



Õiguskantsler

Tarmo Tamm  
tarmo.tamm@riigikogu.ee

Teie 24.07.2013 nr

Meie 09.09.2013 nr 6-2/133826/1303852

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Põlva vallavolikogu tegutsemisvõimetuse mõju liitumisotsusele**

Austatud Riigikogu liige hr Tamm

Tänan Teid minu poole pöördumast avaldusega, milles palusite algatada Vabariigi Valitsuse 27.06.2013 määruse nr 105 „Põlva linna ja Põlva valla haldusterritoriaalse korralduse ning Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine” muutmise“ suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Tuginete sealjuures asjaolule, et määruse andmise lähtekohaks oleva 20.02.2013 otsuse (taotlema Vabariigi Valitsuselt Põlva valla ja Põlva linna haldusterritoriaalse korralduse muutmist ühinemise teel üheks kohaliku omavalitsuse üksuseks) võttis vastu tegutsemisvõimetu Põlva vallavolikogu.

Olen Teile varasemalt juba selgitanud,<sup>1</sup> et õiguskantsleri ülesandeks ei ole võtta seisukohta volikogu otsuste kui üksikaktide suhtes väljaspool nn ombudsmanimenetlust<sup>2</sup> (millega antud juhul tegemist ei ole). Ühiskonnas laiemalt õigusrahu saavutamise eesmärgil pean siiski vajalikuks märkida järgmist.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 52 lg 1 punktidest<sup>3</sup> tulenevad tingimused on kahtlemata kõige olulisemad eeldused kohaliku võimu sujuvaks teostamiseks ja seeläbi omavalitsuses elavate inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Just seetõttu ongi seadusandja ette näinud, et kui volikogu ei suuda täita neid kõige olulisemaid eeldusi, siis tuleb volikogu liikmed asendada asendusliikmetega. See peaks ühelt poolt survestama volikogu liikmeid kokkuleppele

<sup>1</sup> 27.06.2013 vastus kirjalikule küsimusele (nr 10-2/130802/1302911).

<sup>2</sup> Vt õiguskantsleri seaduse 4. ptk.

<sup>3</sup> Kõnealune norm sätestab järgmist: „Volikogu on tegutsemisvõimetu, kui ta:

- 1) ei ole vastu võtnud valla või linna eelarvet kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest arvates;
- 2) pole kahe kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates valinud volikogu esimeest ja vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid;
- 3) pole kahe kuu jooksul volikogu esimehe, vallavanema või linnapea ametist vabastamisest arvates valinud uut volikogu esimeest, vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul vallavanema või linnapea vabastamisest arvates kinnitanud valitsuse liikmeid;
- 4) pole kahe kuu jooksul vallavanemale, linnapeale või valitsusele umbusalduse avaldamise päevast arvates valinud uut vallavanemat või linnapead ja pole nelja kuu jooksul umbusalduse avaldamise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid;
- 5) rikub kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 46 lõiget 2.“

jõudma ning teiselt poolt – kokkuleppe mittesaavutamisel – looma võimaluse olukorra lahendamiseks uutele inimestele otsustamispädevuse üleandmise kaudu. Seadusandja on niisiis soovinud saavutada olukorra, kus volikogu suudab olulistes küsimustes vajalikku (üksmeelset) enamust saavutada. Seega ongi volikogu tegutsemisvõimetuse<sup>4</sup> tagajärjeks volikogu liikmete volituste ennetähtaegne lõppemine ning nende asemele asendusliikmete määramine.<sup>5</sup>

Paraku on seadusandja sisustanud volikogu tegutsemisvõimetuse formaalsete kriteeriumite abil (juriidiline tegutsemisvõimetus) lähtuvalt üldjuhul eeldusest, et nimetatud tingimus(t)e mittetäitmine tuleneb volikogu faktilisest tegutsemisvõimetusest ehk tegelikust võimetusest olulistes küsimustes vajalikku (üksmeelset) enamust saavutada.<sup>6</sup> Samas võib nende mittetäitmine tuleneda ka muust asjaolust (nt õigusaktide vale tõlgendamine, nagu ilmselt antud juhul), s.t volikogu võib olla faktiliselt tegutsemisvõimeline.<sup>7</sup> Juriidilisest tegutsemisvõimetusest ei tulene seega paratamatult õigusaktide vastuvõtmise võimatus – faktiliselt tegutsemisvõimeline volikogu saab jätkuvalt vastu võtta õigusakte ning on seda antud juhul teinudki.<sup>8</sup>

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 54 sätestab muuhulgas haldusakti õiguspärasuse eeldusena selle andmise pädeva haldusorgani poolt. HMS § 63 lg 2 p 3 kohaselt on haldusakt tühine, kui seda ei ole andnud pädev haldusorgan. Samas on Riigikohus leidnud, et haldusakt on tühine vaid juhul, kui pädevuse puudumine on *ilmselge*<sup>9</sup> (s.t lihtsalt pädevuse puudumisest tühisuse järeldamiseks ei piisa).

Kui volikogu tegutsemisvõimetuse regulatsiooni eesmärgiks on survestada volikogu liikmeid kiiresti lahendama kohaliku elu seisukohalt olulised küsimused, siis pädevuse nõue peab kaitsma ühiskonda selle eest, et õigusakti ei võtaks vastu isik või organ, kes ei ole saanud selleks vajalikku demokraatlikku legitimatsiooni või kellele pole antud vastava õigusakti andmiseks volitusi. Seetõttu ei peaks minu hinnangul volikogu tegutsemisvõimetusel veel automaatselt järeldama volikogu pädevuse puudumist – teisisõnu võib ka tegutsemisvõimetu volikogu olla pädev. Käesoleval juhul oli volikogu koosseis saanud valimiste kaudu nõutava demokraatliku legitimatsiooni (ja otsuse tegemise ajal puudus organ, kes saanuks teha otsuse uuemale demokraatlikule legitimatsioonile tuginedes) ning otsusena vormistatava liitumistaotluse tegemine on seaduse kohaselt volikogu pädevuses (Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lg 7).

<sup>4</sup> Vt ka RKPJKo 25.04.2013, nr 3-4-1-13-13, p 39, kus Riigikohus rõhutab, et sellel, kas volikogu sellises olukorras faktiliselt suutis või ei suutnud vastu võtta muid õigusakte, ei ole KOKS § 52 lõike 1 punkti 4 ja KOKS § 52 lõike 2 esimese lause mõttes õiguslikku tähendust.

<sup>5</sup> Vt ka RKPJKo 25.04.2013, nr 3-4-1-13-13, p-d 41 jj.

<sup>6</sup> Veidi erandlik on antud kontekstis KOKS § 52 lg 1 p 5. Selles nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 46 lg 2 rikkumine kujutab endast ettenähtud saneerimiskava ja finantsplaani tähtaegselt kinnitamata jätmist. Sellisel juhul ei saa välistada, et volikogu hoidub nende kinnistamisest pahatahtlikult (ja võimalik, et sealjuures koguni täies üksmeeles), rikkudes teadlikult kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses sätestatud piiranguid. Samas KOKS § 52 lg 1 ülejäänud punktides (1-4) toodud tingimuste puhul ei näe ma mingit põhjust eeldada volikogu sihilikku hoidumist nende täitmisest.

<sup>7</sup> Sellisel juhul võib tõsiselt kahelda, kas volikogu liikmete volituste lõppemine on ikkagi vajalik (sh seadusandja poolt vajalikuks peetav – ilmselt on mõistlik kaaluda selles küsimuses seaduse muutmist). Just tagajärgi silmas pidades pean regulatsiooni eesmärki arvestades kohasemaks Riigikohtu varasemat tõlgendust ehk tegutsemisvõimetusel mittetuvastamist juhul, kui valla või linna valimiskomisjoni otsuse (s.o volikogu asendusliikmete määramise) tegemise hetkeks oli volikogu jõudnud kõrvaldada KOKS § 52 lõikes 1 loetletud puuduse(d) – RKPJKo 07.01.2004 nr 3-4-1-4-04 punktid 13-16.

<sup>8</sup> Vt ka RKPJKo 25.04.2013, nr 3-4-1-13-13, p 39, kus Riigikohus rõhutab, et sellel, kas volikogu sellises olukorras faktiliselt suutis või ei suutnud vastu võtta muid õigusakte, ei ole KOKS § 52 lõike 1 punkti 4 ja KOKS § 52 lõike 2 esimese lause mõttes õiguslikku tähendust.

<sup>9</sup> RKHKo 07.03.2003 nr 3-3-1-21-03 p 13; RKHKo 04.04.2003 nr 3-3-1-32-03 p 19; RKHKo 09.06.2004 nr 3-3-1-28-04 p 24.

Lisan siinkohal, et isegi kui volikogu tegutsemisvõimetusest tuleks automaatselt järeldada pädevuse puudumist, ei pruugi see veel kaasa tuua volikogu otsuse tühisust – selleks peaks pädevuse puudumine Riigikohtu praktikast arvestades olema *ilmselge*. Ülaltoodud põhjustel ei saa ma kuidagi pidada pädevuse puudumist ilmselgeks. Lisaks tuleb siinkohal arvestada ka seda, et volikogu otsuse tegemise ajal 20.02.2013 sai veel lähtuda Riigikohtu varasemast tõlgendusest ehk tegutsemisvõimetuse mittetuvastamisest juhul, kui valla või linna valimiskomisjoni otsuse (s.o volikogu asendusliikmete määramise) tegemise hetkeks oli volikogu jõudnud kõrvaldada KOKS § 52 lõikes 1 loetletud puuduse(d).<sup>10</sup> Seega võib öelda, et vähemalt otsuse tegemise hetkel ei olnud põhjust pidada ilmselgeks isegi mitte volikogu tegutsemisvõimetust (rääkimata pädevuse puudumise ilmselgusest). Seega leian, et vähemalt kuni Riigikohtu praktika muutumiseni<sup>11</sup> ei saa pidada tegutsemisvõimetut volikogu liitumisotsuse tegemisel (ilmselgelt) ebapädevaks.

Seega puudub põhjus pidada Vabariigi Valitsuse 27.06.2013 määrust nr 105 „Põlva linna ja Põlva valla haldusterritoriaalse korralduse ning Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ põhiseadusega vastuolus olevaks pelgalt seetõttu, et määruse andmise lähtekohaks oleva otsuse võttis vastu tegutsemisvõimetu vallavolikogu.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>10</sup> Vt RKPJKo 07.01.2004 nr 3-4-1-4-04 punktid 13-16, millele on veel hiljem kinnitavalt viidanud RKPJKo 02.04.2009 nr 3-4-1-5-09 punktis 23.

<sup>11</sup> Praktika muutus: RKPJKo 12.03.2012 3-4-1-6-13, võrdle punkte 1-4 ja 24-26.