnitama (kui üks volikogu paneb ette tegevuskava muudatuse, siis peaks tegevuskava juba heaks kiitnud volikogud samuti selle muudatuse heaks kiitma, mis praktikas võtab ebamõistlikult kaua aega ja toob kaasa olulise töökoormuse).

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid riske.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: kavandatava muudatusega kaasnev mõju on positiivne, kuna aitab tagada riigi ja KOV tasandi strateegiliste sihtide parema kooskõla ning toob kaasa võimaliku menetluskoormuse vähenemise tegevuskava koostamisel ja kinnitamisel. Muudatuse võimalik negatiivne mõju (töökoormuse suurenemisele arengustrateegia avalikustamise järel) on väike. See hõlmab elanikelt laekunud võimaliku tagasiside läbi töötamist, arvesse võtmist või mitte arvestamise põhjendamist, elanikele vastamist.

Kavandatav muudatus VIII: Piirkonnakogude moodustamise mõjud.

Muudatus, millega luuakse võimalus lisaks linnaosa- ja osavallakogudele moodustada ka muid piirkonna esinduskogusid ehk nn piirkonnakogusid.

1) Muudatuse sihtrühm 1: Muudatusest on kaudselt mõjutatud kõik **kohalikud omavalitsused** ja nende vastavad organid (volikogud, kes moodustavad piirkonna esinduskogu ja lõpetavad nende tegevuse ning kellele on piirkonnakogul õigus ettepanekuid esitada; samuti valitsuste liikmed ja teenistujad, kelle ülesandeks on piirkonnakogusid kaasata nt arengukava ja eelarvestrateegia menetlemisel). Otsesemalt on mõjutatud ainult need KOVid, kus on piirkonnakogud moodustatud (viis KOVi 1.01.2022 seisuga) ning kus võib ilmneda nende alusregulatsiooni täpsustamise ja KOKSist tulenevale alusele viitamise vajadus. Samuti on muudatusest mõjutatud KOVid, milles plaanitakse piirkonnakogud moodustada (sellekohast infot ei ole, küll aga võivad osad KOVid, kus täna on moodustatud linnaosa- või osavallakogud, kujundada need ümber piirkonnakogudeks, mille regulatsioon on üldisem, jättes enam kohapealset vabadust nende rolli sisustamiseks). Kokku on osavallakogud moodustatud viies KOVis (Hiiumaal toimivad ka osavalla valitsused ametiasutustena), lisaks linnaosakogud Tallinna linnas (Tallinnas on moodustatud samuti lisaks ka linnaosa valitsused).

Muudatusega kaasnevad mõjud: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele (muudatus ei mõjuta avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid).

Mõju ulatus: muudatus mõjutab otseselt ainult neid KOVe, kes regulatsiooni alusel piirkonnakogu moodustavad. Võrreldes tänase osavalla- või linnaosakoguga on regulatsioon üldisem ja paindlikum, seega võimaldab see vähema reguleerimisega anda tänasele praktikale KOKSist tuleneva juriidilise aluse ja tunde, et senine valitud detsentraliseerimise mudel on ka seadusandja poolt soositud. Tegemist on seega KOVile antud võimalusega ja mitte kohustusega seda detsentraliseerimise mudelit kasutada, ja seetõttu puudub vajadus käitumise muutmiseks või muutusega kohanemiseks. Seda seejuures nii nendes KOVides, kus täna tegutsevad linnaosa- või osavallakogud ja ka nendes, kus neid tänapäeval loodud pole. Võimalust kasutavad ilmselt vaid need KOVid, kelle jaoks on uus lahendus KOVi vajadusi arvestades parem senisest korraldusest.

Mõju sagedus: Piirkonnakogu moodustamisega ei kaasne olulist mõju KOVide töökoormusele - piirkonnakogu statuudi või põhimääruse kehtestamise näol on tegemist ühekordse mõjuga töökoormusele. Lisaks võivad sellega seoses kaasnedä mõningad muudatused KOVide töökorralduses (nt piirkonnakogu ettepanekute küsimine ja arvestamine arengukavale ja eelarvestrateegiale), mis lühiajaliselt mõjutavad mõne ametniku töökoormust. Samas võib eeldada, et KOVides, kus osavalla- või linnaosakogud on juba moodustatud ilma sellekohase regulatsioonita, on neile antud ka seadusest tulenevate osavalla- või linnaosakogude õigustega võrreldavad õigused ning nende tagamine kajastub juba praegu asutuse töökorralduses ja teenistujate tööülesannetes.

Ebasoovitavate mõjude risk: Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, kuna muudatuse rakendamine (piirkonnakogu moodustamine ja tema töökorralduse reguleerimine) on KOV pädevuses, muudatus ei mõjuta KOVide otsustusvabadust, kas ja millise pädevusega piirkonnakogud moodustada.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: muudatuse võimalik mõju KOVide töökorraldusele on väike.

2) Muudatuse sihtrühm 2: kõik Eesti elanikud, kelle elukoht on registreeritud KOVis.

Muudatusega kaasnevad mõjud: elanike võimalused osaleda ühiskondlikus elus kohalikul tasandil ja seda mõjutada.

Mõju ulatus: muudatus loob mõnevõrra paremad võimalused kohalikus valitsemises osalemiseks kõigile Eesti elanikele, läbi võimaluse loomise piirkonnakonnakogude töös osalemiseks või nende kaudu ettepanekute esitamise valitsustele ja volikogudele, sh arengukava ja eelarvestrateegia kohta. Seda eeldusel, et paindlikuma regulatsiooni võimaldamise tõttu võidakse piirkonnakogusid juurde moodustada. Samas oli nii osavallakogude kui piirkonnakogude moodustamine kõige aktiivsem ja aktuaalsem peale haldusreformi käigus toimunud KOVide ühinemisi, mistõttu ei ole otsest alust eeldada, et juba olemasolevate piirkonnakogude arv olulisel määral suureneks. Ainult olemasolevatele piirkonnakogudele õigusliku aluse loomine ei mõjuta oluliselt elanike võimalusi kohaliku elus osalemiseks.

Mõju sagedus: Piirkonnakogu moodustamisel on võimalik selle kaudu elanike osaluse võimalusi kohalikus elus jooksvalt parendada, kas läbi piirkonnakogude töös osalemise või selle kaudu ettepanekute esitamise valitsustele ja volikogudele. Kõige kaalukam roll on arengukavale ja eelarvestrateegiale arvamuste andmine piirkonnakogu ja seega ka piirkonna elanike poolt, mis toimub kord aastas.

Ebasoovitavate mõjude risk: Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline. Võimalik ebasoovitav mõju kohalikele demokraatialle ja inimeste osalusele kohalikus valitsemises võib väljenduda siis, kui piirkonnakogu moodustamisel on eesmärgid või ootused märkimisväärselt erinevad selle tegelikust võimest mõjutada valitsuse ja volikogu tegevust (sest seaduse alusel võib talle ette näha ka väiksemad õigused kui linnaosa- ja osavallakogudele). Samas selle riski avaldumine või mitteavaldumine ei tulene loodava regulatsiooni sisust. Piirkonnakogude moodustamise alused on KOVide endi kujundada.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: elanikele võib kaasneda väikese mõjuga positiivne mõju, kuna võivad tekkida paremad võimalused kohalikus valitsemises osalemiseks või selle mõjutamiseks.

Kavandatav muudatus IX: KOKSi lisatav peatükk 10¹ ehk omavalitsusüksuste liitude regulatsiooni toomine KOLSist KOKSi

1. KOV võib teha koostööd teiste KOVidega läbi maakondliku ja/või piirkondliku omavalitsusliidu.

Mõju sihtrühmaks on KOVid.

Kehtivas KOLSis asuv regulatsioon kavandatakse eelnõuga KOKSi üle tuua suures osas senisel kujul, mis tähendab, et muudatusega seotult märkimisväärsed mõjusid ei teki. Kogu regulatsiooni KOKSi toomine on kantud KOKSi revisjoni eesmärgist ühtlustada mõistlikul viisil KOV toimimise aluseid reguleeriv seadusandlus ja vähendada seaduste (õigusloome) mahtu. Kuna KOKS suuresti juba reguleerib erinevaid KOV koostöö võimalusi (ühisametid ja -asutused, rahvusvaheline koostöö, KOVide ühiselt täidetavad ülesanded, sh maakonna arengustrateegia koostamine) ning mainib ära ka omavalitsusliitude tegevuse, siis tagab omavalitsusliitude regulatsiooni lisamine KOKSi ka õigusselguse.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: sarnaselt kehtivale korrale võib asutada nii maakondlikke kui ka piirkondlikke liite. Nii maakondlik, piirkondlik kui üleriigiline liit on eraõiguslikud juriidilised isikud, mis tegutsevad MTÜ vormis ja nendele kohaldatakse MTÜSi arvestades KOKSis sätestatud erisusi. Teadaolevalt pole KOVid soovunud korraga asutada maakondlikku või piirkondlikku liitu. Võib prognoosida, et maakondades, kus maakondliku liidu toimimisel mõtet ei nähta, eelistatakse koostööd läbi maakondliku arenduskeskuse või siis moodustatakse naabermaakonna KOVidega ühine piirkondlik liit.

Ebasoovitavate mõjude risk: Ebasoovitavaid mõjusid ei kaasne. Seni pole piirkondlikke omavalitsusliite siiski asutatud.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Mõju on vähne. Positiivne mõju on kaasnevad täiendavad õigused koostööorgani formaadile, nt võimalus sõlmida hanketa halduslepinguid KOViga.

2. Muudatus, mille kohaselt liit võib KOVi või riigiga kokkuleppel täita olemuselt omavalitsuslikke või riikliku olemusega KOV ülesandeid. Omavalitsusliku ülesande andmine liidule on võimalik ka ilma seaduse volitusnormita, kui ülesande üleandmise liidule on KOV otsustanud ja kus seadus ei määratle konkreetset KOV organit ning kus ei ole tegemist avaliku võimu volituste teostamisega.

Muudatusest mõjutatud sihtrühm. Peamine mõju avaldub vahetutele osapooltele, ehk KOVile ja maakondlikule või piirkondlikule KOV liidule, kes on võtnud ülesande endale täitmiseks. Mõjutatud sihtrühm on seega väga kitsas. Ülesandeid täidetakse liidu kaudu vaid nende liikmesomavalitsuste eest, kelle volikogu on nii otsustanud. Seaduste kohaselt võib olla terve rida ülesandeid, mis on KOVi pädevuses, kuid mida on kas raske või ebaotstarbekas täita KOVidel üksinda. Eelduslikult annavad KOVid ülesanded liidule täitmiseks halduslepinguga. Ülesande üleandmine on kõigi osapoolte poolt läbimõeldud protsess ja KOV peab ülesande üleandmist volikogu otsuses ka põhjendama.

Eelnõu muudatuse mõju ei laiene avaliku võimu volitusega ülesannete üleandmisele. Kui ülesande täitmine eeldab avaliku võimu volitusi (HKTS §-s 4 nimetatud täidesaatva riigivõimu volitus) teostamist, peab seaduses sisalduma selge volitusnorm, mis lubab riiklikku ülesannet KOV liidule täitmiseks volitada.

Kokkulepe KOV ja KOV liidu vahel ei pea igakordselt kvalifitseeruma halduslepinguks. Nt juhul, kui (haldus)ülesanne on ilma avaliku võimu volituseta ehk rakenduslikku laadi või seotud tehnilise teenindamisega, võib sõlmida jätkuvalt ka tsiviilõiguslikke lepinguid.

Ebasoovitavate mõjude risk: Muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid mõjusid, kuivõrd norm ei reguleeri avaliku võimu volitusega ülesannete üleandmist.

Teised mõjutatud sihtrühmad

Vähesel määral võib muudatus mõjutada isikute gruppe (füüsilistest või juriidilistest isikutest taotlejad või projektipartnerid), kelle tarbeks ülesannet täidetakse või kelle taotlust menetletakse.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: juhul, kui liidule on antud täitmiseks toetusprogrammi rakendamise haldusülesanne, võib avalduda mõju toetuse taotlejatele või partneritele. Kuna mõjutatud sihtrühm KOVide kui võimalike menetlusosaliste näol on pigem väike, on ka mõju

ulatus tervikuna väike. Mõju avaldub vaid juhul, kui KOV (või riik) otsustab delegeerida ülesande täitmise KOV liidule. Keeruline on prognoosida, kas delegeerimisega kaasnev mõju on väheulatuslik või mitte. Eelduslikult jääb mõju siiski väikeseks, kuivõrd KOV koostöö saab toimuda ka mitmel teisel moel ja KOV ülesannete liidule delegeerimine ilmselt laialt levinud praktikaks ei saa. Laia kasutuse tõenäosust vähendab ka asjaolu, et eelnõuga antav pädevus on siiski piiratud. Tõenäosus on suurem üksnes ühiselt täidetavate ülesannete puhul, nagu maakondlikud arendustegevused, rahvatervise arenguga seotud tegevused või maakondliku mõjuga toetuste andmine.

Kui siiski KOV või riigi ülesanne liidule üle antakse, on keeruline öelda, kas muudatuse tulemusena tekib tegelikult elus ebaselgust või pädevuskonflikte. Kaudselt võib segadust tekitada asjaolu, et kuigi seaduses on nimetatud näiteks „kohaliku omavalitsuse üksus“ ülesande täitjana, asuks KOV ülesannet tema asemel täitma hoopis liit. Tekib küsimus, kas isikud, kelle tarbeks ülesannet täidetakse, saavad piisavalt kontrollida õiguslikku alust ja liidu pädevuse piire, millest liidu õigus ülesannet täita tuleneb. Samas iga haldusülesande delegeerimine eeldab halduslepingu olemasolu ja kuna HMSi § 101 lg 4 kohaselt jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras, siis tuleb need halduslepingud sarnaselt määrustele avaldada Riigi Teatajas. Sellised halduslepingud on avalikult kättesaadavad ja pädevus seeläbi kontrollitav.

Lisaks jääb volitaja põhiõiguste adreessadina vastutavaks ka volitatu tegevuse või tegevusetuse eest – eraõigusliku vormi või eraõigusliku isiku kasutamine ei vabasta riiki või KOVi lõppvastutusest ja KOV peab liidu suhtes halduslepingus kokku leppima (või haldusaktiga kehtestama) ka kontrollimehhanismide rakendamise. Niisamuti oleme valmis ülesannet taas ise täitma asuma.

Kui ülesanne on seotud siiski avaliku võimu volituse rakendamisega, võib halduslepingu ülesande delegeerimiseks sõlmida üksnes juhul, kui seaduses sisaldub sellekohane selge volitus ülesande üle andmiseks (halduslepinguga). Seega ei saa KOV ülesannete, mille mõju on isikute põhiõigustele suurem või mis seonduvad poliitilise sisuga otsuste tegemises või ettevalmistamises, üleandmist ilma seadusest tuleneva volituseta liidule kaaluda. Avaliku võimu teostamist defineerib ATS § 7 lõige 3. Avaliku võimu volituste või põhiõiguste piiranguid puudutava ülesande volitamine seega muudatusest hõlmatud ei ole. Muudatusega KOV ülesannete delegeerimise võimaluse avardamisel on küll teatav erisus HKTSi § 3 lõikes 2 sätestatud põhimõttest, mille kohaselt KOV võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga, kuid mitte vastuolus HKTSi põhimõtetega. Muudatus ei välista HKTSi põhimõtete kohaldamist nagu nt § 5, § 10 või 2. peatüki teise jao kohaldatavus, kuid on ise volitusnormiks KOV ülesannetele, mille sisustamine on olemuslikult KOV enda otsustada või ülesannetele, mille KOVid peavad kohustuslikus korras täitma ühiselt.

Riikliku ülesande delegeerimine liidule toimub jätkuvalt riigi ja KOVi vahelisel kokkuleppel seadusest tuleneva volitusnormi alusel. Sarnaselt omavalitsuslikele ülesandele lubab eelnõu § 63⁷ lõige 8 riikliku ülesande volitamist liidule juhul, kui tegemist ei ole avaliku võimu volituste rakendamist nõudva ülesandega. Vastava lepingu puhul võib olla tegu piiritlemata arvu juhtumeid või üksikjuhtumit reguleeriva halduslepinguga. Norm on seaduslikuks aluseks KOVile pandud riikliku ülesande volitamiseks liidule, ehk kolmepoolse halduslepingu sõlmimiseks riigi, KOV ja liidu vahel, kuid ei ole iseseisvaks õiguslikuks aluseks riikliku ülesande volitamiseks KOVile. See tähendab, et seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt on riigi

ja KOV vahelise lepingu sõlmimiseks vajalik (valdkonna)seadusest tulenev sõnaselge volitus, mis lubab ülesannet üleüldse KOVil täita.

Jätakuvalt lasub riigil kohustus katta KOVidele riiklike ülesannete täitmisega kaasnevad kulud riigieelarvest. Antud sättest tuleneb KOVi õigus sellele, et talle seadusega pandud riiklikud ülesanded oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest. Seega ei too riigieelarveliste ülesannete volitamine kaasa eraldiseisvaid mõjusid ega riske, kuivõrd eelnõu ei loo universaalset volitusnormi valdkonnapõhiste ülesannete KOVile või liidule andmiseks, vaid üksnes KOV kõrval valiku laiendamist ka KOV liidule juhtudel, kui valdkondlik seadus seda võimalust eraldi ei sätesta. Eelkõige on muudatusest abi ülesannete täitmisel, kus ülesande olemusest tulenevalt on seda otstarbekam täita KOV üleselt läbi liidu.

Ebasoodsate mõjude kaasnemise risk on väike, kuid olemas. Koostöövormi valikul ning KOV liitude ülesannete sisustamisel on oluline selgitada, missugused piirid on õiguslikult seatud riigi poolt KOVidele erinevat laadi ülesannete täitmiseks volitamisel. Eelnõuga ettenähtav regulatsioon ei ole kavandatud laiendama mingil moel haldusmenetluse seaduse § 97 lõikes 2 sätestatud halduslepingu sõlmimise piire ega asendama ülesande KOV tasandile volitamise aluseid. HMSi § 97 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan sõlmida halduslepingu üksnes oma pädevuse piirides. Haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse. Selliselt saavad võimalikud ebasoodsad mõjud ilmnedagi vaid juhul, kui KOV asub sõlmima halduslepingut KOV liiduga ja lepingus jääb midagi olulist ülesande täitmise tingimuste või vastutuse osas reguleerimata või ületatakse volituse pädevust.

Eelnõu kohaselt saavad KOVid anda liidule täitmiseks üksnes ülesanded, mis on neile antud, täpsustamata täitvat organit. Välistatud on ka avaliku võimu teostamist hõlmavate funktsioonide üleandmine. Kaalutluse, mis haldusülesande täpsemalt liidule täitmiseks anda saab ja mida mitte, teeb KOV ise.

Teine vähesel määral ebasoovitava mõju avaldumise riskikoht on avaliku võimuvolituste ülesannete mõiste ebamäärasus. Ülesanded, mis hõlmavad endas avaliku võimuvolituste teostamist, ei ole selgelt piiritletud.

Haldusorgan peab määratlemata õiguspõhiste sisustama lähtudes konkreetsest olukorrast. Ühelt poolt saab mõiste indikatiivsel määratlemisel tugineda ATSile, mille kohaselt tuleks välistada, KOV volikogu, valitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste ja nende ettevalmistamisega seotud ülesanne. Teisalt saab riski maandada läbi üle antava ülesande olemuse läbimõtlemlise. Kui ülesanne on suunatud otseselt isikute õiguste või kohustuste reguleerimisele ja eeldatav mõju isiku põhiõigustele ei ole väheintensiivne, on tegemist tõenäoliselt avaliku võimu volitusega ülesandega, mis eeldab valdkonnaseaduses selge volitusnormi olemasolu KOV liidule andmiseks. Nimetatud analüüs ülesande olemuse ja üleantavuse kohta tuleks esitada juba otsuses, mille volikogu teeb ülesande KOV liidule üleandmise osas. Nimetatud otsus allub VVS § 75³ sätestatud KOV haldusaktide haldusjärelevalvele.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Vähesel määral võib muudatus mõjutada isikute grupe (füüsilistest või juriidilistest isikutest taotlejad või projekti partnerid), kelle tarbeks ülesannet täidetakse või kelle taotlust menetletakse juhul, kui liidule on antud täitmiseks toetusprogrammi rakendamise haldusülesanne ehk liit on rakendusüksuse rollis. Mõju kokkuvõttes oluline ei ole, kuigi esineda võib ebasoovitavaid mõjusid, mida saab vältida.

Kavandataw muudatus X: Eelnõu § 2 ehk HKTSi muutmine haldusülesande täitmise erisuste lisamiseks

Eelnõu lisab erandid HKTSi § 13 lõike 1 reeglist, mille kohaselt isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhindutakse riigihangete seaduses teenuste hankeslepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast. Eelnõu järgi ei pea lõikes 1 sätestatud korda järgima KOVile, omavalitsusüksuste liidule või KOKS § 6¹ lõigete 2 ja 3 alusel moodustatud maakondlikule koostööorganile riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu puhul.

Mõjutatud sihtrühm: Kehtiv seadus ei võimalda olukorras, kui KOV soovib anda ülesande täitmiseks maakondlikule arendusorganisatsioonile (mis on asutatud sihtasutuse vormis), ülesannet volitada ilma teenuste riigihanget korraldamata, samas kui mittetulundusühingu vormis omavalitsusliidule kehtib vastav erisus. KOV-KOV suhetes on ebaselge HKTS ja riigihangete seaduse vahekord, ehk riigihangete seaduses nimetatud erand on HKTSis nimetamata.

Muudatuse mõju: muudatusel puudub oluline mõju, sealhulgas ebasoovitav mõju. Hoolimata maakondliku arendusorganisatsiooni eraõiguslikust tegevusvormist, on tegemist KOV endi poolt kindlal otstarbel ja ülesannete täitmiseks asutatud koostööorganisatsiooniga, mille eesmärk ei ole eraturuga konkureerimine. Kuna mitmes maakonnas toimub KOV koostöö KOV liidu asemel läbi maakondlike arenduskeskuste ja ülesanne on seadusest tulenev, siis on otstarbekas välistada need sihtasutused teenuste riigihanke korraldamise nõudest. Sama kehtib ka KOV-KOV suhetes. Juhul, kui KOV soovib siiski anda üle tsiviilõigusliku iseloomuga töö või tellida teenust, mida pakub ka eraturg ja mis ei seonu otseselt seadusest tulenevate KOV ülesannetega, tuleb siiski juhinduda riigihangete seadusest ja vajadusel viia läbi hankemenetlus. Praktikas teadaolevaid näiteid, kus oleks probleeme hangete nõuete rikkumisega, ei ole tuvastatud, kuivõrd KOVid on hankemenetluse reeglitest ja MTÜ ning sihtasutuste erisusest olnud teadlikud. Ka ei ole KOV koostööorganitelt tellitud turuga konkureerivaid tsiviilõiguslike teenuseid. Küll aga on probleemina välja toodud, et KOV mittetulundusühingu vormis tegutsevale KOV koostööorganisatsioonile kehtiv HKTS § 13 lg 1¹ p 1¹ erisus laieneb, samas sihtasutusele ei laiene. Kuna mõlemas vormis tegutsemine on KOV puhul seadusega lubatud, pole selline vormipõhine eristamine põhjendatud.

Ebasoovitavate mõjude risk: Märkimisväärseid ebasoovitavaid mõjusid muudatusega ei kaasne, kuna peamiselt on tegemist normi lünga likvideerimisega või täpsustamisega. Nt KOV-KOV puhuse erandi sätestab juba kehtiv riigihangete seadus, mille § 11 lg 1 p 18 järgi ei ole hankija kohustatud rakendama riigihangete seaduse korda, kui tellitakse teenust avaliku sektori hankijalt või avaliku sektori hankijate ühenduselt, kellele on Euroopa Liidu toimimise lepingu nõuetega kooskõlas oleva õigusakti alusel antud ainuõigus selle teenuse osutamiseks vastaval territooriumil. Vastav viide lisatakse ka HKTSi. Ka täpsustus KOV asutatud ja kontrollitavate sihtasutuse puhul ebasoovitavaid mõjusid kaasa ei too, sest parandab õiguslõnga seadusandluses. Väike ebasoovitav mõju võib kaasneda ainult juhul, kui KOV ei tunne riigihanke menetlust ja annab töö eraõiguslikule isikule, mis ei mahu HKTSi või riigihangete seaduse erandi alla. Seda riski on harva praktikas esinenud, kuid tegemist ei ole käesoleva muudatusega seotud või sellest tingitud riskiga.

Kavandataw muudatus XI: KOFSi KOVide netovõlakoormust puudutav muudatus

Mõju KOVide korraldusele: KOVide keskmine netovõlakoormus oli 2022. a lõpu seisuga 31% põhitegevuse tuludest ehk ca kaks korda madalam KOFsis sätestatud 60% piirist. KOVide võimekus on teha investeeringuid aastas ligi 500 mln eest, millest seni on 1/3 kaetud toetuste arvelt ning ülejäänud omavahenditest. COVID-19 haigust põhjustavast koroonaviirusest tingitud olukorras ja sellele järgneval perioodil nähti netovõlakoormuse osas KOFsis ette erireegel, mis võimaldas KOVidel ajutiselt netovõlakoormust tõsta üle 60% põhitegevuse tuludest. Reegli täpsustamisega, kus astmeliselt vähendatakse lubatava netovõlakoormuse ülempiiri, välditakse võimalust, et osad KOVid kasutaksid seaduse sõnastust, suurendamaks nt netovõlakoormust 2025. a uusi laene võttes 75%-ni põhitegevuse tuludest. Seega muudatus mõjub positiivselt valitsussektori eelarvepositsioonile.

Mõju olulisus: Sihtrühma suurus on väike, sest 2021. a lõpu seisuga on erandit kasutamas 6 KOVi. Samas muudatuse mõju avaldub alates 2025. a ning ei ole võimalik tuvastada, kas hetkel on mõni KOV plaaninud nt 2025. a suurendada netovõlakoormust 75%-ni. Sellise KOVi plaane mõjutaks seaduse muudatus. KOVi ja KOV arvestusüksust käsitletakse antud mõju analüüsimisel koos, sest KOV vastutab oma sõltuvate üksuste majandustegevuse eest, osaledes nõukogu töös.

Mõju ulatus on väike, sest suurem osa KOVe ei ole teinud eelarve plaane 2025. a kohta. Reegli sõnastuse muudatus omab seega väikest mõju.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest netovõlakoormuse ülempiiri reegli täpsustamine ei tohiks hakata pärssima investeeringute tegemist 2025. a ja järgnevatel aastatel. 2023. a võib eeldada KOVide põhitegevuse kulude kiiremat kasvu põhitegevuse tulude kasvuga võrreldes, mis väljendub väiksemates põhitegevuse tulemites. Väiksem põhitegevustulem tähendab, et nt maksutulu saab investeeringuteks vähem kasutada ning laenude osatähtsus investeeringute katteallikana suureneb. Samas prognooside kohaselt taastub majandusolukord ning 2025. a võib eeldada KOVide põhitegevuse tulemeid 2021. a tasemel. KOVid ei ole arvestanud kehtiva sõnastuse pakutud võimalusega, et 2025. a võib netovõlakoormust suurendada 75%-ni.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVid ei ole 2025. a investeeringute katteallikaid praeguseks määranud.

Mõju regionaalarengule

KOVide netovõlakoormuse ülempiiri reeglil ei ole mõju regionaalarengule. KOVide keskmisel tasemel finantsolukord on üle Eesti sarnane¹⁷⁸ ning ei ole regioone, kus KOVidel on laenuvõtmise vajadus objektiivselt suurem kui mujal.

Mõju majandusele

Laenu võetakse investeeringuteks, mis omakorda panustab majanduskasvu. KOVide tänane keskmisel tasemel finantsseis koos suurte intressikuludega ei survesta laenude võtmist ning KOVide investeerimisvõimet ei piira liigselt netovõlakoormuse piirmäära reegli täpsustus. Selline trend peaks lähiaastatel jätkuma ning reegli täpsustus investeeringute mahte ei vähenda ning majandusele mõju ei avalda.

Muud mõjud

KOVide netovõlakoormuse ülempiiril ei ole puutumust muude mõjudega ning neid ei ole eelnõu seletuskirjas analüüsitud.

¹⁷⁸ Samas.

Muudes mõjuvaldkondades eelnõuga kavandatavad muudatused otsest mõju ei avalda.

Kavandatav muudatus XII: isikuandmete töötlemise nõuded (uus KOKS § 31²)

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõigi KOVide (79) ametiasutused, hallatavad asutused ja nende ametnikud ja töötajad, kes viivad läbi analüüse ja küsitlusi kohaliku poliitika kujundamiseks, sh koostavad arengudokumente ja õigusaktide eelnõusid.

Muudatusega kaasnevad mõjud: mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele (muudatus ei mõjuta otseselt avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid).

Seadusemuudatusega lisatakse valla või linna ametiasutuse ja ametiasutuse hallatava asutuse õigus teha analüüse ja küsitlusi andmepõhise kohaliku poliitika kujundamise, sealhulgas arengudokumentide ja õigusaktide koostamise ja nende mõju hindamise, teenuste arendamise ja innovatsiooni edendamise eesmärgil. Analüüsides ja küsitluste koostamiseks antakse valla või linna ametiasutusele ja ametiasutuse hallatavale asutusele õigus teha päringuid teise vastutava või volitatud töötleja andmekogusse ning töödelda saadud andmeid, sealhulgas isikuandmeid.

Mõju ulatus: sihtrühmaks on kõik KOVide elanikud, kelle kohta analüüse ja küsitlusi koostatakse ehk kelle isikuandmeid töödeldakse. Mõju ulatus on keskmine, kuna tegemist ei ole igapäevaselt täidetava ülesandega, vaid vajaduspõhiselt läbi viidavate analüüsides ja küsitlustega.

Mõju sagedus: muudatusel on vähene mõju asutuse töökorraldusele, kuna mõju avaldub ebaregulaarselt. Muudatus mõjub positiivselt KOV põhiülesannete täitmise võimekusele, kuna muudatusega saab KOV vajadusel läbi viia valla või linnaelanike või muude valla või linna territooriumil tegutsevate isikute küsitlusi ja teha analüüse, milles selgitatakse välja elanike ja/või huvirühmade seisukohad ja vajadused kohaliku elu küsimustes poliitika kujundamiseks, näiteks liikuvusteenuste korraldamiseks.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid riske. Eelistatult tuleks isikuandmeid töödelda andmesubjekti nõusolekuta pseudonüümituna ja täita teisi IKÜMi nõudeid, mis aitavad tagada isikuandmete kaitse.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: muudatuse kavandatav mõju on positiivne ja oluline, kuna see aitab kaasa informeeritumale kohaliku elu korraldamisele ja KOV tegevuse õiguspärasuse tagamisele.

Kavandatav muudatus XIII: riiklik järelevalve volikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle (uus KOKS § 65¹).

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõigi KOVide (79) ametnikud, sh korrakaitseametnikud, kes kontrollivad/viivad läbi riiklikku järelevalvet KOKS § 22 lõike 1 punktides 36¹ (kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine) ja 36² (lemmikloomade pidamise eeskirja kehtestamine) sätestatud eeskirjade ja punktis 36⁷ (avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuete ja korra kehtestamine) sätestatud nõuete ja korra täitmise üle.

Muudatusega kaasnevad mõjud: mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele.

Seadusemuudatusega lisatakse selgesõnaliselt KOVi õigus teha riiklikku järelevalvet kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade, lemmikloomade pidamise eeskirja ja avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuete ja korra üle. Kehtivas seaduses on küll sätestatud KOV volikogu õigus kehtestada nimetatud eeskirjad, kuid ei ole täpsustatud, kuidas toimub nende täitmise kontroll. KOKS § 66² ja 66³ sätestatakse nimetatud eeskirjade ja koormise täitmata jätmise eest, kui sellega on põhjustatud oht inimese elule või tervisele või looduskeskkonnale või on põhjustatud rahaline kahju, karistuse kohaldamise alused, kuid ei reguleerita, milliseid korrakaitse meetmeid saab KOV negatiivse tagajärje ära hoidmiseks ette võtta. Eelnõuga sätestatakse, milliseid KorSist tulenevaid korrakaitse erimeetmeid KOVil on õigus riiklikus järelevalves kohaldada ja õigusselguse huvides, milliseid korrakaitse üldmeetmeid saab rakendada. Tegemist ei ole kõigis KOVides n-ö igapäevaselt täidetava ülesandega, mistõttu on vajalik täpsustada võimalikke kasutatavaid meetmeid tervikuna.

Mõju ulatus: sihtrühmaks on kõik KOVide elanikud, kes peavad KOV volikogude kehtestatud eeskirju ja kordasid täitma ning isikud, kelle elule, tervisele ja varale avaldub eeskirjade ja KOV ettekirjutuste täitmata jätmisel oht. Mõju ulatus on keskmine, kuna tegemist ei ole igapäevaselt avalduvate riskidega. Regulatsiooni rakendamine aitab KOVil oma ettekirjutustega senisest tõhusamalt sekkuda ennetavalt olukordadesse, kus nt KOV territooriumil elavale elanikule kuuluv koer on agressiivne ja võib lahti pääsemisel põhjustada tervise vigastusi teistele elanikele ja lemmikloomadele.

Mõju sagedus: muudatusel on vähene mõju asutuse töökorraldusele, kuna mõju avaldub ebaregulaarselt ja puudutab vaid järelevalvega seotud ametnikke. Muudatus mõjub positiivselt KOV põhiülesannete täitmise võimekusele, kuna seob kehtiva seadusega paremini KOV eeskirjade kontrolli riikliku järelevalve meetmetega.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid riske.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: muudatuse kavandatav mõju on positiivne ja oluline, kuna see aitab kaasa KOV turvalisema elukeskkonna tagamisele. KOV saab tõhusamad hoovad korrakaitsemeetmetega oma eeskirjade täitmise tagamiseks.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega kaasnevad KOV tegevused

KOKS muudatusega lisandub KOVidele selgesõnaline kohustus rakendada volikogu ja valitsuse määrusele HÕNTet, mis nõuab, et määrustel oleksid seletuskirjad, kus põhjendatakse sh algatatud õigusakti või selle muudatusi ja selgitatakse välja õigusakti rakendamisega kaasnevad mõjud. KOVides, kus määrustele ei ole siiani seletuskirju koostatud, kaasneb seeläbi mõningane töökoormuse tõus.

KOVides, kus volikogu ei ole kehtestanud volikogu esimehe, aseesimehe ja valitsuse liikmete tasustamise, soodustuste ja toetuste maksmise korda, tuleks see kehtestada. Siiani on paljudes KOVides paraku toimunud nt toetuste ja preemiate maksmine KOV juhtidele otsustuskorras

volikogu otsusega, ilma, et eelnevalt oleks volikogu oma korraga ette näinud, mis juhtudel neid kohaldada võib.

KOKS § 22 täiendamine normidega, mis võimaldavad ilma volikogu edasivolitusega valitsusel täita seaduses KOVile või abstraktselt tema organile antud täitevvõimu menetlusliku iseloomuga ülesandeid, vähendab KOV sisest bürokraatiat ja vähendab volikogule esitatavate eelnõude (volituste andmised) arvu.

KOKS § 26 volikogu liikme teabe saamise õiguse sätte täpsustused aitavad piiritleda, millist teavet on tal õigus saada (küsimus peab puudutama volikogu liikme tööd). See vähendab ametiasutuste koormust volikogu liikmete küsimustele vastamisel, mis on esitatud pahauskselt (nt poliitilistel eesmärkidel valitsuse töö n-ö kokku jooksutamiseks) ja mis ei puuduta volikogu liikme tööd.

KOKS § 31¹ lõikega 2 tagatakse õigusselgus ja vähendatakse KOVides vaidlusi selle üle, kas seaduses valitsuse pädevusse antud ülesannetena mõeldakse poliitilise kollegiaalorgani ülesandeid või valitsuse kui ametiasutuse ülesandeid. Muudetava sätte järgi täidab valitsus ametiasutusena oma struktuuriüksuste kaudu seadustes ja muudes õigusaktides antud volituste ning pädevuse piires talle ja valitsusele antud täitevvõimu lahendatavaid ülesandeid, välja arvatud valitsuse määruste ja korralduste kehtestamine.

KOKS § 32 muudatuse puhul ehk kohaliku rahvaalgatuse õiguse laiendamise puhul, mil elanikud ei pea algatust enam vormistama KOV organi õigusakti eelnõu vormis, võib KOVile tuua kaasa mõningase töökoormuse tõusu. KOV ametiasutus peab ise, kui ettepannud algatusi toetatakse, esitama volikogu ja valitsuse istungile korrektselt vormistatud eelnõu ja määruste puhul ka seletuskirja. See töökoormuse tõus ei ole aga pidev, vaid sõltub esitatud elanike algatuste mahust.

Kui elanike algatuses soovitakse haldusüksuse piire muuta külade, alevike, alevite või muu territooriumiosa üleandmiseks teise KOV koosseisu, siis tuleb üleantaval territooriumiosal enne küsimuse arutelu volikogus viia läbi elanike arvamuse väljaselgitamine. Kuna vastavaid algatusi ei esitata kuigi sageli, siis ei too see kaasa järsku ja suurt KOVide töökoormuse tõusu, pigem saab prognoosida üksikjuhtumeid.

Kohaliku rahvaküsitluse algatamine elanike poolt, mis vastab eelnõuga KOKSi lisatava § 32¹ nõuetele, toob kaasa KOV töökoormuse kasvu elanike küsitluse läbiviimisel. Arvestades elanike rahvaküsitluse algatamise 10% künnist KOV hääleõiguslikest elanikest, ei hakata ilmselt taolisi algatusi sageli esitama.

Maakonna arengustrateegia tegevuskava iga-aastase kinnitamise volituse andmine maakondlikele koostööorganitele (KOKS § 37⁴ lõige 6¹) võimaldab vähendada volikogu ja selle komisjonide töökoormust tegevuskava kinnitamisel.

Võimalus osaleda volikogu ja valitsuse istungitel elektrooniliselt (KOKS § 40) vähendab volikogu ja valitsuse liikmete töö- ja transpordikuluseid (hüvitisi) istungil osalemiseks.

KOKSis vähendatakse valla või linna põhimääruses kohustuslikuna reguleeritavate küsimuste mahtu, mis tähendab, et vastavad küsimused võib lahendada muude KOV õigusaktidega (strateegiliselt oluliste otsuste tegemine on jätkuvalt jäetud KOKSis volikogu pädevusse). Arvestades, et valla või linna põhimääruse muudatus eeldab volikogu koosseisu häälteenamust

ja paljudes KOVides ka eelnõu vähemalt kahte lugemist volikogus, siis nende küsimuste lahendamine muu õigusaktiga vähendab volikogu töökoormust.

Seaduse rakendamisega kaasnevad kulud

Kui volikogu või valitsuse määrusega kaasnevate mõjude hindamiseks (HÕNTE nõuete kohaldamiseks) on vajalik tellida oluliste muudatuste korral eksperdihinnanguid, analüüse, siis need kulud kaetakse valla- ja linnaeelarvest.

Lisaks kaasnevad KOVidele kulud elanike algatusel rahvaküsitluste läbiviimisega (elanike arvamuse väljaselgitamise kulud), mis kaetakse valla- ja linnaeelarvest. Tegemist on olemuselt omavalitsusliku ülesandega, mis puudutab oma elanike huvidega arvestamist. Arvestades rahvaküsitluse algatamise kõrget 10% lävendit võib eeldada, et sellise algatuse esitamise sagedus on madal. Rahvaküsitluse kulud sõltuvad sellest, kui suurt territooriumi muudatus puudutab – kas küsitlus viiakse läbi terve KOVi territooriumil või mõnel territooriumiosal, samuti sellest, kas küsitlus viiakse läbi elektrooniliselt, küsitluspunktides või muul moel (küsitluse läbiviimise viis on KOVide otsustada, välja arvatud juhul, kui küsimus puudutab haldusterritoriaalse korralduse muutmist või haldusüksuse piiride muutmist, mil elanike küsitluseks tuleb avada küsitluspunktid ja võimalusel ka elektrooniline küsitluskeskkond¹⁷⁹).

Samuti kaetakse KOKS § 32 lõike 1 alusel elanike algatusel territooriumiosa üleandmise taotlemisel (haldusüksuse piiride muutmine) läbiviidava kohustusliku elanike arvamuse väljaselgitamise kulud valla ja linna eelarvest, kuivõrd tegemist on olemusliku KOV ülesande täitmise kuluga, mitte riigi poolt KOVile pandud uue ülesandega. Näiteks peab KOV ka kehtiva ETHS § 8¹ lõike 6 punkti 5 alusel oma eelarvest katma volikogude algatusel toimuva KOV haldusüksuse piiride muutmise käigus läbiviidava elanike arvamuse väljaselgitamise kulud.

Sisekontrollisüsteemi toimivuse hindamisega vähemalt kord iga nelja aasta tagant (KOKS § 48¹ uus lõige 2¹) kaasnevad KOVile kulud (siseaudiitori palkamiseks, auditi ostmiseks). Kuna siseauditeerimine ja sisekontrollisüsteemi hindamine on samuti olemuslik KOV ülesanne (KOV hindab oma vara kasutust, õigusaktidest kinnipidamist jm), mis on ka kehtiva seaduse alusel KOVile kohustuslik, siis riigieelarvest selleks täiendavaid vahendeid ei eraldata, vaid kulud tuleb katta valla- ja linnaeelarvest. Kuigi ka kehtiv seadus nõuab KOVilt sisekontrollisüsteemi toimivust, siis ei ole tegemist KOVidele pandava uue ülesandega, sättega üksnes täpsustatakse, millise regulaarsusega KOVid ülesannet tingimata täitma peavad. Nimetatud sättega ei nõuta, et ühekorraga tuleks viia läbi või tellida tervet sisekontrollisüsteemi puudutav audit, mille kulud võivad olla u 30 000–50 000 eurot, vaid kontrolli tulemusena võib koostada ka teemapõhiseid auditeid, mille kulud on eelduslikult suurusjärgu võrra väiksemad.

Seaduse rakendamisega seotud riigi tegevused ja kulud

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kavandab seaduse rakendamiseks korraldada KOVidele teabepäevi, mille kulud kaetakse ministeeriumi eelarvest. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium nõustab KOVe ka igakülgset seaduse rakendamisel. Korduma kippuvad küsimused koondatakse nõustamispraktika ülevaadetesse ja juhenditesse.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrus nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasnava elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121032017016>.

¹⁸⁰ <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#kohalike-omavalitsus--2>.

Valdkonnaministeeriumid saavad oma vastutusvaldkonnas olevate KOV ülesannete täitmise osas (miinimumnõuded, täitmise ulatus ja sisu, nõustamine) koostada samuti vastavaid juhendeid.

8. Rakendusaktid

Käesoleva seaduse rakendamiseks tuleb muuta justiitsministri 22. oktoobri 2012. a määrust nr 52 „Kohaliku omavalitsuse üksuse aktide Riigi Teatajas avaldamiseks esitamise kord“, milles on KOV aktide avaldamise korras viidatud kehtetuks tunnistatavale KOKS §-le 23.¹⁸¹

Eelnõuga on püütud säilitada KOKSi volitus- ja pädevusnormide asukohta, mille alusel on KOVid kehtestanud ja kinnitanud valla ja linna õigusakte. Valla ja linna õigusaktides võib olla vajadus muuta viiteid KOKSile ehk viia oma aktid kooskõlla KOKSist tulenevate muudatustega. Siiski ei lisata KOKSi eraldi rakendussätet, millega määrataks KOVidele tähtaeg oma aktide muudatustega kooskõlla viimiseks. Kavandatud on jätta seaduse jõustumise ja vastuvõtmise vahele piisav aeg, et KOVid saaksid oma aktides võimalusel vajalikud muudatused teha. Eelnõu muudatuste puhul on arvestatud ka nõudega, et õigusaktide andmise volitusnormide asukohad seaduses ei muutuks, mis aitab omakorda vähendada KOVide töökoormust (päris uute õigusaktide terviktekstide kehtestamise asemel on võimalik kehtivates aktides teha muudatused).

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2025. aasta 1. jaanuaril ning osaliselt järgmiste KOV volikogu korraliste valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval (2025. aasta sügis) ja 2027. aasta 1. jaanuaril (valla- ja linnasekretäri haridusnõude muudatus). Seaduse jõustumise võimalik aeg 2025. aasta 1. jaanuaril on välja pakutud arvestades üldist seaduseelnõude menetlemise aega Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõuga seotud varasem¹⁸² kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu menetlus on leitav eelnõude infosüsteemis EIS¹⁸³ ja Riigikogu veebilehelt¹⁸⁴ (eelnõu 626 SE).

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium,

¹⁸¹ Määruse § 5 lõike 1 punkt 1 on sõnastatud „(1) Kohaliku omavalitsuse üksuse määruse jõustumisaja kavandamisel peab arvestama: 1) haldusmenetluse seaduse § 93 lõikes 2 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 23 lõikes 1 sätestatud määruse jõustumise tingimust, mille kohaselt määrus jõustub kolmandal päeval pärast avaldamist, kui määruses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva;“. Viide KOKS § 23 lõikele 1 tuleb asendada viitega KOKS § 7 lõikele 6. <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122013009>.

¹⁸² Vabariigi Valitsus algatas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis oli arutusel Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a istungil. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 626 SE läbis Riigikogus I lugemise 14.09.2022, kuid langes seoses koosseisu lõppemisega menetlusest välja.

¹⁸³ <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/16d24d63-01fa-4cce-aa19-e3ca44fbfce5>.

¹⁸⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (626 SE) menetluskäik: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnouid/eelnou/11f0597d-860d-47d0-a759-1239bffb207/kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-ja-sellega-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus>

Kliimaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastasid eelnõu märkustega, Rahandusministeerium märkusteta ning Välisministeerium vaikimisi. Eelnõu kooskõlastuskäik on jälgitav järgmiselt lingilt: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>.

Kooskõlastusringil eelnõu kohta esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamine on kajastatud seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelis.

Eelnõu on esitatud vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 täiendavaks kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile.

Algatab Vabariigi Valitsus

(allkirjastatud digitaalselt)