



**Kohaliku omavalitsuse korralduse  
seaduse uuendamiseks moodustatud  
ekspertkomisjoni koosoleku  
PROTOKOLL**

17.02.2020 nr 14-2/1197-1

Koeru

Koosolek toimus 24.01.2020 ning algas kell 11.00 ja lõppes kell 16.00.

Juhatas: komisjoni esimees Jaak Aab (riigihalduse minister)

Protokollis: Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Võtsid osa: Jaak Aab (riigihalduse minister), Kaia Sarnet (Rahandusministeerium), Mart Uusjärv (Rahandusministeerium), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Andres Laisk (Saue vallavanem), Mihkel Juhkami (Eesti Linnade ja Valdade Liit, Rakvere linnavolikogu esimees), Rait Pihelgas (Järva vallavanem), Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär), Toomas Sepp (Tallinna linnasekretär), Georg Sootla (Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor), Airi Mikli (Riigikontrolli nõunik), Vallo Olle (ekspert), Arne Koitmäe (riigi valimisteenistuse juht)

Puudusid: Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Ave Viks (Rahandusministeerium), Piip-Liis Siemann (Türi vallavanem), Mikk Lõhmus (Lääne-Nigula vallavanem), Jüri Mölder (Tartu linnasekretär), Liis Juulik (Saaremaa vallasekretär), Veikko Luhalaid (ELVL tegevdirektor), Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor)

Kutsutud: Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Helin Leichter (Riigikogu põhiseaduskomisjon), Martin Kulp (Rahandusministeerium), Helen Kranich (Justiitsministeerium), Eliko Saks (Rahandusministeerium), Kaie Kungas (Rahandusministeerium), Anneli Apuhtin (Tartu Linnavalitsus)

Päevakava:

1. Kohaliku omavalitsusüksuse juhtimise erinevad mudelid
2. Volikogu liige ja tema õigused
3. Volikogu töökorraldus, sh elektrooniline töökorraldus
4. Valitsuse töökorraldus

**Jaak Aab** tervitas komisjoni töös osalejaid, tutvustas päevakava ning selgitas, et iga teema juures on võimalus küsida küsimusi, teha ettepanekuid ning toimub arutelu. Päevakava kohta muudatusettepanekuid ei esitatud.

## 1. Kohaliku omavalitsusüksuse juhtimise erinevad mudelid

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv** küsis tagasisidet ekspertkomisjoni koosolekule ettevalmistatud materjalide kohta, milles käsitletakse päevakavas oleva nelja teema küsimusi ja põhimõttelisi suundi lahenduste väljatöötamiseks.

Komisjoni liikmete tagasiside ettevalmistatud materjalide kohta on positiivne ning avaldatakse soovi ka järgnevatel koosolekutel sellise töökorraldusega jätkata.

**Mart Uusjärv.** Esimene teema käsitleb KOV võimalikke erinevaid juhtimismudeleid, vallavalitsuse koosseisu ning vallavanema staatust. Kas vallavanem peaks olema ühtlasi administratsiooni tegevjuht või tuleks luua administratsiooni tegevjuhi positsioon.

Lahendus A (poliitilise valitsuse mudel) on liikuda selgema rõhutatuma kabinetimudeli suunas, nn poliitilise valitsuse mudel, mis ei juhi vallavalitsust kui ametiasutust. Ametiasutuse juht on tegevjuht/kantsler, kelle nimetab valitsuse volituste ajaks ametisse volikogu. Ametnikud ei saa olla valitsuse liikmed, sellisel juhul ei pea kohaldama kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi nimetatud *KOKS*) § 49 nõuet (valitsuse liikmed koordineerivad tegevusvaldkondi ja struktuuriüksusi). Lahendus B (tugeva volikogu mudel) on liikuda komitee mudeli suunas, st lubada valitsus moodustada ka volinikest. Volikogu esimees ja administratsiooni juht on ühes isikus. Valitsus on sisuliselt volikogu täideviiva komisjoni staatuses, st otse ei juhi ametnikke ega administratsiooni. Administratsiooni juht on tegevjuht/kantsler, kelle nimetab ametisse volikogu. Lahendus C on jätkata põhimõtteliselt senise regulatsiooniga.

Nimetatud mudeleid arutati 07.01.2020 toimunud komisjoni väiksemas koosseisus nn vahekoosolekul, kus valdav enamus toetas lahendust C, et jätta kehtima senine regulatsioon, kus *KOKS* valitsuse koosseisu oluliselt ei reguleeri ja kus ametnikud võivad kuuluda valitsuse koosseisu.

Toimus arutelu.

**Rait Pihelgas.** Valitsuses, mille liikmed on ka ametnikud, kes on ühtlasi tegevusvaldkondade või struktuuriüksuste koordinaatorid, tekib dialoog. Tänapäevane regulatsioon annab valikuvabaduse valitsuse liikmete valimiseks.

**Jaak Aab.** Kohalikud omavalitsusüksused (edaspidi nimetatud *KOV*) on erineva suurusega, täna toimib valitsuse tasemel poliitiline mudel.

**Airi Mikli.** Kõik ametnikest valitsuse liikmed ei ole ainult poliitiliste otsuste vastuvõtjad, vaid nad on ka valdkonnajuhid. Kas olukord, kus ametnik valitsuse liikmena võtab vastu otsuseid ning vallavanem ametniku otsese juhina teeb järelevalvet tema üle, on mõödapääsmatu ja vajalik. Haldusreformi järel peaks *KOV*idel olema võimalus täitevorgani mehitamiseks professionaalsete nn täiskohaga palgaliste valitsuse liikmetega, kes ei ole samaaegselt *KOV* ametiasutuses teenistuses. Järelevalve ja ka teenistusliku järelevalve aspektist, kus valitsus teeb ametiisikute üle teenistuslikku järelevalvet, tuleb tähelepanu pöörata ka huvide konflikti tekkimise ohule. Teemat tuleb veel arutada ning mitte kohe heaks kiita senini kehtinud mudelit.

**Vallo Olle.** Praktilised ja õiguslikud probleemid, mis tulenevad ametikoha ja valitsuse liikme ühitamisest peavad olema selgemini lahendatud võrrelduna praegusega. Vaidlusi on valitsuse liikmetele, kes on ühtlasi ametnikud, preemiade määramisega.

**Mihkel Juhkami.** Linnapea/vallavanem ja abilinnapea/abivallavanem ongi keerulises rollis, olles samaaegselt poliitilise organi liige ja ametiasutuse juht.

**Karin Tenisson-Alev.** Lahendus C on väga paindlik ning jättes kehtima praeguse regulatsiooni, rakendab iga KOV vastavalt oma soovile. Sageli on abivallavanemad valitsuse liikmed. Tekib küsimus, et kes ta siis on – ühelt poolt on ta valitsuse liikmena poliitilise suuna kandja ning teisalt ka ametnik/osakonna juhataja oma kindlate ametiülesannetega.

**Toomas Sepp.** KOKSi tänane paindlik regulatsioon on asjakohane ja konflikti ei näe. Palga/tasud saab määrata volikogu ning konflikti ei teki. Tallinnas on tehtud uuring, et selgitada välja kas on vajalik nn linnadirektori ametikoht ja milline on tema roll ja suhe linnasekretäri. Linnasekretäri haldusalasse võiks kuuluda tugiteenuste (hanked, finants, IT jms) koordineerimine. Küsimusi ja konflikte võib tekkida nn sisuvaldkondade – haridus, kultuur, sotsiaal, transport – juhtimisel/koordineerimisel. Praegu on see poliitilise abilinnapea juhtimisel koostöös vastava struktuuriüksuse juhiga. Võib tekkida konflikt valitsuse liikmete ja tegevjuhi vahel seoses ülesannete jaotusega, mida otsustab tegevjuht ja mida otsustab linnasekretär. Sisuvalldkondade juhtimine on poliitiline ja ilmselt pole valmisolekut anda see tegevjuhile.

**Georg Sootla.** KOKS regulatsioon töötab ega pea vajalikuks selle muutmist. Georg Sootla esitab küsimuse miks on vaja regulatsiooni muuta ja millega praktikud rahul pole.

**Jaak Aab.** Linna/vallasekretäri ja valitsuse töökorraldust arutame hiljem, mis on päevakavasse planeeritud neljanda punktina.

**Anneli Apuhtin.** Tartu Linnavalitsuses töötamise ajal so ca 20 aasta jooksul ei ole Tartus olnud ametnikest valitsuse liikmeid. See pole probleeme tekitanud. Abilinnapead on täitnud oma ülesandeid erinevalt. KOKS regulatsioon ei vaja muutmist. Huvitav nüanss on see, et äsja avaldatud Tartu Postimehe koostatud Tartu ja Tartumaa kõige mõjukamate edetabelis on poliitikust Tartu abilinnapea ja osakonna juhataja üsna võrdsel kohal.

**Georg Sootla.** KOVides on vaja tugevdada strateegilist juhtimist. Probleemiks on professionaalsete valitsuse liikmete nappus väikestes KOVides ning volikogude komisjonide küllaltki passiivne roll. Valladirektori võim peab olema hästi tasakaalustatud. KOKS vajab väikeseid muudatusi.

**Jaak Aab.** Mida suurem KOV, seda suurem vajadus poliitilise valitsuse järgi.

**Georg Sootla.** Väiksemates KOVides võiks olla volikogu eestseisuse liikmed ja komisjonide esimehed valitsuse liikmed.

**Sulev Valner.** KOVide võimekus on kasvanud ning strateegilist tugevust silmas pidades on mõistlik eristada valitsuse liikmeid ja ametnikke. Küsimus on selles, kuidas seda saavutada – kas soovitusel kaudu või sätestades keelu.

**Jaak Aab.** Strateegilistesse otsustesse ja juhtimisse ei suhtuta piisavalt tõsiselt. Sätestades piirangud tähendab see paljude KOVide jaoks suuri ümberkorraldusi.

**Andres Laisk.** Volikogu otsused ei tohiks olla liialt detailsed, oluline on strateegilise komponendi säilitamine.

**Mihkel Juhkami.** Strateegilisi ja poliitilisi otsuseid peab tegema volikogu.

**Jaak Aab.** Enamus komisjoni liikmetest on lahenduse C poolt, mis suuri muudatusi kaasa ei too. Soov on säilitada KOV juhtimismudeli paindlikkus, mis komisjoni liikmete hinnangul on olemasoleva seadusega päris hästi tagatud. Otsustati KOKS §-s 49 (valitsuse töö korraldamine) ja §-s 50 (vallavanem ja linnapea) olulisi muudatusi mitte teha, detailide arutamisega jätkatakse.

## 2. Volikogu liige ja tema õigused

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Küsimus: kes võib olla volikogu liige? Millised piirangud on vajalikud, millised mitte (nt KOV ametnike, töötajate osas). Kas on vajalik ametnike ja töötajate eristamine volikogu liikmeksoleku lõppemisel või peatumisel? Kas peab täiendavalt reguleerima/keelama hallatavate asutuste juhtide osalust volikogu töös? Õiguskantsler on ka seda temaatikat käsitlenud ning saatnud ettepaneku Riigikohtule, kes on algatanud KOKSi

sätte põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse (kas ametiasutuse töötaja keeld kuuluda samal ajal volikogusse on põhiseaduspärane).

Lahendus A on sätestada valla hallatava asutuse juhtimine ühe volikogu liikme volituste peatumise alusena. Lahendus B on jätkata tänast regulatsiooni muutmata. Seejuures tuleb arvestada, et võimaliku PS riive tuvastamise puhul tunnistatakse kehtetuks KOV ametiasutuse töölepingulistele töötajatele kehtestatud üldine keeld kuuluda samal ajal volikogusse. Lahendus C on KOV ametnike ja töötajate asemel rääkida KOV teenistujatest, kelle osas rakendada töölepinguseadust. Praktika KOVides ametnik-töötaja jaotuse tegemisel on olnud nõ loominguiline.

Toimus arutelu.

**Andres Laisk.** Tuleb kaaluda piirangu seadmist hallatavate asutuste juhtidele. Ametnik-töötaja lahutamist ei toeta.

**Rait Pihelgas.** Hallatavate asutuste juhid ei tohiks olla volikogu liikmed.

**Mihkel Juhkami.** Küsimus on ka nende ettevõtete esindajate kuulumisega volikogusse, kes on majanduslikes suhetes KOViga nt kellelt ostetakse teenuseid.

**Anneli Apuhtin** nõustub Mihkel Juhkami seisukohaga. Volikogus on ka liikmed, kes saavad linnalt suuri toetusi.

**Andres Laisk.** Küsimus on valitsevas mõjus. Kui ei ole valitsevat mõju selle organisatsiooni juhtimisel, siis ei ole probleemi.

**Toomas Sepp.** Praktika kuidas ametiasutustes ametnik-töötaja jaotust tehakse on KOVides erinev. Küsimuses, kas ametiasutuse ametnik ja/või töötaja võib olla volikogu liige, tuleb käsitleda ametnikku ja töötajat ühtse paketina. Kas hallatavate asutuste, mittetulundusühingute, sihtasutuste juhtorganite (nõukogu/juhatus) liikmed võivad olla volikogu liikmed? Mida väiksem on kogukond, seda suurem on probleem, kuidas saada linna/valla juhtimisse pädevust.

**Vallo Olle.** Piirangute seadmisel ei tohi valimisõiguse kui põhiõiguse juures nn vinti üle keerata. Hallatavate asutuste juhtide välistamine volikogu liikmena võib olla ülemäärane PS riive. Kes on ametnik ja kes on töötaja, see on seaduses reguleeritud. Ametnik teostab avalikku võimu ja töötaja teeb avaliku võimu teostamist toetavat tööd. Küsimus on regulatsioonide õiguspärasuses rakendamises.

**Jaak Aab.** Ka riigi tasandil on ametnik-töötaja jaotuspraktika erinev.

**Airi Mikli.** Tuleb teha põhimõtteline otsus, kas minna liberaalsemaks või mitte. Ühe kaupa arutada, kas hallatavate asutuste juhid, ettevõtjad, ametnikud ja töötajad võivad olla volikogu liikmed või mitte, ei ole mõistlik. Näide Riigikontrolli menetluses olnud kaebusest, kus ametiasutuse struktuuris olev ametikoht viidi üle hallatava asutuse struktuuri eesmärgiga, et isik saaks jätkata volikogu liikmena. Vajalik on kaardistada plussid ja miinused, mis annavad vastuse küsimusele, kas minna liberaalsemaks või seada piirangud. Kestab lõputu vaidlus, kas Riigikogu liikmed võiksid kuuluda riigi äriühingute nõukogudesse. Ühe negatiivse argumendina on toodud, et täitevvõim (minister) teeb järelevalvet Riigikogu liikme üle. KOV tasand ja riigi tasand ei ole nii erinevad, et ei saaks samasid argumente ja analoogiat kasutada.

**Jaak Aab.** Kokku on lepitud, et ministrit riigi äriühingute nõukogusse ei määrata.

**Airi Mikli.** Kas sama põhimõtte rakendamine ei ole õigustatud ka KOV tasandil?

**Toomas Sepp.** Huvide konflikti on võimalik vältida taandamise kaudu. Haridusasutuse juhil ei teki huvide konflikti, kui ta seisab eelarve arutelus haridusvaldkonna eest. Ametikohapõhine välistamine volikogu tööst ei ole põhjendatud.

**Vallo Olle.** Riigikohus on öelnud, et volikogu liikme volituste lõpetamise ja peatamise aluste eristamise eesmärk ei ole selge.

**Helen Kranich.** Ametiasutustes töötavate töölepinguliste töötajate positsioon on võrreldes nt hallatavate asutuste töötajatega teistsugune ning seetõttu on põhjendatud kõrgemad piirangud ja suuremad sotsiaalsed garantiid (nt pikem puhkus). Ametnik-töötaja piiritlemine KOVide

praktikas on kujunenud teistsuguseks, kui seadusandja seda ette nägi, siin ei ole probleem seaduses. Vajalik oleks leida ressursid ametnik-töötaja jaotuse kaardistamiseks KOVIDes. KOV ei tohi anda avaliku võimu teostamist isikule, kes pole ametnik. ATSi ei ole vaja muuta, vaid tegema peab õigeid otsuseid. Hallatavate asutuste juhtide huvide konflikti peaks lahendama üksikjuhtumite lahendamiseks.

Mis on piirangu eesmärk? Piirangu eesmärgi saavutamisel on selle proportsionaalsust hinnanud seadusandja ise – öeldes, volikogu liikme volitused lõppevad nimetamisega ametiasutuse ametnikuks või töötamisega töölepingu alusel.

**Anneli Apuhtin.** Teoorias arusaadav, aga praktikas ei ole sellel sisu. Ametiasutuse töötaja asendades ametnikku teeb sama tööd, sama hoolsusega. Tartu linnas näiteks ametiasutuse töötajate osakaal ametnikest palju suurem. Jurist teeb linnasekretäri asendades sisuliselt linnasekretäri sama tööd.

**Toomas Sepp.** Tallinna Linnavalitsuse koosseisus on ca 50% teenistujatest töötajad. Tallinnas läks aega pool aastat, et läbi mõelda ametnik-töötaja jaotus, teine pool aastat keetsid vaidlused. Ametniku ja töötaja vahel võib piiri tõmbamine on väga keeruline. Kas juhiabi, kes valmistab abilinnapeale ette materjale ja kirjutab juurde resolutsiooni, osaleb otsustusprotsessis? Milline ülesanne saab paremini lahendatud, jagades teenistujad ametnikeks ja töötajateks?

**Helen Kranich.** See annab garantii selleks, et kes teeb isikute suhtes otsuseid, mis mõjutavad õigusi ja vabadusi on ametnik, kellel on eriline ettevalmistus, kelle eest riik vastutab. Töölepinguga töötajal on teistsugune vastutus ATSi mõttes.

**Jaak Aab.** Probleem on, kuid see ei tähenda tingimata, et ATSi peab muutma.

**Toomas Sepp.** Kui valla töötaja on määratud äriühingusse/sihtasutusse esindama ainult valla huve ei ole huvide konflikti. Airi Mikli toetab Toomas Sepa seisukohta. Sama loogikat tuleb rakendada ka volikogu liikmele. Kui isiklike huve ei esinda on kõik OK.

**Jaak Aab.** Valdav enamuse komisjoni liikmetest toetab suure plaanis tänase regulatsiooniga (KOKS §-d 17–19) jätkamist (lahendus B). Probleem on pigem ATS ametnik-töötaja jaotuse rakendamiseks. Teema vajab veel läbi mõtlemist.

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Neljas teema käsitleb volikogu liikme õigust kuuluda komisjoni. Volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni, soovitud komisjoni liikmeks alati ei saa (kõik ei mahu, aga opositsiooni või nõuab ebamugavate inimeste puhul võib olla ka teadlik soov neid olulistest komisjonidest eemal hoida), samas komisjon võib olla täidetud volikogu-väliste liikmetega.

Lahendus A on anda regulatsioon volikogu pädevusse, lähtudes eesmärgist suurendada KOV enesekorraldusõigust, seaduses sätestada üldpõhimõtted. Lahendus B on tunnistada senine regulatsioon kehtetuks, arvestades, et volikogu komisjonil on nõuandev funktsioon, ei ole taoline kohustamine vajalik. Lahendus C on muuta regulatsioon ja anda volikogu liikmele eesõigus kuuluda volikogu komisjoni teiste volikogu väliste isikute ees. Ka komisjoni poliitilise tasakaalu tagamise osas võiks olla seaduses reegel, et seda volikogu väliste isikute suhtes ei rakendata – need peaks ikka kaasama asjatundlikkuse alusel. Lahendus D on muuta regulatsioonis voliniku "õigus" kohustuseks, sõnastades, et volinik kuulub vähemalt ühte komisjoni.

Toimus arutelu.

**Mart Uusjärv.** On olnud juhtumeid, kus õigust kuuluda vähemalt ühte komisjoni on piiratud. Kas minna seaduses aina täpsemaks või on see poliitilise kultuuri küsimus?

**Olivia Taluste.** Kohus on märkinud, et volinik ise ei saa valida komisjoni, kuhu kuuluda. Õiguskantsler on teinud vastava ettepaneku Riigikogu põhiseaduskomisjonile algatada seadusemuudatus, mis võimaldaks kohtulikult vaidlustada KOV volikogu komisjoni

mittemääramist ja KOKS § 26 alusel teabe mitte väljastamist. Põhjendatakse preventiivse meetmena, mis hoiaks edaspidi ära volinike õiguste rikkumise. Riigikogu põhiseaduskomisjonis on hetkel ettevalmistamisel eelnõu, millega soovitakse võimaldada volikogu liikmele halduskohtulikku kaebeõigust KOV organite vastu. Kas taoline kaebeõigust on põhjendatud? Pigem on tegemist poliitilise kultuuri küsimusega, mida ei pea seadusandja reguleerima. Tuleb mõelda, millised tagajärjed sellel oleksid, kui võimaldada halduskohtus komisjonidesse kuulumine vaidlustada. Võib muuta kõik komisjonid ajutiselt tegutsemisvõimetuks, kui kohaldatakse nt esialgset õiguskaitset. Tuleb arvestada ka komisjonide poliitilist tasakaalu.

**Vallo Olle.** See ei ole poliitilise kultuuri küsimus, vaid volikogu liikme õiguse tagamise küsimus. Volikogu liikme õigust kuuluda vähemalt ühte komisjoni on vajalik tagada.

**Airi Mikli.** Tihtipeale ei arvata volikogu liiget komisjoni eesmärgiga hoida opositsiooni nn infonäljas. Suures pildis on komisjonide moodustamine KOV enesekorraldusõigust. Ülereguleerimist ei poolda, seaduse tasandil ei peaks reguleerima valimisprotsesse. Ettepanek on anda volikogu liikmele õigust osaleda komisjonide koosolekutel ka siis, kui nad pole vastava komisjoni liikmed.

**Andres Laisk.** Tänapäevane regulatsioon suures plaanis töötab.

**Jan Trei.** Suures plaanis sätte rakendamisega praktikas probleeme ei ole.

**Toomas Sepp.** Volikogu komisjon ei ole otsustusorgan. Kõik muud küsimused sh keda ära kuulatakse, kellel on sõnaõigust, kuidas otsuseid vastu võetakse on jäetud volikogu pädevusse ja see on õige. Kui soovitakse regulatsiooni muuta, siis kaaluda volikogu liikmele õigust andmist osaleda komisjonide koosolekutel ilma sõnaõigusega. Kindlasti ei tohiks anda halduskohtulikku kaebeõigust.

**Karin Tenisson-Alev.** Toetan volikogu liikmele komisjonides osalemise õigust ilma sõnaõigusega.

Praktikas on ka olukordi, kus volikogu liikmed ei soovi komisjoni kuuluda.

**Helen Kranich.** Kui justiitsministeerium koos rahandusministeeriumiga teostab haldusjärelvalvet lahendavad KOVid asjad juba menetluse käigus.

**Jaak Aab.** Enamus komisjoni liikmeid toetab põhimõtteliselt kehtivat regulatsiooni, et volikogu liikmel on õigust kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Volikogu liikme halduskohtulikku kaebeõigust sisevaidlustes ei toeta. Toetati volikogu liikme volituste lõppemise asendamist peatumisega KOV ametiasutuse ametnike ja töötajate puhul.

**Helen Kranich.** Volikogu liikme kohtukaebeõigust on olemas, täna käib see läbi justiitsministeeriumi haldusjärelvalve.

Koosoleku vaheaeg kell 13–14.00.

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Viies teemakäsitlus puudutab komisjoni esimeeste ja aseesimeeste koos valimist. Kas volikogu komisjoni esimeeste ja aseesimeeste koos valimine on hea sätte või päriselus keeruline ja manipuleerimist võimaldav (aseesimees saab tagasi astudes sundida esimehe uuesti valima ja vastupidi).

Lahendus A on anda regulatsioon volikogu pädevusse, lähtudes eesmärgist suurendada KOV enesekorraldusõigust. Sätetada seaduses üldpõhimõtted ja volikogu ise otsustab kuidas komisjoni esimees ja aseesimees valitakse. Tunnistada senine regulatsioon kehtetuks, arvestades, et komisjonil on nõuandev funktsioon, ei ole taoline kohustamine vajalik. Lahendus B: komisjonil peab olema esimees. Volikogu võib valida komisjonile ka aseesimehe ning siis valitakse esimees ja aseesimees koos. Lahendus C on jääda senise regulatsiooni juurde.

Toimus arutelu.

**Toomas Sepp.** Kas selle teema juures peaks arutama ka volikogu esimehe ja aseesimehe valimist? Kas volikogu esimehe ja aseesimehe valimine peaks olema sarnane volikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisega?

**Airi Mikli.** Kui muudetakse volikogu esimehe ja aseesimehe valimise protseduuri, tuleb muuta KOKSis esimese istungi korraldamise sätteid.

**Karin Tenisson-Alev.** Volikogu esimest istungit juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valla/linna valimiskomisjoni esimees. Volikogu esimees valitakse valimiskomisjoni poolt. Pärast volikogu esimehe valimist annab valimiskomisjoni esimees istungi juhtimise üle valitud volikogu esimehele.

**Olivia Taluste** annab komisjonile ülevaate Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise põhimõtetest, kus on samuti sisse kirjutatud kohustus valida komisjoni esimehed ja aseesimehed ühel ajal.

Komisjoni liikmed ei pea vajalikuks muuta volikogu esimehe ja aseesimehe valimise regulatsiooni.

**Toomas Sepp.** Ei poolda ülereguleerimist. Volikogu esimehe valimine on seaduses reguleeritud. Volikogu aseesimehe valimine on volikogu valik. Sama regulatsioon võiks olla komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisega.

**Olivia Taluste.** KOKSis on komisjonide esimehe ja aseesimehe valimine täpsemalt reguleeritud kui Riigikogu komisjonide esimehe ja aseesimehe valimine.

**Airi Mikli.** Komisjoni esimeest ja aseesimeest ei peaks koos valima.

**Mihkel Juhkami.** Kuni 16.10.2017 kehtinud KOKS § 47 regulatsioon oli parem.

**Anneli Apuhtin.** Seaduses ei peaks reguleerima aseesimehe valimist. Regulatsioon peaks olema volikogu pädevuses. Volikogu otsusel võiks komisjoni aseesimeheks olla ka nt komisjoni vanim liige.

**Toomas Sepp.** Kas volikogu aseesimees ja volikogu komisjoni aseesimees valitakse või mitte on volikogu otsus. Volikogu komisjoni aseesimehe valimise protseduur peaks olema volikogu otsustada.

**Jaak Aab.** Enamus komisjoni liikmeid toetab, et seaduses ei reguleerita komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegset valimist ning seda, kas komisjonile valitakse aseesimees või mitte. Sättestada, et volikogu komisjonil peab olema esimees (KOKS § 47).

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Kuues teema käsitleb volikogu liikme õigust saada teavet. Praktikas on probleeme kui volinikud saavad liiga vähe infot tööks volikogus, samas ei ole volinike õigused piisavalt täpselt piiritletud ning see võimaldab uputada ametnikke liigsete detailsete päringutega.

Lahendus A on täpsustada, et volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, mida pole avalikult kättesaadavaks tehtud ning mida ta vajab volikogu liikme ülesannete täitmiseks. Volikogu liikmele ei või anda andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud. Lahendus B on täpsustada, et märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadust (edaspidi *MSVS*) ei kohaldata täies mahus. Võimaldada pikendada volinikule vastamist, kui tegemist on mahuka andmetöötlusega (nt 10 päevast tähtaega pikendada 30 kalendripäeva võrra). Pakutud lahendused A ja B ei ole omavahel alternatiivid. Lahendus C on jätta tänane regulatsioon muutmata.

**Olivia Taluste.** Volikogu liikme õigust teabele ja dokumentidele võidakse kuritarvitada, tuleb regulatsiooni täpsustada, millist informatsiooni on õigus nõuda. Kui Riigikogu võimaldab volinikele individuaalset kaebeõigust KOKS § 26 osas, siis halduskohus peaks hakkama

hindama, kas konkreetset teavet või dokumenti on volinikul õigus saada. Halduskohtulik menetlus ei ole ka piisavalt kiire, kasvatab kohtute töökoormust.

**Vallo Olle.** Vajalik on regulatsiooni täpsustada, kuna praktikas on sätte rakendamisega probleeme. KOKSi kehtiv regulatsioon, mis välistab MSVS ühe sätte (§ 5 lg 9) rakendamise, tekitab probleeme st ülejäänud MSVS sätted justkui kehtivad. KOKS § 26 lõike 2 teine lause on sisutühi säte. Kui täpsustada sätet selliselt, et volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, mida pole avalikult kättesaadavaks tehtud, tekib küsimus kas avalik teave on ikka alati kättesaadavaks tehtud?

**Airi Mikli.** Ühe lahendusena on esitatud ettepanek täpsustada, et MSVS ei kohaldata täies mahus. Volikogu liige ei saa MSVS alusel informatsiooni, kuna volikogu liige ei ole igapäev. Kindlasti on vaja, et volikogu liige saaks rohkem informatsiooni kui igapäev. Info on oponentsioonid olevatele volinikele meelega takistatud. Arutada tuleks raamatupidamisandmestiku kättesaadavaks tegemise ulatust, küsimus ei ole dokumentide, vaid teabe andmisel.

**Jan Trei.** Oleme kokku puutunud praktiliste küsimustega, kust läheb teadmise vajaduse piir tööks vajalikule infole. Kas näiteks äriühingute käsunduslepingute, töölepingute ja fiskaaldokumentide väljanõudmine on põhjendatud?

**Airi Mikli.** Printsip, mille alusel teavet antakse, peab olema eesmärgipärane, st teave peab aitama langetada otsuseid volikogus.

**Toomas Sepp.** Pole veendunud, et volikogu liige võiks kõiki dokumente nt hallatava asutuse otsuseid või ametiasutuse raamatupidamise dokumente välja nõuda. Tuleks koostada loetelu dokumentidest, mida on volinikul õigus saada. Üldine põhimõtte sätestamine ei vii meid edasi, siis hakkab sätet sisustama kohtupraktika.

**Vallo Olle.** Dokumentide loetelu koostamist õigeks ei pea, sest ammendavat loetelu ei ole võimalik koostada. Tuleb jääda määratlemata õigusmõiste juurde, milleks on volikogu liikme ülesannete täitmiseks vajalik teave. Piirid paneb paika kohtupraktika.

**Helen Kranich.** Volikogu liige peab omama infot, et langetada kohaliku kogukonna suhtes otsuseid. Volikogu liige võib soovida teavet ka enda asjadega kurssi viimiseks, ilma, et tal oleks nõ tööülesanne laual. Ettepanek jätta seadusesse määratlemata õigusmõiste ja sätestada mõned keeldumise alused, mis on proportsionaalsed MSVS eeskujul: nt sisu ei ole loetav või arusaadav, vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu asutuse töökorralduse muutmist, avaldus on ilmselgelt alusetu.

**Toomas Sepp.** Keeldumise alused tuleb kirja panna nt seaduse seletuskirja. Isegi, kui regulatsiooni ei muudeta, vajavad normi tõlgendust ka volikogu liikmed ise.

**Airi Mikli** nõustub Toomas Sepa seisukohaga.

Praeguse KOKS § 26 sõnastuse alusel on volikogu liikmel õigus saada oma kirjalikule küsimusele vastus valla- või linnavalitsuselt või valla või linna ametiasutuselt. Toimub arutelu, kas ainult kirjalikule küsimusele on õigus vastus saada või võib see olla ka volikogu liikme suuline pöördumine. Küsimusi tekitab ka millises staadiumis (eelne, selle versioonid) dokument (nt linnavalitsuse korraldus) tuleb volikogu liikmele päringu esitamisel kättesaadavaks teha.

**Jaak Aab.** Komisjoni liikmed toetavad regulatsiooni täpsustamist, lahendust A (volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, mida pole avalikult kättesaadavaks tehtud ning mida ta vajab volikogu liikme ülesannete täitmiseks) ja B (MSVS mitte kohaldamine tervikuna, lisada võimalus pikendada põhjendatud juhul päringule vastamise tähtaega), mida täiendatakse ning lisatakse teabe andmise keeldumise alused.



### 3. Volikogu töökorraldus, sh elektrooniline töökorraldus

**Jaak Aab.** Seitsmes teema puudutab volikogu töökorraldust, istungite läbiviimist ning volikogu istungitel osalemist sidevahendite kaudu või osalemist selliselt, et seisukohad esitatakse hoopis kirja teel. Kokku leppida, millised meetodid on lubatavad ja millised mitte.

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Lahendus A on lisada regulatsioon, mis võimaldaks viia istungeid läbi elektrooniliselt, sh regulatsioon kujundada analoogselt äriseadustikuga, jättes täpsema korra kehtestada KOV poolt põhimääruses, (täpsustades, et volikogu puhul on elektrooniline hääletamine võimalik ainult siis kui ülekanne on reaajas jälgitav). Lahendus B on kujundada veidi täpsem regulatsioon, milles eristatakse selgelt elektrooniliste vahendite abil peetavat koosolekut ja elektroonilist koosolekut (mida võiks loogiliselt eristada kui elektroonilist koosolekut (ehk virtuaalne koosolek) ja elektroonilist hääletamist (ehk kirjalik koosolek), sh täpsustada kokkukutsumist, otsustamist jms. Lahendus C on näha ette detailne regulatsioon, sh erinevad protseduurireedid (kuidas käib hääletamine, päevakorra esitamine, kinnitamine, teemad tuleb ette saata jne.

Toimus arutelu.

**Airi Mikli.** Volikogu istungid on avalikud. Elektrooniline istung ei täida seda eesmärki. Mitte ainult hääletus ei pea olema jälgitav vaid ka hääletustulemus ja arutelu peab olema kogukonnale jälgitav. Ei toeta elektroonilist istungit, juhul, kui avalikkus ei saa seda jälgida.

**Vallo Olle.** Kas suudame avalikkuse põhimõtte sõnastada? Kehtiv KOKS annab volikogule õiguse istungi küsimuse arutelu osas kinniseks kuulutada, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam volikogu liikmeid kui vastu. Volikogu komisjonide koosolekud ei pea olema avalikud.

**Airi Mikli.** Praktikas istungi küsimuse arutelu osas kinniseks kuulutamist enamasti ei rakendata. Uues KOKSis ei tohiks sellist sätet olla, et volikogu võib meelevaldselt, ilma põhjusega istungi osa kinniseks kuulutada.

**Vallo Olle.** Koosoleku toimumise viisist olenemata peab olema tuvastatav, kas volikogu liige osales istungil või mitte, kuna see on oluline volituste peatamise otsustamisel.

**Kaia Sarnet** teeb ettepaneku võtta *Kuntalakit* (Soome Vabariigi kohaliku omavalitsuse üksuste seadus) eeskujul, mis sätestab, et elektroonilise koosoleku eelduseks on, et sellel osalevatel isikutel on omavahel võrdväärne silmside ja kuuldavus. Avalikkusel peab olema võimalus jälgida institutsiooni avalikku koosolekut ka sellisel juhul, kui koosolekul osaletakse elektrooniliselt.

**Jan Trei.** KOVidele on välja töötatud VOLIS tarkvaralahendus (tarkvaralahendus, mis võimaldab kaasata kohalikku elanikkonda omavalitsuse otsustusprotsessidesse ja osutada elanikele suunatud avalikke e-teenuseid).

**Mihkel Juhkami.** VOLISE kasutamisega on praktikas palju probleeme.

**Kaia Sarnet.** Otsuste tegemisel ei pea lähtuma tänastest tehnilistest lahendustest.

**Jaak Aab.** *Kuntalaki* sõnastus on hea.

**Toomas Sepp.** Nii valitsuse kui volikogu istungi elektroonilise läbiviimise korraldamiseks tuleb sätestada miinimumnõuded sh turvanõuded. Kui reeglid ei ole täpselt paigas hakatakse praktikas seadust erinevalt rakendada.

**Anneli Apuhtin.** Kuidas avalikkus osaleb volikogu istungil, millest nt 40 volinikku võtab osa elektrooniliselt? Kas istungi jälgimiseks on 40 ekraani? Kodaniku jaoks on arusaadavam, kui volinik saadab kirja, et on kõigi istungi päevakorras olevate punktide poolt/vastu. Tartu linnas on volikogu komisjonil õigus vastu võtta otsuseid koosolekut kokku kutsumata, komisjoni liikmed esitavad oma seisukoha elektrooniliselt.

**Toomas Sepp.** Elektroonilise istungi läbiviimisel tuleb läbi mõelda kuidas korraldatakse isikuvalimised ja umbusaldushääletus.

**Airi Mikli.** Kelle huvidega tuleb arvestada, kas volikogu liikme huviga osaleda istungil nt puhkuse ajal või kogukonna huvidega?

**Toomas Sepp.** Elektrooniline koosolek ei võimalda arutelusid, mille käigus seisukohad võivad muutuda.

Komisjon ei kujundanud küsimuses kindlat seisukohta ning lubas küsimust uuesti arutada. Täiselektroonse volikogu istungi lubamine võib olla probleemne. Valitsuse istungil osalemist elektrooniliselt pigem toetati. Kõlama jäi Soome *Kuntalaki* sõnastuse heaks pidamine (elektroonilise koosoleku eelduseks on, et sellel osalevatel isikutel on omavahel võrdväärne silmside ja kuuldavus).

**Jaak Aab.** Kaheksanda teemana käsitleme volikogu tegutsemisvõimetuse sätteid.

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Kas on valik eristada formaalset ja sisulist tegutsemisvõimetust (kui ei ole volikogu liikmete arv enam tööks piisav)? Tegutsemisvõimetust ei tohiks olla juriidiline fakt, vaid läbi tuvastamise välja selgitatav. Tagajärjeks demokraatia riive.

Lahendus A on anda tegutsemisvõimetuse asjaolude tuvastamise järel kaks kuud, mille jooksul volikogu saaks asjaolu kõrvaldada ja kui seda ei tehta, alles siis loetakse liikmete volitused lõppenuks ja määratakse uued liikmed. Lahendus B on jätta tänane regulatsioon muutmata.

Toimus arutelu.

**Olivia Taluste.** Kaks viimast juhtumit, kus volikogu muutus tegutsemisvõimetuks olid Kanepis ja Põlvas, kuna volikogu ei kinnitanud nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates valitsuse liikmeid. Vaidlused tekkisid ka tegutsemisvõimetu volikogu poolt vastuvõetud otsuste kehtivuse osas, mille osas kohus siiski ei lugenud tegutsemisvõimetu volikogu otsuseid tühiseks, vaid jättis õigusrahu huvides need kehtima.

**Toomas Sepp** ja **Airi Mikli** ei pea regulatsiooni muutmist vajalikuks.

**Arne Koitmäe.** Ettepaneku KOKS § 52 muutmiseks esitas Vabariigi Valimiskomisjon. Viimastel aastatel juhtumeid ei ole olnud.

**Toomas Sepp.** Tegutsemisvõimetust peab olema juriidilise fakti küsimus, mitte tuvastamisotsus. Nii nagu volikogu liikme volitused lõpevad elukoha muutusega.

**Jaak Aab.** Valdav enamus komisjoni liikmeid ei toeta regulatsiooni muutmist (lahendus B).

**Jaak Aab.** Üheksas küsimus kas volikogu peab iga ülesannet eraldi valitsusele täitmiseks volitama, kui seadusandja ei ole täpsustanud, kes KOV organitest ülesannet täidab.

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Lahendus A on muuta tänast lähenemist, et kõigi seadusest tulenevate ülesannete täitjaks on volikogu (asendades selle valitsusega) kui seadus ei sätesta konkreetset organit. Lahendus B on täpsustada regulatsiooni delegerimise viiside osas nt põhimääruses, mis võimaldaks üldaktis kõik täidesaatvad ülesanded volitada üheaegselt täitmiseks valitsusele. Lahendus C on jätkata tänase regulatsiooniga, muudatust ei vaja.

Toimus arutelu.

**Anneli Apuhtin.** KOVide praktika ülesannete delegeerimisel on erinev. Omavalitsused kas on delegeeritud ülesannete täitmise valesti (otsusega) või otsustab valitsuse tasemel ilma volitusnormita. Enamus ülesanded, mis õigusaktides on antud kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse on nn igapäevased kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvad ülesanded, mis ei ole volikogu ülesanne.

**Toomas Sepp** teeb ettepaneku sätestada põhimõte, et kui adressaat on abstraktne (kohalik omavalitsus, kohaliku omavalitsuse üksus, kohaliku omavalitsuse organ jne) lahendab küsimused valitsus niikaua kuni volikogu ei ole tahtnud ise neid küsimusi otsustada. Selline lahendus võtab ära suure halduskoormuse volikogult.

**Olivia Taluste.** Toomas Sepa ettepanek ei ole kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtetega ega PSiga – volikogul on õigus võtta oma menetlusse seadusega KOVidele otsustamiseks antud küsimusi ja mitte jätta neid täitevorgani lahendada. Vt ka Riigikohtu lahendit aastast 1997 - [3-3-1-30-97](#). Samuti ei vaja KOKS § 22 lg 3 rakendamine igakordset volikogu üksikvolitust (pigem seaduse tõlgenduse küsimus, kui muutmisvajadus).

**Airi Mikli.** Volikogu võib KOKS § 20 lõike 2 alusel küsimuste otsustamise volitada valla- või linnavalitsusele või, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. See on KOV enesekorraldusõiguse vundament, kus KOV ise saab otsustada milline organ, struktuuriüksus või ametnik asja lahendab.

**Anneli Apuhtin.** Tihti delegeeritakse ülesanded valitsusele, kes ise ülesandeid ei lahenda vaid seda teevad ametnikud. Volikogu istungil ülesande delegeerimine ametnikule ametinimetuse täpsusega, tekitab praktikas omaette probleeme. Tähtis on ametniku ametijuhendis temale delegeeritud ülesannete kirjeldamine.

Komisjon ei kujundanud küsimuses ühtset seisukohta.

**Jaak Aab.** Kümnes küsimus: kas ja miks peab volikogu kinnitama täitevvõimu ametikohad. Volikogul peaks olema strateegilisem roll, sisuliselt volikogu kontrollib täitevstruktuuri kujundamist läbi eelarve.

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Lahendus A on teenistujate koosseisu kinnitamine volikogu põhimääruse osana. Lahendus B – volikogu võib volitada valitsusele mitte ainult eelarveaasta piires muudatuste tegemise, vaid ka koosseisu kinnitamise. Lahendus C on anda seadusega koosseisu kinnitamine ja muutmine valitsuse ülesandeks. Lahendus D on jätta KOKS muutmata. KOKS § 22 lõige 3 lubab delegeerida ka praegu valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemist palgafondi piires.

**Anneli Apuhtin.** Selgitab Tartu linna esitatud seisukohti KOKSi § 22 lõike 1 punkti 36 muutmiseks.

Struktuur ja koosseis on kaks erinevat asja. Tartu linna põhimääruses on sätestatud, et Tartu linna ametiasutused on linnavalitsus asutusena (sealhulgas osakonnad ja linnakantselei) ja volikogu kantselei ning valitsusele on antud õigus teha muudatusi valitsuse kui ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohdade koosseisus. Pärast uue ATSi jõustumist kinnitas linnavolikogu ametiasutuse struktuuri ning teenistuskohdade koosseisu, peale mida on muudatused selles kinnitanud valitsus.

**Toomas Sepp.** KOKS § 22 lõige 3 annab volikogule õiguse delegeerida valitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohdade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires. Palgafond kinnitatakse eelarve vastuvõtmisega üks kord aastas, mistõttu kinnitab Tallinn üks kord aastas ametiasutuste struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu. Tallinnas on KOKSi tõlgendatud selliselt, et üks kord aastas tuleb volikogus struktuur ning teenistuskohdade koosseis kinnitada. Kas selline tõlgendus on vale?

**Mihkel Juhkami.** Rakvere Linnavolikogu määras eelarvestrateegias palgafondi, mille raames on valitsus vaba otsustama.

**Toomas Sepp.** Jah, kui eelarvestrateegias on palgafond neljaks aastaks välja toodud, siis ei pea struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu volikogus iga-aastaselt uuesti kinnitama.

**Airi Mikli** palub rahandusministeeriumi esindajal sätet tõlgendada.

**Olivia Taluste.** See säte (KOKS § 22 lõige 3) ei kohusta koosseisu iga-aastast kinnitamist volikogus.

**Jaak Aab.** Milline on Tartu linna ettepanek?

**Anneli Apuhtin** teeb ettepaneku anda ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu kinnitamine valitsuse pädevusse.

**Helen Kranich.** On teatud olulised küsimused, mis peaksid olema volikogu pädevuses. Kehtiv regulatsioon võimaldab praegu palgafondi piires muudatuste tegemise valitsuses.

**Andres Laisk.** Kehtiva regulatsiooni muutmiseks vajadust pole.

**Jaak Aab.** Komisjoni liikmed toetavad KOKS § 22 lõike 3 täpsustamist või vähemalt selle rakendamise üheselt arusaadavat tõlgendamist, et kõik rakendajad sellest ühtmoodi aru saaksid. Komisjoni töörühm arutab teemat.

**Mart Uusjärv** teeb ettepaneku arutada volikogu töökorralduse all päevakorras olnud pikaajaliste kohustuste võtmise teemat järgmisel koosolekul Sulev Liiviku osavõtul. Komisjoni liikmed nõustusid ettepanekuga.

**Jaak Aab.** Valitsuse töökorraldus jääb ajanappusel käsitlemata, lükkub järgmise eksperdikomisjoni koosoleku päevakavasse.

#### **OTSUSTATI:**

1. järgmine eksperdikomisjoni koosolek toimub 13.03.2020 kell 11.00–16.00 Tallinnas.
2. ekspertkomisjoni koosoleku 13.03.2020 päevakava teemad:
  - 2.1. valla/linna valitsuse töökorraldus
  - 2.2. KOV ja keskvalitsuse suhted
  - 2.3. omavalitsusteenistus
  - 2.4. KOV kohustus tagada teenused oma territooriumil vs elanikele
3. järgmise eksperdikomisjoni koosoleku ettevalmistamiseks toimub 03.03.2020 kell 10.00–13.00 Rahandusministeeriumis väiksemas koosseisus nn vahekoosolek

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Jaak Aab

Koosoleku juhataja

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Eliko Saks

Protokollija