



Õiguskantsler

Teie 22.02.2018 nr

Meie 12.03.2018 nr 14-1/180324/1801198

## **Volikogu komisjoni koosseisu kujundamine, võimude lahusus ja ametikohtade ühitamatus**

Lugupeetud avaldaja

Küsisite õiguskantslerilt, kas juhul, kui linnavalitsuse liige kuulub volikogu komisjoni, on tagatud võimude lahususe põhimõte.

Leian, et valla- või linnavalitsuse liikme tegutsemine volikogu komisjoni liikmena ei ole iseenesest õigusvastane, kuna ei sea volikogu komisjoni ega volikogu tegevust valla- või linnavalitsuse ehk täitevorgani kontrolli alla. Ükski seadusesäte ei keela valla- või linnavalitsuse liikmel olla volikogu komisjoni liige. Küll aga rakenduvad [korruptsioonivastasest seadusest](#) tulenevad ametiisikute toimingupiirangud ja kohustus huvide konflikti olukorras ennast taandada.

[Põhiseaduse](#) (PS) §-st 4 tulenev võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on horisontaalse suunitlusega, toimides riiklikul tasandil (Riigikogu, Vabariigi Valitsus, kohtud)<sup>1</sup>. Seda põhimõtet täiendab vertikaalne võimude lahusus. Selle all mõistetakse pädevuste jaotust rahvusvahelise tasandi ja (osalis)riikide vahel, samuti pädevuste jaotust keskvõimu ja föderatsiooni subjektide (nt USA osariigid, Saksamaa ja Austria liidumaad jt) vahel. Eesti Vabariik on PS § 2 lõike 2 järgi riiklikult korralduselt ühtne riik. Seega ei ole kitsamas mõttes kohaliku omavalitsuse (KOV) puhul tegu vertikaalse võimude lahususega. Kuna aga põhiseaduslik otsustamisõigus on sisuliselt jaotatud eri otsustamistasandite vahel (PS § 154 lõige 1), on meil vertikaalne võimude lahusus selle laiemas tähenduses<sup>2</sup>. Selle tähtsust riigivõimu piiramisel ja tasakaalustamisel on esile toonud ka Riigikohus (RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), punkt 17).

See, kas valla- või linnavalitsuse liikme kuulumine volikogu komisjoni koosseisu on õiguspärane, on küsimus nende ametikohtade ühitamatuse lubatavusest. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 eesmärki määratlenud järgmiselt: „KOKS § 18 lg 1 p 6 [...] sätestavad ametikohtade ühildamise 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 teenistusalast vastutust avaliku teenistuse seaduse järgi (RKPJKo 30.10.2010, [3-4-1-17-10](#), punkt 27).

Volikogu liikme volitused peatatakse, kui ta on samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks, nimetatud osavalla või linnaosa vanemaks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 19 lõike 2 punkt 1). KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 järgi lõpevad volikogu liikme volitused enne tähtaega

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. – Kättesaadav <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=8&p=4>, § 4 komm 6.

<sup>2</sup> Vt mrk 1.

seoses sama valla või linna KOV ametnikuks nimetamisega või kui ta töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. KOKS § 19 lõike 2 punkt 1 ega mingi muu seaduse sätte ei keela valla- või linnavalitsuse liikmel olla volikogu komisjoni liige. KOKS käsitleb volikogu komisjone nn ettevalmistavate komisjonidena. See nähtub asjaolust, et KOV organid on KOKS järgi vaid volikogu ja valitsus (§ 4) ning volikogu komisjoni õigusakti andmise õigust 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.“

Seega osalevad volikogu komisjonid küll volikogu õigusaktide eelnõude menetlemisel, kuid ise volikogu asemel õigusakte ei kehtesta. Inimeste kaasamine volikogu komisjoni liikmeks väljastpoolt volikogu on selle organi jaoks võimalus, mitte kohustus. Volikogu üld- või üksikaktid, mille eelnõu menetlemisel on osalenud need komisjoniliikmed, kes ei kuulu volikogusse, ei muutu selle tõttu õigusvastaseks. Valitsuse liikme volikogu komisjonis osalemise õiguspärasuse mõttes ei ole vahet, kas tegu on alatise või ajutise komisjoniga (KOKS § 47 lõike 1 esimene lause). Volikogu komisjoni moodustamise kord ning tegevuse alused ja kord tuleb sätestada valla või linna põhimääruses (KOKS § 47 lõige 2 ja § 8 lõige 1 punkt 1). KOKS kohaselt võib volikogu komisjoni kuuluda nii volikogu liige kui ka inimene, keda volikogusse pole valitud. Küll aga tuleb volikogu komisjonide esimehed ja aseesimehed valida volikogu liikmete hulgast. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel (KOKS 47 lõike 1 esimene ja teine lause). Erand on revisjonikomisjon, mille esimehe ja liikmed peab volikogu valima oma liikmete hulgast (KOKS § 48 lõige 2). Mõeldav on volikogusse mittekuuluvaid inimesi kaasata volikogu komisjonide töösse ka nii, et neil ei ole hääleõigust, s.t muus staatuses kui liikmena (nt ekspert).

KOKS § 47 lõige 1<sup>3</sup> sätestab, et volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus. Sama paragrahvi 2. lõike kohaselt sätestatakse volikogu komisjoni moodustamise kord ning tegevuse alused ja kord valla ja linna põhimääruses. KOKS ei sätesta minimaalselt vajalikku volikogu liikmete osakaalu volikogu komisjonides (erand on revisjonikomisjon, mille esimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast – § 48 lõige 2). Seda, kas piirata väljastpoolt volikogu selle komisjoni liikmeks võetute osakaalu nõnda, et neid oleks vähem kui pool komisjoni liikmetest, otsustab volikogu.

Nõue, mille järgi tuleb arvestada volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel erakondade ja valimisliitude esindajate osakaaluga volikogus (KOKS § 47 lõige 1<sup>3</sup>), laieneb kogu komisjoni koosseisule, sh sellesse kuuluva(te)le valitsuse liikme(te)le. Mis puudutab väljastpoolt volikogu selle komisjoni liikmeks võetud inimeste osalemist volikogu õigusakti eelnõu arutamisel ja selle üle hääletamisel, siis tuleb ka neil arvestada [korruptsioonivastase seaduse](#) regulatsioonidega, sest volikogu komisjoni liige on selle seaduse § 2 lõike 1 mõttes ametiisik.

Valla- ja linnaomavalitsuste enesekorraldusõigust austades jätab KOKS volikogu otsustada, kas ja kui palju kaasata komisjonidesse inimesi väljastpoolt volikogu. Samuti võib volikogu otsustada, kas anda hääleõigus ka neile komisjoniliikmetele, kes volikogusse ei kuulu (KOKS § 47 lõige 2).

Arutelu komisjoniliikmete rolli ja mandaadi üle pole aga samuti välistatud. Riigikogus on soovi korral võimalik seesugune mõttevahetus avada.

Loodan, et neist selgitusest on abi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445; Vallo.Olle@oiguskantsler.ee