



Õiguskantsler

Teie 23.08.2013 nr

Meie 02.10.2013 nr 6-2/134153/1304199

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Volikogu tegutsemisvõimetuse mõju otsustele

Austatud

Täna Teid pöördumise eest, milles palusite kontrollida 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“ vastavust seadusele. Tuginete sealjuures asjaolule, et määruse andmise lähtekohaks olevad otsused võttis vastu tegutsemisvõimetu Põlva Vallavolikogu. Leiate, et need otsused on seetõttu tühised. Samal põhjusel palusite õiguskantsleri seisukohta selle osas, kas tegutsemisvõimetu volikogu poolt ametisse kinnitatud Põlva Vallavalitsuse liikmetel, sh vallavanemal on üldaktide ja üksikaktide vastuvõtmiseks seadusele vastav pädevus ja volitused.

Esmalt osundan, et õiguskantsleri pädevuses on *üksikaktide* suhtes seisukoha võtmine üksnes nn *ombudsmanimenetluse* raames.¹ Nii liitumist puudutavate otsuste vastuvõtmisel kui ka valitsuse ametisse kinnitamisel on tegemist volikogu otsuste ehk üksikaktidega.² Antud juhul ei ole keegi ühegi üksikakti pinnalt väitnud enda põhiõiguste või -vabaduste või hea halduse tava rikkumist. Seega ei ole antud juhul tegemist nn *ombudsmanimenetlusega*, mille raames tuleks õiguskantsleril volikogu otsuste kehtivuse osas seisukoht kujundada. Ühiskonnas laiemalt õigusrahu saavutamise eesmärgil pean siiski vajalikuks märkida järgmist.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 52 lg 1 punktidest³ tulenevad tingimused on kahtlemata kõige olulisemad eeldused kohaliku võimu sujuvaks teostamiseks ja seeläbi

¹ Vt õiguskantsleri seaduse 4. ptk.

² Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lg 1 kohaselt annab volikogu üldaktidena määrusi ning lg 2 kohaselt üksikaktidena otsuseid.

³ 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;

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 liikmeid asendada asendusliikmetega. See peaks ühelt poolt survestama volikogu liikmeid kokkuleppele jõudma ning teiselt poolt – kokkuleppe mittesaavutamisel – looma võimaluse olukorra lahendamiseks uutele inimestele otsustamispädevuse üleandmise kaudu. Seadusandja on niisiis soovinud saavutada olukorra, kus volikogu suudab olulistest küsimustes vajalikku (üksmeelset) enamust saavutada. Seega ongi volikogu tegutsemisvõimetuse⁴ tagajärjeks volikogu liikmete volituste ennetähtaegne lõppemine ning nende asemele asendusliikmete määramine.⁵

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

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 54 sätestab muu hulgas 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*⁹ (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 tegutsemisvõimetusest 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 otsuste tegemise ajal puudus organ, kes saanuks teha otsused uuemale

5) rikub kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 46 lõiget 2.“

⁴ 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.

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

⁶ 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.

⁷ 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 tegutsemisvõimetuse 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

demokraatlikule legitimsioonile tuginedes) ning nii otsusena vormistatava liitumistaotluse tegemine kui ka valitsuse ametisse kinnitamine on seaduse kohaselt volikogu pädevuses (vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lg 7 ning KOKS § 22 lg 1 p 17).

Lisan siinkohal, et isegi kui volikogu tegutsemisvõimetusel tuleks automaatselt järeldada pädevuse puudumist, ei pruugi see veel kaasa tuua volikogu otsuse tühisust – selleks peaks pädevuse puudumine Riigikohtu praktikat arvestades olema *ilmselge*. Ülaltoodud põhjustel ei saa ma kuidagi pidada pädevuse puudumist ilmselgeks. Lisaks tuleb siinkohal arvestada ka seda, et volikogu vastavate otsuste tegemise ajal sai veel lähtuda Riigikohtu varasemast tõlgendusest ehk tegutsemisvõimetusel 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).¹⁰ Seega võib öelda, et vähemalt otsuste tegemise hetkel ei olnud põhjust pidada ilmselgeks isegi mitte volikogu tegutsemisvõimetusel (rääkimata pädevuse puudumise ilmselgusest). Seega leian, et vähemalt kuni Riigikohtu praktika muutumiseni¹¹ ei saa pidada tegutsemisvõimetusel volikogu otsuste tegemisel (ilmselgelt) ebapädevaks.

Seetõttu ei pea ma tühiseks (juriidiliselt) tegutsemisvõimetusel volikogu poolt vallavalitsuse ametisse kinnitamist ega esitatud liitumistaotlust. Seega puudub ka 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” muutmine*“ (põhi)seadusega vastuolus olevaks pelgalt seetõttu, et määruse andmise lähtekohaks olevad otsused võttis vastu tegutsemisvõimetusel vallavolikogu.

Lugupidamisega

Indrek Teder

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

¹¹ Praktika muutus: RKPJKo 12.03.2012 3-4-1-6-13, võrdle punkte 1–4 ja 24–26.