



REGIONAAL- JA  
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

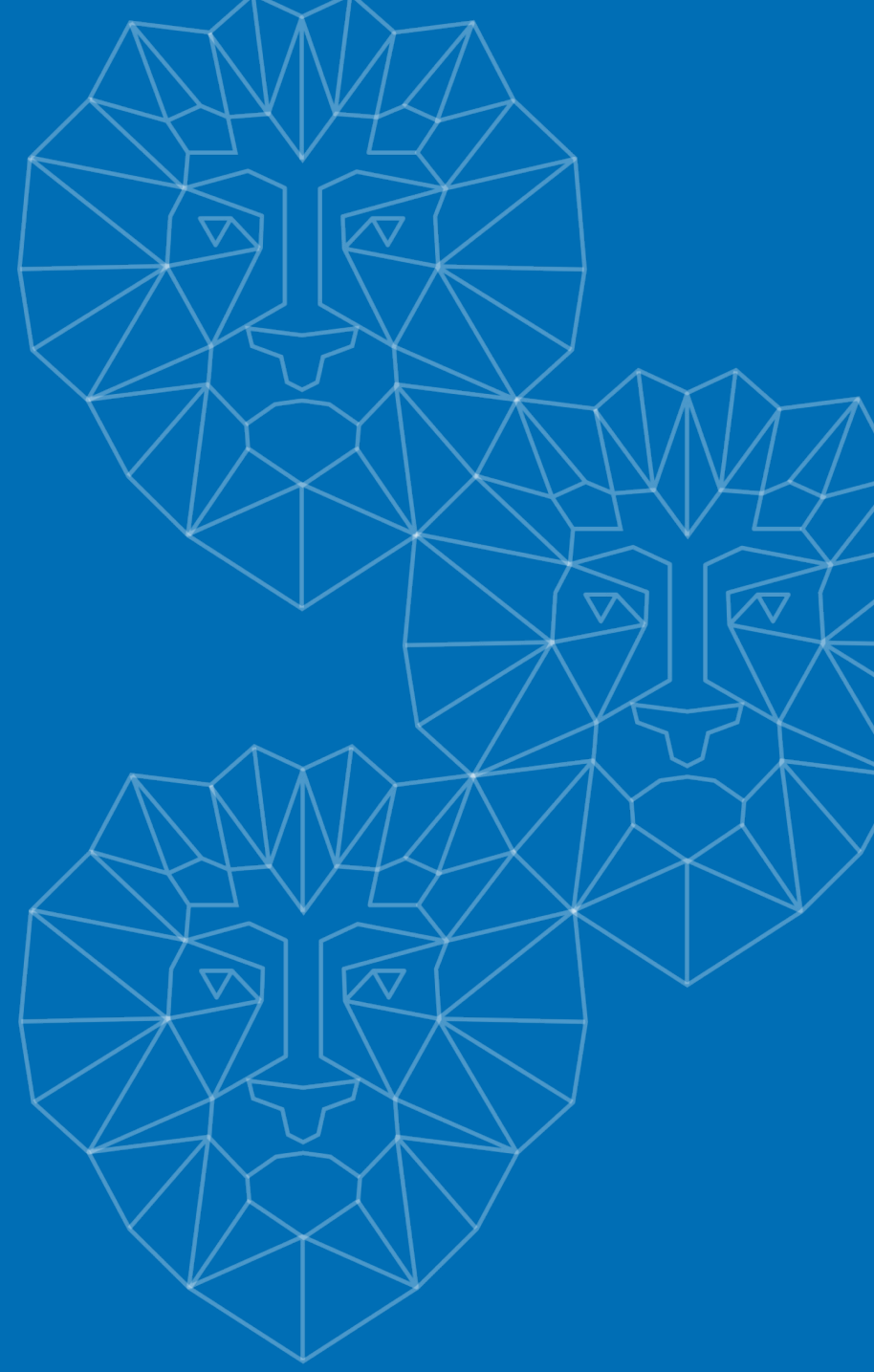
# Kohaliku omavalitsuse õigusruumi arengutest, sh KOKS-i täpsustustest

Olivia Taluste

kohalike omavalitsuste osakond

28.08.2024, Kollokvium Riigikogus „Riik, kohalik omavalitsus ja kriisihaldus –  
õigusruumi areng ning tulemuslikum haridus“

Koalitsioonilepe ja Vabariigi  
Valitsuse tegevusprogramm  
2024-2027



# KOALITSIOONILEPE JA VVTP 2024-2027

- **Laiendame KOVide võimalusi oma tulubaasi suurendamiseks** ja loome lahendused, mis võimaldavad KOVidel senisest rohkem tulu saada **piirkondlikust ettevõtlustegevusest**.
- *Seotud varasema VVTP-ga - Suurendame kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat.* Võimaldame kohalikele omavalitsustele suuremat paindlikkust kohalike maksude kehtestamisel.  
  
VVTP-s = Analüüs ja ettepanekud riigi ja kohalike omavalitsuste maksubaasi laiendamise kohta.  
Tähtajad: eelnõu välja töötatud 2025, jõustumine 2026?
- Jätkame **regionaalsete arengupiirkondade loomist ja arengulepete sõlmimist**.
- *Lõuna-Eesti ja Kesk-Eesti arengulepete pilootprojekt (vt täpsemalt [ministeeriumi veebist](#))*
- VVTP ei ole veel lõplikult paigas. Jätkamine varasemate õigusloomeplaanidega, sh **KOKSi ja KOFSi** ning nendega seotud seaduste **muutmine**

# SENINE ÕIGUSLOOME

- **KOVide finantsautonoomia suurendamiseks** on Riigikogu vastu võtnud kaks seadust:
- 1) Riigikogus 19.06.2024 vastu võetud maamaksuseaduse muutmise seadus (437 SE);
- 2) Riigikogus 29.07.2024 vastu võetud tulumaksuseaduse muutmise seadus (443 SE).
- Välja töötamisel analüüs ja ettepanekud **kohalike maksude seaduse jt seaduste muutmiseks** (sh sotsiaalse taristu tasu)
- **Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu** teine ring – esitamine VV-le heakskiitmiseks septembris.
- **Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse muutmise seaduse eelnõu** väljatöötamine (*sh eelarvestamise, aruandluse ja muude finantsjuhtimise reeglite lihtsustamine, õigusselguse huvides sõnastuste täpsustamine ja kaasajastamine*)

# KOKSi muutmise eesmärgid, ulatus ja menetlus



# KOKSI MUUTMISE EESMÄRGID JA ULATUS

- KOV enesekorraldusõiguse suurendamine – anda KOVidele senisest rohkem otsustus- ja kaalutusõigust kohaliku elu korraldamisel.
- Osalusdemokraatia võimaluste paindlikumaks muutmine ja elanike suurem kaasamine (nt rahvaküsitluste algatamine 10% elanike ettepanekul).
- KOVide aluskorralduse ajakohastamine (kõrvaldada praktikas ilmnenud õiguslikud lüngad, vastuolud ja ühtlustada seadust keeleliselt).
- Muudatustega ei panda KOVidele täitmiseks uusi ülesandeid, ei tehta kohalike maksude muudatusi, ei muutu valimiskorraldus. *Nt KOV ülesanded kriisideks valmisoleku tagamisel saavad reguleeritud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides*
- Vabariigi Valitsusele esitamine septembris 2024. Jõustumine 01.01.2025?

# KOKSi EKSPERDIKOMISJON

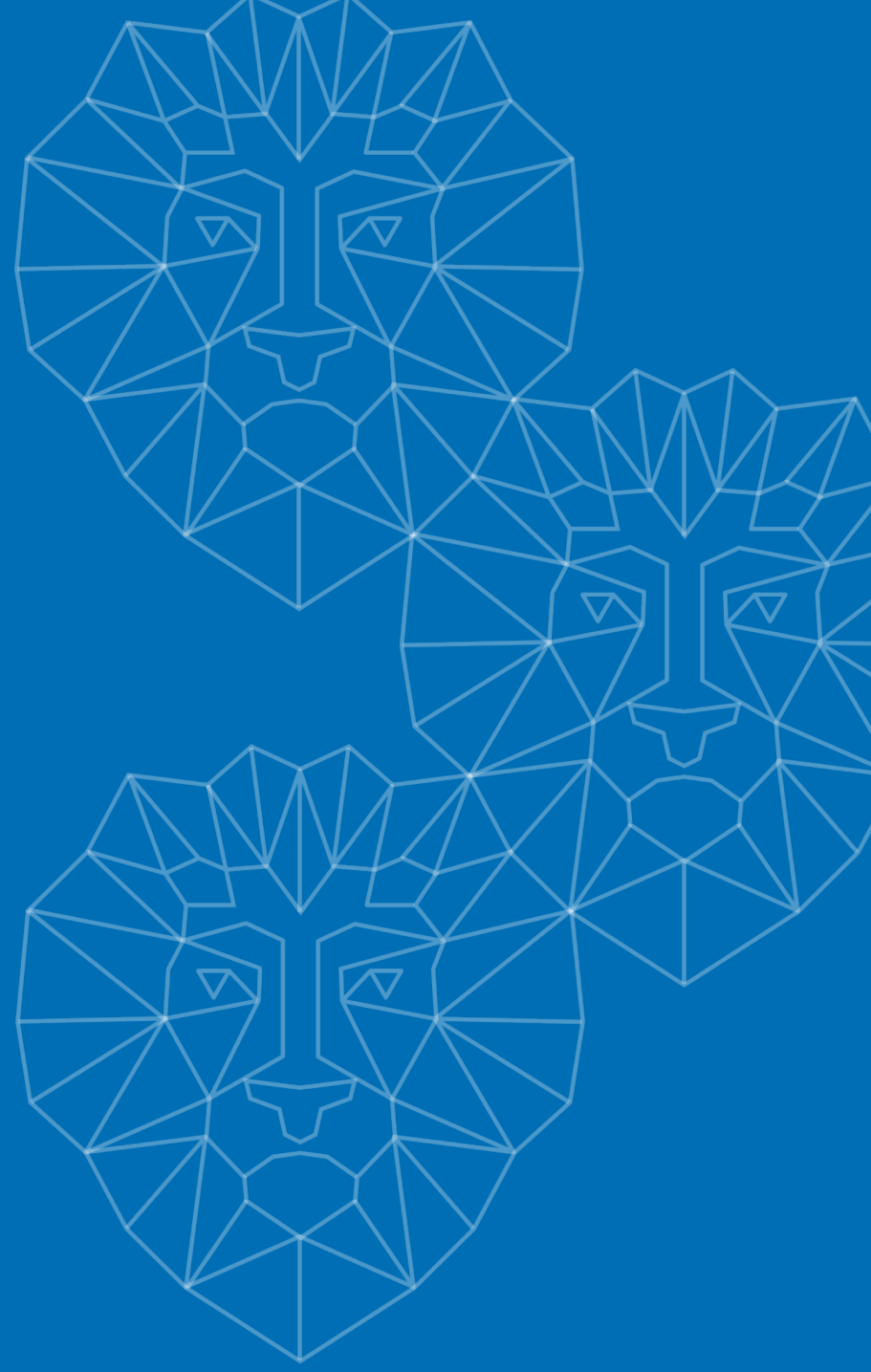
- KOKSi muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiseks moodustas toonane riigihalduse minister Jaak Aab (komisjoni esimees) 2019. a KOV valdkonna ekspertidest eksperdikomisjoni.
- Komisjon oli 21-liikmeline nõuandev komisjon, mille eesmärk oli teha Rahandusministeeriumile ettepanekuid KOKSi muutmiseks.
- Koosseisus olid: Kaia Sarnet , Sulev Liivik, Mart Uusjärv, Ave Viks, Veikko Luhalaid, Jan Trei , Andres Laisk, Mihkel Juhkami, Pipi-Liis Siemann, Rait Pihelgas, Mikk Lõhmus, Karin Tenisson-Alev, Toomas Sepp, Jüri Mölder, Liis Juulik, Georg Sootla, Sulev Mäeltsemees, Airi Mikli, Vallo Olle, Arne Koitmäe.
- Komisjon kogunes 16 korda, arutelud teemade kaupa. Protokollid ja tellitud uuringud on kättesaadavad: <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#eksperdikomisjoni-pr>.

# KOKSi MUUTMISE AJAKAVA

- 2018 aruteluringide algus KOVide, põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumitega
- 2019 laiapõhjalise eksperdikomisjoni moodustamine (21 liiget)
- 2020 KOKSi muutmise väljatöötamiskavatsus (VTK) läbis avaliku kooskõlastusringi
- 2021 sügis - 2022 kevad KOKSi muutmise eelnõu ministeeriumite, ELVLi kooskõlastusring,
- 12.05.2022 - eelnõu heakskiitmine Vabariigi Valitsuses
- 16.05.2022 - eelnõu esitamine Riigikogu menetlusse, mai 2022-märts 2023 – eelnõu ([626 SE](#)) menetlus Riigikogus ja menetlusest välja langemine koosseisu volituste lõppemisel
- 03.01.2024 - aprilli lõpp eelnõu uus kooskõlastusring+JuM ring EISis
- September 2024. a - esitamine Vabariigi Valitsusele, algatamine Riigikogus?
- Seaduse kavandatud jõustumine 1.01.2025



KOKSi muutmise seaduse  
eelnõuga  
kavandatavad peamised  
muudatused



# KOV TEGEVUSE EESMÄRK

- KOKS § 2 täiendamine lõikega 3:
- Kohaliku omavalitsuse eesmärk on aidata kaasa oma elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele vastava elukeskkonna ning heaolu loomisele, tagada oma elanikele kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused, edendada kohalikku ettevõtluskeskkonda ning tugevdada piirkondlikku konkurentsivõimet nii riigiga tehtavas kui ka omavalitsusüksuste omavahelises koostöös.
- Kehtiv seadus avab küll kohaliku omavalitsuse mõtte ja põhimõtted (sh kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine, elanike osalusõigus, tegevuse avalikkus), kuid ei määratle, milliste eesmärkide täitmist KOV oma tegevuses konkreetselt peab sihtima.

# KOV HALLATAVATE ASUTUSTE JUHTIDE VOLIKOGU LIIKMESUSE PIIRANG

- KOKS § 19 täiendamine uue volikogu liikme volituste peatumise alusega - kui ta on kinnitatud ametisse sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhiks.
- Eesmärk välistada rollikonfliktid ja vältida huvide konflikti:
- Hallatav asutus allub valla- või linna ametiasutusele, teenistuslikku järelevalvet selle juhi suhtes teeb valitsus. Volikogu liikmena on hallatava asutuse juhil vahetu mõju valitsuse üle ja kehtiv keeld kuuluda revisjonikomisjoni koosseisu seda vastuolu (rollikonflikti) ei kõrvalda.
- Hallatava asutuse juhi puhul risk, et võib tekkida soov langetada volikogus otsuseid mitte avaliku huvi, vaid asutuse ja ka isiklikest huvidest lähtuvalt (*nt eelarveprotsessis oma asutuse huvide esikohale seadmine, selle asemel, et juhinduda tervikpildist*).
- Muudatuse jõustumine 2025. a KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamisesest.

# AMETNIKUST VOLIKOGU LIIKME VOLITUSTE PEATUMINE LÕPETAMISE

## ASEMEL

- Töötamine sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuna muudetakse volikogu liikme volituste peatumise (mitte lõppemise nagu kehtivas KOKSis) 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. Võrdne kohtlemine.

## VOLIKOGU LIIKME ÕIGUS SAADA TEAVET

- KOKS § 26 muudatused:
- Volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet ning oma kirjalikule küsimusele vastus, mida ta vajab volikogu liikme ülesannete täitmiseks, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud.
- Vastamist võib küsimuse keerukuse või suure mahu korral pikendada 10lt tööpäevalt 20 tööpäevani. Volikogu liiget teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja selle põhjusest.
- Välistatakse AvTSi ja MSVSi teabenõudele vastamise sätete kohaldamine.

# 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, esitades vastava eelnõu.*
- Algatus võetakse arutusele ja sellega seotud edasistest tegevustest informeeritakse esitajat kolme kuu jooksul algatuse esitamisest arvates. Võimalus tähtaega pikendada.
- Algatuse tagasilükkamist peab algatusel märgitud algatuse esitajate esindajale põhjendama ja põhjendus kantakse volikogu või valitsuse istungi protokollis.
- Kui elanikud soovivad rahvaalgatuses territooriumiosa üleandmist teisele KOVile, siis enne rahvaalgatuse arutelu volikogus tuleb läbi viia üleantava territooriumiosa elanike küsitlus.

# RAHVAKÜSITLUS ELANIKE ALGATUSEL

- Elanike algatusel võib esitada ka taotluse rahvaküsitluse korraldamiseks (nõutav vähemalt 10% antud KOV elanikest algatuse esitajatena, kuid mitte vähem kui 20 hääleõiguslikku, st vähemalt 16- aastast elanikku) **olulises** kohaliku elu küsimuses. *Kehtivas seaduses rahvaküsitlus võimalik vaid volikogu algatusel.*
- Volikogu sõnastab ise täpse korrektselt vormistatud küsimuse, mis tuleb algatuse esitajaga eelnevalt läbi rääkida. Küsitlus korraldatakse 6 kuu jooksul valitsusele esitamisest.
- Rahvaküsitlust elanike algatusel ei saa korraldada valla või linna eelarve (välja arvatud kaasav 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 (*eeskujuks rahvahääletuse seaduse § 1 lg 2: rahvahääletusele ei saa panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi*).
- KOV veebilehel tuleb hiljemalt kolme kuu jooksul rahvaküsitluse korraldamisest, mis volikogus või valitsuses rahvaküsitlusel eelistatud lahenduse elluviimise kohta on otsustatud. Kui volikogu või valitsus rahvaküsitlusel eelistatud lahendust ei toeta, siis tuleb vastav põhjendus kanda volikogu või valitsuse istungi protokollis.

# ISIKUANDMETE TÖÖTLEMINE

- Lisatakse peatükk 3<sup>2</sup> „Isikuandmete töötlemine“.
- Reguleeritakse isikuandmete töötlemist KOV küsitluste, analüüside ja uuringute vajadusteks. Lisatakse isikuandmete töötlemise tingimused analoogselt IKS §-ga 6.



# RIIKLIK JÄRELEVALVE KOV EESKIRJADE TÄITMISE ÜLE

- KOKS täiendamine §-ga 65<sup>1</sup>: KOVil on õigus teha riiklikku järelevalvet volikogu kehtestatud lemmikloomade pidamise eeskirjade, kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade ning avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuete ja korra täitmise üle.
- Nõuete rikkumise korral on KOVil õigus teha isikule ettekirjutus ja kohaldada selle täitmata jätmise korral asendustäitmist ja sunniraha (kuni 6400 eurot).
- KOV võib järelevalve teostamisel kohaldada KorS §-des 30 ja 32 sätestatud riikliku järelevalve erimeedet (küsitlemine ja dokumentide nõudmine, isikusamasuse tuvastamine). KOV võib vahetu ohu tõrjumiseks kohaldada KorS §-des 50, 51, 52 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid (valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus, vallasasja hoiule võtmine, hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine), kui rikkumine võib põhjustada ohtu isiku elule või tervisele.

# 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.
- KOKS § 48<sup>1</sup> täiendatakse lõikega 2<sup>1</sup>: **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.**
- KOV peab korraldama sisekontrollisüsteemi toimimise, asjakohasuse ja tõhususe auditeerimise ning selle kohta aruande koostamise hiljemalt 2028. aasta 31. detsembriks.
- Praktikas tehakse teemapõhine audit riskihindamise põhjal.

# KOV ROLL KOHALIKU ETTEVÕTLUSKESKKONNA ARENDAMISEL

- KOKS § 6<sup>1</sup> lõike 1 muudatus (KOVide ühiselt täidetavad ülesanded):
- 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.

# ÕIGUSAKTIDE KEHTESTAMINE, VALLA- JA LINNASEKRETÄR

- 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 kaasnevat mõjusid, akti andmist põhjendada ja koostada alati määruse seletuskiri.
- Valla- ja linnasekretärid vabanevad kohustusest juhtida kantseleid, et nad saaksid eelkõige keskenduda juriidiliste ülesannete täitmisele.
- Alates 2027. a algusest ei saa valla- ja linnasekretäri kutsetunnistuse omaja, kellel ei ole õiguse õppesuunal vähemalt bakalaureusekraadi, enam valla- ja linnasekretäri ametikohale nimetada. Kutsetunnistuse omaja saab samal ametikohal teenistust jätkata. Sama nõue kohaldub asendajale.

# KOVIDE NN TUUMIKÜLESANDED

- KOKS § 6 lõike 1 loetelu kohaliku elu ülesannetest, mida KOV peab korraldama, muudetakse mitteammendavaks:
- *Omavalitsusüksuse ülesanded kohaliku elu küsimusi lahendades on korraldada vallas või linnas ka 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. Omavalitsusüksusele pandud ülesannete üldine sisu ja täitmise pädevus kehtestatakse seadustes ning seaduste alusel antud õigusaktides. Kui seaduses ei ole nimetatud, mis on omavalitsusüksusele seadusega pandud ülesande üldine sisu ja täitmise pädevus, määrab omavalitsusüksus selle ise.*
- KOKS § 6 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks.

# 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.
- KOKS § 6 lisatavad lõiked 3<sup>1</sup> ja 4<sup>1</sup>: *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)

- *(4<sup>1</sup>) 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.*

# Kasulikud viited





- KOKSi muutmise seaduse eelnõu EISis:  
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>.
- Pikem kokkuvõte KOKSis kavandatavatest muudatustest:  
<https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#peamised-muudatused>.
- Varasem eelnõu (626 SE) on kättesaadav Riigikogu veebilehelt:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11f0597d-860d-47d0-a759-1239bffbba207/Kohaliku%20omavalitsuse%20korralduse%20seaduse%20ja%20selle%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus>.
- KOKSi revisjoni materjalid on kättesaadavad lingilt:  
<https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuspoliitika#artiklid-koksi-muuda>.



REGIONAAL- JA  
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

# Täna kuulamast!

**Olivia Taluste**

Kohalike omavalitsuste osakonna õigusnõunik

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