



Õiguskantsler

Andrus Freienthal  
volikogu esimees  
Tamsalu Vallavolikogu  
tamsalu@tamsalu.ee

Teie 28.05.2013 nr 1.-7/282

Meie 20.06.2013 nr 6-11/130475/1302823

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Küsimuste arutelu volikogus**

Lugupeetud vallavolikogu esimees

Teile teadaolevalt algatasin menetluse Tamsalu Vallavolikogu 21.12.2011 määruse nr 15 „Tamsalu põhimäärus“ (edaspidi põhimäärus) § 15 lõike 8 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.

Võttes oma seisukoha kujundamisel arvesse Teie selgitusi, **leian, et põhimääruse § 15 lg 8 on küll õigusselguse seisukohalt küsitav, kuid arvestades võimalust regulatsiooni põhiseaduskonformseks tõlgendamiseks ei tuvastanud ma käesolevas menetluses põhimääruse § 15 lõike 8 vastuolu põhiseadusega.**

Kirjeldan alljärgnevalt lühidalt menetluses tähtsust omanud asjaolusid ning menetluse käiku (I). Seejärel taasesitan asjassepuutuvad sätted (II) ning viimasena selgitan lähemalt oma seisukohta (III).

#### **I. Asjaolud ja menetluse käik**

1. Menetluse ajendiks oli asjaolu, et Tamsalu Vallavolikogu arutas 20.03.2013 istungil Vajangu põhikooli tegevuse lõpetamise küsimust. Eelnimetatud küsimus võeti volikogu istungi päevakorda Tamsalu Vallavolikogu hariduskomisjoni ettepanekul volikogu poolthääle enamusega volikogu istungil.<sup>1</sup> Volikogu võttis vastu otsuse Vajangu põhikooli tegevuse lõpetamise kohta, kuid see küsimus ei olnud märgitud volikogu liikmetele saadetud istungi kutses ja volikogu liikmetele ei olnud tehtud kättesaadavaks selle päevakorrapunkti materjali vähemalt neli päeva enne volikogu istungit.<sup>2</sup>

2. Pöördusin 11.04.2013 ja 22.05.2013 teabe nõudmisega Teie poole.<sup>3</sup> Esitasin teabe nõudmises oma esialgse õigusliku hinnangu põhimääruse § 15 lõike 8 (põhi)seaduspärasuse suhtes.

<sup>1</sup> Vt Tamsalu Vallavolikogu 20.03.2013 istungi protokoll nr 3.

<sup>2</sup> Vt Tamsalu valla revisjonikomisjoni 22.03.2013 koosoleku protokoll.

<sup>3</sup> Õiguskantsleri 11.04.2013 teabe nõudmine nr 6-11/130475/1301703; õiguskantsleri 22.05.2013 korduv teabe nõudmine nr 6-11/130475/1302272.

Esialgses õiguslikus hinnangus asusin seisukohale, et Tamsalu Vallavolikogu on põhimääruse § 15 lõikega 8 kitsendanud volikogu liikme õigusi võrreldes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 43 lõikes 3 ja KOKS § 44 lõikes 5 sätestatuga. Teabe nõudmises palusin vastata muu hulgas küsimusele, kas põhimääruse § 15 lõikes 8 sätestatud on regulatsioon (põhi)seaduspärane, ning palusin jaatavat vastust põhjendada.

3. Vastasite minu teabe nõudmisele 06.05.2013 ja 28.05.2013.<sup>4</sup> Vastusest selgus, et põhimääruse § 15 lg 8 annab volikogu liikmetele, vallavanemale, vallavalitsusele, eestseisusele ja komisjonidele võimaluse kaasa rääkida volikogu päevakorras. Vastuses selgitasite, et nelja päeva jooksul võib olla selgunud asjaolusid, mis võivad tingida küsimuse selle istungi päevakorrast väljajätmise, vajaliku informatiivse päevakorrapunkti lisamise ja päevakorrapunkti täpsustamise. Vastuses asusite ka seisukohale, et põhimääruse § 15 lg 8 ei ole põhiseadusega vastuolus, kuna volikogu liikme õigused on tagatud põhimääruse § 15 lõigetega 4, 6 ja 7 ning neid sätteid tuleb volikogu töö korraldamisel täpselt järgida.

## II Asjassepuutuvad sätted

4. KOKS § 43 lg 3 ja § 44 lg 5 sätestavad:

„§ 43. Volikogu kokkukutsumine  
[...]

(3) Volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid.

[...]

§ 44. Küsimuste arutelu volikogus

[...]

(5) Volikogu arutab istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi.

[...]“.

5. Põhimääruse § 15 lõiked 4, 6, 7 ja 8 sätestavad:

„§ 15. Volikogu kokkukutsumine ja päevakord

[...]

(4) Volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid. Eelinformatsioon volikogu järgmise istungi aja ja koha kohta teatatakse volikogu istungi lõpus.

[...]

(6) Volikogu istungi päevakorra eelnõu koos volikogu õigusaktide eelnõudega ning muude vajalike materjalidega on vallakantseleis kättesaadavad vähemalt 4 päeva enne volikogu istungit.

(7) Volikogu istungi päevakorra eelnõu koostab ja esitab istungile kinnitamiseks volikogu esimees või tema puudumisel aseesimees tehtud ettepanekute ja laekunud materjalide alusel. Volikogu istungi päevakorda võetakse need volikogu õigusaktide eelnõud, mis on vormistatud vastavalt käesoleva põhimääruse §-le 38.

(8) Ettepanekuid volikogu istungi päevakorra kohta võivad teha kuni päevakorra kinnitamiseni:

1) volikogu liikmed;

<sup>4</sup> Tamsalu Vallavolikogu 06.05.2013 kiri nr 1.-7/282; Tamsalu Vallavolikogu 28.05.2013 kiri nr 1.-7/282.

- 2) vallavanem;
- 3) vallavalitsus;
- 4) eestseisus ja komisjonid.“.

### III Õiguskantsleri seisukoht

6. Antud juhul on põhiküsimus, kas põhimääruse § 15 lg 8 on kooskõlas KOKS § 43 lõikega 3 ja § 44 lõikega 5. Sellele küsimusele vastamiseks selgitan esmalt volikogu kokkukutsumist ja küsimuste arutelu puudutavaid põhimõtteid. Seejärel hindan põhimääruse § 15 lõike 8 kooskõla KOKS § 43 lõikega 3 ja § 44 lõikega 5.

7. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu laiemas tähenduses teostab ka kohaliku omavalitsuse organ (mh ka siis, kui ta lahendab kohaliku omavalitsuse autonoomia raames kohaliku elu küsimust).<sup>5</sup> Seaduslikkuse (täpsemalt seaduse prioriteedi) põhimõtte kohaselt peab õigusaktide hierarhias madalamal seisev norm olema kooskõlas kõrgemal seisva normiga. Ka PS § 154 lg 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt, näeb ette seaduslikkuse põhimõtte. Täpsemalt näeb seaduslikkuse põhimõtte ette PS § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“. See tähendab, et määrus peab olema kooskõlas nii seaduse kui ka põhiseadusega ehk määrusega ei või reguleerida mõnda küsimust (põhi)seadusest erinevalt.<sup>6</sup>

8. KOKS § 43 lõike 3 kohaselt tuleb volikogu kokkukutsumisel kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit ning kutsega koos tuleb volikogu liikmetele teha kättesaadavaks istungi materjalid. KOKS § 44 lõike 5 järgi arutab volikogu istungi kutses märgitud ja nõutavas korras volikogu ettevalmistatud küsimusi.

9. Riigikohus on märkinud KOKS § 43 lõike 3 osas, et „see säte on kehtestatud eesmärgiga teatada volikogu liikmetele toimuvast istungist aegsasti, et anda neile võimalus korraldada oma plaane ümber selleks, et nad saaksid koguneda volikogu istungile ja valmistuda päevakorras olevate küsimuste arutamiseks.“<sup>7</sup> Seega võib eeldada, et KOKS § 43 lõike 3 järgimise korral **on volikogu liikmetele tagatud võimalus valmistuda istungi päevakorras olevate küsimuste arutamiseks.**

10. KOKS § 43 lõikes 3 ja § 44 lõikes 5 sätestatud nõuded on olulised, sest volikogu liikmed võivad teatud juhtudel otsustada istungil osalemise mh kutses märgitud arutamisele tulevatest küsimustest lähtuvalt. Tuleb ka silmas pidada, et kui volikogu istungi kutse on juba väljastatud, siis on volikogu liikmetel õigustatud ootus, et istung toimub ja nad saavad arutada kutses märgitud küsimusi.<sup>8</sup>

11. Lisaks tuleb märkida, et menetlusõigused volikogus peavad olema tervikuna sisustatud selliselt, et maksimaalselt tagada seal **volikogu liikmele võimalus oma mandaadi realiseerimiseks, samuti vähemus(t)e (opositsiooni) kaitse.** Vähemusel peab olema võimalus volikogu töös võrdõiguslikel alustel osaleda ja demokraatlike menetluste teel ning raames

<sup>5</sup> Vt K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, komm 2.1.3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

<sup>6</sup> Vt RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

<sup>7</sup> RKPJKo 02.07.2004 nr 3-4-1-16-04, p 16.

<sup>8</sup> Vt V. Olle „Volikogu liikme individuaalõigused“, Juridica 2011 nr 4, lk 286.

tehtavaid otsustusi mõjutada oma seisukohtadest lähtuvalt.<sup>9</sup> Seda eesmärki teenib muuhulgas KOKS § 43 lõikes 3 sätestatud volikogu liikme õigus õigeaegsele teavitamisele eelseisvast istungist kui ka õigus teabele. Seetõttu ei saaks põhjendatuks pidada ka sellise reegli kehtestamist, mille kohaselt võib volikogu poolthääle enamusega varem väljakuulutatud päevakorda piiranguteta täiendada.<sup>10</sup> See võimaldaks volikogu enamusel päevakorra ümberkujundamise teel muuta vähemuse teabeõiguse sisutühjaks.

**12.** Riigikohus on väga erandlikel juhtudel pidanud lubatavaks seaduses sätestatud erinevat menetluskorda volikogu liikmete kokkutulemise ja volikogu istungi läbiviimisega seonduvalt - volikogu liikme passiivse valimisõiguse kaitsmiseks juhul, kui vastasel korral oleks tulemuseks olnud volikogu tegutsemisvõimetus,<sup>11</sup> ja juhul, kui volikogu esimees meelevaldselt keeldus volikogu istungi kokkukutsumisest vähemalt neljandiku volikogu koosseisu poolt tõstatatud küsimuste lahendamiseks.<sup>12</sup>

**13.** Seadusega on paika pandud miinimumnõuded, millele peab volikogu kokkukutsumise ja volikogu istungi läbiviimise regulatsioon vastama. **Olen seisukohal, et volikogu võib seaduses sätestatud regulatsiooni volikogu liikme õigust laiendavas suunas üksnes täiendada, kuid ei või seda kitsendada.** Järgnevalt analüüsingi põhimääruse § 15 lõiget 8.

**14.** Põhimääruse § 15 lõikest 8 nähtub, et volikogu liikmed, vallavanem, vallavalitsus, eestseisus ja komisjonid võivad teha ettepanekuid volikogu istungi päevakorra osas kuni päevakorra kinnitamiseni. Nõustun Teiega, et volikogu liikmetel, vallavanemal, vallavalitsusel, eestseisusel ja komisjonidel peab olema võimalus kaasa rääkida volikogu päevakorra kujundamisel. Samas seab päevakorra kujundamisele piirid seadus, milles sätestatud normid on kantud eelkirjeldatud eesmärkidest (vt p-d 9 ja 11). Mõnan ka, et pärast seda, kui volikogu liikmetele on tehtud teatavaks arutlusele tulevad küsimused ja tehtud kättesaadavaks istungi materjalid, siis võib nelja päeva jooksul olla selgunud asjaolusid, mis võivad tingida mõne informatiivse päevakorrapunkti jms lisamist päevakorda.

**15.** Kui vastavalt põhimääruse § 15 lõikele 8 tehakse volikogu istungil ettepanek võtta istungi päevakorda informatiivne päevapunkt ja volikogu ei võta vastu õigusakti, siis sellisel juhul on võimalik põhimääruse § 15 lõiget 8 tõlgendada viisil, mis annab KOKS § 43 lõikega 3 ja § 44 lõikega 5 kooskõlas oleva tulemuse. Samas juhul, kui vastavalt põhimääruse § 15 lõikele 8 võetakse istungi päevakorda mitteinformatiivne päevakorrapunkt ja volikogu võtab vastu õigusakti nii, et jäetakse järgimata KOKS § 43 lg 3 ja § 44 lg 5, siis sellisel juhul saab põhimääruse § 15 lõiget 8 tõlgendada ka viisil, mis annab KOKS § 43 lõikega 3 ja § 44 lõikega 5 vastuolus oleva tulemuse.

Eelnevast tulenevalt leian, et põhimääruse § 15 lõiget 8 on võimalik tõlgendada nii viisil, mis seab kahtluse alla selle sätte kooskõla KOKS § 43 lõikega 3 ja § 44 lõikega 5, kui ka viisil, mis annab KOKS § 43 lõikega 3 ja § 44 lõikega 5 kooskõlas oleva tulemuse. Erinevate tõlgendamisvõimaluste olemasolul, eelkõige, kui üks tõlgendusvariant viiks põhiseadusega vastuolus oleva tulemuseni ning teine põhiseadusega kooskõlalise tulemuseni, tuleb eelistada põhiseaduskonformset tõlgendust, st tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Vt V. Olle jt. Kommentaarid §-le 156. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, komm 1.4. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-14/pg-156/>.

<sup>10</sup> Vt V. Olle „Volikogu liikme individuaalõigused“, Juridica 2011 nr 4, lk 286-287.

<sup>11</sup> RKHKo 27.06.2001, nr 3-3-1-35-01, p-d 2-3.

<sup>12</sup> RKPJKo 16.04.2004, nr 3-4-1-12-04, p 21.

<sup>13</sup> Vt RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

Teisisõnu, põhimääruse § 15 lg 8 võimaldab volikogu istungil võtta istungi päevakorda üksnes informatiivseid päevakorrapunkte jms. Põhimääruse § 15 lg 8 ei võimalda volikogu istungil võtta istungi päevakorda selliseid päevakorrapunkte, mille alusel volikogu võtab vastu õigusakte. Olles eespool leidnud, et põhimääruse § 15 lõiget 8 on võimalik siiski tõlgendada põhiseaduskonformselt, siis ei tuvastanud ma käesolevas menetluses selle sätte vastuolu põhiseadusega.

**16.** Kuigi ma ei tuvastanud käesolevas menetluses põhimääruse § 15 lõike 8 vastuolu põhiseadusega, palun Teil võtta kasutusele abinõud volikogu tegevuse õiguspärasuse tagamiseks. Kasutusele võetud abinõud peavad tagama, et Tamsalu Vallavolikogu rakendaks edaspidiselt põhimääruse § 15 lõiget 8 tõepoolest kooskõlas KOKS § 43 lõikega 3 ja § 44 lõikega 5 (põhimääruse § 15 lõigetega 4, 6 ja 7). Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus KOKS § 43 lõike 3 ja § 44 lõike 5 (põhimääruse § 15 lõigete 4, 6 ja 7) eiramise tulemusena võib nõuda ka näiteks volikogu otsuse kehtetuks tunnistamist, kuna menetlusnõuete rikkumised on võinud mõjutada asja otsustamist.<sup>14</sup> Eeltoodud olukord on kahtlemata välditav, kui volikogu esimees järgib volikogu töö korraldamisel, kokkukutsumisel ja volikogu istungite juhatamisel ning istungite ettevalmistamisel KOKS § 43 lõiget 3 ja § 44 lõiget 5 (põhimääruse § 15 lõikeid 4, 6 ja 7). Samas on võimalik (nagu ka 20.03.2013 Tamsalu Vallavolikogu istungil), et volikogu esimees ei juhindu seadusest ja põhimäärusest ning volikogu istungi päevakorda võetakse mitteinformatiivne päevakorrapunkt ja volikogu võtab õigusakti poolthälte enamusega vastu ilma, et oleks järgitud KOKS § 43 lõiget 3 ja § 44 lõiget 5 (põhimääruse § 15 lõikeid 4, 6 ja 7). Seepärast palun Teil siiski kaaluda põhimääruse § 15 lõike 8 täpsustamist nii, et eeltoodud olukord oleks välistatud.

Eeltoodud seisukohtade valguses lõpetan käesolevas asjas menetluse.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Linnade Liit, e-post: [info@ell.ee](mailto:info@ell.ee)  
Maaomavalitsuste Liit, e-post: [info@emovl.ee](mailto:info@emovl.ee)

Kristel Lekko 693 8443  
[kristel.lekko@oiguskantsler.ee](mailto:kristel.lekko@oiguskantsler.ee)

---

<sup>14</sup> Vt HMS § 58.