



Teie 02.11.2007 nr 1-9/26

Esimees Ene Ergma
Riigikogu
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Õiguskantsler 15.11.2007 nr 10-2/071675/00707830

Vastus Riigikogu liikme Andres Herkeli esitatud kirjalikule küsimusele

Austatud proua Riigikogu esimees

Täna mulle edastatud Riigikogu liikme Andres Herkeli esitatud kirjaliku küsimuse eest. Käesolevaga esitan oma kirjaliku vastuse sellele.

ESITATUD KÜSIMUSED

Alltoodud küsimused on ajendatud Viiratsi vallas toimuvast. Nimelt ei ole Viiratsi valla eelarve- ja majanduskomisjoni esimees senini teinud esildust volikogu liikme Roland Tuliku nimetamiseks selle komisjoni liikmeks.

1. Milliseid õiguskaitsevahendeid saaks Roland Tulik rakendada, et realiseerida oma õigust kuuluda valla eelarve- ja majanduskomisjoni?
2. Juhul, kui kehtivas õiguses puuduvad piisavad õiguskaitsevahendid, siis kuidas tuleks Teie arvates kehtivaid õigusakte täiendada?

ÕIGUSKANTSLERI VASTUS

Järgnevalt annan esmalt lühikese ülevaate põhiseaduslikust taustast kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimisel. Seejärel selgitan täiendavalt 2007. a mais Teile edastatud vastusega (kirjas nr 10-2/070726/00703512) võrreldes oma seisukohta kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tõlgendamisel volikogu komisjoni liikmelisuse küsimuses. Lõpetuks vastan esitatud küsimustele.

1. Põhiseaduslik taust

Põhiseaduse (PS) XIV peatükist tuleneb kohaliku omavalitsuse garantii, mis peab tagama kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse ja institutsiooni säilimise.

PS § 160 kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus sätestada seadusega. Nimetatud säte reguleerib kohaliku omavalitsuse nn välimist korraldust. PS § 154 lg 1 näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Viidatud põhiseaduse normist tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus omal vastutusel ja iseseisvalt, ilma riigipoolsete suuniste ja riigi otsustusprotsessi kaasamata lahendada kohaliku elu küsimusi. Viimase alla kuulub vastandina välimisele kohaliku omavalitsuse korraldusele (mis nagu eelnevalt sedastatud, tuleb PS §-st 160 tulenevalt reguleerida seadusega) kohaliku omavalitsuse sisemine organisatsiooniline iseseisvus.¹

Seega kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse üle võib kohalik omavalitsus seadusereservatsiooni silmas pidades otsustada ise. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 6 lg 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.

Rõhutan siinkohal siiski PS § 154 lõikest 1 tulenevat seadusereservatsiooni (PS § 154 lg 1 "seaduste alusel"), st kohalik omavalitsus peab järgima seaduses sätestatud. Seejuures võib seadusandja piirata kohaliku omavalitsuse õigust otsustada oma sisemise korralduse üle üksnes juhul, kui selleks on mõjuv põhjus (nt mingi kaalukas avalik huvi) ning riive kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele on proportsionaalne.²

2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 47

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 47 lg 1 lausest 3 tuleneb volikogu liikme õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni. Siin on seadusandja otsustanud seadusega piirata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust sisemise organisatsiooni üle otsustamisel. Eesmärgiks oli muuta kohaliku omavalitsuse otsustusprotsess demokraatlikumaks ning parandada komisjonide töö kvaliteeti.³

Andsin oma põhjalikumad selgitused kõnealuse normi kohta 2007. a mais kirjas nr 10-2/070726/00703512. Tõin ära asjakohased normid, õigusloome protsessis kõlanud seisukohad ning omapoolse seisukoha, mis tugines kohaliku omavalitsuse volikogu töö põhiseaduslikele nõuetele ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse sätte ja mõtte tõlgendusele. Mh märkisin järgmist: "Olen seisukohal, et volikogu liikme õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni hõlmab endas ka volikogu liikme õiguse vastavat komisjoni valida. Kuid kehtiva õiguse kohaselt ei ole see õigus piiramatult. Selle õiguse teostamist võib volikogu KOKS §-st 8 lg 1 p 1, §-st 22 lg 1 p 20 ning §-st 47 lg 2 tulenevate pädevuste kaudu piirata. Formaalne nõue vastavale piirangule on selle kehtestamine valla või linna põhimääruses, kus sätestatakse volikogu komisjonide moodustamise

¹ Pikemalt: Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 664.

² Vt nt RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 19: "Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatult. Põhiseaduse § 154 lõige 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolomuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad."

³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 13.11.2007, nr 812 SE: "Käesoleva seaduseelnõu eesmärgiks on sotsiaalse kontrolli suurendamine kohaliku omavalitsuse töö üle. Eelnõu tõstab saadikuvastutust ning muudab otsustusprotsessi demokraatlikumaks. [...] Seadus jätab liiga palju lahtisi otsi komisjonide töö korraldusse. Reglementeerimata on, kuivõrd ja kuidas kaasatakse eksperte väljapoolt volikogu. Pole ka tagatud kõigi volikogus esindatud poliitiliste jõudude tasakaalustatud osavõtt komisjonide tööst. Tagajärjeks on, et eelnõud jõuavad istungile nõrga ettevalmistusega või ühepoolset hinnatuna." Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee

kord. Materiaalne nõue vastavale piirangule seisneb aga selles, et igal juhul peab iga volikogu liige saama õiguse kuuluda vähemalt ühte komisjoni ning komisjonide moodustamisel peab volikogu järgima demokraatia printsiipi ning tagama volikogu opositsioonile proportsionaalse esindatuse komisjonide koosseisus.

Kui valla või linna põhimäärus seadusega võrreldes täiendavaid piiranguid komisjoni moodustamisele ei kehtesta, on volikogu liikmel seadusest tulenev õigus valida vähemalt üks komisjon, kuhu ta soovib kuuluda. Üksnes komisjoni esimehe esildusega (või esilduse tegemata jätmisega) volikogu liikme seadusest tulenevat õigust piirata ei tohi. Vastava esilduse tegemine volikogule, et volikogu saaks realiseerida KOKS §-st 22 lg 1 p 20 tulenevat komisjoni koosseisu kinnitamise ainupädevust, on komisjoni esimehe KOKS § 47 lg 1 lausest 4 tulenev kohustus, mille teostamisel ei tohi piirata volikogu liikme KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tulenevat õigust."

Kuidas konkreetsetes kohalikus omavalitsuses tagatakse igale volikogu liikmele seadusest tulenev õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni, see on kohaliku omavalitsuse sisemise organisatsioonilise iseseisvuse küsimus. Seadusandja ei ole siin täiendavat regulatsiooni otsustanud anda. Iseenesest nõuab KOKS § 8 lg 1 p 1, et kohaliku omavalitsuse põhimääruses tuleb sätestada mh komisjonide moodustamise kord. Seega eeldab seadusandja, et volikogu määratleb kõik komisjonide moodustamise seisukohalt olulised küsimused just põhimääruses. KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tuleneva õiguse praktikas realiseerumine oleks kindlasti üheks selliseks, mida võiks ja peaks põhimääruses reguleerima.

Viiratsi Vallavolikogu 30.01.2003 määrusega nr 1 kinnitatud "Viiratsi valla põhimääruses"⁴ (p 59 jj) ei ole sätestatud täpsemalt, kuidas tagatakse volikogu liikmele õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni.

Kui vastav täpsustav regulatsioon põhimääruses puudub, tuleb volikogul suuta oma töö korraldada konkreetsetel juhtudel nii, et ei mindaks vastuollu seaduse sätte ega mõttega. Seaduse järgimise kohustus laieneb seejuures kõigile volikogu liikmetele – nii volikogu esimehele, kes üldiselt korraldab volikogu tööd, komisjoni esimehele, kes vastutab komisjoni moodustamise ja ülesannete täitmise eest (sh teeb esilduse komisjoni liikmete nimetamiseks), kui ka kõigile teistele volikogu liikmetele, kes mh peavad arvestama teiste volikogu liikmete õiguste ja huvidega.

Silmas pidades eeltoodut, tuleb volikogu komisjonide moodustamisel täpsema regulatsiooni puudumisel järgida järgmisi põhimõtteid:

- iga volikogu liige peab soovi korral saama kuuluda vähemalt ühte komisjoni;
- volikogu liikmel peaks valiku tegemisel komisjonide vahel olema võimalik lähtuda oma teadmistest, oskustest ja kogemustest;
- igal volikogu liikmel tuleb arvestada teiste volikogu liikmete õigusega kuuluda vähemalt ühte komisjoni ning vajadusega tagada komisjoni töövõimelisus, mida nt suur liikmete arv võib takistada (piltlikult ei tohiks nt tekkida situatsiooni, kus kõik volikogu liikmed kuuluksid ühte komisjoni, kuna kõigil volikogu liikmeil on taoline soov);
- demokraatliku tava kohaselt tuleb tagada opositsiooni proportsionaalne esindatus komisjonides;
- volikogu ega selle komisjonide esimeeste, samuti volikogu teiste liikmete tegevus ei või olla volikogu komisjoni liikmelisuse küsimuses meelevaldne ning neil tuleb silmas pidada

⁴ Muudetud järgmiste määrustega: 24.04.2003 nr 7, 25.11.2004 nr 10, 23.12.2004 nr 15, 22.12.2005 nr 9. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.viiratsi.ee/failid/Pohimaarus_taiendatud_terviktest.doc (08.11.2007).

volikogu komisjonide moodustamise eesmärki, milleks on volikogu töö kvaliteedi parendamine ning seeläbi kohaliku elu parem juhtimine.⁵

Seega ei saa öelda, et igal volikogu liikmel on *a priori* õigus kuuluda kindlasse volikogu komisjoni, kui muud argumendid räägivad selle vastu (nt kui vastav erakond või valimisliit on juba komisjonis esindatud, sh proportsionaalselt võrreldes volikogu kohtade jaotusega). Samas ei saa ka komisjoni esimees keelduda esilduse tegemisest, kui selleks puudub ratsionaalne põhjus.

Eelkirjeldatud põhimõtted on kriteeriumid, mida komisjonide moodustamisel tuleb kõigil osapooltel arvestada. Mõõnan, et nende järgimine eeldab kompromissi vastanduvate huvide vahel. Seejuures peavad kõik osapooled olema valmis koostööks ning meeles pidama, et volikogu liikmeks olek ei tohi olla eesmärk omaette, vaid volikogu liikmed on valitud edendama kohalikku elu.

3. *Vastused küsimustele*

3.1. Kui volikogu liikme ja komisjoni esimehe vahel tekivad lahkarvamused komisjoni kuulumise küsimuses, siis on tegemist haldusesisese vaidlusega – nn organitüluga.

Halduskohtusse pöördumise õiguse tekkimise eelduseks on isiku subjektiivsete avalike õiguste võimalik rikkumine (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 7 lg 1 ls 1)⁶, st vaidlus peab seonduma õiguste ja kohustustega avaliku võimu ja sellele allutatud isiku vahel. Halduskohtusse saab nn organitüli pöörduda üksnes juhul, kui seadus näeb sõnaselgelt ette protesti esitamise õiguse (HKMS § 7 lg 2)⁷. Kehtivast õigusest võib näidetena tuua maavanema ja Andmekaitse Inspektsiooni.

Riigikohus on rõhutanud: "[...] suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse."⁸

Eeltoodust tuleneb, et volikogu liikmel, kes leiab, et komisjoni esimees on õigusvastaselt jätnud tegemata esilduse tema nimetamiseks komisjoni liikmeks, puudub õigus pöörduda oma KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tuleneva õiguse realiseerimiseks kohtusse.

KOKS § 46 reguleerib mh volikogu komisjoni esimehele umbusalduse avaldamist: lõike 1 kohaselt on selle eelduseks vähemalt neljandiku volikogu koosseisuse ettepanek ning lõige 3 sätestab, et umbusalduse avaldamine vabastab volikogu komisjoni esimehe tema kohustustest. KOKS § 22 lg 1 p 18 ja § 45 lg 5 ls 2 kohaselt on umbusalduse avaldamise otsuse vastuvõtmiseks vajalik volikogu koosseisu häälteenamus. Sama kordavad Viiratsi valla põhimääruse p 56 ja p

⁵ Riigikogu komisjonide kohta vt PS § 71; samuti Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 391 jj. Riigikohus on rõhutanud, et Riigikogu valdkonnapõhised komisjonid on Riigikogu peamiseks töövormiks, mis on ette nähtud parlamenditöö efektiivsuse tagamiseks tööjaotuse ja spetsialiseerituse kaudu (vt RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 25, 38).

⁶ HKMS § 7 lg 1 ls 1: "Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadus."

⁷ HKMS § 7 lg 2: "Protesti võib halduskohtusse haldusakti või toimingu peale esitada asutus või ametnik, kellele see õigus on antud seadusega."

⁸ RKHKo 04.11.2004, nr 3-3-1-55-04, p 14.

61.4.⁹ Sisulisi piiranguid umbusalduse avaldamise põhjuste (õiguslik, poliitiline vms) kohta KOKS § 46 ega Viiratsi valla põhimäärus ette ei näe.

Silmas pidades eelnevalt toodud volikogu komisjoni moodustamise põhimõtteid, olen seisukohal, et menetlus volikogus, mis võib kaasa tuua volikogu komisjoni esimehe ametist vabastamise umbusaldamise teel, võimaldab üldjuhul tagada volikogu komisjoni ja selle esimehe tegevuse õiguspärasuse mh ka komisjoni liikmelisuse küsimuses. Taolise menetluse raames on volikogu liikmel reeglina võimalik saavutada tema hinnangul õigusvastaste otsuste kehtetuks tunnistamine.

Lisaks näeb Viiratsi valla põhimääruse p 26.3 ette volikogu liikme õiguse esitada arupärimine volikogu määruste ja otsuste täitmise kohta volikogu poolt valitud, nimetatud või kinnitatud ametiisikutele. Läbi arupärimise istituudi on võimalik teostada kontrolli mh ka komisjoni esimehe tegevuse üle volikogu õigusaktide järgimisel ning tuua võimalikud probleemkohad komisjoni moodustamise ja tööga seoses volikogu ja avalikkuse ette.

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 lg 1 sätestab maavanema õiguse teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle.

Mõiste "volikogu" hõlmab antud sätte mõttes kindlasti ka volikogu tööorganeid.¹⁰ Samuti ei seo kõnealune norm maavanema järelevalve pädevust sõnaselgelt üksnes selliste üksikaktidega, millel on haldusväline mõju (ehk mida tuleb käsitleda haldusaktina haldusmenetluse seaduse mõttes) ning mida on võimalik vaidlustada halduskohtus. Kuigi on väljendatud erinevaid seisukohti, kas maavanema järelevalvepädevus peaks hõlmama lisaks haldusaktidele ka kohaliku omavalitsuse nn siseakte või mitte, ei võimalda kehtiv seadusandlus järelevalve ulatuse piiramist üksnes haldusaktidega üheselt jaatada.¹¹

Eeltoodust tuleneb, et igaühel on võimalik pöörduda maavanema poole taotlusega kontrollida mistahes volikogu (sh selle tööorgani) üksikakti õiguspärasust. Tõsi, maavanemal on kaalutlusõigus järelevalvemenetluse algatamise küsimuses.

3.2. Nagu ma oma 2007. a mais Teile edastatud kirjas nr 10-2/070726/00703512 märkisin, on kohaliku omavalitsuse korralduse seadus õigusakt, mis vajaks uuendamist. Arvukate muudatuste

⁹ Viiratsi valla põhimääruse p 53 sätestab, et volikogu õigusaktide algatamise õigus on igal volikogu liikmel (vt ka p 38). Põhimääruse p 61.3 nimetab volikogu esimehe ülesannetest vabastamist. Kõnealused sätted siiski ei ole kohaldatavad volikogu komisjoni esimehe ametist vabastamise või komisjoni koosseisu kinnitamise otsuse algatamisele volikogu mõne liikme initsiatiivil, kuna KOKS § 46 lg 3 ls 2 ja § 47 lg 1 ls 4 tuleb käsitleda kui erinorme taolise otsuse vastuvõtmiseks. Vabastamise all Viiratsi valla põhimääruse p 61.3 mõttes saab rääkida üksnes isiku enda algatusel vabastamisest. Vastasel juhul muutuks umbusalduse avaldamise instituut koos kõrgendatud menetlus- ja hääldenõudega sisutühjaks, kui alati saaks algatada otsuse eelnõu komisjoni esimehe vabastamiseks, mis mh võetaks vastu poolthääletamusega.

¹⁰ Vt analoogselt samas sättes kasutatud mõiste "valitsus" sisustamise kohta laiemalt kui üksnes poliitiline valitsus RKKHo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15: "... [KOKS § 22 lg 2] ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele. Ka tänaseks jõustunud HMS § 8 lg 2 kohaselt võib pädev haldusorgan ise määrata, kes täidavad tema nimel ülesannet. Olemuselt ei ole projekteerimistingimuste kehtestamine küsimus, mis vajaks otsestest valimistel valitud esindusorgani otsust või üldse kollegiaalorgani otsust."

¹¹ VVS § 85 lg 1 mõistet "üksikakt" haldusakti mõttes rõhutatakse nt Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 667. Laiemast käsitlusest (mõiste "üksikakt" kui haldusakt ja ka nn siseakt) annab kaudselt tunnistust Riigikohtu praktika valimisasjades – vt nt RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-13-07, p 13 (koos vastavate viidetega varasematele lahenditele). Vt ka nt RKKHo 17.11.2005, nr 3-3-1-54-05, p 13: "Nii menetlustoimingu kui ka halduse siseakti vaidlustamine [halduskohtus] on võimalik vaid erandlikel asjaoludel. Seadusest või hea halduse põhimõtetest tulenevalt võib siseakt teatud juhtudel olla huvitatud isikute poolt vaidlustatav."

tõttu on seadus killustunud ning vajalik oleks vastu võtta tänapäeva nõuetele vastav ja terviklikult koostatud seadus. Samuti juhtisin tähelepanu sellele, et kui 07.06.2006 vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eesmärgid ei ole praktikas täitunud, on kahtlemata mõistlik seadust asjakohaselt täiendada. Vastav seaduse muutmise algatamise õigus on igal Riigikogu liikmel (PS § 103 lg 1 p 1, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 90 lg 1 p 1).

Jään eeltoodud seisukoha juurde. Seejuures rõhutan, et õigusselge ja ammendav regulatsioon (mõistagi peab ammendavuse osas arvestama ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega) on kindlasti parem, kui tagantjärele kontrollivormis õiguskaitsevahendeid kasutades võimalikele rikkumistele reageerimine.

Samas peavad menetlusõigused (sh õiguskaitsevahendid) olema kujundatud selliselt, et tagatud oleks ka vähemuse (opositsiooni) kaitse ning võimalus mõjutada demokraatlikke meetodeid kasutades tehtavaid otsuseid. Eeltoodud kirjeldus võimalikest kontrollivormidest näitab, et need ei pruugi olla piisavad, näiteks kui puudub vajalik neljandik umbusalduse algatamiseks ja ka maavanem ei alusta järelevalvemenetlust.

Mulle teada olevalt on regionaalministri juhtimisel toimumas maavanema järelevalvepädevuse korrastamine koos vastava regulatsiooni ülevaatamisega. Loodan, et selle raames vaadatakse üle ka maavanema kohaliku omavalitsuse üle teostatava järelevalvepädevuse normid eesmärgiga tagada ühest küljest tõhus kontroll ning teisalt et arvestataks vajalikul määral ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega.

Austusega

Allar Jõks