



Riigikogu esimees Ene Ergma  
Riigikogu  
Lossi plats 1a  
15165 Tallinn

Teie 04.05.2007 nr 1-9/6  
Õiguskantsler 16.05.2007 nr 10-2/070726/00703512

## Vastus Riigikogu liikme Andres Herkeli kirjalikule küsimusele

Austatud proua Riigikogu esimees

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

- 1. Kuidas saada aru kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 47 lõike 1 kolmandas lauses sätestatud volikogu liikme õigusest kuuluda vähemalt ühte komisjoni? Kas see tähendab, et volikogu liige võib ise selle komisjoni valida või on seda valikut tema eest pädev tegema keegi teine?*

KOKS § 47 lg 1 sätestab: „Volikogu võib moodustada nii alatisi kui ka ajutisi komisjone. Komisjonide esimehed ja aseesimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel.”

Komisjonide moodustamise aluseid ja korda ning komisjonide koosseisude kinnitamist reguleerib kohaliku omavalitsuse korralduse seadus järgnevalt:

KOKS § 8 lg 1 p 1 järgi sätestatakse valla või linna põhimääruses muuhulgas volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord.

KOKS § 22 lg 1 p 20 kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse volikogu komisjonide moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine.

KOKS § 47 lg 2 sätestab: „Volikogu komisjoni tegevuse alused ja kord sätestatakse valla või linna põhimääruses.”

Norm, mille kohaselt on igal volikogu liikmel õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni (KOKS § 47 lg 1 lause 3), lisati kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse Riigikogu poolt 07.06.2006 vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadusega. Nimetatud seaduse seletuskirja kohaselt oli üks eelnõu eesmärke kohaliku omavalitsuse otsustusprotsessi

demokraatlikumaks muutmine. Eelnõu autorid nentisid, et kõigi volikogus esindatud poliitiliste jõudude tasakaalustatud osavõtt komisjonide tööst polnud tagatud. Täienduse, mille kohaselt on igal volikogu liikmel õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni, mõtte ning eesmärgi selgitamiseks pean siinkohal oluliseks tuua välja eelnõu lugemistel Riigikogus väljendatud seisukohad.<sup>1</sup>

Eelnõu esimesel lugemisel Riigikogu täiskogus 11.04.2006 kritiseeris eelnõu algataja Mark Soosaar senist olukorda: „Nimelt moodustatakse komisjonid praegu nii, et volikogu kinnitab komisjoni esimehe ja komisjoni esimees valib siis oma komisjoni liikmed ning laseb nimekirja volikogus kinnitada. Ja juhul, kui on inimesi, kes sellele komisjoni esimehele ei meeldi, olgugi et nad on saanud rahvalt mandaadi volikogu töös osaleda, piisab komisjoni esimehe keeldumisest ja võimul oleva koalitsiooni otsusest, et inimest mitte komisjoni liikmeks arvata.”

Eelnõu teine algataja Jarno Laur pidas eelnõu esimesel lugemisel Riigikogu täiskogus 11.04.2006 oluliseks selgitada järgmist: „[Eelnõu] esimene eesmärk on tagada tõepoolest kõigile volikogu liikmetele selles mõttes võrdsed õigused, et osavõtt volikogu tööst komisjoni töö kaudu oleks kättesaadav kõigile volinikele. /.../ Nii et ennekõike on eesmärk tagada igale volikogu liikmele õigus osaleda vähemalt ühe komisjoni töös. Väga suur hulk küsimusi jääb volikogu isekorralduse ja tõesti sellise terve mõistuse lahendada, neid ei ole mõtet seadusesse kirjutada. Selleks on igas volikogus oma juhatuse, komisjonide esimehed, kes leiavad selle õige ekviliibriumi, nii et igaljuhul oleks võimalus osaleda ja igaljuhul professionaalsed või erialased oskused oleksid ka omavalitsuse huvides kõige paremini esindatud.”

Eelnõu juhtivkomisjoni poolne ettekandja Mait Klaassen kinnitas eelnõu esimesel lugemisel Riigikogu täiskogus 11.04.2006 Riigikogu liikmete küsimustele vastates: „/.../ inimesel, volikogu liikmel on alati õigus see komisjon valida. /.../ seesama viimane lause annab volikogu liikmele selle õiguse ja võimaluse, et ta saab ennast esitada komisjoni, mille valdkonda ta kõige paremini tunneb.”

Eelnõu teisel lugemisel Riigikogu täiskogus 01.06.2006 tutvustas juhtivkomisjoni poolne ettekandja Mait Klaassen eelnõu arutelu komisjonis: „Härra Prants küsis, kas isik valib sellise komisjoni ise vabalt, kuhu ta kuulub, mille peale härra Laur vastas, et see on koht, kus öeldakse, et sekkume liigselt kohaliku omavalitsuse töösse, ja teiselt poolt jääb volikogu enda korralduse küsimuseks, kuidas inimesed komisjonidesse paigutatakse.”

Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu märkis eelnõu teisel lugemisel Riigikogu täiskogus 01.06.2006: „/.../ volikogu liikmetel võiks olla, proportsionaalselt opositsioonil ja koalitsioonil, õigus osaleda volikogu eri tööorganite töös.”

Riigikogu liige Toomas Alatalu ütles eelnõu teisel lugemisel 01.06.2006 Riigikogu täiskogus: „See lihtsalt näitab meie demokraatia arenematust ja, ütleme niimoodi, valitseva eliidi soovimatust

---

<sup>1</sup> Kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>

tunda huvi selle vastu, mis tegelikult all toimub, sest mis puutub fakti, et meil on volikogu liikmeid, keda aastaid ei kaasata komisjoni töösse, siis ma ütleksin, et suuremat kriitikat meie demokraatiale on raske leida.”

Olen seisukohal, et volikogu liikme õigust kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni ei tohi komisjoni esimehe tegevus (vastava esilduse tegemata jätmisega) ega volikogu tegevus (komisjoni koosseisu kinnitamisel) piirata.

Küsimusele, kas igal komisjoni liikmel on õigus vastav komisjon valida ning volikogu komisjonide esimehed ega volikogu ei tohi seda õigust piirata, ei leia seadusandja tahet uurides ühest vastust. Eelnõu algataja hinnangul on tegu küsimusega, mille peab iga volikogu ise lahendama. Eelnõu põhiseaduskomisjoni poolse ettekandja hinnangul hõlmab aga seadusest tulenev volikogu liikme õigus kuuluda komisjoni ka õiguse vastav komisjon ise valida.

Järgnevalt annan sellele küsimusele omapoolse tõlgenduse, tuginedes muuhulgas kohaliku omavalitsuse volikogu töö põhiseaduslikele nõuetele ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse sätte ja mõtte tõlgendusele.

Esiteks juhin tähelepanu, et KOKS § 8 lg 1 p 1 ning § 47 lg 2 alusel peab volikogu valla või linna põhimääruses muuhulgas sätestama ka komisjonide moodustamise korra ning komisjoni tegevuse alused. Lisaks kuulub KOKS § 22 lg 1 p 20 kohaselt volikogu ainupädevusse volikogu komisjonide koosseisu kinnitamine.

Nende pädevuste teostamisel peab volikogu arvestama KOKS § 47 lg 1 lauses 3 toodud iga volikogu liikme õigusega. Sealjuures tuleb järgida demokraatia printsiipi kui põhiseaduse aluspõhimõtet, mis näeb antud juhul ette kõigi volikogus esindatud poliitiliste jõudude proportsionaalse ja tasakaalustatud esindatuse volikogu komisjonides. Just volikogu komisjonid on volikogu tööorganid, mille kaudu toimub volikogu päevakorraküsimuste ja volikogu määruste ning otsuste sisuline ettevalmistamine ja arutamine ning seeläbi suuresti kohaliku omavalitsuse poliitika kujundamine. Demokraatia printsiip nõuab neisse protsessidesse kõigi volikogu liikmete ning sealhulgas volikogu opositsiooni esindajate kaasatust.

Teiselt poolt ei ole volikogu liikme õigus valida (ja vahetada) volikogu komisjoni volikogu liikme põhiseadusest (näiteks demokraatia printsiibist) vahetult tulenev piiramatu õigus. Kui see õigus oleks piiramatu, oleks volikogu opositsioonil võimalik blokeerida volikogu komisjonide tegevus. Samuti ei oleks nii võimalik tagada omavalitsuse demokraatlikku ja efektiivset juhtimist ning ilmselt ka valimistel enamuse saanud poliitiliste jõudude mandaadi realiseerimist.

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 piiramatu. 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

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.

2. *Kuidas saab opositsiooni kuuluv volikogu liige realiseerida oma õigust kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni, kui näiteks koalitsioon on selle vastu, näiteks mitte pannes küsimust volikogu päevakorda? Kas küsimuse mitte lülitamine volikogu päevakorda peab olema motiveeritud?*

KOKS § 42 lg 1 p 1 kohaselt korraldab volikogu esimees volikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab volikogu istungeid ning korraldab nende ettevalmistamist. KOKS § 43 lg 1 lause 1 järgi kutsub volikogu istungi kokku selle esimees või tema asendaja, kelleks on aseesimees või aseesimehe puudumisel volikogu vanim liige, volikogu poolt kehtestatud korras. KOKS § 43 lg 3 lause 1 järgi tuleb volikogu kokkukutsumisel kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. KOKS § 43 lg 4 kohaselt kutsub volikogu esimees või tema asendaja volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks. KOKS § 44 lg 1 lause 3 alusel kehtestab volikogu töökorra volikogu. KOKS § 44 lg 5 järgi arutab volikogu istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi.

Seega sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus volikogu istungi päevakorra ettevalmistamise ja kinnitamisega seonduva üksnes üldiselt. Täpsema korralduse kehtestamise pädevus on volikogul (volikogu töökorra kehtestamine). Volikogu töökorrast saab selguda ka volikogu istungi päevakorra kujunemise menetlus ning muuhulgas see, milline on volikogu esimehe (või mõne muu volikogu organi) pädevus päevakorra kujundamisel ning kas ta peab päevakorra kujundamist põhjendama.

Seejuures tuleb pidada silmas, et töökorraga või teatud küsimuste volikogu istungile mitteamumise kaudu ei tohi piirata ega rikkuda volikogu liikmete seadusest tulenevaid õigusi (töökorra kehtestamisel tuleb jälgida ka, et sellega ei reguleeritaks küsimusi, mis peavad sisalduma põhimääruses, mille vastuvõtmine eeldab kõrgendatud häälteenamust). Vastavalt KOKS §-le 22 lg

1 p 20 on komisjonide koosseisude kinnitamine volikogu ainupädevuses – volikogu ei tohi menetluslikke võimalusi kasutades nimetatud pädevuse teostamisest meelevaldselt loobuda.

*3. Kas seadusandlus, mis käsitleb volikogu liikmete õigust kuuluda volikogu komisjonidesse, on piisav või vajab täiendamist?*

Riigikogu võttis kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastu 02.06.1993. Seadust on muudetud 58 korral. Kohaliku omavalitsuse seaduse regulatsioonid on tänaseks paljuski aegunud ja õigusselgusetud, praktika seaduse kohaldamisel on ebaühtlane. Õiguskantsler on seaduse probleemidele juhtinud parlamendi-ülevaadetes korduvalt tähelepanu.

Olen seisukohal, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kontseptuaalne alus on arvukate muudatuste ning vastuoludega killustunud, mistõttu on viimane aeg töötada välja ja võtta vastu uus, tänapäeva nõuetele vastav ja terviklikult koostatud seadus.

Juhul, kui Riigikogu poolt 07.06.2006 vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eesmärgid ei ole täitunud ning kohalikes omavalitsustes on endiselt kasutusel praktika, millega hälbitakse seaduse mõttest ja demokraatlikest otsustusmehhanismidest ning püütakse opositsiooni esindajaid komisjonide tegevusest tõrjuda, on kahtlemata mõistlik seadust asjakohaselt täiendada. Põhiseaduse § 103 lg 1 p 1 kohaselt on seaduste algatamise õigus muuhulgas Riigikogu liikmel.

Austusega

Allar Jõks