



Õiguskantsler

Esimees Urmas Roosimägi
Tapa Vallavolikogu

Teie 25.12.2015 nr

Vallavanem Alari Kirt
Tapa Vallavalitsus
vallavalitsus@tapa.ee

Meie 10.02.2016 nr 6-11/150649/1600631

Soovitus kaasava eelarve menetluse rakendamise osas

Austatud volikogu esimees ja austatud vallavanem

Tunnustan Tapa Vallavolikogu ja Vallavalitsuse initsiatiivi kaasava eelarve rakendamisel. Kaasava eelarve menetluses saab kohalik kogukond kujundada osa kohalikust eelarvest, valides, milliseid objekte või millist tegevust ühise raha arvel finantseerida. Taoline osalemine aitab kahtlemata kujundada arusaama kohaliku eelarve olemusest ning arendada demokraatlikku kultuuri üldiselt.¹ Sealjuures tuleb tagada kaasava eelarve menetluse selgus, ausus ja kuritarvituste vältimine. Lääne-Viru maavanema taotlusel alustatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tulemusel soovitan Tapa Vallavolikogul ning Tapa Vallavalitsusel kaasava eelarve menetlust reguleerivate õigusaktide vastuvõtmisel edaspidi (juhul, kui otsustate kaasava eelarve menetlust rakendada ka 2017. aastal) tagada, et kõik kaasava eelarve menetluse olulised tingimused kehtestab volikogu võimalikult selgelt.

Esmalt tuleb lahendada küsimus, kas KOV üksustel on õigus rakendada kaasava eelarve menetlust sellekohase seadusliku raamistikuta.² Analüüsi tulemusel leian, et kaasava eelarve menetluse kehtestamine puudutab kohaliku omavalitsuse sisemist ülesehitust ning on seega kohaliku elu küsimus, mida võib haldusmenetluse seaduse § 90 lg 2 kohaselt reguleerida volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) § 21 lg 1 p 2 volitab volikogu kehtestama määrusega tingimused ja korra eelarve või lisaelarve eelnõu koostamiseks, volikogus menetlemiseks ja vastuvõtmiseks. Sellele sättele on ka viidatud määruse andmise alusena nii Tapa Vallavolikogu 30.10.2014 määruse nr 26 „Kaasava eelarve menetluse rakendamine Tapa valla 2015. aasta eelarves“³ kui ka Tapa Vallavolikogu 28.05.2015 määruse nr 46 „Kaasava eelarve menetluse rakendamine Tapa valla 2016. aasta eelarves“⁴.

¹ Kaasava eelarve menetluse rakendamise pinnalt Brasiilias on mh järeltatud, et sellega on saavutatav õiglasem kulujaotus, valitsemise suurem läbipaistvus ja vastutavus, osaluse suurem määr (eriti ebasoodsas olukorras või vaesuses olevate elanike puhul) ning suurem teadlikkus demokraatiast ja kodanikuks olemisest. Vt B. Wampler. Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability. 2007. Penn State University Press.

² Sellega seoses pöördus õiguskantsler ka Tapa Vallavolikogu poole, andes võimaluse anda oma arvamus. Tapa Vallavolikogu arvamust ei avaldanud.

³ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/405112014034>.

⁴ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/403062015038>.

Mõlemad viidatud Tapa Vallavolikogu määrused volitavad Tapa Vallavalitsust välja töötama kaasava eelarve menetluse korra (vastavalt §-des 4 ja 3).⁵ Sellest tulenevalt on vastavates volikogu määrustes kohane nende andmise alusena viidata ka KOFS § 21 lõikele 2, mille kohaselt volikogu võib volitada valla- või linnavalitsust kehtestama määrusega eelarve või lisaeelarve eelnõu koostamise ja eelarve täitmise korra.

KOFS § 21 lg 1 punkti 2 ja lõike 2 omavahelises võrdluses torkab silma, et lõike 2 kohaselt volikogu võib volitada vallavalitsust kehtestama määrusega üksnes eelarve või lisaeelarve eelnõu koostamise korra, aga mitte lg 1 punktis 2 nimetatud *tingimusi*. Sellest tuleneb selgelt, et eelarve või lisaeelarve eelnõu koostamise tingimused peab kehtestama volikogu ning valla- või linnavalitsust selleks volitada ei või (samuti ei või valla- või linnavalitsus ise tingimusi kehtestama asuda).

Mõlemad viidatud Tapa Vallavolikogu määrused volitavadki Tapa Vallavalitsust välja töötama kaasava eelarve menetluse korra. Nende volitusnormide alusel antud Tapa Vallavalitsuse 27.11.2014 määrus nr 3 „Kaasava eelarve menetlemise kord Tapa valla 2015. aasta eelarve koostamisel“⁶ ja Tapa Vallavalitsuse 15.06.2015 määrus nr 3 „Kaasava eelarve menetlemise kord Tapa valla 2016. aasta eelarve koostamisel“⁷ määratlevad aga nii selle, kes saab esitada idee ning kes ja kuidas saab hääletada ideede valimisel, kui ka selle, millistel tingimustel idee võidab.

Riigikohus on leidnud, et volitusnormi kehtestamisel ja rakendamisel tuleb eristada korra ja täiendavate (sisuliste) tingimuste kehtestamist, kusjuures kord tähendab volitusnormi sisaldavas õigusaktis sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist⁸ (s.t ei võimalda uute tingimuste kehtestamist). Isiku osalusõiguse ulatust ja idee võitmiskriteeriumeid määratlevad uued reeglid ei ole tehnilised täpsustused, vaid panevad selgelt paika kaasavas eelarves osalemise ja idee võitmise tingimused. Seetõttu soovitan Tapa Vallavolikogul tagada, et kõik kaasava eelarve menetluse olulised tingimused kehtestab edaspidi volikogu. Tapa Vallavalitsusel soovitan hoiduda volikogu määrusega vastuolus olevate⁹ ja täiendavate tingimuste kehtestamisest.

Sealjuures tuleb volikogul tingimused paika panna piisavas ulatuses, et võimalikult vältida vaidlusi määruse kohaldamisel. Tapa vallas kehtestatud kaasava eelarve menetlust reguleerivate õigusaktide sõnastuse pinnalt ei ole üheselt selge, kas hääletada võivad üksnes isikud, kes on rahvastikuregistri andmetel Tapa valla elanikud (ja millise ajahetke seisul sealjuures arvestatakse). Kohaldatud ei ole ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 lõikega 3 valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatu ja lõikega 4 kohtu poolt süüdi mõistetud kinnipeetava suhtes kehtestatud hääletamispiiranguid.¹⁰

⁵ Kui mõeldud on, et vallavalitsus vastava korra ka kehtestab, siis „välja töötamise“ asemel oleks korrektne anda volitus „kehtestamiseks“. Sõnastus „välja töötama“ jätab õigupoolest lahtiseks, kes vallavalitsuse väljatöötatud korra kehtestab, sest seda sätet on võimalik tõlgendada ka selliselt, et vallavalitsus töötab välja korra eelnõu ja esitab selle volikogule kehtestamiseks.

⁶ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/402122014053>.

⁷ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/402122014053>.

⁸ RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 25. Vrdl ka RKPJKo 02.05.2007, 3-4-1-2-07, p 21.

⁹ 2015. aastal Tapa vallas kaasava eelarve menetlust reguleerivate volikogu ja vallavalitsuse määruste omavahelises võrdluses paistab silma, et vallavalitsus on kitsendanud volikogu määrusega võrreldes idee esitajate ringi – kui volikogu määruse § 3 kohaselt võib idee esitada igaüks, siis vallavalitsuse määruse § 3 lg 2 kohaselt ainult vähemalt 16-aastaseks saanud isikud. Vallavalitsus ei tohi kitsendada volikogu poolt seatud tingimusi. Lisaks tekib vanusepiiri puhul küsimus, kas see on sisuliselt põhjendatud idee esitamisel (hääletamine on teine asi). Arvestades seda, et kõik ideed läbivad esitatud tingimustele vastavuse ja realiseeritavuse eelkontrolli, ei näi olevat põhjendatud nooremate isikute ideede esitamise piiramine – kui idee juhtubki olema ebaadekvaatne, saab selle eelvoorus välja jätta. Ehk teavad just lapsed ise kõige paremini näiteks seda, milliseid vahendeid laste- või noortekeskuses lisaks vaja on?

¹⁰ Kui arvestada siinkohal põhiõigust menetlusele ja korraldusele (PS § 14), siis seni kuni kinnipeetavate hääleõigust ei ole määrusega piiratud, tuleks hääletamise võimalus reaalselt tagada ka neile. Vallavalitsuse määruste kohaselt

Võrdlusena: KOVVS § 5 lg 1 kohaselt on hääletamisõigus Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse (edaspidi *rahvastikuregister*), asub vastavas vallas või linnas; KOVVS § 5 lg 2 p 1 kohaselt on hääletamisõigus välismaalasel, kes vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele ja kes elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel; KOVVS § 5 lg 3 kohaselt ei ole hääleõiguslik isik, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud; KOVVS § 5 lg 4 kohaselt ei võta hääletamisest osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas; KOVVS § 27 lg 1 näeb ette valijate nimekirja koostamise, trükkimise ning kättetoimetamise ning lg 2 kohaselt on valijate nimekirja koostamise aluseks on andmed valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga, kusjuures elukoha aadressiandmetes pärast valimispäevale eelnevat 30. päeva tehtud muudatusi arvesse ei võeta.

Seaduse sõnastuse pinnalt on üheselt selge, et volikogu valimistel saab hääletada isik, kelle elukoha aadress on valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga rahvastikuregistri andmetel vastavas vallas või linnas (ja kes vastab teistele KOVVS § 5 lõigetes 1-4 esitatud tingimustele).

Soovitan Tapa Vallavolikogul sätestada hääleõigust puudutavad tingimused võimalikult selgelt. Ühtlasi soovitan Tapa Vallavolikogul kaasava eelarve menetluse tingimusi kehtestades mõelda ka järgmistele aspektidele: millised on hääletamise põhimõtted (sh avalik või salajane) ja kuidas nende põhimõtetega arvestamine tagatakse; milline hääle läheb arvesse, kui isik on hääletanud mitu korda või mitmel erineval viisil; kas võimalik peaks olema ka elektrooniline hääletamine nt VOLISE kaudu või kuidas muul viisil parandada osalemisraskusega (sh füüsilise liikumistakistusega) isikute hääletamises osalemise võimalusi¹¹; millised on kaasava eelarve menetluse osaliste olulised rikkumised¹² ning millised on nende tagajärjed; kes ja kuidas menetleb võimalike rikkumiste peale esitatud kaebusi.

Lõpetuseks tunnustan veelkord Tapa Vallavolikogu ja Vallavalitsuse initsiatiivi kaasava eelarve rakendamisel ja loodan, et väljakutsed kaasava eelarve menetluse reguleerimisel ei võta hoogu maha.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429 Liina.Lust@oiguskantsler.ee

saab hääletada üksnes isiklikult Tapa Linnaraamatukogus ja selle harudes Moel, Lehtses ja Jänedal, Tapa Gümnaasiumis ja Tapa Vene Põhikoolis või Tapa vallamajas (vallavalitsuse kantseleis) kohapeal. Kinnipeetaval kohapeale ilmumise võimalust mõistagi pole.

¹¹ Nt KOVVS näeb ette nii elektroonilise hääletamise (§ 53²) kui ka hääletamise valija asukohas (§ 49), kinnipidamiskohas, haiglas, ööpäevases hoolekandeesutuses (§ 51) ja kodus (§ 52).

¹² Nt Tartu esimese kaasava eelarve rakendamise aruandest (http://www.tartu.ee/data/Tartu_kasav_eelarve2013_aruanne.pdf) nähtub, et sisuliselt on püütud hääli osta, lubades Facebook'is hääle andmise eest tasuta kinopiletit.