



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Õiguskantsler 12.09.2011 nr 6-1/111261/1104507

Seisukoht vastuolu puudumise kohta

Austatud

Täna Teid minu poole pöördumast avaldusega, milles palute kontrollida kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 26 lg 2 vastavust Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) §-le 46. Leiate, et kui KOKS § 26 lg 2 ei anna volikogu liikmele võimalust adresseerida kirjalik küsimus vallavalitsuse liikmetele, sh vallavanemale, on ta volikogu liikme õigusi piirav selles osas, mis (põhi)seadusega igapähele on antud.

Kontrollisin Teie avalduse alusel PS § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras KOKS § 26 lg 2 vastavust põhiseadusele. Läbiviidud järelevalvemenetluse tulemusel ei tuvastanud ma viidatud sätte vastuolu põhiseadusega ning põhjendan seda alljärgnevalt.

KOKS § 26 lg 2 kohaselt on volikogu liikmel õigus saada oma kirjalikule küsimusele vastus valla- või linnavalitsuselt või valla või linna ametiasutuselt 10 tööpäeva jooksul küsimuse esitamisest arvates, kusjuures märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 5 lõige 9 sellele ei laiene.¹

Sättest tulenevalt ei ole valla- või linnavalitsusel või valla või linna ametiasutusel võimalik volikogu liikme kirjaliku küsimuse puhul (erandlikult, võrreldes teiste pöördujatega) keelduda vastamisest MSVS § 5 lõikes 9 sätestatud alustel. Seega ei saa sellele sättele omistada muud eesmärki, kui et see on suunatud volikogu liikme mandaadi võimalikult ulatuslikule sisustamisele, tagades mh seeläbi paremini volikogu liikme kompetentsi teostada vallavalitsuse (laiemas

¹ MSVS viidatud sätte kohaselt võib vastamisest loobuda, kui:

- 1) isikut ei ole võimalik kindlaks teha;
- 2) puuduvad isiku sideandmed;
- 3) isik on piiratud teovõimega ja talle on kohtu poolt määratud eestkostja ning märgukiri või selgitustaotlus on esitatud esindaja eelneva nõusolekuta;
- 4) isik on selgelt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi märgukirjale vastust;
- 5) märgukiri või selgitustaotlus ei ole esitatud eesti keeles ja keeleseaduse § 12 kohaselt ei ole adressaat kohustatud sellele vastama;
- 6) märgukirja või selgitustaotluse sisu ei ole loetav või arusaadav;
- 7) selgitustaotlusele vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu asutuse või organi töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.

Õiguskantsleri Kantselei

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

tähenduses, s.t nii vallavanema, vallavalitsuse liikmete kui ka valla ametiasutuste) üle Riigikogu rollist tuleneva parlamentaarse kontrolliga² sarnast järelevalvet.³

MSVS § 5 lg 9 kohaldumise välistamine lisandus märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu⁴ (edaspidi MSVSe2) teksti varasema sama pealkirja ning analoogse sisuga eelnõu (edaspidi MSVSe1)⁵ uuel esitamisel (peale selle väljalangemist Riigikogu menetlusest), kus selle selgituseks on märgitud vaid: „Selgemalt on sõnastatud, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikme kirjalikule küsimusele, mis on esitatud valla või linna valitsusele või ametiasutusele, ei kohaldata eelnõu § 5 lõikes 9 sätestatud vastamisest keeldumise aluseid.“⁶ Muus osas viidatakse (samas seletuskirjas) menetlusest välja langenud MSVSe1 seletuskirjale. Paraku ei leidu seal ühtki selgitust kõnealuses küsimuses, kuna KOKS § 26 lg 2 muutmine lisandus alles eelnõu menetlemisel Riigikogus (s.t peale seletuskirja koostamist). Justiitsminister Märt Rask mainis aga eelnõu teisel lugemisel: „Kuues muudatusettepanek sätestab linna- ja vallavolikogu liikmetele seadusega õiguse saada vallavalitsuselt märgukirjadele ja selgitustaotlustele kiiremaid vastuseid.“⁷ Seega nähti ette volikogu liikme kirjalikule küsimusele põhimõtteliselt samadel alustel vastamine – vaid selle erandiga, et vastata tuleb kiiremini.

Võttes arvesse (eelpool avatud) KOKS § 26 lg 2 eesmärki ning kujunemislugu, ei ole võimalik sätet tõlgendada selliselt, et MSVS volikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamisele üldse ei laiene.⁸ Selline tõlgendus kalduks kõrvale ka Riigikohtu praktikast, mis keelab sätte tõlgendamise viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks⁹ – kui MSVS tervikuna volikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamisele ei laieneks, oleks vaid ühe sama seaduse sätte mittekohaldumist rõhutav säte (KOKS § 26 lg 2 teine lause) täiesti mõttetu. Järelikult laieneb MSVS volikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamisele, v.a sõnaselgelt välistatud MSVS § 5 lg 9.

Osundasite, et MSVS § 2 lg 1 käsitleb adressaadina ka kollegiaalorgani liiget (v.a Riigikogu liiget ning kohaliku omavalitsuse volikogu liiget), s.t adressaadiks on ka vallavalitsuse liikmed, sh vallavanem. KOKS § 26 lg 2 seevastu nimetab lihtsalt „vallavalitsust“ (mõeldes selle all vallavalitsust kitsamas tähenduses,¹⁰ s.t vallavalitsuse liikmeid, sh vallavanemat¹¹). Leiata selle pinnalt, et kui KOKS § 26 lg 2 ei anna volikogu liikmele võimalust adresseerida kirjalik küsimus vallavalitsuse liikmetele, sh vallavanemale, on ta volikogu liikme õigusi piirav selles osas, mis (põhi)seadusega igapähele on antud.

² Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt ei ole volikogu tegelikult käsitatav parlamendina ega volikogu liige parlamendi liikmena, ehkki nende vahel teatavaid paralleele saab tõmmata. Seetõttu ei ole ka korrektne kasutada volikogust rääkides omadussõna „parlamentaarne“. Et aga asjakohased mõisted (nt parlamentaarne obstruktsioon, parlamentaarne kontroll) on välja kujunenud just selle täiendiga, on arusaamise lihtsustamiseks mõnel juhul ilmselt mõistlik neid just sellisena (s.t täiendit muutmata) kasutada.

³ Seda võib muuhulgas järelda sarnasuste tõttu nt umbusalduse avaldamises ja arupärimiste / kirjalike küsimuste esitamise võimaluses. Vt ka RKPJKo 30.11.2010, nr 3-4-1-17-10, p 27, mille kohaselt valitsuse liige kannab poliitilist vastutust volikogu ees.

⁴ SE 251, kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁵ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu (SE 657), kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁶ MSVSe2 (SE 251) seletuskiri, kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁷ Riigikogu 23.01.2002 stenogramm (MSVSe1 SE 657 teine lugemine), kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁸ Nagu Teie poolt viidatud artiklis (V. Olle. Volikogu liikme individuaalõigused. Juridica IV, 2011, p 4.1.) leitud.

⁹ RKÜKo 23.02.2009, nr 3-4-1-18-08, p 14.

¹⁰ Õigusaktid kasutavad "(valla- või linna)valitsus" kahes tähenduses – kas volikogu poolt kinnitatud poliitilise kollegiaalorgani või asutuse (koos kõigi struktuuriüksustega) tähistamiseks.

¹¹ Seda võib kindlalt järelda asjaolust, et sättes on lisaks nimetatud ka valla ametiasutusi (kui vallavalitsus oleks mõeldud laiemas tähenduses, siis hõlmaks see mõiste kõik valla ametiasutused ning nende eraldi väljatoomiseks puuduks vajadus).

Esmalt rõhutan, et küsimus pole eelkõige selles, kellele võib küsimuse adresseerida – miski ei saa volikogu liiget takistada kirjalikku küsimust adresseerimast konkreetsele vallavalitsuse liikmele. Küsimus on hoopis selles, kuidas selliselt adresseeritud kirjalikule küsimusele vastata.

Osundan, et ka MSVS ei näe kõigil juhtudel ette vastamist konkreetse isiku poolt, kellele pöördumine adresseeritud on. MSVS § 5 sätestab küll üldreeglina, et vastamiskohustus on adressaadil (lg 1), kuid sätestab järgnevates lõigetes erandid. Esmalt, kui märgukiri või selgitustaotlus on adresseeritud asutuse või organi ametnikule või töötajale, võib tema asemel vastata sama asutuse või organi teine pädev ametnik või töötaja¹² (lg 2). Sellest, et sättes ei nimetata kollegiaalorgani liiget ning kollegiaalorgani liiget on muidu MSVS § 2 lõikes 1 ametnikust ja töötajast eristatud, tuleb tõepoolest järeldada, et sama ei kehti kollegiaalorgani liikme suhtes, s.t tema peaks vastama isiklikult.¹³ Teiseks edastab adressaat (ning MSVS § 2 lg 1 kohaselt hõlmab adressaadi mõiste ka kollegiaalorgani liikme) märgukirja või selgitustaotluse pädevale asutusele või organile vastamiseks, kui ta leiab, et ühtegi märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgukirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses (lg 3).

Siinkohal tuleb aga arvestada, et kirjaliku küsimuse esitamine peaks võimaldama volikogu liikmel teostada Riigikogu rollist tuleneva parlamentaarse kontrolliga sarnast järelevalvet ning omab seega seoseid ka vallavalitsuse liikmele (hilisema) umbusalduse avaldamise võimalusega.¹⁴ Siin on kohane tõmmata paralleel PS § 74 lõikega 1 ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-dega 139 ja 140, mille kohaselt sõnaselgelt võib Riigikogu liige adresseerida vastavalt arupärimise või kirjaliku küsimuse konkreetsele Vabariigi Valitsuse liikmele, kes peab ka vastama. Seega oleks KOKS § 26 lõiget 2 ilmselt kohane tõlgendada selliselt, et kui volikogu liikme kirjalik küsimus on adresseeritud konkreetsele vallavalitsuse liikmele, peab ka vastama vastav vallavalitsuse liige (mitte vallavalitsus tervikuna või vallavanem vallavalitsuse esindajana¹⁵).¹⁶

Niisiis minu hinnangul ei ole KOKS § 26 lg 2 vastuolus põhiseadusega, kuna ta ei võta volikogu liikmelt võimalust saada vastust kirjalikule küsimusele vallavalitsuse liikmetelt, sh vallavanemalt.

Teiselt poolt ei ole volikogu liikmel võimalust kasutada kohaliku omavalitsuse üksuse organite omavahelistest suhetest tekkivate probleemide (nt kui vallavalitsuse liige kirjalikule küsimusele ei vasta) lahendamiseks haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh pöörduda halduskohtusse.¹⁷ Sealjuures ei ole tal Riigikohtu praktika kohaselt võimalik tugineda isegi mitte asjaolule, et konkreetset juhtumil kaitstav kompetents on põhimõtteliselt igapäevane.¹⁸ See asjaolu ei sea aga kahtluse alla mitte KOKS § 26 lg 2 kooskõla põhiseadusega, vaid tekitab küsimuse, kas ei peaks

¹² Siin võib tuua paralleeli ka HMS § 8 lõikega 2, mille kohaselt haldusorganisatsiooniliselt määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti.

¹³ See läheb paremini kooskõlla ka kollegiaalorgani ja selle liikme (kui teda võrrelda ametniku või töötajaga) suhte olemusega – kollegiaalorgani liikmel võib olla asjast erinev nägemus, millel on iseseisev tähendus sõltumata sellest, kas see langeb kollegiaalorgani kui terviku (enamasti hääletamise tulemusena selgunud enamuse) nägemusega kokku või mitte.

¹⁴ Vt KOKS § 46 lg 1, mis võimaldab umbusaldust avaldada ka konkreetsele vallavalitsuse liikmele. Vt ka (eelpool juba viidatud) RKPJKo 30.11.2010, nr 3-4-1-17-10, p 27.

¹⁵ Vt KOKS § 49 lg 1.

¹⁶ Samas võib vastus MSVS § 5 lõiget 3 arvestades seisneda ka selgituses (koos põhjendusega), kes on tegelikult tema asemel pädev vastama. Negatiivse hinnangu korral sellisele vastusele saab volikogu (liige) rakendada järelevalvemeetmeid.

¹⁷ RKPJKo 25.04.2003, 3-3-1-55-04, p 14; RKHKm 22.12.2008, 3-3-1-74-08, p 8.

¹⁸ RKPJKo 25.04.2003, 3-3-1-55-04, p 13; RKHKm 22.12.2008, 3-3-1-74-08, p 12. Vt kriitikat selle kohta (Teie poolt samuti viidatud artiklis:) L. Lust. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. 2010, Juridica IX, p 2.2.

tunnustama või looma vastavat kaebemenetlust.¹⁹ Eeltoodust tulenevalt edastan Teile saadetud vastuse (isikuandmete täieliku eemaldamisega) seisukoha kujundamiseks ka regionaalministrile ja justiitsministrile.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

¹⁹ Osundate enda pöördumises õiguskantsleri vanem nõunik Liina Lust'i samasisulisele seisukohale (mis tugineb ühtlasi varasemale seisukohale artiklis: M. Ernits. Organitüli halduskohtus. 1999, Juridica VII, p IV), lisaks on seda hiljem toetama asunud ka *dr iur* Vallo Olle Teie poolt viidatud artiklis (V. Olle. Volikogu liikme individuaalõigused. 2011, Juridica IV, p 6). Igaüheõiguste maksmapaneku osas piisaks ka, kui Riigikohus muudaks oma praktikat (vt ka eelmine allmärkus).