

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellest tulenevalt teiste 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. *KOV* enesekorraldusõigus on *KOV*i toimimise olulisemaid põhimõtteid ja tagatisi, mis tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest (edaspidi *PS*)¹ ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast (edaspidi *EKOH*)². Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) muudatuste kavandamisel on seetõttu hinnatud, kas *KOV* aluskorralduse regulatsioonide puhul on kohaliku elu küsimuste lahendamiseks jäetud *KOV*idele piisav otsustus- ja valikudiskretsioon.

Eestis on kohalikus valitsemises 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 ka soovi avaldanud senisest rohkem 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 valla- või linnaelanike kaasamist kohalikku valitsemisse.

KOKS võeti Riigikogus vastu 2. juunil 1993. a. *KOKS*i on erinevatel aegadel arvukate seadusemuudatustega küll üksikute küsimuste lahendamiseks muudetud, kuid senini ei ole toimunud seaduse tervikuna ega süsteemset üle vaatamist. Erinevate muudatuste tulemusena on *KOKS*i õiguslik regulatsioon terminoloogiliselt ebaühtlane. Kohati on regulatsioonid ülidetailsed ja ei jäta *KOV*idele kohaliku elu korraldamisel ja *KOV* sisemise töökorralduse otsustamiseks kaalutlusruumi, mis mitmel juhul võib olla ülemäärane *KOV*i enesekorraldusõiguse riive. Teistel juhtudel on *KOKS*i regulatsioon vastupidi nii üldise sõnastusega, et *KOV*idel on sätete eesmärgist arusaamise ja rakendamisega tõsiseid raskusi. Erinevatel aegadel *KOKS*is tehtud muudatused on toonud kaasa seaduse terminoloogilise ebaühtluse, muudatustega on *KOKS*i lisatud ebasüsteemselt ka üksikuid *KOV* valdkondlikke ülesandeid, mille regulatsioon sisaldub juba eriseadustes. *KOKS*i vastuvõtmisest on möödunud 28. aastat. Selle aja jooksul on *KOKS*i muudetud 99 korda. Nimetatud asjaolud olid ka põhjuseks, miks Rahandusministeeriumis otsustati läbi viia põhjalik *KOKS*i revisjon –vaadata süsteemselt üle kehtiva *KOKS*i ja selle rakendamisega seotud *KOV* aluskorraldust

¹ PS § 154 lõige 1 ja § 160.

² *EKOH* artikkel 4 lõiked 2 ja 4, artikkel 6 lõige 1.

reguleerivate seaduste sätete, tõlgendus- ja kohtupraktika, tuvastada rakendamise probleemid ja lüngad ning selle tulemusena näha ette vajalikud seadusemuudatused.

Rahandusministeerium alustas 2018. aastal pärast haldusreformi tõsisemalt arutelusid erinevate huvirühmadega KOKSi probleemide ja muutmisvajaduste kaardistamisega. 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 moodustas riigihalduse minister 2019. a 3. juunil KOV valdkonna ekspertidest koosneva ministrit nõustava KOKSi eksperdikomisjoni, kellega arutati läbi kõik põhimõttelisemad seaduse muutmisvajadused³.

Muudatuste välja pakkumisel ja aruteludel lähtuti kolmest peamisest eesmärgist:

1. KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamine;
2. KOV enesekorraldusõiguse suurendamine ja dereguleerimine, KOV sisese ülesannete delegeerimise lihtsustamine;
3. Õigusselguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks regulatsiooni korrastamine.⁴

Üldine revisjoni läbiviimise järgne tõdemus oli see, et KOKS on üldjoontes jätkuvalt 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 KOV enesekorraldusõiguse suurendamiseks seadusest välja, tõhustada valla- ja linnaelanike kaasamisvõimalusi kohaliku elu küsimuste otsustamisesse, 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. Senine praktika on KOV aluskorralduse terminoloogia n-õ paika loksutanud ja uute terminite kasutuselevõtt ei ole tingimata õigustatud.⁵

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

³ <https://omavalitsus.fin.ee/koks-muutmise-ekspertikomisjon/>. Rahandusministeeriumi tellimisel telliti ka mitmeid ekspertarvamusi, mis on leitavad Rahandusministeeriumi veebilehelt: <https://omavalitsus.fin.ee/koks-revisjoni-lisamaterjalid/>.

⁴ Neist kaardistatud probleemidest ja kaasaegset lahendamist vajavatest küsimustest antud detailsem ülevaade KOKSi ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses, mis saadeti eelnõude infosüsteemi kaudu ka KOVidele kooskõlastamiseks 2019. a suvel. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/836d2e37-628d-420f-92a5-0abb3927b9a1>.

⁵ 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.

huvides detailse regulatsiooni säilitamist (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, st liiga detailse regulatsiooni puhul võib olla küsimusi, mida seadusandja ei suutnud ette näha, kuid rakendamisel selgub, et mõni aspekt on jäänud käsitlemata ja seetõttu tuleb seda küsimust uue seadusemuudatusega täpsustada.

Eelnõuga kavandatakse KOKSi jätta vaid KOV aluskorraldust puudutavad regulatsioonid ja jätta sellest välja n-õ valdkondlikud KOV ülesandeid puudutavad sätted⁶. 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 KOKS revisjoni fookuses, need kavandatakse muude õigusloomeliste algatustega. KOV täidetavate valdkondlike ülesannete alast praktikat ja muudatusvajadusi peab hindama iga valdkonnaministeerium ise ning nägema vastavad muudatused eraldi eelnõudes ette.

Ülevaade peamistest KOKSis kavandatavatest muudatustest

Valdav osa kavandatavatest seadusemuudatustest on sätete normitehnilised ja keelelised täpsustused. Lisaks KOKSi muutmisele tehakse sellega seonduvad muudatused ka ehitusseadustikus (edaspidi *EhS*), halduskoostöö seaduses (edaspidi *HKTS*), kohalike maksude seaduses (edaspidi *KoMS*), kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (edaspidi *KOFS*) ja riigivaraseaduses (edaspidi *RVS*). Lisaks tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus (edaspidi *KOLS*).

Alljärgnevalt on esitatud ülevaade peamistest KOKSis kavandatavatest muudatustest.

- Seadusest jäetakse välja omavalitsuste valdkondlikke ülesandeid puudutavad regulatsioonid, mille õige koht on vastavates valdkondlikes seadustes. KOKSi reguleerida jäävad vaid omavalitsuste aluskorralduse küsimused. KOKSis ei ole mõistlik üles lugeda erinevaid kohaliku elu ülesandeid, kuna see loetelu ei saa olla ammendav ja nende üle kordamine dubleerib ebavajalikult valdkondlikke seaduseid. Praktikas on see tekitanud küsimusi, kas KOKS § 6 sätestatud 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 nendega ei peaks KOVid tegelema.
- Kuna KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 sisaldavad praegu mittetäielikku loetelu KOVi täidetavatest n-õ tuumikülesannetest, mis sisalduvad enamasti detailsemalt teistes seadustes, siis tehakse ettepanek asendada see KOVi tegevuse üldiste eesmärkidega. Akadeemilised eksperdid⁷ on leidnud, et KOVi ülesannete loetelu peab KOKSis olema õigusselguse huvides pigem minimalistlik ja väärtuspõhine ning konkreetseid ülesanded tuleks sarnaselt Põhjamaade praktikaga sätestada valdkondlikes seadustes.
- KOKS § 6 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. Nimetatud KOV ülesannete täitmine (korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide,

⁶ Üksnes üksikud volikogu pädevusnormid teatud valdkondlike eeskirjade kehtestamiseks, mida teistes seadustes ei sisaldu ja KOV arengu kavandamise sätete juures valdkondlike arenguvajaduste ja probleemide esitamiseks säilitatakse KOKSis.

⁷Mikk 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://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/10/Akadeemiliste-ekspertide-ekspertarvamus.pdf>.

gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses) on KOVile valdkondlikest seadustest tulenev kohustus. Millise asutuse kaudu neid täidetakse, peaks olema sisemise korralduse küsimus. Tuleks loobuda ülesannete jaotusest valdkonna- ja institutsioonipõhisteks.

- Pakutakse välja omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete eristamiskriteeriumid (arvestades ka Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 lahendit 3-4-1-8-09⁸). KOV täidetavate ülesannete riiklikus või omavalitsuslikus olemuses kokku leppimine määratakse selgelt Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning Vabariigi Valitsuse läbirääkimiste küsimuseks.
- Sätestatakse, et volikogu võib määruses 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. Nende piirangute seadmisel peab volikogu arvestama vastavat küsimust reguleerivast seadusest tulenevate piiridega (kui seadus võimaldab laiemat vabadust, siis ei saa KOV volikogu seda oma õigusaktiga kitsendada).
- Kõigi volikogu ja valitsuse määruste juures peab tuleviks olema seletuskiri, kus on toodud muudatuste põhjendused, kaalutlused ja hinnatud õigusaktiga kaasnevaid mõjusid.
- Vallavanem ja linnapea või muu valitsuse liige ei või enam olla sama valla või linna ametiasutuse ametnik ja töötaja ega ametiasutuse hallatava asutuse juht ja töötaja. Nende rollide ühitamine toob praktikas kaasa rollikonflikti ja ka võimalikke huvide konflikte. See muudatus lahendaks ka senised vaidlused ametnikust valitsuse liikmele kohaldatavate normide osas (praktikas on palju tõlgendusprobleeme tekitanud, kas nende isikute suhtes kohaldub üldine valitsuse liikmeid puudutab regulatsioon, või puhkuse, teenistusläheteuse jm teenistuslike küsimuste puhul kohaldub vaid ATS). Praegu on ametnikest valitsuse liikmed üle pooltes KOVides, sagedasemalt on valitsuse liikmeks finantsjuhid või sotsiaalosakonna juhatajad.
- KOV hallatavate asutuste juhid ei saa samal ajal enam olla volikogu liikmed, vältimaks rollikonflikte peatatakse 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, kelle suhtes sarnane muudatus jõustus 20. juulil 2021. a. KOV ametnike ja töötajate piir on praktikas tihti hägune, pole õige neid antud juhul erinevalt kohelda.
- Siseauditeerimine: vähemalt kord nelja aasta jooksul tuleb läbi viia siseaudit, milles kontrollitakse sisekontrollisüsteemi vastavust esitatud nõuetele. Seda võib korraldada nii vastava kvalifikatsiooniga inimeste tööle võtmise kui siseauditi tellimise teel.
- Lihtsustub kohalike elanike algatuse õigus KOKS §-s 32. Elanikud ei pea enam oma ettepanekut volikogu või valitsuse õigusakti kehtestamiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks (esitatakse vähemalt KOV 1% hääleõiguslike ehk 16-aastaste elanike poolt) esitama eelnõu kujul, vaid seda võib teha kirjaliku põhjendatud taotlusena. KOV saab selle ise õigesse vormi valada. Lisaks võib elanike algatuse 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% vastava KOV elanike soov). Valitsus hindab esitatud algatuse õiguspärasust, st kas tegemist on üldse kohaliku elu küsimusega, kas küsimuse

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

ettepandud viisil lahendamine on seadusega kooskõlas. Volikogul on õigus sõnastada täpne rahvaküsitlusele esitatav küsimus. 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.
- Rõhutatatakse omavalitsuste rolli kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel – kohustus näha KOV arengukavas ja maakondlikus arengustrateegias ette vajalikud ettevõtluskeskkonna arengusuunad ja vajadused.
- Sätestatakse, et omavalitsus võib teisele omavalitsusele või omavalitsusliidule anda ülesandeid täitmiseks ka ilma vastava täpset volituse sisu ja ulatust avava volitusnormita seaduses, nagu seni on nõutud olnud.
- Lihtsustuvad reeglid kohaliku volikogu sisekorralduse asjus (nt volikogu komisjonide juhtide valimisel, mis praegu on kohati seaduses ülereguleeritud). Lisaks volikogu esimehele võimaldatakse ka aseesimehe koht volikogu otsusel muuta palgaliseks (praegu saab palgaline olla esimees või aseesimees, aga mitte mõlemad). Loobutakse volikogu komisjonide osas regulatsioonist, mil komisjoni esimees ja aseesimees tuleb samaaegselt valida ning esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel (tagasiastumisel, umbusaldamisel vm), tuleb mõlemad uuesti valida. Lähtudes eesmärgist suurendada enesekorraldusõigust peaks ka komisjonide kui volikogu sisemiste tööorganite kujundamine olema volikogu enda otsustusautonoomia.
- 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 2025.a saab valla- ja linnasekretäriks nimetada ainult õiguslase kõrgharidusega isiku (seni oli ka võimalus n-ö kutsetunnistuse alusel. Kes seadusemuudatuse jõustumisel juba töötab valla- ja linnasekretärina kutsetunnistuse alusel, saab senisel kohal jätkata).
- Täpsustatakse volikogu liikme õigust saada teavet, kui see on vajalik tema ülesannete täitmiseks ja lisatakse selged teabe andmisest keeldumise alused.
- Täpsustatakse, et vallavanemal või linnapeal on valituks osutumise päevast volitus moodustada valitsus ja täita vältimatuid ja kiireloomulisi vallavanema või linnapea ülesandeid, mis ei puuduta valitsuse kui kollegiaalse täitevorgani juhtimist. Seni on olnud teatud määramatus selle ajaperioodi volituste osas, kui uus juht juba on, aga uut valitsust veel ei ole kinnitatud.
- 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 juhtimisorganist.
- 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 korruga reguleerida.
- Vähendatakse üldiselt 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 volikogu esimehe puhul ei ole KOKS § 41 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.
- Senine KOLS tunnistatakse kehtetuks ja regulatsioon tuuakse õigusloome mahu vähendamiseks keskselt KOKSi üle, mis KOVide koostöö erinevaid mudeleid juba ka praegu reguleerib. Liitude regulatsioon viiakse üle KOKS uude 10¹. peatükki. Maakondlike liitude regulatsioon tuuakse üle oluliste muutusteta. Üleriigilise liidu puhul märgitakse seaduses selgesõnaliselt, et selleks on Eesti Linnade ja Valdade Liit. Lihtsustatakse KOVide poolt ülesannete liidule volitamise regulatsiooni.
- EhSis täpsustatakse riigitee ja kohaliku tee termineid ja sätestatakse millised kohustused neil tee omanikuna on. Muudatus on seotud KOKS § 6 lõikest 1 KOV täidetavate ülesannete väljajätmisega. Kehtiv seadus loeb KOV n-ö tuumikülesandeks ka KOV ülesande korraldada valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu.
- HKTSi muudatusega lisatakse erandite loetellu, mil haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel ei juhinduta riigihangete seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast, KOViga või KOKS § 6¹ lõikes 2 nimetatud maakondlikule koostööorganile riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping. 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.
- KoMS muudatus on tehniline. Selles täpsustatakse, et volikogu peab kehtestama kohalikud maksud ja maksumäärade muudatused hiljemalt kuus kuud enne eelarveaasta algust.
- KOFSi tehakse muudatused seonduvalt KOKS § 22 lõikest 1 volikogu ainupädevuses olevate küsimuste üldisemaks muutmisega. Lisaks täpsustatakse COVID-19 haigust põhjustavast koroonaviirusest tingitud olukorras ja sellele järgneval perioodi netovõlakoormuse erireegli sõnastust (vastava muudatuse jaoks eraldi seaduseelnõu esitamine oleks liigne õigusloomeline koormus).
- RVSi muudatusega ei ole enam nõutav, et KOVile riigivara võõrandamiseks või kasutada andmiseks peab tegemist olema maa andmisega KOVi seadusest tuleneva ülesande täitmiseks. Ka praegu on paljudel juhtudel KOVid olnud huvitatud riigimaast ülesannete täitmiseks, mille kohast ülesannet KOVile seadusega antud ei ole, kuid mille täitmine on avalikes ehk valla- või linnaelanike huvides.

Eelnõuga tehtavad muudatused jõustuvad 2023. a 1. jaanuaril ning osad rakendussätted, mis puudutavad valla- ja linnasekretäride haridusnõudeid, osaliselt 2025. a 1. jaanuaril.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on välja töötanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduspoliitika osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (611 3092, olivia.taluste@fin.ee), sama osakonna õigusnõunik Martin Kulp, nõunikud Ave Viks, Mikk Lõhmus, Sulev Valner (ühtlasi KOKSi muutmise projektijuht) ja Kaie Küngas, kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juhataja Sulev Liivik, regionaalhalduse osakonna kohalike omavalitsuste nõunik Eliko Saks. EhS muudatused ja selgitused esitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teede- ja raudteeosakonna juhataja Ain Tatter.

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (611 3611 marge.kaskpeit@fin.ee) ja eelnõu keelelise ekspertiisi tegi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (611 3638, sirje.lilover@fin.ee).

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

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023 (edaspidi *VVTP*) punkti 7.13 täitmisega. *VVTP* punkti 7.13 järgi on üks valitsuskoalitsiooni eesmärk lähtuda avaliku sektori ülesannete täitmisel subsidiaarsuse põhimõttest (kohalike omavalitsuste võimekuse kasv loob eeldused täiendavate avalike teenuste viimiseks kodanikule lähemale) ja seista tugeva kohaliku omavalitsuse eest. Selle *VVTP* tegevussuuna ühe alapunktiga seatakse riigihalduse ministrile ülesandeks esitada hiljemalt veebruaris 2022 Vabariigi Valitsusele kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.

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

Eelnõuga muudetakse:

- KOKSi kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 25.06.2021, 8;
- EhS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.12.2020, 6;
- HKTS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 16.06.2020, 4;
- KoMS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 07.06.2013, 5;
- KOFS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 17.12.2020, 6 ja
- RVS kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 22.05.2021, 6.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks:

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

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte 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.

Riigihalduse minister moodustas 3. juunil 2019. a eksperdikomisjoni KOKSi uuendamise ettevalmistamiseks⁹. Komisjoni ülesanne on esitada Rahandusministeeriumile ja riigihalduse ministrile ettepanekuid, soovitusi ja hinnanguid KOKSi jt seaduste muutmise eelnõu koostamiseks. Komisjon koosneb KOV valdkonna tunnustatud ekspertidest nii omavalitsuste kui riigi tasandil ning teadlastest. KOKS 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.¹⁰

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:

- 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, Tallinnas Maarjamäe lossis 8.10.2021.
- Linnade ja Valdade päevadel KOKSi kavandatavate muudatuste tutvustuse/arutelu töötuba 17.08.2021.
- Elektrooniline 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 (linnasekretäriaga) linnaosade regulatsiooni jm Tallinna puudutava KOKSi 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.

⁹ <https://omavalitsus.fn.ee/static/sites/5/2020/02/Eksperdikomisjoni-moodustamine-.pdf>

¹⁰ Eksperdikomisjoni koosolekute protokollid on koondatud Rahandusministeeriumi omavalitsusveebi: <https://omavalitsus.fn.ee/koks/>.

- Elektrooniline kohtumine Eesti Koostöö Kogu, e-riigi Akadeemia, Siseministeeriumi, Eesti Noortehenduste Liidu ja Vabauhenduste Liidu MTÜde esindajatega KOV elanike kaasamise, rahvaküsitluste jm teemade arutamiseks 9.02.2021.
- Elektrooniline VTK järgne kohtumine Kultuuriministeeriumi ametnikega 9.12.2020.
- Elektrooniline VTK järgne kohtumine Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikega 8.12.2020.
- Elektrooniline VTK järgne kohtumine Maaeluministeeriumi ametnikega 2.12.2020
- Elektrooniline VTK järgne kohtumine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikega 27.11.2020.
- Ekspertkomisjoni koosolek, teemad: KOV sisekontrollisüsteem, ühinguõigus, KOV riiklik järelevalve, 24.11.2020.
- Elektrooniline VTK järgne kohtumine Keskkonnaministeeriumi ametnikega 23.11.2020.
- VTK järgne kohtumine Siseministeeriumi ametnikega 20.11.2020.
- Elektrooniline ettekanne KOV koostöö teemadest KOKSi Lõuna-Eesti arengupäeval 18.11.2020.
- Elektrooniline kohtumine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikega elamumajanduse mõiste aruteluks 11.11.2020.
- Elektrooniline VTK järgne kohtumine Sotsiaalministeeriumi ametnikega 11.11.2020.
- Elektrooniline VTK järgne kohtumine Justiitsministeeriumi ametnikega 29.10.2020.
- Arutelu „Kohaliku omavalitsuse autonoomia: kellele ja milleks?“ õigusteadlaste päevadel Tartus 08.10.2020.
- Ekspertkomisjoni koosolek: VTK kooskõlastusringilt saadud 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 töösse¹¹).
- Riigikogu põhiseaduskomisjon, 11.05.2020, 09.06.2020, 22.09.2020, 01.06.2021 (arutelu Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.04.2020.a kohtuotsuse nr 5-19-45 täitmisest¹²).
- Ekspertkomisjoni koosolek: KOV elektrooniline töökorraldus, KOV ja keskvalitsuse suhted jm, 24.04.2020.
- Eesti Noortehenduste Liidu ja Avatud Noortekeskuste Ühenduse MTÜde esindajatega 23.04.2020 noortevaldkonna teemadest KOKSi.
- Elektrooniline arutelu Riigikantselei ligipäätavuse rakkerühma esindajatega ligipäätavuse teema toomise võimalustest KOKSi 23.04.2020.
- Maakondlike arendusorganisatsioonide (omavalitsusliidud ja MAKid) esindajatega ümarlaud Viljandimaal 12.12.2019, teemadeks piirkondlik koostöö ja omavalitsusliitude regulatsioon.
- KOKSi revisjoni protsessi tutvustamine Elva valla volikogus 09.03.2020.

¹¹ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/05/KVEK_vastused-ettepanekutele-kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-täiendamiseks.pdf

¹² <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-19-45/9>. Rahandusministeeriumi ettepanekud Riigikogu põhiseaduskomisjonile: <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/05/Ettepanek-Riigikogu-pohiseaduskomisjonile-KOKSi-muudatuse-algatamiseks.pdf>.

- Ekspertkomisjoni koosolek: KOV üksuse juhtimise erinevad mudelid, volikogu liige ja tema õigused, volikogu töökorraldus, sh elektrooniline töökorraldus, valitsuse töökorraldus, 24.01.2020.
- Kohtumine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja halduskolleegiumi nõunikega Tartus 16.01.2020.
- Ekspertkomisjoni koosolek: KOV finantsjuhtimine, arengu kavandamine, väljatöötamiskavatsuse koostamise põhimõtted, KOV üldpõhimõtete ja ülesannete sõnastus, 26.11.2019.
- Arutelu KOKSi teemadel Justiitsministeeriumi ametnikega 08.10.2019.
- 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 protsessi tutvustus 11.06.2019.
- Ekspertkomisjoni avakoosolek: komisjoni töökord, KOKSi muutmise üldeesmärgid, ajakava 4.06.2019.
- KOKSi teemapäev ühe töötoana Linnade ja Valdade päevadel 12.02.2019.
- Arutelu KOKSi muutmise võimalikust temaatikast ja ulatusest ministeeriumis kutsutud omavalitsusjuhtide ja ekspertidega 31.01.2019.
- Kohtumine Põhja-Eesti valla- ja linnasekretäridega Tallinnas 04.12.2018.
- Kohtumine Lääne-Eesti valla- ja linnasekretäridega Haapsalus 30.11.2018.
- Kohtumine Ida- ja Lääne-Virumaa valla- ja linnasekretäridega Rakveres 30.10.2018.
- Kohtumine ELVLi esindajatega 23.10.2018.
- Kohtumine Kesk-Eesti valla- ja linnasekretäridega Tartus 16.10.2018.
- Kohtumine Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja riigi valimisteenistuse ametnikega 08.10.2018.
- Kohtumine Kagu-Eesti valla- ja linnasekretäridega Valgas 02.10.2018.
- Kohtumine Riigikontrolli esindajatega 20.09.2018.
- Kohtumine õiguskantsleri kantslele esindajatega 03.09.2018.

Kaasamise üheks oluliseks osaks oli kümnekonna erinevatel teemadel ekspertarvamuste tellimine eelkõige mõne kitsama valdkonna asjatundjalt, et saada täiendavat sisendit antud valdkonnas kerkinud probleemidest ja vastava osa regulatsioonide võimaliku sõnastamise kohta KOKSis. Kõik tellitud ekspertarvamused on avalikult kättesaadavad Rahandusministeeriumi omavalitsusveebis KOKS alajaotusest.¹³ Eelnõu väljatöötamisel on nimetatud ekspertarvamustest kõige suuremal määral lähtunud Karin Tenisson-Alevi ja Anneli Apuhtini 2020. a koostatud ekspertarvamusest „Suurema dereguleerimise ja delegerimise võimalused kohaliku omavalitsuse korralduses”.¹⁴

Eesti Keele Instituudi (edaspidi *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

¹³ <https://omavalitsus.fin.ee/koks-revisjoni-lisamaterjalid/>.

¹⁴ <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/07/KOKS-%C2%A7-8-ja-22-ekspertthinnang-29.06.2020.pdf>.

muutmise kohta selge keele põhimõtete alusel. Neid ettepanekuid on vastavalt võimalusele arvestatud, kui ei ole normitehnilisi, vm olulisi takistusi.

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

Rahandusministeeriumi hinnangul on aga õiguskorra stabiilsuse huvides oluline, et seaduses tehakse vaid hädavajalikud muudatused, säilitatakse seni toimunud regulatsioon ja uut KOKS tervikseadust ei tehta. KOKSil on arvestatav tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika, mis on omaette väärtuseks. Tänapäevaks kaardistatud probleemistiku, püstitatud eesmärkide ning kavandatud muudatuste sisu ja ulatust arvestades ei ole uue tervikseaduse koostamine sobiv ja otstarbekas lahendus.

Seaduses kavandatavaid muudatusi on küll arvuliselt palju, millest valdav osa on kantud terminoloogia ühtlustamise ja keeleliselt lihtsamini sõnastamise vajadusest, kuid seadusemuudatuste hulgas ei ole selliseid niivõrd põhimõttelisi muudatusi, mis tingiks vajaduse muuta oluliselt senist KOKS struktuuri ja korralduse aluseid, et peaks töötama välja uue KOKSi tervikseaduse.

KOKSi revisjoni läbiviimisel lähtuti võimalikult ulatuslikult KOV aluskorraldust reguleerivate seaduste senisest süstemaatikast ehk kavandatakse teha muudatused olemasolevasse seadusesse, mitte ei töötada välja uut KOKSi ega nn kodifitseerita KOVide aluskorraldust ja sellega seonduvate teiste seaduste regulatsioone keskselt vaid ühes seaduses. Senised arutelud on näidanud, et üldjoontes on kehtiv KOKS sisse töötatud, rakendatav, seaduse senist struktuuri oluliselt kohendada ei ole vaja ega mahukaid uusi õigusinstrumente seadusesse sisse viia. Ainult seaduse keelelise uuendamise vajadus ei põhjenda päris uue tervikseaduse koostamist. Uue tervikseaduse koostamise riskiks oleks senise tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika kadumine, seniste seaduste alusel vastu võetud aktide kehtetuks tunnistamine ja uute kehtestamine ning lepingute ülevaatamine, mis oleks KOVidele äärmiselt töömahukas ülesanne ja sellel puuduks sisuline õigustus. Selline muudatus kahjustaks põhjendamatult õiguskorra stabiilsust¹⁵ 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 .

¹⁵ 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 tuntuvalt. Selle saavutamiseks ei algatata uusi eelnõusid kergetähtselt. 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 väljapakumisel 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_Õigusloomepoliitika%20põhialused%20aastani%202030%20heakskiitmine .

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

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärgid saab jagada neljaks:

- 1) suurendada KOVide enesekorraldusõigust liiga detailsete KOV sisemist korraldust ettekirjutavate normide seadusest välja jätmisega;
- 2) demokraatia tõhustamise eesmärgil muuta paindlikumaks elanike kaasamist – elanike algatuse puhul ei ole nõutav algatuse esitamine õigusakti eelnõu kujul. Lisaks kohustatakse KOVe elanike soovil 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 KOKS senised õiguslikud vastuolud;
- 4) lihtsustada kehtivat seadust keeleliselt.

Seaduseelnõule koostati 2020. a suvel eelnõude infosüsteemis kooskõlastusringil olnud väljatöötamiskavatsus¹⁶, millele laekunud kooskõlastusmärkuste ja ettepanekutega on eelnõus ka osaliselt, kus need olid asjakohased, arvestatud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 8 paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse KOKSi, §-ga 2 EhSi, §-ga 3 HKTSi, §-ga 4 KoMSi, §-ga 5 KOFSi, §-ga 6 tunnistatakse kehtetuks KOÜS ja §-ga 7 muudetakse RVSi. Eelnõu § 8 sätestab seaduse jõustumise.

Eelnõu § 1 – KOKS muutmine

Eelnõu § 1 punktiga 1 nähakse ette KOKS § 1 lõike 1 sõnastuse muudatus, millega kohendatakse seaduse reguleerimisala. Seaduse reguleerimisala muudetakse paremini vastavaks seaduse tegelikule olemusele – reguleerida üldseadusena kohaliku omavalitsuse korralduse ja tegevuse üldiseid aluseid.

Seadusega ei ole otstarbekas hõlmata konkreetseid kohaliku omavalitsuse täidetavaid ülesandeid, mille sisu ja ulatus tuleb sätestada nn valdkonnaseadustega. Lisaks reguleeritakse eriseadustega ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi (KOVVS), finantsjuhtimist (KOFS), kohalike maksude määramist (KOMs ja MKS), haldus- ja asustusüksuste korraldust (ETHS), kohanimede määramist (KNS) jne. Küll aga nähakse eelnõuga (eelnõu § 1 p 11–14 muudatus)

¹⁶ <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/836d2e37-628d-420f-92a5-0abb3927b9a1>.

ette kohaliku omavalitsuse ülesannete piiritlemise üldised alused (KOKS § 6 muudatus), mida peab seadusloomes kohalikule omavalitsusele ülesannete panemisel arvestama.

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

Seadusemuudatustega ei kujundata ümber omavalitsuse olemust ega 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 kohalikust omavalitsusest kui põhiseaduslikust institutsioonist, 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, valla- või linnavolikogule, 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 lühendamise. 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. Üldjuhul on normi eesmärgipäraselt tõlgendades võimalik aru saada, kas valitsusele antava ülesande puhul on seadusandja nõudnud mõne akti kehtestamist või hoopis menetluse läbi viimist. Valitsusele volitusnormi andmise puhul kehtestada määrus või anda korraldus, on ilmselt tegemist valitsuse kui kollegiaalorgani pädevusega, mis ülesannet ei saa tema asemel täita KOV ametiasutus. Kui aga valitsusele antud ülesanne on olemuselt rakenduslik, eeldab nt haldusemenetluse läbiviimist, siis seda saab ilma täiendava valitsuse kui otsustusorgani volituseta täita ametiasutus. Õiguselguse huvides lisatakse vastavad täpsustused ka KOKS uude § 31 sõnastusse.

Õigusloome vohamise vältimiseks ei hakata eelnõuga siiski muutma teisi KOV tegevusi ja ülesandeid puudutavaid seadusi, et terminoloogiat ühtlustada. Võimalik terminite erinev kasutus eri seadustes ei tähenda, et kehtivad regulatsioonid ei taga õiguselgust, 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 ülesande täitjaks volikogu määramist.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täpsustatakse KOKS § 2 lõike 2 punkti 1 sõnastust, viies selle kooskõlla Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) sõnastusega. Sättesse lisatakse, et kohalik omavalitsus rajaneb (lisaks kehtivas seaduses sätestatud riigi haldusjaotusele) ka riigi halduskorraldusel. *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) jaotumist¹⁷ loetakse halduskorralduseks.

Eelnõu § 1 punktidega 3–5 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 *EKOHis*¹⁸ (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 omavalitsemises järgima. Nende põhimõtetega korrespondeerub riigi poolne 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 (arvestades sealjuures kehtivas KOKS §-s 3 sätestatud KOV tegevuse aluspõhimõtteid) 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

¹⁷ Vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111112017001>.

¹⁸ 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 delegerib 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.*

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).¹⁹ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud veebiväljaande (2020) (edaspidi *PS kommentaarid*) PS § 154 kommentaare.²⁰

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.

Mitmed senised kohtupraktikas KOVide enesekorraldust puudutavad põhimõtted ja toimumisreeglid lisatakse eelnõuga pakutavate 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 § 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.

KOKS revisjoni läbiviimiseks ja seadusemuutmise ettepanekute tegemiseks 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” igäühe seaduslike õiguste ja kohustuste tagamise juurest, kui ebavajalik rõhutus. Igäühe seaduslike õiguste ja vabaduste tagamine on KOVile kui põhiõiguste adressaadile 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 asemel kasutatakse eelnõus terminit “kohalikus valitsemises osalemine”, mis annab osalusdemokraatia põhimõtet paremini edasi.

KOKS § 3 punktis 6 lisatakse KOKS tegevuse avalikkuse põhimõttele ka tegevuse 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

¹⁹ Vt [RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07](#), p 29; [RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09](#), p 31.

²⁰ Vallo Olle jt: <https://pohiseadus.ee/sisu/3639>.

tagada läbipaistev, aus ja kaasav valitsemine ehk lähtumine avatud valitsemise partnerluse põhimõtetest. Eeskujuna saab selleks võtta 2011. aastal alguse saanud rahvusvahelist initsiatiivi „Avatud valitsemise partnerlus“, millega Eesti riik ühines 2012. aastal²¹. Vabariigi Valitsus kiitis 2020. a 1. oktoobri istungil heaks avatud valitsemise põhimõtted aastateks 2020–2022. 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 poliitikakujundamise arenguprogrammi, milles töötatakse välja kohalike elanike kaasamise mudel). Avaliku valitsemise põhimõtted on KOVides alles välja kujunemas. Kuigi ellu viiakse eri tegevusi, ei ole sageli avatud valitsemise põhimõtteid KOVide tegevustes läbivalt kehtestatud.²² 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.²³

Avatud valitsemise partnerluse algatus kohaliku demokraatia edendamiseks lähtub eeskätt järgmistest põhimõtetest, mida KOVid peaks oma tegevuses tegevuse 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 teavitusi. 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.

²¹ <https://www.riigikantslei.ee/valitsuse-too-planerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus>.

²² Vt ka [Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2020-2022 | 790.32 KB | pdf](#).

²³ 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.

- 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.²⁴

KOKS § 3 punkti 7 sõnastust muudetakse KOKS eksperdikomisjoni ettepanekul, asendades kehtiva seaduse sõnastuses avalike teenuste osutamise soodsaimatel tingimustel 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 jaoks kvaliteetseid ja kättesaadavaid teenuseid. Ehk teenuste disainimisel tuleb eeskätt mõelda selle tarbijate huvidele ja kasutusmugavusele.

Eelnõu § 1 punktiga 6 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 osas 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 jäeti need mõtted 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 samuti 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 7 ja 8 käsitlevad KOKS § 5 muutmist.

KOKS § 5 pealkirjas asendatakse sõnastus „panna peale koormisi“ sõnastusega „kehtestada koormisi“. Koormistega seonduvat reguleeritakse täpsemalt KOKS §-s 36. Igasuguse koormise

²⁴ <http://www.avatudvalitsemine.ee/avpkov-platvorm/>.

ehk kohustuslike tööde tegemise nõude füüsilistele või juriidilistele isikutele KOV territooriumil kehtestatud heakorraeeskirjade täitmiseks või üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks tuleb nii ehk naa 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 KOFISis, 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 oluliseimad alused, säilitatakse viide KOV eelarve kujunemise, maksude kehtestamise ja koormiste panemise õigusele.

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

Eelnõu § 1 punktidega 9–14 nähakse ette KOKS § 6 muudatused.

KOKS § 6 lõike 1 muudatusega asendatakse senine KOV täidetavate nn põhi- või tuumikülesannete (KOVis igapäevaselt täidetavate ülesannete kataloog) loetelu KOV tegevuse eesmärkidega. KOKS § 6 lõige 1 sõnastatakse ümber nii: *Kohaliku omavalitsuse tegevuse eesmärk on aidata kaasa oma elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele vastava elukeskkonna ning heaolu loomisele, kaitsta isikute põhiõigusi ja vabadusi, tagada kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused oma elanikele, edendada kohalikku ettevõtluskeskkonda ning tõsta piirkondlikku konkurentsivõimet koostöös teiste omavalitsusüksuste ja riigiga.*

Akadeemilised eksperdid on leidnud, et KOV ülesannete loetelu peab KOKSis olema õigusselguse huvides pigem minimalistlik ja väärtuspõhine ning teenuse konkreetse kättesaadavuse ja kvaliteedi kriteeriumid tuleks sarnaselt Põhjamaade praktikaga sätestada vajadusel valdkondlikes seadustes. Loobuda tuleks ülesannete jaotusest valdkonnapõhisteks ja institutsioonipõhisteks.²⁵

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 omavalitsusüksus), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud

²⁵ <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/10/Akadeemiliste-ekspertide-ekspertarvamus.pdf>.

eesmärgi saavutamiseks. Kohustuslikkus tähendab seda, et seaduses sätestatakse teatava üldistusastmega ülesande täitmise viis, aeg ja koht.

- 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.

Ei ole mõistlik KOKSis 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 ebavajalikult valdkondlikes seadustes sätestatud ülesandeid;
- 4) KOKS nagunii 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.

KOKS ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele 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. Siinkohal ei ole aga arvestatud 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 peaks edaspidi olemagi riigi poolt ülesannete täitmiseks soovitude andmisel KOVIDele ja parimate praktikate vahendamine KOVIDe nõustamistegevuse ja järelevalve raames.

Ülesannete loetelu KOKSist välja jätmine ei mõjuta nende ülesannete faktilist täitmist KOVIDes. Võib eeldada, et seadusemuudatuse järel jätkub ülesannete täitmine KOVIDes senises mahus. Eelnõu ei mõjuta kuidagi KOKS § 6 lõigetest 1 ja 2 välja jäetavate KOV täidetavate ülesannete rahastamist. KOV ülesannete rahastamises lepatakse jätkuvalt kokku iga-aastastel riigieelarve läbirääkimistel, mille siht on tagada KOVIDele piisav tulubaas nii olemuselt kohustuslike kui vabatahtlike ülesannete täitmiseks (püüdes järjest vähendada sihtotstarbeliselt rahastatavaid ülesandeid) ning näha riigieelarvest ette hüvitis seadusega täitmiseks antud riiklike kohustuste osas.

Samuti ei saa tekkida segadust KOV ülesannete olemuse osas. Senise kohtupraktika kohaselt peab seadusandja seaduses selgelt sätestama, kui KOV täidab olemuselt riiklikku ülesannet.²⁶ Ehk kui seadusandja või Riigikohus ei ole lugenud ülesannet KOV täidetavaks riiklikuks kohustuseks, siis senikaua kehtib eeldus, et tegemist on KOV täidetava olemuselt omavalitsusliku ülesandega.

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

VTK kooskõlastajad soovisid lähtuvalt organisatsiooni vastutusvaldkonnast vastupidiselt KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 ülesannete ära nimetamisest loobumisele 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 rajamise²⁷. KOKS eksperdikomisjon ega Rahandusministeerium KOKS § 6 lõike 1 ülesannete loetelu säilitamist ega ka selle täiendamist ei toeta.

Praktikas on see KOV tuumikülesannete käsitus 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. Nagunii on mõeldamatu hakata kõiki neid KOKSis üle sätestama. KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 on ajalooliselt selliselt kujunenud, et neid peetakse n-ö KOV 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. KOKS § 6 lõike 1 ülesannete loetelu kujunemine on olnud juhuslik, mitte põhjalikult kaalutletud valik. Tõlgendus, et osad, KOKSis nimetatud omavalitsuslikud ülesanded on olulisemad, võib vastupidi tuua kaasa olukorra, kus teistes seadustes sätestatud, aga KOKSis nimetamata ülesanded võivad nii jääda hoopis täitmata.

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

Samuti ei tähenda praeguste n-ö tuumikülesannete loetelu KOKSist välja jätmine, et Vabariigi Valitsuse ja KOV vahelistel eelarveläbirääkimistel võiks sellega kaasneda KOV tulubaasi vähenemine. KOV peab jätkuvalt täitma kõiki omavalitsuslikke ülesandeid.

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

Tabel 1. KOV ülesanded

Haridus	Huvitegevus ja sport	Kultuur
<ul style="list-style-type: none"> - alusharidus ja lastehoid; - põhiharidus; - gümnaasiumiharidus; - hariduslikud tugiteenused, sh sotsiaalpedagoogi, 	<ul style="list-style-type: none"> - huvitegevus, sh huvikoolide (muusika, kunst, tehnika)/, huvimajade ja noortekeskuste pidamine; - huviringide ja spordiklubide toetused lastele; 	<ul style="list-style-type: none"> - raamatukogude tegevuse korraldamine/ IT punktid; - kultuurimajade/rahvamajade, muuseumide tegevuse korraldamine;

²⁷ <https://omavalitsus.fin.ec/koks-valjatootamiskavatus/>.

<ul style="list-style-type: none"> eripedagoogi, logopeedi, psühholoogi teenus õpilastele; - õpilaskodude ülalpidamine; - koolilõuna pakkumine; - koolitransport; - kutseharidus^V; - koolikohustuse täitmise järelevalve (laiemalt kvaliteetse hariduse tagamine). 	<ul style="list-style-type: none"> - sporditegevus, sh spordirajatiste (väljakud) ja hoonete ülalpidamine. 	<ul style="list-style-type: none"> - kultuuri- ja vabaaja ürituste toetamine; - kultuuriseltside toetamine; - piirkondlike muuseumide tegevuse korraldamine.
Majandus	Kommunaalmajandus	Keskkonnakaitse
<ul style="list-style-type: none"> - teede ja tänavate korrashoid ja ehitus; - Liikluskorraldus;; - üldplaneeringu kehtestamine; - detailplaneeringute kehtestamine; - arengu kavandamine; - ehitamisega seotud lubade väljastamine; - maakorralduse toimingud; - aadressiandmete väljastamine; - maamaksu arvestamine; - turismi taristu rajamine ja kohalik mainekujundus; - kaugkütte piirkondades soojavarustuse kättesaadavuse tagamine ja arendamine; - ühistranspordi korraldus (valla- ja linnasisesed liinid), maapiirkondades ühistranspordikeskustes osalemine, sh nõudetransport; - KOVile kuuluvate sadamate haldamine - saarevahi teenus pühasustusega väikesaartel - ettevõtluskeskkonna edendamine.^V - 	<ul style="list-style-type: none"> - tänavavalgustuse paigaldamine; - munitsipaal-elamispindade haldamine; - elamumajanduse korraldamine (nt tühjade korteritega tegelemine); - ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni teenuste kättesaadavuse tagamine ja arendamine; - sademevee ärajuhtimise korraldamine. 	<ul style="list-style-type: none"> - korraldatud jäätmevedu; - jäätmete liigiti kogumise korraldamine: - avalike prügimahutite tagamine; - heakord, haljastus, parkide korrastamine, kalmistute tegevuse korraldamine: - vaba aja veetmise kohtade rajamine, avalike randade korrashoid; - müra ja õhusaaste vähendamine; - hulkuvate loomadega tegelemine.
Tervishoid	Sotsiaalhoolekanne	Muu
<ul style="list-style-type: none"> - terviseedendus (liikluse, tule, narko, alko, ebatervisliku toitumise jne kahjude ennetamine); - esmatasandi tervisekeskuste ruumide haldamine^V. 	<ul style="list-style-type: none"> - sotsiaalnõustamine; - abivajaduse hindamine ja abimeetmete määramine; - KOV sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine; - toimetulekutoetuse määramine ja maksmine^R; 	<ul style="list-style-type: none"> - elukoha registreerimine rahvastikuregistris; - sündide ja surmade registreerimine^R; - perekonnaseisu toimingud (maakonnakeskuse KOVid)^R

	<ul style="list-style-type: none"> - 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 sotsiaalhoolekandeesutuste ülalpidamine. 	<ul style="list-style-type: none"> - tugiteenused (finants, personal, õigus, dokumendihaldus); - KOVide omavaheline koostöö, väliskoostöö; - koostöö kodanikuühiskonnaga.
--	---	--

R Riiklik ülesanne

V Vabatahtlik ülesanne

See on tekitanud ka ebavajaliku õigusloome vohamise, kus valdkonnaseaduses KOV ülesannete täpsustamisel on mõnedel juhtudel peetud vajalikuks teha muudatus ka KOKSis. 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.

Avaliku huvi seisukohast oluliste kohaliku elu ülesannete täitmise kvaliteedi, kättesaadavuse ja rahastamise kriteeriumid tuleks sarnaselt Põhjamaade praktikaga sätestada valdkondlikes seadustes.

Vt nt Soome kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ehk *Kuntalaki* § 7:

“Kohaliku omavalitsuse üksus korraldab enesekorralduse alusel endale võetud ülesannete täitmise ning tagab seadusega omavalitsusüksusele antud ülesannete täitmise. Seaduses on sätestatud ülesannete täitmise korraldamine koostöös teiste omavalitsusüksustega (seaduses sätestatud koostöö). Omavalitsusüksus võib lepingu alusel võtta enda vastutusele ka muid, mitte ainult enesekorralduse alla kuuluvaid avalikke ülesandeid.”²⁸

Rootsi, Taani ja Norra omavalitsuskorralduse aluseid käsitlevad seadused on veelgi lakoonilisemad, sätestades peaaesjalikud vaid KOV institutsionaalse ja organisatsioonilise korralduse, nimetamata KOV aluskorralduse seaduses KOVide täidetavaid ülesandeid.

²⁸ https://omavalitsus.fin.ec/static/sites/5/2020/03/Kuntalaki_ee_tolge.pdf.

Samuti tuleks loobuda ülesannete jaotusest valdkonnapõhisteks ja institutsioonipõhisteks ning lähtuda sellest, et KOV osutatav teenus on suunatud elanikule (ettevõttele, kodanikuühendusele jms). KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 tekitavad õigusselgusetust olukorras, kus osa KOV ülesanded on defineeritud teenuspõhisena ja osaliselt institutsiooni- ja asukohapõhisena. PS § 154 sätestab KOV enesekorraldusõiguse ning valdkondlikud seadused (nt KELS, PGS) annavad KOVile ülesandeid teenuspõhiselt valdkondades, mis on KOKSis sätestatud asutusepõhiselt (KOKS § 6 lõikes 2).

KOKS peab andma paindlikkuse, sätestades võimalused osutada teenuseid nii ise kui osutada neid koostöös teis(t)e KOVi(de)ga või teenusepakkujatega, sealhulgas andma võimaluse osutada teenuseid ka väljaspool konkreetse KOV halduspiire.²⁹

Ka KOKS eksperdikomisjon toetas KOV ülesannete eesmärgipärast sõnastust, mis vastab paremini Põhjamaades kasutusel olevale mudelile, kus konkreetsed KOV täidetavad ülesanded ei ole määratletud kohaliku omavalitsuse tegevuse aluseid reguleerivas seaduses.

Valdkondlikud ülesanded

Valdkondlikes seadustes on nagunii reguleeritud KOVide kohustust korraldada vallas või linnas sotsiaalhoolekannet, sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet (nt SHS, mis KOKS sätestatud KOV ülesanded ära nimetab), hariduse andmist (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) ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu (EhS).

Loobumine n-ö KOV tuumikülesannete loetelust ei tähenda seda, justkui võiksid KOVid olemuselt omavalitsuslike ülesannete täitmisest loobuda. Isegi kui seadustes ei nimetata KOV täidetava kohustusliku ülesandena näiteks kultuuritööd, siis praktikas on KOVid korraldanud kultuurivaldkonna tegevusi ka enne seda, kui haldusreformi elluviimisel lisati KOKS § 6 lõikesse 1 kultuuritöö korraldamine. Enne seda toimus KOV ülesannete täitmine osaliselt ka ministeeriumitega sõlmitud koostöökokkulepete kaudu, mis võib olla ka võimalik lahendus edaspidi. Ehk eeldus on, et praegu KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesandeid täidavad KOVid edasi ka pärast seadusemuudatusega KOV ülesannete kataloogi KOKSist välja jätmist.

KOV olemuslik roll on korraldada kohalikku elu ja võtta vabatahtlikult endale täitmiseks kohalikku elu puudutavaid ülesandeid. Kultuuritöö on üks neist ajalooliselt KOV võimkonda kuulunud küsimustest, mille täitmist võib eeldada KOVidelt ka edaspidi. Selles osas on võimalik KOVe juhendada näiteks riiklike arengukavade ja strateegiatega, aga ka sõlmida teatud ülesannete täitmiseks KOVidega ja nende esindusorganisatsioonidega lepinguid.

Elamu- ja kommunaalmajandust on mõnevõrra reguleeritud elamuseaduses, mis on aga praeguseks oma regulatiivsuse kaotanud (nimetatud seadus ei sätesta ka selgelt, mis ülesanded peale elamumajanduse üldiste arengusuundade kehtestamise KOVil lasuvad). Edaspidi tuleb kajastada elamumajanduse suundumusi vähemalt KOV arengukavas. Seal saab luua ka elamumajanduse seosed kahaneva rahvastiku tingimustega ja kahaneva planeerimisega,

²⁹ 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://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/10/Akadeemiliste-ekspertide-ekspertarvamus.pdf>.

üürimajade arendamisega (KOV-i õigus saada Kredexi kaudu KOV üürimajade rajamiseks toetust).

Heakorda on puudutatud KOKS § 22 lõike 1 punktis 36¹, mille kohaselt on volikogu ainupädevuses ka heakorra tagamiseks heakorraeskirjade kehtestamine. Mujal seadustes seda ei reguleerita.

KOKS § 6 lõike 1 sõnastusest jääb muu hulgas välja jäätmehoolduse korraldamise ülesanne, mis ei tähenda siiski, nagu tegemist ei oleks enam ühe olulise KOV põhiülesandega. Jäätmeseadusest tulenevalt peab KOV jätkuvalt täitma oma jäätmehoolduse korraldamise ülesandeid. Veevarustusega seonduvat reguleeritakse ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduses. Samuti on veevarustus nimetatud KOV-i kohustusliku elutähtsa teenusena hädaolukorra seaduses. Nimetatud seaduse § 36 lõike 4 järgi peab KOV, kelle korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja ja kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku, korraldama oma haldusterritooriumil järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevuse: kaugküttega varustamine; kohaliku tee sõidetavuse tagamine ning veega varustamine ja kanalisatsioon. KOKS ei sätesta ka praegu, mida KOV peab jäätmehoolduse või veevarustuse korraldamisel täpsemalt tegema ehk siis ülesande täpsem regulatsioon tuleb ka praegu valdkondlikest seadustest.

Kehtiv KOKS § 6 lõige 1 kohustab KOV-e korraldama sealhulgas sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, sisuliselt KOKS-is 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 sotsiaalabi 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. See termini selgitus kasutab sotsiaalhoolekandelise ülesande sisu kirjeldamisel KOKS-i sama sõnastust. SHS loetleb ka KOV üldised kohustused sotsiaalhoolekande korraldamisel §-s 5. Seda sätet eelnõuga ei muuda, st KOV peab jätkuvalt neid SHS-is tulenevaid ülesandeid täitma. KOKS ei ole ka praegu seaduseks, mis ütleks ära, mida on sotsiaalhoolekandele ülesannete täitmisel elanikel õigus KOV-ilt nõuda, seetõttu ei saa KOKS § 6 lõikest 1 sotsiaalhoolekande alaste ülesannete välja jätmise mõjutada tegelikkuses ülesande täitmise kohustuslikku, kvaliteeti ega kättesaadavust isikutele. Tegemist on puhtalt ebavajaliku dubleeriva sõnastusega SHS-i kõrval.

Seega kokkuvõtvalt võib öelda, et kui KOKS § 6 lõike 1 puhul loobutaks KOV ülesannete loetelust, siis ei jääks tegelikkuses ükski senini sättes sisaldunud märksõnaliselt sätestatud ülesanne täitmata.

Samamoodi ei toeta Rahandusministeerium uute nn tuumikülesannete lisandumist seadusesse. Näiteks lõimumisalasel tegevused ei ole vaid KOV-i olemuslikud ülesanded, tegemist on riigi ja KOV-i segapädevuses olevate ülesannetega, mis pealegi puudutab mitmeid erinevaid juba seadustes sätestatud eri ministeeriumite valdkondi (vältimatu abi pakkumine, hariduse andmine). Samamoodi ei oleks otstarbekas KOV täidetava ülesandena nimetada KOKS-is võrdset kohtlemist ja soolist võrdõiguslikkust, mille kohased universaalsed ülesanded sisalduvad juba võrdse kohtlemise seaduses ja PS-is. See tähendab, et tegemist ei ole vaid KOV valdkonda puudutava küsimusega, vaid universaalsete kohustustega, mida tuleb järgida nii riigil, KOV-idel, haridusasutustel, erasektoril (tööandja rollis) jne.

Kuna KOV 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 ning nende põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. 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 sotsiaal-majanduslikud või kultuurilised tingimused. Piirkondade konkurentsivõime on piirkondade võime luua eeldusi jätkusuutlike töökohtade pakkumiseks, elujõuliste ettevõtete tekkeks ning erainvesteeringute kaasamiseks, samuti võime luua eeldusi piirkonna elanike arvu säilitamiseks või kasvuks ja külastajate arvu suurendamiseks (KOVid koostöös riigi ja erasektoriga).

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. Eesmärgina on oluline rõhutada ka vajadust tõsta piirkondlikku konkurentsivõimet ehk kasutada kohalikke arengupotentsiaale maksimaalselt ära, võttes sh kohalikes arengukavades ja planeeringutes piirkondlikke huve arvesse. Oluline on teha koostööd ka 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. Sättes rõhutatakse üle ka vajadus olla riigil ühtlasi KOVile heaks koostööpartneriks ja vastupidi. See hõlmab muuhulgas ka KOVide panustamist ja kaasamist õigusloomesse, riigi strateegiliste arengusuundade kujundamisse.

Eelnõu väljatöötamisel on osad ministriumid küll leidnud, et selle asemel, et KOKS § 6 lõike 1 KOV ülesannete loetelu asendada KOV tegevuse eesmärgiga, võiks kasutada alternatiivset sõnastust, mis annab KOV täidetavatest n-ö tuumik/põhiülesannetest mitteamendava 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 määratakse valdkondlikus seaduses (nagu on ka kehtiva seaduse loogika).³⁰ KOV tegevuse eesmärk oleks sel juhul võimalik lisada nt KOKS § 6 lõikesse 2.

³⁰ Võimaliku sõnastusena oli kaalumisel järgmine KOKS § 6 lõike 1 muutmise tekst (lisandunuks hariduse andmine, mis praegu sisaldub vaid KOKS § 6 lõikes 2 KOV omandis olevate haridusasutuste ülalpidamise

Paraku on sellise sõnastuse 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. Erinevate KOV tegevusvaldkondade erinev kohtlemine ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul põhjendatud, sellel ei ole ka selget eesmärki. Tegemist ei oleks ka sel juhul KOV ülesannete täieliku loeteluga. Kõik erinevates seadustes KOVidele pandud erinevad ülesanded on sarnaselt kohustuslikud KOKS § 6 lõikes 1 nimetatutega. Seega oleks kehtiva seadusega analoogse sõnastuse seadusesse jäätmine jätkuvalt eksitav ülesannete kohustuslikkuse osas.

KOKS § 6 lõige 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 minetatud pärast 2017. a haldusreformi järel võimekamaks muutunud KOVide tõttu. Pigem senisest enam ülesandeid detsentraliseeritakse ehk antakse riigilt KOVidele perspektiivis üle. See omakorda nõuab ka edasisi vastavaid seadusemuudatusi valdkondlikes seadustes.

KOKS § 6 lõiked 2 ja 2¹ tunnistatakse kehtetuks.

KOKS § 6 lõige 2 sätestab 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 KOV 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 omanduses 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 omanduses, siis ei muuda see valdkondlikes seadustes vastavaid KOV ülesandeid määravaid sätteid vähem mõjukaks. KOVi ülesandeks jääb jätkuvalt nt alus- ja põhihariduse andmine, 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 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. KOVi

kohustuses, kuid mille täpsem sisu avataksegi eriseadustes nagu KELS, HaS, PGS): (1) *Omavalitsusüksuse põhijülesanneteks kohaliku elu korraldamisel on muu hulgas korraldada seadustega määratud alustel ja ulatuses vallas või linnas sotsiaalhoolekannet, ~~sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, hariduse andmist, 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.~~*

puhul ei kehti avaliku õiguse eeldus, et lubatud on vaid see/selliste ülesannete täitmine, mis on seaduses selgesõnaliselt sätestatud. KOViil on lai enesekorraldusõigus, kaalutus- 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 lõige 2¹ tunnistatakse kehtetuks, kuna see puudutab konkreetset valdkondlikku riigikaitseülesannet, mis on võimalik sätestada Riigikantseleis ettevalmistamisel oleva valmisoleku seaduse eelnõuga (vastav ettepanek on Riigikantseleile mitteametlikult tehtud).

2016. aasta 1. jaanuaril jõustunud KOKS § 6 täiendamine lõikega 2¹ nähti ette riigikaitseadusega. Säte tulenes seni kehtinud rahuaja riigikaitse seaduse §-st 24 ja sellele viitavast sõjaaja riigikaitse seaduse §-st 11, milles olid sätestatud KOV ülesanded riigikaitse ettevalmistamisel. Ekslikult lisati KOV lisaülesanded korraldada sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise aastmega 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 KOKSi. Muudatust kavandades kaaluti küll selle lisamist riigikaitseadusesse, kuid leiti, et kuna KOVi ülesanded ja pädevus on kirjas KOKS §-s 6, tuleks lisada ka uus lõige 2¹ KOV riigikaitse ülesannete kohta.³¹

KOV sotsiaalhoolekandeline abi osutamine oma territooriumil elavatele ja viibivatele isikutele on reguleeritud SHSis. Sealhulgas peab korraldama vältimatut abi väljaspool oma 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 kas valmisoleku seaduses või riigikaitseaduses täpsemini reguleerida, mis käsitleksid 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-õ 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.

KOKS § 6 lõike 3 sissejuhatavas lauses korrigeeritakse viidet sama paragrahvi sätetele. Arvestades, et kavandatavate seadusemuudatustega tunnistatakse kehtetuks KOKS § 6 lõiked 2 ja 2¹, jäetakse viited neile sätetele lõike 3 sissejuhatavast osast välja. Lisatakse üldine viide ka seadusest tulenevatele muudele KOV ülesannetele (silmas on peetud KOKSis sätestatud KOV organite ülesandeid). Kuna KOKS § 6 lõige 1 ei sätesta seadusemuudatuse jõustumise järel enam konkreetseid KOV valdkondlikke ülesandeid, vaid käsitleb üldiselt KOV tegevuse eesmärke, siis lisatakse lõike 3 sissejuhatavasse lausesse ka see täpsustus.

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

³¹ Vt täpsemalt riigikaitseaduse eelnõu (772 SE) seletuskirjast: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>.

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 ka 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.“³²

KOKS § 6 täiendatakse lõikega 3¹, mis on seadusandjale ja õigusloojatele antav suunis. Sätte järgi on kohaliku elu küsimused sellised ülesanded, mis tulenevad elanike vajadustest või mille täitmist saab omavalitsusüksuselt mõistlikult eeldada, mis on kohaliku 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 riigiorgani pädevusse. Samuti sätestatakse, et seadusega peab kohalikule omavalitsusele pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel KOVile jätma enesekorraldusõiguse, mille kohaselt saab ta ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra ise määrata.

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 nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid. Põhiseadusliku institutsiooni tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldamisõigusega. 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 detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvaldusest 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.³³

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):

1) territoriaalvõim – määrab KOVi võimu ruumilise ulatuse;

³² [RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98](#), II osa.

³³ [RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 17–18](#).

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.³⁴

Uus KOKS § 6 lisatav lõige 3¹ annab niisiis üldise suunise õigusloomeks: *seadusega kohalikule omavalitsusele pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab omavalitsusüksusele jätma ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra määramise õiguse (enesekorraldusõiguse)*. 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. Kriteeriumite kohta loe täpsemalt KOV täidetavate riiklike ülesannete selgitustest (KOKS § 6 lõikega 4¹ täiendamise selgitused).

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 delegeerib 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 samuti manitsevad seadusandjat olema mõõdutundlik KOVidele antud ülesande täitmise täpsema viisi ja korra ettekirjutamisel.

KOKS muudatuste eesmärk ei ole anda KOVidele täitmiseks uusi valdkondlikke ülesandeid, vaid suurendada enesekorraldusõigust oma sisemise korralduse küsimustes. 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 ka igal valdkondlikul ministeeriumil hinnata, kas ülesande 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 peaks ülesannet täitma, oleks valdkondlikel ministeeriumitel võimalik ülesandeid suunata soovituslike miinimumstandarditega, juhenditega.

KOKSis ei ole paslik valdkondlikke regulatsioone käsitleda, kuna KOKS on mõeldud ikkagi KOV aluskorralduse reguleerimiseks, KOV sisemise ja välimise pädevuse sätestamiseks. Seetõttu ongi seadusesse lisatud üldised kriteeriumid, mille järgi toimub KOV ülesannete piiritlemine omavalitsuslikeks ja riiklikeks ilma konkreetsete ülesannete kataloogi nimetamata.

³⁴ Vt täpsemalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud veebiväljaandest (2020) PS § 154 kommentaare: <https://pohiseadus.ee/sisu/3639>.

KOKS § 6 täiendatakse lõikega 4¹, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse täidetavad riiklikud kohustused 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.

KOKS § 6 lõike 5 täpsustuses lisatakse, et seadusega kohalikule omavalitsusele riikliku ülesande täitmiseks andmise korral märgitakse seaduses, et tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega. Kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega 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 3-4-1-8-09³⁵ 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 kavandatud 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 KOKS tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest. Samas seaduse ega ka seaduse alusel antud muu õigusaktiga ei ole määratletud selgemalt, 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 normiloo ja riikliku järelevalve kaudu kolmandate isikute põhiõiguste kaitse.³⁶

Lisaks on traditsiooniliselt riigi ülesandena käsitletud ka karistusvõimu teostamist. Riigielu valdkonda kuulub ka kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduv.³⁷

Ülle Madise on riigielu küsimustena käsitletud järgmisi küsimusi:

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

³⁵ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

³⁶ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica 2000, nr 8, lk 503.

³⁷ 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 piiriäärses tsoonis liikluse korraldamise mõju piirirežiimile);
- d) mille lahendamine kohalike omavalitsuste tasandil ei anna efektiivset tulemust (nt loomataudi tõrje abinõude tarvituselevõtt).³⁸

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 tehtavaid eraldi on suunatud omavalitsuslike ülesannete katteks.

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses riigielu küsimusena määratlenud:

- rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamise³⁹;
- kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduva⁴⁰;
- tervishoiu-, sh alkoholipoliitika kujundamise⁴¹;
- sõjahaudade hauamonumentidesse ja -tähistesse puutuva⁴²;
- valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamise⁴³;
- volikogude minimaalse suuruse kehtestamise⁴⁴;
- tsiviilasjades esinduse tingimuste kehtestamise⁴⁵;
- maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemise⁴⁶;
- üleriigiliselt ühetaoliste katastriüksuste sihtotstarvete nimetuste kehtestamise⁴⁷;
- KOV seadusest tuleneva kohustuse tagada põhihariduse omandamine eraüldhariduskooli kaudu, sh nende tegevuskulude rahastamise⁴⁸;
- riikliku jäätmekorralduse aluste reguleerimise⁴⁹;
- KOVi või Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise⁵⁰;
- KOV võimekuse aluspõhimõtete kehtestamise⁵¹;
- KOV kohustuse rahastada teise KOVü kooliõe tegevuskulusid, kui KOVü on taganud kõigile oma rahvastikuregistrijärgsetest elanikest õpilastele nõuetekohase võimaluse õppida oma munitsipaalkoolides⁵².

Riiklikke ülesandeid peab põhimõtteliselt täitma riik. Teatud juhtudel on aga KOV-le riigi ülesannete täitmiseks delegeerimine avalikke huve silmas pidades otstarbekas, võimaldades

³⁸ Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Magistritöö. TÜ õigusteaduskond, 2001, lk 40.

³⁹ [RKPJKo 11.08.1993, III-4/1-2/93](#); [RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93](#).

⁴⁰ [RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00](#), p 20; [RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10](#), p 41.

⁴¹ [RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05](#), p 21.

⁴² [RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07](#), p 14.

⁴³ [RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09](#), p 33; [RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09](#), p-d 35, 37, 39–40.

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

⁴⁵ [RKPJKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09](#), p 19.

⁴⁶ [RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09](#), p 25.

⁴⁷ [RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09](#), p 27.

⁴⁸ [RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14](#)).

⁴⁹ [RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14](#), p 47.

⁵⁰ [RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p-d 112 ja 186.

⁵¹ [RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p 120.

⁵² [RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8](#), p 71.

tagada nende täitmist kõikjal riigi territooriumil kohalikust olukorrast hästi informeeritud ja kergesti kättesaadavate valla- ja linnaametnike poolt väiksemate kuludega. Võimalik on nii ülesandevaldkonna kui ka osaülesande delegeerimine.⁵³

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 enesekorraldusõigus⁵⁴. 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 vastupidi⁵⁵.

Riik peab ka riigielu küsimuste üle otsustamisel arvestama KOVide (jt isikute) õiguste võimaliku riivega⁵⁶. 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 langetamise⁵⁷.

Finantsgarantii

Eelnõuga ei kujundata ümber KOVide rahastamise aluseid. Kohaliku elu küsimuste lahendamiseks 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.

Riigikohus on leidnud⁵⁸, et KOV enesekorraldusõigus laieneb ka KOVile kasutada antud eelarvehendite 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.

⁵³ Vt ka: https://pohiseadus.ee/sisu/3639/paragrahv_154.

⁵⁴ RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 34; RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 37.

⁵⁵ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74.

⁵⁶ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 15.

⁵⁷ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 25.

⁵⁸ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.

Kui võimalik, ei peaks omavalitsusüksustele eraldatavaid vahendeid siduma konkreetsete projektide finantseerimisega, et säilitada nende 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.⁵⁹ 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 korras kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ja Vabariigi Valitsuse esindajate läbirääkimistel.

Seadusandja peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel tagama ka selle, et omavalitsusüksuste 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. See omakorda võimaldab otsustada, kuidas kasutada raha, mis on eraldatud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lisaks tagab omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste jaoks mõeldud vahendite lahutatuse võimaluse hinnata omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud vahendite piisavust.⁶⁰

Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist. Väiksemate rahaliste vahenditega KOVide kaitseks tuleb rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete tuluallikate ja kulutuste ebahütlast jagunemist omavalitsusüksuste vahel (tasandusfond).⁶¹

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.

⁵⁹ 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).

⁶⁰ [RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09](#).

⁶¹ [RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09](#).

Siseministeriumis koostati 2010. a juhend⁶², 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?*
- 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?*

⁶² Vt:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf

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)?⁶³

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 kaalutusruum (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:

- 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 KOVil 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).
- 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 määramise poole ning vaadelda, millise haldusekandja kompetentsi ülesande lahendamise traditsiooniliselt kuulunud on ja millised on olnud ajaloolised suundumused.
- Tuleb silmas pidada, et ülesande määramine 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 määramata, kas tegu on kohustusliku omavalitsusliku või riikliku ülesandega, tuleb välja

⁶³ 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.

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).

Kui asjaomasuse ülekaalu pole võimalik kindlaks teha, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust ja seega KOVil küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise pädevuse olemasolu. Teiste sõnadega, eksisteerib seadusega vääratav eeldus selle kohta, et sellistel juhtudel on tegu kohustusliku omavalitsusliku 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.⁶⁴

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.

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 kaalumise ja otsustamisega, kus õigusloojal tuleb hinnata ka muid ülesande olemuse määramise kriteeriumeid. Seetõttu sõnastatakse KOKS § 6 lõige 4¹ selliselt, et see 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 tekstis kasutatud sihilikult, kuna võib olla ka olemuselt omavalitsuslikke ülesandeid, mille puhul on tulenevalt avalikust huvist või vajadusest luua KOV välispädevust reguleerivate küsimuste ühetaolise kohaldamise huvides selged ja detailsed menetlusnõuded, näiteks planeerimismenetluses.

HÕNTE § 6 lõige 2 näeb samuti ette, et riiklike 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 muutmise) 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 lisaks HÕNTEle nõue, et seadusega KOVile riikliku ülesande täitmiseks andmisel tuleb märkida seaduses, et tegemist on omavalitsusüksuse täidetava riikliku ülesandega, ka KOKSi. See aitab tagada, et KOVile riikliku ülesande täitmise kulud ka täies mahus

⁶⁴ PS kommenteeritud väljaande § 154 kommentaar 8: https://pohiseadus.ee/sisu/3639/paragrahv_154.

hüvitatakse, mis on nõutav ka PS § 154 lõike 2 järgi (seadusega kohalikele 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 kuluva rahasummale - 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)⁶⁵.

Eelnõu § 1 punktis 15 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 kehivates maakonna arengustrateegias 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 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

⁶⁵ RES § 51 lõigete 1–3 järgi on - KOVile seadusega pandud riikliku ülesande kulude katmise aluseks keskmine arvatud 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 määruses (Vabariigi Valitsuse kehtestatavas toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimustes ja korras). Kui riikliku ülesande kulud kaetakse ministereiumi eelarvest juhtumipõhiselt, kehtestab minister määrusega: 1) riikliku ülesande kulude katmise keskmine kulu arvutamise või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted; 2) kulude katmise taotluse esitamise ja menetlemise korra.

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 kohalikest ettevõtlusest, seda rohkem nad pingutavad piirkondliku arengu edendamiseks. Erinevatest uuringutest ja raportitest⁶⁶ 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“. Konkreetseid poliitikasoovitusi ega suuniseid vastu ei võetud, otsustati võtta riigihalduse ministri esitatud informatsioon teadmiseks. 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 väljapakumine.
4. Ettevõtjatele antavad toetused jm finantsinstrumendid on eelkõige riigi ülesanne, sest eeldavad keerukamaid kompetentse. KOVid saavad kaasa aidata, et ettevõtjatel oleks riigi bürokraatias lihtsam orienteeruda⁶⁷.
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 (selle teema osas arutatakse võimalikke lahendusi valitsuskabinetis. Üks lahendus oleks nt töökohtade järgi juriidilise isiku tulumaksu vahendite ümberjaotus KOVide vahel töökohtade arvu alusel.).

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

KOKS § 6 lõigete 2, 3 ja 6 muudatused on tehnilised. Lõigetes 2, 3 ja 6 asendatakse termin „kohaliku omavalitsuse üksuse“ lühendiga „omavalitsusüksus“. Lõikes 3 muudetakse viidet

⁶⁶ Riigikontrolli audit „Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel“ (2020); OÜ Geomedia uuring „Kohaliku omavalitsuse kasu ettevõtlust ja ettevõtluskeskkonna arendavatest teguritest“ (2020), *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities*, OECD 2016.

⁶⁷ KOVid saaksid sellist teenust osutada omavahenditest maakondlike arenduskeskuste (MAKid) kaudu.

käesolevas paragrahvis KOVide ühiselt täidetava ülesande sättele viitamisega ülesande sõnastuse ära toomisega. Tegemist on EKI ettepanekuga tagada sõnastuses keeleline selgus.

KOKS § 6 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 volitused, 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 mittekülvatavate HKTSi sätetele viitamist kahes eri lauses.

Eelnõu § 1 punkt 16 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 3–5, § 62² lõikes 1, lõike 2 punktides 1 ja 2, lõike 3 punktis 1 ja lõikes 4, § 62³ lõikes 6, § 66 pealkirjas ning § 70⁴ lõike 1¹ esimeses lauses.

Eelnõu § 1 punktid 17–22 näevad ette muudatused KOKS §-s 7, mis reguleerib volikogu ja valitsuse õigusaktidega seonduvat.

Eelnõuga kavandatakse koondada KOKS § 7 kokku seni kolmes eri KOKS paragrahvis olevad KOV õigusaktidele kohalduvad nõuded. Kehtiv KOKS sätestab §-s 7 KOV organite – volikogu ja valitsus - õigusaktide liigid ja neile kohalduvad HÖNTE nõuded, millest KOVid võivad teha volikogu kehtestatud õigusaktiga erisusi. KOKS § 23 seevastu reguleerib volikogu õigusaktidele kohalduvaid nõudeid ja nende jõustumist, KOKS § 31 reguleerib valitsuse määrustele ja korraldustele kohalduvaid nõudeid. Puudub vajadus hoida KOV organite õigusakte käsitlevaid norme eraldi peatükides, 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 annavad *praeter legem*-määrusi ehk statuute, mis on oma õigusjõult võrdsed riigi keskhaldusorganite 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, 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 määruses seada põhjendatud juhul ka minimaalseid isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid. Kui senise kohtupraktika järgi peab nende piirangute seadmine tulenema seadusest, kus peab kirjas olema ka selge volitus põhiõiguse piiramiseks ja selle piirid (ning piirangud peavad olema asjakohased ja kooskõlas selle eesmärgiga, mida määrus avalikes huvides taotleb), siis seadusemuudatusega asendatakse seadusest tulenevad piirid nõudega arvestada vastavat küsimust reguleerivast seadusest tulenevate piiridega.

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 määrusega.⁶⁸ 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 määrusega.⁶⁹

Uue lõike kohaselt ei saa KOV volikogu oma määruses põhiõiguste piirangute seadmisel sätestada kitsendusi, kui seadus annab isikutele antud küsimuses suuremad õigused. Näiteks ei saa KOV teabevaldajana piirata meelevaldselt teabenõudja soovil talle avaliku teabe kättesaadavaks tegemise viise, mis on sätestatud avaliku teabe seaduses (edaspidi *AvTS*). Riigikohus leidis nimelt 2. novembri 2021. aasta põhiseaduslikkuse järelevalve lahendis 5-21-6,⁷⁰ 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 *AvTS*iga võrreldes rangemad piirangud, rikub Riigikohtu hinnangul *AvTS*i, 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 puutumatusse.⁷¹

⁶⁸ Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-41-06](#), punktid 21 ja 22.

⁶⁹ 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.*

⁷⁰ 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 kantselseist välja viia. Riigikohus tunnistas vaidlusaluse volikogu töökorra sätte *AvTS*iga vastuolus olevaks ja põhiseadusevastaseks.

⁷¹ Vt eeskätt lahendi punktid 26 ja 31: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-21-6/13>.

Kui iga KOV kehtestatava eeskirja, nt lemmikloomade pidamise, heakorra-, kaevetööde- ja kaubandustegevuse korraldamise eeskirjas ette nähtud väikseimgi kitsendus võib tõenäoliselt riivata mõnda PS 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.

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 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 poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu (HÕNTE) kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid 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 osas 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. Nõue võib mõnevõrra tõsta KOVide töökoormust, kuid oluline on, et kohalikul tasandil vastu võetavad aktid oleks läbi kaalutud, välditaks kaalutusvigu ja osataks arvestada selle 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 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 kordasid kehtestanud, siis on järgitud, et seadusemuudatusega ei muutuks volitusnormi asukoht.

KOKS § 7 täiendatakse lõikega 4¹, milles antakse volikogule õigus volitada valitsust kehtestama valitsuse antavatele õigusaktidele esitatavad nõuded ja aktide andmise 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 määrused. 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) kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määruses ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtpäeva (KOKS § 7 lõige 6). 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, korraldustele ja teistele valitsuse dokumentidele 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. Volikogu ja valitsuse õigusaktid ning istungite protokollid vormistatakse eesti keeles. Omavalitsusüksustes, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võidakse volikogu istungite protokollid tõlkida ka selle omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrahvuse keelde.

Eelnõu § 1 punktid 23–25 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 lina põhimäärus peaks 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 muudatus on sõnastuslik-tehniline. Punkt sisaldab loetelu, mis peab valla või linna põhimääruses sisalduma. Sättest puudub sidesõna „ning” volikogu esimehe ja aseesimehe regulatsiooni nõude ja teiselt poolt volikogu komisjonide moodustamist käsitlevate sätete vahel.

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 kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse mõistes kohaliku omavalitsuse üksusest sõltuvatele üksustele korra ja tähtajad eelarvestrateegia koostamiseks vajaliku informatsiooni esitamiseks. Puudub

vajadus dubleerivalt samasid 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 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.

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 vastava 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.

Eelnõu § 1 punkt 26 käsitleb KOKS § 10 muutmist (vald ja linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna).

KOKS § 10 lõige 1 muudetakse kaheks eraldi sätteks, jättes lõikesse 1 selgituse, et vald või linn 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)⁷² kui ka PS (154 lõige 1 ja lõike 2 teine lause)⁷³ 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.

Kehtiva KOKS § 10, mis paikneb KOKS 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

⁷² 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.*

⁷³ 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.*

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 27 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 28 ja 29 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 nii: “Omavalitsusüksuse sümboolika”.

KOV peamisteks sümboliteks on vapp ja lipp. Muude sümbolite kehtestamine on KOVidele vabatahtlik. Lipp, vapp, aumärgid, ametirahad, aunimetused ja muud sarnased tunnused on sümbolid, nende kasutamise kord aga sümboolika. Pealkirja sõnastus hõlmab seega nii KOV sümbolite väljatöötamist kui kasutamist.

KOKS § 14 lõike 1 sõnastust muudetakse ja sätestatakse, et KOVil võib lisaks oma lipule, vapile, aumärkidele, ametirahadele, aunimetustele olla ka muud sümbolid, mille kasutamise kord nähakse ette valla või linna põhimääruses. Sõnastus viiakse koosõlla 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.⁷⁴

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 näitab kuhugi kuuluvust või millegagi seost tähistavate kujundite, piltide vm sümbolite kogum; selliste sümbolite kasutamine (nt dokumentidel, plakatitel, esemetel) (näiteks maakonna sümboolika, rahvuslik sümboolika).⁷⁵

⁷⁴ Täpsemalt saab heraldikanõuete kohaldamise kohta lugeda Riigikantselei veebilehelt: <https://vv.riigikantselei.ee/et/heraldikanouded>.

⁷⁵ <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/s%C3%BCmboolika/1>.

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 punkt 30 käsitleb KOKS § 15 muutmist.

KOKS § 15 lõige 2, mis dubleerib KOKSi järgnevaid sätteid (KOKS uus § 32¹), tunnistatakse 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 KOKS 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 paragrahvi 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 KOV 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.

KOV tagatise raames võib eristada järgmisi tasandeid:

- 1) õigussubjektsuse tagatis,
- 2) enesekorraldusõiguse tagatis,
- 3) finantstagatis,⁷⁶
- 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 instituuti⁷⁷;
- 2) KOVide liikide (vald ja linn) kaitse (PS § 155 lg 1);
- 3) KOVi piiratud individuaalse õigussubjektsuse tagatise (konkreetse KOVi õigused riigi poolt tema haldusterritooriumi suuruse muutmisel või õigussubjektsuse lõpetamisel).

KOVile peab olema tagatud reaalne võimalus oma põhiseaduslike õiguste efektiivseks kaitseks.

KOV-i põhiseaduslikke õigusi võivad riivata arvukad õigustloovad aktid ja haldusaktid. KOV tagatise riive on põhiseaduspärane, kui vastuvõetud õigustloov akt või selle alusel antud

⁷⁶ 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)) ([RKPJKo 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 ([RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09](#), p 43).

⁷⁷ [RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p 86.

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 suhetes 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.⁷⁸

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

Riigikohtule 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.⁷⁹

Eelnõu § 1 punktid 31–33 käsitlevad KOKS § 17 ehk volikogu liiget puudutavate sätete muutmist.

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 Eesti Keele Instituudi ühendsõnastiku 2021 alusel:

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

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

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

⁷⁸ [RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10](#), p 22.

⁷⁹ Vaata täpsemalt PS kommentaare PS 14. peatüki osas: <https://pohiseadus.ee/sisu/3672>.

või nende mõlema ametikoht on palgaline, peaks olema KOVide 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 ja 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 rakendamiseга võib kaasneda KOVides mõningane eelarvekulude tõus (eeldusel, et volikogu aseesimeeste nn 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) makstav lisatasu, hüvitise või muu tasu või soodustuse maksmise alus peab olema antud volikogu poolt vastuvõetud üldakti (volikogu määrus) alusel (mis kehtestatakse KOKS § 22 lõike 1 punkti 22 alusel - volikogu liikmetele volikogu tööst osavõtu eest tasu ja 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 põhjendamatu 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 korrektselt tasustamise alused 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. Volikogu tööd ei ole võimalik eesmärgipäraselt täita selliselt, kui volikogu esimehel ei ole n-ö täiskohaga asendajat, kes on palgaline. 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. KOKSi § 49 lõike 3 muudatusega kehtestatakse piirang, mille kohaselt vallavanem või linnapea ja valitsuse liige ei saa olla sama KOVi ametnik ega töötaja ega valla- ja linnavalitsuse hallatava asutuse juht ega töötaja, et vältida rolli- ja võimalikku huvide konflikti omavalitsuse juhtimises. Viited palgaliste valitsuse liikmete ametisse nimetamisele on seotud nimetatud piiranguga.

Vt ka selgitust KOKS § 49 lõike 3 muudatuse juures. Muudatuse kohaselt volikogu küll kinnitab valitsuse liikmed, kuid tulenevalt muudatusest ametisse ei nimeta (valitsuse liige ei saa enam olla KOV ametiasutuse ametnik).

Eelnõu § 1 punktidega 34–38 nähakse ette muudatused KOKS §-s 18, mis reguleerib volikogu liikme volituste ennetähtaegset lõppemist.

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.

KOVVS § 5 lõike 5 kohaselt on kohaliku omavalituse 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 5-19-45⁸⁰. 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 adressaatide puhul.

⁸⁰ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-19-45/9>.

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 ametiasutuse struktuuris teenistuskohat kas 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. Tegemist on KOV sisemise korralduse küsimusega.

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 teenistuskohatade 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. Tavapäraselt on see selge töötaja funktsioon. Väiksemas KOVis võib raamatupidajal olla ka valla eelarve ja eelarvestrateegia koostamise kohustus. Eelarve võetakse vastu volikogu õigusaktiga (*KOKS* § 22 lõige 1 punkt 1), mis tähendab juba eelnõu koostamist ja raamatupidaja teenistuskoha määratlemist 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 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.

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.

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 süüdistavata 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.⁸¹

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 linnasekretärile 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 lõppemise aluste ilmnemisest. Samuti ei ole kehtivas redaktsioonis viivitamata teavitamise kohustus. Volikogu liikme tagasiastumisel esitab volikogu liige valla- ja linnasekretärile vastava avalduse.

KOKS § 18 lõige 3 sõnastatakse uues redaktsioonis. Valla- või linnasekretär teavitab kõikidest temale teatavaks saanud volikogu liikme volituste lõppemise alustest 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)⁸².

Praktikas on volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise puhul (näiteks nimetamisel sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks) 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. Vastava otsuse peab volikogu liige tegema kolme tööpäeva jooksul. Arvestades KOKS § 18 lõike 1 muudatust, millega tunnistatakse kehtetuks senine punkt 6, mille järgi volikogu liikmed 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,

⁸¹ Vt ka <https://www.kohus.ee/et/kohtuotsus/kriminaalasjades>.

⁸² <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-10>.

kas nad soovivad jätkata volikogus või loobuda oma volikogu liikme mandaadist. Nende volitused volikogu liikmena nimetatud ametikohale nimetamisel automaatselt lõppevad.

Eelnõu § 1 lõigetes 39–45 kavandatavad 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”. Eelnõuga kavandatava muudatuse kohaselt edaspidi ametnikke enam valitsuse liikmeteks nimetada ei saa (KOKS § 49 lõige 3). 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 kehtivad kuni 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 nagnii 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 ametiasutuse 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 huvide- 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 võrdselt 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 juba asunud volikogu liikme volitusi teostama, kuid nimetatakse volituste kestuse ajal ametiasutuse ametnikuks.

Vahetult pärast volikogu valimistulemuste väljakuulutamist kohaldub kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 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 taastamiseks valla- või linnasekretärile, kes saadab selle hiljemalt kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjoni. 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 käsitus 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 lõppeb 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 korrupsiooni. Lisaks teenib ameti(- ja töö)kohtade 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 peatumine sarnaselt töötajatega PS § 29 sätestatud isiku õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta riive intensiivsust erinevalt nende volikogu liikme volituste lõppemisest. Volituste lõppemisel ei ole KOV ametiasutuse ametnikul sama valimisperioodi jooksul erinevalt volituste peatamisest võimalik enam volikogu liikme mandaati teostama asuda.

Muudatus jõustub üldkorras 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.

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 nimetatud 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 nimetab ametisse valla- või linnavalitsus, kuid töölepingu sõlmib temaga reeglina vallavanem või linnapea.

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 töölepingu vallavanem- või linnapea (KOKS § 51 lõike 1 punkt 7) Samuti teeb vallavanem või linnapea vallavalitsusele ettepaneku asutuse juhi kandidaadi ametist vabastamiseks. Vallavanem või linnapea täidab teisi töandja kohustusi. Vastavalt KOKS § 66¹ korraldab valitsus hallatava asutuse juhi osas teenistuslikku järelevalvet.

Volikogu liikmena on hallatava asutuse juhil vahetu mõju valitsuse üle ja pelgalt täna kehtiv keeld kuuluda revisjonikomisjoni koosseisu seda vastuolu ei kõrvalda- asutuse juhi otsused volikogus võivad seetõttu olla kantud isiklikest huvidest lähtudes (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 juhendada tervikpildist).

Sarnast rollikonflikti ei ole aga hallatava asutuse töötajal, kelle töandjaks 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-õ otseseks töandjaks 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 vaidlusaluse sätte eesmärgiks pidada ka korrupsiooni ohu vältimist, mis võib tekkida avalike huvide ja isiku erahuvide vastuollu 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 liiga tagasihoidlikuks, 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 häälearvuga volikogu liikmed, mis pärsib halvemal juhul volikogu otsuste kvaliteeti.

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 volikogu liikme volituste peatamist ei kohaldata volikogu uude koosseisu valitud eelmise koosseisu valitud vallavanema, linnaeapa, kinnitatud valitsuse liikme ja ametisse nimetatud osavalla või linnaosa vanema suhtes, kes jätkavad oma tegevust kuni volikogu kinnitab uue valitsuse ametisse. Sõnastusest jäetakse välja nt kantseliitlikud väljendid „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 KOV 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 nii 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, 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, mille puhul 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 (perioodiks kuni ta täidab volikogu liikme volitustega ühitamatuid volitusi).

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 loetavamaks ja selgemaks.

KOKS §-s 19 tehtud muudatused on valdavalt tehnilist laadi, välja arvatud KOKS § 49 lõikes 3 kavandatud muudatusest tulenevad KOKS § 19 lõike 2 punkti 1 ja lõike 3 muudatus ning sätte täiendamine lõikega 3¹. KOKS § 49 lõikega 3 kavandatakse keelata valitsuse liikmeteks ja juhiks olla KOV ametiasutuse töötajal ja ametnikul ning KOV hallatava asutuse juhil ja töötajal, kuna nende rollide ühitamine toob kaasa rollikonfliktid ja võimalikke huvide konflikte. Seetõttu jäetakse KOKS § 19 sõnastusest välja ka võimalus, et valitsuse liikmed nimetatakse ametisse (ametnikest valitsuse liikmed).

Eelnõu § 1 punktide 46–48 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 sõnastust 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 tähtaega 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, s.o § 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 Eesti rahvastikuregistri andmetel selles vallas või linnas) sätestatud alusel ja seetõttu määratakse tema asemele asendusliige. Asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valla 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 3-4-1-17-10⁸³ 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 peaks 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 otsus teha lähtuvalt lõpetamist tingivast asjaolust teadasaamisest ning mitte jääda ootama vastavat volikogu liikme avaldust. Nt kohtuotsustest saavad valla- või linnasekretärid sageli teada ajakirjanduse kaudu.

Lõikest 4 jäetakse volikogu asendusliikmete määramise korrast välja 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 praktikas ei ole seetõttu ka 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. 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

⁸³ <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=206129725>.

asendusliige ei saa asendada, astub tema asemel nimekirjas ette järgmine. Sätte sõnastus jäetakse eelnõuga muutmata.

Eelnõu § 1 punktiga 49 tehakse muudatus **KOKS § 20¹ lõikes 4**, mida lihtsustatakse keeleliselt. Sättes asendatakse sõnad „jõustumise hetkest“ sõnaga „jõustumisest“. Muudatus ei too kaasa sisulist muutust, kuna jõustumise hetkest ja jõustumisest on samatähenduslikud.

Eelnõu § 1 punktid 50–69 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.

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 lõike 1 täiendaval ära mainimisel suuremat õigusjõudu. Samuti ei aita see kaasa õigusselgusele. KOKS § 22 lõike 1 eesmärk on siiski sõnastada KOV sisemise korralduse seisukohalt volikogu oluliseimad 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 seaduse koerte ja kasside pidamise eeskiri) sätestama looma omaniku või valdaja kohustusena hoida ära oma looma rünnaku teiste loomade ja inimeste vastu korrakaitseadusest tulenevalt (ohu tõrjumine), keelates selleks nt tiheasustuses looma rihmastamata liikumise, ja võimaliku kahju põhjustamisel nõudma kannatanule kahju hüvitamist.

KOKS revisjoni käigus arutati valdkondlike ministriumitega, 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 pädevusnormid erinevate KOV eeskirjade kehtestamiseks jäävad KOKSi alles.

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- ja linnaeelarve 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 linnaeelarvet 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**.

KOKS § 22 lõike 1 punktis 2 jäetakse sätestest välja volikogu pädevus kehtestada, muuta ja tunnistada kehtetuks kohalike makse. Maksudega seonduv jäetakse punkti 3.

Maksudega seonduva asemel sätestatakse punktis 2 volikogu pädevuses olevana majandusaasta aruande kinnitamine ja majandusaasta aruande kontrolliks vandeaudiitori määramine. Tegemist on ülesandega, mis olemuslikult on seotud tegevjuhi ehk vallavanema või linnaeelarve abistamisega.

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 võimaldab 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 muutmine ja kehtetuks tunnistamine. Maksude muutmisenä on tegelikult silmas peetud maksumäärade muutmist. Sarnaselt punktis 1 toodud selgitusele puudub vajadus määrata, et õigusakti muutmine 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 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 küsimise 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 linnavara valitsemise korra kehtestamine vara valitsemise põhimõtete kehtestamise pädevusega. Muudatus on seotud KOKS §-ga 34. Vara valitsemise korra kehtestamise võib volikogu jätta ka valitsusele.

Vara valitsemine on igasugune varaga seotud tegevus ja toimingud (hõlmab kõiki vara omaniku õigusi (kõiki tehinguid) seoses varaga). RVS § 1 lõike 2 järgi on riigivara valitsemine on vara Eesti Vabariigi nimel omandamine, kasutamiseks võtmine, valdamine, kasutamine ja käsutamine. Munitsipaalvara valitsemine on samuti igasugune varaga seotud tegevus ja toimingud.⁸⁴

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.

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 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 garanteerimine ning võlakohustuse tagamiseks kinnisasja koormamine kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses sätestatud korras ja vastavate 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.

⁸⁴ 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.

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 otsustatavate KOV volikogu valimistel tehtavate otsuste sõnastust. Valimisi puudutavate otsuste tegemist on nagoonii 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 punktides 17 ja 19 jäetakse valitsuse liikmete kinnitamise ja neile töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuse ning selle suuruse määramise pädevusnormi eest ära täiendus “palgalised valitsusliikmed”. KOKS § 49 lõike 3 muudatusega kavandatakse muuta valitsuse koosseisu nõudeid selliselt, et sinna ei saaks enam kuuluda KOV ametiasutuse ametnikud ja töötajad ega hallatavate asutuste juhid ja töötajad. Muudatuse eesmärk on vältida valitsuse kui täidesaatva kollegiaalorgani huvide ja rollide konflikti ametiasutuses ja hallatavas asutuses töötamisega, kelle üle valitsus teeb teenistuslikku järelevalvet.

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 või 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 reaalselt on aseesimehel volikogu esimeest asendades samad õigused ja kohustused. Volikogu võib edaspidi otsustada nende mõlema töö tasustada. Töötasu on võimalik diferentseerida, määrates 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 nagoonii 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 seaduses sätestatud pädevusega 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. Sätete kehtetuks tunnistamisest tulenevalt PlanSi muuta ei ole vaja, kuna üldplaneeringu algatamise ja kehtestamise, vastuvõtmise ning detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja PlanS § 130 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu kehtestamise 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 selle 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.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 34 jäetakse välja ka nõue, et volikogu peab kehtestama asutuse põhimääruse. KOKS § 8 lõike 1 punkti 4 järgi sätestatakse valla või linna ametiasutuste ja asutuste moodustamise kord valla ja linna põhimääruses. Ametiasutusel ega hallataval asutusel ei pea olema tingimata eraldi volikogu määrusega kehtestatud põhimäärust. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registri kohaselt on valdaval enamusel KOVidest vaid üks ametiasutus, vastavalt siis valla- või linnavalitsus. **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. Jätkuvalt jääks volikogu pädevusse aga ametiasutuste ja ühisameti struktuuri ning nende palgajuhendi kehtestamine. Ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kinnitamine ei peaks olema tingimata volikogu taseme küsimus. ATS § 11 lõige 5 kordab KOKSis sätestatud, 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 teenistusgruppideks 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 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 osutada liialt piiravaks). Lõikest 3 jäetakse aga volikogu poolt valitsusele antava volituse sõnastusest välja viide ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kohta. Volikogul peaks olema KOV töökorralduse suunamisel strateegilisem roll, sisuliselt volikogu kontrollib täitevaparaadi kujundamist läbi eelarve. Ametiasutuste struktuur ja selle vajaduse põhjendus, kuidas sellega täidetakse KOVile pandud ja KOVi poolt võetud ülesanded, võiks olla nt eelarve seletuskirja osa ja teenistuskohdade koosseisu kinnitamine võiks olla valitsuse pädevuses.

KOKS § 22 lõike 1 punktis 36² kohendatakse volikogu pädevusnormi sõnastust ja asendatakse koerte ja kasside pidamise eeskiri üldisema sõnastusega „lemmikloomade pidamise eeskirjade 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).

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, kus sisalduks vastav selge volitusnorm 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 loomakaitsese seisukohast lähtudes.⁸⁵ Korrakaitse seadus räägib ohu tõrjumisest, kuid ei anna volitusnormi volikogule loomast tingitud ohu vältimiseks KOVis kehtiva korra kehtestamiseks.

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

⁸⁵ Vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13199887>.

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 n-ö töökorralduse küsimustes.

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

Eelnõu § 1 punktid 70–72 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”. 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).

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 KOVil midagi teha ja korraldada KOVidele laia enesekorraldusõiguse, mis 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.⁸⁶

KOKS § 22 lõike 1 lõikega 2¹ sätestatakse õigusselguse huvides n-ö pedagoogiline norm, mille järgi seadusega volikogule täitmiseks antud ülesannet ei saa volikogu täitmiseks volitada muule KOV organile ega asutusele.

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

⁸⁶ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud veebiväljaande (2020) kommentaare PS 14. peatüki osas: <https://pohiseadus.ee/sisu/3672>.

küsimusega, siis saab ülesande täitjaks seaduses määrata abstraktselt KOVi, mis juhul haldusesiseselt määratakse KOVis konkreetne ülesande täitja.

KOKS § 22 lõike 1 uue lõike 2² järgi ei ole volikogu poolt volituse andmine vajalik küsimuste lahendamiseks, mis on olemuselt täitevvõimu menetluslikud ja rakenduslikud ülesanded ning mida saab täita valitsus ametiasutusena. Näiteks on sellised ülesanded erinevad haldusmenetluse läbiviimised, paikvaatlused, isikute vastuvõtt, toimingute korraldamine, avalduste vastu võtmine ja neile vastamine, õigus- ja haldusaktide ettevalmistamine.

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.

KOKS § 22 lõike 1 uue lõikega 2³ täpsustatakse, et volituse määramata arvu juhtumite lahendamiseks annab volikogu üldjuhul 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 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 73 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 siseselt korraldab, tuleb sätestada KOV õigusaktidega. Vt ka KOKS § 48¹ lõike 1¹ selgitust.

Eelnõu § 1 punktiga 74 muudetakse KOKS § 25 sõnastust (tööandja kohustus volikogu liikme ees).

KOKS § 25 täiendatakse lisaks olemasolevale volikogu liikme õigusele nõuda oma tööandjalt volikogu ja komisjonide istungitel osalemisele 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 vaid ainult neid, mis volikogu on talle andnud).

Eelnõu § 1 punktides 75–77 kavandavad muudatused puudutavad volikogu liikme teabe saamise õigusi (KOKS § 26 muudatused).

KOKS § 26 on volikogu liikme teabe nõudmise erinorm, see tähendab, et tema küsimustele vastamisel ei kohaldata AvTSis sätestatud teabenõudele vastamise regulatsiooni ega märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ja kollektiivse pöördumise esitamise seaduses toodud märgukirjale ja selgitustaotluse vastamise regulatsiooni.

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 ametiasutustele teabe nõudmise õigust ja soovivad 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.

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 igaiheks 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. Taolistele 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. 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. 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 „igatiüks“ AvTSi mõttes ega kõrvaline isik, vaid kohaliku omavalitsuse üksuse osa.⁸⁷ 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). KOKS § 26 lõike 1

⁸⁷ [Märgukiri volikogu liikmele vastamise kohta.pdf \(oiguskantsler.ee\)](#).

järgi võib volikogu liikmele jätta andmata vaid niisuguse teabe, mille väljastamine on seadusega keelatud. Riigikohtu lahendist tulenevalt ei saa olla keeldumise aluseks ka AvTSi sätted. Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe volikogu liikmele edastamisel või talle teabele juurdepääsu tagamisel on linnavalitsusel otstarbekas teda ühtlasi teavitada sellise teabe õigustamatu avaldamisega ja kasutamisega kaasnevast õiguslikust vastutusest. Nii sätestab karistusseadustiku § 377 lõige 1, et töö- või ametiülesannetega seoses isikule teatavaks saanud ärisaladuse avaldamise või kasutamise eest ilma ettevõtja loata, kui see on toime pandud ärilisel või kahju tekitamise eesmärgil, - karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.

Paragrahvi 26 täiendamisel lõikega 1¹ sätestatakse analoogselt märgukirjale vastamisega ka alused, millal võib volikogu liikmele küsimusele vastamisest loobuda. Vahel on KOVide praktikas tulnud ette, et volikogu liikmele vastamiseks tuleb süstemaatiliselt vaadata üle väga suur andmemaht, mis võib nõuda ka koostööd riigiasutustega ja seniste tööprotsesside olulist muutmist. Selleks, et KOV sisuline töö ei saaks võimalike valitsusasutuste tööd halvavate pahatahtlike pöördumiste korral pidurdatud, lisatakse volikogu liikmele küsimusele vastamisest keeldumise alusena ka asjaolu, kui päringule vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu ametiasutuse töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.

Kuna kohati on praktikas volikogu liikmele vastamisel vaja põhjalikumalt asjaolusid ja õigusakte analüüsida, siis antakse **lõike 2** muudatusega võimalus volikogu liikmele küsimusele vastamise tähtaega pikendada 10lt tööpäevalt 20 tööpäevani.

Eelnõu § 1 punktidega 78 ja 79 nähakse ette muudatused KOKS §-s 28, mis reguleerivad vallavanema ja linnapea õigust moodustada valitsus.

KOKS § 28 lõikesse 1 lisatakse hea poliitiline tava, et uus valitud vallavanem ja linnapea saab kuni uue valitsuse koosseisu kinnitamiseni täita vältimatuid ja kiireloomulisi vallavanema või linnapea ülesandeid, mis ei puuduta valitsuse kui kollegiaalse otsustusorgani juhtimist. Näiteks rutiinsete lepingute ja kirjade allkirjastamine, värbamisotsused, puhkusele lubamised jm jooksvad ülesanded. Olulisemate korralduslike, kaalumist ja arutelu vajavate küsimuste otsustamine peab jääma kinnitatud valitsuse uue koosseisu pädevusse.

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 protokollil 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 80 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 praktika, mis saab kui formaalselt n-ö lahkuv valitsus lahkumispalvet volikogu esimesel istungil ei esita. See ei tähenda siiski see, et eelmise valitsuse koosseisu

volitused uue valitsuse koosseisu kinnitamisel ei lõppe. Tegemist on menetlusliku nõudega, mille rikkumine ei mõjuta uue valitsuse koosseisu pädevust ega vana koosseisu volituste lõppemist. Normi ei muudeta.

Eelnõu § 1 punktiga 81 asendatakse seaduse tekstis läbivalt sõnad „valla- või linnavalitsus“ lühendiga „valitsus“. Vastavad muudatused tehakse KOKS § 29 lõikes 3, § 30 pealkirjas, lõike 1 sissejuhatavas lauses ja lõikes 3, § 36 lõikes 6, § 37² lõigetes 2, 4 ja 6, § 37⁴ lõigetes 4 ja 5, § 48 lõike 3 punktis 1, § 49 lõikes 6, § 50 lõike 1 punktides 1–5 ja 7, § 51 lõikes 2, § 53² lõike 2 teises lauses, § 53³ lõikes 2, § 57 lõikes 9 ja lõike 10 esimeses lauses, § 57¹ lõikes 1, § 62² lõikes 1, §-s 66⁵ ning § 70⁴ lõike 1¹ esimeses lauses ja lõikes 1³.

Eelnõu § 1 punktidega 82–84 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 lõike 1 sissejuhatavas lauses ning lõigetes 3 ja 4 sõnad „valla- ja 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 lõikes 2 tehakse keeleline kohendus EKI ettepanekul ehk jäetakse välja kantseliitlik sõnastus „valitsus võib taotleda volikogu ees volikogu poolt vastuvõetud“ määruise või otsuse uuesti läbivaatamist“. Säte sõnastatakse ümber nii: „Valitsus võib taotleda volikogult volikogu määruise või otsuse uuesti läbivaatamist.“ Tegemist saab olla kirjalikult vormistatud ja volikogule adresseeritud ettepanekuga, mida valitsus saab volikogu istungil täpsustada.

KOKS § 30 lõike 4 sõnastust muudetakse seonduvalt KOKS § 31 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 31 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“.

Eelnõu § 1 punktid 86 ja 87 käsitlevad KOKS täiendamist peatükiga 3¹ ja § 31 muutmist, mis puudutavad valla ja linna asutusi.

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 valitsusasutuste – ametiasutuste ja hallatavate asutuste tegevust, tuginedes seni KOKS § 35 lg 1 esimeses lauses ja lõikes 2 sisalduvale regulatsioonile.

KOKS § 31 senine sõnastus, mis reguleerib valitsuse määruste ning korraldustega seonduvat, asendatakse uue sõnastusega, mis käsitlev valla ja linna asutusi. 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 ühendamisega. Eelnõuga muudetakse §-des 23 ja 31 sisalduvad 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.

KOKS § 31 sisustatakse valla- ja linna ametiasutusi ja hallatavad asutusi reguleerivate sätetega. 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 31 koondatakse olulisimad sätted, mis reguleerivad KOV ametiasutusi ja hallatavaid asutusi, et eristada neid selgelt valitsusest kui KOV poliitilisest otsustusorganist.

KOKS § 31 lõige 1 sätestab, et vallas ja linnas võib moodustada ametiasutusi, 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“. 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 § 31 lõikes 2 sätestatakse valla- ja linnavalitsuse pädevus ametiasutusena. Valla- ja linnavalitsus asutusena 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 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.

KOKS § 31 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 koos 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 asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud. Lõike 4 järgi otsustab valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise jätkuvalt volikogu. Hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmise toimub volikogu kehtestatud korras. Selleks aktiks, milles vastav menetluskord ette nähakse, ei pea olema valla või linna põhimäärus.

Analoogselt kehtiva seadusega sätestatakse KOKS § 31 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“⁸⁸.

Ekspertarvamuse „Suurema dereguleerimise ja delegeerimise võimalused kohaliku omavalitsuse korralduses“ koostajad Anneli Apuhtin ja Karin Tenisson-Alev töid 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, 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.“⁸⁹

Eelnõu § 1 punktidega 87–92 reguleeritakse muudatusi KOKS 4. peatükis, mis reguleerivad valla- või linnaelanike osalemist kohalikus valitsemises.

KOKS 4. peatüki pealkirja kohendatakse seonduvalt 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.

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

2021. aastal Tallinna Ülikoolis kaitstud magistritöös⁹⁰ 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

⁸⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107012017001>.

⁸⁹ <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/07/KOKS-%C2%A7-8-ja-22-ekspertihinnang-29.06.2020.pdf>.

⁹⁰ Laido, K. (2021) Otsedemokraatia laiendamise võimalused rakendamiseks kohalikul tasandil“ Magistritöö. Juhendajad: Georg Sootla, Ave Viks. Tallinna Ülikool.

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 peegeldamiseks 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 riigiõiguslikult ei vasta 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).⁹¹

Seega on ka valdkonna eksperdid leidnud, et rahvaalgatuse korra optimeerimine kui ka võimalik rahvahääletuse juurutamine kohalikul tasandil võiks olla üks võimalikke demokraatia elavdamise suundi lisaks muudele demokraatliku osaluse võimalustele (Lõhmus jt, 2021)⁹².

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 aga, 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 § 32 muudatusega elanike initsiatiivi esitamist õigusaktide algatamiselt (volikogu ja valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamise algatamiselt) ka muude kohaliku elu küsimuste lahendamise algatamisele.

⁹¹ samas

⁹² Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K. (2021) Ekspertarvamus. Otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKS-is. Kättesaadav: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf.

KOKS revisjoni käigus arutati KOKSi eksperdikomisjonis ka küsimust, kas oleks põhjendatud ja võimalik täiendada KOKSi või töötada välja eraldi kohaliku rahvahääletuse seadus kohaliku siduvate tulemustega rahvahääletuste võimaldamiseks ehk laiendada otsedemokraatia mudeleid oluliselt ulatuslikumalt. KOKS eksperdikomisjon toetas eelnõuga pakutavaid mittesiduvate tulemustega elanike algatusi ja rahvaküsitlusi ning ei pidanud põhjendatuks nii ulatuslike uute otsedemokraatia võimaluste seadustamist, kuna nende puhul on riske rohkem kui võimalikku kasu kohalikele elule.

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 osa 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. Seega ka 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“.⁹³ Eksperdiarvamuse järeldusi tutvustati riigihalduse ministri moodustatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse revisjoni koostamiseks moodustatud eksperdikomisjonile⁹⁴ 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. Ekspertarvamuse koostajad soovitasid seetõttu rahvahääletust kui otsedemokraatia instrumenti enne selle seaduses juurutamist omavalitsustes piloteerida.

Nagu eelpool öeldud, siis KOKS eksperdikomisjon uusi siduvate tulemustega rahvahääletusi ega muid otsedemokraatia ulatuslikumaid mudeleid (otsevalimised, tagasikutsumine) ei toetanud. Väljapakutud KOV elanike osaluse ja kaasamise võimalused on esindusdemokraatia

⁹³ Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K. (2021) Ekspertarvamus. Otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKS-is. Kättesaadav:

https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf.

⁹⁴ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/eksperdikomisjoni_muudatus_2021.pdf.

põhimõttega hästi tasakaalus ning neist ulatuslikumate muudatuste tegemine vajab 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 algatusi kohaliku elu küsimustes volikogu või valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks või muude kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lõikele lisatakse analoogselt kollektiivse pöördumise regulatsioonile⁹⁵ selgitus, et algatuses tehakse ettepanek, kuidas kehtivat regulatsiooni muuta või kohaliku 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 aasta jooksul, kui osalusportaal [Rahvaalgatus.ee](https://kohalik.rahvaalgatus.ee/) lansseeris selle seaduse mugavaks võimaldamiseks rakenduse <https://kohalik.rahvaalgatus.ee/>, hakanud kohalikud inimesed ja kogukonnad seda õigust laialdasemalt rakendama. Viimane on kaasa toonud aga rohkelt küsimusi algatajate, kuid ennekõike kohalike omavalitsuste ametnike poolt, kuidas praktiliselt seda õigust teostada, ning toonud välja ka vajakajäämisi.⁹⁶ Seetõttu lisaks algatuse mõiste laiendamisele, reguleeritakse praktikas ilmnunud 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.

Kehtiv KOKS § 32 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 esitavatele nõuetele vastavana vormistanud. Valla- või linnaelanikud ei peaks kohaliku elu küsimuses arvamuse avaldamise eeltingimusena valdama õigusaktide vormistamisega ja koostamise pädevust. Seega elanike algatuste arutelu ei 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 kirjaliku taotlusena, mitte enam konkreetse eelnõu tekstina. Mis ei välista, et soovi korral võib algatuse jätkuvalt eelnõu kujul esitada, lisades nt määruse eelnõule ka nõuetekohase seletuskirja. Sellisel vormistatud algatusel, kus on arusaadavalt kirjas, mida soovitakse saavutada ja algatuse esitamise vajadust on ka piisavalt põhjendatud, on ka suurem n-õ eduvõimalus soovitava lahenduseni jõuda. Puudulike põhjendustega ja põhjalikumalt läbimõttlemata 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.

⁹⁵ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus § 7¹.

⁹⁶ Eesti Koostöö Kogu ettepanekud KOKS muutmise protsessi (e-kirjavahetus).

Analoogselt kollektiivsele pöördumisele esitatavatele nõuetele tuleb ka elanike algatusele lisada nimekiri algatusele toetusallkirja andnud isikutest, 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.

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 et algatuse avalikustamiseks ei peeta vaid selle registreerimist dokumendiregistris.

KOKS § 32 lõike 2¹ kohaselt võetakse algatused arutusele ja algatusest lähtuvatest tegevustest informeeritakse vastajat kuue 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 otsustamisele, mitte arutelule võtmise ajale. Sellest tulenevalt on ka nende menetlemise tähtaeg pikem – kolme kuu asemel kuus kuud. Praktikas võib siiski realselt elanike ettepaneku elluviimisele kuluda kuuest kuust pikem aeg. Ehk tähtaeg kuus kuud alates algatuse KOVile esitamisest ei ole sätestatud küsimuse lõpliku lahendamise ajana, vaid küsimuse lahenduse osas otsuse tegemise ja seisukoha kujundamise ning elanike nendest teavitamise ajana. Näiteks, kui on vaja mingi küsimuse lahendamiseks teha täiendav investering, tellida mõni uuring või analüüs, korraldada hange, teha koostööd teiste KOVide ja riigiasutustega jne.

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 muutmisega kaasneva 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 küsimustest 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, tuleks 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 lõike 7 põhiseaduses 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 Eesti 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 muutmise territooriumiosa arvamise ühe kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisust teise koosseisu ei toimu haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus, valla- või linnavolikogu kehtestada määrusega lõikes 1 sätestatud 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 muutmisenä.

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 algatust kuigi sageli, seega ei ole prognoositav, et vastav muudatus toeks 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 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 menetluse 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 arutelust 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.

KOKSi täiendatakse §-dega 32¹ ja 32², millega laiendatakse elanike kohalikus omavalitsemises osalemise instrumente kohaliku rahvaküsitluse regulatsiooniga.

KOKS § 32¹ lõike 1 kohaselt võib valla- või linnavalitsus otsustada enda või kohalike elanike algatusel oma pädevusse kuuluvas kohaliku elu küsimuses kohaliku rahvaküsitluse korraldamise valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamiseks.

KOV volikogu saab omal algatusel ka kehtiva KOKS § 15 lõike 2 alusel olulistel 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 osa ettepanekute esitamist KOVile KOKS § 32 sätestatud korras ning KOV poolt otsuse tegemist võib olla otstarbekam selgitada välja suurema osa elanike hoiakud probleemi ja pakutud lahenduse osas, kui ainult algatuse esitajate positsioon.

Üldiselt kasutatakse kohaliku otsedemokraatia instrumendina paljudes riikides kas **kohaliku omavalitsuse või kodanike algatatud rahvahääletust** (Eesti kontekstis rahvaküsitluse tähenduses, kuna tulemused ei ole 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 kvoorumil 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 seaduses 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. Seejuures tuleb siiski arvestada, et sisult ja vormilt on tegemist õiguslikult mittesiduva kohaliku rahvahääletusega mitte rahvaküsitluse kui meetodiga, mille abil saab küsida rahva käest siduva iseloomuta arvamust, näiteks selleks, et saada informatsiooni meeleolude ja seisukohtade kohta (Annus, 2006).⁹⁷

Kohalik algatus ja rahvahääletus on kasutusel kõigis neljas võrdluseks vaadeldud Põhjamaa riigis (Soome, Rootsi, Norra, Island). Algatused võivad kõigis vaadeldud riikides olla suunatud nii referendumilise 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 nõusolekukvoorumil).

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 ning valitsus peab algatatud rahvaküsitluse õiguspärasust ja kooskõla käesoleva paragrahvi nõuetega kontrollima (**lõige 3**). 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). Elanike algatusega 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 ettepanekute elluviimisega seotud mõjude hindamiseks analüüside ja ekspertarvamuste tellimine, millega kaasnevad samuti valla- ja linnaeelarvele kulud.

Valitsus hindab, kas tegemist on üldse kohaliku tasandi küsimusega ja kas esineb mõni sama paragrahvi lõikes 10 toodud välistus. Rahvaküsitlust ei saa korraldada valla või linna eelarve

⁹⁷ Laido, K. (2021) Otsedemokraatia laiendamise võimalused rakendamiseks kohalikul tasandil“ Magistritöö. Juhendajad: Georg Sootla, Ave Viks. Tallinna Ülikool.

(välja arvatud kaasava eelarve), maksude ja seadusest tulenevate tasude, valla või linna ameti- või töökohtadele värbamise, palkade ja muude töösuhetega seonduvate ning seadusega mitte kooskõlas olevate ettepanekute üle.

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

Suurema elaniku arvuga KOVides võib selle 10-protsendilise lävendi nõue olla üsna keeruline saavutada. Samas võib eeldada, et enamik elanike algatusi puudutavad mõne KOV omani 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 ajal esitatud üleskutse, mis tegelikult olulist positiivset mõju kohalikus elus kaasa ei tooks, kui see ellu viidaks.

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 referendumid 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% ja volikogu peab võtma arutlusele kuue kuu jooksul).

KOKS § 32¹ lõikes 4 täpsustatakse, et kohaliku algatuse korras käesoleva seaduse § 32 alusel esitatud ettepaneku rahvaküsitlusele panemisel on volikogul õigus sõnastada arvamuse välja selgitamiseks esitatav täpne küsimus. Rahvaküsitlusel elanikele esitatav küsimus peab olema üheselt arusaadav, võimaldama anda konkreetse vastuse „JAH/EI“, „TOETAN/EI TOETA“ vms, alternatiivide korral võimaldama märkida eelistatud valiku. **Lõike 5** järgi tuleb rahvaküsitlus viia läbi kuue kuu jooksul algatuse valitsusele esitamisest arvates.

KOKS § 32¹ lõike 6 kohaselt ei ole volikogu otsust, mille alusel rahvaküsitlus läbi viiakse, võimalik vaidlustada. Küsimuse väljaselgitamisele panemise otsus ei kitsenda ega laienda kellegi õigusi, tegemist on vormiliselt puhtalt menetlusliku otsusega.

KOKS § 32¹ lõige 7 sätestab, et rahvaküsitlus 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 Šveits ja 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 8 kohaselt saavad rahvaküsitlusel osaleda kõik rahvastikuregistri andmetel antud omavalitsusüksuse territooriumil elavad hääleõiguslikud valla- või linnaelanikud. Rahvaküsitluse tulemuse kinnitab valitsus. Valitsuse korralduses 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 lõike 9 järgi võib rahvaküsitlusele pandav küsimus hõlmata kogu KOV territooriumi või siis konkreetset territooriumiosa, nt osavallas või linnaosas osutatavaid teenuseid, lahendatavaid probleeme.

KOKS § 32¹ lõige 10 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 tasude, valla või linna ameti- või töökohtadele värbamise, palkade ja muude töösuhetega seonduvate ning seadusega mitte kooskõlas olevate ettepanekute üle. Samuti keeldub volikogu rahvaküsitluse korraldamisest, kui elanike algatus ei puuduta kohaliku elu küsimust, see tähendab küsimust, mille lahendamine ei ole KOV pädevuses. Näiteks ei saa kohaliku elu küsimusena käsitleda riigielu küsimusi, mis eeldavad üleriigiliselt ühetaolist lahendust, isikute (vähemuste) põhiõiguste piiramist jne.

KOKSi lisatakse § 32² millega reguleeritakse kohaliku omavalitsuse tegevust, et tagada kohalike elanike õigust saada kohaliku elu küsimustes olulist teavet.

KOKS § 32² lõike 1 alusel peab omavalitsusüksus elanikke informeerima vallas või linnas ettevalmistamisel olevate pikaajalise mõjuga otsustuste, 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. Teavitust peab sisaldama ka informatsiooni, mil viisil on elanikel nende otsustuste ettevalmistamises võimalik osaleda. Reguleerimise eesmärk on võimaldada elanike sisulist kaasamist kohaliku elu küsimuste arutellu, kuna võrdväärse partnerina dialoogis osalemine eeldab piisavat informeeritust plaanidest, nendes sisust ja seotud asjaoludest, võimalikest nii lühi- kui pikaajalistest mõjudest jms.

Reguleerimine eeskujuks on Põhjamaad, kus nii Soomes kui Islandil on seaduses 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, majanduse, 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. Omavalitsuse üksus 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 kavandatavate otsustel, nende lühi- ja pikaajalistel mõjudel KOV teenustele, finantsidele, keskkonnale ja tegevuseesmärkidele ning volikogu kavandatavatel konsulteerimisvõimalustel nende osas.

Osade kohaliku elu puudutavate menetluste (planeeringud, arengukava, eelarve) puhul tuleneb informeerimise või kaasamise (nt avalike koosolekute pidamise kohustus, eelnõu avalik väljapanek vms) valdkonnaseadustest, nt planeerimise seadus, kohanimeseadus, KOFS, kuid

üldnormina peaks see kehtima 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. Ka praegune KOKS § 6 lõige 3 „kohaliku omavalitsuse tegevuse avalikkus“ KOV aluspõhimõttena ei ava seda sisult piisavalt. Soome seaduse mõte „*Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevusest tuleb teavitada elanikke, teenuste kasutajaid, organisatsioone ja teisi institutsioone*“ on laiem kui juba valmisoleva avaliku teabe avalikustamise kohustus. Ehk 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).

Regulatsioon on seotud ka KOVide kohustusega lisada volikogu ja valitsuse määrustele ka seletuskirjad, kus on vajalikke mõjusid hinnatud ning mis peavad olema piisavalt varakult avalikustatud.

KOKS § 32² lõikes 2 täpsustatakse, et elanike teavitamisel ja kaasamisel tuleb arvestada elanike vajadusi ning kasutada selget ja hästi mõistetavat keelt. Sätte eesmärk on juhtida tähelepanu elanike vajadustest (nt peamise sihtrühma huvid, peamised informatsiooni saamise kanalid, emakeel, haridustase jms) lähtuvate lahenduste valikule, selle asemel et esitada regulatsioonis konkreetne loetelu informatsiooni edastamise allikatele või viisidele. St et teavitamisel ja kaasamisel tuleks arvestada kohalike erisustega.

Eelnõu § 1 punktiga 93 muudetakse KOKS 5. peatüki pealkirja. Seaduse 5. peatüki pealkirja korrigeeritakse sisule vastavaks. Eelarvega seonduvad sätted jäetakse peatükist välja (valla ja linna eelarvega seonduvaid küsimusi reguleeritakse KOFsis 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 94–96 käsitlevad muudatusi KOKS §-s 34, mis reguleerib munitsipaalomandit.

KOKS § 34 täiendatakse lõikega 1¹, mis sätestab valla ja linna vara heaperemeheliku, eesmärgipärase ja säästliku kasutamise põhimõtte KOV organite ja asutuste poolt. Vallale või linnale kuuluv vara on osa avalikest vahenditest, mis hõlmab peamiselt finants- ja materiaalselt ehk füüsilist 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 hoolitsemata igati vara säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest. Säästlikkus tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist. Otstarbekus tähendab tehtavate kulutuste mahus võimalikult hea tulemuse saavutamist. Eesmärk 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 tütarettevõtjate.

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 valla või linna vara valitsemise korra volitusnormi sõnastust. Eelnõu kohaselt kehtestab valla või linna vara valitsemise alused ja korra volikogu, kes võib volitada valitsust kehtestama erinevaid täpsustatud kordi. 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 KOV 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.

KOKS § 34 lõike 4 muudatus on terminoloogiline. Selles asendatakse sõnad „kohalikul omavalitsusüksusel“ sõnaga „omavalitsusüksusel“.

Eelnõu § 1 punktidega 97–101 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 § 31 alla, mis reguleerivad valla ja linna ametiasutuste ja hallatavate asutustega seonduvat.

KOKS § 35 lõikes 1 sisaldub ka kehtivas seaduses sätestatud volitusnorm juriidilistes isikutes osalemise tingimuste ja korra kehtestamiseks, mille asukoht seaduses säilitatakse. Lõikest jäetakse välja ka 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 mittetulundusühingu või äriühingu seal osalemise eesmärk ning kohaliku omavalitsuse ülesanne, mida on vaja täita äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu kaudu. Eesmärgi nõue tähendab, et volikogu poolt kehtestatavas valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse 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 tegeleda ega osaleda igas eraõiguslikus isikus, vaid osalemise eesmärk peab lähtuma või seonduva 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 ÄS § 2 lõike 1 järgi üks äriühingu vormidest täisühingu, usaldusühingu, osaühingu, 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. 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 osaühingus, 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 mõisteta. 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 omavalitsuslike ülesannete ja eesmärkidega. Arvestama peab ka eraõigusliku isiku tegevusliigist tulenevaid piiranguid ja käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi.

KOKS § 35 lõiget 3 muudetakse ja sellest jäetakse välja viide volikogu poolt eraõigusliku juriidilise isiku põhikirja ja selle muudatuste kinnitamisele ja lihtsustatakse ning parandatakse sätte keelelist ülesehitust. 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. Seega 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 kohalik omavalitsus, 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).

Põhikirja kinnitamise pädevuse muutmisel puudub vajadus KOKS § 35 lõikes 3 põhikirja kinnitamisele üldse viidata. Kui volikogu on pädev otsustama kohaliku omavalitsuse ainuosalusega 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.

KOKS § 35 täiendatakse lõikega 3², mille kohaselt on valla- või linnavalitsusel õigus kehtestada sihtasutuse, osühingu või aktsiaseltsi mille ainuasutajaks, ainsaks osanikuks või aktsionäriks on vald- või linn, juhatuse liikme valimise, juhtorgani liikmeks olemise ja tasustamise täpsemaid või täiendavaid tingimusi, kui on sätestatud lõikes 3¹. Sealhulgas võib valitsus näha ette rangemad nõuded ühingu või sihtasutuse juhatuse liikmele, kui on sätestatud seaduses. Küll aga ei saa valla- ja linnavalitsus jätta korraga rakendamata KOKS § 35 lõikes 3¹ ja muid seaduses sätestatud kohustuslikke tingimusi.

Suurematel omavalitsustel on esinenud vajadust reguleerida linna ainuosalusel 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.

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 volikogu 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 g 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, osühingu 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 õiguse 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. Praktikas 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 lõige 5 tunnistatakse kehtetuks, mis sätestab, et vallal või linnal on õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. 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 reguleerivaid lepinguid saavad KOVid lepinguvabaduse põhimõttest lähtuvalt nagunii sõlmida.

Eelnõu § 1 punktid 101 ja 102 käsitlevad KOKS § 36 muutmist, mis reguleerib maksude ja koormistega seonduvat.

KOKS § 36 pealkirja muudetakse ning jäetakse sellest õigusloome mahu vähendamiseks välja kohalike maksude osa, mida reguleeritakse eelnõu §-ga 4 kavandatava KoMSi muudatusega (KoMS § 4 täiendamine lõikega 4 - volikogu kehtestab kohalikud maksud ja maksumäärade muudatused hiljemalt kuus kuud enne eelarveaasta algust). Samal põhjusel **tunnistatakse kehtetuks KOKS § 36 lõige 1**, mis sätestab, et kohalikud maksud ja maksumäärade muudatused kehtestatakse enne valla- või linnaeelarve või lisaeelarve vastuvõtmist.

Kohalike maksudega seonduvad küsimused lahendatakse kohalike maksude seaduses.

Ehk edaspidi reguleeritakse KOKS §-s 36 vaid koormisi.

On tehtud ka ettepanekuid jätta seadusest üldse välja koormistega seonduv regulatsioon. Samas tunnistatakse koormiste seadmise õigust ka põhiseaduse §-s 157. Koormised on võimaluseks nõuda kohalikel elanikel heakorratööde tegemist ka oma kinnistul, kui vastasel korral oleks tegemist nt tuleohtlikkusega, miljööd rikkuva vaatega.

Eelnõu § 1 punktiga 104 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 linna- ja vallavara valitsemise ning majandamise ja koormistega seonduvat (§ 34–36). Täiendav peatükk 5¹ aga KOV arengu kavandamist (§ 37–39¹).

Eelnõu § 1 punktid 105–113 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). Arengu kavandamise terviklikumaks käsitlemiseks tuuakse täiendavalt sisse ka ruumilise planeerimise aspekt 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 KOFSis 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).

Samuti täiendatakse punkti elamumajanduse pikaajaliste suundumuste ja vajaduste äranäitamise kohustusega KOV arengukavas. Kohaliku elamumajanduse arendamine on olnud ajalooliselt KOV ülesanne. Kuna KOKS § 6 lõikes 1 sisaldunud n-ö KOV tuumikülesannete sõnastus asendatakse eelnõus KOV ülesannete eesmärgipärase nimetamisega, lisatakse täiendus, et elamumajanduse suundumustega tuleb arvestada vähemalt KOV arengu kavandamisel. Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekul kajastatakse edaspidi KOV arengukavas ka haridus- ja noortevaldkonna arengu suundumusi ja vajadusi.

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 lõikes, välja arvatud kui tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs sisaldub täiendavas arengukavas. Eraldi lõike 5 järele ei ole vajadust.

KOKS § 37 lõike 2¹ muudatuse kohaselt tuleb kohalike omavalitsuste 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. **Lõige 4** tunnistatakse kehtetuks. Nõue, et arengukava peab arvestama valla ja linna üldplaneeringut, lisatakse § 37 lõikesse 1.

Lisaks on täiendavate arengukavade loetelu muudatusega jaotatud varasemast mõnevõrra erinevalt – ühe KOV poolt esitatavad täiendavad arengukavad (territoriumiosa 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.

Sätte sõnastatakse ümber nii: *Omavalitsusüksus võib koostada linna või valla 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 arendamiseks, sealhulgas mitme valla või linna poolt mõne tegevusvaldkonna ühiseks arendamiseks.

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).

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). Riigi strateegiliste suundumustena peetakse silmas sh riigi horisontaalsetes (nt Eesti 2035) ja valdkondlikes arengukavades püstitatud sihte ja eesmärke.

KOKS § 37¹ lõikes 2 asendatakse termin „kohaliku omavalitsuse üksus“ seaduses läbivalt kasutusele võetud lühendiga „omavalitsusüksus“. Samuti täpsustatakse lõikes 2, 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 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 loominguliselt. 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 võimalusel nende ettepanekutega ka arvestada. Esitatud ettepanekute avaldamine enne arengukava vastuvõtmist on seotud KOKS § 32² reguleeritud elanike õigusega saada teavet ning põhimõttest, et elanike sisulist kaasamise tagamiseks kohaliku elu küsimuste arutellu, eeldab piisavat ja asjakohast informeeritust plaanidest, nendes sisust ja seotud asjaoludest, võimalikest nii lühi- kui pikaajalistest mõjudest jms, ja seda enne vastavates küsimustes otsuste vastuvõtmist.

Eelnõu § 1 punktidega 114–119 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 ühiselt maakonna arengut ning milles määratakse selleks vajalikud strateegilised arengusuunad ja kavandatavad tegevused. Arengustrateegia on sealhulgas aluseks omavalitsusüksuste ühiste ja omavalitsusüksuste ülese mõjuga investeeringute kavandamisele ning neile toetuse taotlemisele. Maakonna arengustrateegia asemel võivad omavalitsusüksused kokkuleppe alusel koostada mitut maakonda hõlmava piirkondliku arengustrateegia.

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 muudatusega täpsustatakse maakonna arengustrateegia kohustusliku osana ka ettevõtluskeskkonna arengu suundumuste ja vajaduste esitamise nõuet. Praktikas on majandusliku arengu all seda nuginii juba analüüsitud, kuid seadusemuudatusega rõhutatakse see asjaolu sõnaselgelt üle. KOVID praktikas tegelevad niikuinii igapäevaselt näiteks läbi planeerimis- ja ehitustegevuse lubade andmise või kinnisvara arendamise ka ettevõtluskeskkonnaga. Piirkonna arengueelduste ärakasutamine, 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.

KOKS § 37³ lõike 8 sõnastust lihtsustatakse. Sellest jäetakse välja viide lõikes 1 nimetatud piirkondlikule arengustrateegiale.

KOKS § 37⁴ täiendatakse lõikega 5¹. Muudatus on analoogne KOKS § 37² lõike 6¹ sõnastusega. Vt selgitust selle sätte juurest.

KOKS § 37⁴ lõikes 5 on küll seatud nõue, et valitsus avalikustaks arengustrateegia eelnõu veebilehel või volitaks lisaks ka koostööorganit avalikustama maakonna arengustrateegia eelnõu oma veebilehel vähemalt kaheks nädalaks, kuid ei ole sätestatud, mis esitatud ettepanekutest edasi saab. Seetõttu on **lõikega 5¹** seatud maakonna arengustrateegia koostamise läbipaistvuse ja kaasamise tõhustamise huvides nõue avaldada eelnõude avalikustamisel esitatud ettepanekud KOV veebilehel enne arengustrateegia vastuvõtmist ja võimalusel nende ettepanekutega ka arvestada. Esitatud ettepanekute avaldamine enne arengustrateegia vastuvõtmist on seotud KOKS § 32² reguleeritud elanike õigusega saada teavet ning põhimõttega, et elanike sisulise kaasamise tagamiseks kohaliku elu küsimuste arutellu on vaja

nende piisavat ja asjakohast informeeritust plaanidest, nendes 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 osutada eriti keerukaks ja bürokraatlikuks neis maakondades, kus on palju KOVe, nt Harjumaa. 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).

Eelnõu § 1 punktiga 120 nähakse ette terminoloogiline ühtlustus KOKS sätetes, kus nimetatakse KOV veebilehte. Sõnastus asendatakse viitega „valla ja linna“ veebilehele. Vastav muudatus tehakse KOKS § 37⁴ lõikes 7, § 48 lõikes 8 ja § 54 lõikes 2.

Eelnõu § 1 punktiga 121 tunnistatakse kehtetuks KOKS § 38, mis sätestab, et KOV eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise, täitmise ja avalikustamise ning aruandluse nõuded sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses. Sätte sõnastus on viidud üle KOKS § 5, mis samuti KOV eelarvega seonduvat puudutab. Sätete seaduses eri kohtades reguleerimine ei ole põhjendatud.

Eelnõu 1 punktiga 122 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 õiguskantsler⁹⁸, Riigikogu põhiseaduskomisjon kui ka Rahandusministeerium 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 saaks osaleda

⁹⁸ <https://www.oiguskantsler.ee/et/kov-volikogu-istungid-eriolukorras>.

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 protokollist⁹⁹.

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 kahe-suunalise 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 kohaldub nimetatud regulatsioon 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. See kohustus hõlmab vajadusel ka volikogu liikme varustamist vajalike tehniliste vahenditega ning koolitamist infosüsteemi kasutama.

Elektrooniline osalus (virtuaalkoosolek videoülekandega) võimaldab eemalviibival volikogu liikmel oma mandaati igakülgset teostada ja teha kõiki vajalikke istungi toiminguid, mis on vastupidiselt demokraatiat soodustav meede.

Senine KOKS § 40 tekst muudetakse lõikeks 1. Lõikega 2 nähakse ette selgesõnaline õigus pidada KOV tööorganite istungeid ja koosolekuid ka elektroonilisel, 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 kahe-suunalise 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.

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.¹⁰⁰

Täiendava lõikega 3 sätestatakse, et volikogu ja valitsus võivad oma õigusaktides näha ette ka muid töövorme. Nendeks on praktikas näiteks sageli kasutatav volikogu eestseisus, 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 on aga liialt detailsed KOV sisemise töökorralduse kirjeldused:

(1) Volikogu ja valitsuse töö vorm on istung. Volikogu ja valitsuse komisjoni töövorm on koosolek.

⁹⁹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/796f3c74-9e3d-4ba6-9d28-9f2c06d99c79>.

¹⁰⁰ Täpsemate soovitusetega volikogu istungite elektroonilise läbiviimise osas saab tutvuda Rahandusministeeriumi omavalitsusveebis: <https://omavalitsus.fin.ee/korduma-kippuvad-kusimused-kovide-tookorraldus-koroonaviiruse-perioodil/>.

(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 reaajajas 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 ka reguleeritud.

Eelnõu 1 punktiga 123 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 vähemusrahvuse keelt, volikogu ja valitsus otsustada volikogu ja valitsuse istungi töö osaliselt või täielikult ka sellesse keelde tõlkida.

Eelnõu § 1 punktides 124–126 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 ja 4 muudatus on normitehniline. KOVi esindamisega seonduvad ja muud volikogu esimehe ülesanded võivad lisaks KOV põhimäärusele tuleneda ka muudest KOV õigusaktidest.

KOKS § 42 lõikest 2 jäetakse välja sõnastuskordus “esimehe ja aseesimehe”.

Eelnõu § 1 punktidega 127 ja 128 muudetakse KOKS § 43 lõigete 1 ja 2¹–4 sõnastust, mis käsitlevad volikogu kokkukutsumist.

KOKS § 43 muudatused tulenevad EKI sõnastusettepanekutest sõnastada tekst keeleliselt lihtsamini.

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 viide põhimäärusele viitega volikogu töökorrale.

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 nelja-

päevase tähtaja kulgemine 10. novembril ja lõpeb 13. novembril kell 24.00. Volikogu istungit saab seega antud näited korral kõige varem pidada 14. novembril.

Sisulisi muudatusi paragrahvis ei tehta.

Eelnõu § 1 punktidega 129–131 muudetakse KOKS § 44, 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. Lõike 1 järgi korraldab volikogu tööd volikogu esimees, volikogu saab volikogu töökorras ette näha, kuidas täpsemalt 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.

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, 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 132 ja 133 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 edaspidiselt 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 volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse 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 praktikad, 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 volikogu koosseisust vähemalt kaks korda enam kui vastu.

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 on nõutav järgmistes küsimustes:

- kohalike maksude kehtestamine, muutmise 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 kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 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, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 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)
- kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse 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 hääleteenamuse nõude (poolt peab hääletama volikogu koosseisust vähemalt kaks korda enam kui vastu). 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 hääleteenamuse 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 hääleteenamust, seepärast jäetakse selles osas hääletamisel volikogu koosseisu hääleteenamuse nõude 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 134–137 nähakse ette muudatused KOKS §-s 46 sätestatud umbusaldusmenetluse osas.

KOKS § 46 lõike 1¹ esimest lauset täiendatakse ning sätestatakse, et umbusaldus algatatakse volikogu istungil umbusaldusavalduse esitamisega. Umbusaldusmenetlus algab seega umbusaldusavalduse esitamisega volikogu istungil.

KOKS § 46 lõike 1¹ kolmandat lauset täiendatakse ning sätestatakse sõnaselgelt umbusalduse algatajate esindaja kohustus esineda umbusalduse algatamisel ettekandega, milles tuleb esitada umbusaldamise põhjused. Umbusaldus algatatakse ja ettekanne esitatakse enne päevakorrapunktide arutelu. Umbusaldusavalduses umbusaldamise põhjuste väljatoomise kohustuse sõnaselge sätestamine on vajalik edasiste õigusselguse 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 tulemus.

Tartu halduskohtu 21. novembri 2017.a kohtuotsuses nr 3-17-1243¹⁰¹ on kohus selgelt leidnud, et umbusalduse avalduses tuleb esitada umbusalduse avaldamise põhjused (p 10 ja 11). Kuigi nendib, et sisuliselt ei saa siiski kohus põhjendusi kontrollida. Viidatud lahendi punkti 9 järgi on kohtu pädevuses hinnata ainult umbusaldusmenetluse läbiviimist, analüüsimate selleks

¹⁰¹ <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=217945445>.

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 tunnistamiseks 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 avaldamine 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 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.

KOKS § 46 lõikes 2 tehakse keeleline korrektuur, asendades sõna „lülitatakse“ sõnaga „võetakse“. Sätet ei muudeta sisuliselt. Muudatuse kohaselt võetakse küsimus volikogu 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. Eeltoodud toetab ka levinud haldus- ja kohtupraktika, kuigi kehtiv seadus ei näe otsesõnu ette isikutele, kelle suhtes umbusalduse avaldus esitati, õigust osaleda sõnaõigusega volikogu istungil.

Muudatus võimaldab lisaks umbusaldatavatele volikogu liikmetele 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-õ 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.

KOKS § 46 lõike 4 esimesest lausest jäetakse välja sõnad „ja ametist“. Kehtiva lõike 1 alusel vabastab umbusalduse avaldamine vallavanema, linnapea või 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 sõnastus 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 kinnitamisele 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 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 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 kinnitamiseni).

Enne uue valitsuse ametisse nimetamist on vallavanemal või linnapeal õigus KOKS § 28 lõike 1 alusel vaid moodustada valitsus, st esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse liikmed. KOV esindamiseks muid volitusi vallavanemal või linnapeal senikaua ei ole, sh ka mitte õigust nt notariaalsete tehingute kinnitamiseks, valitsuse istungite juhtimiseks ja õigusaktidele allakirjutamiseks. 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 kinnitamiseni) tagasi astunud valitsusel oma ülesandeid edasi täita.

VVS § 11 sätestab tagasiastunud Vabariigi Valitsuse volitused. Tagasiastunud Vabariigi Valitsus jätkab oma tegevust ajani, mil uus valitsus on ametisse astunud. Kavandatav 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 vallavanema või linnapea valimiseni (KOKS § 46 lõige 4).

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 vallavanema või linnapea valimiseni. 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 uue vallavanema 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 § 29 lõike 3 muudatuse juures.

KOKS § 46 lõikest 5 jäetakse välja sõnad „ning palgaliste valitsuse liikmete ametist vabastamise“. KOKS § 49 lõike 3 muudatuse järgi ei või KOV ametisutuse ametnikud ega töötajad ega hallatavate asutuste juhid ega töötajad täita samal ajal vallavanema, linnapea või muu valitsuse liikme ülesandeid. Sellega seonduvalt jäetakse seadusest läbivalt ka välja palgaliste valitsuse liikmete ametisse nimetamise ja vabastamise sätted. Õiguslikult ei ole ka 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 arusamatu nõue.

Eelnõu § 1 punktiga 138 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 ainult nõuetekohase avalduse esitamine, mis vabastab n-ö automaatselt avalduse esitanu tema kohustest. 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. Muudatus on tinginud praktikas esile kerkinud probleem, kus vallavanem või linnapea ei ole teadlik valitsuse liikme tagasiastumisest.

Eelnõu § 1 punktidega 139–143 kavandatakse teha muudatused KOKS § 47 sätestatud volikogu moodustatud komisjonide regulatsioonis.

KOKSi muutmise üks eesmärk on KOVidele laiema enesekorraldusõiguse andmise tagamiseks vähendada detailseid ettekirjutusi KOV sisemise korralduse osas (sh valla või linna põhimääruse reguleerimisala ja ulatus, teised KOV sisemised korrad, protseduurireeglid, volikogu komisjonide moodustamise detailne regulatsioon, samuti muud poliitilise kultuuriga seotud küsimustes), jättes detailsema regulatsiooni kehtestamise ja sisustamise kohustuse KOVile.

Samuti soovitakse eelnõuga jätta KOVidele suurem enesekorraldusõigus oma sisemiste tööorganite moodustamisel, sh volikogu komisjonide puhul. 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)¹⁰². Seaduse tasandil ei peaks kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust kitsendama ja reguleerima kohaliku omavalitsuse siseste nõuandvate töörühmade detailseid valimisprotseduure.

Lõike 1 esimene lause, mis sätestab, et volikogu võib moodustada nii alatise kui ka ajutise komisjone tähendab, et volikogu ei pea moodustama ühtegi muud komisjoni peale revisjonikomisjoni. Seega on 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.

¹⁰² <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/03/KOKSi-ekspertkomisjoni-24.01.2020-koosoleku-protokoll.pdf>.

Lõike 1 esimest lauset täiendatakse tekstiga „oma volituste ajaks“. Sõnastusega täpsustatakse, et sarnaselt revisjonikomisjoniga (KOKS § 48 lõige 1) moodustab volikogu nii alatised kui ka ajutised komisjonid vaid oma volituste ajaks.

Lõike 1 kolmanda ja neljanda lause kohaselt tuleb komisjonide esimehed ja aseesimehed valida volikogu liikmete hulgast ning teised komisjoni liikmed kinnitab volikogu komisjoni esimehe esildusel, arvestades liikmete määramisel erakondade ja valimisliitude eelnevalt esitatud ettepanekuid. Neljandas lauses jäetakse ära kordus „liikmete määramisel“.

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, opositsiooni esindavale volikogu liikmele komisjonis n-ö kohta ei jagu. Selline praktika on taunisväärne, kuna rikub ilmselgelt volikogu liikme õigust oma mandaati teostada. Volikogude komisjonide koosseisude kinnitamisel tuleb esmalt tagada, et kõik volikogu liikmed on neisse kaasatud ja alles siis kaaluda sinna volikoguväliste isikute kinnitamist.

Komisjoni moodustamisel peab samal ajal arvestama ka sama paragrahvi lõikega 1³, mis nõuab, et volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel tuleb arvestada erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus. Komisjonide liikmete arvu (komisjonide suuruse) määramisel lähtutakse nii volikogu liikmete arvust üldiselt, kui ka erinevate poliitiliste jõudude esindajate osakaalust volikogus, kuid ka vajadusest tagada komisjonide töövõimelisus.

Järgnevalt üks näide, kuidas on KOVis arvestatud välja iga komisjoni liikmete arv ja erinevate poliitiliste jõudude esindatus neis. Allolevates tabelites on kasutatud Lääne-Nigula valla 2021. a volikogu valimiste järgsete volikogu komisjonide moodustamise näidet.

Tabel 2. Valimistel eri poliitilistele nimekirjadele antud häälte 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
	3581		54

Tabel 3. Volikogu komisjonid ja nende liikmete arvu jagunemine eri poliitiliste nimekirjade vahel Lääne-Nigulas

Volikogu komisjonid	Liikmete arv	TK	EKR E	REF	opositsioon	kokku

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	
	54	16	11	9	18	
						54

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 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 sõnaõiguseta) 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.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks **lõiked 1², 1⁴ ja 1⁵**. 16.10.2017 jõustus KOKSi muudatus (RT I, 19.12.2014, 2) volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimisel ning komisjonide koosseisude kujundamisel.¹⁰³

16.10.2017 jõustunud KOKSi muudatus on praktikas kaasa toonud hulgaliselt tõlgendamisprobleeme. Komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegse valimise nõue on ühtlasi

¹⁰³ 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.“.

toonud mitmetes KOVides kaasa ka regulatsiooni pahatahtliku rakendamise selliselt, et pidevalt survestatakse komisjoni esimeest ja aseesimeest uuesti valima. Näiteks astub neist emb-kumb poliitilise surve meetodina tagasi, et tuleks jälle korraldada nii esimehe kui aseesimehe uus valimine. See aga halvab ka volikogu töö, kuna enamikel KOVidel on oma õigusaktides nõutud, et enne eelnõude arutamist volikogu istungil peavad need läbima komisjoni arutelu. Komisjonid ei pruugi pidevate koosseisude vahetuste tõttu olla aga töövõimelised.

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 vaid siis, kui see komisjon on opositsiooni juhitud.

Lõigete 1¹ 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 oli tagada kõigi valijatelt toetuse saanud poliitiliste jõudude (erakonnad ja valimisliidud) kaasatus komisjonide töösse.

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 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 alalistes 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. 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.¹⁰⁴

Volikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegse valimise nõude ära kaotamisel väheneb valla- ja linnavalitsuse ametiasutuse ametnike ja töötajate ning volikogu liikmete töökoormus arvukate muudatuste vormistamisel ja otsustamisel. Tegemist on liialt detailse KOV sisemist korraldust puudutava regulatsiooniga. Tuleb arvestada, et volikogu moodustatud komisjonid on vaid üks võimalik volikogu töövorm ja selle kõrval või asemel võib KOV rakendada enesekorraldusõiguse raames ka muid lahendusi (fraktsioonid, eestseisus, nõukogud).

¹⁰⁴ Vt Riigikohtu 12.03.2019 kohtumäärus kohtuasjas nr 3-17-2784, kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-17-2784/20>.

KOKS § 47 lõike 1 muudatusega lisatakse esimesse lausesse täpsustus, et komisjonid moodustatakse volikogu volituste ajaks. Lõike neljanda lause sõnastust lihtsustatakse keeleliselt jättes sellest välja üleliigse väljendi „liikmete määramisel“.

KOKS § 47 lõike 1¹ muudatusega jäetakse välja kohustus, et volikogu komisjoni esimees ja aseesimees tuleks valida samaaegselt. Volikogu võib ka otsustada, et volikogule aseesimeest ei valitagi ja esimehe puudumisel juhib kooskolekuid ja täidab komisjoni esimehe ülesandeid vanim volikogu liige, vm. Sättes nõutakse üksnes, et komisjoni esimehe ja vajadusel aseesimehe, kui komisjonile valitakse ka aseesimees, valimised oleks salajased.

KOKS § 47 lõiked 1², 1⁴ ja 1⁵, mis puudutavad volikogu esimehe ja aseesimehe samaaegsel valimisel hääletamist ja selle tulemuste kindlakstegemist, tunnistatakse kehtetuks. Kuna kavandatavate muudatustega enam ei nõuta komisjoni esimehe ja aseesimehe samaaegset valimist, siis kõik sellega seonduvad sätted tuleb samuti seadusest välja jätta. Sätete algne eesmärk oli küll volikogu poliitilise kultuuri parandamine, kuid praktikas on need normid osutunud samuti poliitiliselt n-ö manipuleeritavaks ega ole reaalselt täitnud oma eesmärke. Arvestades sätete rakendamisega kaasnenud kohatist KOVide töökoormuse olulist tõusu ei ole need sätted praktikas õigustanud KOV sisemise enesekorralduse õiguse riivet.

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.

Lõikes 1⁶ asendatakse tekstiosa „uuesti nii komisjoni esimees kui ka aseesimees“ tekstiga „uus komisjoni esimees või aseesimees“. Muudatus tehakse seoses volikogu esimehe ja volikogu aseesimehe üheaegse valimise nõude kaotamisega. Eelnõuga pakutava sättega väheneb ka KOVide töökoormus, mille on toonud kaasa kehtiv KOKS redaktsioon ja komisjonide juhtide sagedane muutmine/uuesti valimine.

KOKS § 47 lõikes 2 asendatakse tekst „valla või linna põhimääruses“ sõnadega „volikogu õigusaktis“. 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 laiema 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 õigusaktis, 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. Nimetatu 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 kinnitatav 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.“¹⁰⁵

Vt ka selgitust KOKS § 8 lõike 1 muudatuse juures.

Eelnõu § 1 punktides 144–149 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 linnaeelarve 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 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 õigusosalast haridust, seega peab neil olema võimalus konsulteerida spetsialistidega ja saada oma töö toetamiseks professionaalset nõu.

Revisjonikomisjon võib kontrollle 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 kontrollle 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 usaldusväärsele.

¹⁰⁵ <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/07/KOKS-%C2%A7-8-ja-22-eksperthinnang-29.06.2020.pdf>.

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.¹⁰⁶

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 saanud oma tööks ametiasutuselt professionaalset nõu. Revisjonikomisjonide tõsiseltvõetavust on kohati vähendanud ka nende kasutamine pelgalt poliitiliste konkurentide n-õ iga hinnaga maha tegemiseks, mitte ei ole sisuliselt KOKS § 48 lõikes 3 nimetatud komisjoni eesmärgid täidetud. 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 muutma valitsemise läbipaistvamaks ja andma 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 hoopis paremad valitsejad.

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 n-õ probleemide seire, mille pinnalt komisjon saaks otsustada, milliseid teemasid oma tööplaani võtta.

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 217 kavandatakse KOKS täiendada §-ga 70⁸, mis näeb vastava piirangu rakendamise ette alates 2025. a KOV volikogu valimistest.

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 all oleva äriühingu, 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,

¹⁰⁶ Vt ka Riigikontrolli aruanne "Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ja siseauditi korraldus valdades ja linnades" (2009) selgitusi ja järeldusi:

<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2092/language/et-EE/Default.aspx>.

loetakse ta revisjonikomisjoni liikme kohalt tagasiastunuks. Taolise avalduse esitamisest teavitab revisjonikomisjoni liige viivitamatult valla- või linnasekretäri.

Kuna eelnõu § 1 punktis 41 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 temas 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 alates KOV hallatava asutuse juht olla samal ajal volikogu liige (hallatava asutuse juhina töötamise ajaks tema volitused volikogu liikmena peatatakse), siis ei saa peatunud volitustega volikogu liige olla volituste peatumise ajal nii ehk naa ka revisjonikomisjoni liige.

Vastav muudatus peaks jõustuma samal ajal KOKS § 19 lõike 2 punktiga 1³ ehk 2025. aasta KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Pikem üleminekuajaks 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 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 tööplaanil 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 tööplaanil kinnitamise praktika KOVides on erinev. On KOVe, kus revisjonikomisjon kinnitab tööplaanil ise. Selline praktika välistab võimaluse volikogul n-õ boikoteerida tööplaanil kinnitamist ja vältida tööplaanil nimetatud ülesannete täitmist revisjonikomisjoni poolt. Volikogul on õigus keelduda tööplaanil kinnitamisest vaid juhul, kui tööplaanil 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).

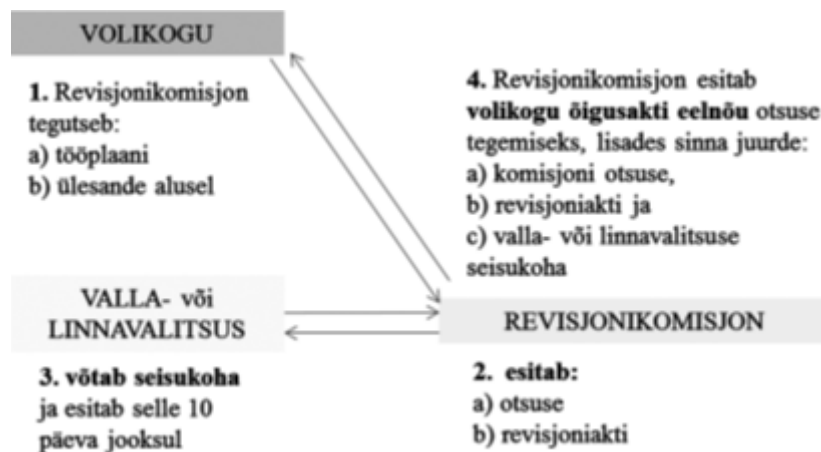
Revisjonikomisjoni töö kavandamiseks tuleb just volikogul läbi mõelda olulisemad kontrollimist vajavad küsimused ja eesmärgid. Kuigi säte ei kohusta pidada revisjonikomisjoni tööplaanil arutelu volikogu istungil ega seda vastava otsusega volikogus kinnitada, on selline

praktika laialt levinud ning Riigikontroll on oma auditis „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades”¹⁰⁷ 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.

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 kohta peab koostama revisjoniakti ja revisjonikomisjoni otsuse, mis tuleb esmalt saata valla- või linnavalitsusele seisukoha võtmiseks. 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.

Joonis 1. Kontrolli ja revisjoni läbiviimise skeem¹⁰⁸



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.

Alternatiiv: võimalik on lõike 5 sõnastuse muutmise selliselt, et jätta välja kohustus koostada revisjonikomisjoni otsus lisaks aktile (nende sisu on võimalik ühildada).

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 1¹, 1² ja

¹⁰⁷ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2092/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

¹⁰⁸ KOV volikogu liikme käsiraamat (2015), lk 136:

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/11/kov_volikogu_liikme_kasiraamat_2015.pdf.

2. 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.

KOKS § 48 lõike 7 sõnastus kohendatakse keeleliselt, selles on sõnade järjekord pisut ebaloogiline.

KOKS § 48 lõikes 8 asendatakse sõna „aruanne“ sõnadega „aruanded“. 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 150–154 kavandatakse teha muudatused KOKS § 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 kaitstud 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.¹⁰⁹

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.

¹⁰⁹ Vt täpsemalt: <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/09/kov-sisekontrollisusteemi-juhend.pdf>.

Näiteks on sisekontrollisüsteemi osaks hankekord, erinevatele ametikohtadele antud limiidid kulude kinnitamiseks, huvide konflikti tuvastamisele ja vältimisele ning korrupsiooni 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“¹¹⁰. 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 korrupsiooni vältida.

KOKS§ 48¹ täiendatakse lõikega 1¹, milles avatakse sisekontrollisüsteemi eesmärk, mida kehtivas seaduses ei kajastata. 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 eesmärke ei ole KOVid pahatihti adunud. Selle toimimise eesmärgi lahtikirjutamine seaduses aitab KOVidel paremini mõtestada sisekontrollisüsteemi rakendamise vajalikkust ning muuta seeläbi KOV tegevus avatumaks, läbipaistvamaks ja aitab kaasa ka korrupsiooniriskide vältimisele.¹¹¹

Sisekontrollisüsteem koosneb 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“.

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

¹¹⁰ Samas.

¹¹¹ Vt ka:

https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/KOV_sisekontrolli_ja_korrupsiooni_ennetuse_juhend.pdf.

KOV korrupsiooniriskide hindamise keskkond: <https://www.kovriskid.ee/>.

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.¹¹²

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 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

¹¹² Vt täpsemalt: <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/09/kov-sisekontrollisusteemi-juhend.pdf>.

erinevaid komisjone, mille kaudu on võimalik seada nii poliitilisi kui juhtimislikke 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 kui volikogu valib vabatahtlikult passiivse rolli ning kiidab linna- või vallavalitsusest tulnud eelnõud heaks ilma neid kriitiliselt analüüsivõimata.

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 poolsete 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.¹¹³

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 realselt ka sisekontrollisüsteemi nõuetekohaselt rakendatakse.

KOKS § 48¹ täiendatakse lõikega 2¹, mille järgi peab KOV vähemalt kord iga nelja aasta tagant hindama sisekontrollisüsteemi toimimise asjakohasust ja tõhusust, mille kohta võib koostada aruande siseauditi kutsetegevusele 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 tõesuse eest. Hindamise teostaja peab olema audiitortegevuse seaduses sätestatud atesteeritud siseaudiitori või avaliku sektori üksuse siseaudiitori pädevusega isik (AudS § 74).

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 nagu ülejäänud KOKS § 48¹ sätted ette näevad. 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 sisekontrolli teatud osa, mitte tervikuna kõiki selle elemente.

Seadusesse lisatav nõue ilmselt survestab KOVi sisekontrollöre siseaudiitori eksamit tegema siseaudiitori kutse saamiseks. St teenuse turult sisse ostmine võib osutada veelgi kulukamaks ja ajamahukamaks.

Sisekontrollööri ametit on seaduses pea võimatu defineerida, sest mistahes ametinimetuse taga võib olla isik, kes täidab sisekontrollööri rolli. Kui KOV tahab omada sisekontrollööri ja see isik siseaudiitori kutset ei taotle, peab üks kord 4. 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

¹¹³ Vt täpsemalt Rahandusministeeriumi tellimusel KPMG Baltics OÜ koostatud „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend (2018): https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/kov_sisekontrollisusteemi_juhend.pdf.

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 § 70⁸), mille kohaselt vastava regulaarse sisekontrollisüsteemi nõuetelekohasuse hindamise kohustuse osas alustatakse aastate lugemist seaduse rakendamise aastast ehk 2023. aastast. Seega 2027. a lõpuks peab olema kõigis KOVides siseaudiitor sisekontrollisüsteeme kontrollinud.

KOKS § 48¹ lõike 3 sõnastust muudetakse ja sätestatakse, et KOV volikogu peab kehtestama siseauditeerimise korra. 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. Tegemist on KOV sisemise enesekorraldusõiguse küsimusega. Seetõttu jäetakse vastav osa KOKS § 48¹ lõikest 3 välja. Lõike 3 sõnastus asendatakse uue volitusnormiga – volikogu kehtestab siseauditeerimise korra. 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.

KOKS § 48¹ lõike 4 muudatusega nõutakse, et siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastava ametniku või struktuuriüksuse juhi ametisse nimetamiseks või siseauditi teenuse sisseostuks lepingu sõlmimiseks tuleb ära kuulata volikogu arvamust.

KOV volikogu on poliitiline organ ja seetõttu midagi rohkemat kui ettevõtte nõukogu. Samas on volikogu ühinguõiguse termineid kasutades KOVi n-ö juhtorgan. Seaduse tasandil peaks eelkõige määratlema volikogu rolli, sest volikogu vastutab tervikuna KOVi käekäigu eest. Kuidas täpsemalt KOV ülesandeid omavalitsusüksuse volikogust n-ö 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. Säte loob sidususe audiitori ja volikogu vahel. 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.

KOKS § 48¹ lõikes 5 sätestatakse, et valitsus koostab siseauditi aasta tegevusplaani koostöös volikoguga.

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 toimuma sellel tasandil. Samas volikogu on KOV n-ö 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. Seetõttu sõnastatakse lõikes 5 nõue, et valitsus koostab siseauditi aasta tegevusplaani koostöös volikoguga.

Seaduses ei peaks täpselt ütlema, kuidas see koostöö käib, vaid KOVID otsustavad ise. Termin „koostöös“ tähendab, et valitsus ei saa volikogu ära unustada tööplaani koostamisel. Säte ei välistaks soovi korral tegevusplaani ka volikogus kinnitada.

Siseauditeerimiseks tuleb KOVID ette näha ka piisavad eelarvevahendid.

KOKS § 48¹ lõike 6 uue sõnastuse järgi nõutakse, et siseaudiitori aruandeid arutatakse volikogus vähemalt üks kord aastas enne majandusaasta aruande kinnitamist. Seadusest on jäetud välja täpsem aruande esitamise kord.

Siseaudiitoril peab olema väljund KOV kõrgeima juhtorgani tasandile. Säte tagab, et auditi tulemusi n-ö ei vaikitaks maha. Eesmärk on, et vähemalt korra aastas käiks arutelu volikogus sisekontrollisüsteemide üle. KOV võib korraldada ka mitu volikogu arutelu auditi teemade põhiselt. Mõistlik oleks teha seda enne majandusaasta aruande kinnitamist. See võimaldaks kõikidel eelmise aasta tegevustele enam vähem samaaegselt n-ö joone alla tõmmata. Lisaks auditi järelduste arutelule oleks hea kui linna- või vallavalitsus tutvustaks volikogule ka omapoolset parendustegevuste plaani.

KOKS § 48¹ lõigetes 7 ja 8 tehtavad sõnastused on kantud eesmärgist seaduses kasutatavat terminoloogiat ühtlustada. KOV veebilehe asemel kasutatakse terminit “valla või linna veebileht“, „kohaliku omavalitsuse üksuse“ asemel lühendit “omavalitsusüksus”.

Lõikes 7 osundatakse, et valla või linna veebilehele tuleb panna kõik siseaudiitori aruannete kokkuvõtted. Alati ei ole kohane tervet siseaudiitori aruannet avaldada. See võib sisaldada ka isikuandmeid või muud tundlikku teavet, mida ei saa avalikult jagada. Seetõttu on lõikes 7 räägitud siseaudiitori aruannete kokkuvõtete avaldamisest. 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 155–157 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 lahendus¹¹⁴, 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.

Küll aga nähakse eelnõuga ette põhimõtteline muudatus valitsuse koosseisu osas - **KOKS § 49 lõike 3** muudatuse kohaselt ei või vallavanem, linnapea ega valitsuse liige olla sama valla või linna ametiasutuse ametnik ja töötaja ega ametiasutuse hallatava asutuse juht ja töötaja. Eelviidatud KOV juhtimismudelite ekspertarvamuses tehti samuti ettepanek mitte võimaldada valitsuse liikmel olla samal ajal ametiasutuse ametnik. 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 saa n-ö kahel toolil istudes säilitada oma erapooletust ja sõltumatust. KOKS § 66¹ näeb 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 ametnik valitsuse liikmena sisuliselt kontrollib enda tegevust.

Muudatus lahutaks valitsuse poliitilised ja ametkondlikud volitused ja lahendaks 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).

Rahandusministeeriumi andmetel oli juuni 2021.a seisuga valitsuste koosseisu kaardistus üle Eesti järgmine (79 KOVi kokku):

¹¹⁴ Georg Sootla, Kersten Kattai, Toomas Sepp (2021) „Erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused“. Kättesaadav: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/KOV_juhtimine_ekspertarvamus_final_24.01.2021.pdf.

•49 KOVi valitsuse koosseisus on ametnikke

•11 KOVi valitsused koosnevad nn põhikohaga poliitikutest.

Valla- ja linnavalitsuste liikmete keskmine arv Eestis on 5,5.

Väiksemaarvulises valitsuses on kolm liiget (kokku kuues KOVis) ning suurimaarvulises valitsuses Hiiumaa vallas on 11 liiget.

Valitsuse koosseis neis 49. KOVis, kus valitsuse koosseisu kuuluvad ametnikud:

- 17 KOVis on valitsuse liikmeteks abivallavanemad/abilinnapead ning ametnikud
- 12 KOVis kuuluvad valitsuse koosseisu abivallavanemad/abilinnapead, ametnikud ja ka nn välised liikmed
- 11 KOVis on valitsuse liikmeteks ametnikud ja nn välised liikmed
- 9 KOVis koosneb valitsus vaid ametnikest (Hiiumaa, Väike-Maarja, Kanepi, Põhja-Pärnumaa, Saarde, Kambja, Nõo, Setomaa ja Võru vald).

Valitsuse liikmete arv ei ole otseses seoses KOVi suurusega. Suuremates linnades, nagu Tallinn, Tartu ja Pärnu, kuuluvad valitsuse koosseisu ainult abivallavanemad või abilinnapead. Teistes KOVides on 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 on ametnikest nimetatud valitsuse koosseisu finantsjuhid ja sotsiaalosakonna juhatjad.

Seega puudutab muudatus enamikke KOVe. Valitsusel peab olema vähemalt kolm liiget, sealhulgas vallavanem ja tema asendaja. Enamiku KOVide puhul on praktikas ilmselt võimalik leida täitevorgani n-ö täiskohaga liikmed. Risk on, et väiksemates KOVides võib olla keerulisem leida valitsusse väljastpoolt KOV ametiasutuse ametnikke ja töötajaid muid liikmeid. Valitsuse liikmete osas ei ole samas nõuet, et tegemist peaks olema KOV elukohajärgse elanikuga. Selleks, et motiveerida valitsuse liikmeid oma volitusi täitma, tagatakse neile seadusemuudatusega ka töötasu maksmine. Kehtiva KOKS § 49 lõike 4² järgi võib valitsuse liikme ametikoht olla volikogu otsusel palgaline. Eelnõuga aga sätestatakse, et valitsuse liikme ametikoht on palgaline.

Praktikas on ka leitud, et see nõue võib valitsuse töö muuta ebakvaliteetsemaks, kuna praegusel juhul on ametnike valitsuse koosseisu arvamise eesmärgiks olnud valdavalt nende valdkondlik pädevus. Samas muudatuse jõustumise järgselt toimib jätkuvalt edasi senine tava, et valitsuses arutusele minevad küsimused ja eelnõud valmistavad ette vastavad ametnikud ja töötajad, kes saavad muudatusi selgitada valitsuse istungil, kus neile antakse sõnaõigus.

Sätet rakendatakse alates 2025. aasta kohaliku omavalitsuse üksuste valimiste järel valitsuse uute koosseisude kinnitamisest, andes uuele regulatsioonile üleminekuks piisava aja.

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 valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Valitsuse liikmete ülesandeks on KOV tegevusvaldkondade üldine suunamine ja juhtimine, mitte aga konkreetsete struktuuriüksuste

töö juhtimine ja korraldamine. Haldusesiseselt määratakse teenistuskohdade struktuur ja koosseis. Ametiasutuse osakondi, büroosid, talitusi ja muid üksusi juhivad peamiselt ATS mõistes avalikku võimu teostavad ametnikud, mitte n-ö tegevpoliitikud.

KOKS § 49 lõike 4² muudatusega sätestatakse, et valitsuse liikme ametikoht on palgaline. Kehtiva seaduse järgi on selle otsustuse langetamine jäetud volikogu pädevuses.

Muudatus on seotud KOKS § 49 lõikes 3 kavandatava muudatusega. Valitsuse liige muudetakse lõike 3 muudatuse tulemusena nn täiskohaga valitsuse liikmeks, mistõttu on õigustatud neile ka selle eest kõigile töötasu maksta.

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 mängureeglid olema selgelt paigas. Seetõttu sätestatakse KOKS § 49 lõike 4² teises lauses, et vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele ei või maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole oma kehtestatud korras ette näinud ega otsustanud

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 asendamise reeglid sätestatud eraldi volikogu korraga.

KOKS § 49 lõikes 6 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.

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 olema volikogu otsustada. Volikogu saab näha üldise töökorralduse, kuid valitsuse sisemise protseduurika paika panemine peaks jääma valitsuse enda otsustada. Seega muudetakse vastava volitusnormi kehtestajaks volikogu asemel valitsus.

Eelnõu § 1 punktid 158–160 käsitlevad KOKS §-s 50 vallavanema ja linnapea pädevuse osas kavandatavaid muudatusi.

Sätete muudatused on valdavalt kantud terminoloogilise ühtlustamise vajadusest.

KOKS § 50 lõike 1 punktist 6 jäetakse välja viide palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamisele ja ametist vabastamiseks. Tegemist on ebavajaliku regulatsiooniga. Sättes juba sisaldub sõnastus „valitsuse liikme kinnitamine ja kohustustest vabastamine“. Palgaliste valitsuse liikmete puhul sama mõtte üle kordamine 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 linnapead asendaval valitsuse liikmel on vallavanema või linnapeaga samad õigused ja kohustused, välja arvatud õigus esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse koosseis ning teha ettepanek valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme kohustustest vabastamiseks.

Säte lisatakse õigusselguse huvides, et oleks üheselt aru saadav, kas vallavanema või linnapea asendaja on täieõiguslike volitustega või on siiski küsimusi, mida asendaja langetada ei saa. Üldkorralduslikke ja juhtimisalaseid otsuseid ja toiminguid saab asendaja teha, kuid sättes välistatakse asendaja pädevusest õigus esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse koosseis ning teha ettepanek valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme kohustustest vabastamiseks. Tegemist on eksklusiivselt vallavanema või linnapea volitusega moodustada enda volituste ajaks toimiv meeskond.

Eelnõu § 1 punktides 161 ja 162 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 volitusi, kelle volitused olid volikogu tegutsemisvõimetuks muutumise hetkel KOKS § 19 alusel peatunud, 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 häälteenus. Valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega. Volikogu aseesimehe valimist valimiskomisjon ei korralda.

Eelnõu § 1 punktidega 163 ja 164 nähakse ette terminoloogilised muudatused KOKS § 53¹ lõikes 1 ja § 53⁵ lõikes 1 ehk korrakaitseüksuse ja -ametniku regulatsioonis.

KOKS § 53¹ lõikest 1 jäetakse välja nõue, et korrakaitseüksus oleks valitsuse korrakaitseüksus. 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.

Sättes asendatakse ka termin „kohalik omavalitsus“ terminiga „omavalitsusüksus“ ja termin „valla- või linnavolikogu“ lühendiga „volikogu“.

KOKS § 53⁵ lõikes 1 asendatakse sõnastus „kohaliku omavalitsuse sümboolikaga“ sõnastusega „omavalitsusüksuse sümbolitega. Tegemist on terminoloogia ühtlustamisega. KOKS §-s 14 (omavalitsusüksuse sümboolika) kasutatakse terminit „omavalitsusüksuse sümbolid“. Sümboolika tähendab sümbolite kasutamise korda.

Eelnõu § 1 punktidega 165–167 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 §-s 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.

KOKS §-s 54¹ lõikes 2 asendatakse sõna „hüvitust“ sõnaga „hüvitist“. Vt selgitust KOKS § 17 lõigete 3 ja 4 muudatuste juures.

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 pole andnud volikogule volitust kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, st volikogul puudub kaalutusruum, on volikogult otsuse tegemise nõudmine vastuolus HMS §-s 4 nimetatud kaalutusõiguse teostamise printsiipidega. Volikogu ei peaks olema sunnitud tegema otsuseid, milles tal seaduse alusel puudub kaalutusõigus. 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.

Eelnõu § 1 punktides 168 ja 169 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 170–175 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 kutsetunnistuse vastavuse tunnistuse, tunnistatakse kehtetuks alates 2025. a 1. jaanuarist. KOKS rakendussätteid täiendatakse §-ga 70¹¹, kus antakse üleminekuage uuele regulatsioonile, mille järgi saab alates 2025. 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 2025. a 1. jaanuari, saab oma ametikohal jätkata. Vt täpsemalt seletust KOKS §-ga 70¹¹ täiendamise juurest.

Valdav enamus valla- ja linnasekretäre on Rahandusministeeriumi 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 Rahandusministeeriumi andmetel on muu kõrgharidusega isikuid, kellel on valla- ja linnasekretärina töötamiseks omandatud ka 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 (HÕNTE § 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 2025. 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 linnasekretäridele 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 § 70¹¹ lõike 2 erisust, mis lubab seadusemuudatuse jõustumisel juba ametis oleval valla- ja linnasekretäril hoolimata KOKS § 55 lõike 2 haridusnõude (bakalaureuse- ja magistrakraad õiguse õppesuunal) mittetäitmisest jätkata.

KOKS § 55 lõiget 3 täiendatakse sõnadega „ja volikogu“. Valla- või linnasekretärile antakse õigus võtta sõnaõigusega osa lisaks valitsuse istungitele ka volikogu istungitest.

Lõikest jäetakse välja asesõna „ta“, mis on liiasus (üleliigne sõna) ning mille puudumine lause sisu ei mõjuta.

KOKS § 55 lõikes 4 on loetletud valla- või linnasekretäri ülesanded. Eelnõuga jäetakse seadusest välja järgmised valla- või linnasekretäri ülesanded:

- juhhib 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).

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 juhhib 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. 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 linna vapipitsati hoidmine on tehnilist laadi ülesanne, mille sätestamine seaduse tasemel ei ole vajalik.

Eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel vallavanema või linnaeapea teenistussuhte peatumise märkimise ülesande saab täita ka KOV dokumendihaldurid dokumendiregistris. Tegemist ei ole ülesandega, mis eeldaks juriidilisi eelteadmisi.

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)),¹¹⁵ 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 lisa 2.

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 täitevkoguks, on ekspertide ettepanek, et valla-/linnasekretäri juhtimisel valla-/linnakantselei muutuks volikogu ja täitevkogu (valitsuse)

¹¹⁵ https://omavalitsus.fn.ee/static/sites/5/2021/02/KOV_juhtimine_ekspertarvamus_final_24.01.2021.pdf.

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 täitevkogu/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. Muudatus jõustub 2025. aasta 1. jaanuaril.

Eelnõu § 1 punktidega 176–186 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). Rõhutatakse, 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 lõike 2 muudatusega ühtlustatakse osavalla ja linnaosa vanema teenistusest vabastamise sätete terminoloogiat ja sõnastatakse see keeleliselt lihtsamalt.

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 VIII 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 VIII ptk (§ 56 - § 57¹) „Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus“ käsitleb vaid osavaldade 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. haldusreformi ettevalmistamisel üks olulisi aruteluteemasid. Eeltoodust lähtudes täiendati KOKS VIII 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 arvamused arengukava, eelarvestrateegia kohta (KOKS § 37² lg 4¹), samuti õigus võtta seisukoht ja teha ettepanek kõigis osavalla või linnaosa territooriumil omavalitsuse toimimist või kohaliku 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.

01.01.2021 seisuga on ühinemislepingutest tulenevad osavallad (osavallakogud) moodustatud ja toimivad kuues KOV üksuses: (seitsmes 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 ja Noarootsi osavald;
5. Hiiumaa vallas Emmaste, Kärdla, Pühalepa, Käina ja Kõrgessaare osavald;
6. Rapla vallas Juuru ja Kaiu 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) moodustamiseks ning valisid territoriaalse demokraatliku detsentraliseerimise alternatiivina kogukonnakogude /piirkonnakogude moodustamise. Võrreldes 2018. aastaga on toimivate osavallakogude arv jäänud samaks, kogukonnakogude arv on seevastu suurenenud (2019. aastal moodustati kogukonnakogud Mustvee vallas ja kandikogud Haljala vallas, 2020. aastal jagunes Lääne-Saare kogukonnakogu kolmeks iseseisvaks kogukonnakoguks.)

01.01.2021 seisuga on kogukonnakogud moodustatud samuti 6 KOV üksuses :

1. Mustvee vallas Avinurme, Lohusuu, Kasepää, Raja, Kääpa, Voore ja Mustvee kogukonnakogu.
2. Lääne-Nigula vallas Risti, Taebla ja Palivere kogukonnakogu.
3. Elva vallas Elva, Konguta, Palupera, Puhja, Rannu ja Rõngu piirkonnakogu.
4. Saaremaa vallas Lümanda, Kaarma ja Kärla kogukonnakogu.
5. Türi vallas Käru ja Väätša kogukonnakogu.

6. Haljala vallas Aaspere, Haljala, Karepa, Käsmu, Varangu, Võhma-Palmse, Võsu kandikogud¹¹⁶

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 nähtusena.

KOKS muutmisel pole vajalik muuta kehtivaid regulatsioone osavalla ja linnaosa kohta (vajadusel neid veidi lihtsustades), kuid ettepanek on VIII 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 kaasamisinstiitutsioonide 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 VIII 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 instiitutsioonidele 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) baasil piirkondlik esinduskogu. Piirkonna esinduskogu võib olla moodustatud mõne konkreetse asustusüksuse (nt alevi, aleviku) baasil või hõlmama terviklikku kokku kuuluvat piirkonda. Esinduskogule võib KOV nime valida oma äranägemisel (nt kogukonnakogu, piirkonnakogu vms), va osavallakogu ja linnaosakogu;

¹¹⁶ vt ka Mikk Lõhmuse ekspertarvamus (2021), „Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes“. Kättesaadav: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/03/Detsentraliseeritud_korralduse_mudel_KOV.pdf.

- 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 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 teisti.

Samuti saab statuudi ja teiste KOV õigusaktidega anda piirkonnakogule ka siin nimetatud õigusi ja pädevusi. (vt viidatud ekspertarvamus).

KOKS §-s 58, mis reguleerib asustusüksuste vanemate ja linnapeade volitusi, tehakse terminoloogilised muudatused. Termin „linna kui asustusüksuse linnapea“ asendatakse terminiga „linnavanem“.

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 levinud kodanikuühiskonna vorm ei ole. Asustusüksuse linnapea institutsioon on kasutusel näiteks Saaremaa vallas – Saaremaa vallavanem on ühtlasi Kuressaare linnapea. Terminoloogiat 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-õ 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.

Eelnõu § 1 punktidega 187–190 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 teisele omavalitsusüksusele halduslepinguga täitmiseks anda, kui seadus ei sätesta teisiti ja ülesande täitjaks ei ole seaduses määratud konkreetne omavalitsusorgan.

KOVilt KOVile haldusülesande andmist kehtivas seaduses ei käsitleta. KOKS § 62 lisatakse säte, mis võimaldab seaduses antud volituse alusel anda KOVide vahel sõlmitava halduslepinguga üle ka KOV haldusülesandeid. Praktikas toimub suur osa KOVide koostöös eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu. Nt moodustatakse KOV teenuste osutamiseks ühiselt MTÜsid, asutatakse SASid 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.

Eelnõu § 1 punktidega 191–201 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 Rahandusministeeriumile EKI.

KOKS § 62¹ lisatakse lõige 2¹, mis sätestab, et ühisameti haldusakti käsitatakse selle omavalitsusüksuse haldusaktina, kelle nimel ühisamet akti andis. Ühisameti ülesannete täitmisel ja haldusaktide andmisel kohaldatakse selle omavalitsusüksuse õigusakte, kes 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.

Eelnõu § 1 punktiga 202 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 koostöö tegemisega 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 omavalitsusüksuse eelarvest või võetakse muid varalisi kohustusi.

Eelnõu § 1 punktidega 203–205 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 KOKS reformi 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 § 6) 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 üldmõiste, mis on valdade ja linnade ühiste huvide esindamiseks ja kaitsmiseks või ühiste ülesannete täitmiseks moodustatud ühendus. Järgenvates sätetes täpsustatakse ka eraldi maakondliku, regionaalse ja üleriigilise liidu rolli.

Nii kehtiva KOLSi kui eelnõu kohaselt saab liit tegutseda üksnes mittetulundusühingu vormis. Ekspertkomisjonis ja eelnõu väljatöötamise faasis kaaluti tõsiselt ka sihtasutuse vormis liidu funktsioonide täitmise võimaldamist, kuna mitmetes maakondades on MTÜ vormis liidu tegevus kas juriidilist täielikult või sisuliselt (MTÜ on n-ö riulis) lõpetanud ja maakondlikku ühistegevust jätkataksegi üksnes maakondliku arenduskeskuse (lühend 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”¹¹⁷ lisa 6 illustreerib ülevaatlilikult 15 Eesti maakonnas valitsevat pilti omavalitsusliitudest, arendusorganisatsioonidest ja arenduskeskustest.*

Tabel 4. KOV koostööorganid

Maakoond	Omavalitsusliit	MARO	Arendusorganisatsioon MAK	Arenduskeskuse asutajad
Harju maa	Harju Omavalitsuste Liit	Harju Omavalitsuste Liit	SA Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus	MTÜ Harjumaa Omavalitsuste Liit, Keila linn ja AS Eltek

¹¹⁷ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/05/ekspertarvamus_OVL_roll_Sepp_Lohmus.pdf.

Hiiu maa	<i>Likvideeritud</i>	Hiiumaa vald	SA Hiiumaa Arenduskeskus	Hiiumaa vald
Ida- Viru maa	Ida-Viru omavalitsuste Liit	Ida-Viru Omavalitsust e Liit	SA Ida-Viru Ettevõtluskeskus	Jõhvi, Kohtla-Järve ja Kiviõli linn.
Jõgeva maa	<i>Likvideeritud</i>	SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskes kus	SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	Jõgevamaa Omavalitsuste Liit.
Järva maa	Järvamaa Omavalitsuste Liit	Järvamaa Omavalitsust e Liit	SA Järvamaa Arenduskeskus	Järvamaa Omavalitsuste Liit.
Lääne maa	Läänemaa Omavalitsuste Liit <i>„riiulis“</i>	SA Läänemaa	SA Läänemaa	Läänemaa KOV üksused
Lääne- Viru maa	Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit	Lääne- Virumaa Omavalitsust e Liit	SA Lääne-Viru Arenduskeskus	Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit
Põlva maa	Põlvamaa Omavalitsuste Liit	Põlvamaa Omavalitsust e Liit	SA Põlvamaa Arenduskeskus	Põlvamaa KOV üksused
Pärnu maa	Pärnumaa Omavalitsuste Liit	Pärnumaa Omavalitsust e Liit	SA Pärnumaa Arenduskeskus	Pärnumaa Omavalitsuste Liit ja Pärnu linn.
Rapla maa	Raplamaa Omavalitsuste Liit	Raplamaa Omavalitsust e Liit	SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus	Raplamaa KOV üksused
Saare maa	Likvideeritud	Saaremaa vald	SA Saare Arenduskeskus	Kuressaare linn ja Muhu vald
Tartu maa	Tartumaa Omavalitsuste Liit	Tartumaa Omavalitsust e Liit	SA Tartumaa Ärinõuandla	Tartumaa Omavalitsuste Liit
Valga maa	Valgamaa Omavalitsuste Liit	Valgamaa Omavalitsust e Liit	SA Valgamaa Arenuagentuur	Otepää vald
Viljan dimaa	Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Viljandimaa Omavalitsust e Liit	SA Viljandimaa Arenduskeskus	Viljandimaa Omavalitsuste Liit
Võrum aa	Võrumaa Omavalitsuste Liit ^[1]	SA Võrumaa Arenduskesk us	SA Võrumaa Arenduskeskus	Võrumaa KOV üksused

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 eelnõuga ette muudatused HKTSis, mis annab õiguse delegeerida ülesandeid KOV üksuste poolt lisaks ühisasutustele ka maakondlikele koostööorganisatsioonile - KOV liitudele ilma HMS kõiki sätteid rakendamata.

KOKS täiendamisel §-ga 63¹ sätestatakse maakonna liidu mõiste, liitu kuulumise tingimused ja nõuded nimele. Regulatsioon on sisuliselt sama, mis on sätestatud kehtivas KOLS §-s 2 ja §-s 4. Regulatsioon on paljuski kattuv kehtiva KOLS § 2 regulatsiooniga. 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 kohaliku omavalitsuse üksus võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku liitu, mis on sätestatud KOLS § 4 lõikes 3.

Lõike 3 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 suurused, osadel puudub üldse tegevjuhtkond või palgalised töötajad ja lõpetuseks on erinev ka nende võimekus erinevaid rolle täita. Siiski on seni KOLSis sätestatud maakondlike liitude eesmarke määratlev § 2 lõige 2 piisavalt lai ning 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 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. Sisulisi muudatusi regulatsioonis tehtud ei ole.

Ekspertkomisjonis arutati ka võimalust, et lisaks maakondlike ja piirkondlike liitude asutamisele võiks KOVidel olla võimalus asutada liite n-õ 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. Ebatõhusus võib väljenduda lisaks omavalitsuste omavahelises konkureerimises. Ekspertkomisjon toetas lahendusena KOLSi regulatsiooni kehtival kujul KOKSi ületoomist, s.o jäävad maakondlike liitude alternatiivina piirkondlikud liidud.

Lõige 1 sätestab piirkondliku liidu asutamise tingimuse. Piirkonnana mõistetakse kahte või enam tervikmaakonda hõlmavat ala. Piirkondlik liit on täiendav vorm, mida on võimalik asutada maakondliku liidu asemel, Piirkondlikku liitu ei ole võimalik asutada maakondliku liidu kõrvale. Koostööorganisatsioonina võivad KOVid sellise teemapõhise koostööorgani küll asutada, 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 piirkondlikke liite veel tekkinud, kuid selle teket ei saa siiski tulevikus välistada, mistõttu nähakse nende loomise võimalus ette KOLSis 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 kas ühte maakondlikku või ühte piirkondlikku liitu.

KOKS täiendatakse §-ga 63³, mis reguleerib üleriigilise omavalitsusüksuste liidu tegevust.

KOKSi § 63³ lõikes 2 sätestatakse üleriigilise KOVID liidu mõiste, eesmärk ja staatus. Reguleerimine on paljuski sama, mis on sätestatud kehtivas KOLS §-s 3. Siiski käsitles üleriigilise liidu reguleerimise muutmisevajadust ka 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).

Seega sätestab eelnõu **lõige 1** üldiselt, et kohaliku omavalitsuse üksused võivad moodustada üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi *üleriigiline liit*). Eelnõu kohaselt ei täpsusta seadus, mis tingimustel võib üleriigilist liitu asutada või lõpetada, vaid see lepitakse igakordselt kokku omavalitsuste endi poolt üleriigilise liidu põhikirjas. Eelnõu näeb ette, et üleriigilise liidu nimeks peab olema Eesti Linnade ja Valdade Liit, mis tähendab lõige 3 annab üleriigilise liidu staatuse tänasele Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Lõike 2 kohaselt on üleriigilise liidu eesmärgiks kohaliku omavalitsuse üksuste 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. Jätkuvalt peab eelnõu oluliseks põhimõtet, et kõik kohaliku omavalitsuse üksuste liidud peaksid olema tunnustatud partneriteks riigi keskvalitsusele kõigis küsimustes, mis puudutavad kas vastava maakonnaarengut (maakondlik liit) või kogu kohaliku omavalitsuse korraldust ja tegevust (üleriigilineliiit). Üleriigiline liit on KOVIDe huve riigiga esindamas aga veelgi tähendusrikkamal viisil. Nimelt on juba täna õigusaktides nähtud ette kohustus kaasata KOVIDe puudutava reguleerimise arutelusse nii täitevvõimu kui seadusandliku võimu tasandil Eesti Linnade ja Valdade 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 ELVL ikka saab võtta seisukohti nende KOVide nimel, kes liitu ei kuulu. Siduvaid seisukohti ELVL liitu mitte kuuluvate KOVide nimel siiski võtta ei saa ja regulatsioonide, mis puudutavad mõnda KOVi personaalsemalt, väljatöötamise tuleks ka edaspidi kaasata nimetatud KOV ka ise, isegi kui viimane on ELVL liige.

KOKSi täiendatakse §-ga 63⁴, mis sätestab nii maakondliku, piirkondliku kui üleriigilise liidu põhikirja nõuded lisaks mittetulundusühingutes seaduses sätestatule. 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 KOLS § 5 sätestatule, kuid lõikest 2 on välja jäetud ebavajalikud kordused võrreldes mittetulundusühingu seadusega. KOKS vaatest on oluline, et täidetud oleks kõik mittetulundusühingute seaduses 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 juhtorganites jagunema põhimõttel - üks omavalitus 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 (esindajat arv ja jaotumine KOV lõikes) pannakse paika liidu põhikirjas, lähtudes KOV elanike arvust rahvastikuregistri andmete alusel seisuga viimase kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteaasta 1. juuni. Põhikirjas võib samasette näha ka selle, et igal liikmel on võrdne arv hääli. Säte on muutmata kujul üle võetud KOLS § 5 lõikest 2.

Lõige 3 sätestab tingimuse, et KOV, kes vastavalt kas maakondliku või piirkondliku liidu nõuetele vastab ja soovib liiduga liituda, tuleb liidu liikmeks vastu võtta. Säte on analoogiline KOLS § 6 lõikega 1, kuid ilma viiteta üleriigilisele liidule. Üleriigilise liidu liikmeks olemise tingimusi seadus ei sätesta ja teoreetiliselt võivad olla liikmeteks kõik KOVid.

Lõige 4 sätestab, mis saab kui liidu liikmete arv 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 KOLSile sarnaselt, et haldusterritoriaalse korralduse muutmisel läheb liidu liikme staatus üle uuele kohaliku omavalitsuse üksusele, kui kõik endised kohaliku omavalitsuse üksused olid liidu liikmed. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusel tekkinud kohaliku omavalitsuse üksuse esindatuse proportsioon liidu organites määratakse uue kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust lähtudes. Kui KOVid ei olnud sama liidu liikmed, lõpeb nende liikmestaatus haldusterritoriaalse korralduse muutmisel. Oma sisult on sätted analoogsed kehtiva KOLS § 6 lõigetega 3, 4 ja 6. Mittetulundusühingute puhul on liikmesuse ülemineku tingimused sätestatud KOKS § 35 lõikes 4².

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 KOLSile, et mittetulundusühingu kõrgeimaks organiks on selle liikmete üldkoosolek.

Lõikes 2 on sätestatud, 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. MTÜ juhtimiseks ja liidu ülesannete täitmise üle otsustamiseks ei pea tingimata korraldama kahte erinevat üldkoosolekut, kuid eristama peaks otsuseid, mis tehakse MTÜ suhtes viimase üldkoosolekul ja liidu üldkoosolekul.

Lõikes 3 on sätestatud analoogselt KOLSile, 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 tähtajaks. 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. Igale 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 lg 2 ja 3 sätestatuga. Liikmete häälteenamust käsitatakse liitude poolthäälteenamusena.

KOKSi 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 riigiorganite, 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. Varasemalt olid seaduses loetletud küsimused, mis põhikirjas tuli reguleerida:

- 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 koostöök. 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.

Seni kehtiva KOLS § 8 lõike 2¹, mille kohaselt võivad maakondlikud liidud moodustada regionaalse esinduse koos teise või teiste maakondlike omavalitsusliitudega. Haldusreformi järgselt mitmes maakonnas tekkinud olukord, kus omavalitsuste arvu vähesuse tõttu ei ole otstarbekuse kaalutusel 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 toimunud Omavalitsusliitude Koostöökogule) moodustamise ja tegevusega seonduvate küsimuste õiguslikule reguleerimisele. Ühisesinduse loomine võib olla vajalik üleminekuperioodiks, kui omavalitsused ei ole veel otsustanud piirkondliku omavalitsusliidu loomist. Veelgi olulisem on ühise esinduse loomine koostöök riigiga, kus näiteks riigi ja kohaliku omavalitsuste strateegiliste investeeringute osas riigi ja KOVide kokkuleppe formaadiks võiks kujuneda arengulepped. Selliseid piirkondlikke arenguleppeid oleks 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 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 3 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 põhikirjadest 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 KOLS 8 lõikest 3.

Lõiked 4–8 sätestavad alused, kuidas ülesandeid liidule anda. Liit võib omavalitsusüksusega kokkuleppel täita kohaliku omavalitsuse ülesandeid. 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 halduslepinguga, kui ülesande täitmine eeldab avaliku võimu volituste (halduskoostöö seaduse § 4 nimetatud täidesaatva riigivõimu volitus) teostamist. Siiski ei tähenda säte, et KOV ja liit peavad alati sõlmima halduslepingu ülesannete täitmiseks, kui (haldus)ülesanne on ilma võimuvolitusteta rakenduslikku laadi või seotud tehnilise

teenindamisega. Vastavalt haldusmenetluse seadusele ja halduskoostöö seadusele 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 sisemisest 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 avaliku teenistuse seaduse § 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, järelevalve läbiviimine või tuumfunktsiooni ülesanne, nagu volikogu ja valitsuse pädevuses olevad küsimused, ei ole ülesande täitmine seotud enam pelgalt vahendite kasutamise üle otsustamisega, vaid sealt väljuva avaliku võimu volitusi eeldava muu haldusülesande täitmise, mis vajab seadusest tulenevat volitusnormi.

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 konkreetne omavalitsusorgan.

Sarnaselt lõike 5 viimasele lausele võib KOV liidule ilma selgesõnalise seaduses sisalduva volitusega anda mistahes kohaliku omavalitsusüksusele sätestatud ülesande, mis vastab kõigile kolmele tingimusele:

- 1) ei ole seotud avaliku võimu teostamise volitustega tulenevalt lõikest 5;
- 2) tegemist on kohaliku ülesandega;
- 3) seaduses ei ole määratud kindlaks omavalitsusorganit.

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 ekspertarvamuses¹¹⁸ leidnud, et põhimõte, 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 seotud riigi poolt KOVidele erinevat laadi ülesannete täitmise volitamisel. Kaalutulus, millise haldusülesande täpsemalt liidule täitmiseks anda saab ja mida

¹¹⁸ https://omavalitsus.fn.ee/static/sites/5/2021/05/ekspertarvamus_OVL_roll_Sepp_Lohmus.pdf.

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 selgelt piiritletud, on soovitatav lähtuda avaliku teenistuse seaduse § 7 lõike 3 sätestatud ülesannete leotelust 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 isikule¹¹⁹. Tuumülesanded on riigi kui institutsiooni olemusest tulenevad ülesanded, nt ülesanded, mis seonduvad avaliku võimu volitustega, riikliku sunni kohaldamisega ning jurisdiktsiooniliste ülesannetega (süüteomenetlus). Erinevates juriidilistes arvamustes¹²⁰ 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.

Varasemalt KOLS § 9 lg 4 regulatsiooni kohaselt võis seadusega või selle alusel kohalikele omavalitsusele pandud ülesande liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral. Praktikast oli see järjest enam piiravaks asjaoluks KOV koostöö tugevdamisel liituda kaudu, kuivõrd konkreetseid volitamist lubavad volitusnormid sisalduvad üksikutes valdkonnaseadustes (nt ühistranspordi ja jäätmekorralduse valdkonnas). Sellest tulenevalt leidis toetust muutus, et KOV seadusest tulenevate ülesannete liidule volitamist ei peaks nii rangelt piirama, piisab kui selline piiran 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

¹¹⁹ 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 sealhulgas ka süütegude menetlemine. Süüteomenetluse puhul on tegemist riikliku tegevuse valdkonnaga, milles võimaldatakse ulatuslikult riivata isikute põhiõigusi.

¹²⁰ 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.

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 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 sisaldada avaliku võimu volituste teostamist, anda ilma seaduses sisalduva volitusnormita täitmiseks liidule kolmepoolse lepingu alusel, 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 eristamist avaliku võimu volituse eeldava ülesande täitmisest. Sarnaselt riiklike ülesannete KOVile andmisega, tuleb ka nende liidule andmisel katta riikliku ülesande täitmisega seotud kulud riigieelarvest.

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 206–207 kavandatakse teha muudatused KOKS §-s 65, mis reguleerib omavalitsusüksuste suhteid riigorganitega

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, et riigieelarve seaduses sätestatud korras kokku leppida:

- 1) kohalike omavalitsuste 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 investearve toetamiseks toetuste jaotamise alused, kasutamise tingimused, suuruse kujunemise põhimõtted ning suurus eelarvestrateegia perioodiks ja eelarveaastaks;
- 3) KOVidele seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtted;
- 4) informatsiooni eelarvestrateegias ja riigieelarve eelnõus kajastamise meetodika;
- 5) finantsdistiipliini 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 laiemale RESis sätestatud eelarveläbirääkimiste formaadist. Juba pragu 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:

- 1) KOV ülesanded ning nende omavalitsuslik või riiklik olemus (viimasel juhul on kokkuleppe osaks ka KOV täidetava riikliku ülesande riigieelarvest katmise tingimused ja hüvitise määrad/suurus);
- 2) pikaajalise mõjuga oluliste poliitikameetmete algatamine;
- 3) seadusandlikud ja rahastamiskorralduse muudatused.

Oluliste pikaajaliste poliitikameetmete algatamine hõlmab nii nende meetmete esmakordset algatamist 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 läbirääkimisteede puhul rakendatakse RES § 46 lõiget 3. Ehk kõigis läbirääkimisteringis 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 õigusloomelise algatusega.

Eelnõu § 1 punktides 208 ja 209 kavandatavad 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 algatamisega.

Sätete muudatustega lihtsustatakse keeleliselt KOKS § 66 sõnastust. Tegemist on EKI esitatud sõnastuse lihtsustamise ettepanekutega.

Eelnõu § 1 punktides 210–213 kavandavad muudatused puudutavad KOKS §-i 66¹ „Teenistuslik järelevalve“.

Sätete muudatustega lihtsustatakse keeleliselt KOKS § 66¹ sõnastust. Tegemist on 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 215 kavandatakse muuta KOKS § 66³ sõnastust „Koerte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumine“.

Paragrahvi 66³ pealkirjas ja sisus asendatakse sõnad „koerte ja kasside“ sõnaga „lemmikloomade“.

Vt selgitusi § 22 lõike 1 punkti 36² muudatuste juures.

Eelnõu § 1 punktiga 216 kavandatakse muuta KOKS § 66³ sõnastust „Trahvide laekumine“.

Muudatusega ühtlustatakse seaduse terminoloogiat – sõna „kohaliku omavalitsuse“ asendatakse sõnaga „omavalitsusüksuse“.

Eelnõu § 1 punktis 217 nähakse ette KOKS rakendussätete täiendamine §-dega 70⁸–70¹¹.

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 ametisse sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhiks, alates 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

Ametiasutuste ametnike puhul on küll tegemist passiivse valimisõiguse leebema riivega võrreldes kehtiva seadusega, mille järgi nimetamisega ametnikuks tema volikogu liikme volitused ennetähtaegselt ja pöördumatult lõppevad, kuid isikute võrdse kohtlemise põhimõtet järgides tuleks siiski vältida muudatuste tegemist volikogu valimistevahelisel perioodil.

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 jõustumise hetkel 2023. aasta 1. jaanuaril võib olla paljudes KOVide volikogudes hallatavate asutuste juhte, kes kandideerimisel

heauskvalt arvestasid, et nad saavad oma mandaati teostama asuda. 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 2023. aasta 1. jaanuarist Seega 2027. a lõpuks 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 § 49 lõike 3 rakendamiseks.

Nimetatud sätte kohaselt ei või vallavanem, linnapea ega valitsuse liige olla sama valla või linna ametiasutuse ametnik ja töötaja ega sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juht ja töötaja. Piirangut kohaldatakse alates 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Vt täpsemalt KOKS § 49 lõike 3 selgitusest.

KOKS rakendussätteid (ptk 12) täiendatakse §-ga 70¹¹ 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 magistrikaadi omandanuist.

Seadusega antakse regulatsiooni rakendamiseks kahe-aastane üleminekutähtaeg, mille kohaselt alates 2025. 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 2025. a 1. jaanuaril juba KOV ametiasutuses sellel ametikohal töötavad, saavad senisel ametikohal jätkata.

Teiste seaduste muudatused

§ 2. Ehitusseadustiku muutmine

Ehitusseadustikku täiendatakse §-ga 92¹, mis defineerib riigitee ja kohaliku tee mõiste ning reguleerib riigitee ja kohaliku tee omaniku ülesandeid

EhS täiendamine on vajalik seoses KOKS § 6 muutmisega ja omavalitsuse tuumikülesannete ümbersõnastamisega eesmärgipärasteks. Kavandatud muudatuste tõttu jääb KOKS § 6 lõikest 1 välja seni tuumikülesandena sätestatud omavalitsuse kohustus korraldada valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu. Samas omavalitsuse kohustus korraldada valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu ei tulene otseselt ka muudest seadustest.

Õigusselguse tagamiseks on seetõttu vajalik tehoiu korraldamist puudutav regulatsioon sätestada valdkonna eriseaduses, so ehitusseadustikus. Avalikult kasutatavate teede korrashoiu valdkonnas on ülesanded riigi ja omavalitsuste vahel jaotatud tulenevalt kehtivatest seadustest (sh KOKSist) ja seadustel tugineval haldus- ja kohtupraktikal. Seni kehtinud regulatsiooni kaotamine tooks kaasa õiguslikku ebaselgust riigi ja omavalitsuse ülesannete jaotuse osas, lisaks uusi vaidlusi ning sellega ohustaks avaliku teenuse osutamise järjepidevust ja kvaliteeti.

Ehitusseadustikku tõstetakse ümber seni KOKS § 6 lõikes 1 sätestatud omavalitsuse ülesanne, täiendades seda kehtivate seaduste senise rakenduspraktika põhimõtetega.

KOKS § 6 lõige 1 kehtestab omavalitsusele ülesande korraldada valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kuid seadus ei täpsusta otseselt seda, millised teed oma olemuselt on kohalikud teed ning millised vastavalt riigiteed. Seetõttu on eriseaduse tasandil mõistlik sätestada seaduste pikaajalise rakenduspraktika baasil välja kujunenud avalike teede jaotuse põhimõtted ning riigitee ja kohaliku tee põhitunnused. Omavalitsuse ja riigi ülesannete jaotuse seniste põhimõtetega jätkamine tagab vajaliku õigusselguse ja -kindluse tehoiu korraldamisel.

Tee omaniku ülesanded Eesti avalikult kasutatavate teede võrgustikul on olulises osas jaotatud ning üksikotsused tee liigituse ja kuuluvuse kohta tehakse haldusmenetluse korras juhtumipõhiselt ehitusseadustikku lisatud tunnuskriteeriumeid kaalutledes. Antud ehitusseadustiku täiendus ei muuda senist halduspraktikat ning seaduse muudatusega ei kaasne ka täiendavat halduskoormust avalikult kasutatavate teede omanikele, kohalikele omavalitsusüksustele ega riigile (Transpordiametile).

§ 3. Halduskoostöö seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 2 nähakse ette HKTS § 13 lõike 1¹ punkti 1 muutmine.

Kui üldreeglina tuleb HKS järgi isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhendada riigihangete seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast, siis näeb HKS ette ka mõned erandid üldisest teenuste hanke kohustusest.

KOV liitude puhul näiteks ei pea teenuste hankelepingu riigihanget kohaliku omavalitsuse üksuste liidule riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimiseks kohaldama. Kuivõrd 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 hankelepingu 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 hankelepingut korraldamata, kui üks KOV soovib kaasata ülesande täitmisesse teise KOVi või anda selle täitmiseks maakondlikule arendusorganisatsioonile, mis on asutatud sihtasutuse vormis, haldusülesannet täitmiseks volitada. Vastava seadusemuudatuse eesmärk on anda KOVile suurem paindlikkus otsustada, kuidas ja kellega koostöös ülesandeid täidetakse.

§ 4. Kohalike maksude seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 4 nähakse ette KoMS § 4 täiendamine lõikega 4, milles sätestatakse, et volikogu kehtestab kohalikud maksud ja maksumäärade muudatused hiljemalt kuus kuud enne eelarveaasta algust.

Eelnõuga kavandatakse tunnistada kehtetuks KOKS § 36 lõige 1, mille järgi kehtestatakse kohalikud maksud ja maksumäärade muudatused enne valla- või linnaeelarve või lisaeelarve vastuvõtmist. Olemuslikult ei sobi kohalike maksude kehtivuse reeglid KOKSi, kohalike maksudega seonduvad regulatsioonid on mõistlikum hoida kompaktselt KOMSis. Maksukorralduse seaduse § 4¹ sätestab, et maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Kohalike maksude puhul võiks selle reegli muuta sarnaseks riiklike maksudega.

§ 5. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 5 nähakse ette KOFS muudatused.

Eelnõu § 5 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, vastuvõtmata 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 arvamused lisada eelarve eelnõu seletuskirjale koos linna- või vallavalitsuse seisukohaga.

Samuti on võimalik laekunud arvamused läbi vaadata volikogus. Iga KOV saab ise sobiliku praktika kujundada.

Eelnõu § 5 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 väärtpabereid, 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 § 5 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 § 5 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 § 5 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 § 5 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 § 5 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, 17.12.2020, 6 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 tulude vahe või 60% põhitegevuse tuludest. See on KOFS tavaolukorra reegel. Kehtuva KOFSi sõnastus lubaks kõikidel KOVidel laenu võtta nt 2025. aastal kuni 75%-i, 2026. aastal kuni 70%-i ja 2027. aastal kuni 65% põhitegevusetuludest. 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 järkjärgult sujuvalt (vt tabel nr 5), et KOVidel oleks piisavalt aega netovõlakoormust korrigeerida 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 tagasimaksud vähendavad netovõla suurust.

Tabel 5. Eelnõus ette nähtud ülemmäära arvutamise kriteeriumite muutus 2019–2028¹

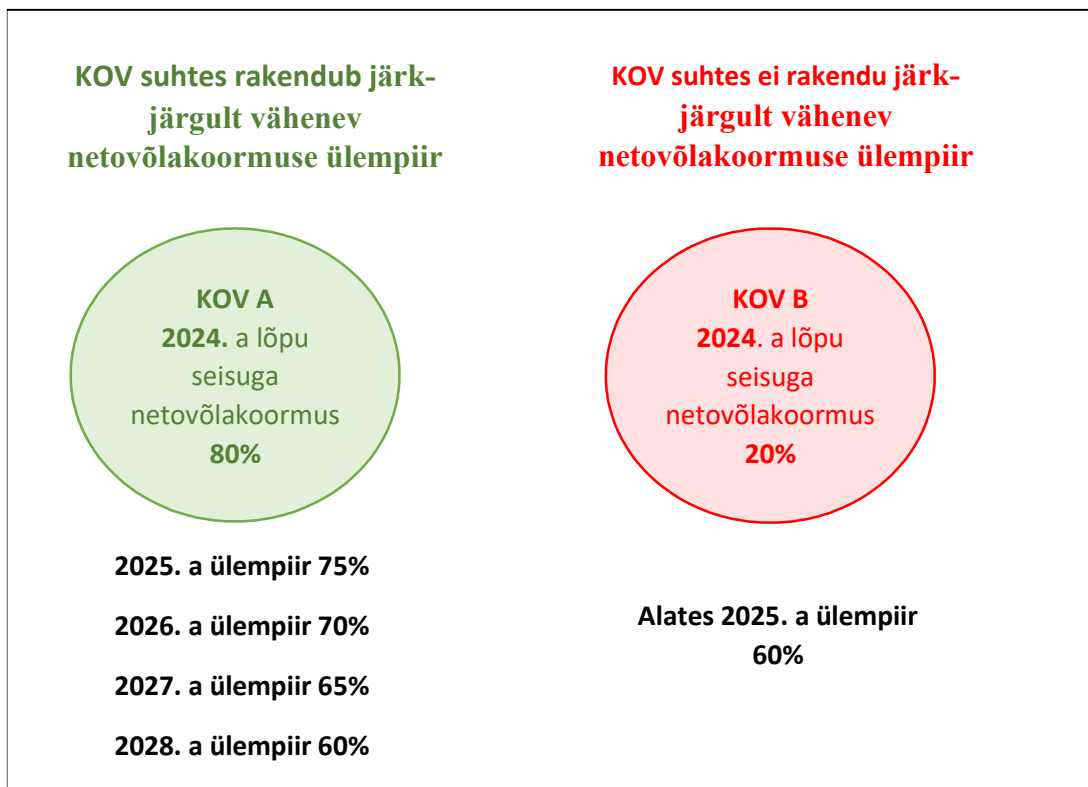
Ülemäär (olenevalt kumb järgmisest on suurem)	2019	2020–2024	2025	2026	2027	2028
Põhitegevuse tulede ja põhitegevuse kulude vahe korrutatuna järgmise kordajaga	6x	10x	9x	8x	7x	6x
Protsent põhitegevuse tuludest	60%	80%	75%	70%	65%	60%

Tabel 6. Näide ülemäära arvutamisest¹

	Näide nr 1		Näide nr 2	
Põhitegevuse tulud (näitlikud ühikud)	100		100	
Põhitegevuse kulud (näitlikud ühikud)	92		95	
Põhitegevuse tuleml (näitlikud ühikud)	8 (100-92)		5 (100-95)	
Aasta	2019	2020–2024	2019	2020–2024
Ülempiiri arvutus	<ul style="list-style-type: none"> - 6-kordne põhitegevuse tuleml on $6 \times 8 = 48$; - 60% põhitegevus-tuludest on 60. <p>Antud juhul on lubatud ülemäär suurim kahest näitajast ehk 60%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 10-kordne põhitegevuse tuleml on $10 \times 8 = 80$; - 80% põhitegevus-tuludest on samuti 80. <p>Antud juhul on mõlemad näitajad võrdsed ehk lubatud ülemäär on 80%</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 6-kordne põhitegevuse tuleml on $6 \times 5 = 30$; - 60% põhitegevus-tuludest on 60. <p>Lubatud ülemäär on kahest näitajast suurem ehk 60%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 10-kordne põhitegevuse tuleml on $10 \times 5 = 50$; - 80% põhitegevus-tuludest on 80. <p>Lubatud ülemäär on kahest näitajast suurem ehk 80%.</p>

Kahest komponendist koosnev netovõlakoormuse ülempiiri reegel on vajalik, sest KOVide finantsvõimekus on väga erinev. Ühetaoline 60% reegel pärsiks võimekamate KOVide investeringuid.

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.¹²¹ Menetlusökonoomia huvides tõsteti muudatus käesolevasse eelnõusse. Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastusringil eelnõu osas ei vastanud, kooskõlastades eelnõu vaikimisi.

§ 6. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse kehtetuks tunnistamine

Eelnõu §-ga 6 tunnistatakse kehtetuks KOLS.

Lähtuvalt asjaolust, et KOV liitude regulatsioon on eelnõuga keskselt koondatud KOKS uude peatükki 10¹, tunnistatakse KOLS õigusloome mahu vähendamise eesmärgil kehtetuks.

§ 7. Riigivaraseaduse muutmine

Eelnõu §-ga 7 nähakse ette RVS muutmine.

Kehtiva RVS § 18 lõike 2 punkti 1 järgi võib riigivara kasutamiseks anda turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest või tasuta, kui vara on vajalik kohaliku omavalitsuse üksusele

¹²¹ Kätesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/84da3085-738f-4c86-9217-91eba0ae2555>.

tema seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. RVS § 33 lõike 1 punkti 1 järgi võib riigivara, välja arvatud väärtpaberi, tasuta või alla hariliku väärtuse võõrandada, kui vara on vajalik kohaliku omavalitsuse üksusele tema seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.

Mõlemas nimetatud sättes on riigivara kasutusse andmise või võõrandamise tingimuseks, et see oleks suunatud KOV seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.

RVS § 96 lõike 1 ja selle punkti 4 järgi selgitatakse enne kinnisasja võõrandamist või kasutamiseks andmist välja kinnisasja vajalikkus riigile. Kinnisasja vajalikkuse väljaselgitamise menetluses osalevad sealhulgas kinnisasja asukohajärgne KOV PlanS §-des 75, 95 ja 126 ning KOKS §-s 6 nimetatud ülesannete täitmiseks.

Arvestades, et eelnõuga on võetud suund KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 loobuda nn tuumikülesannete loetelust, mis asendatakse KOV tegevuse üldise eesmärgi kirjeldusega, ning edaspidi tuleneksid valdkondlikud ülesanded vaid eriseadustest, siis jäetakse sättest välja viide KOKS § 6 sätestatud ülesannetele. KOKS § 6 jääb küll reguleerima KOV ülesannete üldist jaotust omavalitsuslikeks, sealhulgas vabatahtlikeks, ja riiklikeks kohustusteks, kuid säte ei sisalda eelnõuga kavandatud muudatuste järel enam konkreetsete ülesannete loetelu.

RVS nimetatud kehtivad sätted on praegu ka liialt piiravad, kuna kitsendavad KOV ülesannete loetelu vaid KOKS §-s 6 või seaduses nimetatud ülesannetega. KOKS § 6 lõike 1 muudatusega näiteks edaspidi seaduses enam KOV ülesandena ei nimetata elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamist, kultuuritööd, heakorra eest vastutamist KOV territooriumil, mis on aga ajalooliselt olnud KOV olemuslikud ülesanded ja mida jäävad KOVid edasi täitma ka siis, kui neid otseselt seaduses nõutud ei ole.

Suur hulk KOVide täidetavatest ülesannetest tulenevad aga teistest, valdkondlikest eriseadustest, mis ei ole KOKS § 6 sõnaselgelt nimetatud, samuti võib KOV enesekorraldusõigusega võtta endale vabatahtlikult täitmiseks samuti erinevaid ülesandeid, kui need on vajalikud ja arvestavad elanike huvidega. Seetõttu ei tohiks kitsendada riigivaraseaduses võimalikku riigivara üleandmist KOVidele üksnes KOKSis ja seaduses sõnaselgelt nimetatud ülesannetega.

Eelnõuga kavandatav muudatus arvestab Vabariigi Valitsuse 21. oktoobril 2021. a valitsuskabineti nõupidamisel otsustatuga (memorandum teemal „Analüüs ja ettepanekud kohalikele omavalitsustele maa üleandmise lihtsustamise kohta“), sealhulgas põhimõttega, et KOVil on õigus riigilt maad omandada oma ülesannete täitmiseks sõltumata sellest, kas tegemist on kohustuslike või vabatahtlike ülesannetega. KOVil ei saa samas olla ootust, et riik võõrandab talle maad, kui ainuke eesmärk on maa võõrandamisest tulu teenimine, mitte selle kasutamine oma ülesande täitmiseks ja piirkonna arendamiseks.

Maareformi läbiviimisel otsustati jätta KOVide omandisse vaid neile põhitegevuseks otseselt vajalik maa. Selle tulemusel on maakatastri andmetel KOVide omandis vaid 1%, riigi omandis 40% ja eraomandis 59% Eesti territooriumil olevast maast. Maareform on lõpusirgel ja 2022. a alguseks peaks saama selgeks, millised maad jäävad riigi, millised KOVide omandisse.

Riik saab maid KOVi omandisse võõrandada nii maareformi seaduse (edaspidi *MaaRS*) kui ka riigivaraseaduse (edaspidi *RVS*) alusel. MaaRSi alusel saab munitsipaalomandisse anda vaid reformimata maad. Kuna maareform peatselt lõpeb, hakkab edaspidi maa võõrandamine KOVidele toimuma üksnes RVS-i alusel.

Maa-ameti andmetel on perioodil juuli 2017 – märts 2020 MaaRS § 28 lõike 3 alusel antud munitsipaalomandisse üle 3000 maaüksuse, kokku 2400 ha, mille hulgas on järgmise sihtotstarbega maad:

- 60% transpordimaa (kohalikud teed, kergliiklusteed ja parklad),
- 20% üldkasutatav maa (pargid, haljasalad, mänguväljakud, staadionid, puhkealad, kalmistud jms),
- 6% elamumaa (elamute, garaažide, dokumentideta ehitiste teenidusmaa),
- 4% maatulundusmaa (aiamaad),
- 4% tootmismaa (puurkaevud, alajaamad, ehitiste teenidusmaa).

Maa-ameti reformimata maade kaardirakendusse kogutud andmete kohaselt on vajalik maareform läbi viia 24 301 maaüksuse osas, kokku 24 301 ha. Seisuga 1. jaanuaril 2021. aastal loeti munitsipaalomandisse antavaks vähemalt 5260 maaüksust, ligikaudu 3670 ha. Valdavalt on tegemist teede ja tänavate aluse maaga, mis on seni reformimata.

MaaRS § 25 lõike 3 kohaselt võib KOV MaaRS alusel munitsipaalomandisse saadud sotsiaalmaaga teatud toiminguid teha üksnes keskkonnaministri loal. Keskkonnaministeeriumi soovil menetleb KOVide poolt esitatud taotlusi maa sihtotstarbe muutmiseks, võõrandamiseks või kasutusvalduse või hoonestusõigusega koormamiseks Maa-amet.

Maa-ameti andmetel esitati perioodil 2005–2020 selliseid loa taotlusi kokku 966 maaüksuse osas järgmistel eesmärkidel:

- riigimaanteede laiendused;
- asenduskodude ja peremajade rajamiseks (võõrandamine Sotsiaalministeeriumile või riigi osalusega ASile Hoolekandeteenused);
- riigigümnaasiumi ehitamiseks (võõrandamine Haridus- ja Teadusministeeriumile või Riigi Kinnisvara ASile);
- KOV vara haldamiseks ja majandamiseks ning sihtotstarbeliselt objektide rajamiseks (võõrandamine KOVi osalusega äriühingutele või sihtasutustele);
- külaplatsideks, külamajade jaoks jm kogukonna otstarbeks (MTÜdele, sihtasutustele kasutusse või omandisse);
- KOVile mittevajalikud tühjuna seisvad ja lagunevad ehitised, mille korrashoiuks vahendid puuduvad (endised lasteaiad, raamatukogud, koolimajad, vallamajad jms);
- kinnisasja piiride korrigeerimise ja maade vahetamine.

Üldjuhul taotlevad KOVid riigilt maid, mis on tegelikult mingis valdkondlikus seaduses KOV ülesandena nimetatud.

Eelnõuga RVSis kavandatavate muudatustega muutub riigimaa omandamine KOVi jaoks veelgi paindlikumaks. Kehtiv seadus (§ 33 lõike 1 punktid 1-1²) võimaldab riigivara tasuta või alla hariliku väärtuse võõrandada, kui vara on vajalik KOVile tema seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks või kui vara võõrandatakse kohaliku omavalitsuse üksusele kui ettevõtluskeskkonna arendamiseks või elamumaaks sobiv kinnisasi.¹²² Muudatus võimaldab KOVil taotleda riigivara võõrandamist ja kasutamist ka juhul, kui tegemist ei ole seaduses nimetatud KOV täidetava ülesandega. KOV võib avalikust huvist lähtuvalt võtta endale täita ka seaduses nimetatud ülesandeid, mis aitavad kaasa kohaliku elu arengule. Riigil säilib

¹²² RVS § 34 järgi on kinnisasja müügihind KOVile 65 protsenti selle harilikust väärtusest, kui elamumaaks sobiv kinnisasi või vara ettevõtluskeskkonna arendamiseks on KOVile vajalik. Maa või vara müügihind tuleb tasuda viie aasta jooksul lepingu sõlmimisest arvates ja see lepitakse kokku võõrandamislepingus. Ettevõtluskeskkonna arendamiseks vajalik kinnisasi võõrandatakse kohaliku omavalitsuse üksusele tasuta, kui riigile olulise KOV tehtava investeeringuga kaasneb majanduslik lisandväärtus, keskkonnasõbralikkuse ja regionaalarengu ning sotsiaal-majandusliku arengu soodustamine.

kaalutlusruum riigimaa suhtes otsuste tegemise üle ka eelnõuga tehtavate muudatuste jõustumisel. KOV peab nimelt ka kavandatavate muudatuste puhul riigimaa võõrandamise või kasutusse andmise vajadust põhjendama. Kui põhjendused ei ole veenvad, siis Maa-Amet maad ei anna.

§ 8. Seaduse jõustumine

Eelnõu §-ga 8 nähakse ette seaduse jõustumissätteid.

Eelnõu § 8 lõike 1 järgi on seadus kavandatud jõustuma 2023. 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 § 8 lõikes 2 nähakse ette eelnõu § 1 punktide 171 ja 175 jõustumine 2025. aasta 1. jaanuaril. Muudatused puudutavad valla- või linnasekretäride kutsetunnistuse alusel töötamise piirangut neile isikutele, kes soovivad pärast 2025. aasta 1. jaanuari valla- või linnasekretäri ametikohale saada.

Eelnõu § 8 lõikes 3 järgi jõustuvad eelnõu § 1 punktid 144 ja 145 (revisjonikomisjoni koosseisus hallatava asutuse juhi piirangu välja jätmine) 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Nimetatud sätteid 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.

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 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 maalised, KOVIDe ühinemisejärgselt 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 istungike, 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, enesekorraldusõiguse. Samas jätkub KOVIDe jooksev nõustamine ja koolitamine nii Rahandusministeeriumi 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.

Kavandatav muudatus I: KOV nn tuumikülesannete KOKSist välja jätmine, KOV ülesannete olemuse piiritlemine

- a. kohaliku omavalitsuse ülesannete loetelu KOKS § 6 lõigetest 1 ja 2 välja jätmine,
- b. 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 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 Eesti Linnade ja Valdade liidu 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 tuumikülesannete käsitlest loobumine ja KOKSist valdkondlike KOV ülesannete välja jätmine aitab kaasa õigusloome mahu vähendamisele, kuna

edaspidi ei ole valdkondlike poliitikate muutmisel vaja KOKSi kui KOVide aluskorralduse seadust muuta. KOKS jääb edaspidi seaduseks, mis reguleerib KOVide aluskorraldust (sh organite moodustamine, töökorraldus, suhted KOV siseselt ja riigiga, KOVide koostöö, arengu kavandamine, elanike kaasamine), mitte konkreetseid täidetavaid ülesandeid. KOKSis osade ülesannete tuumikülesandena nimetamisest loobumine aitab kaasa ka sellele, et KOVid jätkaks muudes seadustes nimetatud kohustuslikud KOV ülesanded, mida KOKS ei nimeta, väiksema tähelepanuta või koguni täitmata.

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, ministriumite 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 tegevustega¹²³ (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: muudatusega kaasneb võimalik risk, et KOKS § 6 lõigetest 1 ja 2 n-ö KOV tuumikülesannete välja jätmisel väheneb KOVides nende täitmise maht, kuigi valdkondlikes seadustes nende täitmist jätkuvalt nõutakse. KOVidel ja valla- või linnaelanikel võib kaduda ka järg, milliste ülesannete täitmist saab KOVilt nõuda, eriti ülesannete osas, mida traditsiooniliselt on täitnud KOV, kuid mille ulatust seadustes sätestatud ei ole (nt heakord, elamu- ja kommunaalmajandus, kultuuritöö).

Vähem tõenäoseks 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 laiendamise 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, keskmise mõjuga, kuna saavutatakse suurem selgus õigusloome kujundamises. Muudatuse võimalik negatiivne mõju (KOV ja riigi töökoormuse suurenemine) on pigem väike.

Kavandatav muudatus II: Volikogu ja valitsuse määruseid puudutavad muudatused.

a. volikogu määrusega minimaalsete põhiõiguste piirangute seadmise selgesõnaline võimaldamine;

¹²³ VVTP p 7.13: Analüüs ja ettepanekud riigi, KOVide ülesannete ja rahastamise ülevaatamiseks, suurendades kohalike omavalitsuste rolli detsentraliseerimise ja piirkondliku koostöö edendamise kaudu. Vt: <https://www.valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/tegevusprogramm>.

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 ning muud ametiasutuse ametnikud ja töötajad (kes valmistavad ette volikogu ja valitsuse õigusakte).

Kuna volikogu ja valitsuse määrused võivad mõjutada kõiki Eesti elanikke, kes on akti adressaatideks 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 lubatust, kui selles on selgelt piirangute ulatus sätestatud, rangemaid piiranguid). 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 strateegilistes küsimustes 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.

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).

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 2023. 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 korrupsiooniohtlike 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 Rahandusministeeriumil konkreetset arvu ei ole võimalik nimetada, kui palju on KOV ametiasutustes ametnikke, kes on nt volikogu asendusliikmete nimekirjas ja kes on samal ajal volikogu liikme volitustega hallatava asutuse juht (viimane piirang hakkaks kehtima alates 2025. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest, mistõttu praegune statistika ei oleks ka relevantne).

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 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 valdkondlik pädevus võib hallatava asutuse juhi volikogust välja jäämisega samuti kaasneda. 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.

Kavandatav muudatus IV: KOV ametiasutuse ametnike ja töötajate ning hallatavate asutuste juhtide ja töötajate keeld kuuluda samal ajal valitsuse koosseisu.

Muudatuse sihtrühm: valitsuse liikmed, KOVide ametiasutuste ametnikud ja töötajad, hallatavate asutuste juhid ja töötajad.

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele. Kõigi valitsuse liikmete ametikohtade muutumisega palgaliseks kaasneb mõningane KOV palgakulude suurenemine, mis oleneb ka sellest, kui suur on valitsuse koosseisu. Nn põhikohaga valitsuse liikmete motiveerimiseks on vajalik muuta valitsuse liikmete ametikohad palgaliseks, kuid võimalik on töötasu diferentseerida (vallavanemale, linnapeale ning asevallavanemale ja -linnapeale makstakse suuremas määras, valitsuse nn lihtliikmele madalamas määras). Valitsuse liikmete arvu lae kehtestamine jääb jätkuvalt KOVide otsustada, kuid neid ei saa olla alla kolme. Kehtiva seaduse alusel ei ole KOV ametiasutuse ametnikest ja töötajatest valitsuse liikmetele valdavalt valitsuse liikme ülesannete täitmise eest täiendavat tasu nende ametniku ametipalgale ja töötaja palgale makstud.

Kõige olulisem muudatusega kaasnev mõju on valitsuse kui kollegiaalorgani ja valitsuse kui ametiasutuse vahelise rollikonflikti ja huvide konflikti ära hoidmine. Ametnike objektiivsuse, ja erapooletuse nõuet valitsuse koosseisu kuulumisel ei ole võimalik reaalsuses täita. Samuti laheneksid piirangu jõustumisega kõikvõimalikud normikollisioonid – kas valitsuse liikmetest ametnikele kohalduks töösuhetes valitsusega vaid ATS või ka KOKSis valitsuse liikmetele kohalduvad erinormid.

KOV ametiasutuse ametnike valitsuse koosseisu määramise eesmärk on seni praktikas olnud nende pädevus, kuid muudatuse jõustumise tulemusena ei ole prognoositav valitsuse professionaalsuse langus – valitsuse istungi päevakorras olevad küsimused valmistavad jätkuvalt ette ametnikud ja töötajad, kes saab kaasata sõnaõigusega ka valitsuse istungitele. Selline korraldus oleks sarnane Vabariigi Valitsusega, mille liikmeteks saavad olla vaid ministrid, kuid valitsuse istungil arutatavad eelnõud on valmistanud ette ministeeriumite ametnikud ja töötajad (välja arvatud Riigikogus algatatud eelnõud) ning nimetatud spetsialistid kaasatakse vajadusel valitsuse istungile selgitusi andma.

Muudatust rakendatakse alates 2025. a KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

Mõju ulatus: sihtrühmaks on kõik KOVi ametiasutuste ametnikud ja töötajad, hallatavate asutuste juhid ja töötajad.

Mõju sagedus: Rahandusministeeriumil ei ole hetkel ülevaadet, millised on 2021. a volikogu valimiste järgselt kinnitatud valitsuste koosseisud (osades KOVides ei ole veel valitsuse liikmed kinnitatud). Kuna valimisperioodi jooksul on KOVides sageli avaldatud vallavanemale või linnapeale umbusaldust, mistõttu valitsuse koosseisud on korduvalt muutunud, siis on keeruline mõju sagedust arvestada.

2019. aasta juuni seisuga oli 49 KOVi (79st) valitsuse koosseisus ametnikke. Vaid 11 KOVi valitsused koosnesid nn põhikohaga poliitikutest. Valitsuste liikmete keskmine arv Eestis on 5,5. Valitsuse liikmete arvu kinnitamine on volikogu pädevuses.

Muudatusel ei ole olulist mõju asutuse töökorraldusele või põhiülesannete täitmise võimekusele.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatusega võib ebasoovitava riskina kaasneda see, et väiksema elanike arvuga KOVides on keeruline muudatuse jõustumisel leida nn täiskohaga valitsuse liikmeid. See risk enamikke KOVe ei puuduta. Negatiivseks mõjuks võib olla ka mõningane valitsuse liikmete professionaalse järjepidevuse langus, kui ametnikke ja töötajaid enam valitsuse liikmeks kinnitada ei saa, kes tagaks poliitikasuundade järgimisel stabiilsuse, vajaliku oskusteabe. Viimast saab välistada, kaasates ametnike ja töötajaid sõnaõigusega

istungitele, valitsuse istungitele esitatavate eelnõude ettevalmistamine jääb jätkuvalt ametiasutuste pädevuseks.

Valitsuse liikmete palgaliseks muutmisega võib kaasneda tööjõukulude kasv. See sõltub aga KOVi enda otsustest, kui suurearvulised valitsused moodustatakse, kui suur on selle liikmete tasu määr. Samas saavad ametnikud ja töötajad, kes valitsuse liime rolli on seni tasuta täitnud, keskenduda oma ametikoha ja töölepingu järgsete ülesannete professionaalsele täitmisele ega istuma enam n-ö kahel toolil vastandlikes rollides.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatuse kavandatav mõju on positiivne – valitsus muutuks senisest rohkem strateegiliseks juhtorganiks, ametiasutuse ametnikud, töötajad, hallatavate asutuste juhid ja töötajad saaks keskenduda oma põhitööle, ega peaks enam täitma rollikonfliktseid ülesandeid.

Muudatuse võimalik negatiivne mõju (ametnike ja töötajate ja hallatavate asutuste juhtide valitsusse kuulumise piirang võib tuua kaasa raskusi valitsuse liikmete leidmisel) on mõõdukalt väike, puudutab pigem vaid üksikuid väikevaldu.

Kavandatav muudatus V: valla- ja linnasekretäri kutsetunnistusega isik ei saa alates 2025. a 1. jaanuarist enam olla nimetatud sellele ametikohale

Muudatuse sihtrühm: sihtrühmaks on kõik KOVides valla- ja linnasekretäri kutsetunnistuse alusel töötavad valla- ja linnasekretärid. Rahandusministeeriumi 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 2025. 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.

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 omandanuid.

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.

Kavandatav muudatus VI: Muudatused, millega täpsustatakse kodanike osalust kohalikus valitsemises, sh:

- a. kohaliku algatuse esitamise õigust ning menetlemise korraldust (§ 32),
- b. kohaliku rahvaküsitluse läbiviimist, sh lisatakse võimalus küsitluse läbiviimise algatamiseks kohalike elanike poolt (§ 32¹) ning
- c. suurendatakse elanike õigust saada teavet (§ 32²)

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 algatuste esitamise hulka (keskmine sagedus 2 algatust viimase 30 päeva jooksul kõigi KOVide lõikes, 4 algatust 2021. aasta jooksul Tallinna linnale) ei ole nendega kaasnev töökoormus oluline, ka juhul kui algatuste arv mitmekordistuks. Algatuste arvu kasvu võib oodata, kuna algatuse sisu laiendati ning lisati õigus algatada kohaliku rahvaküsitluse läbiviimist, 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-õ 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 arutelu 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-õ vabas vormis protokollilise otsustusena).

Rahvaküsitluse algatuse õiguse andmisega elanikele võivad kaasneda KOVile kulud küsitluse läbiviimisel (küsitluspunktide avamine, elektroonilise küsitlussüsteemi kasutamine, nt VOLIS¹²⁴).

¹²⁴ https://www.volis.ee/gvolis/web.options?command=kov_14139&kid=

Ebasoovitavate mõjude risk: Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, kuna enamus muudatustest jätab KOVidele lõpliku otsustamise õiguse (kuidas algatus lahendada, kas korraldada küsitlus). Info avalikustamise kohustus täpsustab elanike informeerimise kohustuse sisu (sh juba varasemalt kehtis nõue eelnõude seletuskirjades otsuste põhjendused ja kaalutlused esitada) ning kohaliku valitsemise ja otsustusprotsessi ettevalmistamise käigus väljaselgitatud teabe avalikustamise tähtaegu, mitte ei lisa kohustust täiendava teabe tootmiseks.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatuse mõju on keskmine.

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 valitsuse 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 - indikaatiivselt esitatakse aastas kuskil 20–30 KOKS § 32 kohast algatust kõigis KOVides kokku, sh nt Tallinna linnas on viimase aasta jooksul esitatud neli algatust. 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 võimalikult kõrge lävend – algatuse rahvaküsitluse läbiviimiseks saavad esitada vähemalt 10% KOV hääleõiguslikest elanikest.

Ebasoovitavate mõjude risk: Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline. Võimalik ebasoovitav mõju kohalikele 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 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 mõjuga 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 VII: 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 põhjuseta.

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, s.h aitama edendada kohalikku elu ja seal toimivat eraettevõtlust. Samas jätavad nii kehtiv KOKS, KOFIS kui eelnõu siiski juriidiliste isikute asutamise eesmärgi ja ülesanded KOV sisustada. Peale KOFISis 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 konkreetset nimetatamata vabatahtlike ülesannete täitmine läbi juriidilise isiku. KOVil lasub sellisel juhul suurem kohustus sellel otstarbel asutatud juriidilise isiku tegevust põhjendada ning näidata seotust kohaliku elu tasandil lahendamist vajava küsimusega.

Muudatusel pole ka otsest ebasoovitavat mõju,

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: KOV osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes muutub läbipaistvamaks.

2. Muudatus, millega lisatakse KOVi õigus osaleda liikmena tulundusühistus.

Muudatuse sihtrühm: KOVid. Mõjutatud sihtrühm on eelnõu jõustumise järgselt pigem väike ja tulundusühistuses 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 üksikasjalikes 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 tulundusühistuses. Kehtiva korra järgi on seal osalemise võimalikkus õiguslikult ebaselge. Nagu igas juriidilises isikus osalemisel, peab ka tulundusühistuses osalemisel KOV läbi mõtlema oma eesmärgid ja soovitud tulemi ning veenduma, et tegevus, mida täitma asutakse, seondub KOV ülesannetega. Arvestama peab ka KOFSiis 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. Et ettevõtlusvormist tingitud riske maandada, peaks KOV vältima põhikirjas ette nähtud liikmete varalist vastutust (täielik isiklik vastutus) või põhikirjaga kindlaksmääratud ulatuses vastutust. Tulundusühistu vormis tegutsemine ei too KOVile kaasa eraldisesvat 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 ainuosalusega 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 vastavasisulistest otsustest juhinduma.

Teistele muudatusest mõjutatud sihtrühmadele otsest mõju muudatusel ei ole, kuna eelnõu kohaselt saab kehtestatav kord reguleerida vaid KOV ainuosalusega juhtorgani esindajale nõudeid.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: mõju avaldub vaid nendele KOV esindajatele, 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 kokkuleppel põhinevaid) esindamise tingimusi ja sellisel juhul on neile mõju arvestatav.

Ebasoovitavate mõjude avaldumise risk: muudatusega ei kaasne ebasoovitavat mõju, arvestades, et isegi juhul, kui KOV korras kehtestatavad 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 arvestama peab võimalusega, et kaasnedes võib KOV esindaja vastutus KOV ees kehtestatud korra tingimuste rikkumise eest.

Kavandatav muudatus VIII: 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. Kuna arengukava 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 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, hinnanguliselt 80–100 arvestades, et suuremates linnades on arengukavade koostamisse lisaks arendusnõunikule ja spetsialistile kaasatud ka teine spetsialist või osakonnajuhataja.

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 kootamise eest vastutavate ametnike töökoormust, seda tõstes seoses avalikustamisel tulnud ettepanekute valla või linna veebilehel avaldamisega, ent sellel ei ole olulist mõju asutuse töökorraldusele või põhiülesannete täitmise võimekusele.

Ebasoovitavate mõjude risk: muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid riske.

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.

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: Muudatus mõjutab kõiki 15 maakondlikku arendusorganisatsiooni, kelle ülesandeks on maakonna arengustrateegia ja tegevuskava koostamine ning KOVide volikogusid, kelle ülesandeks on nende kinnitamine.

Mõju sagedus: maakonna arengustrateegiat koostatakse/muudetakse/täiendatakse mitte 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.

Kavandatav muudatus IX: 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 (kuus kohalikku omavalitsust 1.01.2021 seisuga) ning kus võib ilmnedada 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 kuues 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, seega võimaldab see vähema reguleerimisega anda tänasele praktikale KOKSist tuleneva juriidilise aluse ja tunde, et senine valitud detsentraliseerimise mudel on ka seadusandja poolt soositud.

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 kaasnedada 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 KOVIDis.

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 piirkonnakogu töös osalemise või selle kaudu ettepanekute esitamise valitsusele. 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 kohalikule 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 X: KOKSi lisatav peatükk 10¹ ehk omavalitsusüksuste liidud

1. KOV võib teha koostööd teiste KOVidega läbi maakondliku või piirkondliku omavalitsusliidu, kuid mitte mõlemas korraga.

Mõju sihtrühmaks on KOVid.

Kehtivas KOLSis asuv regulatsioon on eelnõuga KOKSi üle toodud suures osas senisel kujul, mis tähendab, et muudatusega seotult märkimisväärseid mõjusid ei teki. Kogu regulatsiooni KOKSi toomine on kantud KOKS revisjoni eesmärgist ühtlustada mõistlikul viisil KOV toimimise aluseid reguleeriv seadusandlus ja vähendada seaduste (õigusloome) mahtu. Kuna KOKS suuresti erinevaid KOV koostöö võimalusi juba reguleerib (ühisametid- ja asutused, rahvusvaheline koostöö, KOVide ühiselt täidetavad ülesanded, sh maakonna arengustrategia koostamine) ning mainib ära ka omavalitsusliitude tegevuse, siis tagab omavalitsusliitude regulatsiooni lisamine KOKSi ka õigusselguse.

Sarnaselt kehtivale korrale võib asutada nii maakondlikke kui ka piirkondlikke liite. Ühe tingimusena näeb siiski seadus ette, et piirkondlikku liitu ei ole võimalik asutada maakondliku liidu kõrvale. Koostööorganisatsioonina võivad KOVid sellise teemapõhise koostööorgani küll asutada, kuid seda ei saaks nimetada piirkondlikuks liiduks ning sellele ei laieneks seadusest tulenevad õigused ja kohustused. Nii maakondlik, piirkondlik kui üleriigiline liit on eraõiguslikud juriidilised isikud, mis tegutsevad MTÜ vormis ja nendele kohaldatakse mittetulundusühingute seadust arvestades KOLSis sätestatud erisusi. Muudatuse mõju on väike, sest teadaolevalt pole KOVid soovitud korraga asutada maakondlikku või piirkondlikku liitu ja aktuaalset vajadus selle järele ei olnud näha ka eelnõu koostamise käigus 2021. a mai kuus toimunud KOV liitude või maakondlike arenduskeskuste kohtumisel. Võib prognoosida, et maakondades, kus maakondliku liidu toimimisel mõtet ei nähta, eelistatakse koostööd läbi maakondliku arenduskeskuse või siis moodustatakse naabermaakonna KOVidega ühine piirkondlik liit. Seni pole piirkondlikke omavalitsusliite siiski asutatud.

2. Muudatus, mille kohaselt üleriigilise liidu nimi on Eesti Linnade ja Valdade Liit.

Muudatusel on väike positiivne mõju nii KOVidele kui ka teistele puudutatud sihtrühmadele (riik, isikud, organisatsioonid), kuivõrd seaduses oleks selgelt sõnastatud ühtne omavalitsuste esindusorgan. Ka täna on mitmetes õigusaktides nähtud ette kohustus kaasata KOVe puudutava regulatsiooni arutelusse nii täitevvõimu kui seadusandliku võimu tasandil Eesti Linnade ja Valdade Liit. Ühe võimaliku ebasoovitava mõjuna on tõstatatud küsimus liidu nime muutmise keerulisusest. Nime muutmine eeldab edaspidi seaduse muudatust. Arvestades siiski, et Eesti Linnade Valdade Liit on eelnõu koostamisest arvates alles kolm aastat tagasi Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu ühinemise tulemusena moodustatud liit, siis pole lähiaastatel edasine nime muutus tõenäoline.

Muudatuse eesmärk on ka indikeerida, et üleriigilisi liite saab olla vaid üks.

3. Muudatus, mille kohaselt liit võib KOVi või riigiga kokkuleppel täita olemuselt omavalitsuslikke või riikliku olemusega KOV ülesandeid, kui ülesande üleandmine liidule on KOV või riik otsustanud, kus seadus ei määratle konkreetset KOV organit ja 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. Ühe 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 seda 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.

Teised mõjutatud sihtrühmad

Vähesel määral võib muudatus mõjutada isikute gruppe, kelle tarbeks ülesannet täidetakse või kelle taotlust menetletakse (kui liidule on antud täitmiseks toetusprogrammi rakendamise haldusülesanne ehk liit on rakendusüksuse rollis) .

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus: 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 tegelikus elus ebaselgust või pädevuskonflikte. Kaudselt võib segadust tekitada asjaolu, et kuigi seaduses on nimetatud näiteks „kohaliku omavalitsuse üksus“ ülesande täitjana, asuks KOV ülesannet KOV 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 haldusmenetluse seaduse § 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 adressaadina 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 olema 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 liidule kaaluda. Avaliku võimu teostamist defineerib avaliku teenistuse seaduse § 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. 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.

Jätkuvalt lasub riigil kohustus katta KOVidele riiklike ülesannete täitmisega kaasnevad kulud riigieelarvest. Antud sätttest 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 laiendamine 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. Haldusmenetluse seaduse § 97 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan sõlmida halduslepingu üksnes oma pädevuse piires. Haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse. Selliselt saavad võimalikud ebasoodsad mõjud ilmned vaid juhul, kui KOV asub sõlmima halduslepingut KOV liiduga ja lepingus jääb miskit olulist ülesande andmisel reguleerimata. 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 õigusmõiste 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 võimuvolitusega 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 haldusjärelvalvele.

Kavandatav muudatus XI: Eelnõu § 3 ehk halduskoostöö seaduse muutmine

Eelnõu lisab erandid HKTSi § 13 lõike 1 reeglist, mille kohaselt isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhendatakse riigihangete seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast. Eelnõu järgi ei pea lõikes 1 sätestatud korda jälgima KOVile, omavalitsusüksuste liidule või KOKS § 6¹ lõigete 2 ja 3 alusel moodustatud maakondlikule koostööorganile riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu puhul.

Kehtiv seadus ei võimalda olukorras, kui üks KOV soovib kaasata ülesande täitmisesse teise KOVi või anda selle täitmiseks maakondlikule arendusorganisatsioonile (mis on asutatud sihtasutuse vormis), ülesannet volitada ilma teenuste riigihanget korraldamata.

Muudatuse mõju: muudatusel puudub oluline mõju, sealhulgas ebasoovitatav mõju. Hoolimata maakondliku arendusorganisatsiooni eraõiguslikust tegevusvormis, 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 haldussuhetes. 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 juhendada riigihangete seadusest ja vajadusel viia läbi hankemenetlus.

Kavandatav muudatus XII: KOFSi KOVide netovõlakoormust puudutav muudatus

Mõju KOVide korraldusele: KOVide keskmine netovõlakoormus oli 2020. a lõpu seisuga 26% põhitegevuse tulemist ehk üle kahe korra madalam KOFSiis sätestatud 60% piirist. KOVide võimekus on teha investeeringuid aastas ligi 500 mln eest, millest 1/3 kaetakse toetuste arvelt ning ülejäänud omavahenditest. Seni on KOVid omavahenditest investeeringud katnud peamiselt põhitegevuse tulemi arvelt ja netolaen (aasta jooksul võetud laenukohustuste ja tasutud laenukohustuste vahe ehk investeeringuteks võetud laen) jääb 10% juurde. COVID-19 haigust põhjustavast koroonaviirusest tingitud olukorras ja sellele järgneval perioodi netovõlakoormuse osas nähti KOFSiis 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 2020. a lõpu seisuga on erandit kasutamas üks KOV. Samas muudatuse mõju avaldub alates 2025. a ning ei ole võimalik tuvastada, kas hetkel on mõni KOV plaaninud nt 2025. a suurendada netovõlakoomust 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 KOVide praegune hea finantsseis¹ jätkub eeldatavasti ka 2025. a ja sellele järgnevatel aastatel ning investeringuteks laenude võtmise surve ei saa olema suur.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVid ei ole 2025. a investeringute katteallikaid praeguseks määranud.

Mõju regionaalarengule

KOVide netovõlakoomuse ülempiiri reeglil ei ole mõju regionaalarengule. KOVide hea finantsolukord on üle Eesti sarnane¹ ning ei ole regioone, kus KOVidel on laenuvõtmise vajadus objektiivselt suurem kui mujal.

Mõju majandusele

Laenu võetakse investeringuteks, mis omakorda panustab majanduskasvu. KOVide tänane hea finantsseis ei survesta laenude võtmist ning KOVide investeerimisvõimet ei piira liigselt netovõlakoomuse piirmäära reegli täpsustus. Selline trend peaks lähiaastatel jätkuma ning reegli täpsustus investeringute mahte ei vähenda ning majandusele mõju ei avalda.

Muud mõjud

KOVide netovõlakoomuse ülempiiril ei ole puutumust muude mõjudega ning neid ei ole eelnõu seletuskirjas analüüsitud.

Muudes mõjuvaldkondades eelnõuga kavandavad muudatused otsesest mõju ei avalda.

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 seletuskirjas, 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 ja 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 rakendusliku ja 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 ja seadusemuudatusega lisatakse ka alused mille esinemisel saab valitsus (KOV ametiasutus) volikogu liikme küsimusele vastamisest keelduda. See vähendab ametiasutuste koormust volikogu liikmete küsimustele vastamisel, mis on esitatud pahauskselt (nt poliitilistel eesmärkidel valitsuse töö n-õ kokku jooksutamiseks) ja mis ei puuduta volikogu liikme tööd.

Kui KOKS kehtiva sõnastuse järgi ei või vallavanem või linnapea valituks osutumise ja valitsuse kinnitamise vahelisel perioodil muid ülesandeid täita, kui esitada volikogule kinnitamiseks uus koosseis, siis lisatakse seadusemuudatusega (KOKS § 28 lõike 1 muudatus) võimalus, et vallavanemal või linnapeal on alates sellele ametikohale valituks osutumise päevast (nt kui eelnevale vallavanemale avaldati umbusaldust või ta astus tagasi) volitus moodustada valitsus ning täita vältimatuid ja kiireloomulisi vallavanema või linnapea ülesandeid, mis ei puuduta valitsuse kui kollegiaalse otsustusorgani juhtimist. See lisatav säte muudab KOV tegevuse valitsuse vahetumise perioodil paindlikumaks ega nõua enam, et valitud vallavanemale või linnapeale määrataks kuni uue valitsuse kinnitamiseni asendaja.

KOKS § 31 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 menetluslikke ja rakenduslikke ülesandeid, välja arvatud valitsuse määruste ja korralduste kehtestamine.

KOKS § 32 muudatuse puhul ehk kohaliku algatuse 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 tööaja- ja transpordikulusid (hüvitisi) istungil osalemiseks.

Volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste üheaegse valimise nõudest loobumine vähendab KOV ametiasutuste, valitsuse ja volikogu töökoormust. Nimetatud isikute samaaegse valimise kohustus on kohtadel tekitanud suurt koormust, kuna kehtivat sätet sageli poliitiliselt kuritarvitatakse poliitiliste oponentide survestamiseks (nt opositsiooni kuulub aseesimees astub tagasi, et kohustada uuesti ka esimeest valima). Arvestades, et KOVide kordadega on volikogu moodustatud komisjonidele antud ülesandeks esitada volikogule volikogu istungile esitatavate eelnõude kohta seisukohti, võib esimehe ja aseesimehe pidev uuesti valimine tekitada olukorras, kus komisjonid ei ole töövõimelised.

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 hääلteenamust 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, küsitluspunktidest või muul moel (küsitluse läbiviimise viis on KOVide otsustada, välja arvatud juhul, kui küsimus puudutab haldusterritoriaalse korralduse uutmist või haldusüksuse piiride muutmist, mil elanike küsitluseks tuleb avada küsitluspunktid ja võimalusel ka elektrooniline küsitluskeskkond¹²⁵).

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 KOVidel 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

¹²⁵ Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrus nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/121032017016>.

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 rakendamise seotud riigi tegevused ja kulud

Rahandusministeerium kavandab seaduse rakendamiseks korraldada KOVidele teabepäevi, mille kulud kaetakse ministeeriumi eelarvest. Rahandusministeerium nõustab KOVe ka igakülgset seaduse rakendamisel. Korduma kippuvad küsimused koondatakse nõustamispraktika ülevaadetesse ja juhenditesse.¹²⁶

Valdkonnaministeeriumid saavad oma vastutusvaldkonnas olevate KOV ülesannete täitmise osas (miinimumnõuded, täitmise ulatus ja sisu, nõustamine) koostada samuti vastavaid juhendeid, sealhulgas KOKS § 6 lõigetest 1 ja 2 seadusemuudatusega välja jäävate ülesannete osas.

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 23.¹²⁷

Eelnõuga 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.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2023. aasta 1. jaanuaril ning osaliselt järgmiste KOV volikogu korraliste valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval (2025. aasta sügis) ja 2025. a 1. jaanuaril (valla- ja linnasekretäri haridusnõude muudatus). Seaduse jõustumise võimalik aeg 2023. aasta 1. jaanuaril on välja pakutud arvestades üldist seaduseelnõude menetlemise aega Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele, Riigikantseleile ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Eelnõu esitatakse arvamuse andmiseks Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikontrollile, Riigikogu Kantseleile, Riigikohtule, maakondlikele omavalitsusliitudele ja MAKidele.

Algatab Vabariigi Valitsus

(allkirjastatud digitaalselt)

¹²⁶ <https://omavalitsus.fin.ee/juhendid-ja-uuringud/>.

¹²⁷ 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>.

