



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium  
info@agri.ee

Teie 03.01.2024

Meie 15.02.2024

nr REM/24-0006/-1K,  
1.4-1/10  
nr 8-2/84

### Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu koostööstamine

Austatud minister

Rahandusministeerium on edastanud Justiitsministeeriumile koostööstamiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium koostööstab eelnõu märkustega.

#### I. Põhimõtteline märkus

- Eelnõu § 1 punktiga 18** täiendatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõikega 6, millega nähakse ette, et omavalitsusüksusele võib koostööstatult üleriigilise omavalitsusüksuste liiduga Vabariigi Valitsuse määrusega anda täitmiseks erakorralise ja ühekordse riikliku ülesande tunnustega ülesande, hüvitades riikliku ülesande täitmise kulu omavalitsusüksusele viivitamatult määrukses sätestatud alustel ja korras. Justiitsministeeriumil on kavandatud muudatust esitatud sõnastuses väga keeruline toetada.

Esiteks, eelnõus on kasutatud määratlemata õigusmõisteid nagu „erakorraline“ ja „ühekordne“. Jääb ebaselgeks, mis on „erakorraline ja ühekordne riikliku ülesande tunnustega ülesanne“. KOKS ei kasuta terminit „erakorraline“. Lisaks näeb eelnõu ette „ühekordse“, kuid seletuskiri räägib ka „ajutisest“ ülesandest. **Seega ei ole selge, kas ühekordne tähendab teatava ajavahemiku jooksul täidetavat ülesannet või üks kord täidetavat ülesannet.** Kuigi seletuskiri toob mõned näited, ei ole siiski võimalik aru saada, millised ülesanded täpsemalt siia alla võiksid mahtuda ja millise aja jooksul neid täidetakse.

Teiseks, kui normi sisuks on Vabariigi Valitsuse pädevuse delegeerimine määrusegaga omavalitsusüksusele, siis on raske mõista, kuidas see pädevus algab ja lõpeb, kui norm nõuab selle andmist erakorraliselt või ühekordselt.

Kolmandaks, üleriigiline omavalitsusüksuste liit on eraõiguslikel alustel asutatud mittetulundusühing (MTÜ). **On ebavajalik ja üleliigne, et riik peab enne omavalitsusüksusele delegeerimist MTÜ-lt nõ luba küsima.** Delegeerimise hea tava kohaselt tuleks seda niikuinii teha koostööst omavalitsusüksustega ja neid ära kuulates. Eelnõu kohaselt võib aga ülesande anda ka juhul, kui üleriigiline omavalitsusüksuste liit koostööstust ei anna, kuigi koostööstamise üks mõte seisneb just selles, et teada saada, kas omavalitsusüksusel on valmidus ülesande täitmiseks eelnõuga soovitud kujul või mahus. Seega peab omavalitsusüksus täitma ülesannet ka juhul, kui tal pole valmidust seda täita. Lisaks sellele, et riik ei peaks küsima koostööstust MTÜ-lt, ei suurenda kavandatud säte ka liidu õigusi otsustamisel, kas ülesannet täita või mitte.

Sisuliselt on tegemist nõ blanko volitusega, sest puudub selgus selles osas, millised ülesanded, volitused ja pädevused üle antakse, kui kauaks ning millistel tingimustel. Lisaks jääb ebaselgeks, kas siin peetakse silmas ka vahetu sunni üle andmist.

Palume sätet eeltoodu põhjal kas muuta või see eelnõust välja jätta.

#### II. Sisulised märkused

2. **Eelnõu § 1 punktidega 79 ja 80** muudetakse ja täiendatakse KOKS §-i 26. Kavandatud muudatused puudutavad volikogu liikme teabe saamise õigust, talle teabe väljastamisest keeldumist ning tema küsimusele vastamisest loobumist. Eelnõu koostajad on näinud ette, et tegemist ei ole avaliku teabe seaduse (AvTS) ega märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ja kollektiivse pöördumise esitamise seaduses toodud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise regulatsiooni kohaldamisega, vaid eraldiseisva normistikuga. Justiitsministeerium toetab volikogu liikme teabe saamise õiguste tugevdamist, kuid ei poolda nõ poolikut lahendust ehk otsust lahendada eelnõust eraldiseisva seaduse muutmise eelnõu raames küsimus, kas ja kuhu on võimalik volikogu liikmel pöörduda teabe saamise õiguse rikkumise korral. Kuivõrd Justiitsministeerium on läbi viimas AvTS-i analüüsi, mille raames käsitleme ka volikogu liikme teabe saamise õigust terviklikult (sh kaebeõigust), teeme ettepaneku § 1 punktid 79 ja 80 eelnõust välja jätta ning analüüsi valmimise järel teiega koostöös välja töötada korrektne lahendus.
3. **Eelnõu § 1 punktiga 94** täiendatakse KOKS §-i 32, mis reguleerib kohaliku rahvaalgatuse õigust, lõigetega 2<sup>1</sup>–2<sup>3</sup>. Lõike 2<sup>1</sup> kohaselt võetakse algatus arutusele ja sellega seonduvatest tegevustest informeeritakse algatuse esitajate esindajat kuue kuu jooksul algatuse esitamisest arvates. Menetluse tähtaja pikendamise põhjus seniselt kolmelt kuult kuuele kuule ei ole selge. Seletuskirjas (lk 86) tuuakse välja: „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.“ Samuti ka (lk 86): „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 näiteks vaheotsuse tegemise ja seisukoha kujundamise ning elanike nendest teavitamise ajana.“ Sätte sõnastusest ei selgu, et kuue kuu jooksul algatuse osas (vahe)otsus tehakse, vaid see reguleerib sarnaselt kehtiva regulatsiooniga algatuse arutusele võtmist ja sellega seonduvatest tegevustest teavitamist, sealjuures ei ole üheselt selge, mis on „sellega seonduvad tegevused“. **Seega palume jätta kas senine kolmekuuline tähtaeg muutmata või sõnastada sätte selliselt, et kuuekuulise tähtaja jooksul tuleb teavitada algatuse esitajate esindajat algatuses esitatud küsimuse lahendamiseks tehtud (vahe)otsusest.** Viimasel juhul palume täiendada seletuskirja põhjendusega, miks ei ole senine kolmekuuline tähtaeg piisav. Palume kaaluda lahendusena ka võimalust senist kolmekuulist tähtaega mõjuval põhjusel pikendada, algatuse esitajate esindajat sellest ning pikendamise põhjustest teavitades. Lisaks kordame 2022. aastal eelnõule tehtud märkust kõnesoleva eelnõu paragrahvi lõike 2<sup>1</sup> kohta, mis puudutab puuduste kõrvaldamise regulatsiooni, mida pole eelnõus jätkuvalt ette nähtud ning mis seetõttu hea halduse tavaga kooskõlas ei ole. Leiame, et nõuetele mittevastava algatuse menetluse kohene lõpetamine ei ole põhjendatud. Palume sätet täiendada selliselt, et juhul, kui algatus on esitatud puudustega, hakkab tähtaeg kulgema pärast seda, kui puudused on kõrvaldatud ja esitatud nõuetele vastav rahvaalgatus.
4. **Eelnõu § 1 punktiga 97** täiendatakse KOKS §-ga 32<sup>1</sup>, mis reguleerib kohalikku rahvaküsitlust. Võrreldes 2022. aastal kooskõlastamiseks esitatud eelnõuga on sätet täiendatud volitusnormiga lõikes 12, mille kohaselt rahvaküsitluse korraldamise täpsem kord sätestatakse volikogu kehtestatavas määruses. Vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 11 lõikele 3 esitatakse volitusnormis määrusandliku volituse selge sisu ja ulatus, milles tuleb seaduse sätteid täpsustada või nende rakendamiseks vajalik kord kehtestada. Arvestades, et volitusnorm peab olema selgelt piiritletud volituse ulatusega, ei tohi see olla sõnastatud ka liiga üldiselt, mistõttu sellest ei selgu volituse ulatus.<sup>1</sup> Praegusel juhul volitusnormist volituse täpset sisu ja ulatust ei selgu, mistõttu palume volitusnormi sõnastust täpsustada.

---

<sup>1</sup> [Normitehnika käsiraamat](#), § 11 kommentaar nr 5.

5. **Eelnõu § 1 punktidega 169 ja 170** muudetakse KOKS § 53<sup>1</sup> lõiget 1 ning § 53<sup>5</sup> lõiget 1, mis reguleerivad omavalitsusüksuses korrakaitseüksuse moodustamist ning korrakaitseametnike vormiriietust ja muid neid eristavaid ametitunnuseid. Juhime tähelepanu, et ka Siseministeeriumi poolt ettevalmistatud korrakaitseseaduse (KorS) muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga<sup>2</sup> kavandatakse samuti muudatusi KOKS-i samades sätetes (viidatud eelnõu § 3 punktid 1 ja 2). Eelnõu ja Siseministeeriumi ettevalmistatud eelnõu regulatsioonid, mis on kavandatud jõustuma samal ajal (01.01.2025), on seejuures erisugused. **Palume kavandatud muudatuste sõnastus Siseministeeriumiga läbi rääkida ning kokku leppida, kumma eelnõuga kõnealused muudatused tehakse.**
6. **Eelnõu § 1 punktiga 214** täiendatakse KOKS §-dega 63<sup>1</sup>–63<sup>7</sup>, mis reguleerivad omavalitsusüksuste liitudega seonduvat. Omavalitsusliitudele kohaldub (ka eelnõu järgi) eelkõige mittetulundusühingute seadus (MTÜS), sest ühiseks tegutsemiseks on otsustatud kasutada just sellise eraõigusliku juriidilise isiku vormi. Et valitud on eraõigusliku MTÜ vorm, tuleb ka sellele kehtivaid eraõiguslikke põhimõtteid rakendada. Omavalitsuse nõ sisesuhete jaoks avalik-õiguslike normide ettenägemine sellisel juhul loomulikult välistatud ei ole, ent üldkoosolekule ja liikmelisusele kehtivaid eraõiguslikke norme omavalitsuse sisesuhet reguleerivad normid kergekäeliselt mõjutada ei tohiks. MTÜS § 22 lõige 4 näeb ette olulise põhimõtte MTÜ üldkoosolekule, nimelt igal liikmel on üks hääl. Eelnõu § 63<sup>6</sup> lõiked 2 ja 5 ei võta aga MTÜS § 22 lõikes 4 sätestatud põhimõtet arvesse, võimaldades nii põhikirjas ette näha, et teatud juhtudel võib liikmel olla mitu esindajat kui ka seaduses või põhikirjas mõne otsuse vastuvõtmiseks ette näha suurema häälteenamuse nõude. Palume veelkord kaaluda selle sätte vajalikkust eelnõus või täiendada eelnõu seletuskirja lisades sinna olulised põhjendused muudatuste vajalikkuse kohta.
7. **Eelnõu § 1 punktiga 217** täiendatakse KOKS 11. peatükki §-ga 65<sup>1</sup>, mis reguleerib riiklikku järelevalvet volikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle. Lõige 2 sätestab: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eeskirja, nõuete ja korra rikkumise korral on omavalitsusüksusel õigus teavitada avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest, teha ettekirjutus ja kohaldada selle täitmata jätmise korral asendustäitmist ja sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.“ Juhime tähelepanu, et kuivõrd KorS 3. peatüki 2. jaos sätestatud üldmeetmete kohaldamiseks ei ole pädeval korrakaitseorganil eriseaduses eraldi volitust vaja, ei ole lõige 2 vajalik, mistõttu palume selle eelnõust välja jätta.

Lõikega 4 soovitakse anda omavalitsusüksusele KorS §-des 30, 32, 50, 52 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamise volitus. Seletuskirjas ei ole aga selgitatud, miks iga nimetatud erimeetme kohaldamine on vajalik ja põhjendatud. Palume seletuskirja vastavate selgitustega täiendada. Vastava selgituseta ei ole võimalik erimeetmete vajalikkust hinnata.

### III. Normitehnilised ja keelemärkused

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

---

<sup>2</sup> Eelnõude infosüsteemis kättesaadav <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ae32efb9-fe08-4547-8eb7-91beafdebe07>

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Kalle Laanet  
justiitsminister

Lisad:

1. Eelnõu märkused.
2. Seletuskirja märkused.

livika Sale 51964114 livika.Sale@just.ee  
Mariko Jõeorg-Jurtšenko  
Monika Tappo  
Kristi Kool  
Anu Suviste  
Marget Pae  
Joel Kook  
Airi Kapanen