

KOHALIKE OMAVALITSUSTE JÄRELEVALVE- JA NÕUSTAMISPRAKTIKA  
ÜLEVAADE 2020 AASTAL



Rahandusministeerium  
Tallinn  
2021

## Sisukord

Kohalike omavalitsuste töökorraldus koroonaviiruse leviku perioodil.....	8
Soovitus eelistada kohaliku omavalitsuse töökorralduses elektroonilist suhtlust .....	9
Volikogu ja valitsuse elektroonilised istungid.....	11
Volikogu töökorras elektroonilise istungi võimaluse ette nägemine.....	14
Salajane hääletamine elektrooniliselt .....	16
Ühinemislepingus valimisringkondade kohta sätestatu kohaldamise kohta 2021. a kohalike omavalitsuste volikogude valimistel. ....	18

## Sissejuhatus

Käesolev kokkuvõte annab statistilise ülevaate 2020. aastal justiitsministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste korraldust puudutavatest pöördumistest ning kokkuvõtte soovitud kohaliku omavalitsuse töökorraldusest koroonaviiruse leviku perioodil.

Ülevaade algab statistilise kokkuvõttega justiitsministeeriumile 2020. aastal esitatud järelevalve taotlustest ning järelevalve algatamise kaalutlustest.

Ülevaate teine pool kirjeldab Rahandusministeeriumi ja Õiguskantsleri soovitusi kohaliku omavalitsuse töökorraldusest koroonaviiruse leviku perioodil ning ühinemislepingute rakendamise seotud küsimusi.

Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuulub muude valdkondade hulgas ka omavalitsusüksuste arendamine ja nõustamine. Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna koosseisus on viis kohaliku omavalitsuse nõunikku, kelle põhiülesandeks on kohalike omavalitsuste nõustamine.

Rahandusministeerium saab anda tõlgendusi oma vastutusvaldkonnas olevate õigusaktide kohta (nt KOKS, KOFS, ETHS, KOÜS, KOLS, PlanS, KNS, VSaarS). Justiitsministeerium kaasab rahandusministeeriumi vajadusel kohaliku omavalitsuse haldusaktide järelevalve käigus tõlgenduste saamiseks.

Rahandusministeeriumi poole on soovitatav pöörduda võimalike õigusaktide tõlgendamise küsimustega enne haldusakti kehtestamist või toimingut sooritamist. See võib aidata ära hoida hilisema haldusaktide haldusjärevalve algatamise justiitsministeeriumi poolt ja võimalikud kohtuvaidlused. Rahandusministeerium on andnud kohalikele omavalitsustele soovitusi ka omavalitsuste sisepädevuses olevate haldusaktide ja -praktika korrigeerimise kohta, kui need on õigusvastased.

## Järelevalve läbiviimine kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle

Justiitsministeeriumi järelevalve hõlmab üksnes haldusakte, millel on avalik-õiguslik ja regulatiivne iseloom ning välismõju.

Järelevalve eesmärk on tuvastada, kas haldusakt on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Mõlemad eeldused peavad esinema korraga. Järelevalve ei võimalda kontrollida haldusakti otstarbekust.

Justiitsministeerium algatab järelevalve kas isiku pöördumise alusel või omal algatusel.

Justiitsministeeriumil on haldusjärelevalve algatamist otsustades kaalutusõigus, kas järelevalve algatada või mitte. Kaalutusõigust ei ole üksnes juhul, kui avaliku huvi riive on nii suur, et kaalumiseruumi ei ole – näiteks riigikaitsealises ja riigi eksistentsiaalsetes küsimustes. Tähtjaks kohtus vaidlustamata üksikaktide suhtes järelevalvemenetlust alustades on vaja kaaluda, kas järelevalve on kooskõlas õiguskindluse ja õigusrahu põhimõttega või õigustab seda ülekaalukas avalik huvi.

Juhul kui minister leiab, et omavalitsuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.

Kui omavalitsus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast ministri kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib minister esitada protesti halduskohtule. Protesti ei saa esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest arvates või haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates.

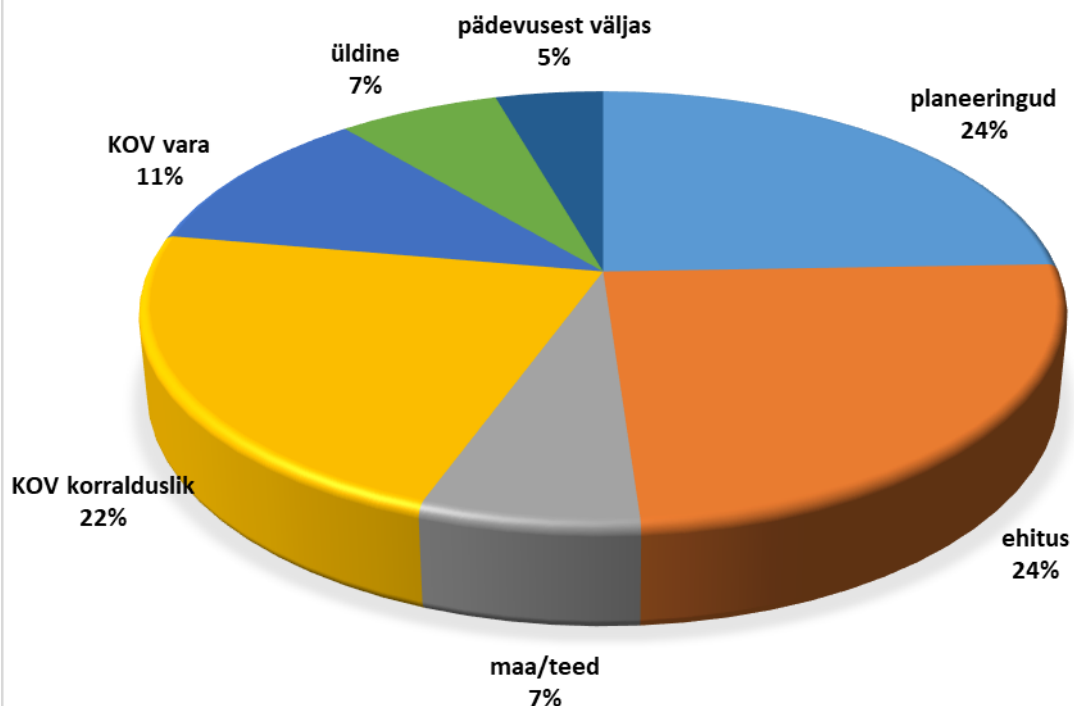
Haldusjärelevalve põhiküsimus on, kas omavalitsuse haldusakt on seaduse või määrusega kooskõlas, samuti avaliku huvi kaitse, mitte aga niivõrd küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud.

Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaates tervikuna, hõlmates ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Selliseks saavad olla näiteks rahvatervis, riigikaitse, suure kaaluga ehitusprojektid, kultuur, loodus, üldine heaolu jm – asjaolud, mis puudutavad tervet kogukonda, mitte üksnes üksikisikuid või väga väikseid rühmi.

Isik, kelle subjektiivseid õigusi on haldusaktiga rikutud, saab haldusakti välja andnud omavalitsusele esitada vaide või pöörduda kaebusega halduskohtusse, mõlemal juhul 30 päeva jooksul arvates isikule haldusakti teatavaks tegemisest. Justiitsministeeriumile haldusjärelevalve algatamise taotluse esitamine ei peata vaide esitamise ja kohtusse pöördumise tähtaja kulgemist.

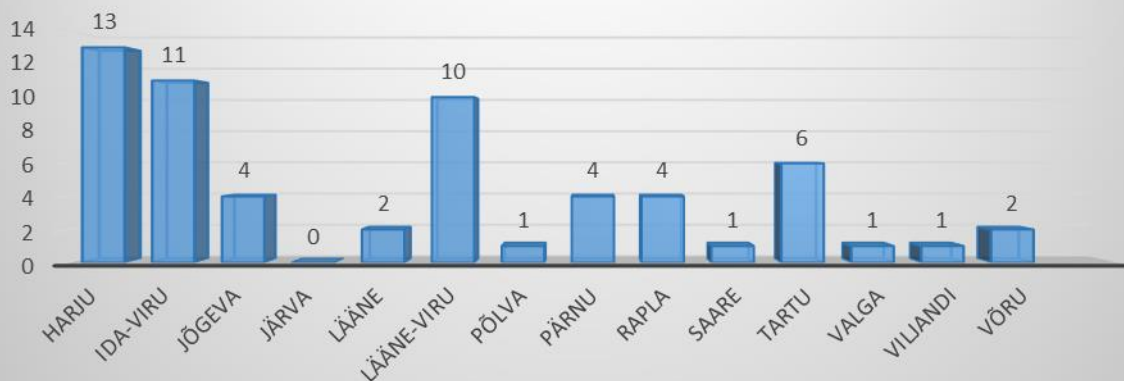
Isegi kui justiitsministeerium leiab, et haldusjärelevalve algatamine ei ole antud asjaoludel põhjendatud, on ministeerium praktikas juhtinud kohaliku omavalitsuse haldusaktide õiguspärasuse probleemidele, menetluslikele ja sisulistele puudustele tähelepanu märgukirjadega.

## 2020 ESITATI 45 PÖÖRDUMIST



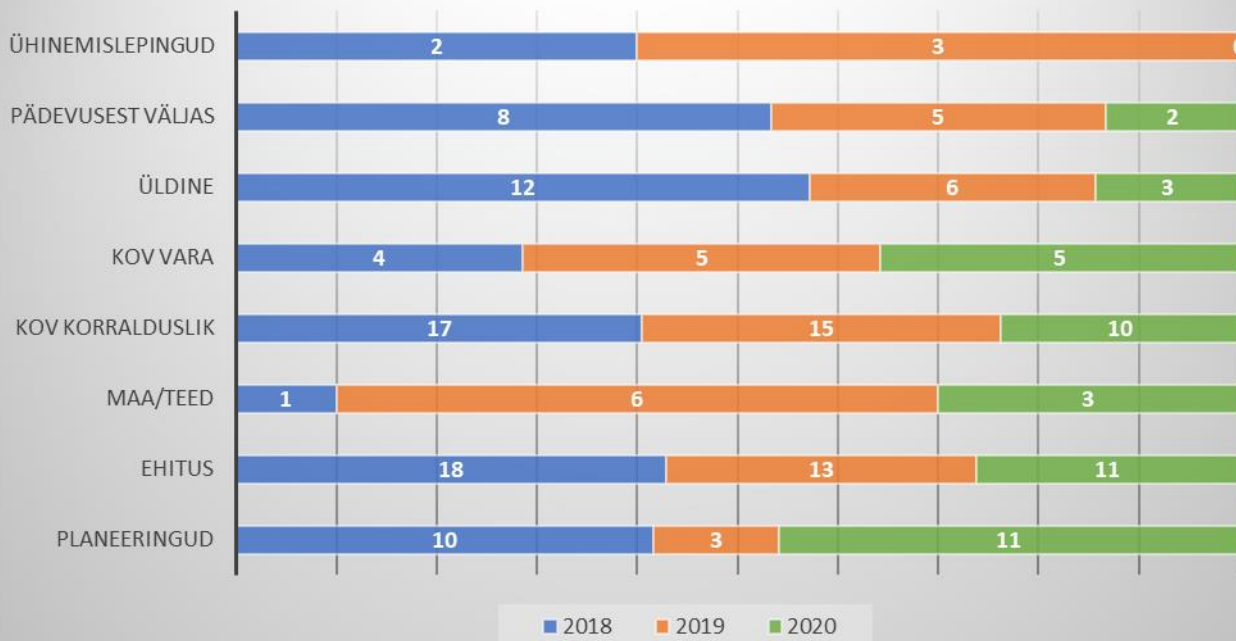
(Arvestatud ei ole korduvaid pöördumisi samas asjas (4))

## Pöördumised maakondade lõikes

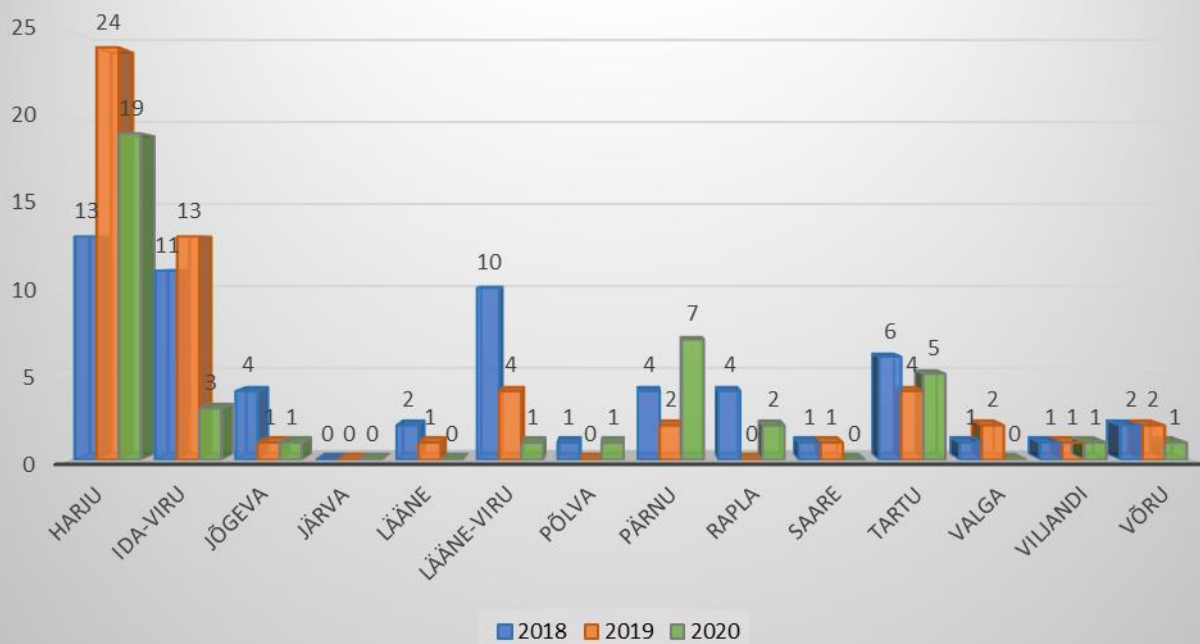


**VÕRDLUS 2018. JA 2019. AASTAGA**

## Pöördumiste arvu muutus teemade lõikes



## Pöördumiste arvu muutus maakondade lõikes





#### **KOHTUASJAD 2020**

2 tuulepargi kohtuvaidlust (Vaivara ja Päite-Vaivina tuulepargid) on jätkuvalt pooleli.

## Kohalike omavalitsuste töökorraldus koroonaviiruse leviku perioodil

Vabariigi Valitsus otsustas 12. märtsil korraldusega nr 76 kuulutada riigis välja eriolukorra. Korraldusega otsustati alates 13. märtsist 2020. a keelata kõik avalikud kogunemised. Avalike koosolekute, sealhulgas volikogu istungite toimumist korralduses eraldi ei käsitletud, kuid korralduse suuniste järgi pidid kohalikud omavalitsused eriolukorras ja sellele järgnenud hädaolukorras mõtlema oma senised töövormid läbi ehk eelistama kaugtöövorme. Kuna kehtestatud eriolukorra eesmärk oli elanikkonna tervise kaitse, siis soovitas rahandusministeerium kohalikel omavalitsustel võimalusel rakendada volikogu, valitsuse ja komisjonide istungite pidamisel elektroonilisi töövorme, et vältida inimeste füüsilisi kogunemisi. Samuti paluti omavalitsustel kaaluda võimalikult suures ulatuses igapäevases asjaajamises kaugtöö tegemise võimalusi. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus võimaldab kohalikel omavalitsustel valida oma töö korraldamiseks vajalikud töövormid: näiteks otsustada viia volikogu ja valitsuse istungeid läbi elektrooniliselt, kuulutada volikogu istung haiguste leviku tõkestamiseks kinniseks. Samuti on kohalikel omavalitsustel võimalik otsustada ka volikogu istungite ära jätmise suure epidemioloogilise haiguse levikuga piirkonnas, kui see on vajalik ja võimalik ning seeläbi ei teki olukorda, kus näiteks valla- või linnaeelarve jääks kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest arvates vastu võtmata ja seetõttu volikogu muutuks tegutsemisvõimetuks (KOKS § 52 lõike 1 punkt 1).

Vabariigi Valitsus uuendas hädaolukorra piiranguid ehk kehtestas 19. augusti 2020 korraldusega nr 281 COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 28 lõike 6 alusel, mis võimaldab seada piiranguid eriti ohtliku nakkushaiguse leviku peatamiseks. Nimetatud piirangute eesmärk oli ennetada ja tõkestada COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikut.

Arvestades, et viirus levib tõhusamalt siseruumides ning sellest on mõjutatud eelkõige riskirühmad (sh vanemaealised), siis oli asjakohane järgida ka hädaolukorra kehtivuse ajal volikogu ja valitsuse istungite puhul Vabariigi Valitsuse korralduses sätestatud avalike ürituste piiranguid. Viiruse leviku vältimiseks oli soovitatav ka kohaliku omavalitsuse organite töökorralduses tagada inimeste hajutamine, koha kuni 50% täituvus; desinfitseerimisvahendite olemasolu ja desinfitseerimisnõuete täitmine Terviseameti juhiste kohaselt.

Koroonaviiruse leviku tõkestamiseks seatud piirangute kohta saab täpsemalt lugeda (õigusaktid koos seletuskirjadega): <https://www.kriis.ee/et/hadaolukorra-aegsed-oigusaktid>.



## **Soovitus eelistada kohaliku omavalitsuse töökorralduses elektroonilist suhtlust**

Rahandusministeerium koostas kohalikele omavalitsustele [soovitused töökorralduse osas koroonaviiruse perioodil](#).

Kohalikel omavalitsustel soovitati mõelda läbi koroonaviiruse jätkuva leviku tõttu oma senised töövormid ja avalikkusega suhtlemine ning oma töökohustuste täitmisel ja elanikega suhtlemisel juhinduda viiruse leviku vältimise eesmärgist ja vähendada isikute füüsilisi kontakte miinimumini.

Tervise kaitse eesmärgil nii oma ametiasutuste töö kui ka valitsuse ja volikogu töö soovitati ümber korraldada selliselt, et eelistatud oleks kaugtöö ning koha peal toimuvate kohtumiste ja istungite asemel suurendataks võimalusel elektrooniliste vahendite kaudu osalemist ja otsustamist.

Elanikega suhtlemisel paluti eelistada võimalusel füüsiliste kontaktide asemel telefoni, e-posti, sotsiaalseadme, Skype'i ja muude e-lahenduste kasutamist, et vältida inimeste füüsilisi kontakte. Otsekontaktide vältimine aitab viiruse levikut ohjeldada.

Kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) võimaldab kohalikel omavalitsustel enesekorraldusõiguse raames kehtestada oma sisemised töökorralduse reeglid, sealhulgas näha ette võimaluse pidada volikogu ja valitsuse istungeid ning komisjonide koosolekuid elektrooniliselt. Õiguskantsleri seisukoht [enesekorraldusõigusest ja õiguse tõlgendamisest](#)<sup>1</sup>.

Osad kohalikud omavalitsused on kahelnud, kas KOKSis selge kohaliku omavalitsuse elektrooniliste töövormide regulatsiooni puudumine võimaldab neid ikka rakendada. Nii [õiguskantsler](#), Riigikogu põhiseaduskomisjon kui ka Rahandusministeerium leiavad, et KOKS ei takista kohaliku omavalitsuse volikogu istungite elektroonilist läbiviimist. Volikogu on põhiseadusorgan (põhiseaduse § 156), seega on tal enesekorraldusõigus – õigus kujundada oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus- ja menetlusreeglid, sh elektrooniline osalemine volikogu istungitel. Üheski KOKSi sättes ei ole piirangut, mis ütleks, et istungil saaks osaleda vaid füüsiliselt kohale tulles. KOKSi tuleb tõlgendada eesmärgipäraselt. Istungi koht võib olla ka virtuaalruum, nt VOLIS, MS Teams, Skype for Business vms. Loe täpsemalt [Riigikogu põhiseaduskomisjoni 06.04.2020 koosoleku protokollist](#).

Eriolukorra lõppemise järel võeti vastu tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muudatus ([180 SE](#), jõustunud 24.05.2020), millega võimaldatakse kõigi juriidiliste isikute koosolekutel elektrooniliste vahendite abil osalemist ning võtta otsuseid vastu koosolekut korraldamata kirjalikult (<https://www.riigiteataja.ee/akt/123052020002>). TsÜS § 33<sup>1</sup> lg 1 näeb ette, et juriidilise isiku organi liige võib organi koosolekul osaleda ja teostada oma õigusi elektrooniliste vahendite abil ilma koosolekul füüsiliselt kohal olemata, reaalselt toimuva kahepoolse side abil või muul sellesarnasel elektroonilisel viisil, mis võimaldab organi liikmel eemal viibides koosolekut jälgida ja sõna võtta ning otsuste vastuvõtmisel hääletada, kui seaduse või juriidilise isiku põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti. Kuivõrd kohaliku omavalitsuse üksust loetakse avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks (TsÜS § 25 lg 2), siis

---

<sup>1</sup> Õiguskantsleri 18.06.2020 kiri nr 14-3/201043/2003584

kohaldub nimetatud regulatsioon ka kohaliku omavalitsuse organite puhul. Puudub mõistlik kaalutlus, miks peaks kohalikud omavalitsused oma põhimääruses või volikogu töökorras välistama volikogu istungil elektroonilise osalemise võimaluse. Kohalikul omavalitsusel tuleks oma töös tagada valitsuse ja volikogu liikmete osalemine istungitel vajadusel ka elektrooniliste vahendite abil. See kohustus hõlmab vajadusel ka volikogu liikme varustamist vajalike tehniliste vahenditega ning koolitamist infosüsteemi kasutama.

Elektrooniline osalus võimaldab eemalviibival volikogu liikmel oma mandaati teostada, mis on vastupidiselt demokraatiat soodustav meede.

Võrdlusena – ka Riigikogu võib viia läbi kaugosalusega istungi, kui Riigikogu liikmele on tagatud võimalus eemal viibides reaalajas istungit jälgida ja teha istungi toiminguid. See tähendab, et istungil peab olema võimalik esitada eelnõusid, pidada ettekandeid, esitada suulisi küsimusi, esineda sõnavõttuga, protestida ja hääletada.

## Volikogu ja valitsuse elektroonilised istungid

Rahandusministeeriumi vastutusvaldkonnas on kohaliku omavalitsuse üksuste arendamine ja nõustamine (Vabariigi Valitsuse seaduse § 65 lõige 1). Rahandusministeeriumi pädevuses on anda oma vastutusvaldkonda kuuluvate seaduste, sealhulgas KOKSi, täitmiseks tõlgendusi ja soovitusi.

Volikogu ja valitsuse istungeid võib kehtivas õigusruumis pidada vähemalt osaliselt elektroonselt. Konkreetsete töövormide ja elektrooniliste lahenduste valik on kohalike omavalitsuste otsustada.

### • Valitsuse istungid

KOKS 49 lõike 8 kohaselt on valitsuse istungid kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti. Valitsuse töö kiireks ja operatiivseks korraldamiseks saab valitsuse istungeid volikogu kehtestatud valitsuse töökorras pidada ka elektrooniliselt. Kohalikel omavalitsustel, kellel KOKS § 49 lõike 11 alusel kehtestatud valla- ja linnavalitsuse täpsemas töökorras seda võimalust hetkel veel kirjas ei ole, soovitame tungivalt kaaluda selle võimaluse lisamist.

Samuti ei tähenda KOKS § 49 lõige 6, mille järgi on valla- või linnavalitsus otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas vallavanem või linnaeapea või tema asendaja ning istungist võtab sõnaõigusega osa valla- või linnasekretär, et kõik nimetatud peavad istungil osalema füüsiliselt kohale tulles. Nende osalemine on samuti võimalik elektroonsete vahendite abil.

### • Volikogu istungid

KOKS ei sätesta piirangut, et volikogu istungid ei võiks toimuda elektroonselt või vastupidi, et volikogu istungid saavad toimuda üksnes volikogu liikmete isikliku füüsilise osalusega.

Volikogu istungite pidamiseks on mitmeid võimalusi, millest võiks haiguspuhangute kasvamisel inimeste tervise kaitse kaalutlustel eelistada elektroonilisi lahendusi ning nende pidamise näha ette volikogu töökorras (seda ka tavaolukorras tänapäevase töökorraldusliku lahendusena):

1. Pidada volikogu istung tavapärasel korral volikogu liikmete füüsilise osavõetuga, arvestades kehtivate kõrgendatud tervisekaitsenõuete ja soovitustega (desinfitseerimisnõuded, inimeste hajutamine ruumis, isikute piisav vahekaugus (2+2), võimalus eakatel volikogu liikmetel istungist mitte osa võtta, mistahes haigusnähtudega volinikel keelata istungil osalemine). Terviseameti juhendid: <https://www.terviseamet.ee/et/COVID-19-trukised>. Seda lahendust raskes epidemioloogilises olukorras eelistama ei peaks.
2. Võimaldada neil volikogu liikmetel, kes seda soovivad ja kellel on olemas tehniline võimekus, sh kodusest võrgust piisav juurdepääs elektroonilistele lahendustele (VOLIS, Skype või muu tehniline lahendus), osaleda volikogu istungil selliselt, et nad on pildi ja häälega tuvastatavad, st videopildis nähtavad ja kuuldavad. Sel viisil osaledes võib pidada ka istungil virtuaalselt osalevate volikogu liikmetega arutelusid. Kui isikul mõni elektroonilise istungi pidamiseks vajalik tehniline seade puudub, siis peab kohalik omavalitsus selle tagama. Samuti võib volikogu liige oma sõnavõtu saata kirjalikult (kui on nt videoühenduses heli-tõrked). Segalahendust ei saa aga kasutada

isikuvalimiste puhul, salajasel hääletamisel, kus kasutatav lahendus peab olema ühetaoline.

3. Viia volikogu istung läbi nn täiselektroniliselt ilma, et keegi volikogu liikmetest füüsiliselt istungisaali koguneks.
4. Erandlikult on praktikas kasutatud ka lahendust, kus juhul, kui volikogu istungi päevakorras ei ole arutelu ega kaalutlemist vajavaid punkte, vaid n-ö tehnilised küsimused, lepitud kokku istungi toimumise ka koosolekut kokku kutsumata täiselektroniliselt. Näiteks nii, et võimaldatakse volikogu liikmetel enne istungi algust saata otsuste osas e-kirjaga digiallkirjastatult toetav või mittetoetav seisukoht. Kuivõrd ka nn tehniliste küsimuste puhul võib volikogus tekkida arutelu, siis tuleks volikogu istungite pidamiseks eelistada lahendusi 1-3.

Volikogu liikmete elektroonilist osalemisõigust volikogu istungitel võiks soosida regulaarselt, mitte vaid erakorralistes oludes. Samuti ei peaks järgalt kohaliku omavalitsuse kordades kehtestama, millistel juhtudel võib volikogu liige soovi korral osaleda istungil virtuaalselt (st mida lugeda nn põhjendatud eemalviibimiseks).

Rahandusministeerium palub mitte viia volikogu istungeid läbi selliselt, et volikogu istungid toimuvad ainult füüsiliselt kohale tulles, kuid vähendades istungil osalejate koosseisu viisil, et osaleksid vaid fraktsioonide, erakondade, valimisliitude üksikesindajad. Selline töökord kitsendab ebaoproportsionaalselt esindusdemokraatia põhimõtte kohaldamist. Volikogu on kollegiaalne organ ja seetõttu peaks võimaldama volikogu istungitel osaleda ja oma mandaati teostada kõigil volinikel (välja arvatud eakate ja terviseriskidega volinike osalemise kõrgeenenud haiguspuhanguga piirkondades, kelle osas soovitati laialdase viiruse levikuga perioodil tungivalt kasutada elektroonilist istungil osalemist). Elektrooniliste istungite korral saaks kõik volinikud ilma kohale tulemata oma seisukohti istungil esitada.

Samuti ei ole alust väita, et volikogu liikmete õigused jäävad elektrooniliste istungite korral kaitsmata (vt ka [õiguskantsleri 2019.a väljendatud seisukohta](#)<sup>2</sup>).

Kuigi KOKS § 44 lõike 4 esimese lause kohaselt peavad volikogu istungid olema avalikud ehk peaks võimaldama elanikel istungitel kuulajana osaleda, võib volikogu istungi kuulutada nt haiguste leviku tõkestamiseks kinniseks. KOKS ei anna ette ammendavaid aluseid, mil volikogu istung võib olla kinnine, tegemist on volikogu avara otsustuspädevusega.

Volikogule on KOKS § 44 lõike 4 teise lausega antud õigus kuulutada istungi küsimuse arutelu osas kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam volikogu liikmeid kui vastu või kui küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud. Sel juhul avalikku ülekannet ei pea tegema, kuid kohaliku omavalitsuse tegevuse avalikkuse tagamiseks on see tungivalt soovitatav.

Samuti ei tähenda KOKS § 44 lõige 6, mille järgi võivad volikogu istungist sõnaõigusega osa võtta valla- või linnavalitsuse liikmed, valla- või linnasekretär ning volikogu poolt istungile kutsutud isikud, et kõik nimetatud peavad istungil osalema füüsiliselt kohale tulles. Nende osalemine on samuti võimalik elektroonsete vahendite abil.

---

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 02.09.2019 kiri nr 18-3/191111/1904310

Isegi kui istung on kuulutatud kinniseks, ei tähenda see keeldu kaasata istungile vajadusel eksperte, nt tervishoiuvaldkonna ja päästevaldkonna esindajaid.

Täiselektroonse volikogu istungi (st kui kogu istung toimub vaid kirjalikus menetluses, Skype'is, VOLISes või muus tehnilise lahenduse teel) võiks kuulutada samuti kinniseks, mil juhul avaldatakse siiski istungi protokoll.

Elektroonilise istungi pidamisel saab avalikustamise nõude täita ka sellega, kui osalised on pildi ja häälega tuvastatavad (nt Skype'is) ning istungist toimub reaajas n-ö ülekanne, millele pääseb juurde kohaliku omavalitsuse veebilehel oleva lingi kaudu.

## Volikogu töökorras elektroonilise istungi võimaluse ette nägemine

Kui volikogu töökorras (valla või linna põhimääruses või eraldi kehtestatud volikogu töökorras) ei ole kirjas istungi elektroonse läbiviimise võimalusi, siis on soovituslik seda täiendavalt reguleerida. Viiruse suurenenud leviku tõttu võivad üleriigilised või ka lokaalsed piirangud kaasa tuua olukorra, kus keelatakse ülekaaluka avaliku huvi tõttu igasugune inimeste kogunemine, et tagada elanike põhiõigus elu ja tervise kaitsele. Sel juhul, kui volikogu töökorras on ette nähtud elektrooniliste istungite pidamise võimalus, on volikogul võimalik oma tööd kiirelt ümber kujundada.

Mil moel ja tingimustel volikogu istungid toimuksid elektroonselt, on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse küsimus. Istungi toimumise vormi osas peab jääma otsustav sõna volikogu esimehele.

Näiteks võib volikogu töökorras kokku leppida sellise lahenduse:

1. Volikogu istungil võivad volikogu liikmed osaleda isiklikult kohale tulles või MS Teams'i, Zoom'i, Skype'i videokonverentsi vm tehnilise lahenduse teel, kus volikogu liige on näo ja häälega tuvastatav ehk identifitseeritav. Sel juhul ei ole nõutav, et isik täiendavalt kinnitaks digiallkirjaga oma osalemise volikogu istungil ja otsused. Nt. Skype'i teel osaleja saab videopildis samamoodi päevakorrapunkti osas videopildis kätt tõsta ja tema hääl läheb kirja;
2. Istungi võiks KOKS § 44 lg 4 teise lause alusel tunnistada elanike tervise kaitsmise eesmärgil kinniseks (volikogu võib kuulutada istungi küsimuse arutelu osas kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam volikogu liikmeid kui vastu);
3. Kinnise istungi korral võib siiski valla kodulehe lingi kaudu tagada istungi voogedastuse üle interneti, nt Youtube'is;
4. Kui Skype'i vm tehnilise lahenduse ühendus istungi ajal katkeb, siis lugeda isik sel ajal istungisaalist lahkunuks.

Praktikas on kasutatud ka lahendust, kus võimaldatakse volikogu liikmetel osaleda volikogu istungil nn tehniliste arutelu mittevajavate küsimuste otsustamiseks kirjalikus menetluses e-kirja teel. See ei ole aga rahandusministeeriumi soovitatav praktika. Sel juhul on volinikele enne „istungi“ toimumist saadetud eeltäitmiseks nt järgmine vorm, mis tuleb igal volinikul digitaalselt allkirjastada ja saata meiliga volikogu esimehele (Jõhvi valla näitel):

Käesolevaga, mina ..... **XXX** Vallavolikogu liikmena, kinnitan enda elektroonselt osalemist **XXX** Vallavolikogu ... koosseisu **xxx** istungil, mis toimub neljapäeval, **xx. xx** 2020. a algusega kell 16.00.

Kinnitan/Ei kinnita alljärgneva päevakorra projekti ja hääletan/ei hääleta nimetatud eelnõude osas järgmiselt (SELGITUS: vajalik seisukoht jätta, teised kustutada, st näiteks jääb – Kinnitan/ Ei kinnita, Olen POOLT või VASTU või ERAPOOLETU või EI HÄÄLETANUD):

Päevakorra projekt:

1. Päevakorrapunkti nimetus – POOLT/ VASTU/ ERAPOOLETU/ EI HÄÄLETANUD
2. Päevakorrapunkti nimetus – POOLT/ VASTU/ ERAPOOLETU/ EI HÄÄLETANUD

jne

.....

allkirjastatud digitaalselt/

Volikogu liige

Soovitav oleks arvestada volikogu istungite toimumise kohaliku omavalitsuse aktidesse sisse kirjutamisel, et see ei oleks liiga järgalt reguleeritud. Praktikas on ka näiteid, kus nn e-istung on lubatav vaid siis, kui volikogu istungi füüsiliselt kohapealne korraldamine ei ole võimalik või mõistlik esinevast vääramatust jõust tingituna.

Elektrooniliste volikogu istungite korral on samamoodi võrreldes füüsilise osavõtuga istungitele võimalik täita kõiki kehtivas seaduses sätestatud volikogu istungi nõudeid ja tagada volinike õiguste kaitse. Erisused tulenevad kasutatava elektroonilise lahenduse funktsionaalsustest. VOLISE kaudu saab korraldada ka salajast hääletamist, muud kohalikes omavalitsustes levinud e-lahendused mitte. Viimasel juhul peab salajase hääletamise viima läbi koha peal füüsiliselt kogunedes. See erisus võiks sisalduda ka kohaliku omavalitsuse töökordades.

Paljud kohalikud omavalitsused kasutasid eriolukorras lahendust, kus arutelu peeti videosilla teel, kuid otsuste hääletamine tehti läbi e-kirjaga (volinikud märkisid, kas toetavad või ei toeta vastavat otsust) või hääletamisega VOLISEs. Kohaliku omavalitsuse kordades elektrooniliste töövormide sätestamisel tuleks ka selle asjaoluga arvestada. Valla ja linna põhimääruses ei tasu siiski väga detailset regulatsiooni kehtestada, pigem võiks eraldi volikogu töökorras olla sätestatud täpsem istungi käik.

See, millises vormis istung või koosolek korraldatakse, peab selgelt olema märgitud ka istungi või koosoleku kokkukutsumise teates.

**Kokkuvõtvalt soovitusid kohalike omavalitsuste põhimääruses volikogu elektrooniliste istungite reguleerimiseks:**

- Näha elektrooniliste istungite pidamine ette tavana igaks volikogu istungiks, võimaldades nt eemal viibival volikogu liikmel osaleda istungil videosilla, VOLISE või muu elektroonilise infosüsteemi kaudu. Sellise võimaluse sätestamine aitab edendada esindusdemokraatiat.
- Mitte piirata elektrooniliste volikogu istungite pidamist erakorraliste asjaoludega, kaalukate, põhjendatud juhtudega. Kuidas neid üldse praktikas sisustatakse? Vaid nn täiselektronse istungi pidamise korral, kus füüsiliselt istungisaalis koha peal ei osaleta ehk kõik volinikud on lülitunud istungile virtuaalselt, tuleks mõelda volikogu töökorras, millistel juhtudel neid võimaldada pidada.
- Mitte näha tavaolukorras ette kirjavahetuse teel toimuvaid volikogu istungeid.
- Ei ole soovitatav kohaliku omavalitsuse korras sätestada elektroonilist osalust kitsalt kasutatava infosüsteemi järgi. Kasutatavad e-lahendused võivad ajas muutuda.

## Salajane hääletamine elektrooniliselt

Salajase hääletamise korral (nt volikogu esimehe ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimine) volikogude elektrooniliste istungite korraldamiseks on kohalikel omavalitsustel võimalik soovi korral liituda VOLISega, mis võimaldab elektroonilist osalust ja salajast hääletamist. Selleks on VOLISes loodud kolm eraldi meetodit.

Kohalikele omavalitsustele, kellel on vajadus salajast hääletust läbi viia ilma selleks VOLIS-es istungi/koosoleku loomiseta (näiteks, kui ülejäänud koosoleku arutelu toimub vaid läbi Teamsi, Zoomi, Skype, vmt), saab täna VOLIS-es kandidaatide salajaseks hääletamiseks kasutada VOLIS-e „Osale“ vaate hääletuse võimalust. See võimaldab ka volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste samaaegset valimist.

- Selle funktsionaalsuse kasutamiseks tuleb kohalikus omavalitsuses läbi teenusepakkuja Andmevara määrata omavalitsuse töötajad, kellel on õigus hääletusi läbi viia (neil, kes juba kasutavad „osale“ vaate hääletusi, pole vaja seda enam teha).
- Uue hääletuse loomisel on kõige sobivam valida „Küsitlus“ disain. Kui on teada hääletuse algus- ja lõppemisaeg, saab need kalendrist automaatselt toimuvaks sisestada.
- Igale hääletusele saab eraldi valida, mitu häält iga hääletaja kandidaatidele anda saab.
- Kandidaatide nimesid saab sisestada/hääletuselt eemaldada kui hääletamisele suunatud ettepanekuid.
- Soovi korral saab hääletusele luua infograafiku, mis esitab kandidaatidele antud häält peale hääletuse lõppemist.
- Loodud hääletuse kohta saab VOLIS-est kopeerida hääletuse internetilingi, mida saab edastada hääletajatele.

Hääletamine toimub järgmiselt: Hääletuse algamisel ilmub kandidaadi nime juures nupp „Hääleta“. Hääletuse ajal on näha, kui palju on aega hääletuse lõpuni. Juhul, kui koosolekul osaleja oli VOLIS-esse sisse loginud, saab ta anda koheselt hääle, mille kohta võrgulehitseja ülaossa tekib vastav teade. Kandidaadi poolt mitu korda hääletades läheb arvesse viimasena antud hääl. Hääletajal on võimalik oma hääletusvalikut muuta niikaua, kuni hääletus VOLIS-es on avatud. Peale hääletus lõppemist ei ole enam oma hääletatud valikut võimalik muuta. Juhul, kui VOLIS-esse pole sisse logitud, suunatakse hääletaja peale valiku tegemist ja „Hääleta“ nupu vajutamist sisselogimise vaatesse. Sisse logida saab ID-kaardi, mobiil-ID ja SMART-ID abil. Peale sisselogimist suunatakse hääletaja automaatselt tagasi VOLIS-esse ning kasutaja saab teate oma teostatud hääletuse kohta.

Lisavõimalusena pakub VOLIS ka hääletamise läbiviimist samadel isikuvalimistel füüsiliselt kohaletulnud hääleõigusega isikutele. Selleks on VOLIS-es spetsiaalne vaade, mis võimaldab eelnevalt hääletusõiguse automaatkontrolli läbinud hääletajal salajaselt hääletada hääletamise asukohas digitaalselt, ja antud hääl kajastub koheselt VOLIS-es võrdselt teiste häältega. Kuna hääletuse aadressile võib saabuda kõrvalisi isikuid, on võimalik peale hääletuse lõppemist läbi viia automaatsete hääletusel osalenute isikukoodide kontrolltoiminguga (selle juures säilib hääletaja poolt antud hääle seose salajasus).



Soovitame VOLISega seotud küsimuste osas võtta ühendust Eesti Linnade ja Valdade Liidu KOV IKT Kompetentsikeskuse spetsialisti ja projektijuhi Henri Pookiga (mob: 5169291; Henri.Pook@elvl.ee).

## **Ühinemislepingus valimisringkondade kohta sätestatu kohaldamise kohta 2021. a kohalike omavalitsuste volikogude valimistel.**

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (edaspidi *KOVVS*) § 6 lõike 6 järgi tuleb kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks moodustada valimisringkonnad hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva.

Valimisringkondade moodustamisega seoses tekkisid osades omavalitsustes vaidlused küsimuses, kas 2021. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel tuleb juhinduda 2021. a valimistulemuste väljakuulutamiseni kehtivates ühinemislepingutes määratud valimisringkondade arvust või võtta aluseks *KOVVS* § 8 lõiked 1 ja 2.

Rahandusministeeriumi [ametlik seisukoht](#)<sup>3</sup>, mida on toetanud ka õiguskantsleri kantselei ja Justiitsministeerium, on olnud, et ühinemislepingus kokku lepitud valimisringkondade moodustamise säte puudutas vaid haldusreformi elluviimise käigus läbiviidavaid valimisi. See tähendab, neis lepidi kokku ajaliselt piiratud vaid see, millised olid 2017. a valimisringkonnad. Ühinemislepingud kehtivad haldusreformi seaduse § 16 lõike 4 järgi vaid kuni järgmise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni. Nendes reguleeritud valimisringkondade arvu puudutavad sätted on aga juba 2017. a volikogu valimistega realiseeritud.

2021. a volikogu valimiste puhul toimub valimisringkondade moodustamine tavakorras kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse järgi. *KOVVS* § 8 kohaselt moodustab volikogu valla või linna territooriumil reeglina ühe valimisringkonna. Mitu valimisringkonda võib moodustada üle 50 000 elanikuga kohalikus omavalitsuses, viimase kahe valimisperioodi jooksul ühinemise teel tekkinud kohalikus omavalitsuses või kohalikus omavalitsuses, milles on moodustatud osavallad või linnaosad.

Seega praegu saab volikogu otsustada ka, et 2021. a *KOV* volikogu valimisteks moodustatakse üks valimisringkond ja selleks ei pea ühinemislepingut muutma.

*Kohalike omavalitsuste järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaate pani kokku Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna kohalike omavalitsuste nõunik Margit Mitt ([Margit.Mitt@fin.ee](mailto:Margit.Mitt@fin.ee); tel 715 5854).*

---

<sup>3</sup> Rahandusministeeriumi 02.10.2020 kiri nr 14-1/6301-2