



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

23.07.2020 nr 14-2/5307-1

Kernu

Koosolek toimus 16.06.2020 ning algas kell 11.00 ja lõppes kell 15.15.

Juhatas: komisjoni esimees Jaak Aab

Protokollis: Eliko Saks

Võtsid osa: komisjoni esimees Jaak Aab (riigihalduse minister), Kaia Sarnet (Rahandusministeerium), Mart Uusjärv (Rahandusministeerium), Ave Viks (Rahandusministeerium), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Mihkel Juhkami (Eesti Linnade ja Valdade Liit, Rakvere linnavolikogu esimees), Pipi-Liis Siemann (Türi vallavanem), Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär), Toomas Sepp (Tallinna linnasekretär), Georg Sootla (Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor), Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor), Airi Mikli (Riigikontrolli nõunik), Vallo Olle (ekspert)

Elektrooniliselt võttis koosolekust osa Sulev Liivik (Rahandusministeerium)

Puudusid: Liis Juulik (Saaremaa vallasekretär), Arne Koitmäe (riigi valimisteenistuse juht), Andres Laisk (Saue vallavanem), Rait Pihelgas (Järva vallavanem), Jüri Mölder (Tartu linnasekretär), Mikk Lõhmus (Lääne-Nigula vallavanem), Veikko Luhalaid (ELVL tegevdirektor)

Kutsutud: Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Risto Kask (Rahandusministeerium), Anneli Apuhtin (Tartu Linnavalitsus), Martin Kulp (Rahandusministeerium), Külli Kapper (riigi valimisteenistus), Kristi Rüütel (Rahandusministeerium), Gerttu Blank (Rahandusministeerium)

Elektrooniliselt võtsid koosolekust osa: Helin Leichter (Riigikogu põhiseaduskomisjon), Kaie Küngas (Rahandusministeerium), Tiina Üksvärav (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Kady-Ann Sutt (Rahandusministeerium), Helen Kranich (Justiitsministeerium), Kersten Kattai (Rahandusministeerium), Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Päevakava:

1. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse tutvustus ja arutelu. Probleemid ja eesmärgid. Muudatusettepanekute teemablokid.
2. Kaasnevate mõjude hindamine. Lähenemine mõjude hinnangule. Ekspertkomisjoni sisend mõjude hinnangule.
3. Edasised tegevused VTK menetlemisel ja kaasamisel.
4. Teadlaste sisend.

**Jaak Aab** tervitas komisjoni töös osalejaid, juhatas sisse koosoleku ning tutvustas päevakava. Päevakava kohta muudatusettepanekuid ei esitatud. Koosolekul osalejatelt oodatakse

tagasisidet üldisele VTK probleemiseadele ja vajalikele rõhuasetustele, sh kas kõik olulised teemad on kaetud ning saada ekspertide sisendit mõjude hinnangusse.

## **1. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse tutvustus ja arutelu**

Koosoleku juhataja andis sõna Olivia Talustele.

**Olivia Taluste.** Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (edaspidi *VTK*) koosneb kuuest osast, millest esimeses kaardistatakse KOKS rakendamisega seonduvad peamised probleemid, sihtrühm ja eesmärgid. KOKSiiga seonduvad probleemid jagunevad üldjoontes kolmeks: 1) KOV süsteemi loomise algusajast kehtivad regulatsioonid on aegunud ja/või ei võimalda haldusreformi järgselt muutunud vajadustele vastavalt piisavalt paindlikku lähenemist KOV juhtimisel, 2) liiga detailsed ja jäigad ettekirjutused KOVidele sisemise korralduse küsimustes ja 3) õiguslikud lüngad ja vasturääkivused, mis ei võimalda seadust eesmärgipäraselt rakendada. Probleemidest tulenevalt on KOKSi muutmise eesmärgiks KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamine, KOV enesekorraldusõiguse suurendamine ja dereguleerimine, KOV sisene ülesannete delegeerimine ning õigusselguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks regulatsiooni korrastamine. Enammõjutatud sihtrühm on KOVid, volikogu ja valitsuse liikmeid, ametnikud ja töötajad, maakonna koostööorganid ning riiklikku järelevalvet teostavad ametid. Kokkuvõtvalt soovitakse KOKS revisjoniga KOV aluskorralduse norme ühtlustada, lihtsustada ja ajakohastada, et kõrvaldada kehtiva seaduse probleemid ning antakse KOVidele oma sisemise töö korraldamiseks suurem enesekorraldusõigus.

**Toomas Sepp:** Kas vajab eraldi märkimist, et lisaks KOKSile muudetakse ka teisi seadusi? Kas see ei peaks olema eraldi eesmärk VTKs?

**Olivia Taluste.** Lisaks KOKSile kavandatakse muudatusi ka teistes KOVide aluskorraldusega otsesemalt seonduvates seadustes nagu kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (edaspidi *KOFS*), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (edaspidi *KOVVS*), kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus, kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, pühasustusega väikesaarte seadus ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus.

**Sulev Mäeltsemees.** VTKs viidatakse korduvalt ja tänuvärselt Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale (edaspidi *harta*). Kuna harta on niivõrd oluline dokument, peab olema viide selle printsiipidele tuginemisele VTK alguses. Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse 14. peatükk on tugevalt harta-keskne. Vajalik on teadvustada ja talletada, et VTK on koostatud lähtudes harta printsiipidest ja väärtustest.

**Helen Kranich.** Ehk ei peaks eesmärgiks olema negatiivsena tõlgendusprobleemide vältimine, vaid võiks olla ühtse ja ühetaolise tõlgendamise saavutamine.

### **1.1. VTK eesmärk: KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamine**

Koosoleku juhataja andis sõna **Olivia Talustele**, kes tutvustas lühidalt peamisi esinevaid probleeme ja võimalikke lahendusi KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamisel. Märksõnadena väljatoodult käsitleb VTK KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamisel reguleerimisala, KOV aluspõhimõtteid, KOV ülesandeid, KOV võimalikke uusi ülesandeid, KOV juhtimise võimalikke mudeleid, töökorraldust, komisjonide korralduse dereguleerimist ja sisekontrolli küsimusi.

**Mihkel Juhkami.** Kuidas on teistes riikides lahendatud revisjonikomisjoni teema? Praktilises elus on revisjonikomisjonil vähe sisukust. Selleks, et revisjonikomisjon saaks ülesannet täita, peab tal olema ka piisav professionaalne võimekus, mida tänane revisjonikomisjonide korraldus ei taga piisavalt.

**Jaak Aab.** Lähtudes vajadusest sätestada meetmed revisjonikomisjoni tugevdamiseks on Riigikogu korrupsioonivastane erikomisjon teinud KOKSi täiendamiseks ning muutmiseks ettepanekud, sh nt ettepanek 1/3 volikogu koosseisu õigus algatada revisjon.

**Mart Uusjärv.** Ekspertkomisjoni tööplaani kohaselt arutame sisekontrollisüsteemi ja siseauditeerimise korraldust põhjalikumalt novembrikuus. Infoks, et Justiitsministeerium viis 2020. aasta maikuu omavalitsuste volikogude ja valitsuste liikmete seas läbi küsitluse. Küsitluse kohaselt leidis enamus vastanutest, et siseaudit peaks olema seadusega kohustuslik.

**Airi Mikli.** Revisjonikomisjoni teostatav revisjon on poliitilise kontrolli organ, mida siseaudit ei ole.

**Jan Trei.** Oleme Justiitsministeeriumiga arutanud korrupsioonivastast strateegiat, kus päevakorral on revisjonikomisjoni ja siseauditi küsimused. Arutelud jätkuvad sügisel.

**Toomas Sepp.** Oleme teemat käsitlenud, kuid siseauditi läbiviimise kohustuslikkust ei lepitud kokku. Ei vaidle, et vaja on sisekontrolli. Kuid siseauditi kohustuslikuks muutmine toob kaasa täiendavate töökohtade vajaduse. Mida väiksem on KOV, seda keerulisem on leida erialaspetsialisti.

**Anneli Apuhtin.** Kas on vaja KOKSis üle korrata KOV aluspõhimõtted, mis sisalduvad hartas ja Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi *PS*). Mis on need uued aluspõhimõtted, mida harta ja *PS* ei sätesta, mida on vaja KOKSis kirjutada?

**Olivia Taluste.** Hartale teistes õigusaktides sh KOKSis ei viidata. Tõesti pole vaja KOV aluspõhimõtete määratlemisel ka *PS* taasesitamist KOKSis, vaid pigem sõnastada hartas ja *PS*s sõnastatud printsiipide edasiarendused ja täpsustused.

**Sulev Valner.** Praegu koostame seaduse väljatöötamiskavatsust, kus näidatakse probleem, selle lahendusteel ning lahendustega kaasneda võivad positiivsed ja negatiivsed mõjud. VTK on suuresti arutelu- ja kaasamisdokument, milles ei käsitleta kõiki probleeme ja nende lahendusi detailides ning kindlasti ei tähenda, et VTKs käsitlemata küsimused ei jõua seaduse eelnõusse.

**Jaak Aab.** VTK ei paku veel konkreetseid regulatiivseid lahendusi, vaid räägime üldstatult alternatiivsetest valikutest, mida tuleb eelnõu väljatöötamisel võrdlevalt analüüsida. VTK ei sisalda veel õigusnormide võimalikku sõnastust.

**Olivia Taluste.** Mitmetes küsimustes alles analüüsitakse ekspertidega võimalikke lahendusi, seetõttu ei saa praeguses faasis veel selgitada välja detailseid regulatiivseid võimalusi, nende alternatiive ega nende mõjude hinnanguid.

Koosoleku juhataja andis sõna **Olivia Talustele**, kes tutvustas muudatusi elektrooniliste otsustusprotsesside regulatsioonide täiendamisel, elanike kaasamise tõhustamisel, KOV koostöö regulatsioonide täiendamisel ja omavalitsusliitude tugevdamisel.

**Olivia Taluste.** Ekspertkomisjonis jäi varem pooleli diskussioon KOKSi tänapäevase elektroonilise töökorralduse regulatsiooni lisamise osas. Seaduse tasandil on kavas reguleerida üldised põhimõtted – milliste organite töövormina võib kasutada elektroonilisi töövorme; millised on erinevad vormid ning millised nõuded peavad olema tagatud. Täpsema KOV valitsuse ja volikogu töökorra kehtestamine jääks KOV sisemise korralduse küsimuseks, mille osas on KOVidel ulatuslik autonoomia. Aruteludelt on jäänud kõlama, et volikogu tasandil saab elektrooniline osalus olla võimalus, mitte kohustus. Ka Riigikogu põhiseaduskomisjon ja õiguskantsler toetavad seisukohta, et volikogu istungid on KOVide sisemise töökorralduse küsimus ja KOKS ei sisalda keeldu viia volikogu istungeid, samuti valitsuse istungeid ning volikogu komisjonide koosolekuid läbi elektrooniliselt vähemalt osa volikogu liikmete füüsilise kohalolekuta.

KOKSis ühtse raamreeglitiku kujundamine elektrooniliste otsustusvormide kasutamiseks aitaks muuta KOV elektroonilised otsustusprotsessid läbipaistvamaks, ühetaolisemaks ja kontrollitavamaks. Ka valla- ja linnasekretärid üle Eesti on algatanud arutelud elektrooniliste otsustusvormide ühetaoliseks sõnastamiseks ning valla- ja linna põhimääruste (edaspidi *PM*) ja volikogu töökordade täiendamiseks.

**Airi Mikli.** Riigikogu kavandab muudatusi oma töökorras elektrooniliselt kogunemiseks. Kas saab KOKSis sarnaseid lahendusi kasutada?

**Olivia Taluste.** Riigikogu on enda kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse vastu võtnud. Riigikogu täiendas seadust, mille järgi on täiskogu istungeid võimalik pidada ka nii, et Riigikogu liikmed ei pea olema füüsiliselt istungiruumis koos ning nad saavad istungil osaleda elektrooniliste vahendite abil. Riigikogu nimetab taolisi istungeid kaugosalusega istungiteks, mille toimumise otsustab Riigikogu juhatus vaid kaalukate põhjuste olemasolul. KOVide puhul ei pea rakendama analoogiat, st istungil elektrooniline osalemine ei pea olema seotud erakorraliste asjaoludega. Ka tsiviilseadustiku üldosa seaduses tehti muudatused, millega võimaldatakse kõigil juriidilistel isikutel koosolekul elektrooniliste vahendite abil osalemine ning võtta otsuseid vastu koosolekut korraldamata kirjalikult. Arvestame KOKSi sõnastuse väljatöötamisel ilmselt mõnevõrra mõlemas seaduses sätestatuga.

**Toomas Sepp.** Tallinna Linnavolikogu kehtestas 11. juunil muudatused elektrooniliste töövormide rakendamiseks. Kui äriühingutel on seadusandja pidanud vajalikuks koosolekul elektrooniliste vahendite abil osalemise võimaluse seaduses sätestada, siis miks ei peeta vajalikuks KOV aluskorralduse seaduses elektroonilisi tööprotsesse sätestada?

**Ave Viks.** Seaduse tasandil on kavas reguleerida üldised põhimõtted.

**Anneli Apuhtin.** Kui on hea tahe ja soov elektroonilise töökorralduse rakendamiseks, polegi probleemi. Kahjuks on volikogu liikmeid, kes ei soovigi elektrooniliste töövormide rakendamist ning praktikas võib tekkida olukordi, kus ei võimaldata elektroonilist istungit läbi viia. Vastumeetmena teen ettepaneku sätestada regulatsioon, et kui ei lepita kokku istungi toimumise vormis, on volikogu tegutsemisvõimetu.

**Jan Trei.** Elektroonilise istungi läbiviimisel tuleb läbi mõelda ka salajaste hääletamiste läbiviimine. Salajast hääletamist võimaldab kohalike omavalitsuste istungite infosüsteem (VOLIS), muud KOVides levinud e-lahendused mitte.

**Airi Mikli.** Valimiste Infosüsteemi (VIS) arendatakse selliseks, et seda oleks võimalik kasutada mistahes salajaste hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemiseks. Arendused valmivad eeldavalt 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks. KOKSi muudatuste sisustamisel saab sellega arvestada.

**Olivia Taluste.** Elanike kaasamise tõhustamise osas on üheks võimalikuks muudatuseks noortevolikogude regulatsiooni lisamine KOKSi koos konkreetsete ülesannetega. Kaaluda võib ka teiste elanikkonna rühmade spetsiifiliste kaasamisvormide väljakujundamist või olemasolevates paremat esindatust, näiteks eakad ja erivajadusega isikud. Lisaks on elanike tõhusama kaasamise huvides vajalik lisada seadusesse kohustus viia läbi elanike küsitlus elanike esitatud küllade ühest KOVist teise arvamise algatuse volikogus arutamisele eelnevalt.

**Sulev Mäeltsemees.** Lisaks noortevolikogude regulatsiooni lisamisele tuleb täiendada seadust ka eakate kaasamise võimalusega ning reguleerida KOKSis selgelt eakate nõukogude moodustamise võimalused. Vastava ettepaneku on esitanud Eesti Pensionäride Ühenduste Liit ning ka koalitsioonilepingus on seatud eesmärgiks eakate kaasamine ühiskondlikult oluliste küsimuste aruteludesse.

**Ave Viks.** Arvestame muuhulgas ka Sulev Mäeltsemehe ettepanekuga kui jätkame edaspidi arutelusid erinevate ühiskonnarühmadele sobivate kaasamisvormide osas.

**Toomas Sepp.** Kas KOKSi revisjoni raames räägime ka kohaliku rahvahääletuse korraldamisest?

**Mart Uusjärv.** Ekspertkomisjoni tööplaani kohaselt arutame kodanike kaasamise ja rahvahääletuse teemat 2021. aasta veebruaris.

**Georg Sootla.** Teema on väga oluline ja see tuleb ekspertkomisjonis läbi arutada.

**Airi Mikli.** 15.06.2020 Eesti Vabariigi põhiseaduse 100. aastapäeva tähistamiseks peetud Riigikogu põhiseaduskomisjoni avalikul istungil avaldas Jüri Raidla seisukoha, et KOV tasandil tuleb otsedemokraatiat oluliselt suurendada.

**Ave Viks.** Kavas on täiendada regulatsioone KOV koostöö tugevdamiseks (sh millises ulatuses läbi kohustuslike regulatsioonide, nt kohustuslik kuulumine omavalitsusliitu) ning milliseid täiendavaid seadusandlikke muudatusi võib olla toetamaks strateegilist eesmärki jätkata riigi ülesannete detsentraliseerimisega kohalikule tasandile. Revisjoni käigus

kaalutavad muudatused on seotud ka liidu õigusliku vormiga. Kaalumist vajab, kas senine eraõigusliku juriidilise isiku vorm on sobilik või vajaks võimalikud uued ülesanded liidu kujundamist avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks.

## **1.2. VTK eesmärk: KOV enesekorraldusõiguse suurendamine ja dereguleerimine, KOV sisene ülesannete delegeerimine**

Koosoleku juhataja andis sõna Olivia Talustele.

**Olivia Taluste.** KOKS revisjoni üks eesmärk on KOVidele laiema enesekorraldusõiguse andmise tagamiseks vähendada detailseid ettekirjutusi KOV sisemise korralduse osas (sh valla ja linna põhimääruse reguleerimisala ja ulatus, teised KOV sisemised korrad, protseduurireeglid, volikogu komisjonide moodustamise detailne regulatsioon, samuti poliitilise kultuuriga seotud küsimustes), jättes detailsema regulatsiooni kehtestamise ja sisustamise kohustuse KOVile. Dereguleerimine hõlmab järgnevate normide seadusest väljajätmist: 1) liigsed ettekirjutused KOVidele, kus küsimust ei ole vaja lahendada üle riigi ühetaoliselt; 2) deklaratiivsed normid, millel regulatiivset sisu kehtivas õiguses enam ei ole; 3) aegunud normid, mida enam KOVides ei rakendata; 4) kohaliku omavalitsuse organitele antud kohustuslikud volitusnormid, kus need on ebavajalikud. Samuti hinnatakse KOKS revisjoni käigus, kas KOKS § 22 lõikega 1 volikogu ainupädevusse antud kõik küsimused peaks jääma volikogu otsustada või ta saaks need edasi delegeerida täitmiseks valitsusele.

Rahandusministeeriumi tellimisel on koostamisel eksperdiarvamus, milles pakutakse välja konkreetsemad soovitusel normide dereguleerimiseks ja delegeerimiseks. KOV pakutavate teenuste sisu peab jääma täpsemalt KOVide endi määratleda. Küll aga võiks edaspidi kaaluda seadusest tulenevate ettekirjutuste andmise asemel rohkem KOV tegevuse suunamist juhistega, soovitustega ja n-ö üldiste mitteametlike teenuste standarditega. Kuivõrd avalike teenuste kvaliteet ei tohiks väga suuresti üle riigi kõikuda, siis tuleks valdkondlikel ministeeriumitel ka endal hinnata, kui detailsed regulatsioonid teenuse miinimumtaseme tagamiseks olema peavad.

Koosoleku juhataja andis sõna ekspertarvamuse "Suurema dereguleerimise ja delegeerimise võimalused kohaliku omavalitsuse korralduses" koostajatele Anneli Apuhtinile ja Karin Tenisson-Alevile valmiva ekspertarvamuse ettepanekutest lühiülevaate esitamiseks.

**Karin Tenisson-Alev.** Ekspertarvamuse koostamiseks tutvusin kõigi 79 KOVi põhimäärusega. Kõige radikaalsem lähenemine on kaotada põhimääruse kehtestamise kohustus ning asendada seni põhimääruses antud regulatsioon konkreetsete vastavat valdkonda reguleerivate õigusaktidega, kui see on vajalik. Juba täna on mitmed KOVid volikogu töökorra kehtestanud eraldi õigusaktiga. 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 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 kasutusega. Ühel hetkel selle järgi tegutsema hakates ilmneb, et sätted ei ole enam asjakohased ning vahetult enne otsustamist hakatakse neid ümber tegema.

Teine võimalus on jätta põhimäärus õigusaktina alles, kuid anda sellele hoopis teistsugune sisu, lähtudes põhiseaduses sätestatud printsiipidest. Põhimäärus peaks kajastama iga KOVi oma nägu ja kohaliku elu korraldust puudutavaid põhimõtteid ning kokkuleppeid, mitte olema seaduste või teiste KOVide põhimääruste ümberkirjutus. Põhimäärused jagunevad oma sisult kolmeks: 1) põhimäärused, mis sisaldavad täpselt KOKSiga nõutut; 2) põhimäärused, mis

sisaldavad täpselt KOKS §-s 8 nõutut; 3) põhimäärused, mis valikuliselt sisaldavad KOKSis nõutut. Kõikides põhimäärustes esineb KOKSi jt seaduste sätete taasesitamist. 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 lõige 1 jt paragrahvid sätestavad, et põhimäärus peab KOKSiga kohustuseks pandut täpselt sisaldama, siis on otsitud viise, et seadust täita. Selleks on üle võetud teiste KOVide põhimäärustest terveid paragrahve, on koondatud kokku mitme eriseaduse sätteid, on põhimääruses antud viide, et kohustuslik kord sätestatakse eraldi volikogu määrusega (nt volikogu töökord).

**Anneli Apuhtin.** KOKS § 22 tuleks sellisena ära kaotada, kuna see ei sisalda terviklikult volikogu ainupädevuste loetelu ning on üksnes ümberkirjutus erinevatest sätetest. Laias laastus saab § 22 lõike 1 sätteid jagada neljaks: 1) KOV organite juhtide valimist, organitega seonduvat ja organi liikmete tasustamist jms puudutavad sätteid; 2) KOV 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 mõistetu, 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.

**Vallo Olle.** PM reaalne sisu on volikogu liikme mandaadi teostamise õigus. Üldine probleem KOVide põhimäärustes on seaduste dubleerimine. Toetan koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamise nõude kehtetuks tunnistamist ning KorSis sätestada avalik-õiguslikud piirangud.

**Toomas Sepp.** Mida rohkem anda KOVidele iseotsustuspädevust, seda enam peab omavalitsustes olema pädevust. KOVi PM ei pea olema seaduse ümberkirjutus, küll aga tuleb põhimääruses regulatsiooni terviklähendamiseks teatud asju ka ümber kirjutada. Kas volikogu töökorda on üldse eraldi vaja?

**Olivia Taluste.** Suurem roll peaks edaspidi olema riigi poolt soovitude andmisel KOVidele ja parimate praktikate vahendamine KOVide nõustamistegevuse ja järelevalve raames.

**Toomas Sepp** ja **Anneli Apuhtin** toovad taaskord välja probleemkohta, kus seadusandja KOVile ülesannete andmisel määrab ülesande täitjaks KOVi, KOV organi või KOV üksuse, ilma konkreetset organit nimetamata.

**Olivia Taluste.** VTKs on viidatud, et nimetatud probleemi lahendamiseks on oluline, et valdkonnaministeriumid õigusloome protsessis jälgiks, kas KOVile ülesannete panekul on saanud kirja õige organ – volikogu või valitsus ning väldiks vastutuse andmist üldiselt

KOVile, KOV organile või KOV üksusele, ilma konkreetset organit nimetamata. Täiendavat õigusselgust aitaks tagada ka see, kui valitsuse puhul oleks täpsustatud, kas ülesande täitja on valitsus kollegiaalse juhtimisorganina või ametiasutusena.

**Helen Kranich.** Ei toeta KOKS § 22 lõike 1 mahu vähendamist ja selle sätete ümbertõstmist teistesse normidesse. KOKS'il on arvestatav tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika, mis on omaette väärtuseks. KOKS § 22 lõikel 1 ehk volikogu ainupädevuses olevate küsimuste loetelul on ülioluline sisu.

**Jaak Aab.** Teeb ettepaneku muuta päevakava ja rääkida enne lõunapausi teiseks päevakava punktiks kavandatud kaasnevate mõjude hindamisest.

## **2. Kaasnevate mõjude hindamine**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Mõjude hindamine on VTK üks kohustuslik osa. Kuivõrd selged regulatiivsed valikud ja konkreetset muudatusettepanekud selguvad alles seaduseelnõu koostamise käigus, ei ole VTKs võimalik üksikute abstraktsete lahenduste pinnalt hinnata võimalikke regulatsiooniga kaasnevaid mõjusid detailselt. Regulatiivsete muudatuste mõjusid hinnatakse käsitletud probleemide lõikes üldistatuna. Mõju sihtrühmaks on eelkõige kohalikud omavalitsused (linna- ja vallavolikogude liikmed ning linna- ja vallavalitsuse liikmed, ametnikud ja töötajad), kuid ka elanikud, maakonna koostööorganid, riigiasutused, ametid, inspeksioonid, ettevõtjad. Peamiselt esinevad mõju valdkonnad on 1) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele; 2) sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud; 3) mõju majandusele ja 4) mõju regionaalarengule.

Koostatud on mõjude hindamisleht, et saada eksperdikomisjoni liikmetelt sisend kaasnevate muudatuste mõjude olulisuse hinnangule erinevate mõjuvaldkondade lõikes. Hindamislehed palutakse täidetult koosoleku lõpuks tagastada. Eksperdikomisjoni liikmete sisend võetakse arvesse VTK ja eelnõu koostamisel.

Koosoleku vaheaeg kell 13.00–14.00.

**Olivia Taluste.** Kuna eelnõu kavandamise praeguses etapis on veel mitmed lahendused lahtised ja esitatud alternatiivsetena ja üldiselt ning konkreetsete lahendusteni jõutakse KOKS revisjoni käigus eelnõu koostamise faasis, esitatakse konkreetsete muudatusettepanekute mõjuanalüüs eelnõu seletuskirjas. Hetkel kavandavad muudatused ei ole nii olulise mõjuga, et nende osas peaks koostama põhjalikuma mõjuanalüüsi, mistõttu on mõjude osa VTKs napp.

**Ave Viks.** VTK koostajate hinnangul olulist mõju ei esine, kuna oluliseks peetakse mõju, mille ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ja esinemise risk on keskmine või suur. Oluline mõju võib esineda vaid üksikutel teemadel ning see on VTKs kirjeldatud – sisekontrolli kohustuslikuks muutmine, riikliku järelevalve korralduse dubleerimise vähendamine, volinike volituste lõppemine ja peatumine, omavalitsusliitusesse kuulumise kohustuslikuks muutmine. Kui eksperdikomisjoni liikmed hindavad olulise mõju lisaks eeltoodule mõnele teisele muudatusele, võetakse see VTK koostamisel arvesse.

### 1.3. VTK eesmärk: Õiguselguse tagamine ja tõlgendusprobleemide vältimine

Koosoleku juhataja andis sõna **Olivia Taluste**, kes tutvustas muudatusi õiguselguse tagamiseks ja tõlgendusprobleemide vältimiseks. VTKs käsitletakse järgmisi teemasid: 1) volikogu liikmete volituste lõppemine ja peatumine, asendusliikmete määramisega seonduvad küsimused; 2) KOV teostatav riiklik järelevalve ja KOV haldusaktide haldusjärelevalve; 3) volikogu liikmete individuaalne kaebeõigus, KOV kohtulik kaebeõigus; 4) KOV arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve seosed, maakonna või piirkonna arengustrateegia ja selle tegevuskava protsessi puudutavad muudatused; 5) KOV äriühingute juhtimine ja KOKS seosed äriõigusega; 6) teiste seaduste muutmine.

**Airi Mikli.** Kas Maa- ja Ruumiameti loomisel viiakse ühte asutusse nii KOVide nõustamine kui ka KOV haldusaktide järelevalve?

**Jaak Aab.** Jah. Maa- ja Ruumiameti analüüs on plaanis esitada lähiajal valitsuskabineti nõupidamisele. Kui vastavat ametit ei moodustata, on kaalumisel ka võimalus viia KOV haldusaktide järelevalve otstarbekuse kaalutlusel KOVide nõustamise eest vastutavasse Rahandusministeeriumi.

**Jan Trei.** Kas Maa- ja Ruumiameti analüüsiga on võimalik tutvuda?

**Kaia Sarnet.** Dokumendiga saab tutvuda siis, kui see on valitsuskabinetis heaks kiidetud.

**Olivia Taluste.** Senine KOKS revisjoni seis näitab, et võimalike seaduse muudatuste maht ei ole mastaapne. *Ultima ratio* põhimõtet arvestades tuleb muuta peamiselt selliseid regulatsioone, mille kehtival kujul säilitamine raskendab selgelt KOVide igapäevast tegevust ja arengut või mis võivad seada ohtu KOVide tegevuse kaudu mõjutatud isikute õigused.

Kaardistatud on KOKS muutmise vs uus tervikseadus plussid ja miinused.

<b>KOKSi muutmine (plussid)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• õiguskorra stabiilsus – toimetamine juba sissetöötatud seaduse alusel</li><li>• õigusloomes soovitud suund</li><li>• seaduse tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika säilitamine ja tundmine</li><li>• ei ole vajadust töötada kõiki KOV akte uuesti välja</li><li>• realistlikum saavutada tähtaegselt tulemus</li><li>• menetlusökoonoomia</li></ul>	<b>KOKSi muutmine (miinused)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• tekst mõnevõrra lünklik, arvestada tuleb olemasoleva seaduse struktuuriga (ülamärgetega normid), jäigem</li><li>• terve seaduse teksti keeleline uuendamine muudatuste kaudu keerukas</li><li>• raskem veenda, et tegemist optimaalse lahendusega (kuigi terve seadus vaadatakse ikka revisjoni käigus üle)</li><li>• oht rahulolematuse kasvamisele, kui ootused uuest terviktekstist ei täitu</li></ul>
<b>KOKS uus tervikseadus (plussid)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• norme võimalik paindlikumalt sõnastada, ei ole ees kehtiva seaduse struktuuri</li><li>• võimaldab keeleliselt seadust paremini ajakohastada</li><li>• ühtlasem lõpptulemus</li></ul>	<b>KOKS uus tervikseadus (miinused)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• oluliselt pikem protsess, kui praegu kavandatud (2022)</li><li>• senise seaduse tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika kadumine = õiguskorra stabiilsuse kahjustamine</li><li>• märkimisväärne KOVide töökoormuse tõus, suur koolitusvajadus</li><li>• 100% restart kogu KOV õiguslikule toimimisele (kõik KOKS alusel antud aktid muutuvad kehtetuks ja vaja kehtestada uued, haldusaktid ja lepingud vaja üle vaadata)</li></ul>

**Mart Uusjärv.** KOKSi revisjoni käigus vaadatakse süsteemselt üle kogu seaduse tekst ning kõik vajalikud muudatused saab teha seaduse muutmisega. See, kui suuri ja põhimõttelisi muudatusi KOKSis ei tehta, ei tähenda, et on tehtud halba tööd. Vastupidi, see on tunnistus sellest, et 90ndate alguses tehti KOKSi koostamisel väga head tööd. Suur väärtus on juba see, et kogu KOKS läbi analüüsitakse.



**Airi Mikli.** Esimestel eksperdikomisjoni koosolekutel vaieldi mitmel korral KOKSi uue redaktsiooni koostamise üle ning toona oli suur ootus ja tõenäosus suuremateks ning põhimõttelisemateks muudatusteks. Mitmed uudsed lähenemised (nt apoliitiline juht) ei ole saanud komisjonis aruteludel heakskiitu.

**Anneli Apuhtin.** Olen uue tervikseaduse suur fänn, aga mõistan ka argumente seaduse muutmise variandi valikuks.

**Helen Kranich.** 2017. jõustus uus riigihangete seadus. 2019. aastal koostati riigihangete seaduse muutmise seaduse VTK, millega muudeti riigihangete seadust ca 30% ulatuses. Tähelepanek on see, et ka uus seadus ei pruugi täita ootusi. Toetan KOKSi muutmist.

**Vallo Olle.** Senini toimunud KOKSi revisjoni käigus on selgeks saanud, et fundamentaalseid muutusi ilmselt ei tehta. KOKSi § 22 lõige 1 hakkab pateetilisi jooni koguma, justkui oleks olemas pühad normid, mida ei tohi muuta. Teatud küsimuste lahendamise on seadusandja kas läbimõeldult või vähem läbimõeldult pidanud vajalikuks anda volikogu ainupädevusse – seda tuleb vaadata ratsionaalselt, kas see on mõistlik või mitte. Muudatused selles loetelus ei kahjusta alusväärtusi.

**Anneli Apuhtin.** Täpsustan oma varasemat seisukohta – enamus KOKS § 22 lõikes 1 loetletud ülesannetest peakski jääma volikogu ainupädevusse. Küll aga puudub vajadus koerte ja kasside pidamise eeskirja ja heakorra eeskirja kehtestamiseks, kuna vastavad normid on teistes õigusaktides.

**Helen Kranich.** Jaatan Vallo Olle lauset pateetikast ja KOKS § 22 lõike 1 olulisusest.

**Airi Mikli.** KOF Sis ja KOKS Sis on dubleerivad normid. KOF S on kirjutatud KOV finantsjuhi jaoks.

**Olivia Taluste.** KOKS Sis on palju viitelisi norme nt KOVVSile, KOF Sile, kus on osundatud, mis küsimusi eriseadustes käsitletakse. See ei ole õiguslik dubleerimine. Teiste seaduste sätete mehaaniline kopeerimine KOKS i ei loo uut õiguskorda.

### **3. Edasised tegevused VTK menetlemisel ja kaasamisel**

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele.

**Mart Uusjärv.** Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023 (edaspidi VVTP) seab Vabariigi Valitsuse tegevussuunana ette KOKS i ülevaatamise. Riigihalduse ministrile on VVTPga seatud kohustus esitada juunis 2020 kooskõlastusringile KOKS i ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK. Vaatamata tähtaja pikendamisele novembris 2020, esitatakse VTK kooskõlastusringile järgmisel nädalal. Ettepanek on saata KOKS i ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu VTK kooskõlastusringile tähtajaga 18.09.2020. Järgmisel eksperdikomisjoni koosolekul septembrikuus saame analüüsida ja arutada VTK kohta esitatud ettepanekuid.

Komisjoni liikmed nõustusid ettepanekuga.

Koosoleku juhataja andis sõna Sulev Valnerile.

**Sulev Valner.** Palume eksperdikomisjoni liikmete arvamust juba toimunud koosolekute ning VTK kohta tervikuna. Kas VTK on esitatud kujul valmis kooskõlastusringile esitamiseks, kas kirja on saanud kõik vajalik ning rõhuasetused on õiged ega midagi olulist jäänud märkimata? Eksperdikomisjoni tööplaani kohaselt toimub 2020. aasta septembrist kuni 2021. aasta septembrini veel kuus eksperdikomisjoni koosolekut.

**Anneli Apuhtin.** Tahan tõstatada kohalike maksude teema. Ilmselgelt tänasel päeval kohalikud maksud finantsinstrumendina ei tööta. Normid võisid 1993. aastal valitsenud ühiskondlikke arenguid arvestades olla asjakohased, kuid täna on nende õiguslik reguleerimine sellisel kujul küsitav.

**Mart Uusjärv.** VVTP näeb ette analüüsi ja ettepanekud kohalike maksude seaduse muutmiseks tähtajaga oktoober 2020.

**Jan Trei.** ELVL on esitanud erinevaid ettepanekuid läbi riigieelarve läbirääkimiste.

**Airi Mikli.** Pean vajalikuks võtta kontseptuaalselt arutusele KOVide rahastussüsteem. President on välja öelnud, et PS ei ole rakendunud sest KOVidel ei jätku raha kohaliku elu küsimuste lahendamiseks.

**Helen Kranich.** VTKs on justkui probleemina välja toodud, et KOV haldusaktide järelevalvet teostab Justiitsministeerium. Kas see on probleem või on edaspidi otstarbekuse kaalutlusel vajalik viia KOVide nõustamine ja arendamine ning KOV haldusaktide järelevalve ülesannete dubleerimise vältimiseks ühte asutusse? Kas tänases järelevalves on praktilisi või põhimõttelisi puudusi? Ühel Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil toodi suure puudusena välja, et justiitsminister ei ole viinud ühtegi protesti halduskohtuse. Põhjus miks pole proteste esitatud on selles, et järelevalvemenetlused lahenevad menetluse käigus. Isiklikult tundub, et selline mudel on õige.

**Kaia Sarnet.** KOVide nõustamine ja KOV haldusaktide järelevalve on erinevates ministeeriumites, selle muutmine on seotud otstarbekusega.

**Anneli Apuhtin.** Praktiku vaates näen tõusutrendi vaiete esitamisel. Viimasel kahel aastal on nende hulk kasvanud keskmiselt kahe vaideni kuus. Palju vaideid seotud ülalpidamiskohustuse täitmisega.

**Helen Kranich.** Enamus kaebusi Justiitsministeeriumisse on sotsiaalvaldkonnas, sh ülalpidamiskohustuse täitmine.

**Helen Kranich.** Tunnustan eksperdikomisjoni liikmete ja Rahandusministeeriumi töötajate panust. Materjalid komisjonile on hästi ettevalmistatud, arutelud on olnud konstruktiivsed ning kaasatus olnud hea. Hindan kõrgelt võimalust eksperdikomisjoni töös osaleda.

#### **4. Teadlaste sisend**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Teeme ettepaneku akadeemiliste ekspertide G. Sootla, K. Kattai, S. Lääne, V. Sepa, V. Olle, M. Lõhmuse, S. Mäeltsemehe ja R. Noorkõivu, täiendavaks kaasamiseks, millele eksperdikomisjoni liikmete heakskiitu küsime. Eesmärgiks on saada akadeemiliste ekspertide kollektiivne hinnang VTKs kirjeldatud KOV toimimise ja juhtimiskorralduse alusregulatsioonidega seotud probleemidele ja muutmisvajadustele laiemat valitsemiskorralduse aspekti silmas pidades. Eesmärk on selgitada välja 3–5 olulisemat KOV korralduse/juhtimise täiendavat probleemi, mis pidurdavad KOV võimekuse arengut või ei võimalda haldusreformijärgset võimekuse kasvu ning esitada omapoolsed lahendused (mis peaks olema realiseeritavad KOKS muudatuste raames või sellega seotud). Ettepanekuid ootame VTK kooskõlastamise perioodi jooksul, so hiljemalt 18. septembriks.

Komisjoni liikmed nõustusid ettepanekuga.

**Jaak Aab** ja **Mart Uusjärv** tänavad kõiki eksperdikomisjoni liikmeid pühendunud töö ja suure panuse eest.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Jaak Aab

Koosoleku juhataja

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Elika Saks

Protokollija