

Ekspertkomisjon kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ettevalmistamiseks

KOKSi ekspertkomisjoni liikmete kirjaliku mõttevahetuse protokoll KOV elektroonilise töökorralduse osas

Rahandusministeerium, 20.03.2020

Neljapäeval, 19. märtsil 2020 saadeti KOKSi ekspertkomisjoni liikmetele e-kiri järgmise sisuga:

Eriolukorra alguse tõttu ära jäänud 13.03.2020 ekspertkomisjoni koosolekul oli ühe punktina ette valmistatud KOV elektroonilise töökorralduse teema. Nüüd tahame selles osas saada teada teie kui ekspertide seisukohti.

Rahandusministeerium on seisukohal, et kehtiv KOKS võimaldab elektroonilist töökorraldust, sh volikogu istungite osas, eriti praeguses eriolukorras, kus prioriteet on inimeste tervise kaitse.

Tänane KOKS regulatsioon ei välista volikogu istungite toimumist selliselt, et osa liikmeid osaleb elektrooniliselt. Oluline on, et see kord oleks ette nähtud põhimääruses/volikogu töökorras (seda eriolukorra lõppedes, eriolukorras peab saama rakendada ka ad hoc lahendusi KOV elanike/volinike tervise kaitseks). Teema arutelu taustaks on kirjale lisatud Rahandusministeeriumi koostatud KOVide töö KKK eriolukorras.

Alternatiivina, tulenevalt osa KOVide kahtlevast seisukohast, kas tänane KOKS võimaldab elektroonilist töökorralduse kasutamist volikogudes, siis kas toetate õigusselguse eesmärgil kiireloomulist KOKS muudatust, kus selgesõnaliselt sätestataks üldine lubav regulatsioon, mis ütleks, et volikogu istungil võib osaleda elektrooniliste vahendite kaudu/ istungeid võib korraldada elektrooniliste vahendite kaudu, kui volikogu nii otsustab ja näeb volikogu töökorras ette täpsema korra?

Pakume välja kaks võimalikku põhimõttelist lahendust:

a) lisada seadusesse üldine sõnastus, detailsema regulatsiooni üle saaks arutada KOKS muutmisprotsessi raames edasi. *Selle variandi võimalik oht on, et kui KOVid ise peavad regulatsiooni oma õigusaktides kiirkorras sisustama, võib tekkida tulemusena ebaühtlane pilt (sh ka nt terminite kasutuse osas, kuidas nimetatakse/ eristatakse e-posti teel toimuvat kooskõlastamist virtuaalselt toimuvast koosolekust jne).*

b) lisada ekspertkomisjoni 13.03.2020 koosolekuks väljapakutud sõnastus. *Kui selles osas on teil konkreetseid muudatusettepanekuid, palun esitage.*

Palume teie vastuseid meili teel aadressil sulev.valner@fin.ee hiljemalt homme, 20.03.2020 kell 12.

Tähtajaks 20.03.2020 vastas ekspertkomisjoni liikmetest kirja teel:

- 1) Andres Laisk, Saue vallavanem
- 2) Karin Tenisson-Alev, Järva vallasekretär
- 3) Mihkel Juhkami, Rakvere linnavolikogu esimees
- 4) Pipi-Liis Siemann, Türi vallavanem
- 5) Airi Mikli, Riigikontrolli nõunik
- 6) Jüri Mölder, Tartu linnasekretär
- 7) Toomas Sepp, Tallinna linnasekretär
- 8) Rait Pihelgas, Järva vallavanem
- 9) Liis Juulik, Saaremaa vallasekretär
- 10) Mikk Lõhmus, Lääne-Nigula vallavanem
- 11) Vallo Olle, ekspert
- 12) Jan Trei, ELVL asedirektor

13) Veikko Luhlaid, ELVL tegevdirektor

14) Sulev Mäeltsemees, TTÜ emeriitprofessor

Kirjavahetuses ei osalenud eksperdikomisjoni liikmed: Georg Sootla, Arne Koitmäe, Sulev Liivik, Kaia Sarnet, Jaak Aab, Ave Viks, Mart Uusjärv.

Ülevaade kirjalikult saabunud vastustest.

Andres Laisk: Meie oleme nii tõlgendanud, et KOKS võimaldab elektroonilist töökorraldust, kuigi ei ole seda seni kasutanud. Kuna see on tekitanud eriarvamusi, siis toetan selgust, aga toetan ka, et see töökorraldus peab olema normaalolukorras põhimääruses ikkagi reguleeritud.

Karin Tenisson-Alev: Ma ei toeta kiireloomuliselt KOKSi muutmist. Olime koosolekul eri meelt KOKS vastavate sätete osas.

Mihkel Juhkami: Ei toeta.

Lisaks on see kriisilukord toonud esile veel mõne küsitava koha KOKS-is:

(6) Valla- või linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas vallavanem või linnapea või tema asendaja. Istungist võtab sõnaõigusega osa valla- või linnasekretär.

Kas see, et linnasekretäri puudumisel ei saa pidada valitsuse istungit, isegi juhul, kui kohal kõik valitsuse liikmed, on põhjendatud? Meil konkreetne juhus kiirelt kokku kutsutud hilisõhtuse istungi osas, mille olime sunnitud tunnistama vaid nõupidamiseks.

Pipi-Liis Siemann: Ei toeta kiirustades muutmist, see ei pruugi kuidagi õiguselgust luua.

Mihkel Juhkami toodud näitel - eriolukorras on selge, et otsuseid tuleb sageli teha ning hetkel on KOKS selles suhtes jäik ja paindumatu. Ka üks on lahinguväljal sõdur - aga tuleb olla valmis, et need otsused hiljem tagantjärele tark olles ja soovi korral vastuoludele viidates tühiseks kuulutatakse. Kogu kvoorumi nõue näiteks võib olla pandeemia edenedes asjaolu, mis takistab üleüldse valitsuse istungeid pidamast.

Airi Mikli: Lühidalt: ei toeta. Argumendid on varasemates vastustes kõlanud. Praegu eriolukorra algpõhjus on seekord selline, et volikogu istungeid saaks suuremates ruumides, inimeste kokkupuuteid minimeerides ja distantsi hoides jm ettevaatusabinõusid rakendades läbi viia. Jah, Tallinna või Tartu volikogu saal on väike, aga kokkutuleku vältimatuse korral tuleks leida teine ruum ja rakendada kõike muud. Bussis ja trammis ju inimesed sõidavad.

Jüri Mölder: Ma olen 100% nõus seisukohaga, et kehtiv KOKS võimaldab elektroonilist töökorraldust, sh volikogu istungite osas. Meil on selge plaan viia lähiajal läbi Tartu Linnavalikogu istung selliselt, et volikogu kõikidele liikmetele antakse võimalus osaleda istungil elektrooniliselt. Linnavalitsuse istungitel ei hakka ma pikemalt peatumagi, sest linnavalitsuse töös kasutame me elektroonilist töökorraldust (sh elektroonilisi istungeid) juba aastaid.

Ma olen seisukohal, et me ei saa ja ei tohi KOVide tänast töökorraldust sisustada ja realiseerida viisil, nagu seda kujutati ette 1993. aastal. Kõik on muutunud, võimalused on teised ja ka avalik haldus peab selle kõigega kaasa minema. Meil on ka kehtivat seadust arvestades ja tänapäevaseid tehnilisi vahendeid kasutades võimalik töötada teisiti (elektrooniliselt), ilma et me läheksime vastuollu seaduses sätestatud oluliste töökorralduslike põhimõtete või kellegi õiguste ja kohustustega. Mihkel Juhkamile vastuseks: Sinu viidatud KOKSi sätet saab ja on põhjust tõlgendada selliselt, et sellise sõnastuse eesmärgiks on hoopiski valla- või linnasekretärile valitsuse istungil sõnaõiguse andmine, mitte aga tema ühte kindlasse füüsilisse ruumi kinni naelutamine. Valla- või linnasekretär saab oma ülesannet, milleks on õiguslik kontroll valitsuse määruste ja korralduste üle, täita ka eemalt.

Toomas Sepp: Kiirel ajal mõned kiired mõtted:

1. Kiiresti menetletavasse eelnõusse peaks minema eelkõige § 22 lg 2 muutmise säte, nagu minu ettepanek on olnud – see lahendab nii tavaelus, aga eriti kriisilukorras mõned teemad ja valitsus saab teha teatavad otsused kuni volikogu pole tahtnud sekkuda.
2. Tuleviku tarbeks kontsentreeruks pigem sellele, et volikogu teatav pädevus läheb eriolukorra ajal üle linnavalitsusele (vt ka KOKS-i sellealast regulatsiooni)

3. Volikogu elektroonilise vormi lubatavust mina siiski hetkel seadusest välja ei loe, olen ka sel teemal oma põhjendused välja öelnud. Samas mõnan, et kuskil väiksemas omavalitsuses/kogukonnas võib see omavahelisel kokkuleppel toimida. Jään selle juurde, et enne õiguse andmist peaks olema mingid üldnõuded seaduses ära toodud. Teisalt, kui neid hakata isegi kiirkorras VV-ses ja RK-s menetlema, võib ikkagi enne olla kriis läbi, kui sellistes põhimõttelistes asjades kokkuleppele jõutakse.
4. Lõpetuseks : praeguses kriisiolukorras on vaja kiireid otsuseid, sh volikogu tasandilt, valitsusest rääkimata.
5. Lahenduseks võiks olla RM ringkiri, et kuigi volikogu istungite elektroonilise menetlemise võimalikkuse küsimuses Eesti õigusruumis ei ole erinevad eksperdid veel ühele seisukohale jõudnud ja neid regulatsioone alles töötatakse välja, nõuab tänane olukord kiiremaid lahendusi. Kriisiolukorras võivad volikogud oma tööd korraldada ka elektroonilises vormis, kusjuures RM poolne soovitus on seejuures rakendada tulevase KOKS-i muudatusteks ettevalmistatud sätteid (neid, mis memos kirjas).

Rait Pihelgas: Ma olen 100% nõus seisukohaga, et kehtiv KOKS võimaldab elektroonilist töökorraldust, sh volikogu istungite osas.

Liis Juulik: Ei toeta kiirkorras KOKS-i muutmist, saame olemasoleva regulatsiooniga hakkama ja oleme siiani tõlgendanud nii, et elektrooniline töökorraldus on lubatud. Meil hetkel 6st valitsuse liikmest 4 + VS kodukontoris, valitsuse istungid oleme peetud saanud ja eeldatavasti suures plaanis ikka seaduspäraselt.

Mikk Lõhmus: Praegu on kõige ebaselgemas seisus need KOV üksused, kelle põhimääruses või volikogu töökorras ei ole täna elektroonilist istungit sätestatud. Olen ka ise seda meelt, et alates 1993. aastast on aeg edasi läinud ja ühel või teisel kujul elektroonilise istungi võimalus seaduses sätestada tuleb. Kahjuks meil ju päris selget üksmeelt ei ole, kuidas seda teha.

Näiteks meil ei oleks 25 liikmelise volikogu kokku kutsumine hetkeolukorras, kus volikokku kuulub täna ka päris mitu riskigrupi kuuluvat isikut, mõeldav ega ka vastutustundlik. Otsuseid on aga vaja teha, kui mitte märtsis siis hiljemalt aprillis.

Vallo Olle: Elektrooniline töökorraldus KOV töös iseenesest seaduse tasandil reguleerimist mu meelest vajab. See on lihtsalt sedavõrd oluline töökorralduslik aspekt. Isegi juhul, kui eitada volikogu e-istungit, võiks mu meelest see selgelt seaduses olla. Volikogu e-istungil on oma kasud ja ka oma probleemid – pole mu meelest 100% nii või naa asi. Möödunud aastal oli ÕK-I selline vastus https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Virtuaalne%20osav%C3%B5tt%20vallavolikogu%20istungist.pdf

Kas kohe peaks KOKSi eriolukorra tõttu täiendama? – arvan, et pigem mitte. ASAP-sid on niigi ülemäära palju.

Jan Trei: Kehtivas KOKSis ei leia ühtegi õigusnormi viidet elektroonilise volikogu läbiviimisele ega ka volitusnormi, mis annaks omavalitsustele põhimääruses sellele istungivormi otsustele õigusjõu. KOKS kehtib aastast 1993 ning on oma aja näoga õigusakt.

Eriolukorras peaksime appi võtma õiguse üldpõhimõtted ja sellise seaduse tõlgenduseviisi, mis oleks siis eesmärgipärane. Kui eriolukorras on mõistlik viia kontaktide arv miinimumini, siis oleks ka mõistlik volikogu istungid läbi viia elektrooniliselt. Oluline, et volikogud kohtadel teeksid oma vajalikud otsused ära ning me liigselt normi tõlgenduse taha ei jääks.

Õigusriigis annavad seaduse tõlgenduse osas hinnanguid kohtud. Kui kohtadel tekivad probleemid ja kaebused halduskohtusse elektrooniliselt läbiviidud volikogude istungite otsuste õiguspärasuse osas ning kui kohus peaks asuma seisukohale, et elektroonilise volikogu istungi otsused on õigustühised, siis peaksime kiireloomuliselt reageerima KOKS seadusemuudatusega. Kui aga sellised vaidlusi halduspraktikas ei teki ja kohalikud omavalitsused sellest probleemi ei tee, siis võiks minu hinnangul rahandusministeeriumi tõlgendusega õigusnormist edasi elada.

Kindlasti on meil mõistlik KOKS`i eksperditöörühmas elektroonilise volikogu istungi temaatika läbi mõelda ning uues seadusetekstis vajaks see kaasaegset ning läbimõeldud regulatsiooni.

Veikko Luhlaid: Minu seisukoht on selline, et praegune regulatsioon ei luba elektroonilist istungit läbi viia. Kui muuta ASAP, siis variant b). Aga ilmselt võtab muutmine sellise aja, et kriis juba läbi.

Sulev Mäeltsemees: Olen seda meelt, et aastakümnete tagune KOKS põhiredaktsioon ei saanudki ette näha e-hääletamise võimalusi. Kahju, et seda ei märgatud teha vahepealsel rahulikumul perioodil. Ehk mitte tormata?

Otsused:

1. Kas toetate KOKSi kiireloomulise muutmise algatamist KOV elektroonilise töökorralduse osas seoses eriolukorraga?

Vastus: ei. Täiendus Jan Treilt: ainult juhul, kui tekivad probleemid ja kaebused elektrooniliselt läbiviidud volikogude istungite otsuste õiguspärasuse osas ning kui kohus peaks asuma seisukohale, et elektroonilise volikogu istungi otsused on õigustühised, siis peaks kiireloomuliselt reageerima KOKSi muudatusega.

2. Kas on vaja elektroonilise töökorralduse regulatsiooni KOKSis täpsustada?

Vastus: selguse huvides edaspidi jah. Elektrooniline töökorraldus KOV töös vajab seaduse tasandil tulevikus täpsemat reguleerimist. Võimaliku tulevase regulatsiooni täpsema sisu osas seisukohti ei avaldatud, see jääb edasise arutelu sisuks.

Protokollis: Sulev Valner (Rahandusministeerium)