



Õiguskantsleri Kantselei

Teie 04.03.2018 nr

Meie 13.03.2018 nr 14-1/180348/1801220

Volikogu ja linna- või vallavalitsuse komisjoni koosseisu kujundamine

Lugupeetud avaldaja

Küsisite õiguskantslerilt, kas on õiguspärane, et volikogu komisjoni liige on ühtlasi sama kohaliku omavalitsuse ametnik, ning et volikogu liige kuulub valla- või linnavalitsuse komisjoni.

Vastus neile küsimustele on jaatav. Põhjendan oma seisukohta.

Esindusdemokraatia ([põhiseaduse](#) ehk PS § 156) põhimõte ei välista seda, et volikogu komisjoni liikmeks võivad olla ka isikud, kellel puudub valija mandaat. Küll aga tuleb volikogu komisjonide esimehed ja aseesimehed valida volikogu liikmete hulgast. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 47 lõike 1 teine ja neljas lause). Seega võivad volikogu komisjoni liikmed olla ka inimesed, kes volikogusse ei kuulu (erandiks on revisjonikomisjoni liikmed – KOKS § 48 lõige 2).

Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega siis, kui ta nimetatakse sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks või ta asub tööle sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel (KOKS § 18 lõike 1 punkt 6).

Valla- või linnavalitsuse liikme kuulumisel volikogu komisjoni koosseisu tekib ametikohtade ühitamise küsimus ([Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) artikkel 7 lõige 3). Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 eesmärgi määratlenud järgmiselt: „KOKS § 18 lg 1 p 6 [...] sätestavad ametikohtadel ühitamise keelu. See keeld teenib kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe organisatsioonilist tugevdamist nende ohtude vastu, mis võivad tuleneda ametikoha ja mandaadi ühitamisest esinduskogus. [...] Valla- või linnavalitsuse liikme ning valla- või linnaametniku erinev kohtlemine on õigustatud sellega, et valitsuse liige kannab poliitilist vastutust volikogu ees, valla- või linnavalitsuse ametnik aga teenistusalt vastutust avaliku teenistuse seaduse järgi.“ (RKPKo 30.10.2010, [3-4-1-17-10](#), punkt 27).

KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 ega muu seaduse säte ei keela kohaliku omavalitsuse ametnikul olla volikogu komisjoni liige. KOKS käsitleb volikogu komisjone nn ettevalmistavate komisjonidena. See nähtub asjaolust, et kohaliku omavalitsuse organid on KOKS järgi vaid volikogu ja valitsus (§ 4) ning volikogu komisjoni õigusakti andmist ei reguleerita. KOKS § 22 lõige 2 sätestab: „Õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.“

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Inimeste kaasamine volikogu komisjoni liikmeteks väljastpoolt volikogu on võimalus, mitte kohustus. Selle üle otsustamisel tuleks volikogul kaaluda nii kaasnevaid eeliseid kui ka ohte.

Valla- või linnaomavalitsuse ametniku tegutsemine volikogu komisjoni liikmena ei ole iseenesest õigusvastane, kuna ei sea volikogu komisjoni ega volikogu tegevust valla- või linnavalitsuse kontrolli alla. Volikogu ei pea oma tööorgani seisukohaga nõustuma. Loomulikult tuleb kõigil volikogu komisjoni liikmetel järgida korruptsioonivastase seaduse (KVS) nõudeid (toimingupiiranguid – KVS § 11). Volikogu komisjonis osalemise õiguspärasuse mõttes ei ole sisulist vahet, kas tegu on alatise või ajutise komisjoniga (KOKS § 47 lõike 1 esimene lause). Erinev on vaid komisjoni tegevuse kestus.

Valla- ja linnaomavalitsuste enesekorraldusõigust austades jätab KOKS volikogu otsustada küsimuse, kas ja kui palju inimesi selle komisjonidesse väljastpoolt volikogu kaasata ning kas hääleõigus on ka neil komisjoniliikmetel, kes volikogusse ei kuulu (KOKS § 47 lõige 2).

Valla- või linnavalitsuse komisjonid on ettevalmistavad komisjonid või üheaegselt ettevalmistavad ja otsustavad komisjonid. Viimasel juhul kujundab komisjon valitsuse õigusakti eelnõu suhtes oma seisukoha ja annab valitsuse asemel välja ka haldusakte. Õiguskirjanduses on märgitud, et „kui kohaliku omavalitsuse üksuse välispädevust reguleerivas seaduses või määruses mõeldi pädeva linna- või vallavalitsuse all kogu *ametiasutust*, võib ametiasutuse juht (linna- või vallavanem) volitada täiendavalt kedagi (struktuuriüksust, linna- või vallavalitsuse komisjoni, konkreetset ametnikku, või ka valitsust-kollegiaalorganit) otsust tegema või reserveerima vastava volituse ainult endale. Demokraatia põhimõttest ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevalt võib sääraotes olukordades linna- (valla-) valitsuse sisepädevust linna- (vallavanema) asemel jaotada ka volikogu¹.“

Volikogu liiget ei ole õiguspärane nimetada linna- või vallavalitsuse komisjoni liikmeks linna- või vallavalitsuse õigusaktiga. See oleks vastuolus volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu põhiseadusliku staatusega (PS § 156 lõike 1 esimene lause) ja valla- või linnavalitsuse kui kohaliku omavalitsuse täitevorgani seadusjärgse staatuse (KOKS § 4 punkt 2) ja pädevusega (KOKS § 30 lõige 1). [Valga Vallavalitsuse töökorra](#) § 8 lõige 4 näeb ette, et volikogu liikmeid võib vallavalitsuse komisjoni liikmeks määrata volikogu otsusel ja nõusolekul.

Valga Vallavalitsuse töökorra järgi võib vallavalitsuse komisjonil küll olla õigus otsuseid teha, kui see tuleneb otseselt volikogu või vallavalitsuse õigusaktidest (Valga Vallavalitsuse töökorra § 8 lõike 1 teine lause), kuid need otsused on vallavalitsuse õigusaktide vastuvõtmisel soovituslikud (§ 8 lõige 9). Seega pole põhjust käsitleda küsimust, kas valla- või linnavalitsuse komisjoni kuuluv volikogu liige saab osaleda komisjoni haldusakti andmisel.

Loodan, et neist selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Küllli Taro

õiguskorra kaitse osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik
õiguskantsleri volitusel

Vallo Olle 693 8445 Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

¹ A. Aedmaa jt. [Haldusmenetluse käsiraamat](#). – TÜ Kirjastus, 2004, lk 50.