



RAHANDUSMINISTEERIUM

# KOVide nõustamispraktika ülevaade

Valla- ja linasekretäride II infopäev

Eliko Saks

Kohalike omavalitsuste nõunik

Kohalike omavalitsuste poliitika osakond

Rahandusministeerium

25.11.2022



# Päevakava

**9.00–9.10 Avasõnad –**

*Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna KOV õigusvaldkonna juht Martin Kulp*

**9.10–9.45 Rahandusministeeriumi KOV valdkonna seadusloomealgatustest ja KOVide nõustamispraktika ülevaade –**

*Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna õigusnõunik Olivia Taluste, KOV nõunik Eliko Saks*

**9.45–10.05 Justiitsministeeriumi KOV haldusaktide järelevalve peamised teemad –**

*Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna nõunik Glen Roosaar*

**10.05–10.35 Hoolekandereformist, sotsiaalhoolekande seaduse olulisemad muudatused –**

*Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna nõunik Meeli Tuubel*

**10.35–11.00 paus**

**11.00–11.30 Kriisideks valmisoleku seaduse (VOS) eelnõu tutvustus –**

*Riigikantselei õigusosakonna nõunik Eero Svarval*

**11.30–12.00 Õiguskantsleri aasta tegevuse ülevaate tutvustus –**

*Õiguskantsleri Kantselei õiguskantsleri asetäitja-nõunik, kantselei direktor Olari Koppel*

**12.00–12.30 Küberturvalisuse nõuded, uus Eesti infoturbestandard (E-ITS) –**

*Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riikliku küberturvalisuse osakonna küberturvalisuse õigusnõunik Raavo Palu*

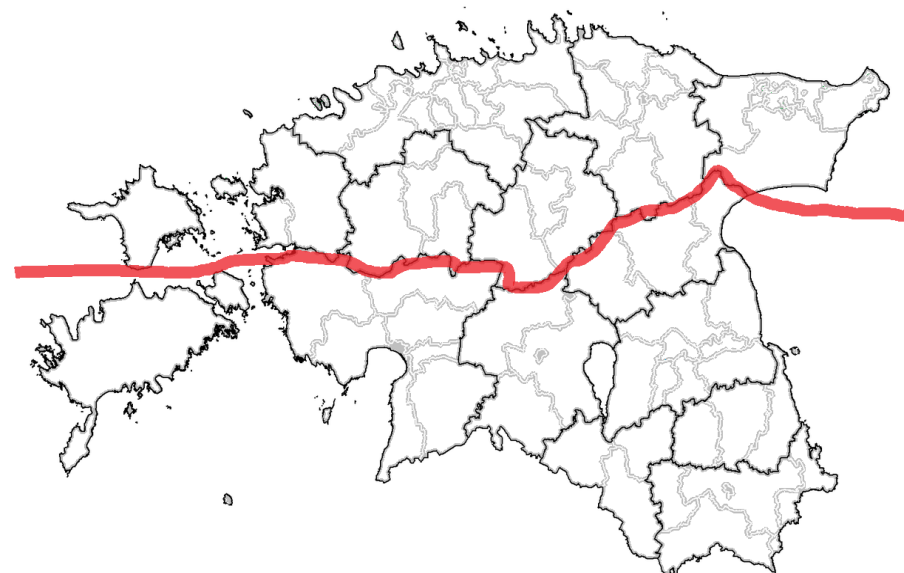
**12.30–12.35 kokkuvõte ja lõppsõna**

# Kohalike omavalitsuste nõustamine

KOKSi tõlgendamisel ning kohalike omavalitsuste korraldust puudutavates küsimustes annavad selgitusi Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna kohalike omavalitsuste nõunikud vastavalt tööpiirkonnale:

**Margit Mitt** (margit.mitt@fin.ee; 715 5854)  
Harju, Hiiu, Ida-Viru, Järva, Lääne, Lääne-Viru,  
Rapla maakonna KOVid

**Eliko Saks** (eliko.saks@fin.ee; 715 5832)  
Jõgeva, Põlva, Pärnu, Saare, Tartu, Valga,  
Viljandi, Võru maakonna KOVid



# KOVide nõustamispraktika ülevaade

- **Tartu Ringkonnakohtu 10.11.2022 otsus 3-22-2094 (P. Toobal vs. Põhja-Sakala vald)**

Ringkonnakohus jättis Priit Toobali kaebuse Põhja-Sakala Vallavolikogu 22.09.2022 otsuste (sh otsuse, millega avaldati umbusaldust volikogu esimehele) tühistamiseks ja esialgse õiguskaitse kohaldamiseks rahuldamata ja Tartu Halduskohtu 05.10.2022 määruse muutmata.

Otsuses kinnitatakse senist riigikohtu praktikat, et omavalitsuse volikogude sisevaidluste lahendamine on küll halduskohtu pädevuses, kuid volikogu liikmel puudub nende vaidluste algatamiseks praegu kehtiva õiguse kohaselt kaebeõigus (RKHK 12.03.2019 määrus asjas nr 3-17-2784 p 7).

Ringkonnakohus viitas oma otsuses, et vaidluse lahendamise võimaluse välistab just see, et kaebajal ei ole talle meelepärase tulemuse saavutamiseks piisavalt poliitilist toetust volikogus. See aga ei ole see küsimus, mida saaks lahendada kohtumenetluses. Täiendavalt osutati veel sellele, et isegi juhul, kui seadus annaks kaebajale kaebeõiguse enda umbusaldamise otsuse vaidlustamiseks kaebusega halduskohtus, ei oleks kaebaja eesmärk, milleks on jätkamine volikogu esimehe ametis, kaebusega saavutatav. Olukorras, kus volikogu on valinud uue esimehe, ei saaks kaebaja volitused volikogu esimehena ennistuda, sest volikogul saab olla üks esimees. Seetõttu ei aitaks umbusalduse avaldamise otsuse tühistamine kaebajat ning soovitud ameti saamiseks tuleks ikkagi leida selleks piisav toetus volikogu liikmete hulgas.

# KOVide nõustamispraktika ülevaade

Volikogu esimees ei tohi oma tegevuse või tegevusetusega istungi kokku kutsumisel takistada volikogu liikmetel teostada oma mandaati ning kohustub võtma kasutusele kõik meetmed, et vältida volikogu tegutsemisvõimetuks muutumist ning sellest johtuvalt volikogu liikmete volituste lõppemist enne tähtaega.

Riigikohus on selgelt öelnud, et kui volikogu liikmel puuduvad oma õiguste kaitseks (istungi kokku kutsumisest sõltub volikogu tegutsemisvõimetuks osutumine ja selle liikmete volituste lõppemine) volikogu esimehe meelevaldse tegevuse või tegevusetuse vastu muud tõhusad võimalused, on aktsepteeritav protseduurireeglitest kõrvalekaldumine (RK 27.06.2001 otsus nr 3-3-1-35-01 p 3). Otsuses sedastati: „*Volikogu istungi juhatamine on protseduuriline küsimus. See, kas volikogu on või pole tegutsemisvõimetu, ei saa sõltuda sellest, kes juhatab volikogu istungit, kui juhataja on valitud demokraatlikult. Rahva poolt valitud esindusorgani liikmete mandaat ei saa sõltuda ühe isiku meelevaldsest tegevusest...*“.

Tuleb arvestada, et volikogu liikmete volituste lõppemine enne tähtaega läbi volikogu tegutsemisvõimetuks osutumise vähendab oluliselt volikogu representatiivsust. Selle tagajärje saabumist tuleks igal juhul vältida ja keskenduda avaliku huvi kaitsmisele, milleks on tagada, et kohalikul omavalitsusel on toimivad volikogu ja valitsus, mis saaks oma elanike huvides iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu.

# KOVide nõustamispraktika ülevaade

- **Kuidas ja millal tuleb umbusaldusavaldus volikogus menetleda, kui umbusalduse algatajad nõuavad volikogu kokkukutsumist nende poolt määratud ajal?**

Umbusaldusmenetlust volikogus reguleerib KOKS § 46. Selle paragrahvi lõike 2 kohaselt lülitatakse umbusalduse avaldamise küsimus volikogu järgmise istungi päevakorda.

KOKS § 43 lõike 4 esimese lausega on antud volikogu esimehele või tema asendajale kohustus kutsuda volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks. Kohustuse täitmise tähtaega aga täpsustatakse sama lõike teises lauses, mille järgi määrab istungi toimumise aja ikkagi volikogu esimees või tema asendaja, arvestades valla või linna PM-s sätestatud, kuid mitte hilisemaks kui üks kuu.

Istungi kokku kutsumisel umbusalduse avalduse menetlemiseks tuleb rakendada KOKS § 43 lõiget 4 ja KOKS § 46 lõiget 2 koosmõjus.

# KOVide nõustamispraktika ülevaade

- **Kas valitsus võib menetleda valla ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu muutmiseks esitatud rahvaalgatust?**

Elanike algatust tuleb menetleda selles kohaliku omavalitsuse otsustusorganis, kelle pädevusse kuulub algatuses käsitletud küsimuse nõ lõplik otsustamisõigus kohalikul tasandil.

Kuna valla ametiasutuse struktuuri ning teenistuskohdade koosseisu otsuste tegemine on KOKS § 22 lõike 1 punkti 36 alusel volikogu pädevuses, tuleb valitsusel algatus koos omapoolse seisukohaga ühe kuu jooksul volikogule edastada.

Valitsus ei saa jätta algatust volikogule esitamata põhjusel, et ei toeta algatuses tehtud ettepanekut sisuliselt.

Vaid juhul, kui volikogu on KOKS § 22 lõike 3 alusel delegeerinud valitsusele volikogu kehtestatud palgafondi piires muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohdade koosseisus, saab rahvaalgatuse arutamiseks pädevaks organiks lugeda valitsust.

# KOVide nõustamispraktika ülevaade

- **Kas ja millises ulatuses võib muuta volikogu istungile esitatud eelnõusid? Ehk küsimus volikogu eelnõu ümbersõnastamise võimalikkusest volikogu istungil läbi muudatusettepanekute.**

Muudatusettepanekutega on lubatud haldusakti täpsustada ja täiendada.

Kui aga muudatusettepanekutega muudetakse eelnõu sisu ja õiguslikku ja faktilist alust ehk muutuvad asjaolud, mis on tinginud haldusakti andmise, ei ole see kooskõlas õigusega. Vastasel korral kaotab oma sisu ja tähenduse KOKS § 44 lg 5, mis sätestab, et volikogu arutab istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi.

Säte on kehtestatud eesmärgiga teatada volikogu liikmetele toimuvast istungist aegsasti, et nad saaksid piisavalt põhjalikult valmistuda päevakorras olevate küsimuste arutamiseks (vt RKPJKo 02.07.2004, [3-4-1-16-04](#), p 15).



# KOVide nõustamispraktika ülevaade

- **Kas volikogu liige võib salajaste isikuvalimiste ajal lahkuda hääletusruumist koos sedeliga (käia teistes ruumides ja lahkuda hoonest)?**

KOV võib salajaste isikuvalimiste läbiviimise reeglid ise sätestada. Kui KOVi õigusaktiga ei ole isikuvalimiste ajal hääletamissedeliga ruumist lahkumise keeldu ega hääletamiskabiinis hääletamisega seonduvat täpsemalt reguleeritud, ei saa seda ka nõuda. Kui volikogu peab seda isikuvalimiste ja volikogu usaldusväarsuse tagamiseks vajalikuks, on volikogul võimalik see küsimus valla õigusaktides täpsemalt reguleerida.

- **Kas volikogu komisjoni liikmeks võib olla isik, kelle elukoht ei ole rahvastikuregistri andmetel selles vallas?**

Volikogu komisjonide moodustamise põhimõtted on reguleeritud KOKS §-s 47, mille alusel tuleb komisjonide esimehed ja aseesimehed valida volikogu liikmete hulgast. KOV saab oma töökorras täpsustada komisjonide moodustamise aluseid. Volikogu moodustatud komisjonidesse (välja arvatud revisjonikomisjon) võib arvata ka volikoguväliseid isikuid. KOKS ei sätesta volikoguvälistele komisjoni liikmete elukoha nõudeid.

# KOVide nõustamispraktika ülevaade

- **Revisjonikomisjon**

KOKS § 48 lõige 1 sätestab volikogu kohustuse moodustada oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmeline volikogu liikmetest koosnev revisjonikomisjon. Seadus ei kasuta sõnastust „võib moodustada”. KOKS § 48 kohaselt on revisjonikomisjon alatine komisjon, mille moodustamine ja tegevus on kohustuslikud.

Olukord, kus KOVil ei ole toimivat revisjonikomisjoni ei ole õiguspärane ja loob korrupsiooniohu. Kui revisjonikomisjoni liikmete arv on väiksem, kui KOKS seda sätestab, tuleb volikogul viivitamata kujundada seadusega nõutud liikmete arvuga revisjonikomisjoni koosseis. Seejuures on oluline, et komisjon ka realselt tegutseks.

Revisjonikomisjoni poliitilise kontrolli näol on tegemist olulise lüluga kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteemist. Revisjonikomisjon täidab omavalitsuses enesekontrolli funktsiooni. Selle tõhus toimimine aitab tagada, et kohaliku omavalitsuse tegevus lähtub kohalike elanike huvidest ja eesmärkidest ning et vald ja linn täidab oma ülesandeid hästi.

Revisjonikomisjoni puhul on heaks tavaks see, et see oleks nn opositsiooni juhitud. Vastasel korral ei täida see tõhusalt oma moodustamise eesmärke. Koalitsiooni poolt juhitud ei pruugita suhtuda volikogu ja valitsuse vastuvõetud otsustesse kriitiliselt.



RAHANDUSMINISTEERIUM

# Suur tänu!

Eliko Saks

Kohalike omavalitsuste nõunik

Kohalike omavalitsuste poliitika osakond

Rahandusministeerium

Tel 715 5832 | 502 5936

[eliko.saks@fin.ee](mailto:eliko.saks@fin.ee)

