



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

27.04.2021 nr 14-2/3275-1

Elektrooniline koosolek

Koosolek toimus 16.02.2021 ning algas kell 13.00 ja lõppes kell 16.00.

Juhatas: komisjoni aseesimees Kaia Sarnet (Rahandusministeerium)

Protokollis: Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Võtsid osa: Kaia Sarnet (Rahandusministeerium), Ave Viks (Rahandusministeerium), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Georg Sootla (Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor), Airi Mikli (Riigikontrolli nõunik), Arne Koitmäe (riigi valimisteenistuse juht), Mart Uusjärv (Rahandusministeerium), Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Mikk Lõhmus (Lääne-Nigula vallavanem), Vallo Olle (ekspert), Toomas Sepp (Tallinna linna ombudsman), Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär), Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor), Andres Laisk (Saue vallavanem), Veikko Luhalaid (Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevdirektor), Rait Pihelgas (Järva Vallavolikogu esimees)

Puudusid: Jaak Aab (riigihalduse minister), Mihkel Juhkami (Eesti Linnade ja Valdade Liit, Rakvere linnavolikogu esimees), Liis Juulik (Saaremaa vallasekretär), Jüri Mölder (Tartu linnasekretär), Pipi-Liis Siemann (Türi vallavanem)

Kutsutud: Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Risto Kask (Rahandusministeerium), Martin Kulp (Rahandusministeerium), Kersten Kattai (Rahandusministeerium), Helen Kranich (Justiitsministeerium), Geili Heinmaa (Rahandusministeerium), Kaie Kungas (Rahandusministeerium), Tiina Üksvärav (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Helena Koorts (Tallinna Linnavalitsus), Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Päevakava:

1. Rahvahääletus: vajadus, võimalused, ohud. Ekspertarvamuse "Otsese demokraatia instrumentide, sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis" ülevaade
2. Otsedemokraatia instrumendid
3. Kaasamisvormid praktikas ja täiendavad osalusvormid
4. Kokkuvõte ja edasised plaanid

Kaia Sarnet tervitas komisjoni töös osalejaid, juhatas sisse koosoleku ning tutvustas päevakava ja töökorda. Päevakava kohta muudatuseettepanekuid ei esitatud. Ekspertkomisjoni koosolekule on ettevalmistatud materjalid, milles käsitletakse päevakavas olevate teemade kohta lahendust vajavaid küsimusi ja põhimõttelisi suundi lahenduste väljatöötamiseks.

1. Ekspertarvamuse "Otsese demokraatia instrumentide, sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis" ülevaade

Koosoleku juhataja andis sõna ekspertarvamuse koostajale Georg Sootlale.

Georg Sootla. Ekspertarvamuses "Otsese demokraatia instrumentide, sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis"¹ esitatakse ettepanekud täiendavate otsedemokraatia instrumentide kohalikes omavalitsustes rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi *KOKS*) reguleerimise võimaluste kohta koos põhjendustega ning ohtude ja rakenduslike võimaluste analüüsiga. Ekspertarvamuses käsitletakse rahvaalgatuse ja rahvahääletuse instrumentide sisu, esindusdemokraatia ja konsultatiivsete kogude rakendamist ja reguleerimist ning muid võimalikke teistes riikides levinud otsedemokraatia instrumente. Esitatakse ettepanekud ja soovitused e-osaluse võimaluste seaduses sõnastamise osas ja kirjeldatakse võimalikud ohud.

Omavalitsussüsteemid tuginevad n.ö kolmele vaalale: tõhusus, demokraatlikkus ja avatus. Ideaalis peaks kõik aspektid – kohalik täitevvõim, volikogu ja selle poliitiline eestvedamine ning kodaniku hääl kohaliku elu valitsemises – olema tugevad. Kuid sellist mudelit ei ole välja mõeldud ja kõik nad on kuhugi n.ö kaldu. Eestis on tugev esimene ja teine aspekt, kuid võrdlevalt kõige vähem arenenud kolmas aspekt – kodanike demokraatlik osalus. Ekspertarvamuse koostajate arvates võib rahvahääletus tasakaalustada Eestis hästi institutsionaliseerunud esindusdemokraatia mudelit. Kohalik omavalitsus on täna kaldu tugeva ja isikustatud täitevvõimu suunas.

Võrreldes teiste riikidega on Eestis mittetulundusühingute liikumine väga edukas olnud n.ö. rahvas tegeleb asjadega. Kui vaadata KOKSi, siis on demokraatia teema tagaplaanil, sõnatüve "demokr..." on kasutatud vaid kolm korda. Seni on poliitikal kohalikul tasandil pigem negatiivne tähendus. Poliitika paistab kodanikele vallavolinike omavahelise näaklemisena. Peame andma valijale tugeva sisendi poliitikasse. Kuna meil on demokraatia, peame kodanikke politiseerima. Seega testiks rahvahääletus ka kogukonna reaalsel huvi tõsiste poliitiliste valikute suhtes. Otsedemokraatia oleks selles kontekstis ehe ja tundlik viis mõjutada nii poliitikasisendeid valimistevahelise ajal, kui ka poliitikaväljundit – tagasiside, hinnang valla töö tulemustele. Suure mõjuga otsuste tegemisel, nt koolide saatuse aruteludel lasta rahval ise otsustada.

Rahvahääletuse rakendamisel on palju tugevaid külgi ja võimalusi, samas aga on sellel ka oma nõrkused ja ohud. Ekspertarvamuse koostajad soovitavad seetõttu rahvahääletust kui otsedemokraatia instrumenti enne selle juurutamist omavalitsustes piloteerida.

¹ Mikk Lõhmus, Georg Sootla, Vallo Olle "Otsese demokraatia instrumentide, sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis", Tallinn, 2021.
https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf

2. Otsedemokraatia instrumendid

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Ave Viks. Enne arutelu juurde asumist tutvustan sissejuhatuseks lühidalt valimisse võetud kuue riigi – Soome, Rootsi, Norra, Islandi, Läti ja Leedu – rahvaalgatuse ja -hääletuse korraldust. Rahvaalgatus ja -hääletus on seaduslikul tasandil reguleeritud Soomes, Rootsis, Norras ja Islandil. Lätis ja Leedus rahvaalgatust reguleeritud ei ole. Algatused võivad olla suunatud nii referendumi korraldamisele, kui muule kohaliku elu küsimusele. Rahvaalgatuse otsustamise õigus on üldjuhul volikogul, v.a Islandil, kus on võimalikud mõlemad variandid. Ka lävendid rahvaalgatuseks on erinevad: Norras 2%, Soomes 4%, Rootsis 10% ja Islandil 20% elanike arvust. Põhjamaades rakendatakse valdavalt õiguslikult mittesiduvat ehk nõuandvat rahvahääletust v.a Islandil, kus kohalik omavalitsus võib otsustada rahvahääletuse ka õiguslikult siduvana korraldada.

Lisaks rahvaalgatusele ja -hääletusele on Põhjamaades seaduses reguleeritud ka muud elanike kaasamise ja informeerimise instrumendid. Kui praegu KOKSis on reguleeritud ühe protsendi hääleõiguslike elanike õigusaktide algatamise õigus ning isiku õigus taotleda õigusaktides muudatusi, siis võiksime kaaluda Põhjamaade näitel ka muid võimalusi. Põhjamaades on seaduses sätestatud elanike informeerimise kohustus, mis on laiem kui avaliku teabe avaldamise kohustus. Soomes ja Islandil on rõhuasetus kavandatavate otsuste ning nende mõjude informeerimisel ja elanikega konsulteerimise võimalustel. Soomes on lisaks sätestatud kohustus kasutada lihtsat keelt ja kasutaja vajadustest lähtuva info edastamist. Rootsis eraldi formaadina nn teadetetahvlid kohalike omavalitsuste kodulehel, kus avaldatakse info volikogu istungite, protokollide, otsuste vaidlustamise viiside jm kohta. Kohustus pakkuda elanikele (faktilist, võrreldavat, lihtsat) infot teenusepakkujate valikuks. Põhjamaades on sätestatud teenuse kasutajate sisendiga arvestamise formaadid. Soomes on võimalusena nimetatud teenuste kasutajate esindajate valimine kohalike omavalitsuste kogudesse, Rootsis on ette nähtud kasutajapoolse tagasiside komisjonid (hoolekogud), mis peavad tagama konsulteerimise teenuse kasutajatega. Osalemise vormidena on Soomes sihtrühma põhised (noored, eakad, erivajadustega isikud) osaluskogud, Islandil seevastu on osaluskogud kui universaalne kaasamisformaat ning nii Soomes kui Islandil on osalemise vormina sätestatud ka avalikud koosolekud.

Koosoleku juhataja andis sõna Vallo Ollele.

Vallo Olle. Ekspertarvamuse "Otsese demokraatia instrumentide, sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis" koostajatena tegime ettepaneku enne seadusesse kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse võimaluse sisse viimist seda piloteerida piiratud hulgas vabatahtlikes omavalitsustes. Tuleb arvestada asjaoluga, et kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse põhiseadusliku raamistiku osas ei ole õigusteadlaste vahel konsensust. 2009. aastal on õiguskantsler avaldanud Riigikogu põhiseaduskomisjonile arvamuse kohaliku rahvahääletuse seaduse eelnõu (477 SE)² kohta. Õiguskantsleri seisukoht oli, et kohaliku rahvahääletuse kehtestamine KOKSis kui lihtseaduses ei ole võimalik ilma põhiseadust (edaspidi PS) kui konstitutsioonilist seadust muutmata. Ehk PS näeb ette rahvahääletuse korraldamise vaid Riigikogu algatusena, pannes seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele (PS § 105). Siit tulenebki esimene õiguslik ja peamine probleem – kas kohaliku rahvahääletuse võimaldamiseks on vaja esmalt muuta põhiseadust? Arvamusi on erinevaid. Mina isiklikult arvan, et KOKSi täiendamiseks pole vaja PS muuta. On ka arvamusi, et PS pole vaja muuta, küll aga saab kohaliku rahvahääletuse seadustada, kui Riigikogu võtab vastu kohaliku rahvahääletuse seaduse. PS § 104 lõige 1 punkt 5 sätestab, et

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/51c50cc7-b9d0-697f-aaac-3978d35e7f4f/Kohaliku%20rahvahääletuse%20seadus>.

rahvahääletuse seaduse saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega³. Ning kolmas variant on asuda seisukohale, et kohalikku rahvahääletust ja -algatust on võimalik reguleerida KOKSis.

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Ave Viks. Milline on eksperdikomisjoni liikmete arvamus lisada KOKSi rahvahääletuse ja -algatuse regulatsioon? Rahvaalgatus on menetlus, mida rakendades, s.t algatajate poolt esitatud nõuet (panna nende ettepanek kohalikule rahvahääletusele) toetades, on hääleõiguslikel valla- ja linnaelanikel seadusega kehtestatud kvoorumi saavutamise ja ettepaneku õiguspärasuse korral võimalik siduvalt otsustada kohaliku elu küsimus kohaliku rahvahääletuse teel⁴. Võimalikud lahendussuunad:

- a) ei, kohaliku rahvaalgatuse regulatsiooni kujundamine ei ole vajalik, võiks täiendada ainult KOKS § 32 algatuse õigust (elanike mittesiduva algatuse õigust⁵), mis kannab üldjoontes sama eesmärki⁶;
- b) võib-olla, põhimõtteliselt vajalik instrument, analüüsida rahvaalgatuse korralduse regulatsiooni võimalust ja esitada täpsemad ettepanekud KOKS uuendamise protsessis;
- c) jah, täiendada seadust kohaliku rahvaalgatuse regulatsiooniga:
 - c¹) õiguslikult siduva⁷ rahvahääletuse algatuse esitamise võimaldamiseks;
 - c²) nõuandva kohaliku rahvahääletuse algatamise võimaldamiseks (kas eraldi rahvahääletuse korraldamiseks või üldine regulatsioon algatuseks, nii hääletuse kui muu kohaliku elu küsimuses).

Vallo Olle. Eelnev ettekanne puudutas õiguslikult siduvat rahvahääletust. Rahvahääletus ja rahvaküsitlus on erineva õigusliku sisuga mõisted. Rahvaküsitluse tulemus ei ole kohaliku omavalitsuse organitele ega riigiorganitele õiguslikult siduv, vaid sellega üksnes selgitatakse välja rahvaküsitlusest osavõtu õigust omavate isikute arvamus. Juriidilised probleemid tõusetuvad vaid kohaliku rahvahääletuse seadustamisel. Peame arutelul eelnevast lähtuma, et üksteisest mitte mööda rääkida.

Ave Viks. Tänapäev arutelu on suunatud sellele, kas täiendada seadust rahvahääletuse korraldamise võimalusega, lisaks praegu seaduses sisalduvale petitiooniõigusele (KOKS § 32). Meile ministeeriumis tundub, et õiguslikult mittesiduva nõuandva rahvaküsitluse regulatsiooni sisseviimine võiks olla see siht, kuhu KOKSi muudatustega liigume.

Koosoleku juhataja andis sõna Vallo Ollele.

Vallo Olle esitas ettekande rahvaalgatuse ja -hääletuse reguleerimise võimalikest lahendussuundadest KOKSis.

³ KOKS on aga lihtseadus, st selle vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse.

⁴ Rõhuasetuse võib rahvahääletuse korraldamise nõudelt nihutada ka õigusakti andmisele, kehtetuks tunnistamisele, tühistamisele, muutmisele või muu kohaliku elu küsimuse otsustamisele. Tavaliselt on kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse puhul tegu kaheastmelise menetlusega: edukas rahvaalgatus viib -hääletuseni. Kohalik rahvaalgatus ilma -hääletuseta leiab aset juhul, kui: (a) algatus nurjub, s.t ei suudeta saavutada nõutavat arvu toetusallkirju või (b) volikogu või valitsus nõustub sisuliselt algatuse korras esitatud ettepanekuga e. toimub vastavalt sellele, mistõttu rahvahääletus muutub üleliigseks. Rahvaalgatuse korras esitatud ettepaneku aktsepteerimise korral annab volikogu kas määruse või võtab vastu otsuse, valitsus määruse või üldkorralduse (KOKS § 7 lg-d 1 ja 2).

⁵ Praegu on olemas ka keskkond <https://kohalik.rahvaalgatus.ee/> mis on seotud KOKS § 32 kohase elanike algatusega, kuid annab hea ülevaate, kus ja mis küsimustes praegu algatused tehakse.

⁶ Erinevus rahvaalgatusest (otsedemokraatiast) on see, et elanike algatusega arvestamine ja elanike küsitluse tulemused ei ole KOV otsustuskogudele siduvad. Elanike algatusega arvestamine sõltub KOV otsustuskogude kaalutlustest.

⁷ Kohaliku rahvahääletuse tulemuse õiguslik siduvus on kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike salajane hääletamine omavalitsuse pädevusse kuuluvas olemuslikult kohaliku elu küsimuses, mille tulemus on kohaliku omavalitsuse üksuse organitele õiguslikult kohustuslik ehk siduv.

Rahvaalgatuse liigitamine ettepaneku vormi alusel:

- a) formuleeritud ettepanekuga (esitatakse õigusakti eelnõu) ja/või;
- b) formuleerimata ettepanekuga (KOV töötab välja õigusakti vastavalt esitatud ettepanekule);
- c) reguleerida mõlemad võimalused.

Kuidas KOKSis sätestada, on poliitiliste valikute koht. Vallo Olle on seisukohal, et reguleerida tuleks mõlemad võimalused, sest ei saa eeldada, et eelnõud esitatakse õiguslikult perfektsel kujul. Läbi tuleb mõelda ka see, kas üksnes volikogu on see organ, kelle pädevusse kuuluvaid küsimusi saab algatada?

Rahvaalgatuse liigitamine vahetuteks ja kaudseteks:

- a) vahetu rahvaalgatus, elanike ettepanek pannakse rahvahääletusele, volikogul ei ole võimalust seda muuta, hääletus lõpeb edu korral õigusakti kehtestamisega vastavalt algsele ettepanekule;
- b) kaudne rahvaalgatus, kus volikogu saab arutada ja muuta algatuse korras esitatud nõude algset sõnastust;
- c) reguleerida mõlemad võimalused.

Rahvaalgatuse liigitamine positiivseks ja negatiivseks:

- a) positiivne algatus on suunatud KOV õigusakti kehtestamisele (saavutamaks midagi, millega volikogu pole veel tegelenud);
- b) negatiivne ehk korrektuuralgatus on suunatud tehtud otsustuse muutmisele või tühistamisele;
- c) reguleerida mõlemad võimalused (ekspertide soovitus).

Rahvaalgatuse algatuskvoorumide kehtestamise võimalikud lahendussuunad:

- a) väiksem kui 10% hääleõiguslike valla- või linnaelanike arvust;
- b) vähemalt 10% hääleõiguslike valla- või linnaelanike arvust (ekspertide soovitus);
- c) suurem kui 10% hääleõiguslike valla- või linnaelanike arvust.

Kvoorumide kehtestamise eesmärk on tagada, et väikesed vähemused KOVis ei omandaks selle otsese demokraatia instrumendi kasutamise otsustavat tähtsust kohalike huvide mõjutamisel ning ei nõrgestaks sel teel KOV organite staatust. Kvoorumina kehtestatav määr ei tohiks olla ka liiga kõrge, mis välistaks kohalike rahvaalgatuste eduvõimalused. Kuidas leida mõistlik tasakaal ja milline on mõistlik protsent, see on eelkõige poliitilise otsustuse küsimus. Kas peaks olema kindlaks määratud ka aeg, mille jooksul tuleb algatuskvoorum täita (nt koguda nõutav arv toetusallkirju)? Arutleda saab ka algatuskvoorumide diferentseerimise üle seaduse tasandil sõltuvalt KOV elanike arvust, mis ei ole iseenesest vastuolus hääletamise ühetaolisuse põhimõttega.

Rahvaalgatuse liigitamine kohustuslikkuse alusel:

- a) reguleerida kohustuslik rahvahääletus, st seadus kohustab rahvahääletuse korraldamise teatud küsimustes;
- b) reguleerida lubatav rahvahääletus, st juhul, kui selle algatab teatud protsent hääleõiguslikke elanikke või KOV ise;
- c) reguleerida mõlemad võimalused (teatud küsimuste kohustuslik, teistes võimalik).

Initsieerimise õigus:

- a) võimaldada kohaliku rahvahääletuse läbiviimise algatamist ainult kohaliku rahvaalgatuse kaudu;
- b) lubada rahvahääletuse korraldamist KOV organi otsusel;
- c) reguleerida mõlemad võimalused (ekspertide soovitus).

Rahvahääletusi saab eristada ka hääletuse objekti alusel ehk, kas hääletamisele pannakse:

- a) õigusakti eelnõu kohaliku elu küsimuses või;
- b) muu kohaliku elu küsimus (mis ei vaja õigusakti);
- c) mõlemad.

Toomas Sepp. Kuidas kvalifitseerite kaasava eelarve protsessi?

Vallo Olle. Kaasava eelarve menetlus on eelarvestamise protsessi osa, kus elanikel on küll õigus kaasa rääkida, kuid esitatud ettepanekud ei ole õiguslikult siduvad. Ka õiguskantsler on menetlenud pöördumisi, kus kaasava eelarve protsessis on esitatud ettepanekud arvestamata jäetud.

Toomas Sepp. Kas keegi kujutab ette olukorda, et kaasava eelarve käigus midagi otsustatakse kuid volikogu nii ei otsusta?

Vallo Olle jätkab ettekannet. Valdkondade loetelu, kus kohalikke rahvahääletusi võidakse korraldada, on õiguslikult võimalik määratleda positiivse ja/või negatiivse kataloogi abil. Rahvahääletuse teemade kataloogi võimalikud lahendussuunad:

- a¹) reguleerida lubataval rahvahääletusel positiivne kataloog mitteammendavalt (st seadus loetleb teatud küsimused, kus rahvahääletus on lubatav, jättes KOVile õiguse teemasid täiendada);
- a²) reguleerida kohustuslikul rahvahääletusel positiivne kataloog ammendavalt (st seadus loetleb kindlad küsimused, kus rahvahääletus on kohustuslik) (variante a¹ ja a² saab kasutada ka paralleelselt);
- b) negatiivne kataloog (ammendav loetelu, mis välistab teatud kohaliku elu küsimustes rahvahääletuse korraldamise);
- c) reguleerida mõlemad võimalused jättes KOVile õiguse põhimääruses täiendada mitteammendavat positiivset loetelu.

Ekspertide soovitus on sisustada positiivne kataloog juhul, kui seaduses sätestada teatud küsimustes obligatoorse rahvahääletuse korraldamine. Positiivses kataloogis võiks olla KOV sisekorralduse küsimused, mis on esitatud alternatiividena. Ekspertide soovitus on kehtestada ammendav negatiivne kataloog küsimustest, milles rahvaalgatuse ja -hääletuse korraldamine ei ole lubatud. Välistatud peaksid olema eelkõige administratiivse või personaalse iseloomuga küsimused, samuti kohaliku eelarve ja kohaliku maksustamise küsimused.

Rahvahääletuse osalus- ja nõusolekukvoorumite kehtestamise võimalikud lahendussuunad:

Osaluskvoorum:

- a) ei, mitte kehtestada osaluskvoorumit st teatud osalusprotsenti, et lugeda rahvahääletus toimunuks;
- b) jah, kehtestada osaluskvoorum, mis on võrdne/suurem algatuskvoorumiga (10%).

Nõusolekukvoorum:

- a) ei, mitte kehtestada nõusolekukvoorumit (nõue, et esitatud küsimuse suhtes võetakse otsus vastu hääleteenamusega, mis peab moodustama samal ajal teatud protsendi hääleõiguslikest elanikest);
- b) jah, kehtestada nõusolekukvoorum.

Ekspertide soovitus on kehtestada rahvahääletuse 20-protsendiline nõusolekukvoorum hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest.

Rahvahääletuse õiguslik siduvus: kas reguleerima peaks rahvahääletuse korras otsustatu muutmist? Võimalikud lahendussuunad:

- a) ei ole vaja reguleerida, volikogu võib rahvahääletusel otsustatu esindusdemokraatia printsiibist tulenevalt nii ruttu kui võimalik/vajalik ümber otsustada;

- b) jah, seadusega võib ette näha piirangud (nn keeluperioodi, mille vältel ei ole rahvahääletuse tulemus volikogu poolt muudetav; suurema häälteenamuse nõude otsustuse muutmiseks vms);
- c) jah, rahvahääletuse tulemust saaks muuta ainult uue rahvahääletusega (ekspertide hinnangul esindusdemokraatia prioriteet taandub – õiguslikult kõige problemaatilisem).

Ave Viks. Ekspertide soovitus on enne rahvahääletuse juurutamist hinnata selle võimalikke mõjusid praktikas läbi piloteerimise. Kas eksperdikomisjoni liikmed peavad vajalikuks rahvaalgatuse ja -hääletuse testimiseks ja vajaduste ning võimaluste väljaselgitamiseks pilootprojekti läbiviimist? Võimalikud lahendussuunad:

- a) ei, rahvahääletuse regulatsiooniks ei ole vajadust/valmidust, seega ei ole vaja piloteerida;
- b) jah ja ei, rahvahääletuse regulatsiooni võiks kujundada ja seadustada, seejärel KOVe koolitada, ei ole vajadust eraldi piloteerida;
- c) jah, kavandada vajalikud õiguslikud muudatused pilootprojekti läbiviimiseks rahvahääletuse tugevuste ja nõrkuste testimiseks ja vajaduste ning võimaluste välja selgitamiseks (ekspertide soovitus).

Toimus arutelu.

Olivia Taluste. Kas Helen Kranich Justiitsministeeriumist kommenteeriks, kas piloteerimine ilma seadust muutmata on võimalik?

Helen Kranich. Olivia küsimusele ei oska kohe vastata, pöördun küsimusega ministeeriumi õigusloome korralduse talituse ekspertide poole ning vastaks sellele hiljem. Nõustun Vallo Olle mõttekäiguga ettekandes. Küll aga jääb selgusetuks mis on probleem, mida soovime lahendada? Kas selleks, et kohalikku demokraatiat suurendada, vajame teistsugust õiguslikku lahendust? Kus on tänased takistused? Kas kultuuri muudame õigusnormiga?

Ave Viks. Vastan Helen Kranichi küsimusele, mis on probleem, mida lahendada soovime? Näeme mõistliku ja sobivaima lahendusena õiguslikult mittesiduva ehk nõuandva rahvahääletuse/küsitluse reguleerimist KOKSis. Täna reguleerib KOKS § 32 õigusaktide algatamise õiguse. Muudatus suurendab elanike võimalust kohaliku elu küsimustes kaasa rääkida, kuna algatuse objektiks saab olla rahvahääletuse korraldamine. Eesmärgiks on disainida uusi instrumente, kuidas elanikud saavad aktiivsemalt kohaliku elu küsimustes kaasa rääkida.

Andres Laisk. Peame olema kaunikesti kaalutlevad, et rahvaalgatusest ei saaks pidurdamise ja torpedeerimise instrument. Ühe piirkonna elanike tahe ei tohi prevaleerida teise piirkonna elanike üle. Maapiirkonnas ei tohi regionaalpoliitika tahaplaanile jääda, põhjusel, et linnaline keskkond jääb domineerima. On ka häid näiteid, milleks on kaasav eelarve.

Georg Sootla. Andrese argumendid on veenvad. Rõhutan, et viimased 20 aastat on Euroopas ja USAs otsitud vahendeid, kuidas suurendada inimeste demokraatlikku poliitilist mõtlemist/harjumusi. Põhjamaades on vahetu juhtimine inimeste poolt hoopis teisel tasandil. Omavalitsussüsteem muutub niikuinii, küsimus on millises suunas ja kas me saame seda suunata? Otsedemokraatia on suhteliselt lihtne kanal muudatuste elluviimiseks, kui seda teha ettevaatlikult ja pragmaatiliselt.

Ave Viks. Kas laiem kohaliku rahvaalgatuse regulatsiooni kujundamine lisaks tänasele õigusaktide algatamise õigusele (§ 32) KOKSis on vajalik või mitte?

Jan Trei. Järgalt "ei" ei ütleks. Põhimõtteliselt võiks olla vajalik instrument, võiks analüüsida rahvaalgatuse korralduse regulatsiooni võimalust ja esitada täpsemad ettepanekud KOKSi uuendamise protsessis. Võiks olla õiguslikult võimalikult paindlikult reguleeritud ning pigem nõuandev toiming.

Veikko Luhala. Pooldan mittesiduva rahvaalgatuse reguleerimist KOKSis.

Toomas Sepp. Toetan Helen Kranichi arvamust. Mis küsimust kohaliku rahvahääletuse seadustamisega lahendame? Tahame rohkem demokraatiat! Millised on elluviimise mehhanismid, mida ei saa praeguste instrumentidega (nt rahvaküsitlus) lahendada? Ei näe suurt vajadust seaduse muutmiseks. Volikogule ega valitsusele õiguslikult siduva rahvahääletuse tulemuse sätestamist seaduses ei poolda.

Andres Laisk. Täna toimib otsedemokraatia praktikas nõnda: aktivistid aktiveeruvad ja kihutavad teisi üles. Kaasaegsel meediaajastul ollakse tegelikult nn otsedemokraatia tulipunktis. Hoolekogude näitel otsedemokraatia ei tööta – osaluslävend on väga madal, tihtipeale tehakse otsused isiklikest huvidest lähtudes. Vabatahtlikuna reguleeritud asjad muutuvad tihtipeale praktikas kohustuslikuks n.ö heaks tavaks ning seepärast tuleb täiendavate otsedemokraatia instrumentide regulatsiooni põhjalikult kaaluda. Seaduses tuleks sedastada, et konstruktiivsed arvamused ja ettepanekud on oodatud ja nendega arvestatakse, kuid eesmärk ei ole isikute subjektiivsete huvide kaitsmine.

Jan Trei. Võiks edasi analüüsida.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad KOKSi täiendamist KOVile õiguslikult mittesiduva nõuandva kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse korraldamise võimaldamiseks. Seisukoht ei ole konsensuslik.

Ave Viks. Kas linnapea/vallavanema otsevalimise KOKSis reguleerimine/rakendamine oleks võimalik/vajalik? Võimalikud lahendussuunad:

- a) ei, otsevalitav linnapea/vallavanem ei sobitu Eesti KOV süsteemiga (sh KOV juhi rolli ja vastutuse ulatusega), mistõttu seadust muutma ei peaks;
- b) võib-olla, otsevalitav linnapea/vallavanem võiks Eesti KOV süsteemi sobida, aga täiendavalt tuleks analüüsida regulatsiooni rakendamise võimalikkust ja mõjusid;
- c) jah, reguleerida seaduses ja võimaldada KOV volikogul otsustada (nt koosseisu häälteenamusega) otsevalitava linnapea/vallavanema kasuks.

Kas reguleerida KOKSis võimalus korraldada rahvahääletus, mis annab otse hääletajatele võimuvolituse valitud juhtide (vallavanem, linnapea) ametist kõrvaldamiseks (ainult otsevalitavate juhtide korral)? Võimalikud lahendussuunad:

- a) ei, juhtide tagasikutsumise võimalus ei sobitu Eesti KOV valitsemisüsteemi, regulatsiooni kujundamine ei ole vajalik;
- b) võib-olla, analüüsida tagasikutsumise regulatsioon rakendamise võimalikkust ja mõjusid KOKS protsessi raames pikemas perspektiivis;
- c) jah, reguleerida KOKSis valitud juhtide tagasikutsumine.

Ekspertide soovitus on mitte rakendada KOV juhi otsevalimisi ja tagasikutsumist, mis on tavaliselt kogukonnapõhise demokraatia vahendid ja ei sobi suurte KOVide poliitikasse, kus on piisavalt esindusdemokraatia mehhanisme.

Toimus arutelu.

Vallo Olle. Eestis on kohalikul tasandil tugevad institutsioonid ning isiklikult ei toeta KOV juhtide otsevalimisi ega nende tagasikutsumist.

Andres Laisk. Tänane süsteem toimib ja seda ei peaks muutma.

Ave Viks. Kuigi üldine trend Euroopas on KOV täitevorgani juhi otsevalimise suunas, siis indikatsioon on tõesti selline, et Eesti KOV süsteemi see ei sobitu.

Jan Trei. Tänane mudel töötab ja toimib.

Toomas Sepp. Olen kuulnud erinevatelt linnadelt suurtest probleemidest seoses vallavanema ja linnapea otsevalimisega. Tunnetan väliskogemuse pinnalt regulatsiooni kehtestamisel sellega kaasnevatid tohutuid probleeme.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed ei toeta KOV juhtide otsevalimisi ja valitud juhtide tagasikutsumist, mistõttu puudub vajadus KOKSi muuta.

3. Kaasamisvormid praktikas ja täiendavad osalusvormid

Kas juba rakendatavad kaasamisvormid vajaksid seadustes täpsustamist või täiendamist?

3.1. Osavalla- ja linnaosakogud

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Ave Viks. Osavalla- ja linnaosakogu ja/või muude piirkondlike osalusvormide reguleerimise vajadus ja võimalus. Võimalikud lahendussuunad:

- a) ei, regulatsiooni ei ole vaja muuta (osavaldade rakenduspraktika on kahanev, olemasolevaid ei piira kehtiv KOKS regulatsioon);
- b) jah, määratleda territoriaalne valitsemiskorraldus (KOV sisene detsentraliseerimine) üldisemalt kui osavalla keskselt (nt kogukonnakogud ja muud territoriaalsed kogud);
- c) jah, anda piirkondliku osaluse tõhustamiseks osavallale seadusega täiendavaid ülesandeid.

Koosoleku juhataja andis sõna ekspertarvamuse "Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes"⁸ koostajale Mikk Lõhmusele. 2021. aastal valminud ekspertarvamus on jätkuks 2018. aastal valminud ekspertarvamusele "Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi"⁹.

Mikk Lõhmus. Kokkuvõtvalt võib asuda järeldusele, et puudub otsene vajadus seaduses olevaid regulatsioone muuta või täpsustada, tänane sätete üldistusaste ja paindlikkus on praktiliste lahenduste väljatöötamiseks olnud piisav.

Territoriaalset valitsemis- ja juhtimiskorraldust käsitleb KOKS 8. peatükk "Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus". Haldusreformile eelnenud osavalla ja linnaosa kogemus piirdus peaaesjalikult Tallinna linnaga. Haldusreformi eelselt olid osavallad moodustatud ja toimisid Vinni ja Väike-Maarja vallas. 01.01.2021 seisuga on osavallad/osavallakogud moodustatud ja ka toimivad kuues omavalitsuses¹⁰. Kahes KOVis on need moodustatud, kuid ei toimi (Kehtna vald ja Mulgi vald). Praktika näitab, et kodanike kaasamisele suunatud institutsioonide (osavallakogud, kogukonnakogud jms) moodustamine ja arendamine on olnud senini suhteliselt tagasihoidlik. Ühinemisjärgsed osavallad ja kogukonnakogud moodustati mõne erandiga järgides ühinevate valdade piire, hiljem moodustatud kogud on aga pigem olnud paindlikumad ja otsinud loomulikumaid kogukonnapiire ning jätnud ka küladele õiguse oma kuuluvust ise määratleda.

KOKS 8. peatükk on osavalla- ja linnaosakeskne, kuid väljakujunenud praktika on kirjum, nt võrdväärselt osavallakogudega on konsultatiivsete esinduskogudena kasutusel ka mõisted kogukonnakogu, piirkonnakogu, piirkonna nõukoda, kandikogu jms. Kogukonnakogu,

⁸ Mikk Lõhmus "Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes", Tallinn, 2021. https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/03/Detsentraliseeritud_korralduse_mudel_KOV.pdf

⁹ Mikk Lõhmus, Georg Sootla, Rivo Noorkõiv, Kersten Kattai "Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi", Tallinn, 2018. https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/osavallad_ja_kogukonnakogud_ulevaade_12.2018.pdf

¹⁰ Osavallad on järgmised: 1) Pärnu linnas Paikuse, Audru ja Tõstamaa osavald; 2) Saaremaa vallas Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Orissaare, Põide, Salme, Pihtla, Torgu, Mustjala, Valjala osavald; 3) Märjamaa vallas Vigala osavald; 4) Lääne-Nigula vallas Martna, Kullamaa, Nõva ja Noarootsi osavald; 5) Hiiumaa vallas Emmaste, Kärkla, Pühalepa, Käina ja Kõrgessaare osavald; 6) Rapla vallas Juuru ja Kaiu osavald.

piirkonnakogu jt piirkondlike konsultatiivse esinduskogude õigusliku staatuse kohta seadustes sätted puuduvad ja seega saab KOV need moodustada enesekorralduse põhimõttel lähtudes kohalikest kaalutlustest ja vajadustest. Kuid miks ei ole osavallakogu siiski oma nime ja sisu poolest laialdast rakendamist leidnud? Sellele küsimusele ühest vastust ei ole. Võiks arvata, et ju siis vajadust pole, ning teised kaasamisvormid katavad vajaduse. Osaliselt võib sellega nõustuda. Kuid teine põhjus võib olla selle institutsiooni maines tervikuna, mis ei ole eriti hea, ja seda just seepärast, et haldusreformi käigus moodustati need endise valla n-õ õigujärglastena ja pigem vastandumisena haldusreformile.

Siit ka küsimus: kas peaksime KOKS 8. peatüki sõnastama veelgi üldisemalt – sätestades territoriaalsed kogud, mida KOV võib moodustada ja jättes määratlemata, kuidas neid nimetada. Osavaldade ja osavallakogude moodustamine võiks ka edaspidi olla vabatahtlik ja paindlik, st jääda KOV üksuse otsustada. Ettepanek on reguleerida territoriaalsed kogud ja nende baasõigused ja kohustused universaalsena, sätestades seaduses ainult: volikogu õiguse moodustada piirkondlikke kogusid, mille eesmärk on kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmine, kohaliku omavalitsuse üksuse elanike kaasamine kohaliku elu küsimuste otsustamisse ning piirkondlike huvide esindamine valla või linna ülesannete täitmisel; kogu moodustamise - liikmed valitakse demokraatlikkuse põhimõttel statuudis sätestatud korras; kogu õiguse teha ettepanekuid ja olla informeeritud; õigus talle delegeerida ülesandeid (sh küsimusi otsustamiseks); ülesanded, õigused, kohustused sätestatakse statuudis. Heaks eeskujuks on *Kuntalaki* (Soome Vabariigi kohaliku omavalitsuse üksuste seadus) § 36¹¹, kus territoriaalsete kogude moodustamise võimalus ja nende baasõigused ja kohustused on sõnastatud universaalsena. Kas Tallinna linnaosade pärast on eraldi regulatsiooni vaja?

Toimus arutelu.

Andres Laisk. Ühinenud Saue vallas võeti kasutusele Saue valla haldusreformi eelne territoriaalne valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudel ja moodustati küla- ja asumivanemaid ühendavad esinduskogud, mis on nõuandvad kogud vallavalitsusele – näeme, et see on hästi tööle hakanud. Pooldan detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorraldust. Kuid need osavallakogud ja teised kogukonna konsultatiivsed esinduskogud, mis moodustati omavalitsustes haldusreformi käigus nn kompromissina ühinemise läbiviimiseks ning ei ole praktikas täitnud oma eesmärki, tuleb kaotada.

Ave Viks. Kas Toomas Sepp kommenteeriks Tallinna vaatest eksperdi ettepanekut muuta regulatsioon üldisemaks?

Toomas Sepp. Valitsemisekorralduse universaalsem sõnastamine KOKSis ei takista Tallinnal tänase praktika jätkamist. Linnaosade regulatsioon on selgelt lahti kirjutatud linnaosade põhimäärustes. Tallinna linnaosad on linnaosavanema kesksed, aga peaks olema valitud kogu ehk linnaosakogu kesksed. Meeldib Viini linna mudel, mida saab ka praeguses õigusruumis rakendada, selle rakendamine on poliitilise tahte küsimus. Viini linnaosades on valitud kogud, kellel on muuhulgas õigus otsustada eraldatud eelarve raames, milliseid investeeringud/tegevusi tehakse, nt millised on tegevused linnaosa haljastuses selleks määratud eelarve piires. Otsused viiakse ellu nn keskselt, ilma kohapealse täidesaatva aparaadita. Kodanike kaasamisele suunatud institutsioonide rakendumine (osavallad ja linnaosad) toimib vaid siis, kui selleks on reaalne poliitiline tahe.

Mikk Lõhmus. Toetan Toomas Sepa viimast mõtet. Edukas territoriaalne detsentraliseerimine ja piirkondlik kaasamine eeldab partnerlust "valla keskvoimu" ja

¹¹*Kuntalaki* § 36: "Piirkondliku otsustuskogu ülesandeks on rääkida kaasa kohaliku omavalitsuse üksuse otsustusprotsessis ning kohaliku omavalitsuse üksuse piirkonna arendamises. Piirkondlikule otsustuskogule tuleb luua võimalus oma seisukoha avaldamiseks omavalitsusüksuse strateegia ning eelarve ja majandusplaani ettevalmistamisel ning küsimustes, mille lahendamisel võib olla märkimisväärne mõju omavalitsusüksuse elanike ja teenuste kasutajate elukeskkonnale, töötamisele või muudele oludele." https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/03/Kuntalaki_ee_tolge.pdf

piirkonna vahel, ühtset arusaama eesmärkidest, koostööd ning seda raamistavat õiguslikku korraldust ning halduskultuuri.

Andres Laisk. Sekundeerin Toomas Sepale. Piirkondlik esinduskogu ei tohi muutuda institutsionaalseks poliitiliseks organiks, vaid see peaks olema kohalike olude ja eripäradega arvestav tasand, kus tehakse seda piirkonda puudutavates küsimustes vajalikud otsustused.

Airi Mikli. Nõustun Mikk Lõhmusega ja Andres Laisaga. Kas Tallinn kui pealinn vajaks linnaosade reguleerimiseks nn pealinnaseadust?

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed on seisukohal, et territoriaalne valitsemisekorraldus tuleks KOKSis sõnastada universaalsemalt, et iga kohalik omavalitsus saaks piirkondliku esinduskogu moodustada enesekorralduse põhimõttel, lähtudes kohalikest kaalutlustest ja vajadustest. Näitena saaks osavalla ja linnaosa mõiste asendada piirkondlike kogude mõistega, mille alla mahuks erinevad variandid, sealhulgas kogukonnakogud, mida tänaseks on enamgi kui linnaosi ja osavaldasid. Selline lähenemine täidaks ka seaduse ülevaatamise eesmärki suurendada kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust.

3.2. Kaasav eelarve

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Ave Viks. Kas ühetaolisuse tagamiseks oleks vaja kaasava eelarve reguleerimine seaduses? Võimalikud lahendus-suunad:

- a) ei, seadust ei ole vaja täiendada, rakendada saab ilma seaduse regulatsioonita, soovituslike juhendmaterjalidega, ühetaolisust ei ole vaja tagada ja kõik menetluseks vajalikud regulatsioonid on seadustes olemas (KOFs, KOKS, HMS);
- b) nii ja naa, seaduses võiks selgelt välja tuua kaasamise instrumendi võimalusena, protsessi täiendavalt reguleerida ei ole vaja;
- c) jah, KOKSi tuleks lisada regulatsioon kaasava eelarve korra ja tingimuste sisustamisel, et vältida nt mitmeti mõistetavusi ja meelevaldsust ettepaneku üle otsustamisel vms.

Ekspertide hinnangul kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (edaspidi *KOFs*) ja KOKSi täiendamine kaasava eelarve osas õiguslikult tungivalt vajalik ei ole, kuid on võimalik.

Toimus arutelu.

Jan Trei. Seadust ei ole vaja otseselt täiendada. Kaasava eelarve menetlust saab edukalt rakendada ka ilma seaduse regulatsioonita, soovituslike juhendmaterjalidega. Kaasamise kultuuri küsimus.

Karin Tenisson-Alev ja **Andres Laisk** toetavad Jan Trei seisukohta.

Mikk Lõhmus. Toetan ka üldist regulatsiooni. Halduskultuuri küsimus.

Jan Trei. Viimsi vallas rakendasime kaasava eelarve menetlust sellel aastal. Väga palju aega (kolm kuud) ja ressursi läks 100 000 euro jagamisele. Sama ajaga paneme kokku kogu valla eelarve.

Airi Mikli. Iga KOV otsustab oma eelarve menetlemise protsessi. Ei vaja regulatsiooni.

Toomas Sepp. Kas tekib kaebeõigus, kui elanikud valivad investeringuobjektide pingerea, kuid volikogu/valitsus sellega ei arvesta?

Vallo Olle. Ma ei nõustu, et vaideõigus üldse puudub, kui elanike arvamuslega arvestamata jäetakse. Jah, isikul ei teki subjektiivset õigust, et nt tema rahvaküsitlusel toetust leidnud idee realiseerub. Küll aga õigus korrektsel menetlusele on olemas, kaasava eelarve menetlus peab toimuma vastavalt KOVis kehtestatud õigusaktile.

Sulev Liivik. Rahandusministeerium on koostanud kaasava eelarve juhendi¹², mis sisaldab juhiseid kaasava eelarve rakendamiseks. Kaasava eelarve menetlemise praktika KOVides on väga erinev. Vajadus seaduses ühtse regulatsiooni sätestamiseks puudub. Kaasava eelarve rakendamine on poliitilise valiku küsimus.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed on seisukohal, et seadust ei ole vaja täiendada, kaasava eelarve menetlust saab rakendada ilma täiendava seaduse regulatsioonita, soovituslike juhendmaterjalidega, ühetaolisust ei ole vaja tagada ja kõik menetluseks vajalikud regulatsioonid on seadustes olemas (KOFs, KOKS, HMS).

3.3. Osaluskogud

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Ave Viks. Noortevolikogude, eakate nõukogude, ettevõtjate nõukogude jms erinevate vanuse jm sihtrühmade (nt erivajadustega inimeste) põhiste osalusvormide reguleerimise vajadus ja võimalus? Nii noortevolikogude kui ka muude konsultatiivsete kogude moodustamine on täna vabatahtlik. Võimalikud lahendussuunad:

- a) ei ole vaja reguleerida, saab moodustada ka praegu;
- b) nii ja naa, ühetaolisuse tagamiseks ja kaasamise tähtsustamiseks ning erinevate instrumentide rõhutamiseks loetleda seaduses vormid, jättes korralduse KOV pädevusse:
 - ainult noortevolikogud (analoogselt noorsootöö seaduse §ga 9);
 - reguleerida erinevate sihtrühmade kogud (noored, eakad, erivajadused, ettevõtjad);
 - reguleerida kaasamisvormina nõukogu ilma konkreetset sihtrühma nimetamata.
- c) jah, reguleerida KOKSis üldiselt ka osaluskogude moodustamise õigused, kohustused, roll volikogu/valitsuse suhtes jms;
- d) jah, reguleerida kohustus erinevate sihtrühmade kaasamiseks, nähes võimaliku kaasamisvormina nõukogud, mille moodustamisel peavad need vastama seaduses toodud tingimustele (õigused, kohustused, roll volikogu/valitsuse suhtes jms).

Toimus arutelu.

Jan Trei. Otsest vajadust konsultatiivsete kogude regulatsiooniks ei ole. Tänapäevane KOKS ei keela kogude (sh eakate nõukoda) moodustamist ning paljudes KOVides on need olemas. Küsimus on kaasamiskultuuris. Kas pole ohtu, et hakatakse väga erinevaid nõukogusid ja volikogusid moodustama. KOKS näeb ette volikogu komisjonid ja muud töövormid, kuhu võib eakaid, noori, ettevõtjaid jt kaasata.

Mikk Lõhmus. Konsultatiivsete kogude moodustamine ja nende roll valla juhtimise mudelis sõltub suurelt kohalikest halduskultuurist.

Mart Uusjärv. 09.02.2021 kohtusime Eesti Koostöö Kogu, Vabariiklaste Liidu, Eesti Noorteliitide Liidu, e-Riigi Akadeemia ja Siseministeeriumi esindajatega, et koguda mõtteid ja arutada KOKSi revisjoni käigus võimalikke viise otsedemokraatia ja kaasamise vahendite paremaks võimaldamiseks kohalikes omavalitsustes. Jõudsime ühisele seisukohale, et konsultatiivsete kogude rakendamiseks ei ole vaja seaduses nimetada, millise tunnuse alusel osaluskogusid võib moodustada. Kuna ammendavana loeteluna ei ole võimalik osaluskogusid nimetada, siis tuleks sätestada osaluskogu moodustamise õigus väga üldsõnaliselt. KOVIDel peaks selles küsimuses jääma suurem enesekorraldusõigus.

¹² Rahandusministeerium, kaasava eelarve juhend, 2018.

https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/kaasava_eelarve_juhend.pdf?download=1

Andres Laisk toetab järeldusi, milleni jõuti Mart Uusjärve sõnavõttus viidatud kohtumisel.

Toomas Sepp. Osaluskogude moodustamine, sh millised huvigrupid on otsustusprotsessi kaasatud, on KOVi sisepädevus.

Sulev Mäeltsemees. Olen arvamusel, et noortevolikogudega peaks võrdse kohtlemise põhimõtet järgides olema seaduse tasandil nimetatud ka eakate nõukodade moodustamise õigus. Noori ja eakaid tuleb seaduses sarnaselt käsitleda. Tallinn moodustas kaks aastat tagasi linnaosades eakate nõukojad.

Karin Tenisson-Alev, Jan Trei ja Andres Laisk ei pea KOKSis reguleerimist vajalikuks, see on KOVi enda siseküsimus.

Toomas Sepp. Mõeldamatu on, et seadus kirjutab ette, et peab olema. Selleks on ju volikogu komisjonid, kuhu saab kaasata erinevaid gruppe, kasvõi näiteks eraldi komisjoni moodustada.

Airi Mikli. Võibolla on KOVidele vaja kinnitust, et moodustada võib erinevaid osaluskogusid.

Mart Uusjärv. Erinevate osaluskogude moodustamise võimalusi saab seaduse seletuskirjas kirjeldada.

Sulev Valner. Küsimus pole selles, et seadus ei lubaks praegu mõnda piirkondlikku või osaluskogu teha. Probleem on pigem, et mingites kohtades on seda initsiatiivi omal algatusel neid luua vähe.

Komisjoni seisukoht

Komisjon on valdavalt seisukohal, et seaduses ei pea nimetama milliseid sihtrühmasid osaluskogude moodustamisel tuleb kaasata, küll aga tuleks seaduses nimetada osaluskogu kui üldine formaat ja selle rakendamise võimalus valla juhtimise mudelis. Konsultatiivsete kogude moodustamine võiks ka edaspidi olla vabatahtlik, st jääda KOVile otsustada kaalutusõiguse alusel.

3.4. Täiendavad osalusvormid

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Ave Viks. Kas vajame täiendavaid osalusvorme?

Täiendavad osalust toetavad võimalused seaduses teiste riikide näitel:

- elanike informeerimise kohustus:
 - tehtavatest olulise mõjuga otsustest ja
 - otsustusprotsessis osalemise ja selle mõjutamise võimalustest
- avalikud koosolekud
- teenuse kasutajate esindajate valimine otsustuskogudesse/komisjonidesse.

Täiendavaid ettepanekuid eksperdikomisjoni liikmetelt?

Toimus arutelu.

Vallo Olle. Kui räägime oluliste mõjudega otsustest, siis erinevates valdkondlikes seadustes (nt planeerimismenetlus, teede sulgemine) on need küsimused juba suuresti reguleeritud. Oskaksin teemat kommenteerida, kui laual on konkreetsem ettepanek.

Andres Laisk. Olen avalike koosolekute kohustuslikuks muutmise osas väga skeptiline.

Toomas Sepp. Kui räägime ülereguleerimise ohust, siis siin on selleks võimalus.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmetel puudusid ettepanekud täiendavate osalusvormide kohta. Elanike informeerimise kohustus tuleb selgemalt läbi mõtestada.

4. Kokkuvõte ja edasised plaanid

Mart Uusjärv. Ekspertkomisjonis KOKSi sätete sõnastusi arutama ei hakka, küll aga on oodatud kõik ettepanekud sätete sõnastamiseks nn KOKS redaktsioonikomisjonile. Sügisel, enne kooskõlastusringile esitamist, tuleme teie ette seaduse eelnõuga.

Sulev Valner. Järgmisel ekspertkomisjoni koosolekul 7. aprillil on päevakorras uuesti KOV põhimõtted ja ülesanded ning juhtimismudelid. 14. mai ekspertkomisjoni koosolekul arutame veelkord KOV liitude ja koostöö teemasid ning vaatame üle muud lahtiseks jäänud küsimused.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaia Sarnet

Koosoleku juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)

Elika Saks

Protokollija