



Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Teie 03.01.2024 nr 1.4-1/10

Meie 30.01.2024 nr 5-1/5-4

Eelnõu kooskõlastamine

Eesti Linnade ja Valdade Liit, arvestades liikmetelt laekunud tagasisidet, kooskõlastab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu järgmiste märkuste ja ettepanekutega, mida palume arvestada eelnõu edasise menetluse käigus.

1. Eelnõuga kavandatava **KOKSi § 6 lg 1 muutmise ja lg 2 kehtetuks tunnistamise** alusel on tõusetunud küsimus nimetatud muudatuste tähenduses ja mõjus kohaliku omavalitsuse ülesannetele.

Eelkõige juhitakse tähelepanu lõike 2 kehtetuks tunnistamisele, kuna see võib viia võimaluseni kaotada gümnaasiumihariduse andmine omavalitsuse hallatava gümnaasiumi kaudu.

KOKS muutmise eelnõu kaudu antakse võimalus kaotada kohaliku omavalitsuse gümnaasiumi pidamise ülesanne (KOKS § 6 lg 2) ja asendatakse see omavalitsuse ülesandega korraldada haridust (§ 6 lg 1). Eelnõu seletuskirja kohaselt: „Hariduse korraldamise all on eelnõus silmas peetud KOV tasandi vastutust alus-, põhi- ja keskkhariduse õppevõimaluste tagamisel, mille täitmise ulatus tuleneb valdkondlikest seadustest.“ See aga tähendab, et täpsustused regulatsioonile tulenevad valdkonna seadustest. Antud muudatus annab selge teadmise, et kohaliku omavalitsuse ülesanne ei ole muuhulgas enam keskkhariduse andmine, sest suundumus on riigigümnaasiumitele.

Riigigümnaasiumid ei lahenda olukorda hajaasustuse maapiirkondades ning omavalitsustele peab jääma õigus pidada gümnaasiumi. Peaks olema võimalus omandada haridust kodulähedastes koolides ja seda nii alus, põhi- kui ka keskkhariduse osas.

Eelkõige küsimuse tõstatanud Häädemeeste vald selgitab, et asub geograafiliselt asukohas, kus ühel pool asub Läti Vabariik, külgedel meri, metsad ja rabad. Pärnu linna ja tagasi sõit valla lõunapoolsest servast võtab õpilase ajast kokku ligikaudu 2-3 tundi. Samuti ei ole lahendus õpilasele elada kogu õppeaja vältel õpilaskodus või üürikorteris.

Häädemeeste vald leiab, et on oluline hoida ja arendada elu maal ning ülaltoodud põhjustel ei nõustu eelnõukohase KOKS § 6 lg 1 ja 2 muutmisega.

2. Eelnõuga täiendatava § 6 lg 3 kohaselt on võrdsustatud ülesanded ja eesmärkide täitmine, mistõttu tekib küsimus, milline on **eelnõuga lisatava § 2 lg 3** tähendus nii KOKSi kui ka teiste seaduste kontekstis.

Lisaks palume täpsemalt selgitada KOKS § 2 lõikega 3 lisanduva kohaliku omavalitsuse eesmärki – kohaliku ettevõtluskeskkonna edendamine, kuna kehtivas KOKSis ei ole ettevõtluskeskkonna edendamist kohaliku omavalitsuse eesmärgi ega ülesandena sätestatud.

3. **Eelnõuga lisatava § 6 lg 6** kohaselt võib omavalitsusüksusele kooskõlastatult üleriigilise omavalitsusüksuste liiduga Vabariigi Valitsuse määrusega anda täitmiseks erakorralise ja ühekordse riikliku ülesande tunnustega ülesande, hüvitades riikliku ülesande täitmise kulu omavalitsusüksusele viivitatamatult määrukses sätestatud alustel ja korras.

Põhiseaduse § 154 kohaselt kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Kahtleme, kas lõige 6 vastab sisuliselt põhiseaduse mõttele, avades võimaluse igal ajahetkel kohalikule omavalitsusele täiendavaid ülesandeid anda. Seetõttu on vajalik täiendavalt analüüsida nimetatud sätte vastavust põhiseadusele.

Lisaks jääb selgusetuks, mille poolest erineb riikliku ülesande tunnustega ülesanne riiklikust ülesandest. Seletuskirjas riikliku tunnustega ülesannet ei mainita ning sellise mõiste seadusesse toomise kohta selgitus puudub

4. **Eelnõuga kavandatava § 7 lg 7** (kehtiv KOKS § 23 lg 3, § 31 lg 5) kohaselt volikogu otsus ja valitsuse korraldus jõustub teatavakstegemisest, kui otsuses ja korralduses ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtpäeva. Nimetatud säte on selge, kui otsuse ja korralduse vormis antud õigusakt on sisult haldusakt. Sellisel juhul tuleb lisaks KOKSile lähtuda ka HMSiga sätestatud nõuetest ning teatavaks tegemise vorm (sh kättetoimetamine) tuleneb HMSist.

Kõik otsuse ja korralduse vormis antud volikogu või valitsuse otsustused ehk õigusaktid ei ole haldusaktid. Volikogu kasutab otsust ja korraldust ka kohaliku omavalitsuse sisemise töökorralduse reguleerimiseks. Kui volikogu moodustab otsusega komisjoni ning määrab õigusaktiga komisjoni nime, liikmete arvu, koosseisu põhimõtted, ülesanded ja pädevuse (st otsus ei sisalda ka ühtegi subjekti), siis millal selline otsus jõustub? Kui volikogu kinnitab revisjonikomisjoni tulemused ning annab revisjonist tulenevalt valitsusele ülesande, ei ole ju ka tegemist haldusaktiga. Kuidas toimub selliste õigusaktide teatavakstegemine ehk millal siis sellise sisuga volikogu ja valitsuse üksikaktid jõustuvad? Kas otsuse ja korralduse kehtima hakkamist ei võiks reguleerida selliselt, et volikogu ja valitsuse üksikakt jõustub lisaks teatavakstegemisele ka vastuvõtmisest või otsuse kõigile kättesaadavaks tegemisest ehk dokumendiregistris avalikustamisest? KOVi organite sisemist tööd korraldavaid akte ei ole ju kellelegi HMSi mõistes võimalik teatavaks teha.

Ettepanek on täiendada volikogu ja valitsuse üksikaktide kehtima hakkamist näiteks võimalusega, et õigusakt võib hakata kehtima ka vastuvõtmisest, juhul, kui õigusakti regulatsioonist tulenevalt ei ole tegemist haldusaktiga ning puudub haldusväline adressaat.

5. **KOKS § 7 lg 7 ja § 57 lg 6** – palume korrigeerida eelnõu osavalla- või linnaosakogu otsuste ja osavalla või linnaosa vanema korralduste jõustumise osas vastavalt lisatud selgitustele.

KOKSi §-i 7 täiendatakse lg-ga 7, mille kohaselt volikogu otsus ja valitsuse korraldus jõustuvad teatavakstegemisest, kui otsuses või korralduses ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtpäeva. KOKSi § 57 lg 6 kohaselt osavalla- või linnaosakogu otsustele ja osavalla või linnaosa vanema korraldustele kohaldatakse KOKS § 7 lõigetes 7, 9 ja 10 sätestatud nõudeid.

HMS § 61 lg 1 järgi kehtib haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima 10. päeval pärast avaldamist.

Erinevate mõistete kasutamine HMSis (haldusakt hakkab kehtima) ja KOKSis (otsus ja korraldus jõustub) tekitab segadust. Palume selgitada, miks selline eristamine on vajalik.

6. Kohalike omavalitsuste halduslepingute avalikustamine.

Halduslepingu kehtivus HMS § 101 lg 4 kohaselt - piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras.

Kehtiva KOKSi §-d 23 ja 31 kohaselt volikogu ja valitsuse määrus avaldatakse Riigi Teatajas (RT) ja jõustub kolmandal päeval pärast avaldamist, kui määruks ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Eelnõu muudatuse kohaselt KOKSI § 7 lg 6 kohaselt määrus jõustub üldises korras kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määruks ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtpäeva või ei esine muid haldusmenetluse seaduse §-s 93 sätestatud erisusi

KOKSi eelnõu kohaselt eeldavad koostajad samuti, et KOV halduslepingud avalikustatakse RT-s ning need jõustuvad määruse **jõustumiseks ettenähtud korras. Väljavõte seletuskirjast:** „Samas iga haldusülesande delegeerimine eeldab halduslepingu olemasolu ja kuna HMSi § 101 lg 4 kohaselt jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras, siis tuleb need halduslepingud sarnaselt määrustele avaldada Riigi Teatajas. Sellised halduslepingud on avalikult kättesaadavad ja pädevus seeläbi kontrollitav.“

Praktika ja Riigi Teataja seadus aga KOVide halduslepingute RT-s avaldamist hetkel ette ei näe.

7. Ettepanek on sõnastada **eelnõukohane § 7 lg 9 järgmiselt** „(9) Volikogu otsused, valitsuse korraldused ja istungite protokollid peavad olema kättesaadavad kõigile. Andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud või mis on mõeldud üksnes **omavalitsusüksuse asutuse või omavalitsusüksuste ühisametite või -asutuste** siseseks kasutamiseks, ei avalikustata.

AvTS § 3 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud **avalikke ülesandeid täites**. Avalikke ülesandeid ei täida mitte ainult omavalitsusüksuse ametiasutused, vaid ka kõik ametiasutuse hallatavad asutused. Volikogu ja valitsus korraldavad seadusega antud pädevuse piires omavalitsusüksuse **kõikide asutuste tegevust**. Seega võivad volikogu ja valitsuse üksikaktid ning protokollid sisaldada ka sellist teavet, mis on mõeldud ametiasutuse hallatava asutuse sisemiseks kasutamiseks (revisjonikomisjoni materjalid, teenistusliku järelevalvega seotud õigusaktid ja protokollid jms).

8. Seaduse § 8 lg 1 p 2 sätestab, et põhimääruses tuleb sätestada valitsuse pädevus. Valitsuse pädevus on sätestatud seadusega (KOKS § 30). Miks pädevus omakorda põhimäärusega üle reguleerida?

9. Seaduse § 8 lg 1 p 4 – valla või linna ametiasutuste ja ühisametite või -asutuste moodustamise kord. Miks ainult ametiasutuse, vt KOKS § 22 lg 1 p 34 – volikogu pädevuses on valla või linna ametiasutuse, ühisameti või -asutuse ja valla või linna **ametiasutuse hallatava asutuse** moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine. Ametiasutuse hallatavateks asutusteks on koolid, lasteaiad, raamatukogud. Eriseadustega on antud samuti volikogule pädevus neid asutusi moodustada, tegevus lõpetada või ümber korraldada. **Ettepanek sõnastada § 22 lg 1 p 4 järgmiselt: omavalitsusüksuse asutuste ning omavalitsusüksuste ühisasutuste moodustamise kord.**

10. Kuriteos süüdi mõistetud volikogu liikme volituste lõppemine

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 lg 6 kohaselt volikogu liikmeks ei või kandideerida tegevvaleline ega isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. Teisisõnu isik, kes on kohtu poolt kuriteos süüdi mõistetud (on

olemas jõustunud kohtuotsus), kuid ei ole vanglas ja tal puuduvad muud alused kandideerimise piiramiseks, saab realiseerida oma passiivset valimisõigust ehk kandideerida volikogusse. Seega saavad volikogusse kandideerida ka kuriteos - olenemata kas kuritegu on tehtud tahtlusest või ettevaatamatusest - süüdi mõistetud ja karistatud isikud, kes kannavad vanglakaristust tingimisi või on neile määratud vanglakaristus asendatud elektroonilise valve või raviga.

KOKS § 18 lg 1 p 8 (koos KOKSi muutmise eelnõust tuleneva muudatusega) kohaselt volikogu liikme volitused lõppevad enne tähtaega:

8) tahtliku kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega või seoses **jõustunud kohtuotsusega**, millega tühistati valla või linna valimiskomisjoni otsus tema registreerimise kohta volikogu liikmeks tema kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega sätestatud nõuetele mittevastamise tõttu.

Et õigused saaks lõppeda, peavad eelnevalt õigused tekkime või olema olemas. Kuriteos süüdi mõistetud isik (ehk kohtuotsus tema kohta on juba tehtud ja jõustunud), kes ei ole vanglas, kandideeris ning osutus valituks. Tema volitused volikogu liikmena, algavad valimistulemuste väljakuulutamisest. Nüüd muutub oluliseks asjaolu, kas valitud isik on karistatud tahtliku kuriteo eest või on kuritegu toime pandud ettevaatamatusest. Kui kuritegu on toime pandud ettevaatamatusest, saab valituks osutunud ning kuriteo eest süüdi mõistetud isik asuda täitma volikogu liikme õigusi ehk puudub alus tema volituste lõppemiseks.

Kui aga kandideeris tahtliku kuriteo eest süüdi mõistetud isik, kes kannab karistust tingimisi või elektroonilise valve all või haiglas, tekib juriidiline alus sellise isiku volikogu liikme volituste ennetähtaegseks lõppemiseks. KOKS § 18 lg 1 p 8 kohaselt lõppevad volitused tahtliku kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega. Kohtuotsus jõustus 2 aastat tagasi. Nüüd tekib olukord, et volikogu liikme volitused tekkisid valimistulemuste väljakuulutamisest, ent lõppesid volituste tekkimisel juba 2 aastat tagasi. Vt ka eelnõukohane § 20 lg 2 - volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaja lõppu käesoleva seaduse § 18 lõikes 1 nimetatud juriidilise fakti ilmnemisel.

Arvestades asjaolu, et KOVVS annab võimaluse, et volikogusse võivad kandideerida ka need isikud, kes on jõustunud kohtuotsusega kuriteos juba süüdi tunnistatud, kuid ei ole vanglas, siis pärast valituks osutumist nende volituste peatumise alused tuleks teisiti sõnastada.

Ettepanek on KOKS § 18 lg 1 p 8 regulatsiooni täiendada või parandada.

11. Ettepanek on kaaluda kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõust **§ 1 punkt 44 väljajätmist**, mille kohaselt KOKS § 19 lg 2 täiendamisel punktiga 1³ volikogu liikme volitused peatatakse, kui ta on kinnitatud sama valla või linna ametiasutuse juhiks.

Muudatus piirab ebaproportsionaalselt isiku õigust osaleda linna või valla esinduskogu töös. Eelnõu seletuskirjas toodud rollikonfliktid on oletuslikku laadi ja ei ole absoluutse iseloomuga.

Vajalikku hoolsust rollikonflikti ärahoidmisel ja korruptsioonivastase seaduse täitmisel saab tagada KOKS § 17 lg-te 5 ja 6 kohase enesetaandamise instrumendi kaudu, mis on piisav huvide konflikti vältimiseks ja korruptsiooniohu tõrjumiseks. Eelnõuga kavandatava muudatusega pärsitakse ja kitsendatakse aktiivsete KOV elanike õigust kandideerida volikogu valimistel ja teostada valituks osutumisel oma mandaati.

Hallatava asutuse juhtimine iseenesest ei tekita korruptsiooniohtu ning ei takista kohaliku omavalitsuse organisatsiooni toimimist. Seetõttu piiraks volikogu liikme volituste peatumine ebamõistlikult omavalitsuse esinduskogu liikme mandaadi realiseerimist. Rollikonflikti ja korruptsiooniohu tekkimise vältimiseks on võimalik kasutada vähemkoormavaid abinõusid, mis aitavad samuti kaasa seaduse eesmärkide saavutamisele.

Seletuskirjas ei ole piisavalt analüüsitud, mida selline piirang omavalitsustes kaasa toob.

12. Palume muuta § 20 lõiget 4 selliselt, et valla või linna valimiskomisjon saadab tehtud otsused valla- või linnasekretäri asemel isikutele, keda otsused puudutavad.

KOKSi § 20 lõike 4 kohaselt teeb valla või linna valimiskomisjon §-des 19 ja 20¹ ettenähtud otsused viie tööpäeva jooksul pärast vastava otsuse aluseks oleva dokumendi kättesaamist ja saadab need viivitamata valla- või linnasekretärile.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seaduse § 14 lõike 4 kohaselt on valla ja linna valimiskomisjoni esimees valla- või linnasekretär.

Seega tuleb valla- või linnasekretäril kui valimiskomisjoni esimehel sättes nimetatud otsused saata iseendale. Selle asemel on vajalik teavitada asjaomaseid isikuid.

Lisaks peab valla- ja linnasekretär saatma valimiskomisjonile teate või dokumendi asjaolu kohta, mis tõendavad volikogu liikme volituste lõppemist.

Kas ei või sõnastust korrigeerida nii, et volikogu liige esitab teate valla- ja linnasekretärile (registreeritakse ametiasutuses sisse tuleva kirjana), kes valla või linna valimiskomisjoni juhina teavitab komisjoni liikmeid vastavast asjaolust ning kutsub kokku valimiskomisjoni. Valimiskomisjon peab tegema otsuse 5 tööpäeva jooksul asjaolust teada saamisest. Valla- või linnasekretär valimiskomisjoni esimehena tagab otsuse avalikustamise ning teavitab otsusest asjaomaseid isikuid ning volikogu esimeest.

13. Täpsustamist vajaks volikogu pädevus valitsuse moodustamisel.

KOKSi eelnõu § 22 lg 1 p 17 kohaselt on volikogu pädevuses valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustest.

KOKSi § 17 lg-d 6¹ ja 6² eelnõu kohaselt:

(6¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 (taandamine) sätestatud ei kohaldata isikuvalimistele ega valitsuse liikme kinnitamisele.

(6²) Volikogu liige, kes on valitud samas vallas või linnas vallavanemaks või linnapeaks või kes on kinnitatud valitsuse liikmeks, ei tohi alates valituks osutumisest või liikmeks kinnitamisest osaleda sellise volikogu üksikakti arutamisel ega otsustamisel, millega määratakse talle töötasu või hüvitis.

KOKSi eelnõu § 28 lg 3 „Seaduses ja valla või linna õigusaktides ette nähtud volitused saab vallavanem või linnapea alates valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast.“

KOKSi eelnõu § 29 lg 1 „Valitsus saab oma volitused alates volikogu poolt valitsuse ametisse kinnitamise päevale järgnevast päevast.

KOKS § 28 lg 1 Vallavanemal on valituks osutumisel õigus moodustada valitsus.

KOKS § 49 lg 4 Valitsuse koosseisu kuuluvad vallavanem või linnapea, valitsuse liikmed.

§ 50 lg 1 p 5 vallavanem või linnapea esitab volikogule kinnitamiseks valla- või linnavalitsuse koosseisu.

Kas volikogu kinnitab valitsuse koosseisu või kinnitab pärast vallavanema/linnapea valimist eraldi korraga kõik valitsuse liikmed või kinnitab iga valitsuse liikme eraldi või kinnitab valitsuse ametisse või moodustab valitsuse?

KOKS § 22 lg 1 p 18 kohaselt on volikogu pädevuses valida vallavanem või linnapea (KOKS § 49 lg 4 alusel on vallavanem või linnapea üks valitsuse koosseisust).

KOKS § 22 lg 1 p 17 ja § 17 lg-te 6¹ ja 6² tekib küsimus, kas mõeldud on, et volikogu kinnitab korraga kõik valitsuse liikmed või kinnitab iga valitsuse liikme eraldi. Kui tegemist on

olukorraga, et volikogu kinnitab iga valitsuse liikme eraldi, rakendub isikuvalimiste säte ehk kõikide valitsuse liikmete eraldi kinnitamine peaks toimuma salajase hääletamise tulemusel.

Senise haldus- ja nõustamispraktika alusel vallavanem või linnapea esitab valitsuse koosseisu ja volikogu nõustub kas koosseisu kinnitamisega või on sellele vastu. (kinnitades koosseisu nimetab valitsuse ametisse). Volikogu ei ole seni eraldi hääletanud, milline valitsuse liige talle sobib ja milline mitte. Hetkel KOKSi ja KOKSi muutmise eelnõu aga ei anna valitsuse moodustamisele selget, ühetähenduslikku ja täpset regulatsiooni.

Millal rakendub KOKS § 22 lg 1 p 17 puhul valitsuse liikmete vabastamine?

Valitsuse liige vabaneb üldjuhul valitsuse liikmest tagasiastumisega, umbusaldamisega, kogu valitsuse tagasiastumise või umbusaldamisega.

Kas mõeldud on seda, et KOKS § 22 lg 1 p 17 alusel toimub valitsuse liikme vabastamine juhul, kui vallavanem või linnapea teeb ettepaneku mõni valitsuse liige vabastada? Ehk mõeldakse tegevust koosmõjus KOKS § 50 lg 1 p 6 esitab volikogule ettepaneku valitsuse palgalise või täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest Kui volikogu kinnitab valitsuse täies koosseisus ametisse ehk kinnitab valitsuse koosseisu, siis ükskõik millise isikkoosseisu muudatus on tegelikul koosseisu muudatus ja igakord tuleks uus koosseis ju uuesti kinnitada?

Ettepanek on valitsuse moodustamise ning valitsuse liikmete puhul tehtavad otsustused KOKSis veelkord üle vaadata ning sõnastada valitsust ja valitsuse liikmeid puudutavad õigusnormid nii, et need oleks ühetähenduslikud, selged ja täpsed.

14. Seaduse § 22 lg 1 p 19 kohaselt kuulub volikogu pädevusse vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvitise maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine.

Palume lähemalt selgitada ja vajadusel seadust täpsustada, kas valitsuse mittepalgalistele liikmetele tohib ainult hüvitist maksta. Kas vallavalitsuse liige justkui tasu ei tohiks saada, kas see peab olema nimetatud hüvitisena, aga võib maksta välja regulaarse tasuna. Näiteks volikogu liikmele on ette nähtud tasu ja/või hüvitis.

Seaduse § 22 lg 1 p 21 kohaselt eelnõu alusel on volikogu pädevuses volikogu esimehele ja aseesimehele töötasu või hüvitise määramine. Kas siin on mõeldud, et võimalik on maksta kas töötasu või hüvitist? Või et palgalised esimees ja aseesimees saavad töötasu ja mittepalgalist hüvitist? (Vt ka § 17 lg 4).

Seaduse § 22 lg 1 p 22 kohaselt on volikogu pädevuses volikogu liikmetele volikogu tööst osavõtu eest tasu ja ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitise suuruse ja maksmise korra kehtestamine. Tõusetunud on küsimus, kas eeldatakse, et volikogu liige peaks saama tasu alati kuskil töövormis osalemise eest, ehk kui on kohal, siis saab tasu. Või on võimalik maksta volikogu liikmele ka nn püsitasu? Võiks sõnastust nii muuta, et ei oleks seotud kas istungil või koosolekul otseselt osalemisega. Kui leitakse, et see on tänase sõnastuse juures võimalik, siis võiks selles osas seletuskirja täpsustada.

15. Eelnõukohasest § 22 lg 1 p 34 – on välja jäetud ametiasutuse põhimääruse kinnitamine. Pärast selle KOKS § 22 lõike 1 punktist 34 välja jätmist ei reguleeri ametiasutuse põhimääruse kinnitamist enam ükski regulatsioon.

Eelnõust tulenevate parandustega KOKSI § 31¹ lõike 3 kohaselt ametiasutuse hallatavate asutuste põhimäärused kinnitatakse ning muudetakse volikogu kehtestatud korras. Parandustega KOKSI § 62² kehtestavad KOVide ühisametite ja -asutuste põhimäärused asjaomaste KOVide volikogud.

Ettepanek on, kas jätta § 22 lg 1 p 34 muutmata või sätestada muul moel ametiasutuse kui avaliku võimu teostava asutuse põhimääruse kehtestamine.

16. Palume muuta KOKSi § 22 lõike 1 punkti 36 ja lõiget 3 ning avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 63 lõiget 2 selliselt, et valla või linna ametiasutuse palgajuhendi kehtestamise võib volikogu delegeerida valitsusele.

Ametiasutuste palgajuhend on ATS § 63 lõike 1 järgi palga määramise ja maksmise kord (põhipalga määramise palgavahemikud, palga komponentide maksmise tingimused ja kord jms). Ametnike osas on ATS piisavalt sätestanud üldised reeglid palga maksmise kohta. Töötajate osas on TLSis samuti olulised reeglid kehtestatud (töötasu suurus, öötöö, ületunnitöö jm). Seega on palgajuhendi puhul tegemist peamiselt palga või töötasu ja muude töötasu komponentide maksmise korra või protseduuriga. Ka ei ole palgajuhend otseselt omavalitsuse eelarve kujunemise aluseks. Seetõttu ei ole vajalik palgajuhendi kehtestamine tingimata volikogu poolt. Ettepanek on anda volikogule õigus volitada palgajuhendi kehtestamine valitsusele. Vajadusel saab volikogu jätta selle õiguse endale.

Vastavalt vajab muutmist ATS § 63 lg 2 teine lause, kus praegu on samuti üheselt sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse palgajuhendi kehtestab volikogu.

17. Palume muuta ATSi § 11 lõiget 5 selliselt, et ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu ei pea kehtestama volikogu.

KOKS § 22 lg 1 punktist 36 jäetakse välja volikogu pädevus kehtestada ametiasutuse teenistuskohdade koosseis.

ATS § 11 lõike 5 kohaselt kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 36 muutmisel on vajalik viia ka ATS § 11 lõige 5 sellega kooskõlla.

18. Seaduse § 22 lõikes 2 jäetakse välja sõna „kohaliku“, samas on mitmeid seadusi, mille muutmist eelnõu ei käsitle, kuid sätestavad just kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded ja kohustusi (sh PärS, ÜTS, AÕSRS, kalapüügiseadus, välismaalaste seadus, KeüS).

19. Eelnõu kohaselt täiendatakse § 22 lõikega 2² järgmises sõnastuses: (2²) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud volituse andmine ei ole vajalik selliste küsimuste lahendamiseks, mis on olemuselt täitevvõimu lahendatavad ülesanded ning mida saab täita valla või linna ametiasutus.

Tekib küsimus, kuidas siin on mõeldud - kas vallavalitsus ise kaalutleb ja võtab ülesande endale? Lõike 2² lisamine sellises üldises sõnastuses võib tekitada arusaamatusi volikogu ja valituse/ametiasutuse vahel. Seletuskirjas on paremini välja toodud, mida võiks volitusnormita teha, mida mitte. Ettepanek on eelnõus nimetatud olukorrad selgemini sätestada, ainult seletuskirjast ei pruugi piisata.

20. Eelnõu § 1 punktiga 80 täiendatakse KOKSi § 26 lõikega 3, mis loetleb volikogu liikme teabe nõudmisest keeldumise alused.

Leiame, et lõiget tuleb täiendada punktiga, mille järgi on eraldi keeldumise aluseks, kui teabe väljastamine on seadusega keelatud. Sellele on viidatud sama paragrahvi lõikes 1, kuid eraldi keeldumise alusena pole välja toodud.

Lisame, et tõepoolest on seletuskirjas viide Riigikohtu 20 aastat tagasi tehtud lahendile, millele tuginevad tihti nii Justiitsministeerium kui õiguskantsler. Siiski tuleks regulatsiooni täpsustada.

Ühest küljest ei ole volikogu liige „igaüks“ ja teostab „poliitilist järelevalvet“. Milles seisneb „poliitiline järelevalve“ või „teabevajadus staatusest tulenevate ülesannete täitmiseks“, on sisuliselt kontrollimatu ja seda saab iga volikogu liige oma äranägemisel ise sisustada – ametiasutuse juhil puudub siin vaidlemise võimalus (tihti küsitakse isikuandmeid, ärisaladusena märgitud teavet, aga valla- ja linnavalitsused tunnistavad asutusesiseseks kasutamiseks teavet ka teistel alustel, näiteks teave, mille avalikuks tulek ohustaks riigikaitseobjekti või lihtsustaks selle vastase ründe toimepanemist). Millist poliitilist järelevalvet teostab volikogu liige näiteks riigikaitseobjekti ehitusprojekti osas? Aga kui volikogu liige tunnetab seda oma staatusest tuleneva ülesandena, siis pole ametiasutusel võimalik ka vaielda. Teisest küljest annab juurdepääsupiirangu alused suuresti just avaliku teabe seadus ja teabevaldajal tuleb rakendada organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnilisi turvameetmeid, et kaitsta asutusesisese teabe terviklust, käideldavust ja konfidentsiaalsust – nende nõuete täitmise eest vastutab loomulikult teabevaldaja (ametiasutus ja ametiasutuse juht). Volikogu liikmed ametiasutuse juhile ei allu. Kuidas volikogu liikmed (keda praktikas käsitletakse asutusesiseste isikutena) juurdepääsupiiranguga teavet kasutavad, kas neil on vajalikud teadmised, tehnilised vahendid, organisatsioonilised meetmed, jääb ametiasutuse juhile teadmata. Seda soovitakse seletuskirja kohaselt kompenseerida hoiatusega, et volikogu liikmel tuleb andmeid vajaliku hoolsusega hoida. Kui andmevaldaja pole andmekaitsemeetmeid vajalikul määral rakendanud, võib päris keeruline olla tuvastada, kes ja kuidas täpselt rikkumise toime pani. Meie hinnangul on selle regulatsiooni täpsustamiseks vajalik Andmekaitse Inspeksiooni seisukoht.

21. Palume kaaluda **§ 26 lõikes 1** teise lause lisamist sõnastuses: „Teabe küsimisel peab volikogu liige nimetama, millise volikogu liikme ülesande täitmiseks on küsitavat teavet vaja.”

Selgitus: Volikogu liikme poolt esitatav küsimus peab olema seotud konkreetse ülesandega. Volikogu liikme poolt esitatav teabe nõudmine peab olema arusaadav, et vastajal ei oleks vaja seda täiendavalt täpsustada. Ka saab küsimusele vastamine sellisel juhul olema põhjalikum.

Lisame eelnevale, et kui küsimuse adressaat hakkab ise tõlgendama, kas tegemist on volikogu liikme ülesandega või ei, on juba eos seadusesse konflikt sisse kirjutatud

Eelnõukohase **§ 26 lõikega 5** ettenähtud volikogu liikmele selgituste viivitamata andmine (teabe andmisest keeldumine) on põhjendamatu.

Kuna sõna „viivitamata“ ei oma konkreetset mõistet (määratlemata õigusmõiste), oleks selguse huvides mõistlik sätestada konkreetne aeg lisades nt „... kuid mitte hiljem kui ... tööpäeva jooksul“.

22. Seaduse § 27 lõikest võiks välja jätta sõnad „kuni neljaks aastaks“, sest tegelikkuses võib vallavanem või linnapea ametis olla ka üle nelja aasta (sõltuvalt järgmiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast ja uue vallavanema või linnapea valimisest – siin on ka oma piirtähtajad, mille rakendamisel võib vallavanem või linnapea olla ametis siis üle nelja aasta). Ka sisustab § 29 valitsuse, mille liige on ka vallavanem või linnapea, volituste tähtaja.

23. Kohaliku omavalitsuse üksuste asutused (eelno **peatükk 3¹ „Valla ja linna asutused“**)

Ettepanek on KOKSi muudatustega sätestada sõnaselgelt, et valla või linna ametiasutus ning ametiasutuse hallatav asutus ei ole juriidiline isik, kuid esindab ülesannete täitmisel asutuse moodustanud omavalitsusüksust kui juriidilist isikut. Valla või linna asutuse registrikood erinevalt eraõigusliku juriidilise isiku registrikoodist ei oma õiguslikku tähendust.

Praegu kehtivas KOKSis ja ka KOKSi muudatusettepanekus on rõhutatud, et ametiasutuse hallatav asutus ei ole iseseisev juriidiline isik. Iseseisev juriidiline isik ei ole ka ametiasutus ega selle struktuuriüksus.

Sarnaselt sellele, et ametiasutuse kohta pole märgitud, et asutus ei ole juriidiline isik, pole ametiasutuse põhimääruse kehtestamise kohta regulatsiooni. Seletuskiri küll viitab, et valla või linna põhimäärusega sätestatakse asutuste moodustamise kord, kuid sellisel juhul poleks vaja ka hallatava asutuse puhul eraldi välja tuua, et tema põhimäärus kehtestatakse volikogu kehtestatud korras.

Kuna asutused esindavad õigussuhetes kohaliku omavalitsusüksust kui juriidilist isikut ning asutuste kaudu täidab vald või linn talle seadusega pandud või KOVi enda võetud ülesandeid, siis **palume kaaluda peatükk sõnastada järgmiselt:**

3¹. peatükk

OMAVALITSUSÜKSUSE ASUTUSED

§ 31¹. Valla või linna asutus

- (1) Kohaliku omavalitsusüksuse ülesandeid täidab omavalitsusüksus – vald või linn – oma asutuste kaudu, mis ei ole õiguskäibes iseseisvad juriidilised isikud.
- (2) Omavalitsusüksuse asutus esindab valda või linna kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut.
- (3) Omavalitsusüksuse asutused on ametiasutused ja ametiasutuse hallatavad asutused.
- (4) Omavalitsusüksuse asutuse asutab, korraldab asutuse tegevuse ümber või lõpetab asutuse tegevuse volikogu.
- (5) Omavalitsusüksuse asutus registreeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse registris. Registreerimisel antakse asutusele registrikood, millel erinevalt eraõiguslikest juriidilistest isikutest ei ole õiguslikku tähendust.

§ 31². Ametiasutus

- (1) Ametiasutus on omavalitsusüksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on seaduse ja selle alusel antud õigusaktidega kohalikule omavalitsusele pandud avaliku võimu ülesannete täitmine.
- (2) Ametiasutus täidab oma struktuuriüksuste kaudu seadustes, muudes õigusaktides ning ametiasutuse põhimäärusega antud volituste ning pädevuse piires ametiasutusele antud avaliku võimu korralduslikke ülesandeid ning teenindab volikogu, valitsust ning nende tööorganeid.
- (3) Ametiasutuse põhimääruse kehtestab volikogu.
- (4) Ametiasutuse teenistuskorraldust reguleerib avaliku teenistuse seadus.

(5) Omavalitsusüksused võivad koostöös seaduse §-des 62¹–62³ sätestatud korras moodustada ühisameteid.

§ 31². Ametiasutuse hallatav asutus

(1) Avalikke ülesandeid või avalikke teenuseid, mis ei ole avaliku võimu teostamine, täidab või osutab ametiasutuse hallatav asutus.

(2) Ametiasutuse hallatava asutus tegutseb vastava asutuse tegevust reguleeriva seaduse, seaduse alusel antud õigusaktide ning asutuse põhimääruse alusel või ainult asutuse põhimääruse alusel, kui asutuse tegevus ei ole eriseadusega sätestatud.

(3) Hallatava asutuse põhimäärus kehtestatakse volikogu kehtestatud korras, arvestades seaduse või selle alusel antud õigusaktidega vastava asutuse põhimääruse kehtestamiseks sätestatud. Põhimäärusega sätestatakse ka alused hallatava asutuse struktuuri ning personali koosseisu kinnitamiseks.

(5) Omavalitsusüksused võivad koostöös seaduse §-des 62¹–62³ sätestatud korras moodustada omavalitsusüksuste ühisasutusi.

24. KOVi osalusega juriidiliste isikute regulatsioon (KOKS § 35)

Ettepanek on õigusselguse tagamiseks sätestada, et kui eraõigusliku juriidilise isiku üldkoosoleku pädevust täidab volikogu või valitsus, kohaldatakse koosolekule volikogu ja valitsuse kokku kutsumise ja hääletamise sätteid, mitte eraõigusliku juriidilise isiku eriseadusega sätestatud.

Seepärast võiks KOKS §-s 35 õigusselguse tagamiseks sätestada, et kui eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani õigusi täidab volikogu või valitsus, juhindutakse KOKSist, mitte eraõigusliku juriidilise isiku tegevust reguleerivast eriseadusest. Seda enam, et nüüd antakse KOKSi muutmise võimalus, et valitsusel ja volikogul võib peale istungi olla ka teistsuguseid töövorme.

25. Eelnõu § 1 alates punktist 109 sätestatakse arengukavade regulatsiooni muudatused.

Üldise märkusena on välja toodud, et ehkki on selge, et tegevust tuleb planeerida riigi ja kohalikul tasandil, on arengukavade hulk ja maht pidevalt kasvav, mistõttu võib kaduda ülevaatlikkus. KOKS muudatusega võiks ette näha pigem arengukavade kui mitmesuguste eri dokumentide olemuse kärpimist. Olulisim peaks olema eelarvestrateegia. Arengukavade kärpimise ülesanne peaks jõudma ka nende seadusteni, kus arengukavade koostamine on eraldi ette nähtud.

Eelnõu § 1 p-ga 118 täiendatakse § 37² lõikega 6¹ järgmises sõnastuses: „Arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu avalikustamise ja avalike arutelude käigus esitatud kirjalikud ettepanekud avaldatakse valla või linna veebilehel enne arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmist. Avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse eelnõus vajalikud muudatused.“

Palume täpsemalt selgitada, mida mõeldakse „avaliku arutelu tulemuste alusel“. Avalikel aruteludel ju ei otsustata, mis läheb eelnõusse.

26. Seaduse § 37⁴ täiendatakse lõikega 5¹, mille eesmärgiks on parandada maakonna arengustrateegia koostamise läbipaistvust ja suurendada kaasamist. See on mõistetav, kuigi võib pikendada strateegia menetlusaega. Strateegia üldistusaste ei puuduta reeglina

üksikisikuid ning sellises mahus kaasamine ei lisa palju strateegia sisusse. Püüdlus kaasamist parandada on siiski mõistetav.

KOKS § 37⁴ täiendamine pakutud sõnastuses lõikega 5¹ ei ole siiski kooskõlas eelnõu üldise suunaga lihtsustada maakonna arengustrateegia menetlemist.

Eelnõu kohaselt soovitakse KOKS § 37⁴ täiendada lõikega 5¹ järgmises sõnastuses: „(5¹) Maakonna arengustrateegia eelnõu avalikustamise ja avalike arutelude käigus esitatud kirjalikud ettepanekud avaldatakse valla või linna veebilehel enne arengustrateegia vastuvõtmist ning arutelu tulemuste alusel tehakse eelnõus vajalikud muudatused.“. Seega kohustab iga omavalitsusüksust avaldama avalike arutelude käigus maakonna arengustrateegia eelnõu kohta esitatud kõik kirjalikud ettepanekud oma kodulehel. Selgitame, et maakonna arengustrateegia eelnõule esitatavad ettepanekud ei laeku reeglina eelnõud avaldavatele omavalitsusüksustele, vaid arengustrateegia koostajale. See tähendaks, et arengustrateegia koostamist ja menetlemist korraldab ja koordineerib KOKS § 61 lõike 2 kohane maakondlik koostööorgan saaks juurde mahuka tehnilise ülesande korraldada kõigi laekunud ettepanekute ja hiljem ka ettepanekutele saabunud vastuste erinevate omavalitsusüksuste veebilehtedel avaldamist

Ettepanek on muuta KOKS § 37⁴ lõike 5¹ sõnastust ja fikseerida selles järgmised põhimõtted:

*** omavalitsusüksuste veebilehtedel maakonna arengustrateegia eelnõu avalikustamisel peab juures olema ka link KOKS § 61 lõike 2 kohase maakondliku koostööorgani veebilehele kus on lisaks arengustrateegia eelnõule ka kõik strateegia koostamisega seonduvad dokumendid, sh avalikustamise käigus saabunud kirjalikud ettepanekud;**

*** omavalitsusüksused saavad enda veebilehel soovi korral avaldada arengustrateegiale saabunud ettepanekud ja muid materjale, aga kohustuslik oleks olema vaid link veebilehele, kus need materjalid on leitavad.**

Probleemne on ka see, et samas jääb kehtima § 37⁴ lõige 5 senises sõnastuses: „Valla- või linnavalitsus avalikustab maakonna arengustrateegia eelnõu valla või linna veebilehel või volitab koostööorgani avalikustama maakonna arengustrateegia eelnõu ka koostööorgani veebilehel vähemalt kaheks nädalaks.“ On mõistetamatu, miks näeb lõige 5 ette strateegia avalikustamise valla või linna veebilehel, aga ei luba seda avalikustada maakonna koostööorgani kodulehel – kes on tihti strateegia koostajaks või koostamise koordineerijaks – ilma KOV volitusega. Koostamise läbipaistvuse huvides ja laiema kaasamise tagamiseks on oluline, et avalikustamine toimuks ka strateegia koostaja veebilehel. **Lõiget 5 tuleb muuta selliselt, et maakonna koostööorgani kodulehel strateegia avalikustamiseks ei ole vajalik KOV-de volitus.** Kõigi KOV-de volituse andmine lisab tarbetult bürokraatiat ja raiskab KOV menetlusaega. Keeld strateegia avalikustamiseks ilma KOV volitusega on arusaamatu nõue.

§ 37⁴ täiendatakse lõikega 6¹ järgmises sõnastuses: „Omavalitsusüksused võivad kokku leppida, et maakonna arengustrateegia tegevuskava kinnitab käesoleva seaduse § 61 lõikes 2 nimetatud koostööorgan.“ Praktikas on seda juba rakendanud ja et KOKS annab selleks edaspidi ka selgema juhise on positiivne. Pakutud sõnastus ei ütle selgelt välja, **milline kokkulepe omavalitsusüksuste vahel on vajalik volituste andmiseks.** Kas see on taotluslik ja jätab KOV-dele laia otsustusõiguse? Kas see tähendab, et sisuliselt võib maakondliku omavalitsuste liidu üldkoosolek – kus esindatud kõik KOV-d ja kokkuleppe tegemine võimalik – anda volituse iseendale otsustada maakonna arengustrateegia tegevuskava kinnitamise üle?

27. Ettepanek on kaaluda mitte muuta § 43 lõiget 4 ja jätta praegune regulatsioon.

KOKS § 43 lõiget 4 täiendatakse selliselt, et kui volikogu esimees või aseesimees ei kutsu volikogu istungit kuu aja jooksul kokku, kutsub istungi viivitamatult kokku vähemalt

neljandiku volikogu koosseisu kokku lepitud volikogu liige, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud nõudeid.

Selline regulatsioon ei vasta KOKS § 44 lõikes 5 toodule, mille järgi saab istungil arutada vaid neid küsimusi (eelnõusid), mis on volikogu töökorras ettenähtud viisil ette valmistatud. Menetlus ei pruugi piirduda ühe kuuga. Volikogu esimees ei saa oma KOKS §-st 44 tulenevat volikogu tööd korraldavat funktsiooni täita, mistõttu võib see riivata volikogu esimehe vastavaid õigusi. Antud muudatus ei lahenda olukorda, kus volikogu esimees ei kutsu kokku istungit linnavalitsuse ettepanekul.

Märgitakse samuti, et § 43 lõike 4 esimeses lauses võiks volikogu kokkukutsumisel arvestada ka volikogu vanima liikmega – hetkel ütleb säte üheselt, et istungi saab kokku kutsuda vaid volikogu esimees või aseesimees.

Sama lõike viimane lause on ebaõnnestunud – arusaamatuks jääb, milline neljandik võib oma esindaja kaudu istungi kokku kutsuda – peaks olema ikka see neljandik, kes istungi kokkukutsumist soovis.

Lõige võiks sisaldada, et ettepaneku teinud volikogu liikmete seas kokku lepitud volikogu liige – samas kuidas kutse saajad teavad, et istungi kokkukutsuja on kuskil kellegi poolt kokku lepitud, st üldse pädev istungit kokku kutsuma. Ja kuidas fikseeritakse, et kokku lepiti just see volikogu liige volikogu istungit kokku kutsuma?

28. Ettepanek täiendada eelnõukohast § 46 lõiget 1¹ umbusaldusavalduse vorminõudega.

(1¹) Umbusalduse algatatakse volikogu istungil **kirjaliku** umbusaldusavalduse esitamiseга enne päevakorrapunktide arutelu. Umbusalduse algatajate esindaja esineb ettekandega, milles esitab **kirjalikus** umbusaldusavalduses nimetatud umbusaldamise põhjused ja annab umbusaldusavalduse üle istungi juhatajale. **Umbusaldusavaldusele peavad alla kirjutama kõik avaldusega liitunud volikogu liikmed.**

Ettepanek täiendada paragrahvi § 46 järgmiselt:

(1²) Umbusaldusavaldusele alla kirjutanu võib enne umbusalduse hääletust enda avalduse umbusaldamiseks tagasi võtta, esitades selleks volikogu esimehel kirjaliku avalduse.

(1³) Kui umbusaldamiseks esitatud tahteavalduse või tahteavalduste tagasivõtmisega ei ole enam täidetud nõue, et umbusalduse avaldamise võib algata vähemalt neljandik volikogu koosseisust, umbusaldusmenetlus lõpeb ning umbusaldushääletust ei korraldata.

29. Eelnõu § 1 punktid 147 ja 148 sätestavad muudatused volikogu komisjonide ja revisjonikomisjoni regulatsioonis.

Eelnõu koostajad on juhtinud tähelepanu vajadusele tagada kohaliku omavalitsuse üksuse suurem enesereguleerimisõigus. Selles kontekstis on olulised volikogus saavutatud kokkulepped kõigi esindatud poliitiliste jõudude vahel, et revisjonikomisjonis (aga ka mõnes muus komisjonis) on võrdselt ühe liikmega esindatud iga poliitiline jõud volikogus või näiteks, et revisjonikomisjoni enamus liikmeid on opositsioonist. Samas kirjutab KOKS § 48 lõige 2 ette nõude, et revisjonikomisjoni liikmed valitakse, st isikuvalimiste teel. Arvestades poliitilisi kokkuleppeid, on kaheldav revisjonikomisjoni liikmete valimine. Teeme ettepaneku:

1. Muuta KOKS § 48 lõiget 1 ja sõnastada see järgmiselt:

„Volikogu moodustab oma volituste ajaks volikogu liikmetest vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni.“;

2. **Muuta KOKS § 48 lõiget 2 esimest lauset**, jättes sellest välja sõna „liikmed“. Kehtiva regulatsiooni kohaselt, mida eelnõuga ei ole kavas muuta, valitakse revisjonikomisjoni esimees, aseesimees ja liikmed volikogu liikmete hulgast, st ka komisjoni liikmed tuleb valida salajasel hääletamisel (isikuvalimised). Revisjonikomisjon on küll ainuke nn kohustuslik komisjon, kuid miks peab kogu komisjoni koosseisu, st ka liikmed valima, ei ole millegagi põhjendatud. Ka revisjonikomisjoni liikmete osas rakenduks § 47 lg 1, mille kohaselt kinnitatakse komisjoni liikmed volikogu poolt komisjoni esimehe esildusel.

30. Eelnõukohase **§ 48¹ lõikele 5** vastavalt peab volikogu olema kaasatud siseauditeerimise aasta tegevusplaani kavandamisse. Palume täpsemalt selgitada, kas volikogu kaasamine peakski olema läbi istungite ja sinna esitatud eelnõude või leitakse, et selline kaasamine võiks toimuda veel volikogu liikmed eraldi kokku kutsudes väljaspool istungit?

§ 48¹ lõige 6 osas tõusetub küsimus, et kui volikogus arutelu ei teki, kas siis jääb seaduses sätestatud ülesanne (arutada volikogus) täitmata.

31. Eelnõu kohaselt **KOKS § 55 lõike 2 punkt 3**, mis näeb valla- ja linnasekretäri võimaliku haridusnõudena ette ka valla- ja linnasekretäride kutseõuetele vastavuse tunnistuse, tunnistatakse kehtetuks alates 2027. a 1. jaanuarist. Teeme ettepaneku pikendada nimetatud üleminekuaega uuele regulatsioonile, et valla- ja linnasekretäridel, kellel ei ole õiguse õppesuunal bakalaureuse- või magistrikraadi, oleks võimalus vastav nõuetekohane haridus omandada.

Lisaks peaks kaaluma, et jätta vallasekretäri asendamise (KOKS § 55 lg 5) õigus ka isikule, kellel on Vabariigi Valitsuse moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni poolt enne 2011. aasta 1. märtsi väljastatud valla- ja linnasekretäride kutseõuetele vastavuse tunnistus. Kutsetunnistust omav isik, kes seni oli määratud vallavanema käskkirjaga vallasekretäri asendajaks pärast 2027. aasta 1. jaanuari enam vallasekretäri asendada ei tohi. Samas on lubatud § 70¹⁰ lg 2 tulenevalt kutsetunnistust omaval isikul, kes on nimetatud ametisse valla- või linnasekretäri ametikohale enne 2027. aasta 1. jaanuari samas omavalitsusüksuses sellel ametikohal teenistust jätkata. Probleem asendamisel võib tekkida edaspidi ka sellest, et kui omavalitsuses näiteks ei ole vallasekretäri asendamise vajaduse tekkimisel teenistuses rohkem KOKS § 55 lg 1 p 1 või 2 nõuetele vastavaid isikuid või vallasekretäri asendaja vajab ise asendamist. Samas on teenistuses näiteks kutsetunnistust omav isik, kes on vallasekretäri eelnevalt asendanud.

Asendatavus eeldab, et nõutava haridusega isikuid peab olema ametiasutuses vähemalt kaks.

32. Üleriigiline omavalitsusüksuste liit (§ 63³)

Varasemalt kooskõlastamisel olnud eelnõu kohaselt sätestati § 63³ lõikes 3, et üleriigilise liidu ülesandeid täidab Eesti Linnade ja Valdade Liit. Antud eelnõu versioon nimetatud sätet enam ei sisalda. Puudub ka selgitus, mis põhjustel ja kaalutlustel nimetatud lõige on eelnõust välja jäetud. Teeme ettepaneku nimetatud säte lisada eelnõu teksti.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et jättes eelnõust välja Eesti Linnade ja Valdade Liidu nimetamise, puudub seaduses igasugune määratlus, missugusel juhul on tegemist üleriigilise omavalitsusüksuste liiduga, kuna nõudeid liikmete arvule, võrreldes maakondliku ja piirkondliku liiduga, ei ole. Kas sellest tuleb järeldada, et üleriigilise liidu võivad moodustada vähemalt 2 kohalikku omavalitsust ja nii võib tekkida üleriigiliste liitude paljusust?

Leiame, et siiski oleks vajalik määratleda sarnaselt kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusele, et üleriigilise liidu võivad ühiselt asutada üle poole Eesti kohaliku omavalitsuse üksustest.

33. Palume täiendada KOKSi sättega, mille kohaselt volikogu võib kinnitada KOV üksuse juhtide teenistuskohad, mis oleksid tähtajalised.

Seaduses võiks olla sätestatud kohalikele omavalitsustele võimalus (mitte aga kohustus), hinnates kohalikke olusid, ette näha tähtajalised teenistuskohad.

Nimetatud võimaluse vajalikkuse osas on Tallinn ka varasemalt esitanud ettepanekuid. See võimaldaks läbi avalike konkursside luua linnaelanikele ja teenistujatele lisaväärtust. Sh on Tallinna Linnavolikogu 17. oktoobri 2019 otsusega nr 138 esitanud Vabariigi Valitsusele ettepaneku anda kohaliku omavalitsuse volikogule õigus kinnitada kohaliku omavalitsuse üksuse juhtide need teenistuskohad, mis on tähtajalised.

Teenistukohtade tähtajaliseks muutmise otsustamine tuleb jätta omavalitsustele nõ võimalusena. Kohalikud omavalitsused on erinevad ning teenistukohtade tähtajalisuse üle on kõige loogilisem otsustaja kohaliku omavalitsus, kes reaalselt saab hinnata ametikohtade olulisust, võimalikku valdkonna heade tundjate olemasolu ning huvi teenistuskoha vastu ning põhjendada ka seda, mitu korda ühel ametikohal isik olla saab.

Juhtide tähtajaline teenistussuhe on põhjendatud, kuna juhtide otsuste kvaliteedist sõltub suurel määral asutuse või struktuuriüksuse toimimine. Seetõttu on vaja teatud aja järel hinnata, kas seda ülesannet täidab isik, kes suudab seda teha parimal võimalikul viisil. Tähtajaline teenistussuhe võimaldab teenistusse võtta kompetentseid juhte ning kindlustab juhtide enese arendamise ja koolitamise. Ettepanek soodustab karjääri edendamist ning võimaldab omavalitsuste teenistusse kaasata pädevaid inimesi laiemalt.

Ettepaneku kohaselt oleks volikogul soovi korral õigus oma õigusaktides sätestada, millised juhid võetakse teenistusse või tööle määratud ajaks. Seejuures ei oleks see ühelegi KOVile kohustuslik ja annaks igale KOVile võimaluse valida, kas ja millised juhtide ametikohad soovitakse muuta tähtajaliseks. Iga KOV volikogu kaalub ja põhjendab ise, miks juhi või juhtide rühma ametikohad on vaja muuta tähtajaliseks ning keda üldse omavalitsusüksuses juhtidena käsitatakse.

34. Palume nimeseaduse §-s 8 läbivalt asendada sõna „eestkosteadus“ sõnadega „kohalik omavalitsusüksus“ või „valla või linnavalitsus“.

Nimeseaduse § 8 nimetab veel pädeva asutusena „eestkosteadust“, kuigi nii PKSi, SHKSi ja TsKMSi on see ammu asendatud kas siis „kohaliku omavalitsusüksusega“ või „valla või linnavalitsusega“.

35. Üldise märkusena lisame, et KOKSi muutmise eelnõuga tekib KOKSi palju muudatusi, mis eeldavad ikkagi suurema osa KOVi kehitavate õigusaktide ülevaatamist ja muutmist.

Kindlasti tuleb muudatustest tulenevalt viia KOKSiga kooskõlla valla või linna põhimäärus; muuta tuleb volikogu ja valitsuse liikmete tasu ja hüvitiste maksmise korrad; muutub valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamise volitusnorm. KOKSI muudatus toob kaasa, et volikogu määrab munitsipaalvara valitsemise põhimõtted ehk vara valitsemise alused ning võib täpsemate tingimuste ja menetlusnõuete kehtestamise volitada valitsusele; määrused, millel oli küll ka eriseaduses volitus, kuid mille andmise pädevus oli eraldi toodud ka KOKSi § 22 lõikes 1 (jäätmekava, jäätmehoolduseeskiri, võib olla eraldi määrus vedamissageduse ja -aja, jäätmeeveo piirkondade ja teenustasu suuruse määramise korra kehtestamiseks).

Kokkuvõtvalt – KOKSi muutmise eelnõu vastuvõtmine toob kaasa KOVi toimimises ja korralduses olulisi muudatusi ning KOVidel tuleb suures ulatuses oma õigusaktid üle vaadata ja muudatustega vastavusse viia.

See eeldab piisavat aega seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahel ja võimalik, et ka üleminekuaega seaduse muudatustega kooskõlla viimiseks.

36. Nii KOKS kui ka KOKSi muutmise eelnõu tuleks üle vaadata sõnade „kinnitamine“, „määramine“, „kehtestamine“ „vastuvõtmine“ kasutamisel. Nende mõistete kasutamine on nii KOKSis kui ka eriseadustest tihti vastuoluline. KOKSi muutmise eelnõuga on küll juba osa kinnitamisi muudetud kehtestamiseks, aga mõned regulatsioonid tuleks veel üle vaadata.

Nt arengukava ja eelarvestrateegia - KOKS § 22 lg 7 alusel võtab volikogu nimetatud dokumendid vastu, KOKS § 5 lg 1¹ kohaselt eelarve vastuvõtmise nõuded sätestatud on KOKSis; KOKSi § 23 lg 2 kohaselt võtab volikogu eelarve vastu määrusega. KOKS § 37² lõike 7 alusel aga volikogu kinnitab arengukava ja eelarvestrateegia määrusega.

Võiks arutleda ka nende sõnade sisulist tähendust – ka neil on erinev õiguslik tähendus ja tagajärg?

37. Ebaselgeks jääb **mõistete „valla ja linna“ ning omavalitsusüksus kasutamine**. Tegelikult on tegemist ju samatähenduslike mõistetega. Vaatamata seletuskirja püüdele vahet teha, jäi minu jaoks segaseks, miks osades sätetes kasutatakse valla või linna, osades omavalitsusüksus. KOKS § 2 lg 1 sätestab Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus....

Põhiseaduse § 155 - Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

38. Ettepanekud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu muutmiseks isikuandmete kaitset puudutavas osas

Oleme varasemalt esitanud ettepaneku lisada KOKSi isikuandmete töötlemise alus sarnaselt PPVS, KTS, MKS jt valdkondlikke tegevusi reguleerivatele õigusaktidele järgnevas sõnastuses: „Teeme ettepaneku täiendada KOKSi järgmise sättega sobivas kohas: „**Üldised isikuandmete töötlemise alused** Kohaliku omavalitsuse asutusel on õigus töödelda käesoleva seaduse ja eriseadustega pandud ülesannete täitmiseks isikuandmeid, sh eriliigilisi isikuandmeid. Kui andmete koosseis seaduses, millega ülesanne kohalikult omavalitsusele pannakse, puudub, kehtestatakse see kohaliku omavalitsuse õigusaktis.

Põhjendus: Sageli antakse kohalikule omavalitsusele ülesanne seaduse tasandil, aga ei sõnastata kohaliku omavalitsuse õigust saada ülesande täitmiseks vajalikku teavet ja/või asutada teenuse osutamiseks andmekogu. Ühel korral on vaidlus eskaleerinud sellega, et ülesanne seaduses oli küll olemas, kuid andmete saamise õigust mitte ja ligipääsu ei antudki riigi andmekogule, vaid inimesed toovad siiani oma dokumente paberil. Näiteks on Tallinna linnal pidev probleem uute päringute tegemisel riigi andmekogudest, sest kusagil ei ole selgesõnaliselt kirjas, et kohalikul omavalitsusel on oma ülesannete täitmiseks õigus andmeid saada. Isikuandmete töötlemise õigus on reguleeritud politsei- ja piirivalveseaduses, kindlustustegevuse seaduses, maksukorralduse seaduses jm.“.

Seda ettepanekut ei ole arvestatud järgmisel põhjusel: „Nendime, et praktikas on probleem tõepoolest olemas. Näide umbes 3 aasta tagusest olukorrast: KOV soovis toetada vanaduspensionäre, kuid puudus võimalus andmekogust päringut teha, kes need isikud on. Andmete saamiseks tuli saata päring SKAsse, kus pidi põhjendama, milleks andmeid kasutatakse.

Tallinna linna algatusel toimunud kohtumisel Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi, õiguskantsleri kantselei ja Andmekaitse Inspeksiooniga arutati sama

küsimust ja leiti, et iga valdkondliku ülesande puhul tuleks isikuandmete töötlemise alused eraldi reguleerida. Samuti tuleb mõelda välja lahendus nende KOV ülesannete jaoks, mille KOV on enesekorraldusõigusega vabatahtlikult enda täita võtnud, nt mingite toetuste andmine. Pigem tuleks viimane küsimus lahendada haldusmenetluse seaduses (HMS). HMS § 7 lõike 5 järgi võib haldusorgan haldusmenetluses haldusakti andmise, toimingu tegemise või halduslepingu sõlmimise eesmärgil töödelda isikuandmeid menetletavas asjas vajalike asjaolude kohta, kui seadusega või selle alusel antud õigusaktidega ei ole ette nähtud teisiti. Sätte rakendamise osas saab selgitusi anda Justiitsministeerium.“.

HMS ei kata KOV vajadusi isikuandmete töötlemisel täielikult, sest see on sama üldine nagu varasemalt tehtud ettepanek lisada isikuandmete töötlemise alus KOKSi. Loomulikult lähtub KOV kõigi menetluste puhul vastavast menetlusseadusest, kuid see ei lahenda praktikas olukordi, kus näiteks on vajalik liidestus mõne riigi andmekoguga või sooviks ka KOV läbi viia uuringuid parema ja andmepõhisema poliitika kujundamiseks.

Kuivõrd on kerkinud mitmeid olukordi, kus seadusandja on ilmselgelt lihtsalt unustanud normiloomes ka KOVi mainida või on kehtiv norm ebapiisav efektiivseks tegutsemiseks, siis teeme ettepanekud eriseaduste muutmiseks nii, et need annaks ka KOVile võrdsed võimalused riigiga olukordades, kus see peakski nii olema. Nt on AKI tõlgendanud oma üldjuhises AvTS § 35 lõike 2 punkti 4 laienemist ka kohalikele omavalitsustele. Samas praktikas tekitab see, et nimetatud paragrahvis on juttu üksnes riigi õigustest, ikkagi küsimusi. Teisest küljest – ka KOVil on olukordi, kus tsiviilvaidluses või seda ette valmistades võivad KOV huvid kahjustatud saada. Olukord, kus teisel poolel on õigus küsida teabenõude korras kas ise või mõne isiku vahendusel välja kogu kohtumenetlust ettevalmistav teave ja KOVil sama võimalus puudub, võib mõnegi vaidluse perspektiivitaks muuta (nt väheneb tõenäosus nõuda leppetrahvi täitmist, kui lepingut rikutakse vms).

Tulenevalt eeltoodust struktureerime oma ettepanekud nii, et kõigepealt toome välja eriseadused, kus isikuandmete töötlemise alus on puudulik või KOV on „unustatud“ või ei ole KOV mainimine enam asjakohane ja teises osas teeme ettepanekud KOKSi eelnõu muutmiseks.

1. Ettepanekud eriseaduste muutmiseks:

1.1 Teeme ettepaneku muuta AvTS § 35 lõike 2 punkti 4 ja sõnastada see järgmiselt „4) tsiviilkohtumenetluses riigi ja avalik-õigusliku isiku kui menetlusosalise huvisid kahjustada võiva teabe kuni kohtulahendi tegemiseni;“.

Põhjustus:

Muudatusettepanekut toetab Andmeakaitse Inspektsiooni täna kehtiv „Avaliku teabe seaduse üldjuhend“, mille § 36 allmärkus nr 27 laiendab sätte kehtivust. (AvTS-i § 35 lg 2 p 4 räägib küll üksnes riigiasutustest teabevaldajaist, kuid sätte eesmärki arvestades on ilmne, et seda saab laiendada ka omavalitsusasutustele ning avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele.)

https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/avaliku_teabe_seaduse_uldjuhend.pdf

Hoolimata inspektsiooni tõlgendusest, tekitab mainitud paragrahv praktikas siiski vaidlusi, ja neid minimeeriks see, kui seaduse enda tekstis oleks *expressis verbis* välja toodud kogu normi adreassaate ring.

1.2 Teeme ettepaneku täiendada SHS § 14 lõiget 2 lausega:

„Kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus saada käesolevas paragrahvis kirjeldatud teenuste osutamiseks vajalikke andmeid riigi andmekogudest.“.

1.3 Teeme ettepaneku muuta IKS § 6 lõiget 5 esimest ja teist lauset ja sõnastada need järgmiselt: „Käesoleva seaduse tähenduses loetakse teadusuuringuks ka täidesaatava võimu analüüsid ja uuringud, mis tehakse poliitika kujundamise eesmärgil. Nende

koostamiseks on täidesaataval võimul õigus teha päringuid teise vastutava või volitatud töötleja andmekogusse ning töödelda saadud isikuandmeid.“.

Alternatiivina on sobiv ka sõnastus: „Käesoleva seaduse tähenduses loetakse teadusuuringuks ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse täidesaatva võimu analüüsid ja uuringud, mis tehakse poliitika kujundamise eesmärgil. Nende koostamiseks on riigi- ja kohaliku omavalitsuse täidesaataval võimul õigus teha päringuid teise vastutava või volitatud töötleja andmekogusse ning töödelda saadud isikuandmeid.“.

Põhjendus:

Muudatuse kohaselt oleks ka KOVil võimalik teha uuringuid (AKI tänane seisukoht on leitav: <https://adr.rik.ee/aki/dokument/14925773>). Ka kohaliku elu arendamiseks on vajalik võimalus kaasata enne arengudokumentide loomist kodanikke ning nende arvamus võimaldab teha andmetel põhinevaid otsuseid. Isegi, kui Justiitsministeerium vastaks inspektsioonile, et selline tõlgendus on võimalik, oleks õiguskindlam see, kui õigus on selgesõnaliselt seaduses olemas. Selle eesmärgi saavutamiseks teeme ettepaneku muuta IKS § 6 lõiget 5.

Kuivõrd tänane sõnastus võimaldab selliseid analüüse teha üksnes täidesaatval riigivõimul, siis toob see kaasa ebavõrdsed võimalused arengu kavandamisel ja andmepõhiste otsuste kujundamisel. Täname säte on toonud kaasa ka olukorra, kus me ei ole Siseministeeriumi rahvastikutoimingute osakonnalt peaaegu aasta jooksul saanud valimi andmeid selleks, et teha paneeluuringut Tallinnas elavate inimeste hulgas, mille tulemus annaks kvaliteetse sisendi inimeste arvamustega linna arengus paremini arvestada. Kuna KOKSi muutmise üks eesmärke on inimeste parem kaasamine, siis riigiga võrdne võimalus uuringute tegemiseks on samuti oluline võimalus seda eesmärki saavutada.

1.5 Teeme ettepaneku muuta TsMS § 317 lõiget 2 selliselt, et sellest välja sõnad „valla- või linnavalitsus“.

Põhjendus:

TsMS § 317 lõike 2 kohaselt võib kohus menetlusdokumendi avalikku kättetoimetamist taotlevalt menetlusosaliselt nõuda politsei või valla- või linnavalitsuse kinnitust, et neile on saaja viibimiskoht teadmata, või muid tõendeid käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asjaolude kohta. Politseiasutus ja valla- või linnavalitsus peavad nõudel selle kinnituse menetlusosalisele andma. Kohus teeb ka ise vajaduse korral järelepärimisi saaja aadressi väljaselgitamiseks.

Antud sätet ja puuduste kõrvaldamist käsitavat kohtumäärust aluseks võttes pöörduvad näiteks Tallinna linna poole tihti inkassoettevõtted näitamata seejuures mistahes seost Tallinna linna ja kostja isiku vahel. Väärrib ka märkimist, et päringule vastamisel selgub tihti, et seos Tallinnaga puudubki ning isik (kostja) elab muu kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil ning ka kohus ise ei ole astunud mingeid samme isiku elu- või viibimiskoha väljaselgitamiseks.

Samas on riigi ülesandeks tagada tõhus kohtumenetlus kuni kohtulahendi väljakuulutamiseni ja efektiivne täitemenetlus garanteerimaks, et raha laekuks lõpuks sissenõudja kontole. Isiku elu- ja viibimiskoha andmed on kättesaadavad rahvastikuregistrist ja sotsiaalteenuste- ja toetuste andmeregistrist, milliste vastutavateks töötlejateks on vastavalt Siseministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet. Kuivõrd kohtumenetluse tagamine on riigi ülesanne ja nimetatud asutused on riigiasutused, siis on nad ka kõige kohasemad seda aadressiandmete väljaselgitamist puudutavat riiklikku ülesannet täitma. Rõhutamist väärrib, et õigustatud huvi korral on nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel võimalus saada põhjendatud taotluse alusel tasu eest (<https://www.riigiteataja.ee/akt/118012019001>) teavet teise isiku rahvastikuregistrisse kantud andmete kohta ja seega ei pea ka kohtumenetluseks vajalike andmete saamine toimuma tasuta.

KOKS seostab KOVi õigused ja kohustused seevastu vaid tema haldusterritooriumi ja selle piires elavate isikutega ning seega ei saa muudes asustusüksustes elavate isikute kohta andmete väljastamine olla kuidagi Tallinna linna ülesandeks. Tallinna linn ei soovi ka halduslepingu alusel ja tasu eest seda riiklikku ülesannet täita. Ka ei ole mõistlik reguleerida aadressandmete väljastamise kohustust sellisena, et KOV väljastab andmed vaid oma haldusterritooriumil elavate kohta kui võrd juba selle aspekti väljaselgitamiseks kulub märkimisväärne tööaeg ja nii võib juhtuda, et enne tõeste aadressiandmeteni jõudmist kulutab tööaega ja keeldub nõutu väljastamisest näiteks mitukümmend KOVi.

2. Ettepanekud KOKSi eelnõu muutmiseks

2.1 Eelnõu käsitleb põhjalikult KOV enesekorraldusõigust, mis võimaldab päris ulatuslikult KOVil oma tegevused ise sisustada, kuid piirab selle põhiseaduslike õiguste olulise riive aspektiga. Seega saab KOV PS § 26 sätestatud eraelu kaitseala riivata väheintensiivset riivet eeldavate küsimustega, mis annab juurde õigusselgust, kuid ei too kaasa olulist muudatust, sest ka varasem kohtupraktika on KOV enesekorraldusõiguse sellist sisustamist toetanud.

2.1.1 Teeme ettepaneku lisada seletuskirja täpsustus, milliste isikuandmete töötlemine ei kujuta endast PS § 26 kohast intensiivset riivet.

Põhjendus:

Kui lähtuda isikuandmete kaitse üldmäärusest, siis selle artiklis 9 toodud eriliigiliste isikuandmete töötlemine on ilmselgelt intensiivselt riivav. Loetelu andmetest, mis selles artiklis kajastuvad ongi loodud võttes arvesse asjaolu, et sellised andmed on inimese jaoks eriti tundlikud ning on sellisena väikeste muudatustega isikuandmete kaitse valdkonna esimestest EL tasandil vastuvõetud regulatsioonidest alates olnud välja toodud. Selline tõlgendus oleks mõistlik ning võimaldaks täita ka KOVile pandud ülesandeid. Samas, kui lähtuda AvTS § 35 lõike 1 punktide 11–16, siis võiks ju eeldada, et inimese jaoks eraelu intensiivsemat riivet kujutavad isikuandmed, mille saamiseks peab eksisteerima õiguslik alus vastavalt sama seaduse § 14 lõikele 2 ja mida ei tohi avalikkusega jagada, on nimetatud just seal. Selline tõlgendus tooks kaasa selle, et KOV ei saaks ühtegi isikuandmetega seotud küsimust ise lahendada, sest ka inimeste isiklikud kontaktandmed on vastavalt Andmekaitse Inspektsiooni ülalviidatud „Avaliku teabe üldjuhendile“ andmed, millele tuleb kehtestada juurdepääsupiirang. Samuti on juurdepääsupiiranguga teabeks sotsiaalteenuste taotlemist puudutavad andmed. Selleks, et erinevad tõlgendused ei tooks kaasa erinevaid piiranguid KOVide niigi piiratud isikuandmete töötlemise võimalustele või ei halvaks andmevahetust riigiga täielikult, on täpsustamine vajalik. Seda enam, et avaliku teabe seaduse piirangud on ikkagi mõeldud eelkõige seal nimetatud andmete kaitseks avalikustamise, st piiramatul hulgal kolmandate isikutega jagamise eest.

Täpsustus on oluline, sest nii KOKS, kui ka eriseadused nt SHS möönavad, et KOV võib ise volitusnormita kehtestada oma täiendavaid teenuseid, KOKS eelnõu kohaselt saaks ka üldsõnalisi seadustes sätestatud volitusnorme sisustada. Täpsustus eelnõu seletuskirjas aitaks kohalikel omavalitsustel paremini aru saada, millised on enesekorraldusõiguse piirid. Iga teenuse osutamine toimub ju kasutades inimeste isiklike kontaktandmeid, suur osa KOV enda teenustest on seotud sotsiaaltoetustega ja perekonnaelu puudutavate andmetega nt pensionilisa, ranitsatoetus, rattatoetus jne. Samuti eeldab kodanike kaasamine jm KOV ülesannete täitmine vähemalt inimeste isiklike kontaktandmete töötlemist.

2.1.2 Kui enesekorralduse õigus tegelikult võimaldab nii ise võetud, kui seadusega antud ülesannete puhul KOVil neid ise sisustada, siis võimaliku lahendusena teeme KOV enesekorraldusõiguse avamiseks ettepaneku:

2.1.2.1 täiendada KOKS-i uue paragrahvi järgmises sõnastuses:

„§ x Kohalikul omavalitsusel on õigus töödelda enesekorralduse õigusega võetud ja/või seadustega antud ülesannete täitmiseks isikuandmeid kohaliku omavalitsuse kehtestatud õigusakti alusel ja ulatuses ning saada nende ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid, sh isikuandmeid riigi- ja teiste kohalike omavalitsuste andmekogudest.“;

2.1.2.2 alternatiivina, kui KOKS eelnõu hõlmab selle autorite hinnangul andmekogude asutamise õigust, siis palume vähemalt seletuskirjas avada kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õiguste ulatus nendes küsimustes täpsemalt, kuna praktikas tekitab KOV andmekogude asutamise õigus pidevalt küsimusi ja segadust nt kooskõlastusringidel RIHAs.

Punkti 2.1.2.1 põhjendus:

Täpsustamist vajab KOV õigus saada isikuandmeid nii riigi delegeeritud, kui enda teenuste osutamiseks. Kui eelduslikult võiks arvata, et kui riik annab KOVile ülesande, siis riigi peetavas andmekogus on ka KOVil võimalik oma teenuse osutamiseks vajalikke andmeid töödelda või sellest andmeid saada, siis praktika on erinev ning on ka näiteid olukordadest, kus see nii ei ole, sest ei seadus ega andmekogu põhimäärus ei nimeta KOVi andmete saajana.

Nt lihtsustatud tüüpsõnastus mitmetel juhtudel põhimäärustes selline, et andmeid saavad isikud, kellel on seadusest tulenev õigus andmeid saada.

Enamasti peab KOV vajalikke andmeid või liidestusi e-teenuste osutamiseks küsima ja kui seadus sätestab teenuse, aga mitte õigust andmeid saada, siis riigi andmekogude vastutavad töötlejad mõnelgi juhul andmeid ei anna/liidestusi ei võimalda, mis omakorda toob kaasa olukorra, millega rikutakse Riigikontrolli ja õiguskantsleri egiidi all koostatud e-harta (<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Muudpublikatsioonid/Eharta/tabid/305/ItemId/969/View/Docs/amid/908/language/et-EE/Default.aspx>) põhimõtteid. Väljavõtte e-harta punktist 20: *Teenuste saamisel ei pea inimene esitama uuesti andmeid, mis on riigi ja kohalike omavalitsusasutuste andmekogudes juba olemas. Samuti ei tohi temalt nõuda paberdokumente või nende koopiaid, kui nendel olevad andmed on talletatud andmekogudes. Teenuseosutaja peaks tagama nende andmete jõudmise andmekogudest asutuse e-teenindusse.*

Punkti 2.1.2.2 põhjendus:

Kui riik on nt andmekogude asutamise volitusnormid lisanud reeglina vastavat valdkonda reguleerivasse seadusesse, siis KOV õigus asutada nt endale enesekorraldusõigusega võetud või seadusega antud ülesannete haldamiseks KOV õigusaktiga andmekogusid ei saagi olla mujal, kui KOV tegevust puudutavas seaduses. Ükski teine seadus ei reguleeri KOV enesekorraldusõiguse alusel antavaid õigusakte.

KOVide vajadus oma teenuste jaoks andmekogusid pidada on tingitud paratamatust olukorrast, kus riik ei suuda mõneski valdkonnas KOVide teenuste jaoks lahendusi leida. Nt ei ole 16 aasta jooksul tekkinud võimalust STARis kõiki KOV teenuseid STAR kaudu osutada. Täna on paljud kohalikud omavalitsused sunnitud kasutama teenuse osutamiseks Excelit ja on ka näiteid olukorrast, kus kasutatakse kaustikut, et nt koduhooldusteenuse osutamist kuidagi dokumenteerida. Paljud kasutavad standardlahendusi, mida pakuvad eraettevõtted. Samuti on ilmnenu, et andmeid, mida vajab KOV oma teenuse jaoks, riik tegelikult sageli samas detailsuses ei vajagi.

Kui oleks selgesõnalisemalt leitav KOV õigus andmekogusid asutada, kui tegemist on andmetöötlustega, mille puhul riive põhiõigustele ei ole intensiivne, siis annaks see kindlust luua lahendusi, mis tagaks oluliselt kontrollituma andmete töötlemise, parema läbipaistvuse andmesubjektide jaoks ning ka võimaluse tagada andmetöötluste järjepidevus, andmete käideldavus, konfidentsiaalsus ja terviklikkus, mis on kindlasti parem, kui mitmetel juhtudel tänane olukord, kus isikuandmeid töödeldakse kaootiliselt erinevaid tooteid ja vahendeid kasutades, mis ei taga järjepidevust teenuse osutamisel, andmekvaliteeti ega IKÜM täitmist.

Samuti aitaks see vältida aeg-ajalt kerkivaid vaidlusi teemal, kas KOV ikkagi üleüldse tohib ise mingeid andmekogusid asutada/pidada olukorras, kus suuremal osal KOVidest on andmekogud täna olemas.

Eespooltoodust tulenevalt on vajalik kas täiendada KOKSi isikuandmete töötlemise, sh riigilt andmete saamise ja andmekogude asutamise sätetega, sõnastuses, mis tagaks ka reaalse andmete vahetamise ja tegelikule vajadusele vastava andmete töötlemise võimaluse või alternatiivselt avada kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õiguste ulatus nendes küsimustes seaduse seletuskirjas täpsemalt.

2.2 Teeme korduva ettepaneku KOKS § 26 lõikes 2 asendada mõiste „teabe nõue“ mõne muu sobivama terminiga nt „teabe päring“ (eelnõu punktid 79 ja 80).

Põhjendus:

Volikogu liikmetel ja ka pöördumistele vastajatel on praktikas keeruline sellise segadust tekitava termini õige sisustamine. Kuna ka praegu esitavad volikogu liikmed sageli AvTS alusel teabenõudeid, mida nad esitada ei saa, siis selline terminoloogiline segadus ei paranda olukorda. Ka vastajal on raske aru saada sellest, et tegemist ei ole teabenõudega vaid teabe nõudega, mis tõenäoliselt raskendab volikogu liikmete teabe saamist, sest terminoloogiline sarnasus viib selleni, et vastates lähtutaksegi AvTS ka olukordades, kus volikogu liikmel on tegelikult suurem õigus teavet saada.

2.3 Palume selgitada, kuidas on KOKS § 6 lõikega 6 tehtav täiendus (eelnõu p 18), mille kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus määrusega anda KOVile täitmiseks erakorralise ja ühekordse riikliku ülesande tunnustega ülesande, mis võib hõlmata ka nt eriliigiliste isikuandmete töötlemiseks kohustamist, kooskõlas PS § 26 sätestatuga. Palume sätestada määrusele täpsemad nõuded, et see ühekordne ülesanne oleks sisustatud piisava täpsuse ja selgusega ning selle täitmine oleks võimalik.

Põhjendus:

Sama küsimus tekkis juba covidist tingitud eriolukorra ajal j samuti on see tekitanud küsimusi hiljem ka riigi õigusloomes nt TTOS muudatuste käigus. Täna õigusruumis oleks asjakohane, kui sellisele määrusele oleks kehtestatud vähemalt nõue, et kui riik annab KOVile ülesandeid, siis antakse ka selle täitmiseks vajalik isikuandmete koosseis ning õigus saada ülesande täitmiseks vajalikke isikuandmeid riigi andmekogudest, mis aga ei pruugi lahendada vastuolu PS § 26-ga eriliigiliste isikuandmete puhul. Määrusele täpsemate nõuete sätestamine on vajalik seda enam, et eelnõus on nähtud ette KOV võimalus sisustada üksnes seaduses antud ülesandeid oma õigusaktidega, mis tähendab, et see ühekordne, määrusega antav, ülesanne peab olema ise piisava täpsuse ja selgusega sisustatud, et selle täitmine oleks võimalik.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Veikko Luhalaid

ELVL tegevdirektor