



Õiguskantsler

Anto Liivat  
anto.liivat@sotsdem.ee

Teie 26.12.2014 nr

Meie 28.01.2015 nr 6-4/150119/1500416

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Tallinna linna 2015. aasta eelarve**

Lugupeetud Anto Liivat

Täna Teid avalduse eest, milles palusite minul kontrollida Tallinna Linnavolikogu 18.12.2014 määruse nr 34 „Tallinna linna 2015. aasta eelarve“ (edaspidi: 2015. a linnaeelarve) põhiseadusele vastavust.

Leidsite oma avalduses, et 2015. a linnaeelarve eelnõu menetlemist juhtinud Tallinna Linnavolikogu rahanduskomisjon väljus muudatusettepanekute läbivaatamisel Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrusega nr 27 kinnitatud „Tallinna põhimäärus“ (edaspidi: põhimäärus) kehtestatud raamidest, liites Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni mitmed erinevad muudatusettepanekud kaheks ettepanekuks. Komisjonipoolsest ettepanekute ühendamisest tingituna ei saanud linnavolikogu liikmed Teie hinnangul 2015. a linnaeelarve eelnõu teisel lugemisel võtta seisukohta erinevate ettepanekute suhtes ning sellega takistati opositsiooni võimalusi kujundada otsuse tegemise protsessi ja lõpptulemust. Olete seisukohal, et olenemata jõudude vahekorra esinduskogus rikutakse demokraatlikku otsuste tegemise protsessi, kui piiratakse osa esinduskogu liikmete võimalust selles osaleda. Oluline ei ole mitte üksnes see, et enamusel oleks võimalus otsus vastu võtta, vaid ka see, et opositsioonil oleks võimalus otsustusprotsessi omapoolsete ettepanekute ja kriitikaga mõjutada.

**Olles analüüsinud Teie avalduses märgitud, teatan, et mul ei ole avaldusaluses asjas võimalik tuvastada 2015. aasta linnaeelarve vastuolu põhiseadusega järgmistel põhjustel.**

Linnavolikogu määrused (sh linnaeelarve) peavad olema nii materiaalselt kui ka formaalselt põhiseadusega kookõlas, sh peavad need olema vastu võetud menetlusnõudeid järgides. Seejuures võib menetlusnõude rikkumiseks, mis tingib kohaliku omavalitsuse volikogu määruse põhiseadusevastasuse, olla ennekõike määruse vastuvõtmiseks vajaliku häälteenamuse kohta sätestatu järgimata jätmine (nt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, edaspidi: KOKS § 45 lõikes 5 sätestatud juhtudel).

Muude menetlusnõuete osas olen aga seisukohal, et nende rikkumine tingib üldjuhul linnavolikogu määruse vastuolu põhiseadusega üksnes siis, kui rikkumine moonutab oluliselt

Õiguskantsleri Kantselei

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

otsusetegemise protsessi või kui see võis olulisel määral mõjutada asja otsustamist.<sup>1</sup> Kui aga linnavolikogu esimees, komisjon või komisjoni esimees rikub linnaeelarve või muu õigusakti eelnõu menetlemise eeskirju viisil, mis ei too endaga kaasa vastuvõetud õigusakti õigusvastasust, siis kannab vastav linnavolikogu organ ennekõike poliitilist vastutust. See võib päädida näiteks volikogu esimehele või komisjoni esimehele umbusalduse avaldamisega KOKS §-s 46 sätestatud korras.

Siiski rõhutan, et ma ei alahinda menetlusreeglite tähendust demokraatliku otsustusprotsessi jaoks linnavolikogus. Muu hulgas peab opositsioonil olema võimalus otsuste kujundamisest osa võtta ning otsust omapoolsete ettepanekute ja kriitikaga mõjutada. On mõistlik, et nt linnaeelarve koostamise protsessist võtavad osa kõik erakonnad ja huvigrupid ning et vastuvõetud eelarve kajastaks kohaliku omavalitsuse prioriteete, mis on kokku lepitud laiapõhjalise koostöö ja eri osapoolte vaidluste tulemusena.

Minule esitatud avalduses kaebate ennekõike selle üle, et 2015. a linnaeelarve eelnõu menetlemise käigus rikuti põhimääruse § 31<sup>1</sup> lõikes 16 sätestatud menetlusreeglit, mille kohaselt vaatab juhtivkomisjon läbi linnavolikogu komisjonide poolt esitatud ettepanekud eelnõu sisuliseks või redaktsiooniliseks muutmiseks ja esitab eelnõu koos muudatuste ja täiendustega linnavolikogu istungile. Lisaks viitate oma avalduses Tallinna Linnavolikogu 13.12.2012 määruse nr 28 „Tallinna Linnavolikogu töökord“ (edaspidi: töökord) § 15 lõikele 5, mille kohaselt koostab juhtivkomisjon linnaeelarve eelnõu teiseks lugemiseks eelnõule esitatud muudatusettepanekute loetelu, mis sisaldab muudatusettepanekute sõnastust, esitaja nime, linnavalitsuse ning juhtivkomisjoni seisukohta.

Osundatud sätted omavad avaldusaluses asjas tähtsust põhjusel, et vastavalt töökorra § 15 lõikele 6 viiakse linnaeelarve eelnõu 2. lugemisel peale läbirääkimiste lõppu läbi muudatusettepanekute hääletamine. Muudatusettepanek loetakse arvestatuks, kui seda on toetanud juhtivkomisjon. Muudatusettepanek pannakse hääletusele siis, kui seda nõuab mõni linnavolikogu liige või linnavolikogu fraktsioon, andes sellest märku käe tõstmisega. Peale muudatusettepanekute läbivaatamist paneb istungi juhataja hääletusele eelnõu teise lugemise lõpetamise ja eelnõu saatmise kolmandale lugemisele.

Möönan, et muudatusettepaneku esitajal võib olla huvi selle vastu, et kui ta esitab linnaeelarve eelnõule mitu muudatusettepanekut, siis kajastatakse igat ettepanekut põhimääruse § 31<sup>1</sup> lõikes 16 ja töökorra § 15 lõikes 5 nimetatud loetelus eraldi punktina. Sellisel juhul on võimalik taotleda iga muudatusettepaneku eraldi hääletamist vastavalt töökorra § 15 lõikele 6.

Kui ühe linnavolikogu liikme või fraktsiooni muudatusettepanekud koondatakse põhimääruse § 31<sup>1</sup> lõikes 16 ja töökorra § 15 lõikes 5 nimetatud loetelus ühe punkti alla ning linnavolikogu otsustab nõndaviisi ühendatud muudatusettepanekute arvestamise üle ühe hääletuskorraga, on tegemist taunitava tegevusega. Selline muudatusettepanekute üle otsustamise viis ei pruugi arvestada muudatusettepanekute esitaja huviga, et tema muudatusettepanekutele pööratakse piisavalt tähelepanu. Samuti võib see raskendada eelarve menetlust, kuna juhul, kui volikogu liikmed pooldavad nt vaid ühte muudatusettepanekut, mis on põhimääruse § 31<sup>1</sup> lõikes 16 ja töökorra § 15 lõikes 5 nimetatud loetelus ühendatud teistega, võivad nad olla sunnitud laiendama oma seisukohta kõigile ühendatud ettepanekutele tervikuna.

---

<sup>1</sup> Analoogne põhimõte on sätestatud haldusaktide osas HMS §-s 58, mis sätestab, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui elnimitatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.

Ometi olen seisukohal, et kui volikogul on võimalik täies ulatuses volikogu liikme või fraktsiooni kõigi ettepanekutega tutvuda ja nende üle hääletada, ei kujuta komisjonipoolne muudatusettepanekute ühendamine endast sellist menetlusnõude rikkumist, mille tagajärjeks on linnaelarve põhiseadusvastasus. Nimetatud tagajärg võib linnavolikogu istungile esitatava muudatusettepanekute koondamisega kaasneda näiteks siis, kui kõiki ettepanekuid loetelus ei kajastata või kui sisuliselt moonutatakse muudatusettepanekute teksti.<sup>2</sup> Sellisel juhul jäävad muudatusettepanekute esitajad tõepoolest ilma võimalusest võtta osa linnaelarve kujundamisest.

Minule esitatud avalduses ei ole Te viidanud sellele, et rahanduskomisjon oleks 2015. a linnaelarve eelnõu teisele lugemisele esitatud muudatusettepanekute loetelus sisuliselt moonutanud Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni ettepanekuid või jätnud mõne ettepaneku loetelust välja. Kõnealuste muudatusettepanekute ilmselge moonutamine pole ka tuvastatav 2015. a linnaelarve eelnõu menetlemise kohta avalikult kättesaadava teabe põhjal.<sup>3</sup> Seetõttu ei ole mul Teie avalduses märgitu põhjal võimalik tuvastada 2015. aasta linnaelarve vastuolu põhiseadusega.

Lõpetuseks märgin, et loodetavasti on Teile minu selgitustest kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Kaarel Eller 6938426  
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

---

<sup>2</sup> Näiteks jäetakse ära mõned olulised sõnad või muudatusettepanekute selgitused.

<sup>3</sup> Täpsemalt pean silmas teavet, mis on internetis kättesaadaval Tallinna Linnavolikogu infosüsteemis AKTAL aadressil: <https://aktal.tallinnlv.ee/>.