



RAHANDUSMINISTEERIUM

# Ülevaade peamistest kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kavandatavatest muudatustest

Olivia Taluste

Regionaalhalduspoliitika osakond

Rahandusministeerium

17.08. 2021

# Lähtepunkt

- KOKS võeti Riigikogus vastu 1. juunil 1993. aastal.
- KOKSi vastuvõtmisest möödunud 28. aastat.
- KOKSi muudetud seni 99 korda.
- Erinevatel aegadel KOKSis tehtud muudatustega on tekkinud õiguslikke lünkasid, tõlgendusprobleeme, tekst on kohati ebaühtlane (sh terminite kasutus ebajärjekindel), ühiskonnaolude muutmine on toonud uusi arenguid. Kohati minnakse seadusega liigselt KOVidele ette kirjutama, kuidas oma tööd sisemiselt korraldada.
- KOKS revisjon ehk KOKS ja sellega seonduvate aluskorralduse seaduste ülevaatamine muutus eriti aktuaalseks pärast haldusreformi.

# KOKSi revisjoni senine protsess

- 2018. aastal alustas Rahandusministeerium tõsisemalt arutelusid erinevate huvirühmadega KOKSi probleemide ja muutmisvajaduste kaardistamisega.
- KOKS jt vajalike seadusemuudatuste väljatöötamiseks ettepanekute esitamiseks moodustas riigihalduse minister juunis 2019 laiapindse KOKSi eksperdikomisjoni. KOV ekspertide kaasamise eesmärk sehitada erinevatest lahendustest välja sobivaimad õiguslikud valikud.
- Esialgselt tuvastatud probleemid ja võimalikud lahendused kirjutati lahti 2020. a suvel kooskõlastusringil käinud KOKS jt seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses:  
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/836d2e37-628d-420f-92a5-0abb3927b9a1>
- KOKS revisjoni käigus tellitud ekspertarvamused on kättesaadavad: Rahandusministeeriumi veebilehel: <https://omavalitsus.fin.ee/koks/>.

# Seos Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga 2021–2023

- VVTP tegevussuund 7.13. Avaliku sektori ülesannete täitmisel lähtume subsidiaarsuse põhimõttest, kohalike omavalitsuste võimekuse kasv loob eeldused täiendavate avalike teenuste viimiseks kodanikule lähemale. Seisame tugeva kohaliku omavalitsuse eest.
- Riigihalduse ministri ülesanne esitada hiljemalt veebruaris 2022 Vabariigi Valitsusele KOKS ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.
- Rahandusministeerium koostab hetkel eelnõud.
- Kooskõlastusringile esitatakse eelnõu 2021. a sügisel pärast eelnõu arutelu KOKS eksperdikomisjonis.

# KOKSi revisjoni peamine eesmärk

- Muudatuste keskne eesmärk on KOV enesekorraldusõiguse suurendamine – jätta KOVidele seadusega senisest rohkem otsustus- ja kaalutusõigust kohaliku elu korraldamisel.
- Suund õigusloome mahu vähendamisele, hoiduda ülereguleerimisest. Nt volitusnormide vähendamine - põhimääruses ei pea reguleerima enam üle küsimusi, mida juba mõnes muus korras reguleeritakse.
- Suurem roll peaks edaspidi olema riigi poolt soovitude andmisel KOVidele ja parimate praktikate vahendamine KOVide nõustamistegevuse ja järelevalve raames.
- Seadusemuudatustega ei kujundata ümber KOVide olemust ega täidetavaid ülesandeid.



RAHANDUSMINISTEERIUM

# Ülevaade peamistest kavandatavatest seadusemuudatustest

# KOVide nn tuumikülesanded

- KOKSist jäetakse välja viited nn valdkondlikele ülesannetele.
- KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 sisaldavad üsna juhuslikku loetelu KOV täidetavatest n-ö tuumikülesannetest, mis sisalduvad enamasti detailsemalt teistes seadustes. KOKS § 6 lõike 2 sõnastus ehk asutuste ülalpidamise kohustus, kui need on KOV omandis, tunnistatakse kehtetuks
- Ekspertid tegid ettepaneku asendada KOKS § 6 lõike 1 ülesannete põhine loetelu KOV tegevuse eesmärkidega:
- *(1) Kohaliku omavalitsuse tegevuse eesmärk on luua elanikele kvaliteetne, turvaline ja nende vajadustele vastav elukeskkond, kaitsta isikute põhiõigusi ja vabadusi, edendada kohalikku ettevõtluskeskkonda ja tööhõivet ning tõsta piirkondlikku konkurentsivõimet koostöös teiste omavalitsusüksuste ja riigiga.*

# Olemuselt omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemine

- KOKSis pakutakse välja olemuselt omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete üldised eristamiskriteeriumid. Täpsemad juhised lisatakse seletuskirja. Aluseks sh Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 lahend asjas 3-4-1-8-09: <https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-4-1-8-09>.
- Võimalik KOKS § 6 uus sõnastus: *(3<sup>1</sup>) Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab omavalitsusüksusele jätma ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra määramisel enesekorraldusõiguse. (4<sup>1</sup>) Kohaliku omavalitsuse riiklikud kohustused on üldjuhul sellised ülesanded, mille täitmise sisu ja kord tuleneb seadusest selliselt, et omavalitsusüksusele ei jää õigust otsustada ülesande täpsema rakendamise ja menetluse üle ning ta kohustub ülesannet täitma ka teiste omavalitsusüksuste elanike huvides. (5) Seadusega kohalikule omavalitsusele riikliku ülesande täitmiseks andmisel märgitakse seaduses, et tegemist on omavalitsusüksuse täidetava riikliku ülesandega. Kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.*



# ELVL ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimiste sisu laiendamine

- KOV täidetavate ülesannete riiklikus või omavalitsuslikus olemuses lepitakse kokku ELVL ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimistel.
- Läbirääkimiste sisu laiendatakse eelarveläbirääkimistelt ka poliitikameetmete osas kokkuleppimisele.
- KOKS § 65 täiendamine lõikega 5:

*(5) Üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu ja Vabariigi Valitsuse esindajad peavad läbirääkimisi, et riigieelarve seaduses sätestatud korras kokku leppida:*

- 1) kohalike omavalitsuste ülesanded ning nende omavalitsuslik või riiklik olemus;*
- 2) pikaajalise mõjuga oluliste poliitikameetmete algatamine;*
- 3) seadusandlike ja rahastamiskorralduse muudatused.*

# HÕNTE nõuded, volikogu liikme volituste peatumine

- Volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse edaspidi Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid (HÕNTEt).
- Enam HÕNTEst erisusi ei võimaldata rakendada ehk KOV määruste seletuskirjad peaks muutuma sisulisemaks ja neis peaks hindama ka määruse rakendamisega kaasnevaid mõjusid.
- Volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alusena kavandatakse nimetamine sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks muuta volituste peatumise aluseks analoogselt KOV ametisutuse töötajatega.
- KOV ametnike ja töötajate vahel vahetegu praktikas üsna keeruline.

# KOVile täitmiseks antud ülesannete delegeerimine valitsusele

- KOKS § 22 täiendatakse sätetega, mis annavad valitsusele vaikumisi pädevuse täita KOVile antud täitevvõimule omaseid ülesandeid. Võimalikud KOKS § 22 uued lõiked 2<sup>1</sup>-2<sup>3</sup>:
- *(2<sup>1</sup>) Seadusega volikogule täitmiseks antud ülesannet ei saa volikogu täitmiseks volitada muule kohaliku omavalitsuse organile.*
- *(2<sup>2</sup>) Lõikes 2 nimetatud volituse andmine ei ole vajalik küsimuste lahendamiseks, mis on olemuselt täitevvõimu menetluslikud ja rakenduslikud ülesanded ning mida saab täita valitsus ametiasutusena.*
- *(2<sup>3</sup>) Lõikes 2 nimetatud volituse määramata arvu juhtumite lahendamiseks annab volikogu üldjuhul määrusega. Kui tegemist on ühekordse küsimuse lahendamisega, siis võib selle täitmiseks valitsusele volituse anda volikogu otsusega.*

# Volikogu liikme õigus saada teavet

- Täpsustatakse KOKS § 26 sõnastust ehk volikogu liikme õigust saada teavet (kui see on vajalik tema ülesannete täitmiseks). Lisatakse ka selged teabe andmisest keeldumise alused:
- *(1) Volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, mida ta vajab volikogu liikme ülesannete täitmiseks, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud.*
- *(1<sup>1</sup>) Volikogu liikme küsimusele vastamisest võib loobuda, kui:*
  - 1) päringu sisu ei ole loetav või arusaadav;*
  - 2) küsimus ei puuduta kohaliku elu korraldamist ega volikogu pädevust;*
  - 3) päringule vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu ametiasutuse töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.*

## Kohalike elanike algatuse õigus

- KOKS § 32 muudatusettepanek - enam ei pea volikogu või valitsuse õigusakti vastuvõtmise/muutmise/kehtetuks tunnistamise ettepanekut esitama eelnõu kujul, vaid seda võib teha ka kirjaliku vabas vormis põhjendatud taotlusena.
- Elanike algatus võib puudutada ka muud kohaliku elu küsimust, mis ei vaja õigusakti kehtestamist või ka elanike küsitluse korraldamist (nõutav vähemalt 10 % algatuse esitajate arv). Volikogu sõnastab ise täpse küsimuse. *Vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel vähemalt 16-aastasel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul on õigus teha algatusi kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks või muude kohaliku elu küsimuste lahendamiseks.*
- Kui elanikud soovivad territooriumiosa üleandmist, siis enne algatuse arutelu volikogus tuleb läbi viia üleantava territooriumiosa elanike küsitlus.

# Vara valitsemine, arengu kavandamine

- KOKS § 34 lisatakse KOV vara heaperemeheliku kasutamise põhimõtte analoogselt riigivaraseadusega:

*(1<sup>1</sup>) Omavalitsusüksus peab tagama avalike vahendite ja vara heaperemeheliku kasutamise.*

- KOV arengukava ja maakonna arengustrateegia koostamisel tuleb analüüsida ja kirjeldada ka ettevõtluskeskkonna arengu suundumusi ja vajadusi.
- Maakonna arengustrateegia tegevuskava võivad KOVid volitada maakonna koostööorganile kinnitamiseks.

# Volikogu istungid, volikogu moodustatud komisjonid

- KOKS §-i 40 lisatakse selgesõnaliselt ka laialdaselt juba praktikas levinud volikogu ja valitsuse elektrooniliste istungite ja koosolekute läbiviimise võimalus:

*Volikogu ja valitsuse istungid ja komisjonide koosolekud võivad toimuda ka elektrooniliselt, arvestades tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 33<sup>1</sup> sätestatud nõudeid.*

- KOKS §-st 47 jäetakse välja praktikas palju vaidlusi põhjustanud regulatsioon, mil komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel (nt tagasiastumisel, umbusaldamisel, volikogu liikme volituste lõppemisel või peatumisel), tuleb mõlemad uuesti valida.

## Valitsuse liikmelisuse piirang, valla- ja linnasekretärid

- KOKS § 49 lõike 3 osas kavandatav muudatus - valitsuse liige ei või olla sama valla või linna ametiasutuse ametnik ja töötaja ega ametiasutuse hallatava asutuse juht ja töötaja.
- See lahutaks selgelt poliitilised ja ametkondlikud volitused ja lahendaks senised vaidlused kohaldatavate normide osas (poliitilisel ametikohal oleva isiku puhul ei kohaldu ATS, samas valitsuse liikmeks oleva ametniku suhtes ATS kohaldub, kuid seadus ei ütle selgelt, kas ka need sätted, mis kohalduvad n-ö poliitilistele valitsuse liikmetele §-s 49).
- KOKS § 55 muudatus - valla- ja linnasekretärid vabastatakse kantselei juhtimise kohustusest ehk võimaldatakse keskenduda juriidiliste ülesannete täitmisele. Alates 2024.a enam ei võimaldata valla- ja linnasekretäriks nimetada vaid kutsetunnistuse omanikke.



## Piirkonna esinduskogud, omavalitsusliidud

- KOKS 8. peatüki täiendus §-ga 57<sup>2</sup> - piirkonna esinduskogu regulatsioon. St lisaks osavaldadele ja linnaosadele (osavalla- ja linnaosakogudele) võimaldatakse KOVidel sõnasegelt moodustada ka muid piirkondlikke esinduskogusid, mille eesmärgiks on vastavalt volikogu kehtestatavale statuudile piirkonnana elanike kaasamine KOV juhtimisse.
- Senine kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus tunnistatakse kehtetuks.
- Omavalitsusliitude regulatsioon tuuakse keskselt üle KOKS 10. peatükki (KOVide koostöö).
- Üleriigilise liidu puhul märgitakse seaduses, et selleks on Eesti Linnade ja Valdade Liit.

# Dereguleerimine

- Sama sisu reguleerivad sätted koondatakse võimalusel ühte paragrahvi või peatükki.
- Nt KOV õigusaktide koostamist, menetlemist, avaldamist ja jõustumist kavandatakse edaspidi reguleerida vaid KOKS §-s 7. Siiani sätted ka KOKS §-des 23 ja 31. KOV koostööd reguleerivad sätted viiakse kokku ühte peatükki.
- Norme viiakse kokku vaid juhul, kui ümbertõstmisega ei muutu senise volitusnormi asukoht.
- **Dubleerivaid volitusnorme vähendatakse.**
- Nt ei nõuta enam, et valla või linna põhimääruses oleks reguleeritud ka valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted. Edaspidi jäävad need KOKS § 37<sup>2</sup> lõike 1 alusel kehtestava korraga reguleerida.

# Käsilolevad ja edasised tegevused

- KOKSi jt seaduste muutmise eelnõu ja seletuskirja valmimine ministeeriumis.
- Kooskõlastamine sh ELVLiga 2021. a sügisel-talvel.
- Menetlus ja vastuvõtmine Riigikogu praeguse koosseisu poolt eeldatavalt 2022.aasta jooksul.
- Ettepanekud omavalitsuste tegevust reguleerivate sätete paremaks tegemise osas võimalik ja soovitav saata juba nüüd: [omavalitsus@fin.ee](mailto:omavalitsus@fin.ee) ja [olivia.taluste@fin.ee](mailto:olivia.taluste@fin.ee).



RAHANDUSMINISTEERIUM

# Täna!

Lisainfo:

<https://omavalitsus.fin.ee/koks/>

[Olivia.taluste@fin.ee](mailto:Olivia.taluste@fin.ee)