



JUSTIITSMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

16.04.2024 *

Meie 24.05.2024

r 1.4-1/497, REM/24-
0006/-2K *
nr 20-1/84

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

Lugupeetud minister

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on edastanud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium jätab kooskõlastamata eelnõu § 1 punktid 21, 78 ja 90 ning ülejäänud osas kooskõlastab eelnõu märkustega.

I. Põhimõttelised märkused

- Eelnõu § 1 punktiga 21** täiendatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 7 lõikega 1¹, mis sätestab: „Volikogu võib määrusega seada põhjendatud juhul väheintensiivseid isikute põhiõiguste ja -vabaduste riiveid, kui neil on legitiimne eesmärk ja riived on proportsionaalsed ning kooskõlas eesmärgiga, mida määrus avalikes huvides taotleb. Need riived tuleb seada kooskõlas asjakohast küsimust reguleerivast seadusest tulenevate nõuetega. Nimetatud määruse võib kehtestada ka ilma seadusest tuleneva täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormita.“

Justiitsministeerium kavandatud muudatust ei kooskõlasta. Riigikohus on oma varasemas praktikas korduvalt rõhutanud põhimõtet, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada ka volikogu määrusega, kuid seda vaid täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel. Volitusnormi puudumise või volituse piiride ületamise tõttu on Riigikohus tunnistanud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks arvukalt kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogu määrusi. Eelnõu seletuskirjas (lk 49) märgitakse, et kui igas KOV kehtestatavas eeskirjas (nt lemmikloomade pidamise, heakorra-, kaevetööde- ja kaubandustegevuse korraldamise eeskiri) ette nähtud väikseimgi kitsendus võib tõenäoliselt riivata mõnda põhiseaduses (edaspidi ka PS) sätestatud põhiõigust (näiteks ettevõtlusvabadust, omandiõigust, vaba eneseteostust), ei ole neid kitsendusi võimalik seaduses ammendava detailsusega ette näha, mida senine kohtupraktika on ette kirjutanud. Viitame siinkohal Riigikohtu üldkogu otsusele 3-3-1-41-06, milles kohus toob välja, et omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. Kohus täpsustab, et see nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega ei oleks kooskõlas, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebaühtlaselt tagatud. Seda tõlgendust saab laiendada lisaks omandiõigusele ka kõigile teistele põhiõigustele. Kuivõrd kavandatud volitusnorm põhiõiguste piiramiseks on väga üldine ega vasta senisele Riigikohtu seisukohale põhiseaduse tõlgendamisel, palume kavandatud muudatus eelnõust välja jätta.

- Eelnõu § 1 punktiga 78** täiendatakse KOKS § 26 lõikega 3, milles nähakse ette, et volikogu liikme teabenõudele või kirjalikule küsimusele vastamisel ei kohaldata avaliku teabe seadust (AvTS) ega märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadust. Justiitsministeerium kavandatud muudatust ei kooskõlasta. Kordame 1. kooskõlastusringil tehtud

märkust¹. Nimelt, Justiitsministeerium toetab volikogu liikme teabe saamise õiguste tugevdamist, kuid ei poolda nõ poolikut lahendust ehk otsust lahendada tulevikus eelnõust eraldiseisva seaduse muutmise eelnõu raames küsimus, kas ja kuhu on võimalik volikogu liikmel pöörduda teabe saamise õiguse rikkumise korral. Samuti, kui volikogu liikmele nähakse ette teatud osas juurdepääsupiiranguga teabe kättesaadavaks tegemine, tuleb kaaluda ka temale saladuse hoidmise kohustuse sätestamist. Oleme analüüsimas AvTS-i ja selle raames käsitleme ka volikogu liikme teabe saamise õigust terviklikult (sh kaebeõigust). Analüüsi valmimise järel oleme valmis teiega koostöös välja töötama korrektse lahenduse.

3. **Eelnõu § 1 punktiga 90** täiendatakse KOKS-i 3². peatükiga, milles kavandatud § 31² reguleerib isikuandmete töötlemist. Justiitsministeerium kavandatud muudatust ei kooskõlasta ning palub kavandatud KOKS § 31² eelnõust välja jätta. KOKS-is tuleb esmalt reguleerida, kuidas toimub isikuandmete töötlemine KOV-ile pandud ülesannete täitmisel, kes, milliseid andmeid ja millisel eesmärgil võib töödelda ning alles siis reguleerida andmetöötlus ka analüüside jaoks.

Analüüside osas märgime, et sellisel kujul volitus isikuandmete töötlemisele poliitika kujundamise analüüsideks on liiga üldine. Liiga lai volitusnorm isikuandmete töötlemiseks ei ole kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikli 6 (eeskätt lõikes 3) toodud seaduslikkuse põhimõtte ega põhiseadusega. Selgitame, et igasugune isikuandmete töötlemine riivab PS §-is 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja.

Juhul kui KOV-idel on pidevalt samasisulisi uuringuid teostada, siis tuleb need kaardistada ning piisava täpsusega (nt valdkonniti) ka seaduses välja tuua, milliseid uuringuid, millisel eesmärgil ning milliseid isikuandmeid nende uuringute läbiviimiseks ja kui kaua töödeldakse. Teeme Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ettepaneku koos KOV-idega kaardistada ja määratleda selgemad tingimused uuringute teostamiseks, samuti ka üldised isikuandmete töötlemise alused. Justiitsministeerium on seejärel valmis kaasa mõtlema, kuidas vajalikke sätteid korrektselt sõnastada.

Kavandatud lõigete 2 ja 3 osas märgime, et vaja on sisulist analüüsi, millisel kujul võiks KOV-idel olla õigus analüüsi teha, millised kaitsemeetmed ja tagatised peaksid olema näiteks võrreldes isikuandmete kaitse seaduse §-ga 6, kus täidesaatva riigivõimu analüüside puhul on vajalik Andmekaitse Inspeksiooni hinnang.

Kavandatud lõikes 4 toodud andmesubjekti õiguste piirangut võimaldava sätte kohta märgime, et sellise piirangu seadmine ei ole kooskõlas IKÜM-iga. Andmesubjekti õiguseid võib piirata üksnes IKÜM artiklis 23 sätestatud juhtudel, eelkõige, kui on vajalik tagada riigi julgeolek, riigikaitse, avalik julgeolek, andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse. Eelnõus toodud andmesubjekti õiguste piiramise eesmärgid – andmepõhise kohaliku poliitika kujundamine, sealhulgas arengudokumentide ja õigusaktide koostamine ning nende mõju hindamine, teenuste arendamise ja innovatsiooni edendamiseks – IKÜM artikliga 23 kooskõlas ei ole.

Lisaks selgitame, et IKÜM art 21 lõige 6 sätestab, et kui isikuandmeid töödeldakse teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil vastavalt artikli 89 lõikele 1, on andmesubjektil oma konkreetsest olukorrast lähtudes õigus esitada vastuväiteid teda puudutavate isikuandmete töötlemise suhtes, välja arvatud juhul, kui töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. Viidatud sättes, mis on otsekohalduv, juba on piirang, millal isikul ei ole õigus vastuväiteid esitada, seega nimetatud piirangu seadmine KOKS-is ei ole põhjendatud ning on ülemäärane.

¹ Kättesaadav eelnõude infosüsteemis <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b?activity=1>

II. Sisulised märkused

4. **Eelnõu § 1 punktiga 225** täiendatakse KOKS-i §-dega 63¹–63⁷, mis reguleerivad omavalitsusüksuste liitudega seonduvat. Kordame 1. kooskõlastusringil tehtud märkust, milles viitasime mittetulundusühingute seaduse (MTÜS) § 22 lõikele 4, mis näeb ette olulise põhimõtte mittetulundusühingu (MTÜ) üldkoosolekul, nimelt igal liikmel on üks hää. Eelnõu § 63⁶ lõiked 2 ja 5 ei võta aga MTÜS § 22 lõikes 4 sätestatud põhimõtet arvesse. Põhikirjas võimaldatakse ette näha mõnele MTÜ liikmele enam kui üks hää. MTÜS-is sätestatud põhimõte "üks liige – üks hää" tähendab, et kui MTÜ-s on 12 liiget, siis on igal liikmel üks hää. Ei saa olla nii, et ühel liikmel on näiteks 100 häält. Sealjuures kui liige määrab endale näiteks 15 esindajat, saavad esindajad ikkagi ühiselt anda vaid ühe hääle, otsustades omavahel, mismoodi see hää antakse. See tagab, et kõigil MTÜ liikmetel on võrdsed võimalused mõjutada MTÜ otsuseid. Oleme aastate jooksul² juhtinud tähelepanu sellele, et kui riik kasutab eraõigusliku juriidilise isiku regulatsiooni/vorme tegutsemiseks, siis seda isikut reguleerivad põhimõtted tulenevad ikkagi eraõiguslikust normistikust. Seda, kuidas riik oma sisesuhet reguleerib, eraõigus ei mõjuta ega saagi seda teha (nt ka mitme esindaja määramine; isikud, kes määrata võivad jne). Kui võimaldada hetkel KOV osalusega MTÜ-des omistada mõnele liikmele enam kui üks hää, tähendaks see seda, et riigi ja KOV osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud sellist lahendust kasutada ei saa (MTÜS ei luba). Ei saa põhimõtteliselt nõustuda sellega, et riik üksnes seetõttu, et riik ise või antud juhul KOV osaleb eraõiguslikus juriidilises isikus, näeb ette eraõiguslikest normidest põhimõtteliselt erinevaid norme, mis moonutab omakorda tegelikult ka eraõiguslike juriidiliste isikute regulatsiooni. Mõõname, et ühinguõiguse revisjoni analüüs-kontseptsioonis³ oli välja pakutud, et MTÜ liikmete võrdsest hääleõigusest võiks saada põhikirjaga ka kõrvale kalduda. Samas on ühinguõiguse eksperdid välja toonud, et sellisel juhul peaks seadusandja panema paika, kui palju hääli ühel liikmel võiks maksimaalselt olla või piirata mitmehäälsust teatud kesksete otsuste puhul.

Seega leiame, et nii põhimõtteline muudatus vajaks kõigepealt üldist arutelu ja kokkulepet MTÜS-i raames, mitte esmajärjekorras eriseaduses, s.o KOKS-is erisuse loomist. Kui siiski jätkuvalt soovitakse kõrvale kalduda MTÜS-i kehtivast regulatsioonist, palume eelnõu koostajatel mõelda ka liikmetele, kes jäävad seeläbi vähem kaitstuks, ning seetõttu, nagu eespool mainitud, piirata nagu ühinguõiguse revisjonis välja pakutud ühehäälsust teatud kesksete otsuste puhul või häälte maksimaalse arvu kehtestamise kaudu.

5. **Eelnõu § 1 punktiga 228** täiendatakse KOKS 11. peatükki §-ga 65¹, mis reguleerib riiklikku järelevalvet volikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle. Lõige 2 sätestab: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eeskirja, nõuete ja korra rikkumise korral on omavalitsusüksusel õigus 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.“ Kordame 1. kooskõlastusringil tehtud märkust, milles juhtisime tähelepanu, et lõige 2 ei ole vajalik, kuivõrd KorS 3. peatüki 2. jaos sätestatud üldmeetmete kohaldamise õigus on KOV-idel juba olemas ega vaja eriseaduses eraldi volitust. Ka ei viita säte eelnõus esitatud kujul korrektselt korrakaitse seaduse (KorS) üldmeetmetele ja see võib omakorda suurendada segadust. Seetõttu palume jätkuvalt kavandatud KOKS § 65¹ lõige 2 eelnõust välja jätta. Leiame, et piisab seletuskirjas selgitusest, et lisaks erimeetmetele võib kasutada ka üldmeetmeid, vajadusel ka need nimetada ja nende sisu avada.

III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

² Näiteks üks aastatetagune kiri <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/1a297e60-aa76-48e2-90d2-4d62610e08ad>

³ Kättesaadav veebilehelt <https://www.iust.ee/oigusloome-arendamine/uhinguoiguse-revisjon-loppenud>, lk 155

6. Palume lisaks arvestada käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõjude kohta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
Minister

Lisad:

1. Eelnõu märkused.
2. Seletuskirja märkused

Iivika Sale 51964114 iivika.sale@just.ee
Kaidi Meristo
Kristel Niidas
Kristi Kool
Marget Pae
Joel Kook
Merike Koppel