



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKSi muutmise seaduse eelnõuga kavandatavad põhimõttelisemad muudatused

Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste poliitika osakond

16.06.2022 volikogu liikmete koolitus

KOKSi revisjoni eesmärgid

- Muudatuste keskne eesmärk on KOV enesekorraldusõiguse suurendamine – senisest rohkem otsustus- ja kaalutusõigust kohaliku elu korraldamisel.
- Eesmärk 2 - lanike suurem kaasamine ja KOV tegevuse avatus.
- Suund õigusloome mahu vähendamisele (nt liitude seaduse ületoomine, liigsete korduste kaotamine), hoiduda ülereguleerimisest. Ei tule uut tervikseadust.
- Seadusemuudatustega ei kujundata ümber KOVide olemust ega täidetavaid ülesandeid.
- Suurem roll peaks edaspidi olema riigi poolt soovitude andmisel KOVidele ja parimate praktikate vahendamine nõustamise ja järelvalve raames.

KOKSi muutmise eelnõu edasised tegevused

Hetkeseis ja indikatiivne ajakava:

- Kuni 29.12.2021 ministeeriumite, ELVLi kooskõlastusring
- 07.02-07.03.2022 Justiitsministeeriumi kooskõlastusring
- 12.05.2022 - eelnõu heakskiitmine Vabariigi Valitsuses
- 16.05.2022 - eelnõu esitamine Riigikogu menetlusse
- Mai-november 2022 –eelnõu ([626 SE](#)) menetlus Riigikogus
- Seaduse jõustumine 1.06.2023

Põhilised kavandatavad muudatused



KOVide nn tuumikülesanded KOKS § 6 (1)

Kehtiv KOKS § 6 lõigete 1 ja 2 sõnastus:

(1) Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

(2) Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

- KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 sisaldavad üsna juhuslikku loetelu KOV täidetavatest n-ö tuumikülesannetest, mis sisalduvad enamasti detailsemalt teistes seadustes. Lisaks on KOVil veel sadu muid seadustest tulenevaid ülesandeid. KOKS § 6 lõike 2 sõnastus tunnistatakse eelnõuga kehtetuks, kuna on ebavajalik.

KOVide nn tuumikülesanded KOKS § 6 (2)

- Eelnõus oli algselt ettepanek asendada KOKS § 6 lõikes 1 ülesannete loetelu KOV tegevuse eesmärkidega: *Kohaliku omavalitsuse eesmärk on aidata kaasa oma elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele vastava elukeskkonna ning heaolu loomisele, kaitsta isikute põhiõigusi ja vabadusi, tagada oma elanikele kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused, edendada kohalikku ettevõtluskeskkonda ning tugevdada piirkondlikku konkurentsivõimet omavalitsusüksuste omavahelises ja riigiga koostöös.* (eelnõus lisatud KOKS § 2 uude lg-sse 3).
- Ministeeriumite ja ELVLi vastuseis kooskõlastusringil KOV tuumikülesannetest loobumisele. Ettepanek taastada senine KOV ülesannete loetelu. **Eelnõus pakutud selline KOKS § 6 lg 1 sõnastus (mitteammendav ülesannete loetelu):** *Omavalitsusüksuse ülesanneteks kohaliku elu korraldamisel on ka korraldada vallas või linnas sotsiaalhoolekannet, haridust, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.*

KOVide nn tuumikülesanded KOKS § 6 (3)

- KOKS § 6 lõikele 1 lisatakse selge viide, et tegemist ei ole ammendavate KOVi ülesannetega ning lisatakse allolev tekst ehk üldine suunis seadusloomeks:
- *Omavalitsusüksusele täitmiseks pandud ülesannete üldine sisu ja pädevus kehtestatakse seadustes ning seaduste alusel antud õigusaktides. Kui seaduses ei ole nimetatud, mis on omavalitsusüksusele seadusega pandud ülesande täitmise üldine sisu ja pädevus, määrab omavalitsusüksus selle ise.*
- KOVile peab jääma kohustuslike olemuselt omavalitsuslike ülesannete puhul õigus ise määrata ülesande täitmise täpne ulatus ja täitmise viis (enesekorraldusõigus). Erisused tulevad sisse, kui on ühetaoliselt vaja seadust kohaldada, nt riigikaitseülesanded.
- Kui KOVile antakse täitmiseks riiklik ülesanne, siis selle puhul tuleb siiski seaduses detailsemalt sätestada ülesande sisu, pädevus ja üldine menetlus.

Olemuselt omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemine (1)

- KOKSi §-s 6 pakutakse välja olemuselt omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete üldised eristamiskriteeriumid. Seaduses jäetakse kriteeriumite loetelu mitteammendavaks. Igal üksikul juhul, kui KOVile antakse täitmiseks uus ülesanne või muudetakse oluliselt olemasolevat ülesannet, tuleb hinnata KOVile antava ülesande olemust, võttes arvesse kõiki asjakohaseid kaalutlusi. Aluseks sh Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 lahend [3-4-1-8-09](#).
- Võimalike KOKS § 6 uute lõigete sõnastus:
- *(3¹) Kohaliku elu küsimuste korraldamine on selliste omavalitsusüksuse ülesannete täitmine, mis tulenevad valla- või linnaelanike vajadustest või mille täitmist saab omavalitsusüksuselt mõistlikult eeldada, mis on kohalikku päritolu ja mida ei ole antud mõne riigiorgani pädevusse või mille puhul esineb ka muid ülesande kohalikule olemusele viitavaid asjaolusid. Seadusega omavalitsusüksusele pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab omavalitsusüksusele jätma enesekorraldusõiguse, mille kohaselt saab ta ise määrata ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra. Põhjendatud juhul, kui see tuleneb näiteks kohaliku elu küsimuse ühetaolise lahendamise kaalutlusest, võib seadusega ette näha ülesande täitmise täpsema sisu ja korra.*

Olemuselt omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemine (2)

- *(4¹) Omavalitsusüksuse täidetavad riiklikud ülesanded on üldjuhul sellised, mille täitmise sisu ja kord tuleneb seadusest, nii et omavalitsusüksusele ei jää õigust otsustada ülesannete täpsema sisu ja menetluse üle, mida ta kohustub täitma ka teiste omavalitsusüksuste elanike huvides ning mille puhul ei esine selgeid ülesande kohalikule olemusele viitavaid asjaolusid.*
- *Seaduses peab märkima, et tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega ja seda riigieelarvest täies mahus rahastama!*
- Lisatakse selge seos KOVide ja VV läbirääkimistega, kus lepitakse edaspidi ka KOV poliitikameetmed ja ülesannete olemus lisaks rahastamisele kokku.
- KOKS § 65 uue lõike 5 sõnastus: *(5) Üleriigilise omavalitsusüksuste liidu ja Vabariigi Valitsuse esindajad peavad läbirääkimisi eesmärgiga, et riigieelarve seaduses sätestatud korras kokku leppida: 1) omavalitsusüksuste ülesanded ning nende omavalitsuslik või riiklik olemus; 2) pikaajalise mõjuga oluliste poliitikameetmete algatamine; 3) seadusandlikud ja rahastamiskorralduse muudatused.*

KOV hallatavate asutuste juhtide volikogu liikmesuse piirang

- Eelnõus ettepanek täiendada KOKS § 19 uue volikogu liikme volituste peatumise alusega - kui ta on kinnitatud ametisse sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhiks. Muudatus jõustuks 2025. KOV volikogu valimistest.
- ELVL palus veel muudatuse vajalikkust kaaluda: muudatus võib piirata ELVL hinnangul ebaproportsionaalselt isiku õigust osaleda linna või valla esinduskogu töös, eriti väiksemas KOVis võib tähendada volikogu liikmete arvu langust ja otsuste legitiimsuse vähenemist . Rollikonfliktid ei ole alalised, vaid võivad volikogu koosseisu volituste ajal tekkida. Vajalikku hoolsust rollikonflikti ärahoidmisel ja korruptsioonivastase seaduse täitmisel saab tagada enesetaandamise instrumendi kaudu.
- 1717 volikogu liikmest 93 on hetkel hallatava asutuse juhid. Volikogu liikmetest hallatavate asutuste juhtide jaotus KOVide lõikes on suhteliselt ühtlane – suurimatena Narva linna volikogus 5, Hiiumaa, Mustvee ja Tartu vallas 4.

Ametnikust volikogu liikme volituste peatamine lõpetamise asemel

- Töötamine sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuna muuta volikogu liikme volituste peatamise (mitte lõppemise) aluseks analoogselt KOV ametiasutuse töötajatega.
- Töötajate osas toimus sama muudatus Riigikohtu 17.04.2020 otsuse [5-19-45](#) alusel tehtud KOKS muudatusega (jõustus 20. juulil 2021).
- KOV ametnike ja töötajate vahel vahetegu praktikas üsna keeruline.

Kohaliku rahvaalgatuse lihtsustamine

- KOKS § 32 - 1% vähemalt 16-aastaste KOV hääleõiguslike elanike algatus: enam ei pea ettepanekut esitama volikogu või valitsuse õigusakti eelnõu kujul, vaid seda võib teha ka kirjaliku vabas vormis põhjendatud taotlusena (KOV ise saab volikogu ja valitsuse istungile esitamiseks vormistada selle nõuetelevastava eelnõu vormi).
- 1% vähemalt 16-aastaste KOV hääleõiguslike elanike algatus võib puudutada ka muud kohaliku elu küsimust, mis ei vaja õigusakti kehtestamist.
- Kehtiva seaduse järgi lubatud ettepanekuid teha vaid valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks.
- Algatuse tagasilükkamist peab algatusel märgitud algatuse esitajate esindajale põhjendama ja põhjendus tuleb kanda volikogu või valitsuse istungi protokollis.

Elanike küsitlus

- Rahvaalgatuse korras võib esitada ka taotluse **elanike küsitluse** korraldamiseks (nõutav vähemalt 10% antud KOV elanikest algatuse esitajatena) olulises kohaliku elu küsimuses.
- Volikogu sõnastab ise täpse korrektselt vormistatud küsimuse, mis tuleb algatuse esitajaga eelnevalt läbi rääkida.
- Rahvaküsitlust ei saa korraldada valla või linna eelarve, välja arvatud kaasava eelarve, maksude ja seadusest tulenevate hüvitiste ning avalik-õiguslike tasude, valla või linna ameti- või töökohtadele värbamise, palkade ja muude teenistussuhetega seonduvate ning seadusega mitte kooskõlas olevate küsimuste üle.
- Kui elanikud soovivad territooriumiosa üleandmist, siis **enne** arutelu volikogus tuleb läbi viia üleantava territooriumiosa elanike küsitlus.

Volikogu liikme õigus saada teavet

KOKS § 26 muudatused:

- Volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet ning selgitusi küsimustele, mida ta vajab volikogu liikme ülesannete täitmiseks, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud.
- Volikogu liikme küsimusele vastamisest võib loobuda, kui: 1) küsimuse sisu ei ole loetav või arusaadav; 2) küsimus ei puuduta kohaliku elu korraldamist ega volikogu pädevust; 3) küsimusele vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu ametiasutuse töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi. Volikogu liikme küsimusele vastamisest loobumise korral edastatakse talle viivitamata sellekohane selgitus.
- Vastamist võib küsimuse keerukuse korral pikendada 10lt tööpäevalt 20 tööpäevani. Volikogu liiget teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja selle põhjusest.

KOV sisemine töökorraldus vabamaks

- Lubatakse lisaks volikogu esimehele ka aseesimehe koht palgaliseks muuta (praegu saab palgaline olla esimees või aseesimees, aga mitte mõlemad).
- KOKS §-i 40 lisatakse selgesõnaliselt volikogu ja valitsuse istungite ja koosolekute elektrooniliste vahendite abil läbiviimise võimalus. KOVidel tuleks oma töökordadesse elektrooniliste istungite pidamise alused sisse viia.
- Vähendatakse küsimuste hulka, mis peab olema reguleeritud valla ja linna põhimääruses, volikogu ainupädevuses.
- KOV sisemine delegeerimine lihtsustub. Volikogu ei pea enam andma eraldi volitust (KOKS § 22 lõike 2 tähenduses) valitsusele kui ametiasutusele küsimuste lahendamiseks, mis on olemuselt täitevvõimu lahendatavad ülesanded ning mida saab täita valla või linna ametiasutus.

Komisjoni poliitiline tasakaal

- Praktikas on palju vaidlusi põhjustanud säte, mille kohaselt volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude **esindajate osakaalu** volikogus (KOKS § 47 lg 1³).
- Praktikas iga komisjoni osas tasakaalu nõuet ei ole alati õnnestunud rakendada (revisjonikomisjonis nt opositsiooni ülekaal, muudes komisjonides peab olema koalitsiooni mõningane ülekaal). Praktikas tasakaalu vahel arvestatud *summa summarum* kõigi komisjonide lõikes kokku.
- Komisjonide koosseisude kujundamisel peaks arvestama erinevate jõudude „esindatust“, mitte „osakaalu“. Ei peaks olema täpne arvestusvalem. Senine KOKS § 47 lg 1³ sõnastatakse ümber leebemaks: *(1³) Volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude ~~esindajate osakaalu~~ esindatust volikogus.*
- Poliitilise kultuuri küsimusi seadusega lahendada keeruline. Hea tahe loeb.

Valla ja linna vara valitsemine

- KOKS § 34 lisatakse säte:

Omavalitsusüksus peab tagama valla ja linna vara eesmärgipärase, heaperemeheliku ja säästliku kasutamise.

- Volikogu pädevusse jääb valla- või linnavara valitsemise korra põhimõtete (alused ja kord) kehtestamine.
- Volikogu võib volitada vara valitsemise täpsemate tingimuste ja menetlusnõuete kehtestamise valitsusele.

Sisekontrollisüsteem

- KOKS §-s 48¹ sätestatakse sisekontrollisüsteemi mõiste ja eesmärk:
- *Sisekontrollisüsteem on valla või linna ametiasutuse ja hallatava asutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkust ja otstarbekust käsitlev terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada: 1) õigusaktidest kinnipidamise ja täitmise kontrolli; 2) vara kaitstuse raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sellisest tingitud kahju eest; 3) asutuse tegevuse otstarbekuse oma ülesannete täitmisel; 4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.*
- Sisekontrollisüsteemi toimimise eest omavalitsusüksuses vastutab valitsus. Sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse eest vastutab vastava valla või linna ametiasutuse või selle hallatava asutuse juht.

Siseauditeerimise korraldamine

- Volikogu kehtestab määrusega siseauditeerimise üldise töökorralduse.
- Volikogu peab olema kaasatud siseauditeerimise aasta tegevusplaani kavandamisse.
- Eelnõuga pannakse kohustus viia läbi siseaudit sisekontrollisüsteemi toimimise kohta KOVis vähemalt kord nelja aasta jooksul.
- OKS § 48¹ täiendatakse lõikega 2¹ : *Omavalitsusüksus peab vähemalt kord nelja aasta jooksul korraldama oma sisekontrollisüsteemi toimimise, asjakohasuse ja tõhususe hindamise. Hindaja peab olema audiitortegevuse seaduses sätestatud atesteeritud siseaudiitori või avaliku sektori üksuse siseaudiitori pädevusega isik.*
- Praktikas tehakse teemapõhine audit riskihindamise põhjal.

Õigusaktide kehtestamine

- Volikogu ja valitsuse õigusaktide andmist puudutavad sätted koondatakse kokku § 7.
- Volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid (HÕNTE) täies mahus.
- Ka KOV õigusakti andmisel tuleb kaaluda sellega kaasnevaid mõjusid, akti andmist põhjendada ja koostada alati määruse seletuskiri.
- Valla- ja linnasekretärid vabanevad kohustusest juhtida kantseleid, et nad saaksid eelkõige keskenduda juriidiliste ülesannete täitmisele.

Volikogu määrusega isikute põhiõiguste piirangute seadmine

- Eelnõus nähakse ette, et volikogu võib määruses seada põhjendatud juhul väheintensiivseid isikute põhiõiguste ja -vabaduste riiveid, kui neil on legitiimne eesmärk ja riive on proportsionaalne eesmärgiga, mida määrus avalikes huvides taotleb (nt lemmikloomade pidamise ja kaubandustegevuse eeskirjas). Nende piirangute seadmine peab olema kooskõlas asjakohast küsimust reguleerivast seadusest tulenevate nõuetega (kui seadus võimaldab laiemat vabadust, siis ei saa KOV seda kitsendada). Nimetatud määruse võib kehtestada ka ilma seadusest tuleneva täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormita.

KOV roll kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel KOKSi

- KOKS § 6¹ lõike 1 muudatus (KOVide ühiselt täidetavad ülesanded):

(1) Omavalitsusüksuste ülesanne on ühiselt kavandada maakonna, sealhulgas selle ettevõtluskeskkonna arengut ja suunata nende strateegiate elluviimist.

- KOV arengukava ja maakonna arengustrateegia koostamisel tuleb analüüsida ja kirjeldada ka ettevõtluskeskkonna pikaajalise arengu suundumusi ja vajadusi.

Piirkonna esinduskogud, KOV koostöö

- Lisaks osavalla- ja linnaosakogudele antakse seaduses KOVidele sõnaselgelt võimalus moodustada ka muu nimetusega piirkondlikke esinduskogusid (nt kogukonnakogu, piirkonnakogu, kandikogu) mille eesmärgiks on vastavalt volikogu kehtestatavale statuudile piirkonna elanike kaasamine KOV juhtimisse. Praegu on osavaldu ja muid kogusid enam-vähem sama palju.
- Senine kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus tunnistatakse kehtetuks. Omavalitsusliitude regulatsioon tuuakse üle KOKS 10. peatükki (KOVide koostöö).
- Maakondliku liidu regulatsioon tuuakse üle oluliste muutusteta. Üleriigilise liidu puhul märgitakse seaduses, et selleks on Eesti Linnade ja Valdade Liit.
- KOV võib teisele KOVile ja KOV liidule anda ülesandeid täitmiseks halduslepinguga ilma täpse volitusnormita, kui see ei puuduta KOV organite ülesandeid ja seadus ei sea piiranguid.

Eelnõust välja jäänud küsimused (1)

- KOKS § 49 lõikes 3 pakutud muudatus - *valitsuse liige ei või olla sama valla või linna ametiasutuse ametnik ja töötaja ega ametiasutuse hallatava asutuse juht ja töötaja – jäi justiitsministri ettepanekul eelnõust välja.*
- Samas ei soovita Rahandusministeerium seda praktikat jätkata. Nende rollide ühitamine toob praktikas kaasa rollikonflikte ja ka võimalikke huvide konflikte. Ametnikud peavad olema erapooletud. Valitsus teeb ametiasutuste, selle ametiisikute, hallatavate asutuste ja selle juhtide üle teenistuslikku järelevalvet
- Muudatus oleks aidanud lahutada poliitilised ja ametkondlikud volitused ja lahendada senised vaidlused kohaldatavate normide osas (nt poliitilisel ametikohal oleva isiku puhul ei kohaldu ATS, samas valitsuse liikmeks oleva ametniku suhtes ATS kohaldub).
- Meie andmetel oli 2022 alguse seisuga ametnikke, töötajaid ja hallatavate asutuste juhte ja töötajaid valitsuses 46s KOVis (sh 3 hallatava asutuse juhti, 2 töötajat). Kõige sagedasemalt finantsjuhid või sotsiaalosakonna juhatajad.

Eelnõust välja jäänud küsimused (2)

- Eelnõuga sooviti algselt jätta KOKS §-st 47 välja praktikas probleemne ja palju bürokraatiat ja vaidlustusi põhjustanud regulatsioon, mil komisjoni esimees ja aseesimees tulevad valida üheaegselt ning komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel (nt tagasiastumisel, umbusaldamisel, volituste lõppemisel või peatumisel), tuleb mõlemad uuesti valida (KOKS § 47 lõiked 1¹ ja 1⁶).
- Justiitsministri soovil loobuti muudatusest. Risk opositsiooni tasalülitamiseks, kes vastasel korral ei pruugi enam pääseda komisjoni tööd juhtima (aseesimehena).

Eelnõu on kättesaadav Riigikogu veebilehelt:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11f0597d-860d-47d0-a759-1239bffba207/Kohaliku%20omavalitsuse%20korralduse%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus>.

Pikem kokkuvõte KOKSis kavandatavatest muudatustest:

<https://omavalitsus.fin.ee/1998-2/>.

KOKSi revisjoni materjalid on kättesaadavad lingilt:

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



RAHANDUSMINISTEERIUM

Olivia Taluste
Olivia.taluste@fin.ee
611 3092