



Hr Jaak Aab
Rahandusministeerium

Teie: 25.11.2021 nr RAM/21-1436/-1K

Meie: 25.01.2022 nr 1-7/298-4

**Siseministeeriumi ettepanekud ja tagasiside
kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja
sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse
eelnoole**

Austatud riigihalduse minister

Rahandusministeerium saatis kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, täname selle võimaluse eest. Kooskõlastame eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel.

Üldised tähelepanekud

1. Kõigepealt soovime toetada muudatust, millega seadusest jäetakse välja omavalitsuste valdkondlikke ülesandeid puudutavad regulatsioonid, sest KOKS-is ei ole mõistlik üles lugeda erinevaid kohaliku elu ülesandeid, kuna see loetelu ei saa olla ammendav ja nende üle kordamine dubleerib ebavajalikult valdkondlikke seaduseid. Siseministeeriumil (edaspidi *SIM*) on hea näha, et ühe kohaliku omavalitsuse (edaspidi *KOV*) tegevuse eesmärgiks (§ 6 lg 1) on kaasa aidata ka elanikele turvalise elukeskkonna loomisele. *SIM* hinnangul aitab see muuta arusaama, et turvalisuse kavandamine pole vaid riiklik ülesanne. Tervise Arengu Instituudi 2020. aasta uuring „Rahvatervise ja turvalisus kohalikes omavalitsustes¹“ toob välja, et nii *KOV* juhid, kui spetsialistid näevad turvalisust seotuna just politsei ja päästjate tööga juhtumitele reageerimisel, kuid valdavalt ollakse seiskohal, et *KOV*-i kõikide valdkondade planeerimisel tuleb arvestada nende mõju turvalisusele ja rahvatervisele.
2. Soovime eraldi välja tuua, et kui Rahandusministeeriumil on toimumas arutelusid, milliste kriteeriumite alusel eristada *KOV* täidetavate olemuselt omavalitsuslike ja riiklike ülesandeid, siis *SIM* palub enda kaasata just turvalisuse valdkonda puudutavatesse aruteludesse.
3. Soovime välja tuua, et *SIM*-il on hea meel, et eelnõuga nähakse ette positiivseid muudatusi kodanikuühiskonna teemades (4. peatükk). Näiteks lihtsustub kohalike

¹ <https://www.tai.ee/et/valjaanded/rahatervis-ja-turvalisus-kohalikes-omavalitsustes>

elanike algatuse õigus, st elanikud ei pea enam oma ettepanekut volikogu või valitsuse õigusakti kehtestamiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks esitama eelnõu kujul, vaid seda võib teha kirjaliku põhjendatud taotlusena ning KOV saab selle ise õigesse vormi valada. Samuti peame oluliseks, et viiakse sisse võimalus algatada KOV elanike küsitluse korraldamine ning seadusesse lisatakse võimalus lisaks osavalla- ja linnaosakogudele moodustada muid piirkondlikke esinduskogusid (nt kogukonnakogu, piirkonnakogu), mis põhimõtteliselt on osavallakoguga sarnases staatuses.

4. SIM hinnangul on positiivne täiendus eelnõus see, et nähakse ette vähemalt kord nelja aasta jooksul tuleb läbi viia siseaudit, milles kontrollitakse sisekontrollisüsteemi vastavust esitatud nõuetele.
5. 21. aprillil 2021 leppisid valdkonnaüleste ennetust juhtivad ministrid: justiitsminister, haridus- ja teadusminister, kultuuriminister, sotsiaalkaitseminister ning siseminister kokku valdkondadeülese ennetuse põhimõtted (<https://www.siseministeerium.ee/ennetus-peab-olema-valdkondade-ulene>), mis suunavad edasist koostööd ja ühistegevust valdkonnaülese ennetuse elluviimisel. Põhimõtetes on eraldi ühe punktina välja toodud, et ennetus toimub ennekõike kohalikul tasemel, st maakondlike koostöökogude ning kohaliku omavalitsuse juhtimisel. Soovituseks on välja toodud, et kohaliku ennetustegevuse tulemuslikuks elluviimiseks omavalitsuse tegevuskavadesse hõlmata valdkonnaülese ennetuse vaade. SIM-ile ei ole arusaadav, kas ja kuidas KOKS-i koostamisel on arvestatud kohalikul tasandil valdkondadeülese ennetuse põhimõtete rakendamisega.

6. KOV arengukava ja maakonna arengustrateegia

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse KOKS § 6 lõiget 1. Uue sõnastuse kohaselt on kohaliku omavalitsuse tegevuse eesmärk kaasa aidata 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 kohalikkude ettevõtluskeskkonda ning tõsta piirkondlikku konkurentsivõimet koostöös teiste omavalitsusüksuste ja riigiga. **Seega on turvalise elukeskkonna loomisele kaasa aitamine üks KOV tegevuse eesmärkidest.** Eelnõu § 1 punktis 114, millega muudetakse KOKS § 37³ lõiget 1, tuuakse välja, et maakonnal peab olema arengustrateegia, mille alusel kavandatakse ja suunatakse käesoleva seaduse § 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. Ka tänastes maakonna arengustrateegiates on olulise struktuurse osana sageli käsitletud turvalisust (vt näiteks Lääne maakonna arengustrateegia 2035+). Iga kord ei ole turvalisust nähtud eraldiseisva eesmärgina, kuid toetavaid tegevusi sellegipoolest kavandatakse. Samuti on mitmed kohalikud omavalitsused määratlenud oma arengukavas turvalise elukeskkonna olulise strateegilise eesmärgina (vt nt Keila linna arengukava 2035).

Leiame, et turvalisuse teemade käsitlemine arengustrateegias ja KOV arengukavas loob paremad eeldused turvalisust toetavate tegevuste süsteemseks käsitlemiseks kohalikul tasandil ning aitab kaasa riigiasutuste ja omavalitsuste koostööle. Rakenduslike tegevustena turvalisuse suurendamiseks näeme muuhulgas turvalise ruumiloo me põhimõtete rakendamist, liikluskorralduse arendamist, ennetustegevusi õnnetusriskide vähendamiseks ja võimalike hädaolukordade mõju leevendamiseks, tegevusi kriisideks valmisoleku suurendamiseks, turvalisust toetava võrgustikutöö edendamist jms. Arengustrateegias ja KOV arengukavas turvalisuse valdkonna tegevuste täpsemaks kavandamiseks on heaks lähtekohaks veebilehel minuomavalitsus.ee rahvatervise ja turvalisuse ning kriisideks valmisoleku alajaotustes toodud mõõdikud KOV ülesannete hindamiseks. Turvalisuse valdkonda ei tuleks eraldi vaadata, vaid leida seoseid ja mõju teiste valdkondadega. Kui lisada juurde arengukavade ja arengustrateegiate koostamisel mõju arvestamine turvalisuse valdkonnale, siis meie hinnangul aitab see KOV ametnikel erivaldkondade vajaduste ja suundumuste puhul mõelda läbi ka see, millist mõju oleks vaja saavutada turvalisuse ja turvatunde tõstmiseks, õnnetuste ja süütegude vähendamiseks.

- *Sellest tulenevalt teeme ettepaneku täiendada § 37 lg 2 p 1 ja § 37³ lg 3 p 1, lisades juurde turvalisuse mõju arvestamise teistele valdkondadele või lisada juurde turvalisuse suundumused ja vajadused. Meie ettepanek on sõnastada sätted järgnevalt:*

*§ 37 (2) Arengukava koostatakse valla või linna kohta ja selles esitatakse vähemalt: 1) majandusliku, ettevõtluse, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna ning rahvastiku ja selle tervise arengu, hariduse ja noortevaldkonna ning elamumajanduse pikaajalised suundumused ja vajadused, **seal juures arvestades mõjuga turvalisuse valdkonnale;***

*§ 37³ (3) Arengustrateegia koostatakse maakonna kohta ja selles esitatakse vähemalt: 1) majandusliku, sealhulgas ettevõtluskeskkonna, ja sotsiaalse ning rahvastiku ja selle tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused, **seal juures arvestades mõjuga turvalisuse valdkonnale;***

Või

*§ 37 (2) Arengukava koostatakse valla või linna kohta ja selles esitatakse vähemalt: 1) majandusliku, ettevõtluse, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna ning rahvastiku ja selle tervise ja **turvalisuse** arengu, hariduse ja noortevaldkonna ning elamumajanduse pikaajalised suundumused ja vajadused;*

*§ 37³ (3) Arengustrateegia koostatakse maakonna kohta ja selles esitatakse vähemalt: 1) majandusliku, sealhulgas ettevõtluskeskkonna, ja sotsiaalse ning rahvastiku ja selle tervise ja **turvalisuse** arengu pikaajalised suundumused ja vajadused;*

7. Korruptiivse tegevuse ennetamine KOV-is

Siseministerium on KOKS VTKle antud tagasisides 2021. aastal esile toonud tähelepanekud, mis on olulised korruptiivse tegevuse ennetamiseks kohalikes omavalitsustes. Üks sisulisemaid ettepanekuid oli seotud probleemistikuga, kus volikogu liige on samal ajal omavalitsuse osalusega asutuse juht või kuulub KOV-i osalusega sihtasutuse või äriühingu nõukogusse.

KOKS muudatuste eelnõus on saanud osa siseministeeriumi ettepanekust vajaliku tähelepanu ja riske on maandatud volikogu liikme volituste peatamisega, ajal kui sama isik avaldab soovi olla ametnik omavalitsuse asutuses või omavalitsuse ametiasutuse hallatava asutuse juhina KOKS §-des 18, 19, 68. Teise osa ehk KOV volikogu liikmest omavalitsuse osalusega sihtasutuse nõukogu liikme staatusega kaasneda võiva korrupsiooniriski maandamise vajaduse kohta esitame täiendava arvamuse.

Riigikontroll tuvastas huvide konflikti ja korrupsioonivastase seaduse rikkumisi 66% auditeeritute puhul 2017. a läbi viidud KOV-e puudutavas auditis². Põhilise probleemina tõi Riigikontroll oma auditis esile toimingupiirangu rikkumise. Kriminaalmenetlused on toonud esile KOV-ide volikogu liikmete ametiseisundi politiseerituse probleemi KOV ettevõtete, sihtasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste juhtimises ja järelevalves. KOV volikogu liikmete asumine KOV-i osalusega sihtasutuse, äriühingu, mittetulundusühingu või KOV-i hallatava asutuse juhtivatele ametikohtadele soodustab huvide konflikti tekkimist, mis võib viia korruptiivse tegevuseni. 2017. aastal on ka õiguskantsler oma kirjas Riigikogu põhiseaduskomisjonile³ juhtinud tähelepanu sellele, et tuleks luua huvide konflikte vältiv õigusselgus olukorras, kus KOV-i volikogu liige töötab omavalitsuse ametiasutuse hallatava asutuse juhina või kuulub sellise KOV-i osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena peab teostama järelevalvet.

KOKS § 35 lg 3 kohaselt nimetab sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu või osaühingu juhatuse liikmed valla- või linnavalitsus. Valla- või linnavalitsus teostab valla või linna osalusega äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu üle omanikujärelevalvet ja kui mainitud asutuste nõukogu liikmeks on volikogu liige, teostab valla- või linnavalitsus järelevalvet volikogu liikme üle. Samas vastupidi just volikogu peab teostama valla- või linnavalituse üle järelevalvet ning lisaks on volikogul kohustused seoses valla- või linnavalituse liikmeid puudutavate toimingutega.

Õiguskantsleri 2016/2017 aastaülevaates on juhitud tähelepanu ka sellele, et kui volikogu liikmed on samal ajal seotud KOV järelevalve objektiks olevate asutuste ja äriühingutega, võib see põhjustada õigustatud kahtlusi, kas järelevalve on piisav ja objektiivne. Samuti võib tekkida kahtlus, et olemuselt mittepoliitilisi ametikohti täidetakse erakondlikku kuuluvust arvestades.

Kehtiv seadus valla- või linnavalitsuse või volikogu liikmete nõukogudesse nimetamise osas piiranguid ei sea (välja arvatud revisjonikomisjoni liikmetele). Selline mitmel toolil korraga istumine võib tekitada korrupsiooniohtliku olukorra. Korrupsioonivastane seadus (edaspidi *KVS*) § 10 lg 1 kohaselt on ametiisikul õigus tegeleda väljaspool ametikohustusi mis tahes muu tegevusega (kõrvaltegevus), kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid. *KVS* § 11 lg 1 keelab ametiisikul toimingu või otsuse tegemise (st seab toimingupiirangu, arvestades samas §-s välja toodud erandeid), kui: 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust; 3) ametiisik on teadlik

² „Korrupsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes. Kas auditeeritud omavalitsused ja omavalitsuse ühigud täidavad korrupsioonivastast seadust?“ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 9. juuni 2017

³ 13.09.2017, nr 16-4/171088/1703975

korruptsiooniohust. Seejuures peab arvestama, et KVS § 7 lg 2 alusel ei loeta juriidilist isikut seotud isikuks juhul, kui ametisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametisiku ametikohustusest. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis loetakse ametikohustuseks KVS tähenduses, mistõttu antud erand kehtib ka KOV-ide volikogu liikmetele.

Seega KVS-is ette nähtud toimingupiirang ei ole piisav huvide konflikti ja korruptsiooniohtlike olukordade ennetamiseks KOV-ide volikogu liikmetega seotud ülalkirjeldatud olukordades. Samuti ei ole piisav praegusel kujul kehtiv piirang KOKS §-s 17 lõikes 5, mille kohaselt volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang KVS-is sätestatu kohaselt. Just nimelt seetõttu, et volikogu liikmetele ei kohaldu KVS § 7 ja § 11 koostoimest lähtuvalt seotud isikust tulenev toimingupiirang olukorras, kus KOV volikogu liige kuulub sellise kohaliku omavalitsuse osalusega ühingu nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena peab teostama järelevalvet. KVS § 11 küll ütleb, et toimingupiirangu kohaldamiseks piisab ühe lõike 1 punktides 1 kuni 3 toodud asjaolu esinemisest, sh et ametisik on teadlik korruptsiooniohust.

Seega võiks volikogu liige end taandada ka nendel juhtudel, kui otsus puudutab temaga ametikohustusest tulenevalt seotud juriidilist isikut ja volikogu liige võiks näha selles potentsiaalset korruptsiooniohtlikku olukorda.

Paraku KVS § 7 ja § 11 koostoimes kehtiv sõnastus võimaldab kohaldada toimingupiirangu erandit ametikohustusest tulenevast seotusest juriidilise isikuga. Seda sekundeerib omakorda KOKS § 17 lõikes 5 märgitud taandamise nõue, mis osundab üldiselt KVS-is sätestatud toimingupiirangule, tekitades õigusselgusetust ja olukorda, kus volikogu liikmed ei näe taandamise vajalikkust ega kohustust.

Lisaks on toimingupiirangu aluseks olevat võrdlemisi ebamäärast asjaolu ehk teadlikkust korruptsiooniohust KVS § 11 lg 1 p 3 järgi iga individuaalse juhtumi korral raske hinnata (nt kriminaalmenetluses) – mille alusel saaksime veendunult kinnitada, et volikogu liige pidi olema teadlik korruptsiooniohust.

Eeltoodust tulenevalt esitame järgmised ettepanekud.

Poliitilise korruptsiooni vältimiseks tuleks seada kohaliku omavalitsuse osalusega juriidilise isiku nõukogus oleva KOV volikogu liikme tasu suurusele lagi. Palgalae kehtestamine annab selge arusaama, et volikogu liikme töö on põhiline ning juriidilise isiku nõukogu töö on teisejärguline, mitte vastupidi.

- **Teeme ettepaneku täiendada KOKS § 17 lõikega 43 järgmises sõnastuses:** „(4³) Volikogu liikme tasu kohaliku omavalitsuse osalusega äri- või mittetulundusühingu või sihtasutuse kontrollorgani liikmena tegutsemise eest ei tohi olla suurem, kui volikogu liikme tasu volikogu tööst osavõtu eest.“
- **Teeme ettepaneku täiendada KOKS § 17 lõikega 6³ järgmises sõnastuses:** „(6³) Volikogu liige ei tohi osa võtta sellise volikogu üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest

ja otsustamisest, mis on seotud kohaliku omavalitsuse hallatava ametiasutuse, kohaliku omavalitsuse osalusega äri- või mittetulundusühingu või sihtasutusega, mille kontrollorganisse see volikogu liige või temaga seotud isik kuulub.“

KOKS § 51 lg 5 kohaselt kantakse protokollist istungi või koosoleku toimumise aeg ja koht, osavõtjate nimed, arutluses olnud küsimused, nende kohta esitatud ettepanekud ja otsused ettepanekute arvestamise või mitteametamise kohta, hääletustulemused, kui küsimus otsustati hääletamise teel, ning otsustajate ja küsimuste algatajate eriarvamused. Paljudel juhtudel ei ole hiljem protokolliga tutvudes võimalik aru saada, kes volikogu liikmetest konkreetse küsimuse arutamisel ja hääletamisel osales, kuna protokollitakse vaid istungil kohal olnud volikogu liikmed, sõltumata sellest, millisel ajahetkel nad istungiga liitusid või sellelt lahkusid. Samuti ei ole siiani kohustust fikseerida protokollist liikme taandamisest võimalike huvide konfliktituatsioonide korral. Selliste andmete kohustuslikuks muutmiseks oleks võimalik protokollist avalikustamisel aru saada, kas tehtud otsused olid sõltumatud, läbipaistvad ja erapooletud või osales otsuse tegemisel seotud isik, mis heidab varju tehtud otsusele. Samuti selliste andmete puudumine raskendab järelevalve teostamist nii omavalitsuse enda sisekontrolli poolt kui ka süütegude menetlemist.

- **Teeme ettepaneku sõnastada § 51 lõige 5 sisu järgmiselt:** „(5) Protokollist kantakse istungi või koosoleku toimumise aeg ja koht, osavõtjate nimed ja nende saabumise või lahkumise aeg, kui nad ei osalenud tervel istungil või koosolekul, arutluses olnud küsimused, nende kohta esitatud ettepanekud ja otsused ettepanekute arvestamise või mitteametamise kohta, hääletustulemused, kui küsimus otsustati hääletamise teel, otsustajate ja küsimuste algatajate eriarvamused ning osavõtja taandamisest.“
- **Lisaks tuleks meie hinnangul KOV volikogu liikmetele allkirja vastu kohustuslikuks muuta KOVi korruptsiooniennetuse käitumisjuhiste tutvustamine.**

See oleks üks abistav meede volikogu liikme teadlikkuse tõstmiseks korruptsiooniohtlikest olukordadest (samuti ei saaks volikogu liikmed öelda, et nad ei olnud korruptsiooniohtlikkusest teadlikud). Ettepanek on seotud kehtiva KVS sõnastusega § 11 lõike 1 punktis 3 oleva võrdlemisi ebamäärase sõnastusega „ametiisik on teadlik korruptsiooniohust“.

Ülaltoodud täienduste viimine seadusesse on oluline samm läbipaistva kohaliku omavalitsuse tegevuskultuuri loomisel. Sellega edastatakse kohaliku elu korraldavatele inimestele ootus ja nõue oma tegevuses huvide konflikti olemusele tähelepanu pöörama, seda märkama, sellest häbenemata teada andma ning sellistes oludes selgelt esitlema, et otsused saaksid olla ausad ja erapooletud.

Eelnõu seletuskirjas on toodud: „KOKS § 17 lõiget 4 muudetakse selliselt, et volikogu otsusel võib lisaks volikogu esimehele olla palgaline ka volikogu aseesimehe ametikoht. Otsus, kas volikogu esimehe või aseesimehe või nende mõlema ametikoht on palgaline, peaks olema KOV-ide sisemise enesekorraldusõiguse küsimus. Kehtiv seadus ei võimalda volikogu esimehel ja aseesimehel mõlemal palgaline olla. Praktikas on siiski makstud sageli ka volikogu aseesimehele nn töötasu. KOV-idel 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 KOV-ide võimekus üle Eesti suurenenud, on suurenenud ka KOV-ide enesekorraldusvõimekus, mistõttu tuleks KOV-idele oma sisemise elu korraldamiseks anda võrreldes kehtiva KOKS-iga nn vabamad käed. Muudatus võib suurendada ka valitud esindajate motivatsiooni kohaliku elu küsimuste korraldamiseks ja otsustamiseks. Muudatuse rakendamisega võib kaasneda KOV-ides mõningane eelarvekulude tõus (eeldusel, et volikogu aseesimeeste nn ametikoht muudetakse samuti palgaliseks). Konkreetsete tasude kehtestamine on KOV-ide 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 liikmete le 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 liikmete 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.“

Juhime tähelepanu, et antud juhul tuleks ära lahendada ka probleemkoht, mis võimaldab ebaeetilisel moel täiendavate hüvede saamist. Nimelt peale KOV volikogude valimisi on tavapärane, et valituks mitteosutumisel jäävad senised omavalitsuses tegutsenud poliitikud ametliku tööta ning võtavad end töötuna arvele. Samas võib näiteks endine abivallavanem, asuda tööle volikogu esimehena ning selleks, et ta saaks töötuskindlustushüvitist terve aasta, vormistatakse omavalitsuses talle volikogu esimehe töö eest palga asemel hüvitis. Selline igakuine hüvitise saamine ei takista Töötukassast ka töötuskindlustushüvitise võtmist. Antud näite puhul võib volikogu esimehena inimene saada hüvitist 1450€, mis on oma suuruselt ilmselgelt palk. Meie ettepanek oleks sellise olukorra mitte võimaldamine, et omavalitsuses juhtivate ametikohtadel seotud tasustamine oleks läbipaistev ning töötuskindlustushüvitist makstakse ikka vaid nendele, kes ka päriselt töötud on.

- ***Vastavalt ettepanekule tuleks KOKS eelnõus sõnastada hüvitise maksmise täpsustus, mis selgitaks, et hüvitisega on tegu siis kui see on võrdne või jääb alla kehtiva miinimumpalga määra, kui on suurem, on tegemist palgalise tööga.***

Seaduse § 22 on toodud volikogu pädevus ja muuhulgas (p 12) volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine; (p 21) volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu või hüvitise määramine või aseesimeestele hüvitise määramine; (p 22) volikogu liikmete le volikogu tööst osavõtu eest tasu ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitise suuruse ja maksmise korra kehtestamine.

Juhime tähelepanu, et praktikas osad KOV-id kaalunud võimalust, et juba praegu rakendada nõ tulevikuotsust ka punktide 21 ja 22 osas. Politsei on pidanud varasemalt lahendada kaebust, kus heideti ette, et volikogu liikmed määravad endale ise tasusid. **Läbipaistvuse tagamiseks võiks**

p 21 ja 22 viia samasse loogikasse punktiga 12, et istuv volikogu määrab uue volikogu tasud. See tõstab objektiivsust ja vähendab selgelt korrupsiooni hõngu otsustes. Volikogu liikme roll ajas ei muutu, volikogu esimehe sisuline roll võib muutuda, aga ka see ei saa toimuda üleöö ega isikust lähtuvalt, vaid töö oodatavast sisust ja seda on võimalik juba eelnevale koosseisule presenteerida otsuse langetamisel.

- *Teeme ettepaneku täpsustada omavalitsusüksuste rahvusvahelist suhtlemist puudutavat raamistikku selliselt, et omavalitsusüksuste koostöölepingud väljaspool Euroopa Liitu asuvate omavalitsusüksustega tuleks esitada eelnevalt läbivaatamiseks ja kooskõlastamiseks volikogule ka juhul, kui need ei sisalda varalisi kohustusi. See tagab volikogule terviklikuma pildi omavalitsuse partnerlussuhetest, (koostöö)valdkondade prioriteetsusest ning seeläbi aitab volikogu otsustamisel ja planeerimisel ning omavalitsuse esindamisel.*

On oluline, et omavalitsusüksuste suhtlemine rahvusvaheliste organisatsioonidega väljaspool Euroopa Liitu ning nende liikmeks astumine oleks kooskõlastatud volikogus. *Sellest tulenevalt pakume sõnastada §64⁴ lõiget 4 selliselt: „(4) Sõlmitavad lepingud vaadatakse eelnevalt läbi ja kiidetakse heaks volikogus, kui nende täitmisega kaasnevad kulutused omavalitsusüksuse eelarvest või kui võetakse muid varalisi kohustusi. Juhul kui leping sõlmitakse väljaspool Euroopa Liitu asuvate omavalitsusüksustega, siis esitatakse leping läbivaatamiseks ja kooskõlastamiseks volikogule ka juhul kui see ei sisalda varalisi kohustusi.“;*

8. Avaliku ruumi kaitse

Euroopa Liidu avaliku ruumi kaitse valdkond⁴ käsitleb muu hulgas palvekohtade, aga meie vaatest ka teiste sakraal- ja mäluobjektide turvalisust. Kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvate sakraal- ja mäluobjektide (nt monumentide, ausammaste, mälestusmärkide, kalmistute, pühakodade, palvekohtade jne.) puhul on oluline, et lubatud tegevused, sh avalikud kogunemised ei riiva ega alanda kaaskodanike ja erinevate ühiskonnagruppide kõlbelisi ega usulisi tundeid. Lärmakad, vaenu õhutavad poliitiliselt või ideoloogiliselt motiveeritud tegevused peavad nendes kohtades olema keelatud. Olulisim roll taoliste reeglite kehtestamisel ja tõhustamisel ning järelevalve korraldamisel on objektide ja/või nende territooriumi valdajatel, läbi vastavate eeskirjade täpsustamise, aga ka kohalikel omavalitsustel, kes selliseid eeskirju koostavad, kinnitavad, kooskõlastavad ja teostavad järelevalvet. Samuti on oluline, et avalikud kogunemised väljaspool pühakodasid asuvatel sakraal- ja mäluobjektidel või nende vahetus läheduses, oleksid korraldatud sanktsioneeritult kohaliku omavalitsusega, väärikalt ja turvaliselt. Seepärast peame vajalikuks, et selliste ürituste korraldamine vajaks objekti valdaja või territooriumi haldaja vastava kohaliku omavalitsuse ning Politsei- ja Piirivalveameti kooskõlastust.

- *Sellest tulenevalt teeme ettepaneku lisada §14 nimetusse „... ning sakraal- ja mäluobjektid.“ Selle tulemusena saab paragrahvi nimetus järgneva sõnastuse: „§ 14. Omavalitsusüksuse lipp, vapp, aumärgid, ametirahad, aunimetused ja muu sümbolika ning sakraal- ja mäluobjektid“*

⁴ [Vt Euroopa Liidu Avaliku ruumi kaitse tegevuskava \(2017\)](#)

• **Samuti teeme ettepaneku täiendada §14 lõikega 6 järgmises sõnastuses:**

„(6) Omavalitsusüksused hoolitsevad nende territooriumil asuvate sakraal- ja mäluobjektide, sh pühakodade, palvekohtade, kalmistute, monumentide, ausammaste ja mälestusmärkide eest. Sealhulgas tagavad objektide kasutamist reguleerivate haldusaktide koostamisel, uuendamisel või kooskõlastamisel, et :

- 1) väljaspool pühakodasid asuvatel sakraal- ja mäluobjektidel või nende vahetus läheduses oleksid lubatud vaid need tegevused, sh avalikud kogunemised, mis ei riiva ega alanda kaaskodanike ja erinevate ühiskonnagruppide kõlbelisi ega usulisi tundeid ja mälestusi. Vaenu õhutavad poliitiliselt või ideoloogiliselt motiveeritud tegevus on keelatud.
- 2) väljaspool pühakodasid asuvatel sakraal- ja mäluobjektidel või nende vahetus läheduses toimuvad avalikud kogunemised korraldatakse objekti valdaja või territooriumi haldaja loal ja kooskõlastatult kohaliku omavalitsusüksusega ning Politsei- ja Piirivalveametiga.

Järelevalvet reeglite täitmise üle korraldab kohalik omavalitsusüksus iseseisvalt, läbi objekti haldaja või omaniku.“

9. Korrakaitseüksus ja korrakaitseametnik

SIM-i järgmised ettepanekud on seotud korrakaitseüksuse ja korrakaitseametniku tegevusega. Palume kaaluda 6¹ peatüki täiendamist, mis reguleerib korrakaitseüksuse ja korrakaitseametniku tegevusi ja aluseid. Meie esitatud ettepanekud toetavad „Siseturvalisuse arengukavaga 2020–2030“ eesmärke ja tegevusi: 1) **Kujundada kohalike omavalitsusest turvalisust toetava elukeskkonna põhisuunaja.** Selleks toetada kohaliku omavalitsuse võimekuse suurendamist elukeskkonna turvalisuse loomisel. 2) **Arendada kohalike omavalitsuste suutlikkust lahendada väiksemaid korrarikumisi.** Selleks luua näiteks suuremates omavalitsustes võimalus toimetada joobeseisundis isik kainenema ja teda kainenemiskohas hoida.

Meie esitatud ettepanekud tuginevad sellele, et täna ei saa KOV-id täies mahus täita oma rolli olla turvalise kogukonna eestvedajad, sest neil puudub seadusest tulenev võimalus tagada oma territooriumil korda ulatuses, mida neilt nõuab seadus ja ootab kogukond, st **seadus näeb KOV-idele ette teatud ülesanded, kuid pole taganud volitusi nende täitmiseks.** Arvestades, et mitmetes KOV-is on korrakaitseametnikud vm sarnase profiiliga ametnikud olemas, pole probleem niivõrd materiaalne kui võrd õiguslik – seega on vaja täiendada võimalusi, mis aitaksid KOV-i korrakaitseametnikul ülesannet efektiivselt lahendada. Hinnanguliselt oli 2019. aastal selliseid ülesandeid täitvaid ametnikke 182 ja eraldi üksused olid loodud rohkem kui kümnendikus omavalitsustes, seejuures neljas suuremas linnas. **Meie ettepanekud näeksid korrakaitseametnikele ülesannete täitmiseks ette täiendavate erimeetmete rakendamise õiguse,** ilma vahetu sunni kasutamise võimaluseta. Lisaks tuleb arvestada, et õigusriigis kehtib riigi üldine kaitsekohustus, ja sh õigus elu ja tervise kaitsele ka füüsilistele isikutele, kes teostavad avalikku võimu ehk muuhulgas KOV-i korrakaitseametnikele nende teenistuskohustusi täites. Ametnikel peavad olema piisavad seadusest tulenevad õigused, et ülesandeid täita ja et nende enda elu ohtu ei satuks. Riigilt oodatakse otseseid samme ametnikele

suunatud ohu maandamiseks (väljaõppe võimaldamine, piisav varustus ja isikukoosseis) aga ka kaudseid samme, ennekõike õigusnormide ja eelduste loomist. KOV-i korrakaitseametnike puhul need ohud praegu maandatud ei ole.

- ***Eeltoodule tuginedes teeme ettepaneku lisada eelnõule paragrahv 53¹ lõige 1¹, mille kohaselt korrakaitseametnik võiks edaspidi valla- või linnavolikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle järelevalve teostades kohaldada kaht erinevat erimeedet – isikut küsitleda ja temalt dokumente nõuda ning vajadusel tuvastada isikusamasust.***

Vajadus selliseks täienduseks seisneb selles, et praegu kehtiva õiguse kohaselt on korrakaitseametnikul, kes teeb järelevalvet valla- või linnavolikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle, õigus kohaldada üldmeetmeid, eelkõige koostada ettekirjutus. Seda ei saa aga piisavaks pidada, sest tihti pole teada, kellele peaks ettekirjutuse koostama. Näiteks, koortekasside pidamise eeskirja rikkumise (suukorvita koera jalutamine rahvarohkel tänaval) või heakorra- ja kaevetööde eeskirja rikkumise korral ei ole korrakaitseametnikul õigust isikut küsitleda või temalt dokumente nõuda ning see takistab olulisel määral korrakaitseametniku tööd ega võimalda korrarikkumist tihti ka lõpetada, selle hilisemast menetlemisest rääkimata. Isikusamasuse tuvastamise õiguse andmine on oluline, sest kui isiku küsitamine ja dokumentide nõudmine võimaldab vastata küsimusele „Kes isik on?“, annab isikusamasuse tuvastamine vastuse, kas isik on see, kes ta väidab end olevat.

- ***Lisaks teeme ettepaneku eelnõuga luua regulatsioon, mis annaks korrakaitseametnikule võimaluse toimetada joobeseisundis isik kainenema, lähtudes sellest, et joobeseisundis isik on eelkõige abivajav isik, mitte õigusrikkuja.***

Sellele, et kainenemine on pigem sotsiaalne probleem kui avaliku korra rikkumine, millega politsei peaks tegelema on varasemalt viidanud ka Tervise Arengu Instituut - 2012. aastal riikliku alkoholipoliitika rohelistesse raamatusse tehtud ettepanekute hulgas on toonud välja see, et KOV-il peaks olema kohustus korraldada kainestusmaja ehitamine ja ülalpidamine, kuna kainenemine on pigem sotsiaalne probleem ning on märgitud, et joobes olekus avalikus kohas viibiva isiku karistamine on iganenud ning ei vii selle teo ärahoidmiseni. „Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020“ alkoholipoliitika rohelistes raamatus on alkoholi tarvitamise ja joobe kahjude vähendamise meetme 4.5 juures ühe tegevusena märgitud, et tuleb arendada öömajateenuseid koos vajaliku arstiabiga joobes isikule. **Kainenemisel hoidmine majutus- ja hoolekandeteenusena on osa kohaliku rahvatervise ja ka kogukonna turvalisuse tagamise poliitikast.**

Täna on valla- ja linna korrakaitseametnikel riikliku järelevalve pädevus vähemalt 20 seaduse alusel, kuid võrreldes teiste korrakaitseorganite õiguseid samades seadustes, pole korrakaitseametnikele lubatud erimeetmete loetelu ettenähtud ülesannete täitmiseks piisav. Näiteks pole KOV-i korrakaitseametnikul praegu õigust bussipeatuses magavat joobes inimest kainenema viia (kui tema toimetamine elu- või ööbimiskohta vms turvalisse kohta ei ole võimalik), samas ei ole korrakaitseametnikul õigust abivajavat isikut toimetada ka isiku elu- või ööbimiskohta vms turvalisse kohta. Siin juures on meie hinnangul kõige olulisem mõista, et kainenema toimetamine ei ole otsene õiguskorra kaitsmine, vaid pigem sotsiaalküsimuse lahendamine ning KOV-id kui esmase hoolekandelise tegevuse pakkujad on abivajavale inimesele riigi keskvõimust lähemal. Sama oluline on ka korduvalt kainenema toimetatud

isikute puhul selgitada välja nende sotsiaalne olukord, mis võib olla alkoholi liigtarvitamise üks põhjuseid ja pakkuda vajalikke teenuseid, tuge. Kui inimeste kainenusteenusele saatmisel osaleks Eestis senisest enam KOV-id oma pädevuses, saaksid nad sõltuvushäiretega isikutele tulemuslikult ja kohe tutvustada jätkuteenuseid või sotsiaalteenuseid. Praegu saavad KOV-id vaid statistilisi ülevaateid kainenema toimetatud isikute kohta, kuid nendeni ei jõua korduvalt kainenema toimetatud isikute andmed, mis võimaldaks tegeleda sotsiaalselt abivajavate isikutega. Näiteks, 2018. aastal kainenema toimetatutest viibis peaaegu neljandik (23%) kainenustamajas kaks või enam korda, 5% viis või enam korda. Paar isikut oli kainenema toimetatud aastas üle 130 korra. Enamasti toimetab politsei joobes inimese koju või talle turvalisse kohta, vaid viimaste puudumisel satub isik kainenema arestimajja. Juhul kui joobe seisundis isik muutub agressiivseks ja tekib vajadus kohalda sundi, siis reageeriks endiselt politsei.

- ***Teeme ettepaneku eelnõuga luua regulatsioon, millega gaasipihusti muutuks KOV korrakaitse vahendiks, st gaasi võib kasutada vaid hädakaitstes ning rakendub kohustus anda isikule esimesel võimalusel esmaabi.***

Ka kehtiva regulatsiooni kohaselt saab korrakaitseametnik tööülesannete täitmisel kanda enesekaitseks isiklikku gaasipihustit ja peab juhinduma ründe tõrjumisel hädakaitse regulatsioonist, kuid muudatuse eesmärk oleks see selgelt seadusega reguleerida. Loodav lahendus eeldaks muidugi korrakaitseametnikele täiendavat koolitust, et korrakaitseametnikud oskaksid gaasipihusti kasutamisel arvestada proportsionaalsuse, otstarbekuse ja humaansuse nõuetega, jne. Näiteks ei saa gaasi kasutada ühissõidukis, kus see kõrvalisi isikuid kahjustab, või juhul, kui see on ebaproportsionaalne taotletava eesmärgiga. Arvestama peab sellega, et ka gaasipihusti võib põhjustada tugevat limaskestast ärritust ning olla eluohtlik südame või hingamisteede haigustega inimestele, mistõttu on õigeaegne esmaabi hädavajalik.

SIM on valmis pakkuma oma igakülgset abi ja koostööd nende sätete läbi mõtlemisel ja sõnastamisel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristian Jaani
siseminister

Nurmely Mitrahovitš 6125122
nurmely.mitrahovits@siseministeerium.ee