



Õiguskantsler

Kadri-Aija Viik  
Saarde Vallavolikogu  
kadri\_aija@hotmail.com

Teie nr  
Meie 02.11.2018 nr 7-5/181323/1804693

## Õigus viibida volikogu istungil

Lugupeetud volikogu esimees

Õiguskantsleri poole pöördus Saarde Vallavolikogu 17.10.2018 istungil viibinud inimene, kes soovis õiguslikku hinnangut volikogu esimehe otsustusele paluda külalistel istungiruumist lahkuda (päevakorrapunkt nr 2 „Riigi eriplaneeringu ja mõjude, sealhulgas keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamiseks taotluse esitamise toetamine“).

Volikogu istungite avalikkus tähendab, et igal inimesel on õigus teda huvitavate päevakorrapunktide arutelu ja hääletamist kohapeal jälgida. Saarde Vallavolikogu esimehe otsustus saata avalikult istungilt seda jälgima tulnud inimesed välja, oli vastuolus [Saarde valla põhimäärusega](#), seadustega ja [põhiseadusega](#) (PS).

Õiguskantsler teeb järelevalvet isikute põhiõiguste ja -vabaduste ning hea halduse tava järgimise üle ([õiguskantsleri seaduse](#) (ÕKS) 4. ptk). Õiguskantsler ei sekku volikogu istungite juhtimisse, sest siin on tegu sisesuhetega. Siiski saab ta kontrollida, kas volikogu töö korraldamisel ja istungi juhatamisel järgitakse isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Volikogu esimehe otsustus, et külalistel tuleb istungiruumist lahkuda, on haldusakt ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 40 lg 1).

Saarde Vallavolikogu 17.10.2018 istungi päevakorrapunkti nr 2 arutelu oli avalik. Volikogu lubas (hääletage 12:2) teha volikogu istungist videosalvestuse. Pärast volikogu esimehe ettekannet, OÜ Est-For Invest esindajate esinemist, volikogu liikmete küsimusi ja vallavanema sõnavõttu ütles volikogu esimees: „Selleks, et volikogu oleks oma otsustes võimalikult mõjutamata ja sõltumatu, siis ma palun külalistel välja minna.“ Seejärel kuulutas ta välja viieminutilise vaheaja. Pärast vaheaega jätkus volikogu liikmete arutelu ilma külalisteta veel ligi veerand tundi, misjärel hääletati otsuse eelnõu. Hääletamist kõnealuses päevakorrapunktis salajaseks ei kuulutatud.

Viibimisõigus (sh õigus viibida volikogu istungiruumis) kuulub liikumisvabaduse (PS § 34) kaitsealasse. Kui päevakorrapunkti arutelu ja hääletamine volikogu istungil on avalik, kuid külalistel palutakse istungiruumist lahkuda, riivab see ka nende põhiõigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni (PS § 44 lg 1).

Kohaliku omavalitsuse aluspõhimõte on tegevuse avalikkus ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 3 p 6). KOKS § 44 lõikes 4 on sätestatud: „Volikogu istungid on avalikud. Volikogu võib kuulutada istungi küsimuse arutelu osas kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam volikogu liikmeid kui vastu või kui küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud.“ Istungi avalikkus tähendab muu hulgas, et inimesel on õigus teda huvitava(te) päevakorrapunkti(de) arutelu ja hääletamist kohapeal jälgida.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Hääletamine volikogus on avalik (KOKS § 45 lg 2). Seadus ütleb, et ainult isikuvalimised toimuvad salajasel hääletamisel (KOKS § 45 lg 3).

Volikogu esimees korraldab volikogu tööd ja juhatab volikogu istungeid (KOKS § 42 lg 1 p 1; Saarde valla põhimääruse § 14 lg 2 p-d 1 ja 2). Selle tegevuse eesmärk on kindlustada volikogu istungi korrakohane kulg. KOKS ei sätesta, milliseid abinõusid võib volikogu istungi juhataja sel eesmärgil kohaldada. Seega on volikogu esimehel volikogu töö korraldamisel ja istungi juhatamisel avar kaalutusõigus. Valla põhimäärus ei käsitle volikogu esimehe õigust kohustada külalisi istungisaalist lahkuma.

Iga inimese õigus volikogu istungil viibida ei ole absoluutne. Sellele seab piirid juba istungiruumi suurus. Kõnealusel juhul põhjendas volikogu esimees külaliste istungiruumist lahkumise nõuet sellega, et volikogu peab olema otsustamisel mõjutamisest vaba ja sõltumatu.

Volikogu esimehe otsustus paluda külalis(t)el istungisaalist lahkuda oleks õiguspärane istungil korra tagamise äärmise abinõuna (*ultima ratio*). Samuti oleks see õiguspärane istungi küsimuse arutelu osas kinniseks kuulutamise korral (vt KOKS § 44 lg 4 teises lauses sätestatud tingimusi). Kõnealuse päevakorrapunkti arutelul külalised korda ei rikkunud ning arutelu kinniseks ei kuulutatud.

Seega tegi volikogu esimees kõnealuse otsustuse puhul kaalutusvea. Kui päevakorrapunkti arutelu pole ettenähtud korras kuulutatud kinniseks ja istungil korda ei rikuta, tuleb volikogul teha avalikest huvidest lähtuvaid otsuseid istungi külaliste juuresolekul.

Seega oli volikogu esimehe otsustus vastuolus KOKS § 3 punktiga 6 (kohaliku omavalitsuse tegevuse avalikkus), KOKS § 44 lõike 4 esimese lausega (volikogu istungi avalikkus), HMS § 4 lõikega 2 (kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve). Liikumisvabaduse ja õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni riive ei olnud õiguspärane.

Saarde valla põhimääruse § 25 lõike 1 järgi otsustab istungi salvestamise õiguse ja vajaduse volikogu poolthälteenamusega. Järelikult oleks selle õiguse kitsendamine kõnealuse päevakorrapunkti avalikul arutelul tulnud samuti otsustada volikogu poolthälteenamusega. Volikogu istungi protokollist ei nähtu, et seda küsimust oleks uuesti hääletatud. Seega ei olnud volikogu esimehe otsustus kooskõlas Saarde valla põhimääruse § 25 lõikega 1 ning Pärnu Postimehe ajakirjaniku väljendusvabadust (PS § 45 lg 1 esimene lause) riivati õigusvastaselt.

Õiguskantsleri nõunik vaatas läbi ka volikogu praeguse koosseisu teiste istungite protokollid. Volikogu külalistega või istungi salvestamisega seonduvaid õiguslikke probleeme neist ei ilmne. Ka ei pea volikogu kõnealuses päevakorrapunktis vastuvõetud otsust üle vaatama. Siiski juhin volikogu esimehe ja volikogu liikmete tähelepanu vajadusele järgida täpselt istungi külaliste õigusi (ÕKS § 35<sup>1</sup> lg 2).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise