



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKSi võimalikest muudatustest

Olivia Taluste

Regionaalhalduspoliitika osakond


12. veebruar 2019

EESMÄRK

Peamine eesmärk tagada omavalitsustele KOKSiga suurem enesekorraldusõigus.

KOKSi korrastamiseks ja ajakohastamiseks hinnata sätete täpsustamise, muutmise ja uuendamise vajadust ja ulatust ning kaardistada:

- millised on vastuolulised või aegunud sätted KOKSis, mis takistavad korrektset rakendamist, regulatsioon ei ole piisav?
- millises osas oleks otstarbekas KOKSis dereguleerimine, et anda omavalitsustele suurem enesekorraldusõigus?
- millised regulatsioonid ei võimalda piisavalt paindlikkust haldusreformi järgselt uute väljakutsetega toimetulekuks? (*teenuspiirkonnad ja koostöö*)
- millised süsteemsed ümberkorraldused KOV korralduses on vajalikud?

 Sisend tegevuste planeerimiseks järgmise Vabariigi Valitsuse tegevuskava koostamisel

Muudatuste ulatus

- KOKS muutmine ja ajakohastamine koos teiste otseselt KOKS regulatsiooni puudutavate seaduste muutmisega, üldpõhimõtted jäävad samaks.
- Kas piirduda vaid peamiste KOV tööd takistavate regulatsioonide muutmisega, jätta seadusesse vaid KOV korralduse üldised põhimõtted?
- Kas töötada välja uus KOKS (vastuargumendiks õigusrahu, tõlgenduspraktika kadumine, suund õigusloome mahu vähendamisele, muudatuste maht)
- Kas teha KOV õiguse laiem kodifitseerimine vs senine kodifitseerimise negatiivne kogemus? Mis oleks selle kodifitseerimise kasutegur? Mis seaduseid hõlmata?
- Milliseid põhimõttelisi muudatusi KOV ülesannetes teha, mis riigi ülesandeid detsentraliseerida, mis oleksid valdkonnaseaduste muudatused (maksud, uued ülesanded)?
- **Valik sõltub poliitilisest sisendist ja riigi õiguspoliitika suundadest**

Aruteludel käsitletud üldsätted

- Täpsem KOV ülesannete määratlus koos rahastamise üldreeglitega.
- vabatahtlik, kohustuslik;
- omavalitsuslik-riiklik, riigi ja KOV ühine ülesanne ehk segapädevuses olev ülesanne
- KOV koostöö ning teenuspiirkonnad
- Ka koostöös täidetav ülesanne olemuselt omavalitsuslik
- KOV territooriumil vs kättesaadavus elanikele (so ülesande osutamine teenuspiirkonnas väljaspool KOV territooriumi)
- Õigusaktid (määruste andmine ilma volitusnormita, seletuskirjade sisu ulatus)
- Põhimäärus
- Ebavajalik dubleerimine seadusega, valik, mis reguleerida (ainult seaduses), mille osas suurem otsustusvabadus volikogul (nt valitsuse pädevus, moodustamise kord)
- Linna/valla põhimäärus vs linna/vallavalitsuse kui ametiasutuse põhimäärus eraldi aktiga

Volikogu

- Volikogu liige (§17)
- Volikogu liikmete tasu, hüvituse ja palgalise esimehe hüvitise sätted (vajavad kehtestatud korda)
- Volikogu liikme volituste lõppemine/peatumine (§ 18-19)
- Kes võib olla volikogu liige (peatumine, lõppemine) peaks seaduses olema selgelt
- Ametnik/ töötaja volinikuks e volituste lõppemine ametiasutuses töötamisel (vastuolu PS-iga?)
- Volikogu pädevus (§22)
- Segamini volitus- ja pädevusnormid (eeskirjade kehtestamine jätta välja)
- Ebaühtlane lähenemine valdkonniti (KOKS peaks keskenduma KOV korraldusele, mitte valdkondlikele ülesannetele, mis on teistes seadustes juba reguleeritud)
- Volikogu liikme õigus saada teavet (§ 26)
- Täna ebapiisav regulatsioon nii kogu teabe saamiseks kui ka osa teabe piiramiseks?

Majandus ja eelarve

- Põhiülesannete täitmine ametiasutuse/ hallatava asutuse või SAde kaudu, riigihangete seaduse ja konkurentsi põhimõtete järgimine sisetehingutel.
- KOV SAd ja ärikeeld, rangem nõue SA juhile kui ametiasutuse juhile või vallavanemale (§ 35 lg 3¹)
- Arengukava koostamisel täpsustada KOVide ühise valdkondliku arengukava koostamine (§ 37 lg 3)
- Maakonna arengustrateegia koostamine – soov paindlikumaks korraldamiseks, ei usuta KOVides, et valdkonnapoliitikate kujundamisel sellega arvestatakse.

Töökorraldus

- **Volikogu komisjonid** (komisjonide rolli suurendamine KOV valitsemises? Tugevam järelevalvefunktsioon? Komisjonide moodustamine & komisjonide liikmelisus - ainult volinikud, prof. nõue vms? Komisjoni liikme staatuse reguleerimine, st volikogu välise liikme staatus erinev)
- **Revisjonikomisjon** (kuidas tugevdada revisjonikomisjoni rolli, moodustatakse samadel alustel nagu teised komisjonid (nt jõudude tasakaalu tagamise kohustus)
- **Sisekontroll** (audiitori nimetamise kord, audiitori kohustuslikkus, kontroll ja järelevalve, nii sise- kui välise kontrolli terviklikum käsitus)

Järelevalve

- Korrakaitseüksuse regulatsioon sobivaim asukoht korrakaitseseaduses.
- **Riikliku järelevalvega** seotud küsimused
- korrakaitseorgan riikliku järelevalve teostajana (ei ole riiklik ülesanne)
- väärteomenetlus riiklik ülesanne, kas KOV teeb seda riigi ülesandena, s.t riigi sunnivõim delegeeritud KOVile?
- dubleerivad pädevused riigil ja KOVidel ära kaotada
- Kas **haldusjärelevalve** KOV haldusaktide üle on tõhus ja eesmärgipärane? Aga õiguskantsleri ja Riigikontrolli järelevalve?
- Järelevalve piiritlemisprobleemid õiguskantsleri kantselei ja Justiitsministeeriumi vahel kui vormilt määrus on sisult üldkorraldus ehk haldusakt ja vastupidi.
- Haldusjärelevalve KOV haldusaktide üle saab algatada, kui tegemist avaliku huviga, aktil on toime väljapoole, st ei ole tegemist vaid KOV sisekorralduse aktiga.

Põhimõttelisema iseloomuga muudatused

Aruteludel kerkinud võimalikud KOKSi põhimõttelisema iseloomuga muudatused:

- Volikogu-valitsuse suhted/roll, sh võimalik KOV tegevjuht (ametikohta tähtaeg sõltumatu volikogu valimistsüklist, järjepidevuse tagamine, paindlikkus)
- Kas valla- või linnasekretäri tulevane roll peaks erinema praegusest?
- KOV teenuste osutamise kohustus oma territooriumil vs elanikele (koostöö)
- Volikogu liikmeks oleku piirangud (volikogu liikme volituste peatumine vs ennetähtaegne lõppemine)
- Sisekontrollisüsteem ja järelevalve KOVide üle
- Elektrooniline osalus volikogu/valitsuse istungitel ja muu e-asjaajamise korraldus
- Dereguleerimine vs ühetaoliseks rakendamiseks täpsem regulatsioon

Valla- ja linnasekretäri rolli muutus (kantselei juht vs õigusaktide juriidilise korrektsuse tagaja)

- KOKS näeb vallasekretärile ette kahtise rolli. Kas on otstarbekas seadusega vallasekretärile nii õigusaktide juriidilise korrektsuse tagamise kui kantselei juhtimise roll ette näha?
- Võimalik lahendus:
- suurema paindlikkuse võimaldamine KOV otsustuspädevuse ja valikuvõimaluse suurendamisega linna- ja vallasekretäri rolli ja vastutuse ning KOV struktuuri kujundamise osas.
- Kas valla- või linnasekretäri ametikoha seaduses lahtisemaks jätmine tooks kaasa ohu, kus KOV ei palka enam üldse juriste ja õigusaktide kvaliteet kannataks?

Volikogu liikmeks oleku piirangud

- Kehtiva KOKSi järgi lõppevad volikogu liikme volitused ennetähtaegselt kui volikogu liige nimetatakse sama KOV ametnikuks või ta töötab KOV ametiasutuses töölepingu alusel. Kas taoline piirang on töötajate puhul õigustatud? Kas loobuda KOV ametniku ja töötaja eristamisest ka ATSiS?
- Kas volituste lõppemise asemel võiks rakendada volituste peatamist? Mis on riskid?
- Volituste lõppemise ja peatumise regulatsioonid piiravad teatud gruppide kohalikus poliitikas osalemist, tegemist volikogu liikme passiivse valimisõiguse piiranguga. Kas tänased piirangud volikogu liikmesuse lõppemise osas on proportsionaalsed?

Elektrooniline osalus volikogu ja valitsuse istungitel ning muu e-asjaajamise korraldus

Kehtiv KOKS:

- Kas täna KOKSis e-koosolekute ja e-asjaajamise reguleerimata jätmine takistab e-asjaajamist (KOKS sätestab töövormidena ainult istungi ja koosoleku (§ 40)) või soosib piisavalt läbipaistvat ja avatud valitsemist?
- Kas KOKSis peaks olema sätestatud täpsemini elektrooniliste nõupidamiste läbiviimine ja nendele esitatavad nõuded (vähemalt nõudena, et KOV peab vastava korra kehtestama)?

Muudatuse eesmärk:

- Eesti e-riigile kohaselt oleks sobilik KOKSi lisada kaasaegsete infotehnoloogiliste võimaluste kasutamine otsustusprotsessides.
- Tagada volinike tõhus kaasatus.

KOV korralduse võimalik deregulatsioon vs täpsem regulatsioon?

Lisaks sise- ja väliskorralduse normide korrastamisele ning valdkondlike regulatsioonide valdkonnaseadustesse viimisele võiks valida, kas võimalike dubleerivate regulatsioonide osas võtta suund:

- **dereguleerimisele**, s.t KOKSis üldisem regulatsioon/põhimõtted, sisekorralduse osas KOVil suurem autonoomia ja üksikasjalikum regulatsiooni kehtestamise pädevus volikogul või
- esitada KOKSis **täpsem regulatsioon**, jättes volikogule vajadusel võimaluse (mitte kohustuse) soovi korral kehtestada täpsem kord.
- Milliste regulatsioonide osas sobib dereguleerimine, milliste osas täiendav reguleerimine? Kas tegemist on üldse probleemiga?

Kuidas edasi?

- Põhimõttelised probleemid/ muudatused ja võimalikud lahendused on kavas arutada läbi moodustatavas töörühmas, kuhu kaasatakse riigi ja KOVide esindajaid.
- Teemades, kus on praktikas palju rakendusprobleeme, millega KOVid on kokku puutunud, palume KOVidelt kaasabi probleemide kaardistamisel ja lahenduste pakkumisel (nt õiguslik analüüs KOV osalemisest äriühingutes ja sellega seotud küsimused).
- Moodustada Riigikogus erikomisjon v kaasata PS-komisjon aruteludesse?
- Ootame poliitilist sisendit ja mandaati uuel valitsuselt. Sellest sõltub muudatuste ulatus.

KOKS muudatused (nn korruptsiooni ohjamise seadusemuudatused)

- Riigikogu võttis 23. jaanuaril vastu Riigikogu põhiseaduskomisjoni algatatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse.
- Jõustub 15. veebruaril, osaliselt 1. jaanuarist 2020.
- Vt eelnõu (574 SE) seletuskirja:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e5e99c77-b9c2-48c4-8fd1-30a14c1062dc/Kohaliku%20omavalitsuse%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>.

KOKSi muudatused

- Õigusselguse huvides tehtud muudatused:
- KOKS § 17 lg 5 muudatus: Volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastases seaduses sätestatu kohaselt.
- Volikogu komisjonide moodustamise regulatsiooni muudatused tulenevalt praktikas tekkinud tõlgendusprobleemidest – esimehe ja aseesimehe üheaegne valimine, komisjoni koosseisu kokku panemine erakonna ja valmisliidu ettepanekul, esimehe või aseesimehe tagasiastumisel mõlema uus valimine.
- Revisjonikomisjonile alatiste komisjonide moodustamise korra nõuete kohaldamine
- Revisjonikomisjoni liikme tegevuspiirang

KOKSi ja KVSi muudatused

- Vallavanema või linnapea ja valitsuse liikme võib saata teenistustlähetusse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Jõustub 2020. a 1. jaanuaril.
- Korruptsioonivastasesse seadusesse lisandus säte, mille järgi riik või KOV peab tagama, et tema nimel ei täidaks ülesannet ametiisik, kellel on karistatus korruptsioonikuriteos.
- Toimingupiirangu kohaldamist täpsustati, st mistahes KVS § 11 lõike 1 punktides 1-3 nimetatud asjaolu ilmnemist käsitletakse keelatud otsuse või toimingu tegemisena. Rikkumise tuvastamiseks ei pea kõik asjaolud kumulatiivselt koos esinema.

KrMSi muudatused

- Kriminaalmenetluse seadustiku muudatusega anti prokuratuurile õigus nõuda kriminaalmenetluses tekitatud varaline kahju sisse kõigi avalik-õiguslike juriidiliste isikute nimel, kui riigiasutus või KOV ei ole seda ise teinud.

Ühinemislepingute täitmine

- Kui ühinemislepingus lepitakse kokku, et asutusi ei sulgeta, siis enne vastavate muudatuste tegemist tuleks muuta ühinemislepingut.
- Ühinemislepingu lisana kokku lepitud investeeringu eesmärgi muutmisel tuleb samuti eelnevalt ühinemislepingut muuta.
- Vt riigihalduse ministri kirja:
<https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/11/uhinemislepingute-taitmisest-ja-muutmisest.pdf>.



RAHANDUSMINISTEERIUM

Aitäh!