



Õiguskantsler

Enn Kuslap  
Tori Vallavolikogu  
tori@torivald.ee

Teie 25.05.2021 nr

Meie 08.06.2021 nr 7-5/211037/2103874

## Vallavolikogu revisjonikomisjon

Lugupeetud volikogu esimees

Tori valla elanik teatas õiguskantslerile, et Tori Vallavolikogul ei ole toimivat revisjonikomisjoni. Kontrollimise tulemusena selgus, et valdava osa volikogu praeguse koosseisu volituste ajast ei ole volikogul nõuetekohase liikmete arvuga revisjonikomisjoni olnud. Revisjonikomisjonil peab olema vähemalt kolm liiget ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 48). Valla dokumendiregistrist ilmneb aga, et vallavolikogu revisjonikomisjoni liikmete arv on väiksem, kui seadus nõuab. Ka on revisjonikomisjonil olnud vaid üks koosolek (22.09.2020, kui kinnitati komisjoni 2020. aasta tööplaani).

Selline olukord ei ole õiguspärane ja loob korrupsiooniohu. Volikogul tuleb viivitamata kujundada seadusega nõutud liikmete arvuga revisjonikomisjoni koosseis. Seejuures on oluline, et komisjon ka reaalselt tegutseks. Revisjonikomisjon täidab omavalitsuses enesekontrolli funktsiooni. Komisjoni tõhus toimimine aitab tagada, et kohaliku omavalitsuse tegevus lähtub kohalike elanike huvidest ja eesmärkidest ning et vald ja linn täidab oma ülesandeid hästi. Komisjoni tehtud iga kontrolli tulemused peavad jõudma omavalitsusjuhtideni ning avalikkuseni.

Kontrollimise tulemusel ilmnes ka, et Tori valla põhimääruses ja Tori Vallavolikogu 25.01.2018 määruses nr 8 „[Korrupsioonivastase seaduse rakendamise kord](#)” on huvide deklaratsioonide kontrolliva komisjoni koosseis määratud kindlaks erinevalt. [Tori valla põhimääruse](#) § 23 lõike 12 järgi on revisjonikomisjon [korrupsioonivastase seaduse](#) (KVS) mõistes volikogu moodustatud komisjon, kellel on õigus kontrollida KVS § 15 lõikes 2 nimetatud deklarantide deklaratsioonide. Korrupsioonivastase seaduse rakendamise korra § 4 lõige 2 sätestab aga, et huvide deklaratsiooni kontrollimise komisjoni kuuluvad volikogu esimees, revisjonikomisjoni esimees ja vallasekretär. See erinevus tekitab segadust. Vallavolikogul tuleb üheselt kindlaks määrata, milline komisjon huvide deklaratsioonide kontrollib.

Lisaks juhin volikogu tähelepanu puudustele Tori valla põhimääruse § 23 lõigetes 9 ja 12. Volikogu ei saa seaduses sätestatud valla põhimäärusega muuta.

Palun andke teada, mida on volikogul kavas teha seaduslikkuse järgimiseks. Ootan Teie vastust hiljemalt 31. augustiks 2021. a.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## Revisjonikomisjoni kohustuslikkus ja ülesanded

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 48 kohaselt on revisjonikomisjon vähemalt kolmeliikmeline alatine komisjon (lõige 1), mille moodustamine ja tegevus on kohustuslikud. Revisjonikomisjoni moodustab ja selle tegevuse lõpetab volikogu (KOKS § 22 lõike 1 punkt 20; § 48 lõige 1).

Revisjonikomisjoni esimees, aseesimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast (KOKS § 48 lõike 2 esimene lause).

Tori Vallavolikogu [25.01.2018 otsusega nr 24](#) valiti revisjonikomisjoni esimeheks Toivo Agafonov, aseesimeheks Gerli Mets ja komisjoni liikmeks Elis Vahemets. Mõne aja möödudes esitasid kõik revisjonikomisjoni liikmed komisjonist tagasiastumise avalduse.

[28.06.2018 otsusega nr 90](#) valis volikogu revisjonikomisjoni esimeheks Ants Lopsiku ja aseesimeheks Kristo Kaukveri.

11.10.2018 esitas Kristo Kaukver revisjonikomisjoni aseesimehe ametikohalt tagasiastumise avalduse.

[15.11.2018 otsusega nr 122](#) valis volikogu revisjonikomisjoni esimeheks Andres Mõisa ja aseesimeheks Ants Lopsiku.

[18.06.2020 otsusega nr 247](#) valis volikogu revisjonikomisjoni liikmeks Kalle Hanseni.

13.02.2021 esitas revisjonikomisjoni aseesimees Ants Lopsik revisjonikomisjonist tagasiastumise avalduse.

Volikogu 18.03.2021 istungi päevakorras tehtud muudatusega võeti tagasi otsuse eelnõu „Revisjonikomisjoni esimehe ja aseesimehe valimine“ („kuna tänases olukorras ei ole võimalik isikuvalimisi teha“ – vt Tori Vallavolikogu 18.03.2021 istungi [protokoll nr 42](#)).

Seadus (KOKS; [kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus \(KOFKS\)](#)) ja Tori valla põhimäärus määravad kindlaks revisjonikomisjoni pädevuse. Oma ülesandeid täidab komisjon valla põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel (KOKS § 48 lõige 4). Kontrolli tegemiseks valmistab revisjonikomisjon ette kirjaliku ühekordse kontrolliülesande, mis sisaldab asutuse nime, kontrolli eesmärki ja ulatust, kontrollijate nimesid ja kontrollimise aega. Kontrolliülesandele kirjutab alla revisjonikomisjoni esimees. Kontrolliülesande koopia esitatakse vähemalt viis tööpäeva enne revisjoni algust asutuse juhile ja volikogu esimehele (Tori valla põhimääruse § 23 lõige 2).

Revisjonikomisjon kontrollib ja hindab vallavalitsuse, selle ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või valla valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla vara kasutamise sihipärasust (KOKS § 48 lõike 3 punkt 1). Tulemuslikkust hindab komisjon järgmiste kriteeriumide kohaselt (KOKS § 48 lõige 3<sup>1</sup>): säästlikkus (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimine); tõhusus (kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhe) ja mõjus (tegevuse tegelik mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga).

Revisjonikomisjon kontrollib ja hindab valla eelarve täitmist (KOKS § 48 lõike 3 punkt 2).

Enne majandusaasta aruande kinnitamist vaatab revisjonikomisjon läbi volikogule esitatud majandusaasta aruande ning kuulab ära seda auditeerinud audiitori, kes selgitab olulisemate auditi käigus tehtud tähelepanekute ja avastatud ebareeglipärasuste sisu. Seejärel koostab revisjonikomisjon kirjaliku aruande, mis esitatakse volikogule. Aruandes avaldab revisjonikomisjon, kas ta toetab vallavalitsuse koostatud majandusaasta aruande kinnitamist, ning teeb vajaduse korral majandusaasta aruande käigus tehtud tähelepanekuid ja avastatud ebareeglipärasusi arvestades volikogule ettepanekuid sisekontrollisüsteemi parandamiseks. Lisaks annab revisjonikomisjon aruandes ülevaate oma tegevusest (KOFS § 29 lõige 10; KOKS § 48 lõige 7; Tori valla põhimääruse § 23 lõige 10).

Revisjonikomisjoni aruanne avaldatakse valla või linna veebilehel (KOKS § 48 lõige 8) koos majandusaasta aruandega (Tori valla põhimääruse § 23 lõige 11).

Iga sooritatud kontrolli kohta peab revisjonikomisjon koostama revisjoniakti ja revisjonikomisjoni otsuse, mis tuleb esmalt saata vallavalitsusele seisukoha võtmiseks. Seejärel peab revisjonikomisjon neile dokumentidele lisama otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu ning esitama kõik need dokumendid volikogule kontrollitulemuste realiseerimise kohta otsuse tegemiseks (KOKS § 48 lõige 5; Tori valla põhimääruse § 23 lõige 9). Revisjonikomisjonil tuleb koostada oma tööplaan eelarveaasta kohta hiljemalt veebruari lõpuks ning teha see teatavaks volikogule ja vallavalitsusele (Tori valla põhimääruse § 23 lõige 1).

Valla põhimäärus reguleerib mh revisjonikomisjoni liikmete õigusi ja kohustusi kontrolliülesande täitmisel (§ 23 lõiked 3-7).

Tori Vallavolikogu on valla põhimääruses (§ 23 lõige 12) määranud revisjonikomisjoni selleks [korruptsioonivastase seaduse](#) (KVS) mõistes volikogu moodustatud komisjoniks, kellel on õigus kontrollida KVS § 15 lõikes 2 nimetatud deklarantide deklaratsioone. Komisjonil on kontrolli teostajana õigus: 1) nõuda deklarandilt ja kolmandalt isikult selgitusi deklaratsiooni sisu ning deklaratsiooni esitamise tähtaja eitamise või deklaratsiooni esitamata jätmise põhjuste kohta; 2) esitada päringuid ja saada andmeid deklarandi kohta deklaratsiooni kontrollimiseks vajalikus ulatuses krediidasutustelt ja riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudest (KVS § 15 lõige 6). Komisjon protokollib need kontrolltoimingud ning teavitab deklaranti ja registri pidajat deklaratsiooni kontrollimisest ja kontrolltoimingutest, samuti edastab deklaratsiooni kontrollimise materjalid prokuratuurile või kohtuvälisele menetlejale, kui ametiisiku deklaratsiooni kontrollimise tulemusel on tekkinud süüteokahtlus (KVS § 15 lõige 7). Komisjonil on ka õigus saada registri pidajalt andmeid tema kontrollitavate deklaratsioonide esitamise ja nende kontrollimise kohta (KVS § 15 lõike 8 esimene lause).

Tõhusalt toimiva volikogu revisjonikomisjonita on neid ülesandeid võimatu täita.

### **Puudused valla põhimääruse § 23 lõigetes 9 ja 12**

KOKS § 49 lõikes 5 on sätestatud: „Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse valla- või linnavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Revisjonikomisjon esitab eelnimetatud dokumendid volikogule otsuse tegemiseks kontrolli tulemuste realiseerimise kohta, lisades nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu.“

Niisiis tuleneb seadusest, et revisjonikomisjon peab valla- või linnavalitsusele esitama mitte üksnes revisjoniakti, vaid ka revisjonikomisjoni otsuse. Koos valla- või linnavalitsuse seisukohaga esitab revisjonikomisjon seejärel volikogule oma otsuse, revisjoniakti ja volikogu õigusakti eelnõu, et volikogu saaks teha otsuse kontrolli tulemuste realiseerimise kohta.

Tori valla põhimääruse § 23 lõikes 9 on öeldud: „Revisjoniakt saadetakse vallavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Revisjonikomisjon esitab eelnimetatud dokumendid volikogule otsuse tegemiseks kontrolli tulemuste realiseerimise kohta ja vajadusel lisab nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu.“

Valla põhimääruse § 23 lõikes 9 (ega ka mingis muus põhimääruse sättes) ei ole revisjonikomisjoni otsust nimetatud. Seadus nõuab seda aga iga kontrolli puhul ja põhimäärusega seda nõuet kitsendada ei tohi (revisjonikomisjoni tehtava kontrolli nõuetekohase dokumenteerimise kohta vt ka [Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule](#). – Tallinn, 28. mai 2009, lk 10 ja lisa B).

Valla põhimääruse § 23 lõike 9 teises lauses on öeldud, et revisjonikomisjon lisab „nendele dokumentidele vajadusel otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu“ (dokumentide loetelu vt eespool). Sõna „vajadusel“ on määratlemata õigusmõiste, mille sisustab normi rakendaja. KOKS § 49 lõike 5 teine lause on aga sõnastatud imperatiivselt („lisades nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu“) ega võimalda valla või linna põhimääruses näha ette revisjonikomisjoni õigust hinnata volikogu õigusakti eelnõu volikogule esitamise vajadust.

Seega muudab valla põhimääruse § 23 lõige 9 KOKS § 49 lõikes 5 sätestatud, mis ei ole lubatud.

Valla põhimääruse § 23 lõike 12 kohaselt on revisjonikomisjon KVS mõistes volikogu poolt moodustatud komisjon, kellel on õigus kontrollida volikogu liikmete, vallavalitsuse liikmete, vallavanema ja volikogu määratud ametiisikute huvide deklaratsioone.

KVS § 15 lõige 2 sätestab, et kohaliku omavalitsuse volikogu moodustatud komisjonil on õigus kontrollida selle seaduse: 1) § 13 lõike 1 punktides 2 ja 11 nimetatud deklarantide deklaratsioone; 2) § 13 lõike 1 punktides 13-15 nimetatud deklarantide deklaratsioone, kui kohalik omavalitsus omab avalikus ettevõtjas valitsevat mõju, on sihtasutuse asutaja või delegeeritud avalike ülesannete üle järelevalve teostaja.

KVS § 13 lõike 1 punkti 11 kohaselt peab deklaratsiooni esitama valla või linna ametiisik, kui sellise kohustuse on kehtestanud kohaliku omavalitsuse volikogu. Sama lõike punkti 13 kohaselt peab deklaratsiooni esitama [konkurentsiseaduse](#) tähenduses avaliku ettevõtja juhtorgani liige, kui sellise kohustuse on kehtestanud ettevõtjas kohaliku omavalitsuse valitseva mõju korral selle omavalitsuse volikogu.

Seega, kui vallavolikogu otsustab, et valla ametiisik või valla valitseva mõju all oleva äriühingu juhtorgani liige on kohustatud deklaratsiooni esitama, peab volikogu moodustatud komisjonil olema õigus deklaratsiooni kontrollida.

Tori Vallavolikogu 25.01.2018 määruse nr 8 „[Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord](#)“ § 2 lõike 1 punkti 4 kohaselt on deklaratsiooni kohustatud esitama valla ametiasutuse hallatava asutuse (v.a muuseum, huvikool) juht. Sama lõike punkti 5 kohaselt on deklaratsiooni kohustatud

esitama valla valitseva mõju all oleva äriühingu juhtorgani liige. Huvide deklaratsioonide kontrollimist reguleerivad § 8 lõiked 3–5.

Valla põhimääruse § 23 lõikes 12 antud komisjoni määratlus ei arvesta seda, et vallavanem ega volikogu ei määra valla ametiasutuse hallatava asutuse juhti. KOKS § 50 lõike 1 punkt 7 sätestab, et vallavanem esitab vallavalitsusele ametisse kinnitamiseks valla ametiasutuse hallatava asutuse juhi kandidaadi, teeb valitsusele ettepaneku juhi ametist vabastamise kohta ning teostab tööandja teisi õigusi ja kohustusi, kui volikogu või valitsuse õigusaktis ei ole sätestatud teisiti.

Valla põhimääruse § 23 lõikes 12 antud komisjoni määratlus ei arvesta ka seda, et valla valitseva mõju all oleva äriühingu juhtorgani liiget ei määra äriühingu juhtorganisse vallavanem ega vallavolikogu, vaid vallavalitsus (vt KOKS § 35 lõiked 3 ja 4). Põhimäärus annab komisjonile õiguse kontrollida huvide deklaratsioone KVS-st ja „Korruptsioonivastase seaduse rakendamise korrast“ kitsamalt. Seejuures tuleb „Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord“ volikogus vastu võtta häälteenamusega, valla põhimäärus aga koosseisu häälteenamusega (KOKS § 45 lõige 5).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445;  
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee