



SISEMINISTEERIUM

Hr Jaak Aab
Rahandusministeerium

Teie: 26.06.2020 nr RAM/20-0823/-1K

Meie: 20.10.2020 nr 1-7/197-4

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja
teiste seaduste muutmise seaduseelnõu
väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine
märkustega

Esitasite kooskõlastamiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Siseministeerium kooskõlastab VTK vaid järgnevate märkustega arvestamisel v.a punktis 1 märgitud riikliku järelevalve küsimus, milles me VTK-le kooskõlastust ei anna ja palume VTKst see osa välja võtta.

1. VTK järgi on kavatsus vähendada kohalike omavalitsuste (KOV) rolli riiklikus järelevalves (VTK lk 19 ja 26-27). Oleme sellisele muudatusele vastu, sest näiteks avalikus kohas käitumise üldnõuete üle järelevalve teostamise pädevuse kaotamine KOVidel tähendaks kindlasti negatiivset mõju kogukonna avalikule korrale ja turvalisusele ning muudab selle tegevuse ühiskonnale kallimaks. Juhime tähelepanu, et säärane ettepanek kaotada KOVi pädevus riiklikuks järelevalveks avalikus kohas käitumise üldnõuete jt siseturvalisuse alade üle ei ole kooskõlas siseturvalisuse arengukavaga (nii perioodi 2015-2020, kui ka ettevalmistatava perioodi 2021-2030 kavaga) eesmärkidega ega valitsuse tegevusprogrammiga, mille kohaselt kohalikul omavalitsusel on oluline roll kohalikul tasandil turvalise elukeskkonna kujundamisel. Siseministeerium ei toeta seega sellist muudatust. Lisaks ei piirduks sellise muudatuse mõju pelgalt KOVide ja riigiasutuste töökorralduse, tulude ja kuludega, vaid omaks mõju ka elanike turvatundele ja turvalisuse tasemele (mõju riigi julgeolekule). Palume VTK selles osas korrigeerida.
2. VTK põhjal on väga raske hinnata, milline täpselt loodav eelnõu olema saab, kuna mitmeid probleeme käsitletakse väga üldiselt. Kuna see VTK on pigem suuniste andmiseks, siis lõpliku hinnangu sellele, kas me oleme pakutud lahendustega nõus, saame me anda siis, kui me näeme vähemalt eelnõu kavandit, kust on näha, milliseid sätteid soovitakse muuta ning milline on muudatuste täpne sisu ja ulatus.
3. Tõdete, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) terviklikku üle vaatamist ei ole varasemalt toimunud (VTK lk 1). Samas ei hõlma käesolev VTK KOKS nende sätete analüüsi, mis puudutavad KOVide ülesandeid täpsemalt. Lähtudes siseturvalisuse arengukavast ning koostamisel olevast rahvastiku ja sidusa ühiskonna arengukavast on turvalise elukeskkonna kujundamisel ning kodanikuühiskonnaga aktiivsel koostööl oluline kogukonnakeskne lähenemine ja erinevate osapoolte koostöö ning KOV-i roll selles. Oleme varasemalt kirjalikus pöördumises (04.07.2019 nr 2-1/527-1) avaldanud soovi KOV korralduse arendamise arutelus kindlasti käsitleda ka KOV üksuse tuumikülesandeid ja nende seotust erinevate keskvalitsuse poliitikavaldkondadega. Leiame, et KOKSis tuleb edaspidi sätestada ka KOV ülesandena tervist, turvalisust ja

heaolu toetava elukeskkonna kujundamine ja ennetustegevuse korraldamine kohalikul tasandil. Tõhusa ennetuse mõju kandub üle ka täiskasvanuikka, suurendades inimese heaolu, parandades toimetulekut ja mõjutades tervisekäitumist elu jooksul. Palume selles osas VTKd täiendada.

4. Kindlasti peab seaduste muutmise eelnõu koostamisel järgima, et dereguleerimise käigus ei jäetaks seadusest välja sätteid, mis on vajalikud ning mille kaotamisega tekiksid omakorda probleemid. Samuti leiame, et KOVide sisepädevuse küsimustes tuleks reguleerimise ja dereguleerimise telge vaadelda laiemalt kui pelgalt kohaliku omavalitsuse kui asutuse enesemääratlust. Selles on oluline ka kohalike elanike ja erinevate huvirühmade sh volikogus esindatud rühmade nii õiguslikud kui ka reaalsed tingimused osaleda. Siseturvalisuse ja kodanikuühiskonna vaatest on oluline kogukonnakeskne lähenemine, selle põhimõtete juurutamine. Kogukondade määratlemine, võimestamine ja võrgustamine kohalikul tasandil. VTK-s tõdetakse, et mitmed küsimused on poliitilise kultuuri probleemid (VTK lk 2), ent samas on võibolla just tänane regulatsioon aidanud meil siia jõuda olnud suunanäitaja. Uue suuna näitamiseks tuleb leida taas mõistlik tasakaal regulatsiooni ja selle alusel kujuneva kultuuri vahel. Dereguleerimisest ajendatud kohalike poliitiliste võitluste süvenemine võib vähendada inimeste turvatunnet ja usku oma riiki ja KOVidesse kahandades avaliku võimu institutsioonide usaldusväärsust. Leiame, et konkreetsed dereguleerimise küsimused (nt volikogu komisjonide moodustamine ja korraldus) vajavad lähemat analüüsimist ja vajadusel riskide maandamise meetmeid. Palume VTK selles osas täiendada pärast vastavate analüüside valmimist.
5. Toetame KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamist. Näeme KOV üksusi oluliste toimijatena turvalise elukeskkonna kujundamisel sh nii igapäevases ennetustöös kui ka kriiside reguleerimises – need on ka kehtiva siseturvalisuse arengukava sihid. Peame vajalikuks nende momentide selgemini sätestamist KOKSis, samuti analüüsimist VTK tasemel. Arvestades, et korrakaitseadus (KorS) on valdkonna üldseaduseks, siis peame õigeks KOV korrakaitseliste ülesannete teenistus- ja töökorralduslikke küsimusi reguleerida ka edaspidi KOKSis (kui eriseaduses KorSis suhtes).
6. Kriisireguleerimise roll on KOV üksustele ettenähtud ka praegu kehtivas hädaolukorra seaduses, kuid vastav ülesanne vajab selgemalt esiletõstmist ka KOV üksuste põhiliste ülesannete hulgas. Teeme ettepaneku täiendada KOKS §-i 6 ning lisada, et KOV üksuse ülesanne on kriisireguleerimine oma territooriumil kooskõlas hädaolukorra seadusega. Ettepaneku eesmärk on parema õigusselguse loomine. Teeme ettepaneku edasise revisjoni käigus analüüsida, kas KOV üksusel on piisavalt õigusi ja võimalusi, reageerimaks kriisidele kiiresti muutuvas olukorras (nt otsuste tegemise paindlikkus KOV-s jms) ning kas õiguslikud lahendused toetavad kriisireguleerimis- ja riigikaitseülesannete optimaalset täitmist (sh eelarve kasutamine, ülesannete täitmise detsentraliseerimine/volitamine, elektroonilised lahendused, võimalused korraldada tavapäraselt erinevalt kohaliku elu korraldust).
7. Õigusloome mahu vähendamise üks võimalus on pakutud kasside ja koerte pidamise eeskirja kõrval ka vabastada KOVid kohustusest kehtestada avalike ürituste nõudeid ning koondada need edaspidi üheks vastava valdkonna eest vastutava ministri määruseks. Samas ei tohiks see tähendada, et KOVide roll teostavad vastavat järelevalvet väheneks või kaoks.
8. VTKs on toodud, et kavas on ajakohastada KOV aluspõhimõtted ja väärtused, mida omavalitsus peab tagama; kuidas on reguleeritud omavalitsuse põhiülesanded (nt läbi tegevuse, tulemuse või läbi kohustuse mingit asutust pidada); kuidas on piiritletud seaduses riiklikud ja omavalitsuslikud ülesanded; kuidas täiendada regulatsioone KOV koostöö tugevdamiseks (sh millises ulatuses läbi kohustuslike regulatsioonide, nt kohustuslik kuulumine omavalitsusliitu) ning milliseid täiendavaid seadusandlikke

muudatusi võib olla toetamaks strateegilist eesmärki jätkata riigi ülesannete detsentraliseerimisega kohalikule tasandile. KOVide ülesandeks on keskenduda kohalikule vaatele ja kohalike huvide eest seismisele, kuid tähelepanuta ei saa jätta ka riiklike eesmärkide täitmisel osalemist nt julgeoleku tagamisel osalemist. Julgeoleku tagamisel on väga oluline tugevdada riigi ja KOV omavahelist koostööd ja infovahetust. Julgeoleku- ja turvalisuspoliitika ellu viimisel on oluline roll ka KOVidel ja sellele tuleks suuremat tähelepanu pöörata. Vastasel juhul võib see tekitada palju probleeme ja tuua riigile muuhulgas kaasa ka kulukaid kohtuvaidlusi (nt tuuleparkide kohtuvaidlused). Kuna eesmärk on õigusloome mahtu vähendada ja hoiduda ülereguleerimisest, siis on kaalumise koht, kas eelpool välja toodud koostöö ja infovahetamise vajalikkust peaks seaduses reguleerima. Pigem on oluline probleemi teadvustada ja nõustuda VTKs välja tooduga, et suurem roll peaks edaspidi olema riigi poolt soovitude andmisel KOVidele ja parimate praktikate vahendamine KOVide nõustamistegevuse ja järelevalve raames. Regulaatiivsete võimaluste all on toodud, et sõnastatakse selgemalt, kuidas piiritleda KOV täidetavaid riiklikke ülesandeid olemuselt omavalitsuslikest. Selle raames on võimalik analüüsida, kuidas parandada ja tõhustada riigiasutuste ja KOVide koostööd ja infovahetust.

9. VTKs juhitakse tähelepanu, et revisjon ei puuduta üksnes KOKSi, vaid ka teisi KOV aluskorraldust reguleerivaid seaduseid, mille osas võib eelnõus olla vajadus samuti muudatusteks. VTKs on KOV äriühingute juhtimise peatükis viidatud korruptsiooni probleemidele ja suurema läbipaistvuse tagamise vajadusele. KOVide volikogudes korruptsiooni ennetamiseks vajalikud muudatused on võimalik KOKS muudatuse protsessi kaasata, muutes samaaegselt nii KOKSi kui ka korruptsioonivastast seadust (KVS). Leiame, et KVSis ette nähtud toimingupiirang ei ole piisav huvide konflikti ja korruptsiooniohtlike olukordade ennetamiseks teatud KOVide volikogu liikmetega seotud juhtudel. Samuti ei ole piisav praegusel kujul kehtiv piirang KOKS §-s 17 lõikes 5, mille kohaselt volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang KVSis sätestatu kohaselt. Just nimelt seetõttu, et volikogu liikmetele ei kohaldu KVS § 7 ja § 11 koostoimest lähtuvalt seotud isikust tulenev toimingupiirang olukorras, kus KOV volikogu liige töötab omavalitsuse ametiasutuse hallatava asutuse juhina või kuulub sellise KOV osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena peab teostama järelevalvet. KVS § 11 küll ütleb, et toimingupiirangu kohaldamiseks piisab ühe lõike 1 punktides 1 kuni 3 toodud asjaolu esinemisest, sh et ametiisik on teadlik korruptsiooniohust. Seega võiks volikogu liige end taandada ka nendel juhtudel, kui otsus puudutab temaga ametikohustusest tulenevalt seotud juriidilist isikut ja volikogu liige võiks näha selles potentsiaalset korruptsiooniohtlikku olukorda. Paraku KVS § 7 ja § 11 koostoimes kehtiv sõnastus, mis annab toimingupiirangu erandi ametikohustusest tuleneva seotud juriidilise isikuga seoses ja millele omakorda lisandub KOKS § 17 lõike 5 taandamise nõue, mis osundab üldiselt KVSis sätestatud toimingupiirangule, tekitab õigusselgusetust ja volikogu liikmed ei näe siin taandamise kohustust. Lisaks on toimingupiirangu aluseks olevat võrdlemisi ebamäärase asjaolu ehk teadlikkust korruptsiooniohust KVS § 11 lg 1 p 3 kohaselt iga individuaalse juhtumi korral raske hinnata (nt kriminaalmenetluses) – mille alusel saame öelda, et volikogu liige pidi olema teadlik korruptsiooniohust? Seega teeme ettepaneku KVS § 7 täiendamiseks/muutmiseks selliselt, et KOV volikogu liikmed oleksid kohustatud end taandama nendega seotud KOVi osalusega äriühingute, sihtasutuste, mittetulundusühingute ja KOVi ametiasutuste hallatavate asutustega seotud otsustest.
10. Lisaks võib kaaluda õigusselgusetuse vähendamist seonduvalt toimingupiirangu aluseks oleva võrdlemisi ebamäärase asjaoluga ehk teadlikkusega korruptsiooniohust KVS § 11 lg 1 p 3 kohaselt. Volikogu liikmetele allkirja vastu KOVi

korruptsiooniennetuse käitumisjuhiste tutvustamise kohustuslikuks muutmine võib olla üks abistav meede, et volikogu liikmete teadlikkust korruptsiooniohtlikest olukordadest tõsta (samuti ei saaks volikogu liikmed öelda, et nad ei olnud teatud olukordade korruptsiooniohtlikkusest teadlikud).

11. Samuti toetaks õigusselgusetuse vähendamist istungi ja koosoleku protokollinõuete täiendamine KOKS §-s 51 lõikes 5 selliselt, et volikogu istungitel või koosolekutel osalenute taandamisest oleks kohustus kanda protokollis.
12. VTKs on öeldud, et esitatakse muudatustepanekud KOV sisekontrolli süsteemi paremaks korraldamiseks, milleks ühe õigusliku lahendusena pakutakse regulaarse siseauditi läbiviimise kohustuse seadmist KOVidele ja teise lahendusena kohustusliku sisekontrolli kohustuse seadmist. Nõustume, et kui soovime KOVides korruptsiooni ennetusega tulemusi saavutada, peame astuma sammu soovituslikust lähenemisest kohustusliku suunas – eelistatult just siseauditi kohustuslikkus. Kui siseauditi mingitel põhjustel ei otsustata siiski kohustuslikuks muuta, võiks alternatiivina sisekontrollisüsteemil olla kindlad kohustuslikud elemendid, mitte piirduda soovitusliku sisekontrollisüsteemide korraldamise juhendiga Rahandusministeeriumi poolt KOVidele (KOKS § 48¹ sisu piirneb praegu siseaudiitori tegevusplaani ja aruande esitamise kohustusega, juhul kui KOVis üldse on otsustatud moodustada siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastav ametikoht või loodud vastav struktuuriüksus – kohustus ei ole). Kohustuslikud sisekontrollisüsteemi elemendid tooks KOVid võrreldavale alusele nõuete lõikes, millele peavad vastama kõikide KOVide sisekontrollisüsteemid. Ka Riigikontroll on KOVide auditeerimisel leidnud, et tuvastatud probleemid on suures plaanis sisekontrollisüsteemi probleemid.¹
13. Toetame KOKS §3 KOV põhimõtte „avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel“ ümbersõnastamist selliselt, et see ei tähendaks üksnes majanduslikku soodsust. Selliselt võimaldatakse avalike teenuste osutamisele paremat ligipääsu näiteks vabaühendustele, kes saavad pakuda teenusele lisandväärtust vabatahtlike ja annetuste kaasamise või sotsiaalse innovatsiooni komponentide kasutamisega.
14. Toetame VTK suunda tõhustada elanike kaasamist, kuid juhime tähelepanu, et vanuserühmade kaupa (noored, eakad) kaasamise edendamine ei ole ainuvõimalik lahendus. Soovitame kaaluda kaasamisvormide väljakujundamist või olemasolevates paremat esindatust vanuserühmadest sõltumatult. Leiame, et kogukonna paremaks kaasamiseks kohalike elu küsimustesse on vajalik, et tekiks mitmetasandiline (KOV, kogukonnad, elanikud) koostööplatvorm, kus üheskoos uuritakse välja probleemid ja töötatakse välja lahendused. Sarnane vajadus on kokku lepitud ka „Kodanikuühiskonna programmis 2021–2024“.
15. Leiame, et heaks eeskujuks on Soome kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §22, kus on toodud välja mitmekesised ja mõjutava osalemise ning mõjutamise võimalused ja viisid, eriti teenuste planeerimine ja arendamine koostöös teenuste kasutajatega. Mitmekesiste osalemise ja mõjutamise võimalustega saab katsetada kogukondades uusi osalemisvõimalusi, laiendades neid sobivusel üle Eesti teistesse KOVidesse.
16. Samuti toome välja vajaduse, et KOVides toimuks vabaühenduste riigieelarveline rahastamine läbipaistvalt, võrdsetel alustel ja ligipääsetavalt, tuginedes Siseministeeriumi koostatud „Ühenduste rahastamise juhendmaterjalile“. Probleeme selles küsimuses on kajastatud 2017. a valminud (haldusreformi-eelses) ülevaates, kus juhitakse tähelepanu, et vabaühenduste rahastamise tingimused ja korrad ei ole üldse või on väga raskesti kodulehtedelt leitavad. Samuti on probleeme toetuse saajate kohta info avalikustamisega, teisisõnu, antud toetusi ei avaldata KOVide kodulehtedel.

¹ „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes. Kas auditeeritud omavalitsused ja omavalitsuse ühingud täidavad korruptsioonivastast seadust?“ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 9. juuni 2017

Ajakohane ülevaade valmib 2021. a alguses, kuid võib eeldada, et suures osas ei ole probleemid ega vajadused muutunud.

Siseministeerium on igati valmis osalema vastavate probleemküsimuste ja analüüside arutamisel ning VTK täiendamisel.

Täiendavalt palume üle vaadata revisjoni läbiviimisesse kaasatavate ja kaasatud isikute ring. Kohaliku omavalitsuse korraldus ja toimimine on väga tihedalt põimitud kohalike elanike, iga eestimaalase huvidega. Seetõttu teeme ettepaneku kindlasti aktiivselt ja regulaarselt kaasata koordineerivasse meeskonda Siseministeeriumi nii rahvastiku- kui ka siseministri valitsemisala eksperdid.

Kindlasti peavad olema kaasatud kodanikuühiskonna esindajad. Meie näeme olulist lisandväärtust andmas Eesti Külaliikumine Kodukandil ja teistel kes on aktiivsed partnerid riigile avatud valitsemise partnerluses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Mart Helme
siseminister

(allkirjastatud digitaalselt)

Riina Solman
rahvastikuminister

Eimar Veldre
eimar.veldre@siseministeerium.ee

Gerli Lehe
gerli.lehe@siseministeerium.ee

Helen Ojamaa-Muru
helen.ojamaa-muru@siseministeerium.ee

Kadi Parmas
kadi.parmas@siseministeerium.ee

Marten Lauri
marten.lauri@siseministeerium.ee