

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi *KOKS*) võeti Riigikogus vastu 2. juunil 1993. a. *KOKSi* on erinevatel aegadel küll üksikute küsimuste lahendamiseks muudetud üle 90 korra, kuid senini ei ole toimunud seaduse tervikuna üle vaatamist. Erinevate muudatuste tulemusena on *KOKS* õiguslik regulatsioon terminoloogiliselt ebaühtlane. Kohati on regulatsioonid ülidetailsed ja ei jäta kohaliku omavalitsuse üksustele (edaspidi *KOV*) kohaliku elu korraldamisel kaalutlusruumi, teistel juhtudel vastupidi nii üldise sõnastusega, et *KOV*idel on sätete eesmärgist arusaamise ja rakendamisega tõsisel raskusi.

Haldusreformi käigus uute *KOV*ide moodustumisel 2017. a sügisel tuli uutel linnadel ja valdadel kohaliku elu toimimine ja korraldus detailselt uuesti läbi mõelda, korraldada ümber avalike teenuste osutamine, varem kehtinud õigusaktide asemel kehtestada uued ja katsetada uusi *KOV* siseseid võimu detsentraliseerimise võimalusi. Selle käigus tuli välja ka mitmeid *KOKS* ja teiste *KOV* aluskorraldusega seotud seaduste puuduseid, lünkasid, ebakõlasid, ülereguleerimise juhte (eriti *KOV*ide sisemise korralduse osas) ja tõlgendusprobleeme, mille lahendamiseks ei piisa *KOV*idega tõlgenduspraktika vahetamisest, vaid tuleks õigusselguse ja õiguse ühetaolise kohaldamise huvides *KOKSi* muuta. Probleemide kaardistus tugineb valdavas osas Rahandusministeeriumi korraldatud maakondlikel kohtumistel *KOV* esindajatega, sh valla- ja linnasekretäridega (2018-2019) ning aruteludel põhiseaduslike institutsioonide esindajatega, ministeeriumitega ja muude riigiasutustega (2018-2020) (vt täpsemalt p 6).

*KOKS*iga 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 *KOV*idele sisemise korralduse küsimustes ja 3) õiguslikud lüngad ja vasturääkivused, mis ei võimalda seadust eesmärgipäraselt rakendada.

Erinevate osapoolte välja toodud probleemid ja nende lahendused on mõneti vastandlikud: ühelt poolt soovitakse suuremat enesekorraldusõigust ja *KOKS*is ettekirjutavate normide vähendamist (dereguleerimist), kuid teiselt poolt ka normide ühetaolise kohaldamise huvides nende täpsustamist. Samas on nimetatud erisus ka osaliselt põhjendatud – kui üldiselt *KOV* sisekorralduse küsimustes peaks regulatsioon olema seaduses üldisem, siis teiste organitega suhetes või ka *KOV* sisekorralduse küsimustes, mille osas on oluline näiteks volinike passiivse valimisõiguse kaitse või muudel põhjustel ühetaolisem regulatsioon üle riigi - võib olla põhjendatud detailsem regulatsioon).

1.1. Uued, kaasaegset õiguslikku reguleerimist vajavad küsimused

Mitmed õiguslikke küsitavusi põhjustanud teemad *KOKS*is on tekitanud ka ühiskonnaelu kiire areng, nt ei ole seadusandja selgesõnaliselt sätestanud võimalust pidada elektroonseid *KOV* valitsuse ja volikogu istungeid, mistõttu on *KOV*ide praktika elektrooniliste töövormide võimaldamisel ebaühtlane. Samuti sisaldab *KOKS* norme, mis võisid 1993. a valitsenud ühiskondlikke arenguid arvestades olla asjakohased, kuid täna on nende õiguslik reguleerimine sellisel kujul küsitav (nt koormised). Selle probleemi lahendustena kaalutakse *KOV* aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamist.

1.2. Sisemise korralduse küsimuste jäigad ettekirjutused KOKSis

Kohati on KOKS liiga detailne, reguleerides küsimusi, mis peaks olema KOVide sisemise enesekorraldusõiguse küsimus (nt volikogu komisjonide moodustamise kord KOKS §-s 47). Kuna haldusreformi elluviimise tulemusena on KOVide võimekus üle Eesti suurenenud, on suurenenud ka KOVide enesekorraldusvõimekus, mistõttu tuleks KOVidele oma sisemise elu korraldamiseks anda võrreldes kehtiva KOKSiga nn vabamad käed. Seda küsimustes, mis ei nõua seaduse ühetaolise kohaldamise huvides detailse regulatsiooni säilitamist (nt küsimused, mis on seotud volikogu passiivse valimisõigusega, mandaadi algamise, peatumise ja lõppemisega).

Liigselt detailsete regulatsioonide puhul KOV sisemise korralduse küsimustes (mis ei puuduta isikute põhiõiguste kaitset) on võetud KOVidelt ära paindlikkus kohaldada sätteid kohalikele oludele sobivaks. Samuti on taoliste regulatsioonide puhul suur oht õigusloome vohamiseks, st liiga detailse regulatsiooni puhul võib olla küsimusi, mida seadusandja ei suutnud ette näha, kuid rakendamisel selgub, et mõni aspekt on jäänud käsitlemata ja seetõttu tuleb seda küsimust uue seadusemuudatusega täpsustada.

Praktikas on toodud probleemina välja näiteks nn opositsiooni vähest kaasamist KOV sisemiste organite töösse ning tehtud ettepanekuid taoliste küsimuste täiendavaks reguleerimiseks seaduses¹. Kõigi KOV volikogus esindatud poliitiliste jõudude kaasamine kohaliku elu korraldamise on vajalik demokraatia, otsuste kvaliteedi ja hea kohaliku omavalitsemise tagamiseks. Probleemid n-ö opositsiooni kaasamisega KOV töös ei seisne enamasti siiski seaduse normide ettekirjutustes või nende puudumises, vaid on pigem märk vajakajäämistest poliitilises kultuuris, kaasamiseks hea tahte puudumises. Viimast seadustega realselt oluliselt mõjutada ei anna. Sageli ei ole volikogus isegi võimalik selgelt vahet teha koalitsioonil ega opositsioonil, erinevate poliitiliste jõudude kaasamine kõigi otsuste ettevalmistamisse, aruteludesse ja otsustamisse on taolistes KOVides enesestmõistetav. Tuleb ka arvestada, et KOVide vajadused, arengud ja sisemine korraldus on erinev, KOVidel on enesekorraldusõiguse põhimõttest tulenevalt õigus oma sisemised struktuurid ja töökorraldus vastavalt kohalikele vajadustele ise sisustada ja otsustada. Seetõttu ei ole alati ka paslik püüelda õigusloomes selle poole, et anda kõigile KOVidele seadustega sisemise korralduse küsimustes ette ühesugused käitumisjuhised, mis põhjendamatult kärbiks KOVide iseotsustamisõigust. Seadusandja poolt KOV sisemise töökorralduse reguleerimine on sekkumine KOV enesekorraldusõigusesse, milleks on kehtestatud põhiseaduslikud raamid. Küll aga on taolistes küsimustes omal kohal KOVide vahel parimate praktikate ja hea halduse tava näidete jagamine. Seadusandja sekkumine on vajalik näiteks juhul, kui seaduses on niivõrd oluline lünk, mis toob kaasa selle, et volikogu liikmel ei ole võimalik oma mandaati teostada või sätet rakendada.

KOVide sisepädevuse küsimustes tuleks KOKSi ettekirjutusi ja kohustuslikke volitusnorme dereguleerimise teel vähendada, et KOVid saaks ka tegelikkuses enda elu ise korraldada ehk suurendataks KOV enesekorraldusõigust. Lisaks aitab KOV sisemist korraldust paindlikumaks muuta KOV sisene ülesannete delegeerimine.

1.3. Õiguslikud vastuolud

Rahandusministeerium on enamlevinud KOKSi ja teiste KOV aluskorraldust puudutavate seaduste tõlgendusprobleemide kohta koostanud mitmeid ülevaateid koos soovitatud lahendustega, mis on leitavad Rahandusministeeriumi veebilehelt aadressil <https://omavalitsus.fin.ee/juhendid-ja-uuringud/> ja <https://haldusreform.fin.ee/juhendid/>. Juhenditega ei ole aga kahjuks võimalik lahendada

¹ Vt Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni ettepanekuid KOKS eksperdikomisjonile: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/7250355>.

kõiki õiguslikke KOKS lünkaid ja vastuolusid. Osaliselt on KOKS lüngad võimalik sisustada praegu vaid vastavat küsimust käsitleva kohtupraktika abil (volikogu liikme volituste lõppemise fakti tuvastamine KOKS §-s 18 ja koostoimes KOVVS § 68 lõikega 3¹). Õiguselguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks tuleks vastavat regulatsiooni aga korrastada.

Mitmete KOVide esindajate ootus on olnud uue KOKSi koostamine, et muuta selle sõnastus ja ülesehitus läbivalt kaasaegsemaks. On ka leitud, et keskselt KOVide aluskorraldust reguleerivad seadused võiks kodifitseerida ühte seadusesse (KOKSi lisada nt KOFs, KOLS, KOÜS, ETHS, KOVVS regulatsioon). Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja õiguskantsleri kantselei hinnangul on KOKS-il arvestatav tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika, mis on omaette väärtuseks. Tänapäevaks kaardistatud probleemistiku, püstitatud eesmärkide ning kavandatud muudatusettepanekute ulatust arvestades ei ole uue tervikseaduse koostamine sobiv ja otstarbekas lahendus (vt täpsemat põhjendust p 15.3).

2. Sihtrühm

KOKSi lüngad ning rakendamise- ja tõlgendusprobleemid mõjutavad kõiki 79 Eesti KOVi. KOV aluskorraldus ja selle võimalikud muudatused mõjutavad otseselt aga volikogu ja valitsuse liikmeid, ametnikke ja töotajaid. Kohalike omavalitsuste volikogudes on 1729 valitud liiget, valitsustes umbes 130 liiget³ ning ametnikke ja töotajaid töötab 15 linnavalitsuses ja 64 vallavalitsuses kokku pea 3500⁴. Lisaks võivad osad kavandatavad muudatused mõjutada maakonna koostööorganite (eelkõige omavalitsusliitude, aga kaudsemalt ka maakonna arenduskeskuste) töökorraldust ja tegevust.

KOV täidetavate riikliku järelevalve ülesannete võimalikud muudatused võivad vähesel määral mõjutada teisi riiklikku järelevalvet teostavaid ameteid (nt Politsei- ja Piirivalveamet, Keskkonnainspeksioon) ning volinike mandaadiga seotud küsimused riigi valimisteenistuse ülesandeid. Lisaks võib valdkondlike regulatsioonide KOKSist välja jätmine mõjutada erinevate ministeeriumite valitsemisala (nt korraaitseüksustega seonduv regulatsioon puudutab nii Justiitsministeeriumit kui ka Siseministeeriumit).

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023 (edaspidi *VVTP*) näeb punktis 5.10 Vabariigi Valitsuse tegevussuunana ette KOKSi ülevaatamise. Riigihalduse ministrile on *VVTP*ga seatud kohustus esitada novembris 2020 kooskõlastusringile KOKS ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*). *VTK* järgnevatel punktidel avatakse seni KOKSi ülevaatamisel ilmnunud probleeme ja nende võimalikku lahendamist täpsemalt.

KOKS *VTK* koostamiseks ja seadusemuudatuste ettevalmistamiseks moodustas riigihalduse minister nii KOV kui riigi tasandi ekspertidest ning teadlastest eksperdikomisjoni (edaspidi *KOKS eksperdikomisjon*)⁵, kelle peamine roll on esitada ettepanekuid ja soovitusi KOKSiga seotud

² KOV volikogu valimistel valituks osutunud kandidaat, kes valimistulemuste väljakuulutamise ajal on volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis, peab kolme tööpäeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates teavitama valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda. Tuleks sätestada, et normi rakendatakse ka valimisperioodi jooksul ühitamatule ametile nimetamisel.

³ Linnapeade, abilinnapeade, vallavanemate ja abivallavanemate arv on kokku 130, ülejäänud valitsuse liikmed on ametnikest valitsuse liikmed, neid on lisaks kuni sama palju, so kokku on valitsuste liikmete arv ca 250.

⁴ Ühinenud KOVide struktuurianalüüs "Haldusreformi käigus toimunud kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistuskohdade muutused" (Rahandusministeerium, 2019):

<https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/06/ametikohtade-muutus-reform.pdf>.

⁵ <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Eksperdikomisjoni-moodustamine-.pdf>.

probleemide kaardistamiseks ja lahendamiseks ning väljatöötamiskavatsuse ning seaduse eelnõu koostamiseks (vt täpsemalt p 6).

Eelnõu koostamiseks viiakse läbi KOKSi ja teiste KOV aluskorraldust puudutavate seaduste revisjon. Revisjoni all on silmas peetud nii seaduseelnõu VTK kui eelnõu koostamise raames kehtiva KOKS ja selle rakendamise seotud KOV aluskorraldust reguleerivate seaduste sätete, tõlgendus- ja kohtupraktika ülevaatamist, rakendamise probleemide ja lünkade tuvastamist ning selle tulemusena seaduse muutmist, täiendamist ja ebavajalike sätete kehtetuks tunnistamist. KOKS revisjoni käigus vaadatakse tervikuna üle kogu KOKS, seega ei käsitleta VTKs detailselt kõiki võimalikke muudetavaid paragrahve, vaid üldistatult eristuvaid teemaplokke, kus seni on tuvastatud vajadus seadust muuta. VTKs esitatakse üldine probleemipüstitus ja tutvustatakse selle põhimõttelise lahendamise vajadust või lahendussuunda, mitte ei pakuta veel välja konkreetseid regulatiivseid lahendusi. Revisjoni protsessis käsitletakse teemasid seaduse struktuuris järjestikku kuni eelnõu teksti koostamiseni ja eelnõude infosüsteemis kooskõlastusringile saatmiseni (oktoobriks 2021). Kõiki KOKS probleeme lahenduste tasandil ei ole KOKS eksperdikomisjonis veel käsitletud. Samuti selguvad ja täpsustuvad osad muutmisevajadused alles eksperdikomisjoni töö sisendiks olevatest Rahandusministeeriumi tellitud eksperdiarvamustest. Seetõttu ei ole VTKs esile tõstetud probleemide kirjeldus ammendav loetelu, VTK ei sisalda veel konkreetseid valmislahendusi ning mõjude hinnanguid abstraktsete teemade osas esitada ei saa. Seega on VTK esitamise eesmärk pigem kooskõlastusringilt saada üldine põhimõtteline heakskiit seaduseelnõu koostamise alustamisele, arvestades, et detailsemad sätete muutmise- ja täiendamissetpanekud ning nende võimalikud mõjud selguvadki alles hilisema töö käigus.

Loomulikult peavad kõik kavandatavad KOV aluskorraldust puudutavate seaduste muudatused olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse 14. peatükis sisalduvate KOV aluspõhimõtete ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätetega.

VTK punktis 1 esitatud probleemidest tulenevalt lähtub KOKS revisjon kolmest peamisest eesmärgist:

3.1. KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamine

Eesmärgiks on KOKS revisjoni käigus tuvastada ja ajakohastada regulatsioonid, mis on sisuliselt ja moraalselt aegunud ning ei võimalda piisavalt paindlikkust haldusreformi järgselt KOV juhtimisel ja uute väljakutsetega toimetulekul. Omavalitsuste juhtimiskorraldamise põhimõtted kehtivad valdavalt KOV süsteemi loomise algusaegadest 1990ndate alguses, mil KOV võimekus, juhtimiskorraldus ja ka elanike ootused linna- ja vallavalitsusele olid märkimisväärselt erinevad haldusreformi järgselt moodustatud linnade ja valdade omast.

Kavas on ajakohastada KOV aluspõhimõtted ja väärtused, mida omavalitsus peab tagama; kuidas on reguleeritud omavalitsuse põhiülesanded (nt läbi tegevuse, tulemuse või läbi kohustuse mingit asutust pidada); kuidas on piiritletud seaduses riiklikud ja omavalitsuslikud ülesanded; kuidas täiendada regulatsioone KOV koostöö tugevdamiseks (sh millises ulatuses läbi kohustuslike regulatsioonide, nt kohustuslik kuulumine omavalitsusliitu) ning milliseid täiendavaid seadusandlikke muudatusi võib olla toetamiseks strateegilist eesmärki jätkata riigi ülesannete detsentraliseerimisega kohalikule tasandile. Samuti erinevad KOV juhtimisega seotud küsimused tänasel hetkel aktuaalsest elektroonilise töökorralduse rakendamisest elanike kaasamisvõimaluste täiustamiseni kohalikku valitsemisse ning volikogu ja valitsuse suhetest ja töökorraldusest kuni siseauditi ja/või sisekontrolli kohustuslikkuseni. Selle eesmärgiga on seotud VTK punktid 9.1.1-9.1.4.

3.2. KOV enesekorraldusõiguse suurendamine ja dereguleerimine, KOV sisene ülesannete delegerimine

Eesmärk on KOV enesekorraldusõiguse suurendamine, jättes KOVidele seadusega senisest rohkem otsustus- ja kaalutusõigust kohaliku elu korraldamisel. KOKSi muutmisel tuleb võtta suund õigusloome

mahu vähendamisele ning hoiduda ülereguleerimisest⁶. Suurem roll peaks edaspidi olema riigi poolt soovitude andmisel KOVidele ja parimate praktikate vahendamine KOVide nõustamistegevuse ja järelevalve raames.

Revisjoni ühe tulemusena nähakse KOV sisekorraldust puudutavate regulatsioonide vähendamist ehk dereguleerimist, see tähendab revisjoni käigus püütakse tuvastada seadustes võimalikud liiga detailsed ettekirjutused KOVidele sisemises korralduses ja kohaliku elu küsimuste lahendamisel ning leevendatakse nõudeid, andes KOVidele laiemat enesekorraldusõigust. Samuti kavandatakse seaduseelnõu väljatöötamisel hinnata volitusnormide vajalikkust küsimustes, mida seadusandja on ühetaolise kohaldamise huvides täpselt reguleerinud ja kus ei peaks KOV organid samasisulist akti enam kehtestama.

KOV sisese delegerimise osas on eesmärk lahendada probleem, kus volikogu on ülekoormatud ülesannete täitmise või edasivolitamisega, mis ei peaks ülesande olemust arvestades olema volikogu poolt täidetud. Selleks hinnatakse KOKS revisjoni käigus, kas volitusnormide osas, mis näevad ette otsuse või määruse andmise volikogu poolt, ülesannete osas, mis ei ole KOKS § 22 lõike 1 alusel volikogu ainupädevuses ja mis on olemuselt pigem täitevvõimu ülesanded, saaks anda ülesande täitmiseks valitsusele. Samuti tuleks hinnata, kas kõik KOKS § 22 lõikes 1 sätestatud küsimused peaks jääma volikogu ainupädevusse või on osa nimetatud ülesannetest täitevvõimu tunnustega ja võimalik anda KOV valitsuse otsustada. Selle eesmärgiga on seotud VTK punktid 9.2.1 ja 9.2.2.

3.3. Õiguselguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks regulatsiooni korrastamine

Kolmas seaduse muutmise eesmärk on välistada KOKS ja teiste seaduste terminoloogilised ja sisulised ebakõlad või kõrvaldada õiguses lüngad. See vähendaks nii KOVide enda, Justiitsministeeriumi KOV haldusaktide järelevalve, õiguskantsleri järelevalve ja nõustamistegevuse ning Rahandusministeeriumi töökoormust.

Mõned õiguslikke küsitavusi põhjustanud teemad KOKSis on tekitanud ka ühiskonnaelu kiire areng, nt ei ole seadusandja selgesõnaliselt sätestanud võimalust pidada elektroonseid KOV valitsuse ja volikogu istungeid, mistõttu on KOVide praktika elektrooniliste töövormide võimaldamisel ebaühtlane. Riigikogu põhiseaduskomisjon, õiguskantsler ja Rahandusministeerium on olnud seisukohal, 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 osade volikogu liikmete füüsilise kohalolekuta⁷. Osad KOVid kahtlevad hoolimata Riigikogu põhiseaduskomisjoni, õiguskantsleri ja Rahandusministeeriumi antud tõlgendustest, kas seaduses elektroonilise istungi mittemainimine tähendab, et nad ei saa volikogu töökorras sellist sisemise töökorralduse töövormi ette näha, st ei kasutata seaduskonformset tõlgendust⁸. Seega õiguselguse ja

⁶ Vt ka <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloome-mahu-vahendamise-kava>.

⁷ KOVide sisemise korralduse küsimuste osas ei kehti põhimõtte, et lubatud on ainult see, mis on seaduses sõnaselgelt lubatud. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta preambula järgi tuginevad kohaliku omavalitsuse üksused demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatel organitel ja millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia. Samuti näeb harta ette, et KOVid võivad oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus. Valitud kohalike esindajate töötingimused peavad võimaldama neil vabalt oma tööülesandeid täita (harta artikkel 6 lõige 1 ja artikkel 7 lõige 1). Seega, kui KOKS ei ole täpsustanud, kuidas volikogu istungeid täpselt läbi viiakse, siis ei tähenda see, et KOV ei saaks volikogu töökorras näha istungi läbiviimist elektroonilises vormis ette. Lisaks kehtib alates 24. maist 2020. a tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 33¹ regulatsioon, mis näeb lõikes 1 ette, et juriidilise isiku organi liige võib organi koosolekul osaleda ja teostada oma õigusi elektrooniliste vahendite abil ilma koosolekul füüsiliselt kohal olemata. Kuna TsÜS loeb avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks ka KOVi, siis juriidiliste isikute osas kohaldatav regulatsioon kehtib ka KOVide osas.

⁸ Seadust tuleb tõlgendada eesmärgipäraselt muutunud ühiskondlike olusid ja võimalusi arvestades.

seaduse ühetaolise kohaldamise huvides tuleks ka taolised küsimused vähemalt üldjoontes seaduses lahendada.

Samuti sisaldab KOKS norme, mis võisid 1993. a valitsenud ühiskondlikke arenguid arvestades olla asjakohased, kuid täna on nende õiguslik reguleerimine sellisel kujul küsitav (nt koormised).

Peamiste õigusselguse ja tõlgendusprobleemide teemadena võib välja tuua volikogu liikmete volituste lõppemine ja peatumine, asendusliikmete määramisega seonduvad küsimused. Samuti KOV teostatav riiklik järelevalve ja KOV haldusaktide haldusjärelevalve. Ka võib välja tuua KOKS ja äriõiguse vaheliste võimalike vastuolude kõrvaldamine võimaldamaks kohalikel omavalitsustel ühinguid juhtides arvestada KOV kui haldusorgani rollist tulenevate erisustega. Selle eesmärgiga on seotud VTK punktid 9.3.1- 9.3.6.

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. Revisjon ei puuduta üksnes KOKSi, vaid ka teisi KOV aluskorraldust reguleerivaid seaduseid, mille osas võib eelnõus olla vajadus ka teisi seadusi muuta.

Laiemate valdkonnapoliitiliste lahenduste väljatöötamine või KOVidele uute ülesannete andmine ei ole aga KOKSi jt seaduste muutmise seaduse eelnõu fookuses. Sellest tulenevalt on suund ka seni KOKSis sisaldunud erinevad valdkondlikud regulatsioonid (jäätmekava kinnitamisest loomapidamise eeskirjade kinnitamiseni ja mõnede valdkondlike ülesannete detailsemad regulatsioonid) viia vastavatesse eriseadustesse.

KOKS revisjoni tulemusena tuleb vältida kobarseaduse koostamist, mille raames püütakse lisada teiste seaduste muudatustena eelnõusse valdkondlikke regulatsioone, mis ei puuduta KOVide aluskorraldust. KOKS revisjoniga ei kavandata niisiis anda KOVidele uusi ülesandeid ega muuta valdkonnaseaduste regulatsiooni KOV valdkondlike ülesannete osas. Vastavate seaduste muudatused tuleb valdkondlikel ministeeriumitel ise kavandada. Samuti ei kavandata KOKSi revisjoni raames muuta kohalike maksude seadust ega kehtestada uusi makse.

Alljärgnevalt on nimetatud VVTPs seatud eraldi tegevussuundi, mis puudutavad KOV ülesandeid koos vastavate tegevuste lahenduste esitamise ajakavaga (ei ole tegemist ammendava loeteluga). Sellest nähtub samuti, et Vabariigi Valitsus soovib neid küsimusi käsitleda KOKS ja teiste seaduste muutmise protsessist eraldi.

Paralleelseid tegevusi VVTPs

Tegevus	Ajakava
KOV korrakaitseüksuste õiguste laiendamine	september 2019 (menetluses)
Analüüs ja ettepanekud omavalitsuste eelarvelise iseseisvuse suurendamiseks	mai 2020 (menetluses)
KOV teenustasemete juhtimisinstrumendi platvormi loomine	juuni 2020
Kohalike maksude seaduse muutmise ettepanekud	oktoober 2020
Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse kehtetuks tunnistamise seaduse eelnõu	detsember 2020
Analüüs ja ettepanekud omavalitsuste rahastamise põhimõtete muutmiseks ning omavalitsuste rolli suurendamiseks kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel	jaanuar 2021
Analüüs ja ettepanekud omavalitsustele ühiste ülesannete täitmise toetamiseks ja üleandmiseks koos finantseerimisega	mai 2021

Analüüs ja ettepanekud detsentraliseerimise toetamiseks ja täiendavate ülesannete üleandmiseks (koos meetodiliste juhistega ministeeriumidele üleandmise võimaluste hindamiseks ja üleandmise ettevalmistamiseks)	mai 2021
---	----------

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

KOVide toimimise põhimõtted sisalduvad Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ja Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) 14. peatükis.

KOVide aluskorraldust puudutavad regulatsioonid sisalduvad KOKSis. Lisaks seonduvad KOVide aluskorraldusega otsesemalt ka kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (edaspidi *KOFS*), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (edaspidi *KOVVS*), kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus (edaspidi *KOLS*), kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (edaspidi *KOÜS*), pühasutusega väikesaarte seadus (edaspidi *VSaarS*) ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (edaspidi *ETHS*).

KOKS aluskorraldusega seotud küsimusi riigi strateegiadokumentides oluliselt ei käsitleta.

5. Tehtud uuringud

KOKS revisjoni protsessis tuleneb sisend võimalike õiguslike lahenduste leidmisele mitte nii ulatuslikult uuringutest, vaid eelkõige:

- regulaarsel KOVide nõustamisel ja järelevalvel KOKS rakendamise küsimustes⁹;
- probleemide kaardistamisel KOV esindajate ja põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumidega (2018-2020) (vt VTK p 6);
- teiste riikide kohaliku omavalitsuse seadustest¹⁰
- KOKS eksperdikomisjoni aruteludest¹¹ ja tagasisidest (vt VTK p 6) ning
- eksperdikomisjoni ettepanekul tellitud ekspertarvamustest.

Rahandusministeeriumi tellimisel on (KOKSi eksperdikomisjoni ettepanekul) 2019. a koostatud Mikk Lõhmuse eksperdiarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“¹². Lisaks on Rahandusministeeriumi tellimisel KOKS revisjoni raames tellitud ja koostamisel järgmised eksperdiarvamused:

- 1) kohalike omavalitsuste poolt teostatav riiklik järelevalve

⁹ Rahandusministeeriumi veebilehel, [omavalitsusveebis](https://omavalitsus.fin.ee/juhendid-ja-uuringud/) ja [haldusreformi veebis](https://haldusreformi.veebis) olevad uuringud ja juhendid (<https://omavalitsus.fin.ee/juhendid-ja-uuringud/> ja <https://haldusreformi.veebis>), sh Kohalike omavalitsuste 2018.a järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaade ja Kohalike omavalitsuste 2019.a järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaade ning Siseministeeriumi 2010. a koostatud kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf.

¹⁰ Kuna välisriikide seadusandlusest ja praktikast uuritakse eeskätt Soome näiteid, on Rahandusministeeriumi tellimisel tõlgitud eesti keelde ka Soome omavalitsuste seadus, kättesaadav:

https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/03/Kuntalaki_ee_tolge.pdf. Lisaks tuginetakse teiste lähinaabrite ja Põhjamaa riikide omavalitsuskorralduse regulatsioonidele.

¹¹ Vt eksperdikomisjoni koosolekute protokolle: <https://omavalitsus.fin.ee/koks/>.

¹² https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/03/KOKS-elanik-versus-KOV-viibiv-isik_eksperdiarvamus-Mikk-Lohmus.pdf.

- 2) KOKS ühinguõiguse (§ 35) ja ÄS ja teiste regulatsioonide koostoimega seotud õiguslike probleemide kaardistamine
- 3) suurema dereguleerimise ja delegeerimise võimalused kohaliku omavalitsuse korralduses.

Revisjoni käigus võib selguda veel mõnes keerukamas küsimuses eksperdiarvamuse vajadus (nt KOKSist tulenev KOV internse ja valdkonnaseadustest tulenev KOVi üle teostatava eksternse järelevalve ulatus ja kokkupuutekohad ning piiritlemine, mis vahe on KOKS § 24 kohasel õigusaktide täitmise kontrollil¹³, KOKS § 48 revisjonikomisjoni kontrollil¹⁴ ja KOKS § 66¹ kohasel teenistuslikul järelevalvel¹⁵).

- Lisaks ka erinevatele uuringutele, eelkõige Riigikontrolli kontrollaruannetele¹⁶ ja õiguskantsleri aastaülevaadetele¹⁷
Lisaks Justiitsministeeriumi küsitlus „Omavalitsuste arvamus korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta“¹⁸

6. Kaasatud osapooled

Selleks, et oleks lihtsam pakkuda välja konkreetseid õigusloomelisi muudatusi, moodustas riigihalduse minister 3. juunil 2019. a eksperdikomisjoni KOKS uuendamise ettevalmistamiseks¹⁹. Komisjoni ülesanne on esitada Rahandusministeeriumile ja riigihalduse ministrile ettepanekuid, soovitusi ja hinnanguid KOKSi ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK ning seaduse eelnõu koostamiseks. Komisjon koosneb KOV ekspertidest nii omavalitsuste kui riigi tasandil ning teadlastest. KOKS eksperdikomisjoni koosolekutele ja infovahetusse on kaasatud ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni, Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi ametnikud. Eksperdikomisjon koguneb intervalliga umbes kord kahe kuu järel. Viimased koosolekud on kavandatud sügiseks 2021.a, mis on ka orienteeruvaks ajaks, mille järel peaks valmima vastav seaduseelnõu. Eksperdikomisjoni protokollid on koondatud Rahandusministeeriumi omavalitsusveebi: <https://omavalitsus.fin.ee/koks/>.

Rahandusministeerium korraldas alates 2018. a KOV esindajatega, sh valla- ja linnasekretäridega, erinevates maakondades mitmeid kohtumisi, et selgitada välja ja arutada läbi, milliste küsimuste osas ei piisa KOVidega tõlgenduspraktika vahetamisest, vaid tuleks õigusselguse ja õiguse ühetaolise kohaldamise huvides KOKSi muuta. KOKSiga seonduvate probleemide läbiarutamiseks on 2018. a sügisest kuni 2020. a kevadeni toimunud kohtumised ka põhiseaduslike institutsioonide esindajatega, ministeeriumitega, muude riigiasutustega ja ühendustega. Ülevaade erinevatest toimunud kaasavatest kohtumistest:

¹³ Seaduste ja volikogu määruste ning otsuste ja valla- või linnavalitsuse määruste ning korralduste täitmist kontrollivad seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras volikogu ja valitsus.

¹⁴ KOKS § 48 lõige 3: Revisjonikomisjonil on õigus kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust; ning kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve täitmist.

¹⁵ KOKS § 66¹ lõige 1: Teenistuslik järelevalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.

¹⁶ [Riigikontrolli kontrolliaruanne „Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel“](https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2498/WorkerId/67/language/et-EE/Default.aspx) (12.02.2020): <https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2498/WorkerId/67/language/et-EE/Default.aspx>; [Riigikontrolli kontrolliaruanne „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes“](https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2428/WorkerTab/Audit/WorkerId/67/language/et-EE/Default.aspx) (09.06.2017): <https://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2428/WorkerTab/Audit/WorkerId/67/language/et-EE/Default.aspx> ning [Riigikontrolli analüüs „Omavalitsuse auditites tehtud olulisemate soovitude täitmise ülevaade“](https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/206/Audit/2382/language/et-EE/Default.aspx) (07.04.2016): <https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/206/Audit/2382/language/et-EE/Default.aspx>.

¹⁷ Samuti [Õiguskantsleri aastaülevaated 2018/2019](https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/206/Audit/2382/language/et-EE/Default.aspx), [2017/2018](https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/206/Audit/2382/language/et-EE/Default.aspx) ja [2016/2017](https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6taja/T%C3%B6taja/tabid/206/Audit/2382/language/et-EE/Default.aspx).

¹⁸ <https://www.just.ee/et/uudised/kohustuslik-siseaudit-voiks-vahendada-kohaliku-tasandi-korruptsiooniriske>.

¹⁹ <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Eksperdikomisjoni-moodustamine-.pdf>.

- Riigikogu korrupsioonivastane erikomisjon, 09.03.2020 ja 08.06.2020 (arutelu opositsiooni kaasamisest KOV töösse²⁰).
- Riigikogu põhiseaduskomisjon, 11.05.2020 ja 09.06.2020 (arutelu Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.04.2020.a kohtuotsuse nr 5-19-45 täitmisest²¹).
- Eesti Noorteühenduste Liidu ja Avatud Noortekeskuste Ühenduse esindajatega 23.04.2020 noortevaldkonna teemadest KOKSis.
- Elektrooniline arutelu Riigikantselei ligipäasetavuse rakkerühma esindajatega ligipäasetavuse teema toomise võimalustest KOKSi 23.04.2020.
- Maakondlike arendusorganisatsioonide (omavalitsusliidud ja MAKid) esindajatega ümarlaud Viljandimaal 12.12.2019, teemadeks piirkondlik koostöö ja omavalitsusliitude regulatsioon.
- KOKSi revisjoni protsessi tutvustamine Elva valla volikogus 09.03.2020.
- Kohtumine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunikega Tartus 16.01.2020
- Arutelu KOKSi teemadel Justiitsministeeriumi ametnikega 08.10.2019.
- KOKS revisjoni tutvustav infotund erinevate ministeeriumide esindajatele 18.06.2019. Osalesid Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, HTM, Kultuuriministeeriumi, Maa-ameti inimesed.
- Eesti Linnade ja Valdade Liidu volikogus KOKSi revisjoni protsessi tutvustus 11.06.2019
- KOKSi teemapäev ühe töötoana linnade ja valdade päevadel 12.02.2019.
- Arutelu KOKSi muutmise võimalikust temaatikast ja ulatusest ministeeriumis kutsutud omavalitsusjuhtide ja ekspertidega 31.01.2019.
- Kohtumine Põhja-Eesti linna- ja vallasekretäridega Tallinnas 04.12.2018.
- Kohtumine Lääne-Eesti linna- ja vallasekretäridega Haapsalus 30.11.2018.
- Kohtumine Ida- ja Lääne-Virumaa linna- ja vallasekretäridega Rakveres 30.10.2018.
- Kohtumine ELVL-i esindajatega 23.10.2018.
- Kohtumine Kesk-Eesti linna ja vallasekretäridega Tartus 16.10.2018.
- Kohtumine Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja riigi valimisteenistuse ametnikega 08.10.2018.
- Kohtumine Kagu-Eesti linna ja vallasekretäridega Valgas 02.10.2018.
- Kohtumine Riigikontrolli esindajatega 20.09.2018.
- Kohtumine õiguskantsleri kantselei esindajatega 03.09.2018.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• KOVide nõustamine ja koolitamine	JAH

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

7.1.1. Avalikkuse teavitamine ja rahastuse suurendamine. VTK esimeses osas toodud probleeme ei ole võimalik lahendada avalikkuse teavitamise või rahastuse suurendamise teel, kuna tegemist on õiguslikku regulatsiooni puudutavate küsimustega. Näiteks ei suurene KOVi paindlikkus KOV sisemise

²⁰ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/05/KVEK_vastused-ettepanekutele-kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-taiendamiseks.pdf.

²¹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-19-45/9>. Rahandusministeeriumi ettepanekud Riigikogu põhiseaduskomisjonile: <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/05/Ettepanek-Riigikogu-pohiseaduskomisjonile-KOKSi-muudatuse-algatamiseks.pdf>.

korralduse üle otsustamisel, kui avalikkust sellest teavitatakse või kui suurendatakse rahastust. Tegemist on seaduses oleva regulatsiooniga, mida tuleb järgida.

7.1.2. Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine. KOKS kehtiv regulatsioon võimaldab hoolimata mitmetest puudustest kohaliku elu korraldada, kuid eesmärk on võimaldada omavalitsustele suuremat enesekorraldusõigust, mida praegused kohatised ülidetailsed ettekirjutused seaduses piiravad. Liiga detailne regulatsioon ei võimalda adekvaatselt reageerida muutuvatele oludele ega omavalitsustel näha ette enesekorraldusõiguse raames kohalikele oludele vastavaid lahendusi. Samas on KOKSis mitmed küsimused vaja õigusselguse huvides ja kaasajastamise vajadusest lähtudes korrastada, mida saab teha vaid läbi seaduse muutmise.

7.1.3. Senise regulatsiooni parem rakendamine. Senise regulatsiooni parema rakendamise võimalustele seab piirid olemasolev regulatsioon ise. Rahandusministeerium on läbi KOVide nõustamise ja koolitamise andnud KOKSi paremaks rakendamiseks tõlgendusi ja soovitusi, kuid küsimustes, kus on tegemist vastuolulise, lünkliku regulatsiooniga, tekivad kohalikes omavalitsustes sellest hoolimata vaidlused. Õigusselgusetust saab tõhusalt likvideerida normi muutes või seadust täpsustades.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Senise regulatsiooni säilitamine ei aitaks kaasa käesolevas VTK-s esile toodud probleemide lahendamisele. Nimetatud mitteregulatiivseid lahendusi on praktikas juba kasutatud (KOVide nõustamiseks on koostatud juhendeid, korraldatud koolitusi), kuid need ei ole osutunud piisavalt efektiivseks. Korduvad probleemid, tõlgendusraskused ja seaduse vasturääkivused on võimalik lahendada õigusselguse huvides üksnes seadusemuudatusega. Samuti saab KOVide enesekorraldusõigust suurendada seniste ettekirjutavate normide dereguleerimisega seaduses, st ei piisa vaid soovitude andmisest.

PS § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab PS § 160 järgi seadus. KOVide tegevust ei saa riik niisiis suunata ainult regulatsiooni rakendamissuuniste ega määrusandluse kaudu, KOVide aluskorralduse muudatusi saab teha vaid seadusega.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

Muudatusettepanekute aruteludel on siiani analüüsitud Soome kohaliku omavalitsuse seadust, mida on kavas edasise seaduseelnõu koostamise protsessis täpsemalt analüüsida. Soome „Kuntalaki“ on tõlgitud Rahandusministeeriumi tellimisel sel otstarbel ka KOKS revisjoni käigus eesti keelde²². Lisaks kasutame konkreetsete teemade lõikes võrdluseks vastavalt sobivusele ka teiste lähinaabrite (Läti, Leedu) ja kohaliku omavalitsuse korralduse osas Eestile sarnasemate Põhjamaade (Rootsi, Taani, Norra, Island) ning mõnede Kesk-Euroopa riikide (eelkõige Holland) kohaliku omavalitsuse seaduste vastavaid regulatsioone.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

²² https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/03/Kuntalaki_ee_tolge.pdf.

Järgnevalt on esitatud eesmärkide lõikes erineva üldistatuse astmega teemad, mille osas esinevad probleemid ja on esitatud võimalikud esialgsed lahendused.

Mitmetes küsimustes alles analüüsitakse ekspertidega võimalikke lahendusi, seetõttu ei saa praeguses faasis veel selgitada välja detailseid regulatiivseid võimalusi, nende alternatiive ega nende mõjude hinnanguid. Selleks on oluline ka valdkonnaministeeriumide ekspertiis ja sisend.

KOKSi revisjoni käigus vaadatakse süsteemselt üle kogu seaduse tekst. See ei tähenda, et koostatakse uus tervikseadus (vt p 15.3) või kodifitseeritakse kõik KOV aluskorraldust puudutavad seadused kokku KOKSi²³. Võimalikele muudatustele lähenetakse eelkõige probleemi- ja vajaduspõhiselt ning probleemipüstitus on selgelt piiritletud KOKSi olemusliku rolli ja kohaliku omavalitsuse korralduse alusregulatsiooniga, st fookus on KOV aluskorraldusel.

Muudatuste tegemisel KOKSi lähtume õiguskorra stabiilsusest ning seaduse tõlgendajate, rakendajate ja järelevalve teostajate töökoormuse kasvu vältimiseks jälgime, et vajalike muudatuste sisseviimisel järgitaks kehtiva seaduse struktuuri, volitusnormide asukohta ja terminoloogiat ning välditakse n-ö tarbetuid muudatusi muutmise enda pärast, kui probleem on lahendatav juba kehtiva seaduse eesmärgipärase tõlgendamise teel.

9.1. KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamine

9.1.1. KOKS reguleerimisala, KOV aluspõhimõtted ja ülesanded:

KOKS reguleerimisala. KOKSist jäetakse välja normid, mis ei reguleeri KOV korralduse aluseid. KOKS sisaldab praegu mitmeid norme, mis käsitlevad KOV valdkondlikke pädevusi, mis peaks pigem olema reguleeritud valdkonnaseadustes. Näiteks KOKS peatükk 6¹, mis sätestab korrakaitseüksuse ja – ametniku tegevuse aluseid, peaks sisalduma pigem korrakaitseseaduses. Samuti erinevates valdkonnaseadustes reguleeritud ülesanded, mis on dubleerivalt reguleeritud ka volikogu ainupädevustena (KOKS § 22 lg 1), nt regulatsioonid, mis peaks sisalduma valdkonnaseadustes KOKS § 22 lg 1 p 36⁴: jätmekeha vastuvõtmine ja ajakohastamine; KOKS § 22 lg 1 p 36⁵: jätmehoolduseeskirja kehtestamine volikogu ainupädevusena.

KOKS normide dereguleerimine aitab vältida samade normide erinevates seadustes dubleerimist. Halvimal juhul on selle tagajärjeks, et kui valdkonnaseaduses tehakse muudatusi, siis jäetakse KOKSi vastav regulatsioon muutmata ning kahe seaduse vahel tekivad vastuolud. Kui valdkonnaseadus näeb mõne küsimuse ette sõnaselgelt volikogu pädevuses olevana, edasidelegeerimise õigusega, siis ei anna selle küsimuse otsustamisele ega lahendamisele n-ö jõudu juurde, kui sama pädevus kirjutatakse lisaks üle ka KOKS § 22 lõikes 1 ehk volikogu ainupädevuses olevate küsimuste loetelus.

Ajakohastatakse KOKS § 3 **KOV aluspõhimõtete** sõnastust, et anda paremini edasi nüüdisaegsed KOV väärtused, arvestades PSi ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat. Üheks selliseks näiteks on KOV aluspõhimõttena avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel, millel ühest küljest ei ole õiguslikku sisu, teisalt võib moonutada omavalitsuse rolli mõtestamist demokraatliku kohaliku elu korraldamisel vs teenuste osutamisel (mis kaasaegse arusaamise kohaselt ei ole KOV põhiolemus ja võib olla samaväärselt erasektori ülesanne). Seetõttu jäetakse vastav aluspõhimõte seadusest välja. Samas on arutatud võimalust lisada KOV aluspõhimõtetena KOV vajadust arendada ettevõtluskeskkonda, et tagada majanduslikult jätkusuutlik tegevus (ülesannete korraldamine). Samuti

²³ Riigi Teatajast on vastavad seadused märksõnade kaupa leitavad, erinevatel seadustel on kindel reguleerimisala. Aluskorralduse normid ei ole erinevate seaduste vahel selliselt killustunud, et see tekitaks õigusselgusetust. Normide üle tõstmine ühte kesksesse seadusesse ei oleks eesmärgipärane ning sellel ei oleks sisulist põhjendust.

on kaalumisel detsentraliseerimise põhimõtte lisamine KOKSi²⁴. Esitatud on ka ettepanek lisada KOKSi KOV aluspõhimõttena KOV vara heaperemehelik valitsemine.

Muudetakse **KOV tuumikülesannete** ehk olemuselt omavalitsuslike põhiülesannete, mida KOVid täidavad igapäevaselt, käsitlust §-s 6. KOKS § 6 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. Säte reguleerib KOV pädevuses olevana ülesande korraldamise kohustust seonduvalt asjaoluga, kas vastav objekt on KOVi omanduses (asutuste ülalpidamise kohustus). Praktikast võib olla tegemist ka olukorraga, kus teenuse osutamise koht ei ole KOVi omanduses, kuid KOV rendib seda või siis nn ostab vastavat teenust teiselt KOVilt või erasektorilt ilma, et see muudaks tema kohustust konkreetse teenuse tagamine ära korraldada.

Lisaks sõnastatakse selgemalt, kuidas piiritleda KOV täidetavaid riiklike ülesandeid olemuselt omavalitsuslikest. See haakub Riigikohtu 16. märtsi 2010. a kohtuasjaga nr 3-4-1-8-09, milles Riigikohus tunnistas PSiga vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega KOVidele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; ning mis eristaksid KOVidele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette KOVidele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest²⁵. Kehtiv riigieelarve seadus näeb §-s 51 ette, kuidas toimub KOV täidetavate riiklike ülesannete kulude katmine. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja²⁶ § 6 lõike 2 järgi tuleb KOVile kohustuse kavandamisel eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest. Samas puudub kehtivates õigusaktides selge KOV täidetava riikliku ülesande termin. KOKS eksperdikomisjoni liikmetega toimunud aruteludel on välja pakutud võimalik sõnastus: kui ülesande täitmise viisi, sisu, ulatuse ja korra näeb siduvana ette riik selliselt, et kohaliku omavalitsuse üksusele ei jäeta õigust otsustada ülesande täpsema rakendamise ja menetluse üle ning kohalik omavalitsus kohustub ülesannet täitma lisaks oma elanike ka teiste kohalike omavalitsuste elanike huvides, tuleb kaaluda ülesande määratlemist kohaliku omavalitsuse täidetavaks riiklikuks ülesandeks, mille kulud kaetakse riigieelarvest. Ülesannete piiritlemisel on abiks Siseministeeriumi 2010. a koostatud juhend.²⁷

Uued KOV ülesanded. Üldiselt KOKS revisjon ei hõlma valdkonnapoliitilisi otsuseid ja KOV ülesannete muutmist, kuid ühe praktikas KOVide poolt juba vabatahtlikult täidetava ülesande – ettevõtluskeskkonna arendamine – osas tuleb VVTPst tulenevalt jaanuariks 2021 pakkuda välja lahendused, kuidas suurendada KOV rolli selles. Seetõttu kaalutakse ettevõtluse arendamise ülesande lisamist ka KOKSi. Kaalumisel on, kas lisada ülesanne KOKSi KOV üldpõhimõttena (§ 3), n-ö uue KOV täidetava tuumikülesandena (KOKS § 6), kohustada KOVe ülesannet täitma nt maakondlikus koostöös (KOKS § 6¹) või sätestada ettevõtluskeskkonna arendamise tegevused KOV arengukava (KOKS § 37) või maakonna arengustrateegia ühe osana (§ 37³ lõikes 3).²⁸

²⁴Kehtiva KOKSi sõnastus: **§ 3. Kohaliku omavalitsuse põhimõtted.** Kohalik omavalitsus rajaneb järgmistel põhimõtetel: 1) kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine; 2) igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas; 3) seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel; 4) valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel; 5) vastutus oma ülesannete täitmise eest; 6) tegevuse avalikkus; 7) avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

²⁵ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

²⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.

²⁷

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf.

²⁸ KOKS eksperdikomisjoni 19.05.2020 koosolekul komisjon ei kujundanud ühist seisukohta. Osa komisjoni liikmeid pooldas, et lisada KOKSi ettevõtluskeskkonna arendamine KOV üldpõhimõttena (§ 3) ja arengukava koostamise põhimõtete juurde (§ 37).

Muude valdkondlike ülesannete muutmist ja KOV täiendavaid ülesandeid käsitletakse eraldi menetluses KOKS revisjonist lahus – nt iga-aastaste KOV ja riigi eelarveläbirääkimiste tööruhmades.

9.1.2. KOV juhtimine, volikogu ja valitsuse suhted, töökorraldus, komisjonid, sisekontroll

KOV juhtimiskorralduse ajakohastamiseks ning juhtimise järjepidevuse ja paindlikkuse lisamiseks (suurte ja väikeste KOVide juhtimise erinevad vajadused) on üheks võimaluseks rakendada Põhjamaade eeskujul valimistulemustest sõltumatu lepingulise KOV tegevjuhi ametikoha loomise võimalust (st KOVid saaks valida kas KOVi juhib poliitiline linnapea või ametniku staatuses tegevjuht ning kuidas jagunevad nende rollid ja vastutused). Sellega seonduvad ka volikogu ja valitsuse suhted, sh milline roll on volikogu komisjonidel ja kui seotud on nad valitsuse poliitikate väljatöötamisega. Seniste arutelude põhjal selles osas siiski põhimõttelisi muudatusi ei kavandata. KOKS eksperdikomisjon ei pidanud suuri muudatusi KOV juhtimise mudeli osas vajalikuks, kuna ka praegune regulatsioon on erinevate KOV juhtimismudelite kasutamise võimaluste osas komisjoni hinnangul piisavalt paindlik²⁹.

Töökorralduse osas on aegunud valla- ja linnasekretäride regulatsioon. Nende tegevust käsitleb KOKS § 55, mille kohaselt juhib valla- või linnasekretär valla- või linnakantseleid (§ 55 lg 4 p 1), täites seega kahte rolli: haldusküsimuste lahendamise juhtimine ja samal ajal ka KOV nn peajuristi rolli täitmine, kelle vastutada on see, et volikogu ja valitsuse lauale esitatud aktid on vormistatud, sõnastatud ja põhjendatud korrektset. Suurendamaks KOVide otsustusõigust oma sisemise juhtimiskorralduse kujundamisel jäetakse KOKSi valla- ja linnasekretäri ülesandena vaid KOV aktide ja tegevuse juriidilise korrektsuse tagamise roll, jättes seadusest välja kantselei juhtimise kohustuse.

Ühe ülereguleerimise näitena võib praegusest KOKSi regulatsioonist tuua **volikogu komisjonide** kui volikogu liikmete ühe töövormi moodustamise (KOKS § 47) sätteid, mis poliitilise kultuuri tagamiseks on liialt detailselt sõnastatud. Komisjonide ülesehitus ja moodustamise kord on KOV enesekorraldusõiguse, KOV sisemise töökorralduse küsimus ja selle võiks pigem seaduses dereguleerida. KOVide praktika komisjonide moodustamisel on erinev ja regulatsioon ei pea üleriigiliselt olema nii detailselt ja ühetaoliselt sätestatud³⁰.

KOKS eksperdikomisjon on teinud ettepaneku jätta seadusest välja kohustus, et igal volikogu moodustatud komisjonil oleks ka aseesimees, mis tuleks valida samaaegselt komisjoni esimehega (tunnistada komisjoni esimehe ja aseesimehe koos valimist puudutavad KOKS § 47 lõiked 1¹, 1² ja 1⁴-1⁶ kehtetuks). Seaduse tasandil ei peaks kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust kitsendama ja reguleerima kohaliku omavalitsuse siseste nõuandvate tööruhmade detailseid valimisprotseduure.³¹

Küll aga saab regulatsioonis säilitada kohustuse, et kui KOVis komisjone moodustatakse, siis peab iga volikogu liige saama kuuluda vähemalt ühte komisjoni, et tagada tema mandaadi teostamise õigus.

Praktikas on sagedaseks probleemiks **KOV interne kontrolli** toimimine ja konkreetsemalt revisjonikomisjoni võimekus, kelle pädevuses on kontrollida ja hinnata valitsuse, ametiasutuste ja hallatavate asutuste või KOV ühingute tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla

²⁹ Eksperdikomisjoni 24.01.2020 koosoleku protokoll: <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/03/KOKSi-eksperdikomisjoni-24.01.2020-koosoleku-protokoll.pdf>.

³⁰ Reeglina täidavad komisjonid volikogu istungile minevate küsimuste eelneva läbi arutamise ja oma seisukoha kujundamise ülesannet. Samas on kohustuslikuks komisjoniks KOVis vaid KOKS § 48 nimetatud revisjonikomisjon. KOVid võivad komisjonide asemel arutada küsimusi ka muus vormis, näiteks nähes volikogu töökorras ette fraktsioonide ja eestseisuse moodustamise.

³¹ Vt ka Rahandusministeeriumi kirja Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni ettepanekutele: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/05/KVEK_vastused-ettepanekutele-kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-taiendamiseks.pdf.

või linna vara kasutamist, samuti valla- või linnaeelarve täitmist³². Selleks, et revisjonikomisjon, mis koosneb volikogu liikmetest, saaks ülesannet täita, peab tal olema ka piisav professionaalne võimekus, mida tänane revisjonikomisjonide korraldus ei taga piisavalt.

Internse kontrolli tõhustamiseks KOV tegevuse üle esitatakse muudatusettepanekud KOV revisjonikomisjoni ja KOV sisekontrolli süsteemi paremaks korraldamiseks.

Üks võimalik õiguslik lahendus, mida toetati 2020.a maikuu omavalitsuste volikogude ja valitsuste liikmete seas läbi viidud küsitluses, on regulaarse siseauditi läbiviimise kohustuse seadmine KOVidele, teine vähem toetust leidev lahendus on kohustusliku sisekontrolli kohustuse seadmine (KOKS § 48¹)³³.

9.1.3. Elektroonilised otsustusprotsessid ja elanike kaasamine

Juba enne COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikust tulenenud eri- ja hädaolukorrast tingitud vajadust elektrooniliste volikogu istungite regulatsiooni järele oli seatud eesmärgiks tänapäevase regulatsiooni KOKSi lisamine **elektroonilise töökorralduse** osas.

See ei tähenda, et täna ei oleks võimalik elektroonilisi töövorme kasutada: Riigikogu põhiseaduskomisjon, õiguskantsler ja Rahandusministeerium on seisukohal, 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 osade volikogu liikmete füüsilise kohalolekuta³⁴. KOKSis ühtse raamreeglitiku kujundamine elektrooniliste otsustusvormide kasutamiseks aitaks muuta KOV elektroonilised otsustusprotsessid läbipaistvamaks, ühetaolisemaks ja kontrollitavamaks³⁵.

Seaduse tasandil on kavas reguleerida üldised põhimõtted – milliste organite (volikogu, valitsus, komisjonid, muud organid) töövormina võib kasutada elektroonilisi töövorme; millised on erinevad vormid (elektrooniline koosolek, elektrooniline kooskõlastus ehk e-kirja teel kooskõlastamine ilma koosolekut kokku kutsumata jne) ning millised nõuded peavad olema tagatud (nt kõigil võrdne võimalus olla näha ja/või kuulda ja olla nähtud ja/või kuulnud, volikogu elektrooniliste vormide puhul istungi avalikkuse nõude ja volikogu liikmete õiguste tagamine, kasutatavate e-lahenduste

³² Revisjonikomisjoni pädevuses on KOKS § 48 lõike 3 järgi kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust; samuti on revisjonikomisjonil õigus kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve täitmist.

³³ Justiitsministeeriumi läbiviidud küsitlusele „Omavalitsuste arvamus korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta“ vastanud KOV valitsuse ja volikogu liikmetest enamuse (76%) leiab, et siseaudit peaks olema seadusega kohustuslik, siseaudiitori kohustuslikkust pooldaks 48% vastanutest. <https://www.just.ee/et/uudised/kohustuslik-siseaudit-voiks-vahendada-kohaliku-tasandi-korruptsiooniriske>.

³⁴ KOVide osas ei kehti põhimõtte, et lubatud on ainult see, mis on seaduses sõnaselgelt lubatud. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta preambula järgi tuginevad kohaliku omavalitsuse üksused demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatel organitel ja millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia. Samuti näeb harta ette, et KOVid võivad oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus. Valitud kohalike esindajate töötingimused peavad võimaldama neil vabalt oma tööülesandeid täita (harta artikkel 6 lõige 1 ja artikkel 7 lõige 1). Seega, kui KOKS ei ole täpsustanud, kuidas volikogu istungeid täpselt läbi viiakse, siis ei tähenda see, et KOV ei saaks volikogu töökorras näha istungi läbiviimist elektroonilises vormis ette.

³⁵ E-lahenduste kasutamisel on hetkel mitmed kitsaskohad. Nt saab salajasi hääletusi läbi viia volikogu istungite infosüsteemis VOLIS, kuid kõik KOVid ei ole sellega liitunud. Riigi valimisteestuse väljatöötatav uus valimiste infosüsteem, mis valmib eelduslikult 2021. a KOV volikogu valimiste ajaks, aitab isikuvalimisi KOVides turvaliselt elektroonselt läbi viia.

turbenõuded jne). Täpsema KOV valitsuse ja volikogu töökorra kehtestamine jääks KOV sisemise korralduse küsimuseks, mille osas on KOVidel ulatuslik autonoomia.

Elanike kaasamise tõhustamise osas on üheks võimalikuks muudatuseks noorte- ja eakate³⁶ volikogude regulatsiooni lisamine KOKSi³⁷ koos konkreetsete ülesannetega. Kaaluda võib ka teiste elanikkonna rühmade spetsiifiliste kaasamisvormide väljakujundamist või olemasolevates paremat esindatust (näiteks erivajadusega isikud).

Lisaks on elanike tõhusama kaasamise huvides vajalik lisada seadusesse (KOKS § 32) kohustus viia läbi elanike küsitlus elanike esitatud külaste ühest KOVist teise arvamise algatuse volikogus arutamisele eelnevalt³⁸. Haldusreformi käigus tõusetus see probleem teravalt, kuna volikogul on kohustus algatust kolme kuu jooksul elanike algatuse esitamisest arvates arutada, aga mitte koguda või analüüsida erinevat informatsiooni selle mõju hindamiseks. Muudatus ei piira volikogu otsustuspädevust algatuse arutelul, kuid kohustab protsessis elanike arvamuse välja selgitama. Kui volikogu toetab elanike algatust ja elanike küsitluse tulemused osundavad, et üleantava territooriumiosa elanikud toetavad külaste, alevite või alevike territooriumi arvamist teise KOVi koosseisu, siis jätkub edasine menetlus ETHS § 8¹ sätestatud korras ehk volikogu algatusel haldusüksuse piiride muutmisenä.

KOKS revisjoni käigus kaalutakse lisaks muid otsedemokraatia küsimusi, näiteks kohaliku rahvahääletuse temaatikat.

Peamiseks teiste riikide eeskujuks elektrooniliste otsustusprotsesside regulatsiooni kujundamisel ja elanike kaasamise regulatsioonide täiendamisel on Soome omavalitsuse seadus, samuti ekspertide ja sihtrühmade endi ettepanekud (näiteks noorteühendused).

9.1.4. KOV koostöö ja omavalitsusliidud

Valdav on seisukoht, et **KOV koostöö** vähese praktika põhuseks ei ole vajalike regulatsioonide puudumine. Peamised koostöö tõhustamisega seotud võimalikud muudatused seonduvad omavalitsusliitude korraldusega. Mõningad võimalikud õiguslikud muudatused puudutavad ka kahe või enama KOV koostööd, näiteks ülesande teisele KOV üksusele volitamise tingimuste täiendamine sätestades osapoolte õigused ja kohustused protsessis, nn „*voucherite*-süsteemi“ lisamine KOV ülese teenusrände (kompenseerimise) soodustamiseks ning võimuvolitustega ülesannete ühiseks täitmiseks (nt eraõiguslikule organile) volitamisel seadusest tulenevate piirangute vähendamist – KOVid võiksid saada õiguse volitada oma ülesandeid täitma KOVide koostööorgani ilma igakordse seadusest tuleneva volitusest (loomulikult välja arvatud volikogu ainupädevuses olevad küsimused ja volikogu, valitsuse asemel õigusaktide andmine).

Maakondlike omavalitsusliitude tugevdamine on seotud valdkonna strateegilise eesmärgiga, milleks on avalike ülesannete täitmise detsentraliseerimine, kuna mitmete võimalike riigilt üleantavate ülesannete puhul võib olla vajalik (maakondlik) koostöö. Samuti on osade KOVide täidetavate ülesannete puhul mõistlikum neid ülesandeid KOVide koostöös läbi liidu ühiselt täita. KOV liitude tegevust reguleerib lisaks KOKSile KOLS, mille regulatsioonid kavandatakse üle tuua KOKSi, mistõttu on ka nende sätete muutmine KOKS revisjoni osaks.

³⁶ KOKS eksperdikomisjoni liige prof Sulev Mäeltsemees on teinud näiteks ettepaneku reguleerida KOKSis selgelt ka eakate nõukogude moodustamise võimalused.

³⁷ Seni on võimalus noortevolikogusid moodustada noorsootööseaduse § 9 alusel.

³⁸ Kehtiva KOKS § 32 lõigete 1 ja 2 alusel võivad vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis, teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Elanike algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, millele lisatakse allkirjadega varustatud algatuse esitajate nimekiri. Kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga.

Revisjoni käigus kaalutavad muudatused on seotud liidule ülesannete üleandmise, liitu kuulumise kohustuslikkusega ning liidu õigusliku vormiga.

KOVidelt ülesannete üleandmist liidule piirab täna KOLSis sisalduv seadusest tuleneva vastava volitusnormi nõue³⁹. Selle takistuse kõrvaldamiseks on võimalik sellest nõudest loobuda, muuta volitusnormi paindlikumaks (võimaldada KOVidel leppida kokku ülesannete liidu kaudu täitmine, kui tegemist ei ole volikogu või valitsuse ainupädevuses oleva ülesandega) või analüüsida millistes valdkondades oleks vaja vastavad volitusnormid valdkonnaseadustesse lisada.

Liidu kohustusliku liikmelisuse osas ei ole sihtrühma seas üksmeelt. Kui nt Harjumaa Omavalitsuste Liidu tellitud regionaaltasandi analüüs soovitas liitude tugevdamiseks vajaliku eeldusena omavalitsusliidule täiendavate ülesannete (kas alt või ülevalt andmisele/ andmise võimaldamisele) kohustusliku liikmelisuse rakendamist⁴⁰, siis KOKS eksperdkomisjoni liikmed on valdavalt ettepaneku mittetoetajad⁴¹.

Liidu õigusliku vormi osas vajab kaalumist, kas senine eraõigusliku juriidilise isiku vorm on sobilik või vajaks võimalikud uued ülesanded liidu kujundamist avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks. Viimase küsimuse osas KOKS eksperdkomisjonis üksmeelt ei ole leitud ega tõenäoliselt KOKS revisjoni käigus lahendust ka ei leia, kuna uusi ülesandeid ei kavandata KOVidele ega KOV liitudele KOKSi muudatustega anda.

KOVide koostööorganid on omavahel sisuliselt kattuvate rollidega, kuid maakondliku omavalitsusliidu (MTÜ) ja maakondlike arenduskeskuste (SA) juriidilised vormid on erinevad. KOV esindajad KOKS eksperdkomisjonis on üksmeelel, et kahe sisuliselt sarnaseid ülesandeid täitva KOVide koostööorganite säilitamine on ebamõistlik, toob kaasa killustumise ning nende tegevus tuleks ühendada. Selleks oleks vajalik ühtlustada maakondliku omavalitsusliidu ja maakondlike arenduskeskuste juriidiline vorm (ümber kujundamine üheks MTÜks). Funktsionaalselt saab ülesanded eraldi juriidilisteks isikuteks jäädes ka selliselt ümber kujundada, et see võimaldaks liidu ja maakondliku arenduskeskuse hierarhilist juhtimist - liit oleks maakonna poliitiline, strateegiline suunaja ja arenduskeskus tegevuste elluviija.

Lisaks maakondlikele liitudele on esitatud ettepanekuid kaaluda ka üleriigilisse KOV liitu kuulumise muutmist kohustuslikuks⁴². Sel juhul saaks liidule KOVide esindajana anda täielikud volitused näiteks osaleda KOVide kui tööandjate nimel palga alammäära läbirääkimistel.

9.2. KOV enesekorraldusõiguse suurendamine ja dereguleerimine, KOV sisene delegeerimine

9.2.1. Dereguleerimise võimalused

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, protseduureeglid, volikogu komisjonide moodustamise detailne regulatsioon, samuti poliitilise kultuuriga seotud küsimustes), jättes detailsema regulatsiooni kehtestamise ja sisustamise kohustuse KOVile.

KOVide enesekorraldusõiguse põhimõtet arvestades on praktikas üsna keeruline hinnata, kuhu tõmmata piir, millise detailsusega peab regulatsioon olema, et seda oleks praktikas võimalik KOVidel

³⁹ Seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral. (KOLS § 9 lg 4)

⁴⁰ HOL regionaaltasandi analüüsis esitati ettepanekud maakondliku koostöö tugevdamiseks, sh liikmelisuse kohustuslikuks muutmiseks, vt <http://hol.ee/eesti-regionaalatasandi-analuus-536>.

⁴¹ Eksperdkomisjoni 19.05.2020 koosolekul valdavalt ei toetatud kohustuslikku omavalitsusliitu kuulumise nõuet, pidades samas vajalikuks omavalitsuste liitu kuulumise ja koostöötahte tugevdamist teiste vahenditega.

⁴² KOKS eksperdkomisjon ettepanekut 2020. a 19. mai koosolekul ei toetanud.

oma vajadustele sobivaks kohandada, kuid vajadusel tagaks see praktikas normist arusaamise ja ühetaolise kohaldamise. KOKSis säilitatakse detailsemad regulatsioonid kindlasti küsimustes, mis aitavad tagada KOV organite toimimise, volikogu liikmete mandaadi teostamise ja elanike õiguste tagamise.

Dereguleerimise eesmärk ja sisu on tihedalt seotud ka halduskoormuse ja bürokraatia vähendamisega, seetõttu osade sätete osas võivad võimalikud seadusemuudatused olla suunatud selle regulatsiooni vähendamise asemel detailsema regulatsiooni kujundamisele (detailsem regulatsioon seaduses vähendab KOV volikogu või valitsuse määruse või haldusakti andmise koormust, juhtudel, kui see ei sisalda olulisi sisulisi valikuid). Lisaks vaadatakse üle seaduse volitus- ja pädevusnormid. Kui seaduse alusel on antud kohustus KOVil kehtestada kord, mille kehtestamine sisuliselt ei suurenda KOV otsustuspädevust, kuid selle korra kehtestamise kohustusest vabastamine vähendaks KOV töökoormust (nt koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine valdkonnaministri määrusega vs eraldi 79 KOVi kehtestatud korrad), siis tuleks KOV sellest ülesandest vabastada.

Dereguleerimine hõlmab järgnevate normide seadusest väljajätmist:

- liigsed ettekirjutused KOVidele, kus küsimust ei ole vaja lahendada üle riigi ühetaoliselt (nt kus seadusandja on näinud KOV sisepädevuses oleva ülesande täitmise sisu ja viisi täpselt ette nii et KOVil ei ole võimalik seda küsimust kohalikele oludele vastavaks kujundada)⁴³;
- deklaratiivsed normid, millel regulatiivset sisu kehtivas õiguses enam ei ole;
- aegunud normid, mida enam KOVides ei rakendata;
- kohaliku omavalitsuse organitele antud kohustuslikud volitusnormid, kus need on ebavajalikud (kõik KOKSi volitusnormid vaadatakse revisjoni käigus üle ja kaalutakse, kas osade volitusnormide andmise võiks muuta KOVidele valikuliseks, kus seadus ise juba üsna detailsed normid ette näeb).

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 soovitused 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 juhustega, soovitudetega ja n-õ 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.

Täpsustatakse ka, millises ulatuses KOV õigusaktide osas tuleks hea õigusloome ja normitehnika eeskirja⁴⁴ kohaldada, lisades kohustuse lisada volikogu ja valitsuse määruste eelnõude juurde ka seletuskiri (mis ei pea siiski järgima kõiki riigi tasandi aktide osas kohalduvaid nõudeid, näiteks mõjude hinnangu osas). Paljudes KOVides ei koostata näiteks volikogu ja valitsuse määrustele seletuskirju, kuigi hilisemate vaidluste puhul oleks kaalutluste ja põhjendustega tutvumine ka KOVile endale oluliseks abiks.

9.2.2. KOV sisene ülesannete delegeerimine

⁴³ Sh kas sellistel juhtudel, kui seadusandja on mõne küsimuse lahendamise seaduses detailselt ette näinud, on KOVile sama küsimuse KOV aktiga üle kinnitamise volitusnormi säilitamine seaduses vajalik või saaks kasutada sõnastust „vajadusel kehtestab volikogu/valitsus täpsemad alused ja korra“.

⁴⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.

KOKSi revisjoni käigus analüüsitakse KOKSi volitus- ja pädevusnorme, et hinnata, kas regulatsioonis on ülesande/ toimingu täitjaks ja õigusakti andjaks sisuliselt õige organ: olulisemad omavalitsuse tööd puudutavad strateegilised otsused peaks olema volikogu pädevuses, igapäevase KOV juhtimisega seotud otsused valitsuse kui kollegiaalorgani pädevuses ja täidesaatva iseloomuga ülesannete täitmine peaks olema valla- või linnavalitsuse kui ametiasutuse pädevuses.

Praktikas on tekitanud probleeme KOKS § 22 lõike 2 sõnastus, mille järgi otsustab õigusaktiga KOV, KOV üksuse või KOV organi pädevusse antud küsimused omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.

KOVide praktika taoliste regulatsioonide korral, kus konkreetset vastutajat ei ole määratud, on väga erinev. Paljudel juhtudel on küsimus lahendatud nii, et volikogu annab valitsusele teatud küsimuste lahendamiseks üksikvolitusi, mis on aeganõudev ja töömahukas lahendus. Osad KOVid on valla või linna põhimääruse või muu aktiga delegeerinud valitsuse täitmiseks menetluslikud ülesanded, mida volikogu kollegiaalorganina täita ei saa. Probleemi lahendamiseks saab KOKSi täiendada ja sätestada, et kui seadusandja ei ole näinud ette ülesande täitmise eest KOVis konkreetset vastutajat, siis saab valitsus täita n-õ menetluslikke täitevvõimu volitusi eeldavaid ülesandeid.

Teisalt on probleemi lahendamiseks 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 (valla või linnavalitsus koos oma ametitega täitevstruktuurina).

9.3. Õigusselguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks regulatsiooni korrastamine

9.3.1. Volikogu liikmete volituste lõppemine ja peatumine, asendusliikmete määramisega seonduvad küsimused.

KOKS § 18 ja 19 regulatsiooni - volinike passiivse valimisõiguse teostamise piirangute (mandaadi lõppemise ja peatumise alused) – põhjendatus on üks enam küsitavusi tekitanud regulatsioon. Osaliselt lahendatakse probleem Riigikogu põhiseaduskomisjonis 11. juunil 2020. a algatatud KOKS muudatusega (212 SE)⁴⁵, millega täidetakse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. aprillil 2020 otsus 5-19-45.⁴⁶ Riigikohus tunnistas nimetatud otsusega KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teise alternatiivi - lauseosa „või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel“ - kehtetuks. See punkt näeb ette kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikme volituste lõppemise, kui ta töötab samas omavalitsusüksuses töölepingu alusel.

Tegemist on Riigikohtu hinnangul ametite ühitamise keeluga, mis riivab valituks osutunud isiku passiivset valimisõigust, täpsemalt tema õigust omada volikogu liikme mandaati. Otsus jõustub 2020. aasta 17. oktoobril, millest alates ei saa enam omavalitsuse ametiasutuse töötajatest volikogu liikmete volitusi ennetähtaegselt lõpetada.

Volikogu asendusliikmete määramisega seonduvate probleemide lahendamiseks analüüsitakse vastavat kohtupraktikat ja Vabariigi Valimiskomisjoni seisukohti. Muid valimiskorraldusega seotud muudatusi KOKS revisjoni raames hetkel kavandamisel ei ole.

9.3.2. KOV teostatav riiklik järelevalve ja KOV haldusaktide haldusjärelevalve

⁴⁵ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3043272f-b09f-4b63-92a6-fb19bc9cddff/Kohaliku%20omavalitsuse%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20seadus>.

⁴⁶ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-19-45/9>.

Üheks oluliseks probleemvaldkonnaks on KOVide poolt läbi viidav **riiklik järelevalve**, eelkõige põhjusel, et riikliku järelevalve regulatsioonid on tihti dubleerivad KOV ja erinevate riigiasutuste vahel ning suures osas ei toimi.

Rahandusministeerium on tellinud eksperdiarvamuse (valmimisel sügisel 2020), milles kaardistatakse KOVide poolt teostatava riikliku järelevalve regulatsiooni kitsaskohad ja tehakse ettepanekud KOVide poolt teostatava riikliku järelevalve paremaks korraldamiseks. Eksperdiarvamuses peaks leidma vastused järgmistele küsimustele:

1. Millised riikliku järelevalve pädevused on KOVile erinevate õigusaktidega antud?
2. Millised on KOVide poolt teostatava riikliku järelevalve regulatsioonide kitsaskohad? Millised on ettepanekud KOV poolt teostatava riikliku järelevalve paremaks korraldamiseks?, sh:
 - a. millistes valdkondades on KOVil dubleerivad pädevused riiklike järelevalve asutustega? Kas dubleerimine on põhjendatud?
 - b. millises ulatuses on vajalik dubleerivate pädevuste säilitamine KOVil ja teistel järelevalveorganitel? Millistes valdkondades võiks kaaluda dubleerivate pädevuste kaotamist?
 - c. kas ja mis ulatuses KOV poolt riikliku järelevalve teostamine ja selle käigus läbiviidav järelevalvemenetlus võib olla riiklik ülesanne ja peaks olema KOV põhitegevuse rahastamisest eristatud? Kas KOVil peab olema riigi poolt delegeeritud sunnivahendite rakendamise õigus riikliku järelevalve teostamisel (nt trahvi tegemine) või võiks see jääda vaid riigi tuumikpädevuseks?
 - d. kas KOVid suudavad tagada järelevalvevõimekuse loomiseks ja hoidmiseks piisavalt ressursi (kompetentsed ametnikud)?

KOV pädevusse peaks jääma peamiselt vaid sellised järelevalvepädevused, kus kontrollitakse oma aktide täitmist. Kui KOV teeb kontrolli oma vastutuselast väljaspool olevate seaduse nõuete täitmise üle, ning samal ajal on ka riigiorgani pädevuses vastava ülesande täitmine, võiks KOV kui vastutaja seadusest välja jätta, et KOV ei peaks nn dubleerivate ülesannete reageerimisvõimekuse tagamiseks garanteerima vajaliku ressursi olemasolu (järelevalvega tegelevatel ametnikel peaks olema kompetents järelevalvet läbi viia ka juhul, kui neil ei ole ühtegi menetlust).

Kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 75³ järgi teostab KOV haldusaktide õiguspärasuse üle **haldusjärelevalvet** Justiitsministeerium, kes saab kaasata järelevalve teostamisse vastava ministeeriumi. Enne maavalitsuste tegevuse lõpetamist 2018. aasta 1. jaanuaril täitsid KOV haldusaktide järelevalve ülesannet maavalitsused, kes olid Rahandusministeeriumi valitsemisalas. KOVide nõustamine ja arendamine on VVS § 65 lõike 1 järgi Rahandusministeeriumi pädevuses. KOV haldusaktide järelevalve teostaja küsimust on käsitletud Maa- ja Ruumiameti analüüsis, kus on tehtud ettepanek viia KOV haldusaktide järelevalve Justiitsministeeriumist loodavasse Maa- ja Ruumiametisse ning lisada ameti pädevusse ka KOVide nõustamine. 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 (eesmärk viia KOVide nõustamine ja samades küsimustes järelevalve ülesannete dubleerimise vältimiseks ühte asutusse).

Analüüsimist vajab, kas KOV haldusaktide järelevalve eset on vaja täpsustada.

9.3.3. Volikogu liikmete individuaalne kaebeõigus, KOV kohtulik kaebeõigus

Mitmete osapoolte poolt on probleemina tõstatatud volinikele individuaalse kaebeõiguse andmise küsimus KOV sisevaidlustes. Õiguskantsler esitas 10. mail 2019. a Riigikogu põhiseaduskomisjonile

ettepaneku⁴⁷ täiendada KOKSi või halduskohtumenetluse seadustikku (HKMS) erinormiga, mis võimaldaks volikogu liikmel pöörduda halduskohtusse nõudeõigusega KOV organite vastu, kui volikogu ei ole teda arvanud ühegi KOV volikogu komisjoni koosseisu⁴⁸ ning talle ei ole tagatud informatsiooni KOKS § 26 alusel⁴⁹. Nii Riigikogu põhiseaduskomisjon kui korruptsioonivastane erikomisjon on toetanud vajadust töötada välja vastav seadusemuudatus.

KOKS eksperdikomisjon ei ole senistel aruteludel toetanud volikogu liikmele individuaalse kaebeõiguse andmist pöörduda KOV sisevaidlustes halduskohtusse. Volikogu liikmel on juba täna võimalik pöörduda õiguskaitsevahendina sisevaidlustes KOV haldusaktide osas Justiitsministeeriumi poole, kes teostab KOV haldusaktide üle haldusjärelevalvet. Näiteks, kui volikogu liiget ei arvata ühegi volikogu komisjoni koosseisu, saab ta pöörduda Justiitsministeeriumi poole taotlusega algatada selle KOV üle haldusjärelevalve. Kui KOV Justiitsministeeriumi haldusjärelevalve ettekirjutust ei täida, saab ministeerium pöörduda Vabariigi Valitsuse seaduse § 75³ sätestatud korras protestiga avaliku huvi kaitseks halduskohtusse. Lisaks tuleb arvestada, et:

- volikogu liikmetele kohtuliku kaebeõiguse lubamisel tuleb olla konservatiivne, sest potentsiaalselt tekiks juurde 1729 volinikust vaidlustajat. Halduskohtute koormus võib arvestatavalt kasvada, kui kohus peaks hakkama hindama dokumentide sisu ja seost volikogu tööga⁵⁰.
- KOVides tekkinud probleemidele saab tähelepanu juhtida Rahandusministeeriumis toimuva KOV nõustamistöös (näiteks küsimustes, kus ei ole tegemist KOV haldusakti andmise või selle andmata jätmisega) ja ka Justiitsministeeriumi teostatavas KOV haldusaktide järelevalves. Tegemist on pigem poliitilise kultuuri küsimusega, mitte laialt levinud probleemiga, mida saab lahendada vaid seadusega. Siiani on probleemid saanud alati kiire lahenduse KOVidega telefonikõne või e-kirjade saatmise tulemusel ja see on oluliselt kiirem halduskohtu kaudu küsimuste menetlemisest.
- Reeglina on volinike poolt teabe küsimine seotud volikogu istungite ette valmistamisega ja tegemist on üldjuhul ajakriitilise küsimusega. Kohtust taotletavat esialgset õiguskaitset ei suudeta rakendada tundide jooksul, samas Justiitsministeeriumi KOV haldusaktide järelevalve käigus on tihti võimalik reageerida päringutele samal päeval.
- Volinike õiguste ring on laiem. On meelevaldne öelda, et praktikas on rikutud vaid neid õiguskantsleri välja toodud norme. Volinikel on lisaks ka õigus algatada KOV õigusakte, esitada eelnõudele muutmissetpanekuid jne. Juhul kui kohtulik kaebemenetlus volinikele sisevaidluste küsimustes antakse ettepanekus toodud viisil, siis võib selle tagajärjeks olla see, kus osades küsimustes võidakse hiljem üksimuudatusi teha, kui leitakse, et kaebeõigus on ikka liiga kitsas.

KOVide õiguskaitsevahendid ja kaebeõigus on kehtivas õigusruumis siiski väga tõhusad. Selles osas KOKS revisjoni raames muudatusi ei kavandata.

47

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Volikogu%20liikme%20%C3%B5iguste%20kaitse%20halduskohtus.pdf.

⁴⁸ KOKS § 47 lg 1: Volikogu võib moodustada nii alalisi kui ka ajutisi komisjone. 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.

⁴⁹ Volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud. Volikogu liikmel on õigus saada oma kirjalikule küsimusele vastus valla- või linnavalitsuselt või valla või linna ametiasutuselt 10 tööpäeva jooksul küsimuse esitamisest arvates.

9.3.4. KOV arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve seosed, maakonna või piirkonna arengustrateegia ja selle tegevuskava protsessi puudutavad muudatused

KOV arengu kavandamise osas on vajalikud mõned täpsustused, sh võimaluse lisamine mitme KOVi ühise arengukava koostamiseks (temaatiline arengukava). Lisaks tuleks täpsustada, et arengukavas tuleb strateegiliste eesmärkide täitmiseks nimetada tegevussuunad seniste tegevuste alusel (KOKS § 37 lg 2 p 4), kuna konkreetsed tegevused selguvad aasta eelarve tegemisel ning arengukavas ei ole võimalik ja otstarbekas neid ette kavandada. Arengu kavandamise mõte on määratleda strateegilised tegevussuunad, mida täpsustatakse eelarvetega. Pika perioodiga arengukaval võivad olla selle rakendamiseks mitu lühema perioodiga järjestikust tegevuskava, milles ära toodud tegevustel on lühem lõpptähtaeg kui arengukava strateegilistel eesmärkidel. Arengukavale tegevuskava lisamise otsustab KOV volikogu vastavalt kohapealsele vajadusele.

Arengu kavandamise osas põhimõttelisi muudatusi kavandamisel ei ole.

Probleeme on tekkinud maakonna KOVide kohustusliku koostööna kinnitatava maakonna arengustrateegia (KOKS § 37³ ja 37⁴) menetlusel, mis on liialt bürokraatlik ning võiks olla paindlikum. Ühe lahendusena saab KOKSis volitada maakonna koostööorganit (vt KOKS § 6¹ lõiked 2 ja 3) igaaastast maakonna arengustrateegia tegevuskava kinnitama (reeglina maakonna omavalitsusliit või MAK). KOVid peavad siiski jääma vastutama, et ühishuvi kandvad projektid tegevuskavas nimetatakse ja nende tegemiseks nähakse KOV eelarves ka ette vastavad vahendid.

9.3.5. KOV äriühingute juhtimine ja KOKS seosed äriõigusega

Praktikas on ilmnunud KOKS, KOFs ja äriseadustiku (ÄS) regulatsioonide rakendamisel vastuolud, kus ei arvestata haldusorgani rollist tulenevate erisustega. Samas peaks regulatsioon olema ka selgem osas, mida KOV võib ettevõtluses (sh turukonkurents) osaledes teha ja mida mitte.

Õiguslikud küsitavused hõlmavad: äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute juhtimise erisusi äriseadustikust, MTÜSist ja SASist; laiemalt KOV eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise probleeme, nt ettevõtluses osalemise teemal – kus on piirid, mida võib teha ja mida mitte, millal ja kuidas saab turukonkurents osaleda ning tingimusi, millal saavad KOVid teha sisetehinguid oma ühingutega. Lahendused peaks keskenduma eelkõige järgmiste küsimuste lahendamisele: kas vastavad erisused KOV ühingute ja SAde juhtimisel tuleks reguleerida eriseadustes ning milliseid erisusi oleks KOVidel vaja?

KOKS § 35 lõike 1 kohaselt võib KOV osaleda ühingute tegevuses aktsionäri, osaniku, liikme või asutajana. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning KOFs täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

Praktikas on erireeglite olemasolu tekitanud KOVides tehnilist laadi probleeme eelkõige olukordades, kus juhitakse KOV ainuomandis ühingat. Üldine arusaam on, et riigi kui ka KOV osalemisele eraõiguslikes juriidilistes isikutes kohaldatakse vastava eraõigusliku juriidilise isiku kohta käivad eraõiguslikke norme. Asjaolu, et tegemist on riigi või kohaliku omavalitsusüksusega, ei peaks mõjutama kuidagi eraõiguslike normide kehtivust. Seetõttu ei lähtu KOVid primaarselt ÄS regulatsioonist.

Näiteks on vallavalitsuse üksikaktid korraldused (KOKS § 7 lg 2), millele kirjutavad alla vallavanem ja vallasekretär. Vallavalitsuse tehtav aktsiaseltsi üldkoosoleku otsus on seega korraldus, mille peavad allkirjastama vallavanem ja vallasekretär. Korraldus omakorda on aga haldusakt HMS tähenduses. KOKS § 35 peaks täpsustama viisil, et aktsiaseltsi üldkoosoleku otsusele ei peaks alla kirjutama vallasekretär ja see ei peaks olema korraldus, mis hetkel kehtiva KOKSi kohaselt ei ole võimalik.

Teiseks tuleb KOKS § 35 puhul analüüsida, kas praktikas võib esineda vajadusi eriõiguste kohaldamiseks ühingute juhtimisel või tegevuse üle otsustamisel. Näiteks saab võtta eeskujuks riigivaraseaduses toodud korralduslikud, aga ka teatud materiaalsed eriõigused riigile. Samas tuleks täpsustada ka KOV ettevõtluses osalemise piire.

Kolmandaks on KOV äriühingute juhtimise teema seotud korruptsiooni vältimisega (kohati kontrollimatul) avalike rahade kasutamisel⁵¹. Peamisi probleeme seostatakse äriühingute personalitoimingutega, äriühingute väiksemate piirangutega võrreldes ametiisikute, MTÜde ja SAdega, laiemalt KOV sihtasutuste töös osalemise korraldust ning tugevamat kontrolli ja suuremat läbipaistvuse tagamise vajadust.

Rahandusministeerium on KOKS § 35 kitsaskohtade analüüsimiseks tellinud eksperdiarvamuse, kus käsitletakse nimetatud probleeme detailsemalt ja pakutakse välja vajadusel regulatiivsed lahendused. VTK ei kajasta seetõttu KOVide ühingutega seotud kitsaskohti, lahendusi ega erinevate lahendusvariantide mõjusid ammendava loeteluna.

9.3.6. Teiste seaduste muutmine

Teiste seaduste muutmise vajadus selgub KOKS revisjoni raames jooksvalt sõltuvalt konkreetsete probleemide lahendustest, kindlasti kaasneb seaduste muutmise vajadus terminoloogia ühtlustamise osas.

KOLS eraldiseisva regulatsiooni järele ei ole vajadust. Muud KOVide koostöö sätted sisalduvad juba KOKSis ning omavalitsusliitude osas oleks põhjendatud samuti regulatsioon keskselt KOKSi viia. Sel juhul saaks KOLSi tunnistada tervikuna kehtetuks.

KOÜS kui eraldiseisva seaduse järele ei ole samuti pärast haldusreformi enam vajadust. KOVide ühinemist puudutavad regulatsioonid võiks keskelt olla ETHSis, mis reguleerib KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise tingimusi ja menetlust. Seetõttu võiks näha KOKS revisjoni raames ette KOÜS kehtetuks tunnistamise.

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

KOKS ja teiste seaduste kavandatavad muudatused on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja PS 14. peatükiga.

EL õigus ei reguleeri VTKs käsitletud küsimusi. KOV korralduse õiguslik reguleerimine on EL liikmesriikide suveräänses otsustuspädevuses.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Kuivõrd selged regulatiivsed valikud ja konkreetsed muudatusettepanekud selguvad alles seaduseelnõu koostamise käigus, ei ole hetkel võimalik üksikute abstraktsete lahenduste pinnalt hinnata võimalikke regulatsiooniga kaasnevaid mõjusid detailsemalt. Kõiki regulatsiooniga kaasnevaid mõjusid hinnatakse täpsemalt alles seaduseelnõu koostamise käigus. Alljärgnevalt on hinnatud regulatiivsete muudatuste mõjusid VTK punktis 3 käsitletud probleemide lõikes üldistatuna.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamine

KOV aluspõhimõtete ja juhtimiskorralduse kaasajastamine hõlmab:

⁵¹ Justiitsministeeriumi läbiviidud küsitlusele „Omavalitsuste arvamus korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta” vastajad (KOV valitsuse ja volikogu liikmed) tõid selle välja ühe korruptsiooni tajumisega seotud probleemina.

- KOKS reguleerimisala, KOV aluspõhimõtete ja ülesannete regulatsioonide ajakohastamist ilma kohaliku omavalitsuse täidetavate ülesannete sisu ega ulatust muutmata.
- KOV juhtimise, volikogu ja valitsuse suhte ning komisjonide töökorralduse regulatsioonide paindlikumaks muutmist (st valdavalt seaduse tasandil regulatsiooni vähendamist, jättes suurema valikuvabaduse töökorralduslikes küsimustes kohaliku omavalitsuse volikogudele. Ainuke selle valdkonna kohaliku omavalitsuse töökorraldust ja ülesandeid täpsustavam võimalik regulatsioon puudutab KOV sisekontrolli korraldust, mille osas on üheks alternatiiviks regulaarse siseauditi läbiviimise kohustuse sisseviimine. Kui eelnõus valitakse see lahendussuund, analüüsitakse kaasnevat mõju kohaliku omavalitsuse asutuse korraldusele ja kohaliku omavalitsuse kuludele ja tuludele põhjalikumalt.
- Elektrooniliste töövormide ja elanike kaasamise osas on kavandatavad muudatused suunatud seaduse tasandil reguleeritud võimaluste laiendamisele, mõlemad muudatused annavad võimaluse volikogu, valitsuse ja komisjonide töökorras muudatused teha, mitte ei kohusta KOVe neid lahendusi rakendama. See aitab ühtlustada omavalitsuste praktikat ja suunab omavalitsusi, kes seni ei ole neid võimalusi rakendanud, kaasageid töövorme rakendama. Samas ei soovita seadusemuudatusega piirata omavalitsuste iseotsustamisõigust täiendavate kaasamise, sh elektroonilise kaasamise viiside valikul vastavalt kohalikele vajadustele.
- KOV koostööd ja omavalitsusliitude korraldust reguleerivate sätete ajakohastamine hõlmab eelkõige tänaste koostöö alaste regulatsioonide mõnetist täpsustamist (nt KOV ülesannete lepinguline delegeerimine teisele KOVile) ning omavalitsusliidu korralduse täpsustamist eesmärgiga tugevdada maakondlikku omavalitsusliitu kui koostööorganit, et toetada kohalike omavalitsuse koostööd maakondlikul tasandil. Kui eelnõus valitakse see lahendussuund, analüüsitakse kaasnevat mõju kohaliku omavalitsuse asutuse korraldusele ja kohaliku omavalitsuse kuludele ja tuludele põhjalikumalt.

Muudatuse sihtrühm: kohalikud omavalitsused (linna- ja vallavolikogude liikmed, linna- ja vallavalitsuse liikmed, linna- ja vallavalitsuste ametnikud ja töötajad).

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Enamus muudatustest mõjutab kohaliku omavalitsuse töökorraldust selles osas, mis on seotud KOV sisekorralduse regulatsioonide täiendamisega tulenevalt uuest regulatsioonist või sellega kooskõlla viimisega. Muudatuste ettevalmistamisega on seotud eelkõige linna- ja vallasekretärid ning juristid, linna- ja vallavalitsuse ning volikogu liikmed. Samas ei mõjuta muudatused sihtrühma toimimist olulisel määral, muudatustega arvestamine on ühekordne ning kavandatavad muudatused on võimalik jooksva töö käigus KOV põhimäärusesse ja teistesse kordadesse sisse viia ilma, et see oluliselt suurendaks töökoormust.

Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, kuna enamus muudatustest jätavad KOVidele senisest suurema tegutsemisvabaduse, samas jätkub KOVide jooksev nõustamine ja koolitamine nii Rahandusministeeriumi poolt kui ka näiteks teavitamine parimatest praktikatest ja kogemuse vahetamine KOV üleriigilise liidu poolt. Olulisem mõju võib avalduda sisekontrolli ja omavalitsusliidu töökorralduse osas.

Sisekontrollisüsteemi regulatsiooni täiendamine

Võimalikud muudatustepanekud võivad olla suunatud senise regulatsiooni täpsustamisele KOV sisekontrollisüsteemi toimimise osas (nt regulaarse siseauditi läbiviimise kohustuse lisamine KOKSi).

Muudatuse sihtrühm: kohalikud omavalitsused (linna- ja vallavolikogude liikmed, linna- ja vallavalitsuse liikmed, sisekontrolörid).

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatus hõlmaks kõiki kohalikke omavalitsusi, nii neid kus täna on olemas siseaudiitor/ sisekontrolör kui neid, kus vastav ametikoht hetkel puudub. Muudatusel oleks mõningane positiivne mõju KOV juhtimis- ja töökorraldusele ning mõningane negatiivne mõju KOV kuludele, kuna kohustusliku siseauditi läbiviimisega kaasneks KOVidele, kus täna siseaudiitori ametikoht puudub, mõningased lisakulud (täna on siseaudiitori ametikoht olemas u 10 KOVis). Kui eelnõus valitakse see lahendussuund, analüüsitakse kaasnevat mõju kohaliku omavalitsuse asutuse korraldusele ning kohaliku omavalitsuse kuludele ja tuludele põhjalikumalt.

Maakondlike omavalitsusliitude töökorralduse regulatsioonide täiendamine

Kaalutavad muudatusettepanekud on seotud omavalitsusliitude õigusliku vormi võimaliku muutmisega (AÕJI, SA) ning liikmelisuse kohustuslikuks muutmisega. Lisaks analüüsitakse, kuidas tuleks muuta seaduse volitusnorme, et võimaldada KOVidel liidule anda ka ülesandeid, mis on seadusega antud KOVi pädevusse (vt KOLS § 9 lõige 4)⁵². Omavalitsusliidu muutmist mittetulundusühingust avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks on põhjust kaaluda üksnes siis, kui maakondlikele omavalitsusliitudele antakse täiendavaid avaliku võimu volitusi eeldavaid ülesandeid.

Muudatuse sihtrühm: kohalikud omavalitsused (linna- ja vallavolikogude liikmed, linna ja vallavalitsuse liikmed) ja maakondlikud omavalitsusliidud.

Muudatusega kaasnevad mõjud: mõju maakondlike omavalitsusliitude, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: võimalik muudatus hõlmaks kõiki KOLS alusel moodustatud omavalitsusliite ja kohalikke omavalitsusi. Muudatusel oleks mõningane negatiivne mõju KOV kuludele, kuna kohustuslik liikmelisus kohustaks kõiki KOVe ühistegevusse panustama, sh omavalitsusliidu liikmemaksu maksma (täna ei ole üksikud KOVid liitude liikmed). Muudatusel on positiivne mõju omavalitsusliidu tegevuste stabiilsusele ja jätkusuutlikkusele.

11.2. KOV enesekorraldusõiguse suurendamine ja dereguleerimine, KOV sisene ülesannete delegeerimine

Muudatused on suunatud seaduse tasandil regulatsiooni vähendamisele, võimaldamaks KOVidel oma sisemise toimimise ja töökorralduse osas kujundada regulatsioonid vastavalt väljakujunenud praktikale ja KOV spetsiifikast tulenevale vajadusele (väiksed vs suured omavalitsused, linnalised vs maalised, KOVide ühinemisjärgselt praktikate ühildamisest tulenevad erisused jne).

Muudatuse sihtrühm: kohalikud omavalitsused (linna- ja vallavolikogude liikmed, linna- ja vallavalitsuse liikmed, linna- ja vallavalitsuste ametnikud ja töötajad).

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Enamus muudatustest mõjutab kohaliku omavalitsuse töökorraldust selles osas, mis on seotud KOV sisekorralduse regulatsioonide täiendamisega tulenevalt uuest regulatsioonist või sellega kooskõlla viimisega. Muudatuste ettevalmistamisega on seotud eelkõige linna- ja vallasekretärid, juristid, linna- ja vallavalitsuse ning volikogu liikmed. Samas ei mõjuta muudatused sihtrühma toimimist olulisel määral, muudatustega arvestamine on ühekordne ning

⁵² Seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

kavandatavad muudatused on võimalik jooksva töö käigus valla ja linna põhimäärusesse ning teistesse kordadesse sisse viia ilma, et see oluliselt suurendaks töökoormust.

Vastupidi, näiteks volikogu komisjonide puhul KOKS §-st 47 komisjoni aseesimehe ning esimehe ja aseesimehe üheaegse valimise nõude ärakaotamisel väheneks valla- ja linnavalitsuse ametnike ja töötajate ning volikogu liikmete töökoormus arvukate muudatuste vormistamisel ja otsustamisel.

Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, kuna enamuse muudatustest jätavad KOVidele senisest suurema tegutsemisvabaduse, samas jätkub KOVide jooksev nõustamine ja koolitamine nii Rahandusministeeriumi poolt kui ka näiteks teavitamine parimatest praktikatest ja kogemuse vahetamine KOV üleriigilise liidu poolt.

11.3. Õigusselguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks regulatsiooni korrastamine

Õigusselguse ja tõlgendusprobleemide vältimiseks regulatsiooni korrastamine hõlmab eelkõige järgmisi muudatusi:

- Volikogu liikmete volituste lõppemine ja peatumine, asendusliikmete määramisega seonduvad küsimused.
- KOV teostatava riikliku järelevalve korralduse dubleerimise vähendamine ja KOV haldusaktide haldusjärelevalve tõhustamine. Riikliku järelevalve dubleerimise vähendamisel on eesmärgiks hinnata KOV järelevalve kohustust valdkondades, kus järelevalvet teostavad ja sisulist kompetentsi omab riigiasutus ning KOVid tegelikult tänase seaduse alusel järelevalvet ei teosta ega vastavat kompetentsi oma. KOV haldusaktide järelevalve tõhustamine hõlmab järelevalve pädevuste võimalikku ümbervaatomist Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi vahel.
- KOV arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve seoseid puudutav muudatus on pigem tehniline; maakonna või piirkonna arengustrateegia ja selle tegevuskava protsessi puudutav muudatus hõlmaks võimalikku iga-aastase tegevuskava kinnitamise õiguse andmist KOV volikogudelt maakonna koostööorganile.
- KOV äriühingute juhtimise ja KOKS õiguslikke seoseid ühinguõigusega puudutavad muudatusvajadused hõlmavad peamiselt menetluslikke erisusi, mis tekivad KOV kui haldusorgani poolt ettevõtte igapäevase juhtimise toimingute erisustes (või nende vajaduses). Rahandusministeerium tellitud eksperdiarvamus konkreetsete regulatiivsete lahenduste väljapakumiseks on alles valmimisel. KOV äriühingute juhtimisel korruptsiooni vältimisega küsimused on probleemina VTK-s mainitud, aga kuna sisulisi lahendustepanekuid täna arutelul ei ole, siis ei ole selles osas võimalik ka võimalikke kaasnevaid mõjusid hinnata.
- Teiste seaduste muutmine hõlmab eelkõige terminoloogia ühtlustamist ja regulatsioonide osalist ületoomist KOKSi ja KOKSist üleviimist teistesse seadustesse (nt KOLSis KOKSi, KOKSist valdkonnaseadustesse, KOÜSist ETHSi).

Mõju avaldamine ja hinnang mõju olulisusele: Enamus muudatustest mõjutab kohaliku omavalitsuse töökorraldust selles osas, mis on seotud KOV sisekorralduse regulatsioonide täiendamisega tulenevalt uuest regulatsioonist või sellega kooskõlla viimisega. Olenevalt sellest, milline lahendus suund valitakse, siis analüüsitakse eelnõu seletuskirjas kaasnevat mõju kohaliku omavalitsuse asutuse korraldusele ja kohaliku omavalitsuse kuludele ja tuludele põhjalikumalt.

Kavandatavatest muudatustest olulisim mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele võib avalduda seoses volinike volituste lõppemise ja peatumise regulatsioonide ning riikliku järelevalve korralduse regulatsioonide muutmisega.

Volinike volituste lõppemine ja peatumine

Praktikas enim küsimusi tekitanud KOKS § 18 lõike 1 sõnastus, millest ei selgu kas volinike volitused lõppevad automaatselt vastava asjaolu ilmnemisel või tuleb fakt KOVil endal tuvastada. Lisaks

kaalutakse, kas KOKS § 18 ja 19 volikogu liikme volituste lõppemise ja peatumise alused on asjakohased või tuleks neid muuta. Uute volikogu liikme volituste peatumise ja lõppemise aluste lisamisel tuleb hinnata muudatusega kaasneva volikogu liikme passiivse valimisõiguse piirangu proportsionaalsust.

Muudatuse sihtrühm: kohalikud omavalitsused (linna- ja vallavolikogude liikmed, linna ja vallavalitsuse liikmed), volikogu valimistel kandideerivad isikud.

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Olenevalt sellest, milline lahendus suund valitakse, siis analüüsitakse eelnõu seletuskirjas kaasnevat mõju kohaliku omavalitsuse asutuse korraldusele ja kohaliku omavalitsuse kuludele ja tuludele põhjalikumalt.

Riikliku järelevalve korralduse dubleerimise vähendamine

Riikliku järelevalve dubleerimise vähendamisel hinnatakse KOV järelevalve kohustust valdkondades, kus järelevalvet teostavad ja sisulist kompetentsi omab riigiamet (eelkõige näiteks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Muinsuskaitseamet, Keskkonnainspeksioon) ning KOVid tegelikult tänase seaduse alusel järelevalvet ei teosta ega vastavat kompetentsi ei oma. Rahandusministeerium tellitud eksperdiarvamus riikliku järelevalve probleemide tuvastamiseks valmib kavandatult 2020. a sügisel, peale mida saab kaaluda konkreetseid lahendusi ja avalduvad mõjud.

Muudatuse sihtrühm: kohalikud omavalitsused (linna- ja vallavolikogude liikmed, linna ja vallavalitsuse liikmed, linna ja vallavalitsuste ametnikud ja töötajad), riikliku järelevalve läbiviijad (ametid, inspeksioonid, nt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Muinsuskaitseamet, Keskkonnainspeksioon).

Muudatusega kaasnevad mõjud: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Kui eelnõu koostamisel valitakse lahendus suund vähendada KOV riikliku järelevalve pädevusi, siis analüüsitakse eelnõu seletuskirjas kaasnevat mõju kohaliku omavalitsuse ja riigiasutuse korraldusele, kuludele ja tuludele põhjalikumalt.

Kaasnevate mõjude olulisusele hinnangu saamiseks koostasime ka kõigi KOKS eksperdikomisjoni liikmete hinnangud võimalike mõjude avaldumise ja olulisuse kohta. Komisjoni liikmed hindasid enamiku muudatuste mõju erinevate mõjuvaldkondade lõikes positiivseks või ebaoluliseks. Paljudel juhtudel oli hinnang positiivse mõju avaldumisele pigem abstraktne (nt muudatus avaldab positiivset mõju õigusselgusele) või toetusena kavandatava muudatuse vajalikkusele mitte konkreetsele mõjuvaldkonnale. Võimaliku negatiivse mõjuna tõid KOKS eksperdikomisjoni liikmed esile samuti ainult võimaliku negatiivse mõju KOV kuludele sisekontrolli ja omavalitsusliitude juhtimiskorralduse osas (täiendava tööjõukulu lisandumine) ning võimaliku negatiivse mõju töökorraldusele komisjonide moodustamist puudutavate regulatsioonide muutmise osas. Eksperdikomisjoni liikmete sisend võetakse arvesse eelnõu koostamise käigus mõjude täpsemal hindamisel.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

KOKSi ja teiste seaduste muudatused puudutavad KOVide aluskorraldust ega mõjuta otseselt kuidagi ettevõtete ega kodanike halduskoormust.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Kavandatavad muudatused otsesid kulusid riigi ega KOV eelarvele kaasa ei too. Uue regulatsiooni tutvustamise ja koolitamisega seotud kulud kaetakse Rahandusministeeriumi eelarvest.

14. Edasine mõjude analüüs

Kuna eelnõu kavandamise praeguses etapis on veel mitmed lahendused lahtised ja esitatud alternatiivsetena ning konkreetsete lahendusteni jõutakse KOKS revisjoni käigus eelnõu koostamise faasis, esitatakse konkreetsete muudatustepanekute mõjuanalüüs eelnõu seletuskirjas. Hetkel välja selgitatud kavandatavad muudatused ei ole nii olulise mõjuga, et nende osas peaks koostama põhjalikuma mõjuanalüüsi.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
Arvestades, et suures ulatuses alles muudatusi KOKS revisjoni käigus analüüsitakse, siis alternatiivseid regulatsiooni võimalusi selgitatakse põhjalikumalt seaduse eelnõu koostamisel seletuskirjas.			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	
		x	
15.3 Selgitus	<p>Seaduses kavandatavaid muudatusi ei ole sedavõrd palju ega ka niivõrd põhimõttelisi, mis tingiks vajaduse muuta oluliselt senist KOKS struktuuri ja korralduse aluseid, et peaks töötama välja uue tervikseaduse.</p> <p>KOKS revisjonis lähtutakse võimalikult ulatuslikult KOV aluskorraldust reguleerivate seaduste senisest süstemaatikast ehk kavandatakse teha muudatused olemasolevasse seadusesse, mitte ei töötada välja uut KOKSi ega nn kodifitseerita KOVide aluskorraldust ja sellega seonduvate teiste seaduste regulatsioone keskselt vaid ühes seaduses. Senised arutelud on näidanud, et üldjoontes on kehtiv KOKS sisse töötatud, rakendatav, seaduse senist struktuuri oluliselt kohendada ei ole vaja ega mahukaid uusi õigusinstrumente seadusesse sisse viia. Ainult seaduse keelelise uuendamise vajadus ei põhjenda päris uue tervikseaduse koostamist. Uue tervikseaduse koostamise riskiks oleks senise tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika kadumine, seniste seaduste alusel vastu võetud aktide kehtetuks tunnistamine ja uute kehtestamine ning lepingute ülevaatamine, mis oleks KOVidele äärmiselt töömahukas ülesanne ja sellel puuduks sisuline õigustus. Selline muudatus kahjustaks põhjendamatult õiguskorra stabiilsust⁵³ ning ei ole kooskõlas hea õigusloome tavaga.</p> <p>Senine KOKS revisjoni seis näitab, et võimalike seaduse muudatuste maht ei ole mastaapne. <i>Ultima ratio</i> põhimõtet arvestades tuleb muuta peamiselt selliseid regulatsioone, mille kehtival kujul säilitamine raskendab selgelt KOVide</p>		

⁵³ Riigikogu menetluses oleva Riigikogu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ heakskiitmine" 53 OE punkti 7 järgi seatakse sihiks, et aastaks 2030 väheneb õigusloome maht tuntavalt. Selle saavutamiseks ei algatata uusi seadusi kergekäeliselt. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne mida kaalutakse teisi võimalusi. Hoidutakse ülereguleerimisest.

Vt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/653a4682-5164-4a2b-aca1-fc01e004c6a4/Riigikogu%20otsus%20%20Õigusloomepoliitika%20põhialused%20aastani%202030%20heakskiitmine> .

	igapäevast tegevust ja arengut või mis võivad seada ohtu KOVide tegevuse kaudu mõjutatud isikute õigused ⁵⁴ .
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
KOKS, ETHS, KOFs, KOLS, KOVVS, KOÜS ja nende alusel antud määrused. KOKS revisjoni käigus võib lisanduda ka muid muudetavaid seaduseid.	
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
<p>Mitmekülgne kaasamine on oluline KOKSi revisjoni protsessi legitiimsuseks, et lõpptulemust võimalikult kõigi valdkonna oluliste osapoolte poolt tunnustataks.</p> <p>Käesoleva VTK käigus saadud tagasiside ja ettepanekute analüüsiks ning eelnõu ja seletuskirja koostamiseks toimuvad arutelud KOKS eksperdikomisjonis, kus on kaasatud Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning mitmete erinevate omavalitsuste esindajad, samuti rida valdkonnas tegutsevaid teisi eksperte.</p> <p>Vajadusel kaasatakse eksperdikomisjoni aruteludesse valdkonnaministeriume, kellega on kavas pidada ka kahepoolseid kohtumisi neid puudutavate teemade läbiarutamiseks, kui on valminud detailsemad ettepanekud KOKSi vastavate osade muutmise kohta.</p> <p>Eeldatavalt 2021. aastal korraldatakse KOKSi plaanitud muudatuste tutvustamiseks ring arutelusid Eesti erinevates piirkondades, mis on suunatud eelkõige KOV volikogude liikmetele, KOVide töötajatele, maakondlikele liitudele jt kõige otsesemalt muudatustega seotud sihtrühmadele.</p> <p>Eelnõu ja seletuskiri saadetakse eelnõude infosüsteemi kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks kõigile olulistele kaasatud partneritele.</p>	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Kuna kavandatava eelnõuga ei kaasne seni kaardistatud probleemide õigusliku lahendamise olulisi mõjusid, siis edasist mõjuanalüüsi ei planeerita. Uute teemade või muudatuste lisandudes teostatakse vajalik mõjuanalüüs eelnõu koostamise käigus.	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni ei koostata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Oktoober 2021
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	Juuli 2022, osaline jõustumine 2025 KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Olivia Taluste, Olivia.taluste@fin.ee , Telefon: 611 3092

⁵⁴ Süsteemne KOKSi analüüs annab ka ilma sellele järgnevate mahukate õigusnormide muudatusteta väärtusliku kindlustunde, et suures osas 1990. aastatel välja töötatud lahendused ja senised KOV toimimise alused vastavad ka tänapäevase kohaliku omavalitsuse korraldamise vajadustele ning neid sätteid on võimalik ühiskonnaelu muudatusi arvestades ka praegusel hetkel eesmärgipäraselt tõlgendades rakendada.