



Peeter Suislepp
Aadress

Teie 23.04.2010 nr

Õiguskantsler 4.06.2010 nr 6-4/100931/1003389

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud hr Suislepp

Tänan Teid pöördumise eest, milles palute mul kontrollida Haaslava Vallavolikogu 26.03.2010 määruse nr 7 "Haaslava valla põhimäärus" (põhimäärus) vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele (põhiseadus ja PS) osas, milles põhimäärus ei näe enam ette fraktsioone.

Olen seisukohal, et põhimäärus ei ole fraktsioonide väljajätmise tõttu vastuolus põhiseadusega ning põhjendan seda alljärgnevalt.

Olen seisukohal, et fraktsioonide moodustamine kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus on lubatav, kuigi seadus seda ette ei näe. Tuginen siinjuures Riigikohtu seisukohale (linnaosade asemel piirkondlike ametite moodustamise küsimuses): "Käesolevas kohtuasjas on vaidlus selle üle, kas seadusandja on avalike ülesannete täitmise organisatsioonilise raamistiku sätestanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ammendavalt (ehk piiranud enesekorraldusõigust) või on omavalitsusüksusel säilinud selles küsimuses enesekorraldusõigusest tulenev lai otsustusvabadus. [...] Kolleegium asub seega seisukohale, et kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on avalike teenuste osutamise ühe võimalusena teha seda omavalitsusüksuse erinevates piirkondades osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäradega arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks. Kolleegium märgib siiski, et nii harta kui PS § 154 lõige 1 võimaldavad seadusandjal enesekorraldusõigust piirata ja reguleerida teatud ulatuses ka omavalitsusüksuse sisemist organisatsioonilist struktuuri. Selline regulatsioon peab aga arvestama PS § 154 lõike 1 ja harta piiranguid ning allub samuti põhiseaduslikkuse järelevalvele."¹

Sellest tuleneb, et seadusandja ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse organisatsioonilist struktuuri reguleerinud ammendavalt. Seega ei saa seaduses fraktsioonide mittenimetamisest järeldada nende moodustamise lubamatust. Teiselt poolt ei saa sellest järeldada ka kohustust fraktsioonid põhimäärusega ette näha (sellist kohustust ei tulene mitte ühestki seadusest, sh põhiseadus). Fraktsioone puudutava regulatsiooni kehtestamine põhimääruses on osa kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest. Seega on kohalik omavalitsus põhimõtteliselt vaba otsustama, kas fraktsioonid põhimääruses ette näha või mitte.

¹ RKPJKo 30.06.2009, nr 3-4-1-12-09, punktid 29-31.

Fraktsioonide moodustamise abil on vaid võimalik tõhustada volikogu tööd – kas fraktsioonid moodustada või mitte, on seega puhtalt otstarbekuse küsimus. Fraktsioonide puudumisega põhimäärusest ei kaasne volikogu liikmete õiguste riivet (pigem vastupidi – fraktsioonide moodustamisest võivad tuleneda negatiivsed mõjutused vaba mandaadi põhimõttele fraktsiooni kuuluvate volikogu liikmete suhtes ning erilisele võrdsuspõhiõigusele võrdseks kohtlemiseks mandaadi teostamisel fraktsiooni mittekuuluvate volikogu liikmete suhtes²). Sellega ei ole negatiivselt mõjutatud Teie poolt viidatud PS §-st 12 tulenevat õigust võrdsele kohtlemisele, sest volikogus ei ole kedagi, keda koheldaks fraktsiooni moodustamise osas teisiti (keegi volikogu liikmetest ei saa fraktsiooni moodustada). Ka Teie viide PS §-le 48 – igäühe õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse – ei ole antud kontekstis asjakohane, sest fraktsioon ei kujuta endast iseseisvat (mittetulundus)ühingut, vaid on volikogu organiks. Fraktsioonil kui avaliku võimu organil tervikuna ei saa olla põhiõigusi – need on jätkuvalt volikogu liikmetel eraldi nende fraktsiooni kuulumisest sõltumata. Volikogu liikmete põhiõigused võivad küll saada riivatud sõltuvalt sellest, kas nad kuuluvad fraktsiooni või mitte – seda aga vaid juhul, kui konkreetses volikogus on fraktsioonid ette nähtud.

Tänan Teid veelkord pöördumast ning ühtlasi vabandan vastuse viibimist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

² Vt selle kohta ka RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05.