



**Kohaliku omavalitsuse korralduse  
seaduse uuendamiseks moodustatud  
ekspertkomisjon vahekoosoleku  
PROTOKOLL**

18.05.2020 nr 14-2/3669-1

Elektroniline koosolek

Koosolek toimus 30.04.2020 ning algas kell 11.00 ja lõppes kell 12.05.

Juhatas: Mart Uusjärv

Protokollis: Eliko Saks

Võtsid osa: Kaia Sarnet, Mart Uusjärv, Jan Trei, Mihkel Juhkami, Karin Tenisson-Alev, Toomas Sepp, Airi Mikli, Mikk Lõhmus, Veikko Luhalaid, Olivia Taluste, Sulev Valner, Martin Kulp, Tiina Üksvärav, Vallo Olle, Sulev Liivik, Mariko Jõeorg-Jurtšenko, Helin Leichter, Kaie Küngas, Eliko Saks

**Mart Uusjärv** juhatab sisse koosoleku ning küsib nõusoleku protokollis koostamise eesmärgil koosoleku salvestamiseks.

13.04.2020 saatis Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon (edaspidi KVEK) KOKS ekspertkomisjonile ettepanekud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) täiendamiseks. Kirjas on tehtud kaheksa ettepanekut, millest nelja osas on KOKS ekspertkomisjon 24.01.2020 koosolekul juba seisukoha kujundanud.

Esmalt kujundame koosolekul osalejate ühise seisukoha KVEK nelja ettepaneku kohta, mida ekspertkomisjoni koosolekutel senini käsitletud ei ole. Seejärel vaatame üle ka ettepanekud, mille kohta on ekspertkomisjon varasemalt seisukohad kujundanud.

**KVEK ettepanek nr 1**

KOKS § 47 lõike 1 osas, mis annab igale volikogu liikmele õiguse kuuluda vähemalt ühte komisjoni, tuleb tagada piisavad meetmed volikogu iga liikme kaasamiseks volikogu komisjoni koosseisu ja lahendi juhtumiks, kui komisjoni töös soovib osaleda rohkem volikogu liikmeid, kui komisjonis kohti. Samuti on kohane kaaluda volikogu komisjonide moodustamise kordades sätestada volikogu liikmete võimalus käia kuulamas teiste komisjonide istungeid.

Koosoleku juhataja Mart Uusjärv annab sõna **Olivia Talustele**.

Kuidas lahendada olukord, kus komisjoni töös soovib osaleda rohkem volikogu liikmeid, kui komisjonis kohti? Võimalikud lahendused:

- ei nõua õiguslikku muudatust, KOVidel saab soovitada võimalusel muuta komisjoni koosseisu suuremaks;
- soovitada (või reguleerida KOKSis?) KOVidel kaaluda volikogu komisjonide moodustamise kordades sätestada volikogu liikmete võimalus käia kuulamas teiste komisjonide istungeid.

**Toomas Sepp.** Tallinna linn esitas KVEKile ettepanekute kohta oma seisukohad. Volikogu komisjonil on nõuandev roll, komisjon ei ole otsustav organ. Otsused on soovituslikku laadi. Tähtsamate dokumentide, milleks on nt arengukava, üldplaneering, arutamise juurde

kutsutakse kõiki volikogu liikmeid, olenemata nende kuuluvusest komisjonidesse. Seaduse muudatus ei ole vajalik, see on poliitilise kultuuri küsimus.

**Vallo Olle.** Praktikas on ette tulnud kaasuseid, kus volikogu liige ei ole arvatud ühegi komisjoni koosseisu ning pole antud luba osaleda komisjoni koosolekul. Olukorrad, kus komisjoni töös soovib osaleda rohkem volikogu liikmeid, kui komisjonis kohti ning voliniku õigus võtta sõnaõigusega osa komisjonide koosolekutest, ei tingi seaduse muudatust. Igal volikogu liikmel peaks olema võimalus osaleda komisjonide koosolekul, ka siis kui volikogu liige ei ole komisjoni koosseisu arvatud. Kui volikogu töökorras on selline õigus välistatud, saab hinnata regulatsiooni õigusparasust.

**Mikk Lõhmus.** KOV sisemise töökorralduse ning halduskultuuri küsimus. Lääne-Nigula vallavolikogu komisjonide koosolekul võivad osaleda kõik komisjoni mittekuuluvad volikogu liikmed. Seaduse tasemel reguleerimise vajadus puudub.

**Jan Trei.** Ei tohiks seadust ülereguleerida. Volikogu komisjonide moodustamine on KOV enesekorraldusõigus. Ka Viimsis võivad komisjoni mittekuuluvad volikogu liikmed osaleda kõigil komisjonide koosolekul.

**Karin Tenisson-Alev.** Samuti saavad Järva valla volikogu liikmed kõikide komisjonide koosolekul osaleda. Volikogul on õigus moodustada komisjone ning volikogu võib ka mitte komisjone moodustada. Iga KOV reguleerib ise volikogu komisjonide moodustamise reeglid.

**Toomas Sepp.** Kui seadusandja hakkab regulatsiooni täpsustama, on see juba KOV enesekorraldusõigusesse sekkumine.

**Mihkel Juhkami.** Rakvere linnas võivad komisjoni mittekuuluvad volikogu liikmed koosolekust osa võtta.

#### **Koosolekul osalejate seisukoht KVEK ettepanekule nr 1**

Koosolekul osalejad ei toeta KOKSi muutmist. Toetatakse KOVidele soovitusel andmist sätestada valla/linna põhimääruses iga komisjoni koosseisu mittekuuluva volikogu liikme õigus osaleda kuulajana kõikidel komisjonide koosolekul. Koosolekul osalejad ei toeta ka KOKS täiendamist meetmete osas (sh komisjoni liikmete arvu suurendamise kohustus), mis tagaks volikogu liikme komisjoni koosseisu määramise, kui komisjoni töös soovib osaleda rohkem volikogu liikmeid, kui komisjonis kohti.

#### **KVEK ettepanek nr 4**

Volikogu liikmeks mitteolevate isikute kaasamise osas kohaliku omavalitsuse volikogu komisjoni on kohane kaaluda nende kaasamise aluste piiritlemist (nt kohaliku omavalitsuse piirkonna esindajana või valdkonna asjatundjana) ning täpsustada, et poliitilise tasakaalu nõuet ei arvestata volikokku mittekuuluvate komisjoni liikmete osas.

Mart Uusjärv annab sõna **Olivia Talustele.**

Võimalikud lahendused:

- jätta KOVide enesekorraldusõiguse küsimuseks, milliseid volikoguväliseid isikuid kaasata;
- näha ette täpsemad nõuded volikoguväliste isikute kaasamiseks;
- poliitilise tasakaalu nõude mittejärgimine volikogu väliste esindajate puhul lisada KOKSi.

**Vallo Olle.** Õiguskantsler on andnud nimetatud küsimuses seisukoha. Arusaamatuks jääb, kuidas üldse saab tõlgendada, et kaasates nt eksperdina komisjoni liikmeteks erakonna liikmed mingit tähendust ei oma. Õigeks ei pea, et erakonna esindaja kaasatakse komisjoni nn eksperdi sildi all. Ei pea vajalikuks KOKSi muutmist. Ka praeguse sõnastusega on palju tõlgendusprobleeme.

**Toomas Sepp.** Komisjonil ei ole otsustusõigust, seetõttu on KOVil õigus otsustada millised komisjonid moodustab ja keda sinna kaasab. Otsustuskoht saab olla vaid see, kas seadusandja lubab volikoguväliseid liikmeid komisjoni liikmeteks nimetada. Väiksema arvuga volikogudes ei pruugi jätkuda kõikidesse komisjonidesse volikogu liikmeid. Poliitilise tasakaalu tagamisel volikogu komisjonides ei saa jätta märkimata, kui palju on fraktsioonide

ja koalitsioonide muutusi ja ühest erakonnast/valimisliidust teise astujaid, neid muutusi on keerukas jälgida.

**Karin Tenisson-Alev, Jan Trei ja Mihkel Juhkami** nõustuvad Toomas Sepa öelduga.

**Jan Trei.** Üle ei peaks reguleerima, on KOV enesekorraldusõiguse küsimus. Viimsi valla komisjonide põhimäärustes on sätestatud põhimõte, et komisjonil on õigus kaasata eksperte. Volikogu komisjonil võiks olla otsustusõigus, keda komisjoni töösse kaasata.

**Mihkel Juhkami.** Komisjoni esimees võiks otsustada keda kaasata.

**Mikk Lõhmus.** Mida täpsemalt reguleerida, seda enam tekib tõlgendusprobleeme. Seaduse muutmiseks puudub vajadus.

**Vallo Olle.** Piirkondliku esindatuse nõuded on siiani KOVid endile ise kehtestanud. Seadusandlikul tasandil puudub selleks vajadus.

#### **Koosolekul osalejate seisukoht KVEK ettepanekule nr 4**

Koosolekul osalejad ei toeta KOKSi muutmist. Jätta KOVide enesekorraldusõiguse küsimuseks, milliseid volikoguväliseid isikuid kaasata. Samuti ei pea koosolekul osalejad vajalikuks sätestada, et poliitilise osakaalu nõuet ei rakendata volikoguväliste komisjoni liikmete osas.

#### **KVEK ettepanek nr 7**

Kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste juhtide ja sihtasutuste juhtide valimisel on kohane viia läbi konkurss ka juhul, kui valdkonda reguleerivad õigusaktid seda ei nõua, lähtudes eelkõige asutuse ja sihtasutuse eesmärgist ning ametikoha vajadustest ning valiku tegemisse kaasata ka opositsiooni esindajad.

Mart Uusjärv annab sõna **Olivia Talustele.**

Võimalikud lahendused:

- reguleerida õigusaktides, kus avalike konkursside korraldamist veel reguleeritud ei ole, selle nõude lisamist;
- mitte seadusi muuta, anda asjakohaseid soovitusi.

**Vallo Olle.** Ei näe vajadust seaduse muudatuseks. Vajadusel võib Rahandusministeerium jagada soovitusi.

**Jan Trei** toetab Vallo Olle seisukohta. Enesekorralduse- ja kultuuriküsimus.

**Toomas Sepp.** Ei ole vaja sekkuda KOV enesekorraldusõigusesse. Igas KOVis on erinev regulatsioon, moodustatakse värbamiskomisjone, kehtestatakse nõuded juhtorganite liikmetele jne. Seaduse muudatus ei lahenda probleemi. Mis on üldse probleem? Kas probleem on selles, et õiged inimesed ei saa ametisse? Kes on õiged inimesed?

**Jan Trei.** Viimsis on kooli direktori ametikoha täitmiseks moodustatud väga laiapõhjaline komisjon, kuhu kuulub volikogu esindaja, vallavalitsuse esindajad, hoolekogu esindaja, õpetajate esindaja. Soovituste andmine KOVile on piisav.

**Mariko Jõeorg-Jurtšenko.** Seaduse täiendamist ei poolda. Mõistlik on soovituste andmine avalike konkursside korraldamiseks.

#### **Koosolekul osalejate seisukoht KVEK ettepanekule nr 7**

Koosolekul osalejad ei toeta seaduste muutmist. KVEK on juba andnud KOVidele soovitusi viia läbi avalik konkurss hallatavate asutuste juhtide ja sihtasutuste juhtorganite liikmete valimisel ka juhul, kui valdkonda reguleerivad õigusaktid seda ei nõua, lähtudes eelkõige asutuse ja sihtasutuse eesmärgist ning ametikoha vajadustest ning valiku tegemisse kaasata ka opositsiooni esindajad.

## **KVEK ettepanek nr 8**

Kohane on seadustada senine hea tava, mille kohaselt korraldab revisjonikomisjoni tööd opositsioon. Kuna see siiski ei pruugi tagada revisjonikomisjoni töö efektiivsust, kuivõrd revisjonikomisjon tegutseb KOKS § 48 lõike 4 kohaselt volikogu ülesandeid täites, peame vajalikuks õigusaktides sätestada meetmed revisjonikomisjoni tugevdamiseks, sh 1/3 volikogu koosseisu õigus algatada revisjon.

Mart Uusjärv annab sõna **Olivia Taluste**.

Võimalikud lahendused:

- reguleerida KOKS § 48 nõue, et revisjonikomisjoni koosseisu kujundamisel peab arvestama, et selles oleks suurem opositsiooni kuuluvate volikogu liikmete osakaal;
- sätestada, et 1/3 volikogu koosseisust saab anda revisjonikomisjonile lahendamiseks ülesandeid, mis ei tulene tööplaanist;
- mitte seadusi muuta, anda vaid asjakohaseid soovitusi KOVidele.

**Toomas Sepp.** Seaduses ei pea sätestama, et revisjonikomisjoni tööd korraldab opositsioon. Tallinnas oli revisjonikomisjoni esimehe koht pikka aega täitmata, sest opositsioon ei soovinud seda täita. Mida sellises olukorras teha? Nõustun, et hea tava kohaselt juhib revisjonikomisjoni tööd opositsioon. Probleem võib tekkida siis, kui revisjonikomisjoni tööplaani ei võeta vajalikke teemasid. Tuleb aru saada, mis on revisjonikomisjoni tegelikud võimalused oma tööd teha – kas on vahendid ekspertiiside tellimiseks, moodustatud kontrolliosakond/ teenistusse võetud ametnikud jne. See on hea tava, mida soovitada. On näiteid, kus hea tava ei toimi, sest opositsioon ei taha oma rolli täita.

**Karin Tenisson-Alev.** Järva valla praktikas on olnud olukord, kus revisjonikomisjon ei täida tööplaani, aga tahab võtta endale ise tööplaaniväliseid ülesandeid.

**Airi Mikli.** Revisjonikomisjonid ei täida oma rolli ning selle põhjus ei tulene KOKSi sätetest. KOKS sätestab, et ka revisjonikomisjoni koosseisu kujundamisel tuleb arvestada erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus – see ei peaks nii olema.

**Mart Uusjärv.** Opositsiooni defineerimine ei ole alati lihtne.

**Mikk Lõhmus** nõustub Mart Uusjärvega ning toob praktilise näite, kus opositsiooni liikmed ei olnud nõus revisjonikomisjoni koosseisu kuuluma. Kui nõue seadusesse kirjutada, siis kuidas sellises olukorras seadust täita? Sätestades, et 1/3 volikogu koosseisust saab anda revisjonikomisjonile lahendamiseks ülesandeid, mis ei tulene tööplaanist – peaks selline õigus olema mingil viisil piiritletud, nt õigus algatada aastas/poolaastas vähemalt üks revisjon. Vastasel korral võib esitada ettepanekuid revisjoni algatamiseks lugematul arvul, mis võib viia absurdini.

**Veikko Luhalaid.** Tihtipeale ongi keeruline opositsiooni/koalitsiooni defineerida ning võib olla olukordi, kus opositsiooni ei olegi. Kas ei oleks mõistlik sätestada põhimõtte, et revisjonikomisjoni kuulub vähemalt üks esindaja igast valimisliidust/erakonnast, kes said mandaadi volikogusse?

**Mihkel Juhkami.** Rakveres kuulub revisjonikomisjoni koosseisu esindaja igast valimisliidust/erakonnast.

**Toomas Sepp:** ei poolda Veikko Luhalaidi mõtet, mis on sekkumine KOV sisekorraldusse. Nõustub Airi Mikli öelduga, et revisjonikomisjoni probleem ei ole selle koosseisus, vaid tema pädevuses ja võimalustes reaalset tööd teha.

**Karin Tenisson-Alev** toob näite praktikast, kus revisjonikomisjon ei suuda enda poolt koostatud tööplaani täita, kuid samas tahab endale võtta tööplaaniväliseid ülesandeid.

**Jan Trei.** Viimsi revisjonikomisjon on opositsiooni tööriist, puudub ka arusaamine, mis on revisjonikomisjoni pädevus ja kompetents. Vallavalitsus on koormatud arvukatele arupärimistele vastamisega. Revisjonikomisjoni egiidi all tehakse liiga palju poliitikat. Lisaülesannete/pädevuste andmisega tuleks olla ettevaatlik.

**Vallo Olle.** Seaduse muutmist ei poolda. Kaalumise koht on Airi Mikli poolt väljaöeldu – võtta välja nõue revisjonikomisjoni koosseisu kujundamisel arvestada erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus. Kas selline muudatus võib kaasa tuua olukorra, et opositsioon komisjoni koosseisu kujundamisel jäetakse kõrvale? Hea haldustava kohaselt

on revisjonikomisjon opositsiooni tööriist – senise hea tava seadustamist ei poolda. Vältida tuleb mõiste „opositsioon“ kasutamist seadustes.

### **Koosolekul osalejate seisukoht KVEK ettepanekule nr 8**

Koosolekul osalejad seaduse muudatust ei toeta. Anda KOVidele asjakohaseid soovitusi.

KVEK ettepanekute nr 2, 3, 5 ja 6 kohta on KOKS eksperdikomisjon 24.01.2020 koosolekul juba seisukoha kujundanud. Mart Uusjärv annab sõna **Olivia Taluste**, kes selgitab, mida eksperdikomisjon varasemalt on nende teemade osas leidnud.

### **KVEK ettepanek nr 2**

Komisjoni esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste üheaegne salajasel hääletusel valimine (KOKS § 47 lg 1<sup>1</sup>) ei täida alati oma algset eesmärki võimaldada opositsioonil saada aseesimehe koht. Samuti on see praktikas võimaldanud töörahu rikkumist, kuivõrd aseesimehe tagasi astudes tuleb korraldada esimehe valimine ja vastupidi. Peame vajalikuks kaaluda, kas on vajalik seadustada komisjoni aseesimehe valimise kohustuslikkus, kuivõrd komisjoni esimehe asendamine on võimalik ka teisiti. Näiteks saab komisjoni esimeest asendada volikogu määratud korras vanim komisjoni liige. Kohane on kaaluda jätta aseesimehe vajalikkuse üle otsustamine komisjoni enesekorraldusõiguse pädevusse.

### **KOKS eksperdikomisjoni seisukoht KVEK ettepanekule nr 2**

Seaduses mitte reguleerida volikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegset valimist ning seda, kas komisjonile valitakse aseesimees või mitte.

### **KVEK ettepanek nr 3**

Volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus (KOKS § 47 lg 1<sup>3</sup>) – käesoleval ajal tõlgendatakse sätet vähemalt kaheti:

- 1) iga komisjoni osas tasakaalu nõuet ei rakendata, vaid *summa summarum* kõigi komisjonide lõikes kokku;
- 2) iga komisjoni koosseis peab kajastama erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus – seda tõlgendust pooldab käesoleval ajal ka Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon.

Kuivõrd Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon toetab alapunktis 2 esitatud tõlgendust, peame vajalikuks täpsustada seaduse sõnastust, tagamaks selle selge ja ühemõtteline tõlgendamine.

### **KOKS eksperdikomisjoni seisukoht KVEK ettepanekule nr 3**

Experdikomisjoni liikmed toetavad regulatsiooni täpsustamist, et komisjoni koosseisu kujundamisel nõutakse volikogus olevate erakondade ja valimisliitude esindatuse arvestamist (mitte aga osakaalu), mis tagab selge ja ühemõttelise tõlgendamise.

### **KVEK ettepanek nr 5**

Volikogu liikme õigus saada volikogu ja valla/linna valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud (KOKS § 26), vajab analüüsi, tagamaks volikogu liikmete kohane informeerimine tema töö efektiivsaks tegemiseks. Seejuures on oluline piiritleda selle teabe saamise õigust, välistamaks võimalus päringute esitamise õiguse kuritarvitamiseks ning tagada vastamine mõistliku aja jooksul.

### **KOKS eksperdikomisjoni seisukoht KVEK ettepanekule nr 5**

Experdikomisjoni liikmed toetavad regulatsiooni täpsustamist:

- 1) et volikogu liikmel oleks õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, mida pole avalikult kättesaadavaks tehtud ning mida ta vajab volikogu liikme ülesannete täitmiseks;

2) ja et MSVS ei kohaldata täies mahus, lisades võimaluse pikendada põhjendatud juhul päringule vastamise tähtaega ning lisatakse teabe andmise keeldumise alused.

#### **KVEK ettepanek nr 6**

Volikogu liikme halduskohtuliku kaebeõiguse seadustamist sisevaidlustes (nt tagamaks kohaliku omavalitsuse volikogu liikme õigust kuuluda komisjoni, õigust saada teavet) on korduvalt arutatud. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 16.12.2019 istungil võeti vastu otsus valmistada ette eelnõu, mille kohaselt nähakse ette volikogu liikmetele õigus pöörduda piiratud ulatuses oma õiguste kaitseks halduskohtusse. Kuigi KOKS eksperdikomisjon ei toeta volikogu liikme halduskohtuõiguslikku kaebeõigust sisevaidlustes, peab Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon vajalikuks KOKS muudatuste väljatöötamisel juhinduda põhiseaduskomisjoni 16.12.2019 istungi otsusest volikogu liikme kaebeõiguse seadustamise kohta.

#### **KOKS eksperdikomisjoni seisukoht KVEK ettepanekule nr 6**

KOKS eksperdikomisjoni liikmed valdavalt ei toeta volikogu liikme halduskohtuõiguslikku kaebeõigust sisevaidlustes.

KVEK ettepanek KOKS eelnõu väljatöötamist ja menetlemist kiiremas tempos menetleda, mis tagaks KOKS muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise 2020. aasta jooksul, ei ole lähtuvalt õigusloome heast tavast võimalik.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Mart Uusjärv

Koosoleku juhataja

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Elika Saks

Protokollija