II lugemine

**EELNÕU 2022/74-1**

**KOMISJONID:**

|  |  |
| --- | --- |
| eelarve- ja arengukomisjon | X |
| hariduskomisjon | X |
| kultuuri- ja spordikomisjon | X |
| majandus- ja keskkonnakomisjon | X |
| revisjonikomisjon | X |
| sotsiaalkomisjon | X |
| seeniorite nõukogu | X |
| noortevolikogu | X |

**VILJANDI LINNAVOLIKOGU**

MÄÄRUS

### 28. aprill 2022 nr

Viljandi Linnavolikogu töökorra täiendamine

Määrus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 44 lõike 1 alusel.

**§ 1.** Täiendada Viljandi Linnavolikogu 21.09.2017 määrust nr 119 “Viljandi Linnavolikogu töökord“ (edaspidi määrus) ning lisada sellesse § 371 järgmises sõnastuses:

„§ 371. Kaugosalusega istung

1. Volikogu istung võib volikogu esimehe otsusel toimuda täieliku või osalise kaugosalusega (edaspidi kaugosalusega istung).
2. Täieliku kaugosalusega istungi läbiviimiseks peavad olema kaalukad põhjused.

(3) Kaugosalusega istung on volikogu istung, millel saab osaleda elektrooniliste vahendite abil istungil füüsiliselt kohal olemata.

(4) Kaugosalusega istungi võib läbi viia, kui volikogu liikmele on tagatud võimalus eemal viibides reaalajas toimuva kahesuunalise videosilla abil istungit jälgida ja teha reaalajas istungi toiminguid (eelnõu esitamine, ettekanded, suulised küsimused, sõnavõtud, protestid, hääletamine ja muud toimingud) ning võimalus anda teada nende tegemise takistusest.

(5) Kaugosalusega istungil peab kaugosaluse teel istungil osaleja viibima kogu aja istungil avatud kaameraga ning hääletama, kasutades ~~kollast~~ käemärki.

(6) Kaugosalusega istungi toimumisest teatab volikogu esimees istungi kutses.

(7) Kaugosalusega istungil kohaldab istungi juhataja istungi läbiviimist puudutavaid sätteid erisustega, mis on vajalikud kaugosalusega istungi läbiviimiseks ega takista volikogu tema õiguste teostamist.

(8) Soovist osaleda istungil kaugosalusega tuleb teatada volikogu peaspetsialistile hiljemalt 2 tundi enne istungi algust.

(9) Kui esinevad takistused, mis ei võimalda volikogu kaugosalusega istungi läbiviimist, katkestab istungi juhataja istungi ja määrab mõistliku aja takistuste kõrvaldamiseks. Kui takistuse kõrvaldamine mõistliku ajaga ebaõnnestub ja takistus seisnes kaugosalusega voliniku osalemise võimatuses erinevate tehniliste probleemide tõttu, siis arvatakse volinik istungilt lahkunuks.“

**§ 2.** Täiendada määruse § 67 teise lausega ja sõnastada see järgmiselt:

„§ 67. Isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel elektroonilises keskkonnas.“

**§ 3.** Täiendada määrust §-ga 311  ning sõnastada see järgmiselt:

„§ 311. Linnale olulise tähtsusega küsimuse arutelu

(1) Volikogus linnale olulise tähtsusega küsimuse arutelu algatamise õigus on:

1) linnavalitsusel,

2) volikogu eestseisusel;

3) komisjonil;

4) saadikurühmal;

5) vähemalt ühel neljandikul volikogu liikmetest.

(2) Ettepanek linnale olulise tähtsusega küsimuse aruteluks esitatakse volikogu peaspetsialistile. Ettepanekus märgitakse arutatava küsimuse teema, arutelu soovitav aeg, ettekandja ja kaasettekandjate nimed ning ettekandeks soovitud aeg.

(3) Linnale olulise tähtsusega küsimuse arutelu ettevalmistamiseks teeb volikogu esimees ettepaneku eestseisusele või komisjonile teema läbitöötamiseks ning vajadusel teema käsitlemiseks enne volikogu istungit eestseisuse või komisjoni koosolekul.

~~(4) Saadikurühm võib kalendriaasta jooksul algatada ühe linnale olulise tähtsusega küsimuse.“~~

**§ 4.** Määrus jõustub kolmandal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas.

(allkirjastatud digitaalselt)

Helmen Kütt

linnavolikogu esimees

# Koostaja(d): Ene Rink

**Esitatud:** 11.04.2022

**Esitaja:** Viljandi Linnavalitsus **Ettekandja:** Ene Rink

**Lk arv:** 5

**Hääletamine:** nõudmisel

Seletuskiri

**Viljandi Linnavolikogu töökorra täiendamine**

Eelnõu eesmärk on kohandada töökord selliseks, et on võimalik viia läbi ka kaugosalusega istungeid kas täielikus mahus või siis osaliselt.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 44 lõike 1 kohaselt peab volikogul olema töökord ning loomulikult on selle kehtestamise pädevus volikogul.

Eelnõus on töökorda täiendatud võimalusega viia istung läbi kasutades kaugosalust kas siis täielikult või osaliselt. Reguleeritud on ka kaugosalemise protsess.

Lisaks on töökorda täiendatud võimalusega viia volikokku arutamisele linnale olulise tähtsusega küsimusi. Ka siin on protsess reguleeritud. Võib-olla volikogu peaks täpsustama, mis on volikogu jaoks olulised küsimused (tulevikuvisioonid, suured planeeringud vmt).

Kahe lugemise vahepeal on viidud sisse järgmised muudatused:

1. Asendatud § 1 § 371 lõige 2 ning lisatud täieliku kaugosaluse korral kaalukate põhjuste olemasolu.

2. Seoses eeltooduga on ka numeratsioon muutunud.

3. Lõikest 4 on võetud välja käemärgi värv;

4. Muudetud on lõike 9 teine lause: Kui takistuse kõrvaldamine mõistliku ajaga ebaõnnestub ja takistus seisnes kaugosalusega voliniku osalemise võimatuses erinevate tehniliste probleemide tõttu, siis arvatakse volinik istungilt lahkunuks.“

5. Paragrahv 2 on toodud elektroonilises keskkonnas salajase hääletuse läbiviimine nii füüsilisel kohalolekul istungil kui ka kaugosalemisel. Põhjuseks on rahandusministeeriumi sellekohane soovitus viia salajane hääletus läbi ühetaolises keskkonnas, milleks ka ministeerium soovitab keskkonda VOLIS.

6. Välja võetakse § 3 § 311 lõige 4, mis oli ka volikogu komisjonide ettepanek.

Arvestatud ei ole ettepanekut nimetada ära MT keskkond istungite kaugosalusega läbiviimiseks.

Põhjuseks on rahandusministeeriumi soovitus mitte siduda kaugosalusega istungit konkreetse keskkonnaga, kuna võib tulla ajapikku paremaid ja kvaliteetsemaid rohkemate võimalustega lahendusi.

**Lisan ka täiendava selgituse volikogus toimunud arutelu põhjal.**

Töötades läbi Riigikohtu lahendi Riigikogu kaugosalusega istungiperioodi vaidlustamise kohta, jõudsime järeldusele, et seda ei saa üheselt kohaldada kohalikul omavalitsusele.

Riigikohus andis hinnangu konkreetselt Riigikogule ja tema töökorraldusele. On meelevaldne laiendada seda Riigikohtu seisukohta analoogia korras kõigile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele sealhulgas KOVi volikogudele, mille töökorraldus ei ole üksühele võrreldav Riigikogu töökorraldusega. Oluline on mõista, et analoogia kohaldamisel on ka olemas selged reeglid ja seda ei saa rakendada kergekäeliselt sisulist samaväärsust analüüsimata.

Riigikogu vs KOV volikogu

1. Volikogus on tagatud saadiku võimalus olla kohal või olla veebis. Valida saab igaüks.

2. Riigikogu pole hea näide, kuna seal on komisjonid samal ajal ja riigiametite juhid istungitel. Volikogude ajaks on komisjonid toimunud ja istungil on vaid volinikud.

3. Kuna volikogu on vaid kord kuus saab n-ö koridoride töö ära teha varem, Riigikogus toimub see igapäevaselt kohapeal.

4. Tõesti on olemas IT riskid, kuid need saab viia miinimumi ja meil ei ole ju 2 aasta jooksul neid eriti ka olnud.

**Rahandusministeerium on andnud kohalikele omavalitsustele soovitusi, millest kaugosalust puudutavad toon allpool ka välja:**

„Eriolukorra lõppemise järel võeti vastu tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muudatus (180 SE, jõustunud 24.05.2020), millega võimaldatakse kõigi juriidiliste isikute koosolekutel elektrooniliste vahendite abil osalemist ning võtta otsuseid vastu koosolekut korraldamata kirjalikult (https://www.riigiteataja.ee/akt/123052020002). TsÜS § 331 lg 1 näeb ette, et juriidilise isiku organi liige võib organi koosolekul osaleda ja teostada oma õigusi elektrooniliste vahendite abil ilma koosolekul füüsiliselt kohal olemata, reaalajas toimuva kahesuunalise side abil või muul sellesarnasel elektroonilisel viisil, mis võimaldab organi liikmel eemal viibides koosolekut jälgida ja sõna võtta ning otsuste vastuvõtmisel hääletada, kui seaduse või juriidilise isiku põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti. Kuivõrd KOV üksust loetakse avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks (TsÜS § 25 lg 2), siis kohaldub nimetatud regulatsioon ka KOV organite puhul.

KOVil on oma töös seega kohustus tagada valitsuse ja volikogu liikmete osalemine istungitel vajadusel ka elektrooniliste vahendite abil. Puudub mõistlik põhjendus, miks volikogu peaks põhimääruse või volikogu töökorraga välistama elektrooniliste istungite läbi viimise. See kohustus hõlmab vajadusel ka volikogu liikme varustamist vajalike tehniliste vahenditega ning koolitamist infosüsteemi kasutama.

Elektrooniline osalus (virtuaalkoosolek videoülekandega) võimaldab eemalviibival volikogu liikmel oma mandaati igakülgselt teostada ja teha kõiki vajalikke istungi toiminguid, mis on vastupidiselt demokraatiat soodustav meede.

Tungivalt soovituslik on arendada volikogu liikmete digipädevusi ja vajadusel tagada neile istungitel elektrooniliseks osalemiseks vajalikud tehnilised seadmed.

Kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) võimaldab KOVidel enesekorraldusõiguse raames kehtestada oma sisemised töökorralduse reeglid, sealhulgas näha ette võimaluse pidada volikogu ja valitsuse istungeid ning komisjonide koosolekuid elektrooniliselt.

KOKS ei takista kohaliku omavalitsuse volikogu istungite elektroonilist läbiviimist.

Nii õiguskantsler, Riigikogu põhiseaduskomisjon kui ka Rahandusministeerium leiavad, et KOKS ei takista kohaliku omavalitsuse volikogu istungite elektroonilist läbiviimist. Volikogu on põhiseadusorgan (põhiseaduse § 156), seega on tal enesekorraldusõigus – õigus kujundada oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus- ja menetlusreeglid, sh elektrooniline osalemine volikogu istungitel. Üheski KOKSi sättes ei ole piirangut, mis ütleks, et istungil saaks osaleda vaid füüsiliselt kohale tulles. KOKSi tuleb tõlgendada eesmärgipäraselt. Istungi koht võib olla ka virtuaalruum, nt VOLIS, MS Teams, Skype for Business vms. Lugeda saab täpsemalt Riigikogu põhiseaduskomisjoni koosoleku protokollist.

KOKS ei sätesta piirangut, et volikogu istungid ei võiks toimuda elektroonselt või vastupidi, et volikogu istungid saavad toimuda üksnes isikliku füüsilise osalusega. Otsese volituse volikogu istungite elektrooniliseks läbiviimiseks annab tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 33märk1 lg 1, mis rakendub ka KOV organite puhul.

Volikogu liikmete elektroonilist osalemisõigust volikogu istungitel võiks soosida regulaarselt, mitte vaid erakorralistes oludes. Samuti ei peaks jäigalt KOV kordades kehtestama, millistel juhtudel võib volikogu liige soovi korral osaleda istungil virtuaalselt (st mida lugeda nn põhjendatud eemalviibimiseks).

Volikogu on kollegiaalne organ ja seetõttu peaks võimaldama volikogu istungitel osaleda ja oma mandaati teostada kõigil volinikel. Elektrooniliste istungite korral saaks kõik volinikud ilma kohale tulemata oma seisukohti istungil esitada.

Samuti ei ole alust väita, et volikogu liikmete õigused jäävad elektrooniliste istungite korral kaitsmata (vt ka õiguskantsleri 2019.a väljendatud seisukohta).

Elektroonilise istungi pidamisel saab avalikustamise nõude täita sellega, kui osalised on pildi ja häälega tuvastatavad (nt Skype’is) ning istungist toimub reaalajas n-ö ülekanne, millele pääseb juurde KOV veebilehel oleva lingi kaudu.

Kui volikogu töökorras (valla või linna põhimääruses või eraldi kehtestatud volikogu töökorras) ei ole kirjas istungi elektroonse läbiviimise võimalusi, siis on soovituslik seda täiendavalt reguleerida. Viiruse suurenenud leviku tõttu võivad üleriigilised või ka lokaalsed piirangud kaasa tuua olukorra, kus keelatakse ülekaaluka avaliku huvi tõttu, igasugune inimeste kogunemine, et tagada elanike põhiõigus elu ja tervise kaitsele. Sel juhul, kui volikogu töökorras on ette nähtud elektrooniliste istungite pidamise võimalus, on volikogul võimalik oma tööd kiirelt ümber kujundada.

Mil moel ja tingimustel volikogu istungid toimuksid elektroonselt, on KOV enesekorraldusõiguse küsimus. Istungi toimumise vormi osas peab jääma otsustav sõna volikogu esimehele.

Soovitav oleks arvestada volikogu istungite toimumise KOV aktidesse sisse kirjutamisel, et see ei oleks liiga jäigalt reguleeritud. Praktikas on ka näiteid, kus nn e-istung on lubatav vaid siis, kui volikogu istungi füüsiliselt kohapealne korraldamine ei ole võimalik või mõistlik esinevast vääramatust jõust tingituna.

Elektrooniliste volikogu istungite korral on samamoodi võrreldes füüsilise osavõtuga istungitele võimalik täita kõiki kehtivas seaduses sätestatud volikogu istungi nõudeid ja tagada volinike õiguste kaitse. Erisused tulenevad kasutatava elektroonilise lahenduse funktsionaalsustest.

VOLISe kaudu saab korraldada ka salajast hääletamist, muud KOVides levinud e-lahendused mitte. Viimasel juhul peab salajase hääletamise viima läbi koha peal füüsiliselt kogunedes. See erisus võiks sisalduda ka KOV töökordades.

See, millises vormis istung või koosolek korraldatakse, peab selgelt olema märgitud ka istungi või koosoleku kokkukutsumise teates.

**Kokkuvõtvalt soovitused KOVide põhimääruses volikogu elektrooniliste istungite reguleerimiseks:**

1. Näha elektrooniliste istungite pidamine ette tavana igaks volikogu istungiks, võimaldades nt eemal viibival volikogu liikmel osaleda istungil videosilla, VOLISe või muu elektroonilise infosüsteemi kaudu. Sellise võimaluse sätestamine aitab edendada esindusdemokraatiat.

2. Mitte piirata elektrooniliste volikogu istungite pidamist erakorraliste asjaoludega, kaalukate, põhjendatud juhtudega. Kuidas neid üldse praktikas sisustatakse? Vaid nn täiselektroonse istungi pidamise korral, kus füüsiliselt istungisaalis koha peal ei osaleta ehk kõik volinikud on lülitunud istungile virtuaalselt, tuleks mõelda volikogu töökorras, millistel juhtudel neid võimaldada pidada.

3. Mitte näha tavaolukorras ette kirjavahetuse teel toimuvaid volikogu istungeid.

4. Ei ole soovitav KOV korras sätestada elektroonilist osalust kitsalt kasutatava infosüsteemi järgi. Kasutatavad e-lahendused võivad ajas muutuda.“

(allkirjastatud digitaalselt)

Ene Rink

linnasekretär