

Ekspert hinnang kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohta

**“Suurema dereguleerimise ja delegeerimise
võimalused kohaliku omavalitsuse korralduses”**

Tellijä: Rahandusministeerium

Koostajad: Karin Tenisson-Alev ja Anneli Apuhtin

mai-juuni 2020

1. Ülesandepüstitus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) uuendamise protsessi raames on Rahandusministeerium tellinud eksperthinnangu analüüsima kohaliku omavalitsuse korralduse valdkonnas võimalusi seni reguleeritu dereguleerimiseks ja omavalitsusüksustele (KOV) suurema vabaduse andmiseks siseküsimustes iseotsustamiseks.

Uuringu eesmärk on analüüsida ja esitada ettepanekud dereguleerimise võimalusteks ja kohaliku omavalitsuse (KOV) sisese delegerimise lihtsustamiseks KOKSis, et tagada KOVide suurem enesekorraldusõigus.

Experthinnangu on koostanud Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär) ja Anneli Apuhtin (Tartu linnakantslei õigusteenistuse juhataja).

Experthinnangus tuleb hinnata, milliste sätete osas on otstarbekas KOKSi dereguleerimine ehk milliseid KOKSis sisalduvaid sätteid ei oleks vajalik ja otstarbekas reguleerida seaduse tasandil, et anda omavalitsustele suurem enesekorraldusõigus.

Experthinnangus sooviti vastuseid eelkõige järgmistele küsimustele KOKS § 8 ja § 22 osas:

(I) Dereguleerimine

- (i) Milliste sätete osas on otstarbekas KOKSi dereguleerimine hinnates seda nii õigusloome mahu/bürokraatia, halduskoormuse, regulatsiooni läbimõelduse/ kvaliteedi, võimaliku mõju ning KOV enesekorraldusõiguse teostamise aspektist.
- (ii) Hinnata, kas muudatused suurendavad omavalitsuste iseotsustusõigust kohaliku elu korraldamise ja juhtimise viiside kujundamisel?
- (iii) Milliseid positiivseid muutusi võib omavalitsus saavutada dereguleerimisega lisaks suuremale enesekorraldusõigusele?
- (iv) Millised on dereguleerimisega kaasnevad ohud/riskid ja võimalikud meetmed nende maandamiseks?
- (v) Mis küsimused vajavad ühetaoliseks rakendamiseks täpsemat regulatsiooni?

(II) KOV sisene ülesannete delegerimine

Eesmärgiks on hinnata, kas volikogule seadusega täitmiseks volitatud ülesannete osas, mida ei ole KOKS § 22 lõikega 1 antud volikogu ainupädevusse ja mis on olemuselt pigem täitevvõimu ülesanded, saaks anda volikogule (seaduses volitusnormi muutmisega) edasivolitamise õiguse akti kehtestamiseks. Samuti tuleks hinnata, kas kõik KOKS § 22 lõikes 1 sätestatud küsimused peaks jääma volikogu ainupädevusse.

2. Sissejuhatus

Ekspert hinnangu koostamisel on lähtunud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast (harta) ja Eesti Vabariigi põhiseadusest (PS) tulenevatest alusprintsipiidest. Nimetatud dokumentides sisalduvad põhimõtted peavad olema KOKSi regulatsioonides kajastatud orgaaniliselt, st regulatsioonide mõte peab neist lähtuma, kuid reeglina puudub vajadus vastavaid sätteid KOKSi ümber kirjutada.

Samast loogikast lähtudes on mõistlik käsitleda uues KOKSis omavalitsuskorraldust tervikuna, kaotades senised paragrahvid, mis viitavad tühjalt mingile küsimusele, mida ei saa üksinda KOKSi pinnalt rakendada (nt paragrahvid, kus viidatakse otse või kaudselt kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusele, Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele jne) ning mis seetõttu tunduvad deklaratsioonidena või teemade markeeringutena. Leiame, et tänaseks väljakujunenud olukord, kus olulises mahus kohaliku omavalitsuse korraldust (volikogu valimine, ühinemine, liitumine) ja olulisi tegevust ja juhtimist puudutavaid dokumente (eelarve, eelarvestrateegia, majandusaasta aruanne) reguleeritakse väljaspool KOKSi, ei ole kõige loogilisem ning põhjendatum.

Oleme koostajatena veendunud, et nii dereguleerimise kui delegeerimise vaates on optimaalse regulatsioonini jõudmine võimalik oluliselt suuremas ulatuses siis, kui kohaliku omavalitsuse korraldust käsitletakse ühes seaduses, hõlmates sellesse vähemalt tänase KOKSi, kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs), osaliselt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) asjakohased sätted, mida on võimalik põhiseaduse kohaselt KOKSi üle tõsta ning kohaliku omavalitsuse üksuse liitude seaduse (KOLS) ja püeiasustusega väikesaarte seaduse (V SaarS). Kõik loetletud seadused räägivad ühest või teisest vaatest omavalitsuse korraldusest ja käsitlevad omavalitsuse olemust, omavalitsuse olulisi juhtimisdokumente ning tema sisemisest töökorraldust. Erinevate seaduste regulatsioonidest on võimalik osa välja jätta, kuivõrd regulatsioonid on kohati liiga detailsed, või käsitleda neid alamaastme õigusaktides. KOKS § 22 lõikesse 1 on põhjendamatult toodud erinevates seadustes juba reguleeritud. Ainuüksi kehtiva KOKSi muutmine ei lahenda tänaseid probleeme, mis seisnevad eelkõige selles, et olemuslikult sama küsimuse kohta on sätted erinevates seadustes erineva nüansi või detailsusastmega.

Ühtne kogu omavalitsuskorraldust hõlmav seadus võimaldab nii dereguleerimist kui delegeerimist mõistlikult ja terviklikult. Tänapäevaste erinevate seaduste probleem seisneb selles, et seadused on kohati liiga detailsed, reguleerides üht väga kitsast probleemi ning hoomamata suuremat pilti nähakse ette spetsiifilise regulatsiooni vajadus, mis ei arvesta teiste seaduste või nende alusel antud regulatsioonidega. Põhjendamatu on hirm, et üks terviklik omavalitsuskorraldust käsitlev seadus oleks liiga mahukas. Üldnimetatud seaduste kokkukirjutamine üheks võimaldab neist paljud sätted välja jätta, kuna regulatsiooni saab esitada kompaktselt ja ühe korra.

Ekspert hinnang on koostatud vastustena Rahandusministeeriumi püstitatud küsimustele, lisamaterjalina esitame kommentaarid kogu kehtiva KOKSi paragrahvide suhtes.

3. Dereguleerimine ja ülesannete delegeerimine

3.1. KOKS § 8 ja muude põhimäärust puudutavate sätete analüüs

Põhimääruse temaatika on kindlasti üks keerukamaid ning lahendusvõimalusi selle sisustamisel on mitmeid. Omavalitsusüksuste põhimäärused on ajas muutunud. Kui 90ndatel oli seisukoht, et põhimäärus peaks olema nn volikogu liikme ja omavalitsusüksuse elaniku käsiraamat, kust leiab vastused kõikidele valla või linna elu korraldamist puudutavatele küsimustele ilma seadustest lisa otsimata ja omavalitsusüksuste põhimäärused olid ülesehituselt sarnased, siis nüüd on lähenemine põhimääruse sisule erinev. Kehtivad põhimäärused saab oma sisult jagada kolme gruppi:

- 1) põhimäärused, mis sisaldavad täpselt KOKSiga nõutut, st §ides 8, 10, 23, 24, 28, 30, 42, 43, 47-51 ja 55 sätestatut;
- 2) põhimäärused, mis sisaldavad täpselt KOKS §is 8 nõutut;
- 3) põhimäärused, mis valikuliselt sisaldavad KOKSis nõutut.

Põhimäärusele lisaks on volikogud kehtestanud erinevaid kordasid (nt volikogu töökord, sümboolika kord jne), mis varem sisaldasid põhimäärustes.

Põhimääruse dereguleerimise analüüsi (ja meie hinnangul kõige olulisemaks) lähtekohaks on KOKS § 45 lg 5, mis sätestab, et omavalitsusüksuse põhimäärus kehtestatakse volikogu koosseisu häälteenamusega. Tegemist on seega seaduseandja hinnangul kohaliku omavalitsuse stabiilsuse ja toimimise seisukohast ülimalt olulise dokumendiga ning selle sisu loetelu on ilmselt kokku pandud erinevate väärtuste kaalumise teel. Sellest tulenevalt peaks ka põhimäärus reguleerima küsimusi/valdkondi/teemasid, mis on omavalitsusüksuses kaalukamad (nn tuumikküsimused) ja kus tuleks saavutada laiem poliitiline koosmeel. Need on küsimused, mille puhul tuleks just sisust lähtudes otsustada, kas tegemist on kvalifitseeritud häälteenamust nõudva õigusaktiga. Oluline on põhimääruse sisu üle arutledes kaaluda, milliste aktide kehtestamiseks peaksid olema protseduurireeglid leebemad, st mis ei eelda samasugust poliitiliste jõudude konsensust kui põhimääruse kehtestamiseks.

Omavalitsusüksuse põhimäärus peaks kajastama omavalitsusüksuse oma nägu ja just selles omavalitsuses kehtivaid kohaliku elu korraldust puudutavaid põhimõtteid ning kokkuleppeid, mitte olema seaduse või teiste omavalitsusüksuste põhimääruste ümberkirjutus.

Paragrahvi 8 osas on analüüsitud esmalt kehtivaid sätteid, toodud välja nendest lähtuvad probleemid ning seejärel pakutud välja lahendused, mida tuleks analüüsida tulevase regulatsiooni jaoks.

3.1.1. KOKS § 8 lg 1 p 1.

Põhimääruses sätestatakse volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise kord

Kehtiva seaduse kohaselt peab põhimäärus reguleerima volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise korda. KOKSis on selleks tegelikult piisav regulatsioon olemas (§ 44 ja

§ 45¹), on selge, et tegemist on isikuvalimistega, mis on salajased ning kus valituks osutumiseks on vaja koosseisu poolthääli. Tähtsust omavad üksnes poolthääled. Kui korraga kandideerib volikogu esimeheks mitu isikut, siis ei ole seetõttu valijal mitut häält, vaid hääletada saab ikka ainult ühe kandidaadi poolt. Samaaegselt ei saa toetada kahte või rohkemat kandidaati, sellest lähtuvalt ei saa omada tähtsust ka vastuhääl. Kui volikogu otsustab valida aseesimehe, siis saab aseesimehe valimise samal moel läbi viia.

Omavalitsuste põhimääruste regulatsioonid on isikuvalimiste osas erinevad, kuid õiguslikku tähendust omavat regulatsiooni need reeglina ei sisalda, pigem on tegemist tehnilise isikuvalimiste läbiviimise protseduurireeglite kirjeldamisega, mis aitab igakordselt tegevusi meeles pidada.

Ettepanekud:

Reguleerida seaduse tasandil ja sätestada kõik isikuvalimistega seonduv KOKS §is 45 muutes sätete sõnastust, senine lõige 3 nimetada lõikeks 3¹ ja sõnastada need järgmiselt:

(3) Isikuvalimised² otsustatakse salajasel hääletamisel, mille tulemused vormistatakse volikogu otsusena. Isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata.

(3¹) Volikogu esimehe valimised volikogu esimesel istungil korraldab valla või linna valimiskomisjon ning valimistulemused vormistatakse valimiskomisjoni otsusena. Sama kord kehtib ka volikogu järgmistel istungitel, kui esimesel istungil ei osutunud volikogu esimees valituks.

- Isikuvalimiste protseduurireeglid kinnitada omavalitsusüksuse volikogu sisehaldusaktiga, kui seda peetakse vajalikuks, või näitlikustada seaduse seletuskirjas.
- Volikogu esimehe ja aseesimehe valimise kord jätta omavalitsusüksuse põhimäärusest välja.
- Elektrooniliselt toimiva hääletamise korral tuleks isikuvalimiste loogika infosüsteemi sisse ehitada.

3.1.2. KOKS § 8 lg 1 p 1.

Põhimääruses sätestatakse volikogu komisjonide moodustamise kord, komisjonide õigused ja kohustused ning KOKS § 44 lg 1 kohaselt volikogu töökord

Harta artikkel 6 punkt 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.

Praegune KOKSi sõnastus §is 47 on vastuoluline. KOKS § 47 lg 1 esimene lause sätestab, et volikogu võib moodustada nii alatisi kui ka ajutisi komisjone. Oluline on selles lauses sõna „võib“, mis tähendab, et volikogu ei pea moodustama ühtegi muud komisjoni peale revisjonikomisjoni³. Seega on lõike 1 esimeses lauses sätestatud volikogu enda otsustuspädevus ehk autonoomia oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, mis on kooskõlas ka viidatud harta artikli 6 punktiga 1.

¹ KOKS § 44 lg 3 kolmas lause: Sama kord kehtib ka volikogu järgmistel istungitel, kui esimesel istungil ei osutunud volikogu esimees valituks. § 45 lg 3: Isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel, mille tulemused vormistatakse volikogu otsusena. Isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata.

² § 45 lg 3 alla kuuluvad volikogu esimehe valimine volikogu volituste kestel, aseesimehe, vallavanema, revisjonikomisjoni esimehe ja liikmete jms isikuvalimised.

³ KOKS § 48 lg 1: Volikogu moodustab oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni.

Kuid sama KOKSi paragrahvi järgmistes lausetes⁴ ja lõikes 1³ on:

- 1) volikogule pandud kohustus valida komisjonidele esimehed ja aseesimehed;
- 2) antud igale volikogu liikmele õigus kuuluda komisjoni;
- 3) volikogu komisjoni liikmete määramisel kohustus võtta arvesse erakondade ja valimisliitude eelnevalt esitatud ettepanekuid;
- 4) volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel kohustus arvestada erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

Eelnevat kokku võttes - kui näiteks volikogu otsustab, et ta ei moodusta alalisi ja ajutisi komisjone, vaid moodustab ainult kohustusliku revisjonikomisjoni, siis on kõikidel volikogu liikmetel õigus sellesse kuuluda. Sel juhul on ka arvestatud erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus ning puudub vajadus komisjoni liikmete määramisel võtta arvesse erakondade ja valimisliitude eelnevalt esitatud ettepanekuid.

Kõikide omavalitsusüksuste volikogud on moodustanud lisaks revisjonikomisjonile teisi komisjone, mis on olnud volikogu töö korraldamiseks vajalik. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande § 156 kommentaar 1.4. selgitab: „Vähemusel peab olema võimalus volikogu töös võrdõiguslikel alustel osaleda ja demokraatlike menetluste teel ning raames tehtavaid otsustusi mõjutada oma seisukohtadest lähtuvalt. Seda eesmärki teenivad eriti volikogu liikme õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni, algatada volikogu õigusakti vastuvõtmine, esitada arupärimisi, esineda sõnavõttude ja ettepanekutega jne. Osalt võib tegu olla ka volikogu liikmete kollegiaalsete õigustega: õigus moodustada fraktsioon; fraktsiooni poolt volikogu õigusakti algatamise õigus; fraktsioonide proportsionaalne esindatus volikogu komisjonides; vähemalt neljandiku volikogu liikmete õigus nõuda volikogu kokkukutsumist nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks (vt RKPJKo 16.04.2004, 3-4-1-12-04, p 21; 02.07.2004, 3-4-1-16-04, p 14; RKPJKm 21.12.2009, 3-4-1-32-09, p 10) või algatada umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, vallavanemale või linnapeale, mõnele valitsuse liikmele või volikogu komisjoni esimehele. Osaliselt reguleerib eelloetletud õigusi KOKS, valdavalt tuleb need aga reguleerida KOVü põhimääruses, arvestades kehtiva seadusandliku regulatsiooni ja demokraatia põhimõtetega.“

Kuna komisjonide moodustamine on vabatahtlik, võiks aga komisjonide moodustamise asemel korraldada volikogu tööd ka selliselt, et igal volikogu liikmel on kindel vastutusala (analoogiliselt tööjaotus valitsuse liikmete vahel⁵) või ta on raportöör⁶, mille eest saab tasu. Sealjuures on oluline järgida põhiseaduse §is 156 sätestatut. KOV põhimäärus saab üksnes täpsustada sisemise korralduse reegleid volinike mandaadi teostamise õigust silmas pidades. Nt kui KOV on näinud ette, et moodustatakse lisaks revisjonikomisjonile ka muud komisjonid või jagatakse vastutus volikogu liikmete vahel muudel alustel, siis tuleb kõikidel volikogu liikmetel

⁴ Komisjonide esimehed ja aseesimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Teised komisjoni liikmed kinnitab volikogu komisjoni esimehe esildusel, arvestades liikmete määramisel erakondade ja valimisliitude eelnevalt esitatud ettepanekuid.

⁵ KOKS § 49 lg 4¹: Valitsuse liikmed koordineerivad vallavanema või linnapea üleantud volituse piires valla- või linnavalitsuse tegevusvaldkondi, korraldavad struktuuriüksuste valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning täidavad muid vallavanema või linnapea antud ülesandeid.

⁶ Volikogu liige, kes vastutab mingi küsimuse käsitlemise ning taustauuringute tegemise eest, on eelnõu kaasettekandja volikogu istungil.

võrdselt (sh ka ka nn opositsioonil) võimaldada osaleda komisjoni või muude juhtimisstruktuuride töös. Komisjonide moodustamise regulatsioon on KOKSis liiga detailne. Lähtudes eesmärgist anda siseküsimustes KOVidele rohkem iseotsustusõigust, peab see olema omavalitsusüksuste endi reguleerida. Kui otsustatakse komisjon moodustada, siis ei pea komisjonile ilmtingimata valima aseesimeest, esimees võib määrata kellegi ennast asendama või lepitakse kokku muu esimehe asendamise kord.

Mitme omavalitsusüksuse põhimääruses on sätestatud peale komisjonide teiste juhtimisstruktuuride (fraktsioon, eestseisus) moodustamine ning nende pädevus. Seega on volikogud juba ise asunud oma sisemisi juhtimisstruktuure kujundama kohandades need kohalikele vajadustele vastavaks.

Omavalitsusüksuste põhimäärustes on sätestatud volikogu komisjonide moodustamise peatükis, et komisjon on volikogu tööorgan ning viidatud, et komisjoni tegevusvaldkond, ajutise komisjoni korral ka tegutsemise tähtaeg, ülesanded ja komisjoni liikmete arv määratakse komisjoni moodustamise otsuses. Põhimäärustes saaksid omavalitsusüksused juhtimisstruktuuride sätetes ka edaspidi sellist sõnastust kasutada.

Komisjonide õigustest ja kohustustest on asjakohane rääkida juhul, kui täiendavalt revisjonikomisjonile teised komisjonid üldse moodustatakse. Volikogu komisjoni õigused ja kohustused ei ole täna seaduses reguleeritud ja seda käsitletakse põhimäärustes pigem volikogu komisjonide töökorra osana, mitte niivõrd õiguste ja kohustustena.

Tartu linna põhimääruse näitel moodustab põhimääruse mahust olulise osa linnavolikogu organite, st komisjonide, fraktsioonide, eestseisuse kirjeldus (sh moodustamise reeglid nt fraktsiooni puhul) ning volikogu istungi ettevalmistamise (sh eelnõude menetlemine komisjonides) ja läbiviimise regulatsioon. Nimetatu on oluline enesekorralduse ja sisepädevuse seisukohast, kuid kaaluda tuleks, millised töökorra põhimõtted on omavalitsusüksuse tuumikküsimused, ja millised protseduuride kirjeldused, mis ei pea sisalduma põhimääruses. Protseduuride kirjeldamiseks sobiv õigusakt võiks olla volikogu otsusega kinnitav tööjuhend. 21 omavalitsusüksust (sh Järva vald) on volikogu töökorra kehtestanud eraldi määrusega lähtudes KOKS § 44 lg 1⁷, selle muutmine ei nõua koosseisu häälteenamust ning seetõttu saab kiiremini viia sisse vajalikud töökorralduslikud muudatused.

Ettepanekud:

- Reguleerida seaduse tasandil ja sätestada KOKSis kohustuslikuna vaid revisjonikomisjoni moodustamine⁸.
- Reguleerida seaduse tasandil volikogu liikme passiivse valimisõiguse põhimõtet arvestavad selged ja üldised alused (nt volinike mandaadi algus ja lõpp, volituste peatumine ja lõppemine).
- KOKS § 47 sõnastada: „Volikogu määrab kindlaks ja moodustab oma sisemised juhtimisstruktuurid, tagades kõigile volikogu liikmetele võrdse võimaluse oma vaba mandaadi

⁷ KOKS § 44 lg 1 teine lause: Volikogu töökorra kehtestab volikogu.

⁸ Ka Soome Kuntalaki §is 30 on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksuses peab lisaks volikogule olema omavalitsusüksuse valitsus ning revisjonikomisjon. Samuti oli 1. mail 1937 kehtima hakanud vallaseaduses ja 1. mail 1938 jõustunud linnaseaduses kohustusliku komisjonina nõutav vaid revisjonikomisjon.

realiseerimiseks. Juhtimisstruktuurid ja nende korraldus sätestatakse omavalitsusüksuse põhimääruses.“ Seaduse seletuskirjas tuleks selgitada, et volikogu otsustada on tuumikküsimusena oma juhtimisstruktuurid (volikogu aseesimees või aseesimehed, komisjonid, fraktsioonid, eestseisus jms) ning nende moodustamise põhimõtted, pädevus, tegutsemise alused jms.

- KOKS § 48 lg 4 asendada tekst „valla või linna põhimääruses“ tekstiga volikogu kehtestatud korras omavalitsusüksuse õigusaktides“. See annab volikogule õiguse otsustada, millise õigusaktiga ta revisjonikomisjoni töökorra kehtestab või kinnitab.

- Volikogu juhtimisstruktuuride tööga seonduvate (nn volikogu töökord) küsimuste osas esitame alternatiivettepanekud:

Volikogu töö korralduses tuleks eristada erineva kaalukusega otsustused (tuumikküsimused ja protseduurid) ning sätestada need erinevates õigusaktides:

(i) põhimääruses reguleerida tuumikküsimusena sisekorralduse nõuded küsimustes, mis puudutavad volinike võrdset kohtlemist ja volikogu liikme passiivse valimisõiguse osana volikogu liikme mandaadi teostamist;

(ii) põhimääruses sätestada kokkulepped istungi ettevalmistamise ja läbiviimise kohta, nt õigusakti eelnõu koostamine (koostajate ringi kindlaksmääramine, kaasamine); eelnõude menetlemine; istungi päevakorra ettevalmistamine; istungi toimumine (kas iga kuu või üle kuu või vastavalt vajadusele; toimumise koht ja viis – füüsiline kohalolek, elektrooniline, segavariant vms); kokkukutsumine, läbiviimine (sh eriarvamuse esitamine, istungi salvestamine jms); arupärimine; omavalitsusüksuse oluliste (kohaliku elu) küsimuste väljaselgitamise ja menetlemise põhimõtted (sh rahvaküsitlus, rahvaalgatus, elanike küsitlus ja küsitluse viisid/kanalid; jms);

(iii) volikogu otsusega (üldkorraldusena⁹) kinnitada eraldi tööjuhise, kus kirjeldatakse: volikogu juhtimisstruktuuride (nt komisjon, eestseisus, fraktsioon, raportöör vms) töö korraldus; koostatavad dokumendid (protokoll, raport, ettekanne, arvamus vms), vajadusel põhimääruses sätestatud täpsustavad töökorralduslikud küsimused ja eelnõule esitatavad nõuded.

(iv) Alternatiiv on volikogu töökord kehtestada volikogu õigusaktiga, jätta KOKS § 44 lg 1 muutmata.

3.1.3. KOKS § 8 lg 1 p 2.

Põhimääruses sätestatakse valitsuse moodustamise kord.

Omavalitsusüksuste põhimäärustes on valitsuse moodustamise korda reguleeritud erinevalt. On lakoonilist sõnastust (nt Tartu linna põhimääruses on linnavalitsuse moodustamise paragrahvis vaid kolm lõiget), kuid valdavalt on valitsuse moodustamine kirjeldatud pikalt ja põhjalikult. Neis põhimäärustes esineb palju KOKSi sätete (§ 4, § 22, § 28, § 29 § 48², § 49, § 50 ja § 52) ümberkirjutusi, kombineeritakse seaduse teksti oma sõnadega, kasutatakse ka seaduse tekstist erinevat lauseehitust (st oma sõnadega püütakse anda edasi seaduse mõte).

Alljärgnevalt mõned näited valitsuse moodustamise korra sõnastustest, mis sisalduvad erinevate omavalitsuste põhimäärustes

1. Vallavalitsuse mõiste:

⁹ HMS § 51 lg 2: Üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele.

1.1. Valitsus on täitevorgan, mille moodustab vallavanem ja mille liikmed kinnitab ametisse volikogu.

2. Valitsuse moodustamine:

2.1. Vallavalitsuse moodustamiseks kinnitab volikogu vallavanema ettepanekul vallavalitsuse liikmete arvu ja struktuuri.

2.2. Vallavalitsuse moodustab volikogu.

2.3. Vallavanem saab valituks osutumise päevast volituse moodustada vallavalitsus.

3. Valitsuse koosseis:

3.1. Vallavalitsuse koosseisu kuuluvad vallavanem ja vallavalitsuse liikmed.

3.2. Linnavalitsusse kuuluvad linnapea, abilinnapea (abilinnapead) ja linnavalitsuse liikmed.

3.3. Vallavalitsuse koosseisu kuuluvad vallavalitsuse liikmetena vallavanem, abivallavanem(ad) ning vallavalitsuses teenistuses olevad ametnikud, kes on vallavalitsuse liikmetena palgalisena ametisse nimetatud vastavalt vallavolikogu poolt kinnitatud vallavalitsuse liikmete arvule.

3.4. Palgaline linnavalitsuse liige nimetatakse aselinnapea ametikohale.

4. Valitsuse struktuur:

4.1. Valitsuse struktuuri kuuluvad vallavanem, abivallavanem ja valitsuse liikmed.

4.2. Vallavalitsuse struktuuri ja koosseisu kinnitab vallavanema ettepanekul volikogu.

5. Valitsuse liikmete arv:

5.1. Valitsuse liikmete arvu kinnitab vallavanema ettepanekul volikogu.

5.2. Valitsus ei või olla väiksem kui kolmeliikmeline.

6. Tähtajad valitsuse liikmete kinnitamiseks esitamiseks:

6.1. Pärast vallavalitsuse arvulise koosseisu ja struktuuri kinnitamist esitab vallavanem hiljemalt kahe nädala jooksul volikogule eelnõu vallavalitsuse liikmete kinnitamiseks ja palgaliste vallavalitsuse liikmete ametisse nimetamiseks.

6.2. Pärast valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamist volikogu poolt esitab linnapea hiljemalt ühe kuu jooksul volikogule kinnitamiseks valitsuse liikmete kandidaadid või ametisse nimetamiseks palgaliste valitsuse liikmete kandidaadid.

6.3. Vallavanemal on ametisse valimisest kahe kuu jooksul kohustus moodustada vallavalitsus ning esitada vallavalitsuse koosseis kinnitamiseks volikogule.

6.4. Vallavanemal on kohustus esitada vallavalitsuse isikuline koosseis volikogule ametisse kinnitamiseks hiljemalt kaks nädalat enne nelja kuu möödumist uue volikogu koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast või eelmise vallavanema vabastamisest.

6.5. Vallavanemal on ametisse valimisest eeldatavalt kahe kuu jooksul, kuid mitte hiljem kui nelja kuu jooksul uue koosseisu esimesest istungist arvates või eelmise vallavanema ametist vabastamisest arvates kohustus moodustada vallavalitsus ning esitada vallavalitsuse koosseis kinnitamiseks vallavolikogule. Kui vallavolikogu ei ole nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokku tulemise päevast arvates või eelmise vallavanema ametist vabastamisest arvates kinnitanud vallavalitsuse koosseisu, loetakse vallavolikogu liikmete volitused kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega sätestatud alustel ennetähtaegselt lõppenuks.

7. Valitsuse liikmete kinnitamise eelnõu arutelu ja küsimuste arv

7.1. Eelnõu arutamine algab linnapea ettekandega. Esitatud linnavalitsuse liikmete kandidaadid võivad esineda igaüks kuni 10 minutise ettekandega. Iga ettekande järel võib volikogu liige esitada ettekandjale kuni kaks suulist küsimust.

7.2. Eelnõu arutamine algab vallavanema kuni 10-minutise ettekandega. Esitatud vallavalitsuse liikmete kandidaadid võivad esineda kuni 3-minutise ettekandega. Iga ettekande järel võib volikogu liige esitada ettekandjale ühe küsimuse.

8. Valitsuse liikmele esitatavad nõuded

8.1. Vallavalitsuse liikmeks kinnitamise kohta annab isik kirjaliku nõusoleku koos kinnitusega seaduse nõuetele vastavuse kohta.

8.2. Vallavalitsuse liikmeks võib vallavolikogu kinnitada isiku, kes vastab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 48² lõikes 1 sätestatud nõuetele ning kellel ei ole karistatust tahtlikult toimepandud kuriteo eest.

9. Valitsuse liikmete kinnitamise protseduur

9.1. Kui volikogu ei otsusta teisiti, tutvustab kandidaatide nimekirjas olev isik ennast enne hääletamist, volikogu liikmel on õigus esitada igale kandidaadile üks küsimus.

9.2. Vallavalitsuse koosseisu või üksiku vallavalitsuse liikme ametisse kinnitamine toimub avalikul hääletamisel poolthäälte enamusega.

9.3. Linnavalitsuse liikmete kinnitamine ja ametisse nimetamine toimub nimekirja alusel volikogu poolthäälte enamusega.

9.4. Volikogu otsustab valitsuse liikmete ametisse nimetamise poolthäälteenamusega vallavanema esitatud valitsuse liikmete kandidaatide nimekirja alusel lahtisel hääletamisel. Kui vallavanema esitatud valitsuse liikmete isikuline koosseis ei saa volikogu poolthäälte enamust, peab vallavanem hiljemalt ühe kuu jooksul esitama volikogule kinnitamiseks uue valitsuse liikmete koosseisu.

10. Valitsuse liikmete volituste aeg

10.1. Vallavalitsuse liikmed kinnitab ja nimetab ametisse vallavolikogu vallavanema volituste ajaks.

10.2. Linnavalitsuse liikmed kinnitab ametisse ja palgalised linnavalitsuse liikmed nimetab ametisse volikogu linnapea esildisel, linnapea volituste ajaks.

10.3. Vallavalitsus saab õigusaktidega ettenähtud volitused vallavalitsuse täies koosseisus ametisse kinnitamisest (otsuse vastuvõtmisest).

10.4. Valitsus saab oma volitused valitsuse ametisse kinnitamise päeval. Kui vallavanem esitab vähem valitsuse liikmete kandidaate, kui on volikogu otsusega kinnitatud valitsuse liikmete arv, saab valitsus oma volitused, kui lisaks vallavanemale on kinnitatud vähemalt pool valitsuse koosseisust.

10.5. Vallavalitsuse liige vabastatakse vallavalitsuse liikme kohustustest enne volituste tähtaja lõppu, kinnitatakse ametisse uus vallavalitsuse liige vallavanema esildise alusel käesolevas paragrahvis sätestatud korras.

10.6. Valitsuse liikme ametist vabastamise kinnitab vallavanema ettepanekul volikogu oma otsusega.

10.7. Valitsuse liikme ametist vabastamise kinnitab volikogu vallavanema ettepanekul. Volikogu kinnitab vallavanema ettepanekul ametisse uue valitsuse liikme. Valitsuse liikmete arv ei tohi kukkuda alla tema toimimiseks vajaliku piiri, et ta ei muutuks tegutsemisvõimetuks.

10.8. Linnavalitsuse liikme ametist vabastamise kinnitab volikogu linnapea ettepanekul avalikul hääletamisel poolthäälte enamusega.

10.9. Vallavanemal on kohustus ühe kuu jooksul esitada volikogule valitsuse koosseisus olevale vabale valitsuse liikme ametikohale kinnitamiseks uus isik.

10.10. Vallavalitsuse volitused kestavad uue vallavalitsuse koosseisu kinnitamiseni. Lisaks kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega sätestatule loetakse vallavalitsus tagasi astunuks, kui vallavanem ametist vabaneb. Pärast igakordset vallavanema valimist tuleb uuesti kinnitada ka vallavalitsuse koosseis.

11. Valitsuse palgalise liikme puhkus ja teenistuselähetusse saatmine

Vallavalitsuse palgalise liikme puhkust ja teenistuselähetusse saatmist reguleerib kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ning talle kohaldatakse vallavanema puhkuse ja teenistuselähetusse saatmise kohta sätestatud.

12. Muu

12.1. Vallavalitsuse juht on vallavanem, kes esindab valitsust.

12.2. Valitsuse liikmeks kinnitatud volikogu liikme volitused peatuvad tema valitsuse liikmeks oleku ajaks.

12.3. Valitsus esitab volikogu uue koosseisu esimesel istungil lahkumispalve.

12.4. Vallavolikogu poolt ametniku kinnitamisel vallavalitsuse liikmeks või vabastamisel vallavalitsuse liikme kohustustest jätkab ta oma teenistust.

12.5. Vallavalitsuse sisemise tööjaotuse, vastutusvaldkonnad ja vallavalitsuse liikmete õiguste, kohustuste ja vastutuse täpsema korra määrab vallavanem oma käskkirjaga.

Esitatud näidetest selgub, et põhimääruse valitsuse moodustamise osa on kogum erinevaid KOKSi sätteid, mida on kohati täpsustatud (nt valitsus ei või olla väiksem kui kolmeliikmeline; valitsus saab volitused vallavalitsuse täies koosseisus ametisse kinnitamisest/saab volitused, kui lisaks vallavanemale on kinnitatud vähemalt pool koosseisust), ning isikuvalimise jm protseduure.

Mitmete põhimääruste sõnastused kattuvad, mis näitab, et põhimääruste koostajatel on olnud raskusi ise üksikasjalikuma korra välja töötamisel ja seetõttu on üle võetud teiste omavalitsusüksuste põhimääruste sätteid. KOKSiga on antud kohustus omavalitsusüksuse põhimääruses sätestada valitsuse moodustamise üksikasjalik kord, kuid sisuliselt ei suurenda see KOVi otsustuspädevust, kuna valitsuse koosseis¹⁰, nõuded valitsuse liikmetele¹¹ ja valitsuse liikmete kinnitamise hiliseim tähtaeg¹² on seaduse tasandil sätestatud.

Praktikas on probleeme tekitanud täpsete tähtaegade, mil vallavanem peab esitama ettepaneku valitsuse liikmete isikulise koosseisu kohta, kehtestamine. Nt Järva valla põhimääruses on nõue, et vallavanemal on kohustus ühe kuu jooksul esitada volikogule valitsuse koosseisus olevale vabale valitsuse liikme kohale kinnitamiseks uus isik. Abivallavanem-palgaline valitsusliige astus oma kohalt tagasi, läbirääkimised uue valitsuse liikme leidmiseks

¹⁰ KOKS § 49 lg 4: Valitsuse koosseisu kuuluvad vallavanem või linnapea, valitsuse liikmed.

¹¹ KOKS § 48². Vallavanemale, linnapeale ja valitsuse liikmele esitatavad nõuded.

¹² KOKS § 52 lg 1 p 2: Volikogu on tegutsemisvõimetu, kui ta pole nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid.

(koalitsioonikokkuleppe kohaselt pidi kandidaadi esitama erakond) võtsid aega. Selleks, et põhimääruses sätestatud kohustust täita, esitas vallavanem nõutud tähtajal eelnõu valitsuse struktuuri muutmiseks (kahe abivallavanema asemel üks abivallavanem, liikmete arvu ei vähendatud) ning esitas valitsuse liikmeks isiku, kes asendati kahe kuu pärast erakonna esitatud abivallavanemaga, mis tõi taas kaasa struktuuri muutmise. Kuna nõue vallavanemale oli kehtestatud valla põhimäärusega, mille muutmine toimub volikogu otsustuse kohaselt kahel lugemisel, siis ei olnud võimalik seda nõuet ka muuta ning vallavanem pidigi tegema eelpool kirjeldatud toimingud. Sellest tulenevalt ei ole mõistlik ega ka otstarbekas ning tuleks vältida omavalitsusüksuse põhimääruses sätestada tähtaegasid ja täpseid regulatsioone, mille täitmine võib osutuda keeruliseks või mõnikord ka võimatuks.

Kui mõni omavalitsusüksus siiski soovib koostada juhust selle kohta, kuidas toimub eelnõu arutamine, mitu küsimust võib ettekandjale esitada või millise kirjaliku kinnituse peab valitsuse liige andma jne, siis on see pigem volikogu tööjuhendi küsimus, mitte omavalitsusüksuse tuumikküsimus, mis otsustatakse koosseisu poolthälteenamusega. Volikogu tööjuhendi muutmine on ka kiirem ja ei nõua sellist isikute kaasamist, mis valla põhimääruse muutmine. Raskusi on olnud ka struktuuri ja koosseisu eristamisel, sõnastused kattuvad. Nt Vabariigi Valitsuse seaduses ei ole sätestatud valitsuse struktuuri, on nimetatud vaid valitsuse liikmed, st koosseis, struktuur on ministeeriumil. Arusaamatu on, miks peaks 3 või 5 isiku jagamine struktuuri olema üldse vajalik. Seega on meie hinnangul struktuuri kinnitamise otsus mittevajalik ning see nõue tuleks KOKSist eemaldada.

Ettepanekud:

- Reguleerida seaduse tasandil ning sätestada piisavalt lakoonilised ja ühesugused valitsuse moodustamise nõuded ja valitsuse liikmete minimaalne arv 3 KOKSis.
- Jätta KOKSist välja nõue kehtestada valitsuse moodustamise üksikasjalik kord põhimääruses.
- Jätta KOKSist välja valitsuse struktuuri kinnitamise nõue.

3.1.4. KOKS § 8 lg 1 p 2.

Põhimääruses sätestatakse vallavanema või linnapea valimise kord.

Omavalitsusüksuste põhimäärustes on vallavanema või linnapea valimise korda reguleeritud järgmiselt:

- 1) ei ole sätestatud eraldi korda vallavanema või linnapea valimiseks;
- 2) on eraldi peatükk isikuvalimiste kohta;
- 3) on osundatud, et vallavanema või linnapea valimisel rakendatakse volikogu esimehe valimise korda;
- 4) on eraldi kord vallavanema või linnapea valimiseks.

Neis põhimäärustes, kus on kas isikuvalimise või vallavanema/linnapea valimise kord täpselt sätestatud, on taasesitatud KOKSi paragrahvide 45, 48² ja 52 sätteid, millele lisaks on sätestatud:

- 1) avaliku konkursi korraldamise võimalus;
- 2) tähtaeg – ühe kuu jooksul volikogu uue koosseisu esimese istungi päevast arvates;
- 3) volikogu liikmel on valimistel üks hääl;
- 4) kandidaadi ülesseadmise viis (kirjalik, suuline), kes võib kandidaadi üles seada (volikogu liige, fraktsioon, volikogu);

- 5) kandidaadi nõusoleku andmine (suuline, mäрге tehakse protokoll), enesetaandamise võimalikkus ja aeg (kuni nimekirja sulgemiseni);
- 6) valimis- ja hääletamisprotseduurid (kandidaatide nummerdamine; nimekirja sulgemine; kandidaatide tutvustamine; volikogu liikme õigus esitada üks/kolm küsimust; hääletussedelite ettevalmistamine, jagamine, märgistamine, rikutud sedeli asendamine, hääletuskabiini olemasolu; valimistulemuste kindlakstegemine; vajadusel kordushääletamise läbiviimine; hääletustulemuste teatavaks tegemine; protesti esitamise võimalus hääletamise korraldamise ja hääletustulemuste kindlakstegemise kohta; valimistulemuse vormistamine – otsuse koostamine).

Vallavanema või linnapea valimise kord sarnaneb valitsuse moodustamise korrale, st põhimääruses on sätestatud protseduurireeglid, mis ei ole omavalitsusüksuse tuumikküsimused ning ei vaja seega otsuse vastuvõtmiseks koosseisu poolthääle enamust. KOKS ei keela täna valida vallavanemat või linnapead avaliku konkursi korras, see ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Küsitav on seega vajadus sätestada põhimääruse tasandil võimalus korraldada konkurss.

Ettepanekud:

- Reguleerida seaduse tasandil ja sätestada kõik isikuvalimistega seonduv KOKSis.
- Jätta KOKSist välja nõue kehtestada põhimääruses vallavanema või linnapea valimise kord.

3.1.5. KOKS § 8 lg 1 p 2.

Põhimääruses sätestatakse valitsuse pädevus.

Omavalitsusüksuste põhimäärustes on valitsuse pädevuse osas tehtud viide kas KOKSile või on jäetud valitsuse pädevus üldse sätestamata. Oleme seisukohal, et valitsuse pädevuse loetelu ei ole põhimääruses võimalik esitada ning sätestada selle asemel midagi üldist, on ainult segadust külvav. Õigusnorme, mis viitavad muudele seadustele või õigusaktidele, tuleb vältida. Samuti tuleb vältida muude õigusaktide põhimäärusesse ümberkirjutamist ning sellega pikki loetelusid valdkondlikke ülesandeid sisaldavate sätete tekitamist, kuna selliste sätete ajakohasena hoidmine ei ole kellelegi jõukohane.

Ettepanek:

- Reguleerida seaduse tasandil ja sätestada valitsuse tuumikpädevus KOKSis (st peamised KOV aluskorraldust puudutavad pädevused, mis ei sisalda valitsuse pädevusi valdkondlike KOV ülesannete lahendamisel), jätta KOKSist välja nõue kehtestada see omavalitsusüksuse põhimääruses.

3.1.6. KOKS § 8 lg 1 p 3.

Põhimääruses sätestatakse valla või linna sümbolid ja nende kasutamise kord.

Kehtiva seaduse kohaselt peab põhimäärus reguleerima valla või linna sümbolid ja nende kasutamise korra. KOKS § 14 lg 1 sätestab, et omavalitsusüksusel võib olla oma lipp, vapp, aumärgid, ametirahad, aunimetused ja muu sümboolika.

Sümbolite reguleerimine võib küll olla vajalik, seda mitte niivõrd juriidilisest vaatenurgast, kui võrd standardi või vormi fikseerimiseks, kuid selleks ei pea olema volitusnormi ning regulatsioon ei pea kindlasti olema põhimääruse tasandil. Mõni sümbol võib olla registreeritud hoopis kaubamärgina või muul moel, seaduse tasandil ettekirjutus on liigne, kui ei soovita kindlat seadusest lähtuvat õiguskaitset.

Lipp ja vapp on omavalitsusüksuse sümbolid, mis iseloomustavad ja eristavad üht omavalitsusüksust teisest. Vapi ja lipu valik on kahtlemata küsimus, kus tuleks saavutada volikogu liikmete üksmeel.

Vapi kasutamist on reguleeritud KOKS § 14 lg 4, mis sätestab, et omavalitsusüksuse vappi võib kasutada kohaliku omavalitsusüksuse organite ja asutuste plankidel ja pitsritel ning muudes kohtades vastavalt valla või linna sümbolite kasutamise korrale. Lipu kasutamise kohta KOKS reegleid ei sea.

Käesolevas hinnangus on küsimuse all, kas sümbolite kasutamise kord on KOVi tuumikküsimus, mis nõuab kindlasti koosseisu häälteenamust? Uurisime, kuidas on reguleeritud KOVide põhimäärustes vapi ja lipu kasutamise kord, ning selgus, et see on omavalitsusüksustel üsna sarnane.

Vapi kujutist lubatakse kasutada täiendavalt KOKS § 14 lg 4 sätestatule KOVi asutuste veebilehtedel, KOVi halduspiire tähistavatel siltidel, tunnustusavaldustel, meenetel, kutsetel, kaartidel jm trükistel ning mujal vallavanema/linnapea või vallasekretäri või muu ametniku loa alusel.

Lipu heiskamise ja kasutamise koht on alaliselt ametiasutuse hoonetel või lipumastis, hallatavate asutuste hoonetel, KOVile kuuluvatel hoonetel, avalikel üritustel, laulipuna ja mujal kas vallavanema/linnapea loa alusel või on mujal kasutamine jäetud täpsustamata. Reguleeritud on ka lipu heiskamine koos teiste lippudega, mis on aga ümberkirjutus Eesti lipu seaduses sätestatud.

Vapi ja lipu kujutise kasutamise üle otsustamise andmine vallavanemale/linnapeale, vallasekretärile või muule ametnikule näitab selgelt, et volikogu ei pea seda omavalitsusüksuse tuumikküsimuseks, mida peaks koosseisu häälteenamusega igakordselt otsustama, ja annab otsustamisõiguse edasi. Vapi ja lipu kasutamise üle otsustamine ja selleks loa andmine ongi korralduslikku laadi tegevus. Näiteks on Soome Kuntalaki §is 5 sätestatud, et vapi kasutamise üle teostab järelevalvet omavalitsusüksuse valitsus või kohaliku omavalitsuse põhimääruses sätestatud omavalitsusüksuse muu ametiasutus.

Aumärgid, ametirahad ja aunimetused jms on sätestatud põhimäärustes järgmiselt:

- põhimääruses on toodud aumärgid, ametirahad, aunimetused jm tunnustusavaldused;
- põhimääruses on sätestatud ametikett ja selle kandmine, muud tunnustusavaldused, nende andmise tingimused ja kord on sätestatud eraldi volikogu määrusega, põhimääruses on sellekohane säte;
- põhimääruses on sätestatud, et kõik tunnustusavaldused ning nende andmise tingimused ja korra sätestab volikogu eraldi määrusega.

Omavalitsusüksuse korporatiivse identiteedi kujundamise kohta on leitav eraldi paragrahv 6 KOVi põhimääruses (sealjuures kattub tekst sõna-sõnalt), see on sätestatud järgmiselt:

(1) Valla korporatiivne identiteet on kogum visuaalseid ja sõnalisi vahendeid, mis aitavad identifitseerida valda kui ühtset organisatsiooni koos selle ametiasutuste, ametiasutuste hallatavate asutuste ja juriidiliste isikutega, mille üle on vallal valitsev mõju.

(2) Valla korporatiivse identiteedi kujundab vallavalitsus, kasutades selleks valla sümboleid ja muid visuaalseid ja sõnalisi vahendeid ja lahendusi.

(3) Korporatiivse identiteedi kujundamisel on vallavalitsusel õigus kehtestada selleks vajalikke reeglistikke ja juhendeid, mis on kohustuslikud täitmiseks kõigile valla asutustele.

Logo sümbolina on sätestatud 33 KOVi põhimääruses, neist on antud logo kasutamise täpsema korra kehtestamine valla- või linnavalitsuse pädevusse 21-l korral, mis näitab, et volikogu ei ole pidanud selle sümboli kasutamise korra kehtestamist omavalitsusüksuse tuumikküsimuseks ning seetõttu on andnud pädevuse edasi. Tunnuslause on Riigi Teataja andmetel sätestatud 27 KOVi põhimääruses.

Ettepanek:

- Jätta KOKSist välja nõue, et valla sümboleite kasutamise kord peab olema sätestatud põhimääruses ja võimaldada sümboleite kasutamist reguleerida vastavalt omavalitsuse soovile.

3.1.7. KOKS § 8 lg 1 p 4.

Põhimääruses sätestatakse valla või linna ametiasutuste ja ühisametite või -asutuste moodustamise kord.

Kehtiva seaduse kohaselt peab põhimäärus reguleerima valla või linna ametiasutuste ja ühisametite või -asutuste moodustamise korra. Enamuse omavalitsuste puhul on ainsaks ametiasutuseks linna- või vallavalitsus.

Põhimäärustes on ametiasutuse moodustamise korra kirjeldamisel kombineeritud sätteid avaliku teenistuse seadusest (ATS)¹³ ja KOKSist. Mitmed omavalitsusüksused ongi piirdunudki vaid seadustes sätestatuga (üks säte ATSist, kaks KOKSist), kuid esineb ka oma sõnastust ja kokkuleppeid. Enamasti on oluliseks peetud sätestada, et ametiasutust juhib linnapea/vallavanem, mis on tingitud uue ATSi jõustumisest 2013. aastal. Näiteks Keila linna põhimääruses on sätestatud ka, et linnapea ja abilinnapeade ametikohal on nõutav kõrgharidus, linnasekretäri ametikohal juriidiline kõrgharidus. Tartu linna näitel on ametiasutused põhimääruses lihtsalt ära nimetatud koos väga üldise pädevuse selgitusega. Järva valla näitel on sätestatud, et ametiasutus teenindab asjaajamise korraldamisel ka volikogu. Omavalitsuste puhul, kus on palju ametiasutusi, nagu näiteks Tallinnas, ei anna ametiasutuste moodustamise regulatsioon põhimääruse tasemel organisatsioonist mingit ülevaadet, seega ei ole regulatsioonil põhimääruses omavalitsuse ülesehituses arusaamise mõttes väärtust. Sätestada põhimääruses midagi selle moodustamise korra kohta on arusaamatu.

Teise omavalitsusega ühisameti või –asutuse moodustamise tegeliku asutamise juhud on meile teadmata. Kui isegi teoorias püüda vajalikku regulatsiooni ette kujutada, siis ilmselt on iga teekond tulemuseni niivõrd eripalgeline, et üldkehtivaks regulatsiooniks selle kirjutamine

¹³ ATS § 6 lg 1: Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.

päädiks minimaalse seaduse ülekordamisega, kes peab tegema vastavad otsused. Täpsema regulatsiooni ettekujutamine ilma praktilise vajaduseta ei ole mõeldav. Kuivõrd KOKS § 8s on nõue, et põhimääruses peab ühisametite või -asutuste moodustamise kord olema sätestatud, on seadust täpselt täita püüdnud omavalitsusüksused oma põhimäärustes vaid taasesitanud KOKSi vastavad sätted.

Ettepanekud:

- Sätestada seaduse tasandil ametiasutuse ning ühisameti või -asutuse moodustamise vajalik regulatsioon ühesugusena kõikidele KOVidele või alternatiivina täiendada KOKS § 62¹ lõiget 1 lausega: täpsema ühisametite või -asutuste moodustamise korra võib kehtestada volikogu.
- Jätta KOKSist välja § 8 lg 1 p 4 nõue, et valla või linna ametiasutuste ja ühisametite või -asutuste moodustamise kord sätestatakse omavalitsusüksuse põhimääruses.

3.1.8. KOKS § 8 lg 1 p 5.

Põhimääruses sätestatakse valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted.

Kehtiva seaduse kohaselt peab põhimäärus reguleerima valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldiseid põhimõtteid. Üldised põhimõtted on midagi sellist, mis on universaalsed ning meie arusaamist mööda on need ühesugused kõigi omavalitsuste jaoks. Kõigi nimetatud dokumentide kohta on seadustes (KOKS, KOFS) terve rida sätteid, nimetatud dokumentide olemusest ja seaduse sätetest tuletatud üldiste põhimõtete fikseerimine põhimääruses ei lisa neile dokumentidele väärtust. Seadusandja peab selgelt sätestama ootused dokumentidele, kui need väärivad seaduse tasandil nimetamist, ning kui ootuseid on vaja sõnastada põhimõttena, siis ka põhimõtted. Üldised põhimõtted ei ole sisemised protseduurid või dokumentide kooskõlastuse ringid või avalikustamise kohad ja ajad, selliste reeglite kehtestamise õigus peab jääma omavalitsusüksustele.

Tegemist on regulatsiooniga, mis sõltuvalt omavalitsusüksuse suurusest võib olla erineva detailsusega, mille kehtestamiseks ei pea meie hinnangul olema volikogu koosseisu häälteenamust ning seetõttu ei pea olema esitatud põhimääruses.

Riigi Teataja andmetel on arengukava ja eelarvestrateegia koostamise kord kehtestatud määrusega 33-l omavalitsusüksusel, neist 8-l on määruse andjaks valitsus. Eelarve koostamise kord on kehtestatud 22-l omavalitsusüksusel, neist 2-l on määruse andjaks valitsus. Eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord on kehtestatud 45-l omavalitsusüksusel, määruse andjaks on kõikidel volikogu.

Ettepanekud:

- Sätestada seaduse tasandil kõikidele omavalitsusüksustele ühised üldised põhimõtted KOKSis.
- Jätta KOKSist välja § 8 lg 1 p 5 nõue, et põhimääruses sätestatakse valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted.

3.1.9. KOKS § 8 lg 1 p 6.

Põhimääruses sätestatakse valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord.

Kehtiva seaduse kohaselt peab põhimäärus reguleerima valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsema korra.

Riigi Teatajast ei leia ühtegi KOVi määrust, millega oleks kehtestatud omavalitsusüksuse õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord KOKS § 7 lg 4 alusel. Meile teadaolevalt ei ole seda tehtud ka volikogu otsustega.

KOKS sätestab, milline omavalitsusorgan millise akti vastu võtab¹⁴ ning kuidas toimub vastuvõtmiseks hääletamine¹⁵. Omavalitsusüksuste põhimäärustes on valdavalt selles peatükis taasesitatud KOKSi sätted, st on nimetatud organid, nende antavad õigusaktid (määrus, otsus, korraldus), õigusaktide kehtivus (omavalitsusüksuse territooriumil), vormistamine (eesti keeles) ning kohustus, et õigusaktid peavad vastama normitehnika eeskirjale. On sätestatud, et õigusaktid peavad olema normitehniliselt korrektsed või et volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse hea õigusloome ja normitehnika eeskirja ning haldusmenetluse seadusega määruse eelnõule sätestatud nõudeid. Otsesõnu ei ole öeldud, et hea õigusloome ja normitehnika eeskirja rakendatakse valikuliselt ja et nt seletuskirja osas selle sätteid ei kohaldata. Seletuskirja ülesehituse osas on volikogul endal otsustamispädevus, mida volikogud on ka rakendanud. Üldjuhul soovitakse, et seletuskirjas esitataks:

- 1) õigusakti vastuvõtmise vajalikkuse põhjendus;
- 2) ülevaade, milliste õigusaktidega on käesoleval ajal küsimus reguleeritud;
- 3) vajadusel kavandatava sätte sisu ja selle mõju selgituse;
- 4) edasised tegevused, sh milliseid valla õigusakte on vaja tühistada või muuta õigusakti vastuvõtmisel;
- 5) ülevaade kaasnevatest kuludest ja katteallikatest;
- 6) ülevaade, kas eelnõu vajab kooskõlastust mõne huvirühmaga ning milliseid arvamusi esitati kaasamise käigus;
- 7) valitsuse arvamus eelnõu kohta, mida ei ole esitanud vallavanem/linnapea või valitsus, v.a volikogu töökorraldust puudutavad eelnõud.

Omavalitsusüksuste põhimäärustes ja volikogude töökordades on sätestatud ka nõuded eelnõu menetlusele (ühel või mitmel lugemisel). On sätestatud, milliseid määruseid tuleb kindlasti arutada kahel lugemisel, valdavalt on selleks omavalitsusüksuse põhimäärus. Kui varem oli sätestatud, et ka lisaelarve peab kindlasti olema arutusel kahel lugemisel, siis nüüd enam nii kategoorilised ei olda ja teatud tingimustel saab lisaelarve vastu võtta ühel lugemisel. Mõned omavalitsusüksused on ka sätestanud, et volikogu määruse eelnõu arutatakse üldjuhul kahel lugemisel, otsuse eelnõu ühel lugemisel. Järva vallas ei ole nii küll sätestatud, kuid praktikas

¹⁴ KOKS § 7 lg 1 ja lg 2: Volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi. Volikogul on õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid, valitsusel anda korraldusi.

¹⁵ KOKS § 45 lg 1: Volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi otsustatakse hääletamise teel. Muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab.

KOKS § 45 lg 5: Volikogu otsustused tehakse poolthälte enamusega. Käesoleva seaduse § 22 lõike 1 punktides 2, 4, 6–9, 10¹, 14, 15, 18, 24, 25¹ ja 27¹ ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamuse.

on osutunud pärast omavalitsusüksuste ühinemist vajalikuks määruste eelnõude arutamine kahel lugemisel, et saavutada koosmeel vallaelu korraldamisel.

Meie hinnangul ei ole vaja täpsustada, millises ulatuses hea õigusloome ja normitehnika eeskirja KOV õigusaktide suhtes kohaldada saab, piisab KOKS § 7 lg 4 sätestatust. nõudeid

Ka õigusaktide avalikustamise ja jõustumise kohta on põhimäärustes taasesitatud vaid seadustes (KOKS¹⁶, HMS¹⁷, AvTS¹⁸) sätestatu. Kui volikogu töökord on kehtestatud eraldi määrusega, siis on sätestatud õigusakti algatamine, eelnõu koostamine, eelnõule esitatavad nõuded, eelnõu esitamine ja menetlemine, avalikustamine ja jõustumine töökorras. Kui volikogu ja valitsuse töökord sisaldub põhimääruses, on eelnimetatud regulatsioon põhimääruses. Riigi Teataja andmetel on 12 omavalitsusüksuse volikogu kehtestanud valitsuse töökorra, mis sisaldab valitsuse õigusaktide vastuvõtmist, avalikustamist ja jõustumist.

Õigusaktide avalikustamine peab toimuma seaduse kohaselt. Määruste ja nende seletuskirjade avalikustamine toimub Riigi Teataja seaduse kohaselt, muude õigusaktide avalikustamine avaliku teabe seaduse kohaselt, sh väga paljusid õigusakte ei saa andmekaitsealsetel kaalutlustel üldse avalikustada. Jõustumise kohta ei ole samuti täiendavat regulatsiooni vaja, lähtuda tuleb Riigi Teataja seadusest ja haldusmenetluse seadusest. Alati on ka neid õigusakte, mille jõustumise aeg sõltub vajadusest, mida ei saa ette ära reguleerida.

Ettepanekud:

- Jätta KOKSist välja § 8 lg 1 p 6 nõue, et põhimääruses sätestatakse valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord.
- KOKS § 7 lg 4 võiks jääda senisel kujul kehtima.

3.1.10. KOKS § 10 lg 1.

Põhimääruses sätestatakse valla või linna esindamine.

KOKS § 10 lg 1 sätestab, et omavalitsusüksuse esindamine toimub nii seaduse kui ka põhimääruse alusel ja kehtestatud korras. Käesolev säte on eksitav, eriti kui vaadata seda, mis ja kes kajastuvad esindusõiguslike isikutena riigi- ja kohaliku omavalitsuste asutuste riiklikus registris. Volikogu esimees ei ole nimetatud registri mõttes vist ühegi omavalitsuse puhul esindusõiguslik isik, teatud omavalitsuste puhul, kus on mitmed ametiasutused, ei ole ka vallavanem või linnapea esindusõiguslik isik. Veel kummalisem on väita, et volikogu kollegiaalse organina või valitsus kollegiaalse organina on esindaja õiguslikus tähenduses. Valla- ja linnasekretäri esindusõigus on sätestatud KOKS § 55 lg 4 p 6, ta esindab valda või

¹⁶ KOKS § 23 ja § 31 kõik sätted.

¹⁷ HMS § 61 lg 1: Haldusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima 10. päeval pärast avaldamist.

HMS § 93 lg 2: Määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Seaduses ettenähtud juhul jõustub määrus käesolevas lõikes sätestatust varem.

¹⁸ AvTS § 28 lg 1 p 16: Teabevaldaja on kohustatud avalikustama kohaliku omavalitsuse organite määruste eelnõud koos seletuskirjadega enne nende vastuvõtmiseks esitamist.

linna (st avalik-õiguslikku juriidilist isikut, TSÜS § 25 lg 2) kohtus või volitab selleks teisi isikuid.

Praktikas rakendub Tartu linna näitel põhimõte, et linna esindab õiguslikus mõttes eelkõige linnapea ning vastavalt linnapea määratud tööjaotusele võivad esindada linna ka abilinnapead. Oma tegevusvaldkonnas on linnavalitsuse struktuuriüksuste juhid põhimääruse kohaselt oma teenistujatele tööandja õigustes, struktuuriüksuse juhtidele on tööandjaks linnapea. Eelarve kasutamisel abilinnapeadel pädevust ei ole, eelarve täitmise eest vastutab iga struktuuriüksuse juht. Volikogu esimehe esindusõigus lähtub volikogu üldistest pädevustest ning muudes küsimustes on volikogu esimees pigem tseremoniaalses rollis.

Esindusõiguse selge piiritlemine ei ole omavalitsuse põhimääruse tasandil reeglina õnnestunud, kuna üldsõnaline volitus ei anna konkreetseks juhiks piisavat selgust ning üksikasjaliku loetelu loomine ei ole jõukohane, mistõttu kattub tekst sõna-sõnalt mitmetes põhimäärustes. Eriti torkab see silma põhimäärustes, kus esindamist on reguleeritud eraldi peatükis, mis sisaldab neli-viis paragrahvi ja kuhu on püütud kokku kirjutada kõik praktikas ette tulnud esindamise viisid. Mitmed omavalitsusüksused ei ole pidanud aga otstarbekaks erinevate seaduste sätteid kokku kombineerida ning seetõttu on kas põhimääruste esindamise osa väga lakooniline või puudub üldse.

Omavalitsusüksuse esindamist:

- on 26-s põhimääruses reguleeritud lakooniliselt ühes-kahes paragrahvis, kasutades kas KOKS § 10 ja § 13 sõnastust või sätestades vaid välissuhtluses linna/valla esindamise või on nimetatud lühidalt loeteluna ära volikogu, valitsuse, volikogu esimehe ja vallavanema/linnapea esindusülesanded, esindaja avalikel üritustel, hallatava asutuse esindaja, esindamine kohtuasjades ja lepingulistest suhetes;
- on 29-s põhimääruses reguleeritud pikalt ja põhjalikult (eraldi peatükk, mis sisaldab neli-viis paragrahvi): esindamine avalik-õiguslikes suhetes, eraõiguslikes (tsiviil) suhetes, esindamine kohtus (seaduse alusel valla- ja linnasekretär, ilma erivolitusega vallavanem ja volikogu esimees, teised isikud vallasekretäri või vallavanema antud volituse alusel, lepinguline esindaja), esindusfunktsiooni täitmine, nimetatud ka esindamine ametikohtumistel, ametlikel läbirääkimistel ja avalikel üritustel, välissuhete korraldamise alused;
- on 2-s põhimääruses nimetatud volikogu esimehe ja vallavanema pädevuse all, eraldi paragrahv puudub;
- ei ole sätestatud 14-s põhimääruses, need põhimäärused sisaldavad vaid KOKS § 8 lõikes 1 sätestatud;
- reguleerib 5-l omavalitsusüksusel eraldi volikogu määrus;
- on 3-l juhul sätestatud, et selle kohta on eraldi volikogu määrus, mis ei ole Riigi Teatajast leitav, st seda ei ole tegelikult koostatud.

Ettepanekud:

- Jätta KOKSist välja sätted, mille kohaselt peab põhimäärus sisaldama omavalitsusüksuse esindamise korda. Avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise alused on sätestatud erinevates õigusaktides, mida volikogu muuta ei saa. Puudub igasugune mõte volikogu koosseisu häälteenamusega üle kehtestada seadustes sätestatu.

- Kui esindamine on käsitletav kohaliku elu küsimusena ja volikogu ise leiab, et see on tuumikküsimus, mis kindlasti peab olema reguleeritud põhimääruses, siis võib volikogu seda põhimääruses sätestada.

3.1.11. KOKS § 23 lg 5.

Põhimääruses sätestatakse volikogu ja valitsuse istungite ning volikogu ja valitsuse koosolekute protokollide kättesaadavus

Volikogu ja valitsuse istungite ning volikogu ja valitsuse koosolekute protokollide kättesaadavuse (KOKS § 23 lg 5) kohta on põhimäärustes sätestatud, et need on kättesaadavad kantseleis ja omavalitsusüksuse veebilehel dokumendiregistri kaudu. Protokollid on haldusdokumendid ning vastavalt avaliku teabe seadusele on kohustus need avalikustada. Seega on nende kättesaadavuse tagamine seadusega pandud kohustus ning puudub igasugune vajadus konkreetse regulatsiooni järele. Paljude omavalitsusüksuste protokollid vormistatakse elektrooniliselt dokumendiregistris ja arhiveeritakse sealsamas. Seega, kui keegi tahakski tutvuda nendega paber kandjal, saab ametiasutus teha protokollist soovijale väljatrüki. Praktikas helistatakse kantseleisse ja küsitakse juhiseid, kuidas vajalikku omavalitsusüksuse veebilehel olevast dokumendiregistrist leida.

Ettepanek:

- Jätta KOKSist välja nõue, et protokollid on kättesaadavad põhimääruses sätestatud korras. Piisav regulatsioon on teistes õigusaktides. Meie hinnangul ei ole vaja ka selles osas siseregulatsiooni.

3.1.12. KOKS § 24.

Põhimääruses sätestatakse õigusaktide täitmise kontroll.

Õigusaktide täitmise kontrolli (KOKS § 24) kohta on põhimäärustes (kui see üldse sisaldub põhimääruses) sätestatud, et: 1) täitmise korraldajad või kontrollijad on volikogu, volikogu esimees, volikogu komisjonid, revisjonikomisjon, volikogu kantselei, valitsus, vallavanem; 2) tähtajalist täitmist kontrollib valla- või linnasekretär või kantselei; 3) volikogu ja valitsuse õigustloovate aktide (määruste) põhiseaduslikkuse ja seadusele vastavuse üle teostab järelevalvet õiguskantsler; 4) üksikaktide (haldusaktide) seaduslikkuse üle teostab järelevalvet Justiitsministeerium.

Seega sisaldab põhimääruste antud paragrahv vaid loetelu kontrolli teostavatest organitest, isikutest ja ametkondadest, kontrolli teostamise korda ei ole kas suudetud või tahetud sõnastada. Praktikas kontrollib õigusaktide täitmist revisjonikomisjon lähtudes KOKS § 48 lg 3 punktist 1. Järva valla näitel vastutab õigusakti tähtajalise täitmise eest selle ette valmistanud teenistuja (sätestatud ametijuhendis), määruste täitmise üle toimub kontroll igapäevase töö käigus (õigusaktide eelnõud saadetakse kooskõlastamiseks enne nende vastuvõtmiseks esitamist, sellega kontrollitakse nende vastavust KOVi õigusaktidele).

Õigusaktide täitmise kontroll on osa sisekontrolli kontrollitegevusest, sellest tulenevalt peaks § 48¹ hõlmama ka õigusaktide täitmise kontrolli ning eraldi ei ole vaja sätestada õigusaktide täitmise kontrolli põhimääruses.

Ettepanekud:

- KOKS § 481 lg 1 sõnastada: Volikogu tagab sisekontrollisüsteemi, sealhulgas õigusaktide täitmise kontrolli, rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise kohalikus omavalitsuses.
- Tunnistada § 24 kehtetuks.

3.1.13. KOKS § 28 lg 3.

Põhimääruses sätestatakse vallavanema või linnaeape volitused

Sätestatud on, et seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud volitused saab vallavanem või linnaeape valitsuse ametisse kinnitamise päevast. Otsides omavalitsusüksuste põhimäärustest vallavanema või linnaeape volitusi, selgus, et ainsa volitusena (kui sedagi) on märgitud volitus moodustada valitsus (KOKS § 28 lg 1).

Vallavanema või linnaeape volitustega seoses on põhimääruste valitsuse töö korraldamise paragrahvis taasesitatud KOKS § 49 lg 4¹ sätet, mille kohaselt valitsuse liikmed koordineerivad vallavanema või linnaeape üleantud volituse piires valla- või linnavalitsuse tegevusvaldkondi, korraldavad struktuuriüksuste valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning täidavad muid vallavanema või linnaeape antud ülesandeid.

Sätte sõnastus ei ole õnnestunud. Ainsat KOKSis sätestatud volitust – moodustada valitsus – ei saa vallavanem või linnaeape üle anda. KOKS § 49 lg 4¹ alusel toimub tegelikult valitsuse liikmete vahelise tööjaotuse kinnitamine.

Sõnastus „ametisse kinnitamise päevast“ on toonud kaasa istungi protokolliga kellaaja märkimise, et fikseerida tegelik vallavanema või linnaeape volituste algus, seepärast on mõistlik sätestada volituste algamine kinnitamise päevale järgnevalt päevast.

Ettepanek:

- Sõnastada KOKS § 28 lg 3 (alternatiivid):
Seaduses ja omavalitsusüksuse õigusaktides ette nähtud pädevuse saab vallavanem või linnaeape valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevalt päevast.
või
Seaduses ja omavalitsusüksuse õigusaktides ette nähtud ülesandeid täidab vallavanem või linnaeape valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevalt päevast.

3.1.14. KOKS § 30 lg 1 p 2.

Põhimääruses sätestatakse ülesanded valitsusele.

Valla- või linnavalitsus täiteorganina peab lahendama ja korraldama kohaliku elu küsimusi, mis on põhimäärusega pandud täimiseks valitsusele. Põhimäärustes ei ole sätestatud, milliseid kohaliku elu küsimusi valitsus lahendab ja korraldab, piiratud on KOKSi teksti ümberkirjutamisega. Kohaliku elu küsimuste ammendavat loetelu ei ole võimalik koostada, kohaliku elu küsimus on iga küsimus, mis ei ole riigielu küsimus. Ilmselt seetõttu on ka valmistanud raskusi põhimäärusega konkreetse kohaliku elu küsimuse lahendamise ja korraldamise panemine valitsusele. Sama paragrahvi lg 1 p 3 sätestab, et valitsus lahendab

kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse, st sealhulgas ka küsimusi, mis on volikogu õigusaktidega pandud lahendamiseks valitsusele (lg 1 p 2).

Ettepanek:

- Jätta KOKSist välja § 30 lg 1 p 2 või alternatiivina sõnastada § 30 lg 1 p 2: lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega on pandud täitmiseks valitsusele.

3.1.15. KOKS § 42 lg 1 p 2 ja 4

Põhimääruses sätestatakse volikogu esimehe pädevused ja muud ülesanded.

Täiendavalt seaduses sätestatule on põhimäärustes pandud volikogu esimehele ülesandeks ka:

- volikogu eestseisuse koosolekute juhatamise ja eestseisuse töö korraldamine;
- volikogu komisjonide tööjaotuse korraldamine ja eelnõude suunamine komisjonidele menetlemiseks;
- alalise komisjoni töö korraldamine juhul, kui volikogu komisjoni esimees ja aseesimees on korraga ära, puuduvad või ei saa komisjoni tegevust korraldada, ning vajadusel komisjoni koosoleku juhtimine;
- avalikkusele volikogu tegevuse kohta informatsiooni edastamine;
- volikogu õigusaktide täitmise kontrollimise korraldamine;
- volikogu liikmete informeerimine volikogule saabunud kirjadest ja nende vastustest;
- omavalitsusüksuse ja volikogu esindamine;
- volikogu liikme teenistuselähetusse saatmise otsustamine;
- revisjonikontrolli läbiviimiseks asjatundjate kaasamine jne.

Volikogu esimehele pandavate ülesannete osas on meie arvamused erinevad. Ühelt poolt on eelnevalt loetletud ülesanded osa volikogu töö korraldamisest, st olemuslikult esimehe roll, ning ei vaja eraldi volitusi. Teiselt poolt aga soovivad mõned KOVi volikogu esimehele panna kindla ülesande, nt alalise komisjoni töö korraldamine ja selle koosoleku juhtimine teatud juhtudel, mis nende hinnangul ei ole mitte volikogu töö korraldamine, vaid volikogu tööorgani töö korraldamine. Küsimuse all on ka, kas volikogu esimehele peaks panema ülesanded põhimäärusega (koosseisu häälteenamusega) või võiks selleks olla muu KOVi õigusakt, mida praktikas ka tehakse (nt volikogu tasude kord, volikogu liikmete teenistuselähetuse kord, volikogu töökord jms). See küsimus peaks jääma KOVi enda otsustada, millise õigusaktiga volikogu esimehele ülesandeid pannakse.

Ettepanek:

- KOKS § 42 lg 1 p 4 sõnastada: täidab muid talle seaduse alusel ja volikogu õigusaktidega pandud ülesandeid.

3.1.16. KOKS § 43 lg 4

Põhimääruses sätestatakse volikogu istungi kokkukutsumine.

Volikogu esimees või tema asendaja kutsub volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende poolt tõstatatud küsimuste

arutamiseks. Istungi toimumise aja määrab volikogu esimees või tema asendaja, arvestades valla või linna põhimääruses sätestatud, kuid mitte hilisemaks kui üks kuu.

Volikogu töökorraldust on käsitletud käesoleva eksperthinnangu osas „Volikogu komisjonide moodustamise kord, komisjonide õigused ja kohustused“, kus on esitatud alternatiivettepanekud. Vaatamata sellele, millist alternatiivettepanekut toetatakse, on vajadus sätestada volikogu kokkukutsumine omavalitsusüksuse õigusaktis ja sellest tulenevalt on sõnastatud ettepanek.

Ettepanek:

- Asendada KOKS § 43 lõike 4 teises lauses tekst „valla või linna põhimääruses“ tekstiga volikogu õigusaktis“.

3.1.17. KOKS § 49 lg 5

Põhimääruses sätestatakse vallavanema ja linnapea asendamise kord

Mitmes põhimääruses on vallavanema või linnapea asendamise kord reguleerimata. Sellisel juhul on KOKS § 49 lg 4¹ alusel antud käskkirjaga määratud asendaja. Põhimäärustes on aga ka sätestatud erisus vallavanema kui valitsuse juhi ja vallavanema kui asutuse juhi asendamisel järgmiselt: vallavanemat valitsuse juhina asendab tema äraolekul abivallavanem või vallavanema määratud valitsuse liige, vallavanemat ametiasutuse juhina asendab abivallavanem või vallavanema määratud ametiasutuse ametnik. Praktikast vormistatakse vallavanema või linnapea asendamine konkreetse isiku poolt käskkirjaga kas igakordselt või on käskkirjaga määratud asendamise järjekord. Seepärast ei ole vajalik sätestada seaduses, millise õigusaktiga asendamise kord reguleeritakse.

Ettepanek:

- KOKS § 49 lg 5 sõnastada: Vallavanema ja linnapea asendamine toimub omavalitsusüksuse õigusaktides sätestatud korras.

3.1.18. KOKS § 49 lg 5

Põhimääruses sätestatakse muud vallavanema ja linnapea ülesanded

Muud vallavanemale või linnapeale põhimäärusega pandud ülesanded (KOKS § 50 lg 1 p 8)

Omavalitsusüksuste põhimäärustega pandud muudeks ülesanneteks ja pädevuseks on näiteks:

- volikogu töökorras loetletud õigused esitada eelnõu, esineda istungil sõnavõtuga, küsida küsimusi jms;
- volikogu eestseisuse töös osalemine, st liikmeks olek, vajadusel kokkukutsumine ja juhtimine jms;
- ametiasutuse juhtimine;
- tööandja õiguste ja kohustuste täitmine ametiasutuse teenistujate suhtes;
- omavalitsusüksuse esindamine;

¹⁹ KOKS § 49 lg 4¹: Valitsuse liikmed koordineerivad vallavanema või linnapea üleantud volituse piires valla- või linnavalitsuse tegevusvaldkondi, korraldavad struktuuriüksuste valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning täidavad muid vallavanema või linnapea antud ülesandeid.

- õigusaktide täitmise kontroll.

Olemuslikult on eelpoolnimetatud ülesanded ametikohaga (organi juht ja ametiasutuse juht) kaasnevad. Volikogu pädevuses on vallavanema või linnaeape valimine, seega on volikogu ka seadustest mittetulenevate ülesannete andja. Küsimuse all on, kas need ülesanded peavad olema sätestatud põhimääruses või võiksid need olla muus õigusaktis. Meie hinnangul on see kohaliku elu küsimus ja volikogu pädevuses otsustada, millise õigusaktiga ülesanded antakse. Seepärast ei peaks KOKSis olema sätet, et just põhimäärusega pannakse vallavanemale või linnaeapele muid ülesanded.

Ettepanek:

- KOKS § 50 lg 1 p 8 sõnastada järgmiselt: täidab teisi talle seadusega ja omavalitsusüksuse õigusaktiga pandud ülesandeid.

3.1.19. KOKS § 55 lg 4 p 10

Põhimääruses sätestatakse muud valla- või linnasekretäri ülesanded

Teised valla- või linnasekretärile põhimäärusega pandud ülesanded (KOKS § 55 lg 4 p 10)

Valla- või linnasekretärile põhimäärusega pandud teisteks (st seaduses sätestamata) ülesanneteks on näiteks:

- volikogu tehnilise teenindamise tagamise korraldamine;
- volikogu istungi, eestseisuse ja valitsuse istungi protokollide koostamise korraldamine;
- osalemine eestseisuses;
- omavalitsusüksuse õigusaktide eelnõude läbi vaatamine/kooskõlastamine/õigusliku hinnangu andmine;
- valitsuse istungi päevakorra projekti koostamine;
- omavalitsusüksuse esindamine avalikel üritustel;
- volikogu liikmete elukoha andmete kontrollimine rahvastikuregistris iga kvartali esimesel tööpäeval jne.

KOKS § 55 lg 4 p 10 annab võimaluse volikogul panna valla- või linnasekretärile ülesandeid, mida volikogu peab oluliseks ja vajalikuks.

Ettepanek:

- KOKS § 55 lg 4 p 10 sõnastada: täidab teisi talle seadusega ja omavalitsusüksuse õigusaktiga pandud ülesandeid.

3.1.20. Kokkuvõtte suurematest sisulistest muudatustepanekutest

(i) KOKS §iga 8 sätestada miinimumnõuded põhimäärusele:

- Omavalitsusüksuse sümbolid (vapp, lipp, lipu vimpel jms)
- Omavalitsusüksuse kõrgemad tunnustused (nt aumärgid, ametirahad jm rekvisiidid (nt ametiasu), aunimetused)
- Omavalitsusüksuse sisemised juhtimisstruktuurid (osavallad, linnaosad, nende juhtimisstruktuurid; volikogu sisemised juhtimisstruktuurid – kas valitakse aseesimees/mehed, kas moodustatakse alalised või ajutised komisjonid, töörühmad, eksperdid, eestseisus,

fraktsioonid, raportöör; tegevuse avalikkus (nt komisjoni/töörühma vms koosolek avalik/kinnine) jms; valitsuse sisemised juhtimisstruktuurid – abivallavanem/abilinnaeapea, komisjonid, töörühmad jms)

- Volikogu kui esinduskogu töö korraldamine (istungi ettevalmistamine ja läbiviimine, nt õigusakti eelnõu koostamine ja eelnõule esitatavad nõuded (sh kaasamine); eelnõude menetlemine; istungi päevakorra ettevalmistamine; toimumine (kas iga kuu või üle kuu või vastavalt vajadusele; toimumise koht ja viis – füüsiline kohalolek, elektrooniline, segavariant vms), kokkukutsumine, läbiviimine (sh eriarvamuse esitamine, istungi salvestamine jms); arupärimine; omavalitsusüksuse oluliste (kohaliku elu) küsimuste väljaselgitamise ja menetlemise põhimõtted (sh rahvaküsitlus, rahvaalgatus, elanike küsitlus ja küsitluse viisid/kanalid; jms)
- Revisjonikomisjoni läbiviidava kontrolli kord

(ii) KOKS § 8 lg 2 jätta kehtima senises sõnastuses, seaduse seletuskirjas tuua välja näitena muud küsimused:

1) mida võib soovi korral põhimääruses sätestada/reguleerida, nt:

- Muu sümbolika nt logo, tunnuslause, korporatiivne identiteet
- Omavalitsusüksuse oluliste (kohaliku elu) küsimuste väljaselgitamise ja menetlemise põhimõtted (sh rahvaküsitlus, rahvaalgatus, elanike küsitlus ja küsitluse viisid/kanalid, küla-, asulavanemate roll, kaasamise üldised põhimõtted jms);
- Ametiasutuste struktuur (mitu ametiasutust on; kui on mitu, siis kes juhivad, kuidas juht valitakse, kes ametisse nimetab (volikogu, valitsus, linnapea/vallavanem; kui on üks, siis kes juhib, millised on struktuuriüksused)
- Sisekontrolli korraldus
- Valitsusele ja ametiasutusele täitmiseks pandud kohaliku elu küsimused, üleantavad volitused (nt KOKS § 6 lg 3 p 2, § 22 lg 3)
- Volikogu esimehe muud (täiendavalt seadustes sätestatule) ülesanded
- Vallavanema ja linnapea asendamine
- Volikogu esimehe ja vallavanema või linnapea puhkus
- Volikogu ja valitsuse liikmete teenistuslähetus
- Välissuhtlus
- Omavalitsusüksuse esindamine (täiendavalt seadustes sätestatule)
- Täiendavad nõuded vallavanemale või linnapeale (nt haridusnõue)
- Vallavanema või linnapea muud (täiendavalt seadustes sätestatule) ülesanded
- Valla- või linnasekretäri muud (täiendavalt seadustes sätestatule) ülesanded
- Sotsiaalsed garantiid

2) mida sätestada vajadusel omavalitsusüksuse muu õigusaktiga, nt:

- Volikogu või valitsuse õigusaktiga omavalitsusüksuse sümbolite (vapp, lipp) kasutamise kord
- Volikogu või valitsuse õigusaktiga põhimääruses nimetamata tunnustusavaldused (tänu kiri, Aasta tegija auhind, parim õpetaja jms) ja nende taotlemise ning andmise kord
- Volikogu õigusaktiga volikogu tööjuhise (volikogu juhtimisstruktuuride (komisjoni, eestseisuse koosolek, protokoll jms) töö korraldus; eelnõule esitatavad täpsustatud nõuded (kooskõlastusringid, arvamused jms); muud koostatavad dokumendid (protokoll, raport, ettekanne, arvamus, vastuskiri vms); isikuvalimiste protseduur (kandidaadi ülesseadmine, hääletusedelid, hääletelugemiskomisjon jms; volikogu esindaja määramine; valitsuse liikmete

kinnitamine; muud vajadusel põhimääruses sätestatud täpsustavad töökorralduslikud küsimused)

- Valitsuse õigusaktiga valitsuse tööjuhised (istungite ettevalmistamine, õigusaktide eelnõude koostamine, valitsuse komisjoni tegevus, protokoll jms).

3.2. KOKS § 22 sätete analüüs

3.2.1. KOKS § 22 lg 1.

Volikogu ainupädevusse kuuluvad küsimused

KOKSi konkurentsivõime kõige mahukam paragrahv on § 22. Paragrahvi lõike 1 on tekitanud palju segadusi, vaieldud on selle üle, kas tegemist on üksnes pädevus- või ka volitusnormidega, seisukohad on aja jooksul muutunud ja täienenud.

KOKS § 22 lõikest 1 tuleb ilmekalt välja asjaolu, kui oluline on teha vahet kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivatel (eri)seadustel, milleks on lisaks KOKSile juba ülalpool viidatud KOFS, ETHS, KOVVS, KOLS ning VSaarS, ja muudel valdkondlikel kohaliku omavalitsuse kohustusi reguleerivatel eriseadustel.

Paragrahvis on segamini nii kohaliku omavalitsuse korraldust kui valdkondlikku pädevust puudutavad sätted. Laias laastus saab § 22 lõike 1 sätted jagada neljaks:

- 1) kohaliku omavalitsuse organite juhtide valimist, organitega seonduvat ja organi liikmete tasustamist puudutavad sätted;
- 2) kohaliku omavalitsuse toimimist, st eelarve, majandusaasta aruanne, vara, teenistujad, sisepädevused, puudutavad sätted;
- 3) eriseadustes sätestatu valikulist kordamist puudutavad sätted;
- 4) ajalooliselt olemas olnud, kuid tänaseks aktuaalsuse kaotanud regulatsioonide kehtestamist eeldavad nn volitusnormidest sätted.

Paragrahv 22 lõikes 1 korratakse üle nii KOKSis endas mujal sätestatud kui eriseadustest tulenevat. Viimane tähendab praktikas seda, et õigusakti kehtestamise aluseid (kui käsitleda KOKS § 22 lõike 1 vastavat punkti volitusnormina) on mitu ning kohati on sõnastused mõnevõrra erinevad. KOKS peaks olema üksnes omavalitsuse aluskorraldust reguleeriv seadus, kõik valdkondlikud volikogu pädevused peavad tulenema eriseadustest ning olema piisavalt selged.

Õiguskantsler on nimetatud paragrahvi kontekstis kommenteerinud, et volikogu võib küll teatud KOKS § 22 lõike 1 sätestatud küsimusi valitsusele delegeerida, kuid sellise ainupädevuses oleva küsimuse kõige olulisemad aspektid peab volikogu ise reguleerima. Vastasel juhul võib ainupädevus muutuda sisutühjaks. Mis täpselt on küsimuse kõige olulisemad aspektid, tuleb igal konkreetsel juhul hinnata eraldi, lähtudes probleemi olulisusest²⁰.

Järgnevalt esitame KOKS § 22 lõike 1 punktide analüüsi eesmärgiga tuua välja vastava sätte puudused ja esitada omapoolsed ettepanekud.

²⁰ Õiguskantsleri aastaülevaade 2018/2019 <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2019/linn-ja-vald>

§ 22 lg 1 p 1.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla- või linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine ning majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine.

Valla- või linnaeelarvega seonduvat tuleb käsitleda eraldi KOKSi peatükis haarates sinna KOFSi regulatsioonist olulisema²¹. Käesoleva punkti sõnastus toob välja ühe puuduse, mis lähtub eelarve temaatika reguleerimisest kahes eraldi seaduses. Nimelt kasutatakse KOKSis sõnaühendit „eelarve muutmine“, KOFS räägib samas tähenduses aga „lisaeelarvest“. Lisaks on KOKSis ja KOFSis volikogu pädevusse antud eelarve koostamise ja muu eelarvega seonduva korra kehtestamine, kuid miskipärast puudub nimetatud § 22 lõike 1 loetelust²². Seega reguleerib tänane § 22 lõige 1 eelarve temaatikat poolikult.

Eelarve vastuvõtmine ja majandusaasta aruande kinnitamine on kaks täiesti iseseisvat ja üksteisest lahutatud tegevust ning nende koos reguleerimine ei ole eesmärgipärane. Teemade koos käsitlemine jätab mulje justkui lahendatakse neid küsimusi korraga, kuigi see praktikas üldse nii ei ole. Majandusaasta aruande temaatika vajab KOKSis reguleerimist eraldi eelarvest, täna on vastavad sätted pillutatud KOKSi ja KOFSi vahele²³.

Audiitori määramine volikogu poolt ei oma sisuliselt mitte mingisugust tähendust. Suuremate omavalitsuste majandusaasta aruannete auditeerimise maksumused eeldavad reeglina avatud hankemenetluse korras riigihanke korraldamist. Kuigi volikogu võib valitsusele anda riigihanke korraldamiseks juhiseid, ei saa volikogu määrata ega suunata riigihanke tulemusi selliselt, et riigihanke tulemust võiks nimetada kuidagi volikogu tegevusel tehtud valikuks. Audiitori määramine volikogu poolt paneb volikogu olukorda, kus omamata otsustusvõimalust tuleb riigihankel edukaks osunud audiitor audiitoriks määrata. Seega on ettepanek audiitori määramise kohustus volikogu pädevuste hulgast eemaldada.

§ 22 lg 1 p 2.

Volikogu ainupädevusse kuulub kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine.

Kohalikud maksud on temaatika, mille kehtestamise õigus peab olema volikogul, kuid kohalike maksude seadus (KOMS) vajab tõsist analüüsi. KOMS on väga napolisõnaline ega anna olulist sisendit maksude kehtestamiseks, samuti on mitmed maksud praktikas jäänud rakendamata ning ka täna omavalitsustes rakendatavate kohalike maksude sõnastused on aegunud. Kohaliku maksu rakendamisel tuleb lähtuda maksukorralduse seadusest, mis omakorda on kohalike maksude seisukohast keerukas ja ei ole koostatud kohalikke makse silmas pidades.

Käesoleva KOKSi punkti sõnastus sellisena tekitab küsimusi. Mida peaks tähendama kohalike maksude muutmine? Ilmselt on mõeldud maksumääruse muutmist, sh maksuobjekti seaduses lubatu ulatuses kitsendamist või laiendamist või soodustuste ja vabastuste kehtestamist, nimetatuks ei ole käesolev sõnastus aga kõige õnnestunud.

Kohaliku maksu kehtestamine tähendab otsuse tegemist hakata mingist ajahetkest võtma kohalikku maksu, ühtlasi tuleb kehtestada maksumäärus, välja töötada menetlussüsteem jne. Kohaliku maksu kehtestamise kokkuvõtmine ühte lausesse ei ole seetõttu mõttekas ning selline säte pigem eksitab, kui tekitab selgust. Kuigi KOMS on tänaseks aegunud, tuleb konkreetse

²¹ Vt KOFS § 23 ja 26

²² Vt KOKS § 35 lg 1 ja KOFS § 5 lg 6, 7, § 21 lg 1, 2

²³ Vt KOKS § 48¹ ja KOFS § 29

maksu kehtestamisel täna lähtuda eelkõige KOMSist ning maksukorralduse seadusest, mitte KOKSist.

Seetõttu on ettepanek regulatsioonide vähendamiseks reguleerida kohalikku maksu kui üht omavalitsusüksuse tuluallikat KOKSi eraldi peatükis, sätestades maksu kehtestamise ja maksumääruse kohustuslikud elemendid ning tunnistada KOMS kehtetuks.

§ 22 lg 1 p 3.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla või linna eelarvesse laekuvate kohalike maksude puhul soodustuste andmise korra kehtestamine.

Kohalikest maksudest soodustuste andmise korra kehtestamine ei ole midagi iseseisvat kohaliku maksu kehtestamisest või hilisemast maksumääruse muutmisest. Kohalike maksude soodustused ja vabastused kehtestatakse maksumääruses, soodustusi ja vabastusi võib küll maksu rakendamise ajal volikogu juurde tekitada, kuid olemuslikult ei ole soodustuste andmise korra kehtestamine eraldiseisev tegevus. Vt eelmist ettepanekut.

§ 22 lg 1 p 4.

Volikogu ainupädevusse kuulub koormiste määramine.

Koormis on tänaseks aktuaalsuse kaotanud, tekitab üksnes segadust ning tuleks seadusest välja jätta, kuigi PS koormisest räägib. Kogu KOKSi kehtivuse aja vältel ei ole teada ühtegi muud koormist, kui koormis heakorraeeskirjas sätestatud nõuete täitmiseks. Muude koormiste kehtestamist ei ole ükski seadus ette näinud. Ka heakorraeeskirja täitmise tagamiseks ei ole koormis enam asjakohane. Tänapäevane isiku vabadusi austav riigikorraldus ei tohiks sekkuda isiku eraellu ja sundida isikut oma vara korras hoidma kellegi teise juhiste järgi. Tartu linna näitel on volikogu lähiajal heakorraeeskirja kehtetuks tunnistamas. Praktikas on Tartu linna näitel heakorraeeskirja rakendamiseks sunnimeetmeid rakendatud üliharva, vääртеokaristust heakorraeeskirja täitmata jätmise eest ei ole samuti juba aastaid rakendatud.

§ 22 lg 1 p 5.

Volikogu ainupädevusse kuulub toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine

Toetuste andmise ja eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise kordade kehtestamine on üks olulisemaid volikogu ülesandeid. Nimetatud korrad moodustavad olulise osa omavalitsuse üldaktidest.

Sisuliselt on väga oluline vahe toetuse andmise korral ja teenuse osutamise korral.

Neist esimesed, st toetuste andmise korrad, on oluliselt konkreetsemad ning nende kehtestamine on reeglina arusaadav, kui toetuse maksmine ei ole seadusest tulenev otsene kohustus.

Omavalitsusüksuse eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korrad on ebamäärased, paljude omavalitsuse osutatavate teenuste kohta kordasid kehtestatud ei ole, kuna ei ole ühest selget arusaamist, mida kord peab sisaldama.

Olukord, kus valdkondi reguleerivad eriseadused ning omavalitsuste kehtestatud korrad kordavad tihti seadustes sätestatud üle, ei ole mõistlik ega vajalik. Mitmed eriseadused kohustavad reguleerima üht osa teenusest detailselt eraldi õigusaktiga, jättes teenuse laiemalt käsitlemata või kohustades regulatsiooni kehtestama organit, kes on teenuse osutamisest liiga

kaugel²⁴. Samuti kohustatakse reguleerima teenuse rahastamise korda, mis jääb arusaamatuks, kui rahastus lähtub omavalitsusest või on teenus osaliselt tasuline²⁵, sel juhul piisaks tasu suuruse või selle arvutamise põhimõtete sätestamisest.

Tartu linnas on hetkeseisuga kaardistatud 247 otsest ja 100 kaudset avalikku teenust. Käeoleva sätte rangel järgimisel peaks olema samas suurusjärgus volikogu määrusi teenuste osutamise kirjeldamiseks.

Teenuste osutamise korra kehtestamine volikogu tasandil on paljude lihtsamate ja kiiret reageerimist vajavate teenuste puhul ülemäärane nõue, kuna teenuse osutamise detailid peavad olema pidavas muutumises ja arengus, et paremini arvestada teenusesaajate vajadusi. Range ja detailne regulatsioon ei ole siinjuures sobilik. Tihti ei ole õigusakti teenuse osutamiseks üldse vaja, tähtsam on kokku leppida teenuse omanikus. Arvestades asjaolu, et paljusid teenuseid osutatakse läbi toetust saavate isikute, ei ole teisalt reaalne teenuste kirjelduse etteandmine eriti sellises valdkonnas, kus eeldatakse ja oodatakse mitmekesisust ja omapära (nt kultuuri, spordi, noorsootöö, aga üha enam ka eakate kaasamise valdkond). Volikogu tasandil teenusstandardite, sh ka soovituslike, kehtestamine on vastuoluline, kui teenust osutab omavalitsusüksuse hallatav asutus, mille põhimääruse on kehtestanud nt valitsus. **Teenuse osutamise korra kehtestamine peab selgelt lähtuma vajadusest, kõigil teenustel kordasid olema ei pea.**

Tartu linna näitel on toetuse andmise kordasid kümneid, osade kordade kehtestamise aluseks on lisaks käesolevale sättele eriseadus (eelkõige sotsiaalhoolekande valdkonnas). **Eriseaduste olemasolul tuleks väga tõsiselt hinnata, kas sellisel juhul siiski on tarvilik omavalitsusel täiendava korra kehtestamine.**

Eelarvest antava toetuse kohta peab kindlasti olema volikogu kehtestatud kord, kui vastava toetuse andmiseks puudub eriseadus või kui omavalitsusüksus on otsustanud teenuseid osutada näiteks kolmanda sektori toetamise kaudu. **Kui eriseadus toetuse ette näeb, on toetuse andmise korra kehtestamise vajadus volikogu poolt küsitav, reguleerida saab üksnes tehnilisi küsimusi, kuidas toetus õigustatud isikuni jõuab. Tehniliste küsimuste reguleerimine peaks olema valitsuse pädevuses.**

Osutatavate teenuste kirjeldamine volikogu tasandil on väga keeruline ja eriseaduste olemasolul sageli küsitav, sest paljuski kordavad volikogude kehtestatud korrad seadusest tulenevat (nt asenduskoduteenuse osutamise korrad kordavad olulises mahus sotsiaalhoolekande seaduse sätteid). **Jätaksin teenuste osutamise kordade kehtestamise pädevuse valitsuse otsustada või suurendaks seadusandja vastutust sätestada seadustes täpselt ära need olulised teenused, mille osutamise kord peab volikogu tasandil kirjeldatud olema.**

Õiguskantsler on korduvalt juhtinud KOVide tähelepanu asjaolule, et seadus (eelkõige sotsiaalhoolekande seadus) on täitmiseks²⁶. Volikogud tihti ei taju seda, et eriseaduse olemasolul ei ole seadusest erinev regulatsioon võimalik, samuti unustavad teenuse osutajad

²⁴ rahvaraamatukogu seaduse § 16 kohaselt kehtestatakse rahvaraamatukogu teeninduse korraldus, lugejate õigused ja kohustused kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud raamatukogu kasutamise eeskirjas

²⁵ sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lg 1 Kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab sotsiaalhoolekandelise abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda

²⁶ Õiguskantsleri 24.10.2016 nr 7-8/161082/1604298 kiri linnadele ja valdadele, <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-%C3%BClle-madise-omavalitsused-peavad-olema-valmis-osutama-oma-elanikele-k%C3%BCmmet>

seaduse ning kipuvad lähtuma üksnes volikogu korrast, kuhu soovitakse sisse kirjutada kitsendusi, kuna valdavalt valitseb ressursipuudus. Viimatinimetatu illustreerib tõsiasi, et kehtestatud kord võib osutada omakorda probleemiks seaduse täitmisel andmata teenuse vajajale ja teenuse osutamisele väärtust juurde ning võimaldades väärarusaama levikut, et omavalitsusel ongi õigus teenust osutada üksnes enda kehtestatud korra mahus.

Lisaks toetustele tunnustavad omavalitsused olulises rahalises mahus iga-aastaselt oma omavalitsusega seotud füüsilisi isikuid ja ka juriidilisi isikuid või erinevaid kollektiive. Tegemist on preemiate ja stipendiumitega, mille andmist nt Tartus on reguleeritud käesoleva sätte alusel. Erinevad omavalitsused on preemiate ja stipendiumite andmist reguleerinud erinevatel õiguslikel alustel. Nimetatu vajaks selguse saamiseks ühtlustamist ning seadus peaks pakkuma selge ja ühtse õigusliku aluse.

§ 22 lg 1 p 6 ja 6¹.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine ning kinnisasja koormamine, kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamiseks loa andmine ja kinnisasja koormamine piiratud asjaõigusega kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel.

§ 22 lõike 1 punktid 6 ja 6¹ käsitlevad sisuliselt valla- või linnavara temaatikat. Ebaloogiline on ühe kitsa teema eraldi käsitlemine, justkui oleks kinnisasja koormamine või hoonestusõigus kuidagi erakorraliselt tähtis tegevus võrreldes muude omavalitsuse varaga seotud toimingutega. Olukord on tekkinud seetõttu, et KOFSi on lahendatud üksikjuhtumit ning vastav säte on KOFSi KOKSi suurt pilti hindamata üle tõstetud.

Kindlasti peab vara valitsemise korra kehtestamine jääma volikogu ainupädevusse. Samas ei ole loogiline see, et seadus ei keela sisuliselt tasuta vara võõrandada, kuid seab piirangud koormamisele. Omavalitsuse vara temaatika osas on regulatsioon seaduse tasandil ilmselt vajalik, kuid see tuleks esitada kompaktselt ühes kohas, muuhulgas tuleb käsitleda osalemist juriidilistes isikutes. Täna pendeldatakse KOKSi, KOFSi, valla- või linnavara eeskirja, eelarve koostamise korra ja ilmselt veel mingite erinevate dokumentide vahel²⁷. Varaga seonduvalt peab kindlasti jääma regulatsiooni õigus volikogule.

§ 22 lg 1 p 7.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmine ning muutmine.

Arengukava ja eelarvestrateegia on kindlasti volikogu taseme dokumendid, kuid taaskord on problemaatiline nende käsitlemine erinevates seadustes, lisaks tuleb miskipärast üldised põhimõtted sätestada valla või linna põhimääruses²⁸. Arengukava ja eelarvestrateegia kohta on vastavalt KOKSi ja KOFSi regulatsioon olemas, kuid nende detailsus vajab läbimõtlemit.²⁹

Üldised arengukava ja eelarvestrateegia koostamise põhimõtted on midagi sellist, mis peaksid olema universaalsed ning olema ühesugused kõigi omavalitsuste jaoks. Arengukava ja eelarvestrateegia kohta on seaduses terve rida sätteid, nende dokumentide olemusest ja seaduse sätetest tuletatud üldiste põhimõtete fikseerimine põhimääruses ei lisa arengukavale ja eelarvestrateegiale väärtust.

²⁷ Vt KOKS § 35 ja KOF § 37

²⁸ Vt § 8 lg 1 p 5

²⁹ Vt KOKS § 37-37³ ja KOF § 20 jm

Asjaolu, et omavalitsused peavad vajalikuks erinevate arengudokumentide ja eelarvestrateegia koostamiseks sisekorra kehtestamist on mõistetav, seadus ei pea ütleva lõpuni, kuidas toimub ja kes suunab dokumendid avalikule väljapanekule. Mida suurem on omavalitsus, seda rohkem on vajadust sisepädevuste ja protseduuride kehtestamiseks ning see võimalus peab jääma, kuid just võimalusena, mitte kohustusena. **Seega võiks seadus anda vabadus vajadusel kehtestada kord ning määrata tähtjad, kuid see ei peaks olema kohustus kõigile, kus väiksusest lähtuvalt regulatsiooni ei vajata.**

§ 22 lg 1 p 8.

Volikogu ainupädevusse kuulub laenude võtmine, võlakirjade emiteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustuste võtmine, kohustuste võtmine kontsessioonikokkulepete alusel, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõikes 7 nimetatud rendikohustuste võtmine, muude tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks võetavale laenule.

Käesolevale sättele korrespondeerib KOFs § 28 lõige 3, mis sätestab, et valla- ja linnavalitsus, kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus ning ametiasustuse hallatav asutus võivad sõlmida lepingu, millega kaasneb väljaminek tulevastel eelarveaastatel juhul, kui sellega on arvestatud eelarvestrateegias. Kui väljaminekuga ei ole eelarvestrateegias arvestatud, võib lepingu sõlmida ainult volikogu loal. Lepinguid sõlmitakse korraldatud riigihanke tulemusena ning Tartu praktika kohaselt küsitakse eelarveaastat ületavate riigihangete korraldamiseks luba volikogult üksikotsustena. Sama praktika on Järva, Saku ja Paide vallas.

Laenu võtmist või võlakirjade emiteerimist ei otsustata suvalisel ajahetkel, vaid laenu võtmise või võlakirjade emiteerimise vajadus ilmneb kas eelarve või lisaelarve koostamisel, seega on loogiline, et vastavad otsused teeb volikogu koos eelarve vastuvõtmisega ning seadus peaks ka nii sätestama. Piirmäär rahavoogude juhtimiseks võetava laenu osas tuleks samuti paika panna eelarve vastuvõtmise ajal, vastasel juhul tekib küsimus eelarve täitmise võimalikkusest.

Kapitalirendi- ja faktooringukohustused või muud kontsessioonikokkulepped, rendikohustused jne on teistlaadsed ning neid ei saa ega pea tegema koos eelarvega. Nimetatud loetellu tuleb juurde mõelda ülalnimetatud tavapärased pikaajased riigihanked, mille korraldamiseks nt Tartu linnas käesoleva punkti alusel volikogult luba küsima käiakse ning mis moodustavad valdava enamuse käesoleva sätte alusel tehtavatest otsustest.

§ 22 lg 1 p 8¹.

Volikogu ainupädevusse kuulub kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse tähenduses sõltuvale üksusele laenude andmine ja nende võetavate kohustuste tagamine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks antavale laenule.

Tegemist on järjekordse näitega, kus KOFsi säte on käesolevasse paragrahvi ümber kirjutatud, kuid vajadus selleks jääb mõistmatuks. Kahe seaduse kokkukirjutamine kaotaks ära topeeltsätted ja segaduse, mida praegune olukord külvab.

§ 22 lg 1 p 9.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine.

Põhimääruse temaatika on käsitletud eespool, seetõttu siin teemat uuesti ei avata.

§ 22 lg 1 p 10 ja 10¹.

Volikogu ainupädevusse kuulub haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuse piiride ja nime muutmise algatamine, otsustamine, taotlemine ja nende kohta arvamuse andmine ja haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vastuvõetud ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmine.

Tegemist on tänase ETHS ja HRS regulatsioonide ümberkirjutusega, kuid sellisena sisutühi. Ainuüksi käesolev säte ei anna selgust, mida täpsemalt volikogu tegema peab ning millised protseduurid otsustega kaasnevad. Omavalitsuste ühinemine, liitumine, piiride korrigeerimine jm sellega seonduv on oluline osa omavalitsuse korraldusest, aga ka omavalitsuse autonoomiast ning loogiline on seda käsitleda tervikuna KOKSis.

Omaette teema on ühinemislepingu muutmine pärast ühinemist. Ühinemise järgselt ei ole ühinenuid enam alles ning seetõttu on kummaline rääkida ühinemislepingu muutmisest. Tegevusele tuleb anda loogiline nimi ning protseduur, kuidas ühinemisel kokkulepitut muuta.

§ 22 lg 1 p 11.

Volikogu ainupädevusse kuulub osavalla ja linnaosa moodustamine ja lõpetamine, tema pädevuse kindlaksmääramine ja põhimääruse kinnitamine.

Osavalla või linnaosa moodustamine ja lõpetamine on loogiliselt volikogu pädevuses, küll aga peaks olema iga omavalitsusüksuse enda määrata see, kas linnaosal või osavallal on põhimäärus või soovitakse selle ülesanded ja muu vajalik sätestada muul moel. Linnaosade ja osavaldade toimimine käib valdavalt muude omavalitsuse sisemist töökorraldust reguleerivate õigusaktide järgi, seega ei ole otsest vajadust eraldi põhimääruse järele. Linnaosa või osavalla ülesanded ja juhtimine võiks olla reguleeritud, kuid igal omavalitsusel võiks olla võimalus ise määrata, kuidas seda teha, üks võimalik viis on sätestada vastavad küsimused valla või linna põhimääruses kõigi linnaosade või osavaldade kohta.

§ 22 lg 1 p 12.

Volikogu ainupädevusse kuulub volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine.

Volikogu liikmete arvu määramine peab jääma volikogu otsustada, kuid piisab, kui see on ühes kohas sätestatud. KOVVS juba sätestab selle ³⁰.

§ 22 lg 1 p 13.

Volikogu ainupädevusse kuulub valimisringkondade arvu, piiride ja ühtse numeratsiooni ning igas valimisringkonnas mandaatide arvu määramine, valla või linna valimiskomisjoni ja jaoskonnakomisjoni moodustamine, välja arvatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 23³ lõikes 1 nimetatud juhul.

Volikogu valimiste protseduuriga seonduvad sätted peavad olema koos ühes seaduses, seetõttu toetan ühe terviku seaduse mõtet, mis hõlmaks muuhulgas ka volikogu valimistega seonduvaid sätteid. Kohalike omavalitsuste volikogude valimisteks piisab üldisest valimisseadusest, mida täpsustab KOKS.

§ 22 lg 1 p 14, 15, 16.

³⁰ Vt KOVVS § 7

Volikogu ainupädevusse kuulub volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine, vallavanema või linnapea valimine ja valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamine.

Volikogu esimehe ja linnapea ja valitsuse liikmete valimine on volikogu ainupädevuses, kuid temaatikat tuleb käsitleda vastavalt kas volikogu paragrahvides või valitsuse paragrahvides, puudub vajadus lisaks ühtses volikogu ainupädevuste loetelus pädevusi üle korrata. Arusaamatuks jääb, mida tähendab valitsuse struktuuri kinnitamine. Valitsused on reeglina maksimaalselt 5-7-liikmelised, Tartu näitel on viimasel ajal valitsus olnud 6-liikmeline, mõni aeg tagasi oli valitsus 5-liikmeline. Milles peaks viie isiku jagamine struktuuridesse seisnema? Valitsuse liikmele annab KOKS § 49 lõike 4¹ kohaselt linnapea tegevusvaldkonna, st määrab vastutusala, kas seda võiks pidada tegelikuks struktuuriks?

§ 22 lg 1 p 17.

Volikogu ainupädevusse kuulub valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest ning palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine.

Milleks on vajalik kasutada kahte erinevat sõnastust “valitsuse liikmete kinnitamine” ja “palgaliste valitsuse liikmete ametisse nimetamine”? Vahetegemine on kunstlik, pädevustes ei tee seadus kuskil vahet selles, kas valitsuse liige on palgaline või mitte, milleks on sel juhul vaja erinevaid sõnastusi valitsuse liikme ametisse saamiseks? **Üldise regulatsiooni lihtsustamise mõttes tuleks vahetegemisest loobuda. Kogu regulatsioon peaks olema valitsuse moodustamise sätete all.**

§ 22 lg 1 p 18, 19.

Volikogu ainupädevusse kuulub umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele ning vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvitise maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine.

Mõistetavalt on tegemist volikogu ülesannetega ning piisab, kui regulatsioon antakse vastava organi muu regulatsiooni koosseisus.

§ 22 lg 1 p 20.

Volikogu ainupädevusse kuulub volikogu komisjonide moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine.

Volikogu komisjonide temaatika võtab ebaproportsionaalse osa volikogu tööst, Tartu Linnavolikogu näitel on komisjonide moodustamise ja komisjoni liikmete asendamise jms seotud otsuseid peaaegu veerand kõigist volikogu otsustest. Viimane tähendab, et kuulumine komisjoni on volikogu liikmete jaoks ülimalt oluline, samas peaks seadus siin sekkuma maksimaalselt vähe, sest täiendavate formaalsuste kehtestamine tekitab veelgi olulisemas mahus vajadust täiendavate otsuste tegemiseks.

Lisaks komisjonidele toimivad veel täiendavad volikogu töövormid, näiteks fraktsioonid, eestseisus ja võimalik, et muudki organid. Kui fraktsioonid ja eestseisus saavad toimida seaduse regulatsioonita, siis jääb arusaamatuks, miks eeldatakse, et komisjonide regulatsioon peaks olema oluliselt põhjalikum. Kõigi organite puhul on tegemist volikogu istungeid ettevalmistavate töövormidega.

Harta art 6 p 1 ütleb samuti, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine. Vt ettepanekuid juhtimisstruktuuride kohta punktis 3.1.2.

§ 22 lg 1 p 21, 22, 23.

Volikogu ainupädevusse kuulub volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu või hüvituse määramine või aseesimeestele hüvituse määramine, volikogu liikmetele volikogu tööst osavõtu eest tasu ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvituse suuruse ja maksmise korra kehtestamine ning valla või linna esindamise korra kehtestamine.

Volikogu esimehe ja liikmete tasuga seonduv on alati palju vaidlusi tekitanud. Ebaselge on see, millised on kulud, mida saab hüvitada. Hüvitiste temaatika on väljastpoolt vaadatuna väga läbipaistmatu ning arusaamatu. Seega vajab teema analüüsi ja vähemalt seaduse seletuskirja tasandil parimate praktikate läbikirjutamist.

Valla või linna esindamise korda kui toimivat õigusakti on keeruline ette kujutada, sest igapäevategevusi on piiramatu hulk. KOKS § 10 ning § 22 lg 1 p 23 kõrvuti seades tekib juba teatav vastuolu, mida siis esindamise korras sätestada. Lisadilemma tekib vaadates seda, mis ilmneb riigi- ja kohaliku omavalitsuste asutuste riiklikust registrist, mida tihti erasektoris tegutsevad isikud oluliseks peavad.

Oluline erinevus on tseremoniaalsel esindamisel ning õiguslikku tähendust omaval esindamisel. Esimese jaoks ei ole mingit vajadust volikogu tasandil õigusakti vastu võtta, küll aga peab volikogu ja valitsuse vahel valitsema lugupidav suhtlus ning tseremoniaalsete ülesannete täitmine tuleb üksteist austades ka lahendada. Õiguslikku tähendust omavate esindusolukordade puhuks aga peab seadus andma piisava loogilise lähtepunkti ning omavalitsusel peab lähtuvalt igapäevavajadustest olema võimalik volitada konkreetset isikut omavalitsust esindama. Näiteks omavalitsuse tehtud otsust võõrandada vara peab saama realiseerida isik, kelle ülesanne on omavalitsuse vara haldamine, sõltumata tema ametipositsiooni kõrgusest (müügilepingu võib volikirja alusel allkirjastada ka spetsialist).

Praktikas ei ole õnnestunud esindusõiguse selge piiritlemine ka omavalitsuse põhimääruse tasandil, kuna üldsõnaline volitus ei anna konkreetseks juhaks piisavat selgust ning üksikasjaliku loetelu loomine ei ole jälle jõukohane.

Tartu linna näitel toimib põhimõte, et linna esindab õiguslikus mõttes eelkõige linnapea ning vastavalt linnapea määratud tööjaotusele võivad esindada linna ka abilinnahead. Volikogu esimehe esindusõigus lähtub volikogu üldistest pädevustest ning muudes küsimustes on volikogu esimees seni pigem osalenud tseremoniaalses rollis.

§ 22 lg 1 p 24, 25.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmise, valla või linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine.

Osalemine juriidilistes isikutes on taaskord teema, mida käsitlevad erinevatest vaatenurkadest KOKS³¹ ja KOFS. KOFS § 37 lähtub seejuures omavalitsusüksuse varale esitatavatest nõuetest ning keelab justkui teatud juhtudel äriühingutes osalemise.

Äriühingutes osalemine ei ole päriselt võrreldav osalemisega mittetulundusühingus või sihtasutuse asutamisel, kuigi praktikas ei tehta väga ranget vahet, milliseid teenuseid mis liiki juriidilise isiku kaudu osutatakse. Juriidilise isiku kaudu teenuse osutamine on mõistlik üksnes siis, kui juriidiline isik suudab toimida isemajandavalt ilma omavalitsusüksuse toetuseta ning juriidilisel isikul on olulises mahus omavalitsusüksuse väliseid kliente, olgu siis füüsiliste isikute või juriidiliste isikute näol. Juriidilise isiku loomine selleks, et sisetehingu korras 80% ulatuses juriidilise isiku käibest osanikuks oleva omavalitsusüksuse poolt juriidiliselt isikult teenust tellida, on küsitav. Sellisel juhul on tegemist laias laastus ühe kliendi jaoks töötava juriidilise isikuga ning üldine eraõigusliku isiku toimimisest lähtuv efekt kulude kokkuhoiduks jääb olemata. Selliste juriidiliste isikute toimise taustal tuleks otsida muid motiive kui erasektorist lähtuv optimaalsus.

Eraldi küsimus on selles, kas juriidilise isiku põhikiri tuleks kehtestada volikogus. Küsimus tõusetub eelkõige ühetaolisuses, kui ainult ühe omavalitsuse osalusel juriidilise isiku põhikirja kinnitab volikogu, aga juba kahe erineva omavalitsuse juriidilise isiku põhikirja puhul ei ole volikogul mingi rolli. Ka sihtasutuse asutamisel kinnitab notar põhikirja uuesti üle. Kõigil neil toimingutel peab olema sisuline väärtus ja vajadus, täna jääb see küsitavaks.

Juriidilise isiku põhikiri võib olla väga lihtne ning standardne, samas võib põhikirjast sõltuda väga paljuski omavalitsusüksuse vara likviidsus ja võimalused oma õiguste kaitseks osatühingus, viimane eelkõige juhul, kui omavalitsusüksus ei ole juriidilise isiku ainus osaline. Samas just siis ei ole volikogul põhikirja kinnitamise võimalust.

Kokkuvõtvalt on tegemist regulatsiooniga, kus justkui suurema mõjuga ja riskitasemega otsuste puhul volikogul sõnaõigust ei ole ning marginaalsema tähtsusega otsused peab tegema volikogu koosseisu häälteenamusega. [Seetõttu on ettepanek jätta põhikirja kinnitamine volikogu pädevusest välja. Juriidilistes isikutes osalemise regulatsioon üldisemalt vajab põhjalikumat analüüsi.](#)

§ 22 lg 1 p 25¹.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine.

Taaskord on tegemist olukorraga, kus üks ja sama regulatsioon on mitmes erinevas seaduses, vt KOLS §i 7. Lisaks jääb arusaamatuks, miks see küsimus tuleb otsustada volikogu koosseisu häälteenamusega.

§ 22 lg 1 p 26.

Volikogu ainupädevusse kuulub rahvakohtunikukandidaatide valimine.

Mis on sellise ülesande volikogule andmise mõte? Volikogud ei tunne rahvakohtunikukandidaatideks valitavaid inimesi ning kuna hilisem seos valitud isikutega on volikogul olematu, on minu hinnangul selliste valikute tegemine formaalne. Volikogu vastutus kandidaadiga seoses on olematu, arusaamatuks jääb väärtus, mida regulatsiooniga soovitakse

³¹ Vt KOKS § 35

saavutada või kaitsta. Volikogu kollegiaalse organina kindlasti ei suuda kontrollida iga isiku sobivust ametisse (st teha vajalikku kvalifikatsioonikontrolli), vaid eeltöö teeb siiski keegi ametkonnast. Ettepanek on anda rahvakohtunikukandidaatide valimise õigus kellelegi, kellel oleks nendega rohkem seost seadmata siiski ohtu seda, et rahvakohtunikuks valitakse endale mugavad isikud.

§ 22 lg 1 p 26.

Volikogu ainupädevusse kuulub Vabariigi Presidendi valimiskogusse volikogu esindaja või esindajate valimine.

On täiesti piisav, kui regulatsioon on antud vabariigi presidendi valimise seaduses.³²

§ 22 lg 1 p 26.

Volikogu ainupädevusse kuulub nõusoleku andmine siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi kandidaadi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks.

Praktikas enamikel omavalitsustel siseaudiitorit ei ole ning seetõttu jääb käesolev säte sisutihjaks. Teisalt tähendaks see sisuliselt volikogu poolt värbamisprotsessi sekkumist või personaliotsuste tegemist olukorras, kus isikut soovitakse vabastada. Volikogu pädevus on mõistetav poliitiliste ametikohtade täitmisel, kuid siseaudiitor on olemuslikult väga spetsiifilise pädevusega isik ning sellise isiku värbamine tähendab kindlasti kandidaatide võimete, oskuste ja kogemuste hindamist ning sellisel juhul valikute tegemist erinevate kandidaatide vahel. Eelnevalt väljavalitud ja hinnatud kandidaadi ametisse nimetamine ei anna suurt väärtust ning muudab teistsuguse otsuse tegemisel varasema värbamisprotsessi mõttetuks. Seega on siseaudiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine volikogu poole ebamõistlik.

Mõistetav on vajadus anda siseaudiitorile kui sisemist järelevalvet tegevale isikule teatav autonoomia, kuid üksnes ametisse nimetamine ja ametist vabastamine seda ei anna.

Omavalitsuse siseaudiitori määramine ei ole võrreldav riigi tasemel selliste ametikohtade täitmisega nagu õiguskantsler, riigi peaprokurör või riigikohtunikud vms, reeglina ei ole ka siseaudiitoriks kandideeriv isik sedavõrd tuntud, et kandidaatide suhtes oleks võrreldav avalik huvi.

§ 22 lg 1 p 31, 32, 33.

Volikogu ainupädevusse kuulub üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine, üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise, detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja planeerimisseaduse § 130 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu kehtestamine.

Planeerimise valdkonna pädevused tuleb lahendada vastava valdkonna seaduses ning valdkonna seadustest peab tulema ka volitus vähemtähtsate pädevuste jagamiseks omavalitsuse siseselt. Hetkel on omavalitsused pidanud lahendama ehitamise ja planeerimise alaste pädevuste jaotamise ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse alusel. Loogiline on, et vastav norm tuleks valdkonna seadusest mitte rakendamise seadusest.³³

§ 22 lg 1 p 34, 34¹.

³² Vt vabariigi presidendi valimise seaduse § 22 lg 4

³³ Vt ehitusseadustiku ja planeerimise seaduse rakendamise seaduse § 7 lg 1 ja 2

Volikogu ainupädevusse kuulub valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine, ühisameti või -asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ühisameti või -asutuse põhimääruse kinnitamine.

Ametiasutuste moodustamine on enamiku omavalitsuste jaoks arusaamatu. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registri kohaselt on valdaval enamusel omavalitsusüksustest üks ametiasutus, vastavalt siis valla- või linnavalitsus. Tartu linna näitel on ametiasutused volikogu kantselei ja linnavalitsus. Ametiasutuste asutamiseks ei ole eraldi otsust tehtud, ametiasutus on nimetatud Tartu linna põhimääruses, linnavalitsusel ega volikogu kantseleil ei ole eraldiseisvat põhimäärust, kuna selleks puudub igasugune vajadus. Erinev on olukord omavalitsuste puhul, kus moodustatud ametiasutusi on palju, nagu näiteks Tallinnas.

Täiesti ebamäärane on ümberkorraldamise mõiste. Millist muudatust ametiasutuses lugeda ümberkorraldamiseks, mis eeldab volikogu otsust? Veel keerulisem on küsimus hallatava asutuse puhul, kus põhimääruse kinnitamine ei ole volikogu ainupädevuses. Näitena toon Tartu Mänguasjamuuseumi, mis on asutatud muuseumina, kuid millel on olulises mahus aegade jooksul lisandunud perekeskuse ja lasteetenduste korraldamise funktsioon. Eriseadust lisandunud funktsioonide kohta ei ole, samas on märkimisväärne osa personalist, ruumidest ja ka omatulust seotud mitte muuseumispetsiifiliste tegevuste, vaid just muude tegevustega. Volikogu otsus korraldada muuseum ümber muuseum-teatriks või muuseum-teater-perekeskuseks ei oma olulist sisulist väärtust.

Ühisametiasutused ja hallatavad ühisasutused on midagi, mis võivad olla mõeldavad teoorias, kuid praktikas ei ole teada ühtegi tegutsevat ja hästi toimivat ühisametiasutust või hallatavat ühisasutust. Kui isegi teoorias püüda neid puuduvat regulatsiooni ette kujutada, siis ilmselt on iga teekond tulemuseni niivõrd eripalgeline, et üldkehtivaks regulatsiooniks selle kirjutamine päädiks minimaalse seaduse ülekordamisega, kes peab tegema vastavad otsused. Ka oleksid regulatsioonid omavalitsustes erinevad, seega ei asutataks ühte ühisasutust kindlasti mitte ühesuguste regulatsioonide kohaselt. Täpsema regulatsiooni ettekujutamine ilma praktilise vajaduseta ei ole mõeldav.

Hallatavate asutuste regulatsioon on tänases KOKSis pudistatud käesolevate sätete ning § 35 vahel. KOKS § 35 reguleerib läbisegi hallatavaid asutusi ja juriidilisi isikuid ning on väga halvasti jälgitav, samas ei täpsustata hallatava asutuse kohta selles suurt midagi. Hallatava asutuse põhimäärus on küsitava väärtusega dokument. Hallatava asutuse puhul on olulised eelkõige tema ülesanded ja juhi pädevused, muu regulatsioon lähtub reeglina kõik omavalitsusüksuse üldisest töökorraldusest. Eelarve kujunemine lähtub eelarve korrast, võimalusel tuleb teenida omatulusid, hallatava asutuse vara on valla või linna vara ning sellega tuleb ümber käia vastavalt valla- või linnavara eeskirjale jne. Hallatava asutuse tegevuse üle järelevalve peab lähtuma seadustest mitte põhimäärusest. Arvelduskontode ja raamatupidamise korraldus lähtub sellest, kuivõrd tsentraliseeritud või detsentraliseeritud vastavad teenused on. Ilmne on ka rahastuse olulises mahus lähtumine omavalitsuse eelarvest.

KOKSis peaks olema hallatava asutuse kohta üldregulatsioon ning eriseadused peaksid konkreetse hallatava asutuse tüübist lähtudes sätestama täiendavalt vajalikku, mitte aga suvaliselt loetlema teemasid, mis hallatava asutuse põhimääruses tuleb kajastada.

§ 22 lg 1 p 35, 36.

Volikogu ainupädevusse kuulub valla- või linnaametnikele ja töötajatele sotsiaalsete garantiide kehtestamine, valla või linna ametiasutuse ja ühisameti struktuuri ning teenistuskohdade koosseisu ja palgajuhendi kehtestamine.

Teenistuskohdadega seondub töötasu ning sotsiaalsed garantiid, mis omakorda väljendub rahas ja eelarves. On ebarealistlik eeldada, et volikogu suudab omavalitsusüksuse ülesannete mahtu ning nende täitmise spetsiifikat ja sellest lähtuvat personalivajadust selliselt hinnata, et volikogu tasandil on võimalik määrata teenistuskohdade koosseis. Võib olla on see võimalik väikeses omavalitsuses, kuid sadadesse ulatuva koosseisu puhul ei ole see usutav. Nullbaasilt struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu loomine ei ole kord kuus koos käiva organi jaoks jõukohane. Seetõttu olen ka juba varasemalt väljendanud seisukohta, et volikogu tasandil struktuuri ja koosseisu kehtestamine ei ole realistlik. Seadus võimaldab § 22 lõikes 3 delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohdade koosseisus, mis Tartu näitel tähendab seda, et volikogu neid küsimusi ei otsustagi. Vastav volitus on antud linnavalitsusele Tartu linna põhimääruses.

Volikogu juhib koosseisu strateegilisema vahendiga, milleks on eelarve ning selles esitatud tööjõukulud ametiasutustele. Samas on volikogu pädevuses palgajuhendi ja sellega seotult sotsiaalsete garantiide kehtestamine. Nimetatu on hoopis realistlikum ülesanne. Palgavahemike ja võimalike muude sotsiaalsete garantiide määratlemine vajab just välist tunnetust ning selleks on volikogu sobiv tasand.

Praktikas kasutatakse erinevaid lähenemisi struktuuri ja koosseisu käsitlemisel volikogus, näiteks käiakse volikogus kord aastas hetke struktuuri ja koosseisu üle kinnitamas. Kitsalt õiguslikus tähenduses ei ole sellel väärtust, sest linnavalitsuse aasta sees moodustatud teenistuskohd on selleks ajahetkeks eelduslikult juba täidetud ning teenistuskoha moodustamise heakskiitmata jätmine tähendaks sisuliselt koondamist. Olukorras, kus volikogu asuks linnavalitsuse moodustatud teenistuskohsti aga kaotama, muutuks mõttetuks valitsusele antud volitus.

Laiemalt tuleks teenistuskohdade koosseisust rääkides puudutada töötaja-ametnik temaatikat. Omavalitsused on korduvalt väljendanud seisukohta, et teenistujate jagamine töötajateks ja ametnikeks on asendustegevus ning ei oma praktilist väärtust, vaid tekitab täiendavaid probleeme erinevate regulatsioonide järgimise vajadusega, aga ka asendamiste korraldamisel.

§ 22 lg 1 p 36¹.

Volikogu ainupädevusse kuulub kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine.

Kaevetööde eeskirja kehtestamise nõue on ilmselgelt aegunud. Loodetavasti jõuab Tartu linn lähiaastal selleni, et kaevetööde tegemine lahendatakse ehitusseadustiku pinnalt ning reguleerida tuleb üksnes avaliku linnaruumi sulgemine kaevetööde tegemise ajaks. Avaliku ruumi sulgemise optimeerimiseks ja motiveerimaks sulgejaid kaevetöödega kiirelt edasi liikuma rakendatakse tihti teede- ja tänavate sulgemise maksu.

Juba täna ei huvita omavalitsusüksusi kaevetööd eraisiku maal, mis ilmestab veelgi seda, et tegelikult on tegemist üksnes omandi või avaliku ruumi käsutamise/kasutamise ühe viisiga. Kaevetöid ei tehta mitte suurest kaevamise vajadusest, vaid reeglina millegi ehitamiseks maapõues (torustik, kaablid või muud maa-alused hooned ja rajatised). Vastavaid ehitamisi

reguleerib ehitusseadustik ning ehitustööde teostamisel tuleb lähtuda valdkonna normatiividest, sh koostada vajadusel ehitusprojekt, mis sisaldab muuhulgas olemasoleva olukorra taastamist (nt tee või teepeenra taastamist, pargiala haljastamist jne).

Kokkuvõtvalt ei ole omavalitsustel kaevetööde eeskirja vaja kehtestada, vajalikud lahendused tuleb leida ehitusseadustiku pinnalt täpsustades avaliku ruumi sulgemise tingimusi.

Heakorraeeskirja kehtestamise kohustus on samuti vaieldav. Pigem tuleks kaaluda korrakaitseseaduse täiendamist üldiste heakorranõuetega ning karistusseadustiku täiendamist koosseisuga, mis käsitleb heakorra nõuete rikkumist. Midagi analoogset nagu on avalikus kohas käitumise üldnõuded (KORS § 55) ja avaliku korra rikkumine (KARS § 262). Tartu linn on kaalumas heakorraeeskirja ja koormise kehtetuks tunnistamist ning edaspidi soovitakse probleeme lahendada muul moel, st riiklikku järelevalvet teostamata ning väärtegusi menetlemata. Heakorraeeskirja kehtestamine omavalitsuse enda vara suhtes määrusega ja sanktsiooni ähvardusel on veelgi ebaloogilisem. Süsteemi ei sobi ka KOKS § 66²³⁴ tulenev väärtekaristus, KOKS omavalitsuse korraldust reguleeriva seadusena ei tohiks sisaldada väärtekaristusi.

KOKS 66²st lähtuvat väärtekoosseisu on praktikas üsna keeruline ette kujutada, sest heakorranõuete järgimata jätmisest lähtuvat ohtu elule ja tervisele on keeruline uskuda. Kindlasti ei tekita sellist ohtu niitmata muru või riisumata lehed. Isetekkeliste prügimägedega, millest lähtub oht eelkõige looduskeskkonnale, tuleb tegeleda teiste seaduste alusel, mitte lähtuvalt heakorraeeskirjast.

Kokkuvõtvalt on ettepanek heakorraeeskirja kehtestamise kohustus kaotada. Koormise osas on seisukoht esitatud ülalpool.

§ 22 lg 1 p 36².

Volikogu ainupädevusse kuulub koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine.

Lemmikloomade pidamise reeglid peavad olema üle Eesti ühetaolised ning lemmiklooma vaba liikumist (näide maakassi metsas hiirte püüdmisest) ei ole vaja reguleerida. Vajalik regulatsioon looma pidamisel teiste isikute elu ja tervise ohutuse tagamise osas ning looma käitumise üle kontrolli tagamine, et loom ei häiriks teisi isikuid, on elementaarne ning ei lähtu olemuslikult kuidagi sellest, kas tegemist on koera, kassi või muu sh põllumajanduslooma või –linnuga (nt on üsna sagedased pöördumised seotud kuke kiremisega ☺).

Mis puudutab kohustust lemmikloomi registreerida ja kiibistada, siis siin on keske riigi poolt pakutava lahenduse aastatepikkune puudumine tekitanud olukorra, kus paljud lemmikloomad on registreeritud mitmes registris, samas ei ole kõik omavalitsused siiski ilmselt mõistlikku ja töötavat lahendust leidnud.

Vajalikus mahus regulatsioon tuleb esitada loomakaitseseaduses ja omavalitsuste eeskirjad kaotada.

§ 22 lg 1 p 36⁴, 36⁵, 36⁶.

Volikogu ainupädevusse kuulub jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine, jäätmehoolduseeskirja kehtestamine, jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud

³⁴ Vt KOKS § 66²

jäätmevedu, vedamissageduse ja -aja, jäätmeveo piirkondade ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestamine.

Jäätmetega seonduvat reguleerib eriseadusena jäätmeseadus ja KOKS ei ole koht sealse regulatsiooni ülekordamiseks. Samas tuleb regulatsiooni loomisel mõelda sellele, millised on meetodikad nimetatud dokumentide koostamisel. Kas jäätmekava on üks omavalitsusüksuse valdkondlik arengudokument või ei peaks seda sellisena käsitlema. Mida seejuures tähendab volikogu poolne jäätmekava ajakohastamine?

Jäätmehoolduseeskirja regulatsioon ning ootused omavalitsustele ei ole asjakohased. Näiteks tuleb eeskirjas reguleerida kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil tervishoiu- ja veterinaarteenuse osutaja jäätmete käitlemise kord. Miks peaks selliste asutuste jäätmekäitlus omavalitsuseti erinema ning milline ametnikkond peaks valdama igas omavalitsuses temaatikat, et tagada ohutu jäätmekäitlus tervishoiuvaldkonnas?

Omavalitsusele jõukohane regulatsioon on punktis 36⁶ nimetatud, kuid ka seda kohustust ei pea volikogule andma KOKSiga, vaid loogiline on teemat käsitleda jäätmeseaduses.

§ 22 lg 1 p 37.

Volikogu ainupädevusse kuuluvad muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused.

Nimetatud säte ilmestab käesoleva loetelu küsitavuse väga ilusti. Eriseadustes tuleks volikogu pädevusesse antavatesse temadesse suhtuda oluliselt sisulisemalt hinnates küsimuse olulisust ning volikogu kui organi töövormi, milleks on istung. Arvestama peab asjaoluga, et volikogu kui organ on suure liikmete arvuga ning kollegiaalne, volikogu liikmed panustavad volikogu töösse loetud tunnid kuus ning seetõttu ei tohi ega saa volikogu pädevusse anda küsimuste otsustamist, mis eeldavad isikute ärakuulamisi või operatiivset otsustamist, sh toimingute tegemist. Volikogu istung ei ole töövorm, kuhu saaks kutsuda isikuid haldusmenetluse seaduse mõttes ärakuulamisele. Samuti ei saa volikogult kollegiaalse organina eeldada spetsiifilist erialapädevust vajavate küsimuste lahendamist (nt lastekaitsetöö, ehitusjärelevalve, isikukoodi andmine vms teemad). Volikogu pädevuses peavad olema üldist mõju omavate otsuste tegemine või muude üldaktide, sh arengudokumentide ja olulist tähtsust omavate planeeringute, kehtestamise otsused, võimalik, et ka maavaraga seotud otsused. KOV strateegiliste juhtimisotsuste tegemine peab jääma volikogu pädevusse.

3.2.2. KOKS § 22 lg 2.
Volikogu antavad volitused.

KOKS § 22 lõige 2 on üks keerulisemaid ja koosmõjus eriseadustega ebaõnnestunumaid sätteid seaduses ning selle alusel antavad volitused reeglina läbipaistmatud ja mõistmatud nii volikogu liikmetele kui kodanikele. Volitused on kas väga üldsõnalised ning nende väärtus seetõttu kaheldav või jõutakse ebamõisliku detailsuseni sätestades volikogu poolt konkreetse ametiisiku ülesandeid ametijuhendi täpsuses.

Harta artikli 3 kohaselt tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Seda õigust kasutavad otseselt, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi

mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.

Hartast lähtuvalt on omavalitsuse põhiliseks tööorganiks valitud organ ehk volikogu, kellel võib olla täitevorgan. PS nimetab volikogu §is 156 esinduskoguks. Esinduskogu töövormi täpsustab KOKS andes volikogule võimaluse kehtestada volikogu töökord.

Kui hartast tulenevalt on täitevorgan ehk Eesti seaduse mõttes valitsus aruandev, siis PS räägib üldisemalt kohaliku omavalitsuse üksusest nimetades esinduskoguna volikogu ja jättes valitsuse üldse mainimata. Volikogu ja valitsuse suhte peab seetõttu selgelt paika panema seadusandja kas KOKSis või eriseadustes.

Valdavas osas seisneb Eesti volikogude töökorraldus kord kuus toimivas volikogu istungis ning selle ettevalmistamises komisjonides ja muudes volikogu tööorganites (fraktsioonid, koalitsioon, eestseisus jms). Sõltumata tööorganite kogunemise tihedusest ja tööorganite arvust langetatakse õiguslikku tähendust omavaid volikogu otsuseid seejuures siiski reeglina ühel korral kuus. Volikogu liikmeks saamise eelduseks ei ole spetsiifiline erialane pädevus ning sõltuvalt valijate soovist võivad kohaliku omavalitsuse seisukohast olulise professioni esindajad volikogust hoopiski puududa. Seega ei saa enamikku seadustes nimetatud ülesandeid täita volikogu, sest paljude ülesannete täitmine eeldab spetsiifilist erialalist ettevalmistust, ülesande täitmiseks on vaja täistööajaga panustada ning otsuseid ja eriti toiminguid tuleb teha igapäevaselt ja operatiivselt. Volikogu valimissüsteem ei taga kõigis kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkondades vajalikku professionaalsust ning eeldada tuleb, et vajaliku erialase ettevalmistusega personal koondatakse täidesaatva organi juurde.

Volikogu organina on kollegiaalne ning volikoguks ei saa pidada ühe volikogu liikme tegevusi või volikogu kantseleisse tööle võetud isikute tegevusi. Samuti ei ole võimalik volikogu pädevusse jäetud ülesandeid panna täitma mõnes ametiasutuses töötavat isikut. Viimane on võimalik üksnes ettevalmistava tegevusena, mitte aga toimingu või tegevusena, mis tehakse lõpuni ära. Üks isik ei saa samaaegselt täita ülesandeid ametiasutuse (nt linnavalitsus) teenistujana ning organi linnavolikogu nimel.

Eelnevast lähtub see, et tänane KOKS § 22 lõike 2 eeldus ei ole põhjendatud ning väljendab seadusandja poolt puudulikust regulatsioonist lähtuvat probleemi. Õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused tuleb kehtiva § 22 lõike 2 kohaselt otsustada omavalitsusüksuse nimel volikogul või volitada otsustamine täitevorganile. Ühest küljest võib nimetatud tunduda omavalitsuse autonoomiat toetav, kuid praktikas on volitatavaid küsimusi määramata hulk ning võrreldes erinevate volikogude antud volitusi julgen asuda seisukohale, et antud volitustest ei ole volikogud ise piisavalt hästi teadlikud ning andmata (ununenud või teadlikult andmata jäetud) volitused ei ole takistanud valitsusel, ametiasutusel või ametnikul ülesannete täitmist ega ole volituste puudumine tekitanud olulises mahus õigusvaidlusi.

Seadusandja peab eriseadustes olema palju täpsem, mõtlema rohkem läbi küsimusi, mis on sellise olulisusega, et neid peaks otsustama üksnes volikogu ning mida võiks volikogu volitada allapoole. Arvestades volikogu töövormi ei ole realistlik toimingute tegemine volikogu poolt, sh ei ole volikogul võimalik/mõistlik teha näiteks makseid, käia tegemas paikvaatlusi vms. Seadusandja peab selgelt aduma ülesandeid, mida saab täita vaid vastava erialapädevusega ametiisik ja mitte jätma selliste ülesannete täitmist lihtsameelselt omavalitsusüksuse pädevusse, et neid siis edasi volitataks.

Teisalt on ilmselt KOKS § 22 lõike 2 mõtestamisel ka omavalitsused üle pingutanud ning volitatud on selliseid tegevusi või toiminguid, mille puhul ei ole volitamine põhjendatud (nt volitus maksta riigilõiv huvikooli seaduse kohaselt), kuivõrd vastav tegevus või kohustus kaasneb juba varasema volikogu tehtud otsusega ning toiming või tegevus tuleb vältimatult teha või järgnev/kaasnev otsustus langetada, kui varasem otsus on tehtud.

Volikogu pädevusse peab kuuluma üldaktide andmine ning olulist tähtsust omavate üksikotsuste tegemine, mida saab teha pikema perspektiiviga. Ebareaalne on volikogus langetada vastaspoolte ärakuulamist eeldavaid otsuseid (nt vaiete lahendamine), samuti käsitleda ajakriitilisi küsimusi ning langetada selliseid otsuseid, kus otsus lähtub väga selgelt erialapädevusest. Paljud küsimused, mida praktikas valitsusele või ametniku tasandile volitatakse, on tegevused või toimingud, mida küll tehakse, kuid mille tegemist ei dokumenteerita kirjana/protokollina/otsusena. Samas ei ole kõik ülesanded seotud avaliku võimu teostamisega, vaid lähtuvad näiteks omavalitsusüksuse kui omaniku positsioonist ning peavad olema tehtud sõltumata volituse andmisest. Omanikurollist lähtuvaid küsimusi peab reeglina lahendama täitevvõim.

Riigikohus on küll 3-3-1-30-97 lahendis öelnud, et põhiseaduse paragrahvi 156 lõikest 1, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 3 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahvist 4 tuleneb põhimõte, et volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu võib võtta oma pädevusse küsimusi, mis seadusega või selle rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega normiadressaadiks olevat organit määratlemata on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, kuid määratlemata adressaadiga õigusaktid ei saa ega tohi olla normiks omaette eriti juhul, kui see külvab ebaselgust. Sama kohtulahend täpsustab, et kui seadusega või seaduse rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega on mingi ülesande teostamine antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust teostada seda ülesannet. Viimasest tuleb järeldada, et Riigikohus peab selgelt võimalikuks seaduse või isegi määruse tasandil pädevuste jagamist.

Kokkuvõtvalt ei ole KOKS § 22 lõikest 2 lähtuvat probleemi üksnes KOKSi pinnalt võimalik väga lihtsalt lahendada. Üks võimalikke lahendusi on KOKSist § 22 lõike 2 regulatsioon välja jätta ning hakata korrigeerima eriseadusi, täpsustades volikogu ainupädevust ja võimaldades vabadust volitada seal, kus see toetab kohaliku omavalitsuse iseotsustamisõigust ja sisekorraldust. Olukorras, kus eriseadus nimetab kohaliku omavalitsuse üksust ning kohustab teda mingiks tegevuseks, mis seisneb näiteks toimingus (mis tehakse vahel ka selle kohta dokumenti vormistamata) või spetsiifilist erialapädevust eeldatavas muus tegevuses (nt lastekaitseliste ülesannete täitmine, isikukoodi andmine), tuleks aga vähemalt seletuskirja tasemel öelda, et selliseid toiminguid/tegevusi täidab täitevorgan ehk valitsus või konkreetne ametiisik tegevuse olemusest lähtuvalt. Volikogu kohustamine selliste toimingute volitamiseks ei aita kaasa õigusselguse loomisele.

Tartu linna näitel on KOKS § 22 lõike 2 kohaselt antud 27 määrust, enamasti on need määrused üksnes volituste andmiseks, samas on ka selliseid, mis sisaldavad lisaks volitustele muud regulatsiooni. Üldjuhul on volitused antud hästi üldsõnaliselt, kuid esineb üksikuid erandeid, kus volituse täpsus on sarnane ametijuhendile.

Kuigi Tartu linna näitel on volitamise määrusi palju, ei julge siinkirjutaja kinnitada, et see sisaldab kõiki volitusi ning et volitamata juhtudel on Tartu linn teadlikult soovinud ülesannet

täita volikogu kaudu. Veel vähem usun ma sellesse, et volitused sellisel kujul on arusaadavad volikogu liikmetele, linnavalitsuse liikmetele ja selle teenistujatele ning linnaelanikele.

4. Kokkuvõtlikud seisukohad ja vastused lähteülesande küsimustele

Alljärgnevalt esitame täiendavad vastused lähteülesande küsimustele. Vastused esimesele ja viiendale lähteülesande küsimusel sisalduvad põhimahus peatükis 3.

4.1. Milliste sätete osas on otstarbekas KOKSi dereguleerimine hinnates seda nii õigusloome mahu/bürokraatia, halduskoormuse, regulatsiooni läbimõelduse/kvaliteedi, võimaliku mõju ning KOV enesekorraldusõiguse teostamise aspektist.

4.1.1. KOKS § 8 ja muud omavalitsusüksuse põhimäärust puudutavad sätted

Kõige radikaalsem lähenemine on kaotada põhimääruse kehtestamise kohustus üldse ära ning asendada seni põhimääruses antud regulatsioon konkreetsete vastavat valdkonda reguleerivate õigusaktidega, kui see on vajalik. Juba täna on mitmed omavalitsused volikogu töökorra kehtestanud eraldi õigusaktiga väljaspool põhimäärust. Valla- või linnavalitsuse töökorra võiks sel juhul reguleerida valitsus oma õigusaktiga. Tartu linna näitel aga puudub selleks vajadus, samas ei saa välistada teistsugust lähenemist, kus siiski tahetakse reeglid läbi kirjutada ja õigusaktiga kehtestada.

Nimetatu annaks omavalitsusele võimaluse reguleerida sisekorralduse tarbeks seda, mida vajalikuks peetakse ja jätaks muudes küsimustes otsustus- ja valikuvabaduse sõltuvalt konkreetsetest vajadustest. Kohustuslike regulatsioonide loomine on praktikas tekitanud olukordi, kus regulatsioon küll luuakse, kuid reaalselt rakendust sellel ei ole ning regulatsioon võib aastaid kehtida sisuliselt ilma praktilise kasutuseta. Ühel hetkel selle järgi tegutsema hakates ilmneb, et sätted ei ole enam asjakohased ning vahetult enne otsustamist hakatakse neid ümber tegema.

Tartu linna näitel on põhimäärusest loobumine realistlik, selle asemel oleks vaja luua ja üle vaadata mõningad õigusaktid, mis suuremalt jaolt tegelikult ka täna juba olemas on. Reguleerimist võiks vajada volikogu tööorganite moodustamine ja volikogu istungi ettevalmistamise ja läbiviimise kord. Linna sümbolid võivad olla reguleeritud iseseisva volikogu määrusega. Muu täna põhimääruses reguleeritu aga ei vajakski volikogu tasemel regulatsiooni, kui seadust veidi täpsustada.

Teine võimalus on jätta põhimäärus õigusaktina alles, kuid anda sellele hoopis teistsugune sisu, lähtudes põhiseaduses sätestatud printsiipidest. Omavalitsusüksuse põhimäärus peaks kajastama iga omavalitsusüksuse oma nägu ja just selles omavalitsuses kehtivaid kohaliku elu korraldust puudutavaid põhimõtteid ning kokkuleppeid, mitte olema seaduste või teiste omavalitsusüksuste põhimääruste ümberkirjutus.

Omavalitsusüksuste põhimääruste analüüsist selgus, et põhimäärused jagunevad oma sisult kolme gruppi:

- 1) põhimäärused, mis sisaldavad täpselt KOKSiga nõutut, st paragrahvides 8, 10, 23, 24, 28, 30, 42, 43, 47-51 ja 55 sätestatud;
- 2) põhimäärused, mis sisaldavad täpselt KOKS §is 8 nõutut;
- 3) põhimäärused, mis valikuliselt sisaldavad KOKSis nõutut.

Kõikides põhimäärustes esineb KOKSi jt seaduste sätete taasesitamist, eriti ulatuslik on see punktides 1 ja 2 nimetatud põhimäärustes. Selgelt on näha, et probleeme tekitab kohustus töötada välja ja sätestada täpsemad korrad, puudub kas oskus seda teha või on seadustega nimetatud valdkond nii täpselt reguleeritud, et puudub vajadus. Kuna aga KOKS § 8 lg 1 jt paragrahvid sätestavad (ja mitmes omavalitsusüksuses ka volikogu liikmed nõuavad), et põhimäärus peab KOKSiga kohustuseks pandut täpselt sisaldama, siis on otsitud viise, et seadust täita. Selleks on üle võetud teiste omavalitsusüksuste põhimäärustest terveid paragrahve, on koondatud kokku mitme eriseaduse (nt esindamise korra puhul) sätteid, on põhimääruses antud viide, et kohustuslik kord sätestatakse eraldi volikogu määrusega (nt volikogu töökord). Punktis 3 nimetatud põhimääruste tekst on lühem, need sisaldavad natuke seadusega nõutut, rohkem omavalitsusüksuse enda loodud regulatsioone ja kokkuleppeid.

4.1.2. KOKS § 22

KOKS § 22 tuleks sellisena ära kaotada, kuna see ei sisalda terviklikult volikogu ainupädevuste loetelu ning on üksnes ümberkirjutus erinevatest sätetest. Nagu ülalpool viidatud on paragrahvis segamini nii kohaliku omavalitsuse korraldust kui valdkondlikku pädevust puudutavad sätteid. Laias laastus saab § 22 lõike 1 sätteid jagada neljaks:

- 1) kohaliku omavalitsuse organite juhtide valimist, organitega seonduvat ja organi liikmete tasustamist jms puudutavad sätteid;
- 2) kohaliku omavalitsuse toimimist, st eelarve, majandusaasta aruanne, vara, teenistujad, sisepädevused jms, puudutavad sätteid;
- 3) eriseadustes sätestatu valikulist kordamist puudutavad sätteid;
- 4) ajalooliselt olemas olnud, kuid tänaseks aktuaalsuse kaotanud regulatsioonide kehtestamist eeldavad nn volitusnormidest sätteid.

Volikogu ja valitsuse juhtide, nende organite ja tasustamise jms seotud sätteid tuleks üle viia vastavate KOKSi paragrahvide juurde, sama tuleb teha näiteks eelarvet ja vara puudutavate sätete ning teenistujate sotsiaalsete garantiidega. Valdkondlikest eriseadustest ei tohi sätteid niisama KOKSi ümber kirjutada. Täna tehtu ei ole kuidagi mõistetav, sest volikogude ainupädevustes on lisaks § 22 nimetatule veel muudegi valdkondlike dokumentide kehtestamine. Ajaloolised kohaliku omavalitsuse kehtestatud korrad on aga ajale jalgu jäänud ning eeldus, et heakorraeeskirja, kaevetööde eeskirja, koerte ja kasside pidamise eeskirja ja jäätmehoolduseeskirja kehtestamises seisneb omavalitsuse autonoomia on enesepetmine. Ainus tõsine dokument nimetatutest on jäätmehoolduseeskiri, kuid selle kohta on eriseadus ning kahjuks on jäätmehoolduseeskirja reguleerimisala omavalitsusele ülejõukäiv.

Kindlasti on KOKS § 22 kaotamisel ning selle sätete viimisel KOKSi vastava paragrahvi alla võimalik läbi mõelda regulatsioon tervikuna ning selle kvaliteeti parandada. Regulatsioon saab KOKSi kaasnevaid sätteid kohendades kompaktsem ning terviklikum. Omavalitsuse õigusaktide kehtestamise alused saavad seeläbi selgemaks ning paremini on võimalik sõnastada seda, mida tegelikult omavalitsusüksus peaks reguleerima. Üks mõttekohti § 22 kaotamisel on

see, kuidas lahendada selle erinevate punktide alusel omavalitsuste poolt kehtestatud õigusaktide kehtivus. Probleem on väiksem olukorras, kus lisaks KOKSi § 22 on alusnormiks ka mõni muu säte.

Eriseadustest § 22 lõikesse 1 toodud punktide kaotamisel ei ole reeglina regulatsiooni üldse täiendada vaja, sest eriseadused on vastavaid teemasid oluliselt põhjalikumalt reguleerinud ning KOKS ütleb üksnes väga napilt üle selle, et otsustaja on volikogu.

Ajalooliste kordade kehtestamise kaotamise kohustuse äralangemine ei ole omavalitsustele probleem, sest juba täna on paljudel juhtudel nende määruste sisustamine küsitav. Samas on kindlasti vaja paljudel omavalitsustel oma senine tööruutinimetatud määruste kaotamisel ümber mõelda. Selleks, et omavalitsused heakorra ja lemmikloomadega tegelemisel siiski hätta ei jääks, tuleks teemasid korra- ja loomakaitseseaduses ja loomakaitseseaduses põgusalt käsitleda.

Keerulisim on kaevetööde regulatsiooni kaotamine ning kaevetööde korraldamine ilma senise harjumuspärase regulatsioonita. Ehitusseadustik ei ole koht omandisuhete lahendamiseks ja avaliku ruumi ehitusaegsete kitsenduste reguleerimiseks. Omavalitsused peavad siin ise suutma mõelda ennast erinevatesse positsioonidesse, sest ühest küljest ollakse haldusorgan, kuid teisalt omanik.

Oluline on ka tähelepanu juhtida KOKS § 45 lõikest 5 lähtuvale. Küsimused, mida nimetatud sätte kohaselt tuleb lahendada koosseisu häälteenamusega on kindlasti olulised, kuid meie hinnangul on neist tähtsamad eelarve ja üldplaneeringu temaatika, mis aga ei eelda koosseisu häälteenamust. Samas eelarvega tihedalt seotud eelarvestrateegia eeldab koosseisu häälteenamust. Seega vajab siiski hindamist tänase koosseisu häälteenamuse põhjendatus, kas see üldise sisulist tähendust omab ja vajalik on. Koosseisu häälteenamust nõudvate ja muude KOKS volitusnormide vajalikkuse küsimuste revisjon tuleb läbi viia hiljemalt uue tervikseaduse koostamise ajaks.

4.2. Hinnata, kas muudatused suurendavad omavalitsuste iseotsustusõigust kohaliku elu korraldamise ja juhtimise viiside kujundamisel?

Omavalitsusüksuse põhimääruses saab ka kehtiva KOKS § 8 lg 2 alusel kehtestada muid omavalitsusüksuse tegevust reguleerivaid sätteid, selles osas on iseotsustusõigus olemas. Põhimäärusele miinimumnõuete kehtestamine suurendab iseotsustusõigust põhimääruse muu sisu osas. Näiteks volikogu komisjonide moodustamise täpse regulatsiooni kaotamine KOKSist suurendab iseotsustusõigust sisemiste juhtimisstruktuuride loomisel ja nende tegevuse protseduuride kirjeldamisel.

Paremini läbimõeldud ja rohkem otsustusõigust andev seadus võimaldab otsustus- ja valikuvabadust õigusaktide koostamisel, st otsustusõigus millal, kuidas ja kas üldse regulatsiooni vajalikuks peetakse ning mil viisil oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendatakse.

Oluline on põhimääruse ning ka muude õigusaktide sisu üle otsustamisel kaaluda, milliste aktide kehtestamiseks peaksid olema protseduurireeglid leebemad, st mis ei eelda samasugust poliitiliste jõudude konsensust kui põhimääruse kehtestamine.

KOKS § 22 osas tehtud ettepanekud osalt küll võimaldaksid sisepädevusi muuta. Suurem leevendus omavalitsustele lähtuks sellest, kui ei oleks vaja kehtestada eeskirju, mille järele vajadus praktikas puudub, kuid mille osas lähtub formaalne ootus, sest seadus need ära nimetab (heakord, kassid ja koerad, kaevetööd), nt küsitakse sarnaselt omavalitsuselt tihti reegleid avaliku korra ja öörahu osas, kehtiv korrakaitse seadus aga lahendab need küsimused omavalitsuste jaoks ära.

Oluline mõju omavalitsustele lähtuks KOKS § 22 lõike 1 punkti 5 rangest volikogu pädevusest vabastamine. Kindlasti on teemasid, mille osas peaks volikogu regulatsiooni andma (nt valdkondlikud toetused, mille osas seadus selget toetamise kohtustust ette ei näe), kuid kohati jääb volikogu antu liiga kohmakaks, abstraktsem regulatsioon ei anna kliendi jaoks piisavat selgust, samas ei saa õigusaktiga lahendada teenuse kõiki nüansse.

4.3. Milliseid positiivseid muutusi võib omavalitsus saavutada dereguleerimisega lisaks suuremale enesekorraldusõigusele?

Valikuvabadus juhtimisstruktuuride loomisel on omavalitsustele väga oluline. Iga KOVi juhtimisstruktuurid on vajalikud ja sobivad just sellele omavalitsusüksusele ning peavad arvestama kohalikku eripära (otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel) ning ajalooliselt väljakujunenud tavadid.

Dereguleerimise suurendamisega tekib omavalitsustel vabam võimalus otsustada, kas mingi teema kohalikke olusid arvestades vajab reguleerimist või mitte ning eelduslikult tekib võimalus mitte niivõrd formaalselt teemasid siiski läbi kirjutada. Paljud teenused ja nende kirjeldused ei ole omavalitsustel piisavalt läbi kirjutatud, osalt on see jäänud asjaolu taha, et osutatavaid teenuseid peaks kirjeldama § 22 lõike 1 punkti 5 kohaselt volikogu, mis nagu ülalpool nimetatud, ei ole kõigi teenuste jaoks sobiv tasand. Tihti piisab haldusjuhiste laadsest regulatsioonist või veel lihtsamast tööjuhiseist.

Dereguleerimise positiivne tulem seisneb väiksemas kohustuslike regulatsioonide mahus, seda nii põhimääruse kui muude õigusaktide näol.

Omavalitsusüksuse õigusaktide arv hakkab sõltuma omavalitsusüksusest endast, st väheneb seadusega pandud kohustuslike (täpsustatud) kordade koostamise maht, suureneb iseotsustamisõigus koostada vaid need õigusaktid, mis on antud ajahetkel kohaliku elu korraldamiseks ja sisemiste juhtimisstruktuuride tööks vajalikud. Ise regulatsiooni luues mõeldakse läbi, mida on üldse vaja reguleerida ja millised on selleks sobivad protseduurid ning millise õigusaktiga need kehtestatakse/kinnitatakse.

Ühtlasi väheneb halduskoormus, kui lisaks KOKSi muutmisele (vabaneme kasside ja koerte, heakorra, kaevetööde eeskirja kehtestamisest) muudetakse eriseadusi, mis panevad omavalitsusüksusele kohustuse mingi õigusakt vastu võtta. Halduskoormust vähendab ka, kui seaduseandja mõtleb volitusnormi andes läbi, milline omavalitsusüksuse organ ja millise õigusakti andma peaks, see võimaldab kaotada tühjad volitust andvad õigusaktid.

Kokkuvõtvalt leiame, et oluliseks positiivseks mõjukuks tuleks lugeda seda, et kõigi omavalitsuste jaoks ühetaolisena kehtima pidavad küsimused lahendab seadus lõplikult ning omavalitsustelt

ei oodata enam täpsustusi ning sellega tekib loogiline omavalitsuse õigusaktides süsteem ja hierarhia.

4.4. Millised on dereguleerimisega kaasnevad ohud/riskid ja võimalikud meetmed nende maandamiseks?

Põhiline dereguleerimisega kaasnev oht ja risk ehk oluline negatiivne mõju seisneb puudulikus oskuses ja võimekuses välja mõelda/luua konkreetsele omavalitsusüksusele vajalikke sisemisi juhtimisstruktuure, seetõttu võetakse üle teiste omad, mis ei pruugi sobida. Samuti ei pruugi värskelt valitud tippjuhtkond soovida vanade reeglite järgi toimetada ning see võib tekitada soovi kiirkorras ja mitte piisava pädevusega teemasid reguleerima asuda.

Negatiivse mõjuna tuleb lisaks välja tuua:

- (i) pahameele tekkimise muudatuste pärast;
- (ii) puuduliku oskuse õigusakti liigi valikul, nt protseduurid/juhised kehtestatakse igaks juhuks määrusega;
- (iii) regulatsioonid võetakse üle teistelt omavalitsusüksustelt.

Käesolevaga pakume mõned meetmed ohtude ja riskide maandamiseks:

- (i) pärast KOKSi muutmist on vajalik koolitada omavalitsusüksuste juhte, teenistujaid ning tagada pidev koolitusprogrammi olemasolu, et regulaarselt oleks võimalik uusi omavalitsusjuhte ja ka teenistujaid koolitada;
- (ii) mõistlik ja otstarbekas on koostada KOKSi kommentaarid nõ „elava dokumendina“, mida täiendatakse näidetega parimatest praktikatest ja kuhu koondatakse soovitusel ning ka kohtulahendid jm teemakohane;
- (iii) seaduse seletuskirjas tuleks näitlikustada protseduurid, mis korduvad perioodilistelt, kuid siiski piisavalt harva (nt isikuvalimised).

5. Lõppsõnad

Täname võimaluse eest KOKSi osas arvamust avaldada, käesoleva töö koostamine on olnud huvitav ning võimaldanud meil koostajatena teemasid senisest uuest vaatenurgast läbi mõtestada. Põhiosa § 8 osast on kirjutanud Karin Tenisson-Alev ja § 22 osast Anneli Apuhtin. Kuigi mõnedes küsimustes jäime ka väikestviisi eriarvamustele oleme üldjoontes ühte meelt, et tänast regulatsiooni on võimalik selgemaks, täpsemaks ning omavalitsustele suuremat iseotsustusõigust andvamaks kirjutada isegi siis, kui esialgu valitakse üksnes kehtiva KOKSi muutmise tee. Perspektiivis tuleks aga kindlasti mõelda uue seaduse koostamisele.