



Õiguskantsler

Pr Ene Ergma
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 13.06.2013 nr 2-3/12-131

Meie 27.06.2013 nr 10-2/130802/1302911

Vastus kirjalikule küsimusele

Austatud Riigikogu esimees

Täna Teid, et edastasite Riigikogu liikme hr Tarmo Tamm'e kirjaliku küsimuse Põlva Vallavolikogu tegutsemisvõimetuks tunnistamise tagajärjedest.

I Esitatud küsimused

Oma pöördumises kirjeldas Riigikogu liige Põlva Vallavolikogus toimunut¹ ning palus vastust järgmistele küsimustele:

1. Palun selgitage, miks juhtorgani tegutsemisvõimetuks tunnistamine ei toonud kaasa õigusaktide tühisuse või ei kuulutatud õigusaktid kehtetuks?
2. Kas volikogu liikmete, kes kuulusid Põlva Vallavolikogusse ja kelle volitused lõpetati enne tähtaega, vastu võetud otsused ja teised õigusaktid ei väljunud nende volituste piiridest? Silmas tuleb pidada, et otsuste vastuvõtmise hetkel ei olnud nad vallavolikogu liikmed.
3. Kas Põlva Vallavolikogu poolt vastu võetud otsused ajavahemikus 3. juuni 2012 kuni 15. aprill 2013 on hetkel kehtivad? Palun selgitage vastust.

II Õiguskantsleri vastused

2.1. Õiguskantsleri pädevus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamisel

1. Eeltoodud küsimuste käsitlemisel tuleb rangelt eristada ühelt poolt üksikakte, sh volikogu otsuseid, ning teiselt poolt üldakte, mille volikogu kehtestab määrusega (vt vastavalt [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) ehk KOKS § 7 lõiked 1 ja 2). Ka tuleb silmas pidada, et üksikaktid on omakorda jaotatavad haldusaktideks, mis tekitavad, muudavad ja lõpetavad haldusväliste isikutele õigusi ja kohustusi, ning haldusesisesteks üksikaktideks (nt teenistusalane korraldus). Sarnaselt on liigitatavad ka üldaktid: haldusvälisteks õigustloovateks aktideks, mis tekitavad, muudavad ja lõpetavad õigusi ja kohustusi haldusväliste isikutele ja mis tuleks kehtestada vormilt määrusena, ning haldusesisesteks üldaktideks (nt [avaliku teenistuse seaduse](#) § 67 alusel kehtestatud ametiasutuse töökorraldus), mida praktikas kehtestatakse vormilt nii määruse kui ka käskkirjana.

¹ Täpsemalt on seda kajastatud ka RKPJKo 25.04.2013, nr [3-4-1-13-13](#); 30.04.2013, nr [3-4-1-14-13](#).

2. Kirjeldatud eristus üksikaktide (sh haldusaktide) ja üldaktide (sh õigustloovate aktide) vahel on oluline seetõttu, et seadusandja on üksikaktide ja üldaktide õiguspärasuse ja kehtivuse tingimused sätestanud erinevalt. Nii näiteks haldusaktide osas sisaldub regulatsioon [haldusmenetluse seaduse](#) ehk HMS §-des 51-70 ning määruste osas §-des 88-94. Seetõttu võivad erineda ka järelused volikogu tegutsemisvõimetuse mõjust volikogu vastuvõetud aktide õiguspärasusele ja kehtivusele.

3. Volikogu otsuste (sh haldusaktide) õiguspärasuse ja kehtivuse osas ei pea ma võimalikuks käesolevas vastuses järgnevalt kahjuks seisukohta võtta. Ka ei pea ma võimalikuks kujundada ühest seisukohta Põlva Vallavolikogu poolt Riigikogu liikme kirjalikus küsimuses kirjeldatud situatsioonis vastu võetud määruste kehtivuse ja õiguspärasuse suhtes. Nimetatud piirangud minu poolt vastuste andmisel tulenevad Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise instituudist.

4. Nimelt reguleerivad Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse esitamisega seonduvat [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) ehk RKKTS §-d 147–148. RKKTS § 147 lõike 1 järgi võib kirjaliku küsimuse esitada õiguskantslerile tema võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks. RKKTS § 147 lg 2 lause 1 järgi peab küsimus olema lühike ning võimaldama lühikest vastust. RKKTS § 148 kohaselt vastab küsimuse adressaat küsimusele kirjalikult 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates.

5. Olen varasemalt korduvalt märkinud, et kirjaliku küsimuse instituudi raames on põhjendatud õiguskantslerile esmajoonel selliste küsimuste esitamine, mis **otseselt seonduvad läbiviidud (sisuline ja menetluslik aspekt) või alustatud menetlustega (menetluslik aspekt)**. Viimast muuhulgas põhjusel, et nii õigustloova akti või aktide põhiseaduspärasuse kui ka ombudsmani menetluse raames haldusaktide ja toimingute kiiranalüüs (10 tööpäeva jooksul vastamine) ei võimalda üldjuhul selgitada välja kõiki asja lahendamiseks vajalikke asjaolusid ega kuulata ära akti ettevalmistaja, vastuvõtja ega rakendaja seisukohti. Osapoolte ärakuulamata jätmine ei ole aga kooskõlas hea halduse tavaga, mille järgimise kohustus seob ka õiguskantslerit. Kiiranalüüsi tulem võib seetõttu (s.o kõigi asjas tähtsust omada võivate asjaolude mitteväljaselgitamisel tõttu) osutada ka sisuliselt ekslikuks.

6. Õiguskantsleri Kantselei on volikogu tegutsemisvõimetusest tulenevaga varasemalt tegelenud Kanepi Vallavolikogu juhtumi puhul. See menetlus keskendus aga üksnes volikogu määruste õiguspärasuse ja kehtivuse teemale.² Põlva Vallavolikogu juhtumiga ma tegelenud ei ole.

7. Õiguskantsleri pädevuses on volikogu otsuste kui üksikaktide (rõhuasetusega haldusaktidele) suhtes seisukoha võtmine üksnes nn ombudsmanimenetluse raames³. Ei Kanepi Vallavolikogu ega Põlva Vallavolikogu tegutsemisvõimetuse juhtumites ei ole keegi minu poole pöördunud, väites mõne vallavolikogu otsuse pinnalt enda põhiõiguste või -vabaduste või hea halduse tava rikkumist. Seetõttu ei ole ma kujundanud seisukohta volikogu otsuste (sh haldusaktide) õiguspärasuse ja kehtivuse osas tegutsemisvõimetuse tingimustes.

² Õiguskantsleri 17.04.2013 vastus Kanepi vallasekretärile nr 6-4/130523/1301824. Lisan, et analoogse teemaga olen varasemalt tegelenud ka Loksa Vallavolikogu puhul (vt õiguskantsleri 08.07.2008 märgukiri Loksa Linnavolikogule nr 6-15/080448/00804835). Kõnealuse juhtumi puhul ei olnud tegu aga tegutsemisvõimatuses tingitud määruste kehtivuse ja õiguspärasuse probleemiga, vaid küsimusega, kas Loksa Linnavolikogu poolt ajavahemikul 18.09.2006 kuni 19.01.2007 vastu võetud määrused on kooskõlas põhiseaduse ja seaduse nõuetega, pidades silmas Loksa linnas asetleidnud segadust linnavolikogu koosseisu määramisega.

³ Vt [õiguskantsleri seaduse](#) 4. ptk.

8. Eeltoodud põhjustel on mul võimalik vastata Riigikogu liikme Tarmo Tamm'e küsimustele vaid osaliselt. Ma ei pea ma võimalikuks kujundada seisukohta volikogu tegutsemisvõimetuse mõju osas vallavolikogu otsuste õiguspärasusele ja kehtivusele. Mis puudutab volikogu tegutsemisvõimetuse mõju määruste õiguspärasusele ja kehtivusele, selgitan oma seisukohta Kanepi Vallavolikogu juhtumi näitel.

2.2. Volikogu tegutsemisvõimetuse mõju määruste õiguspärasusele ja kehtivusele

9. Nn Kanepi Vallavolikogu juhtumis kujundatud seisukoha järgi ei olnud volikogu tegutsemisvõimetuse saabumise järel vastuvõetud määrused tühised, s.t olid (on) kehtivad. Kuna volikogu liikmed olid valimiste kaudu saanud nõutava demokraatliku legitimatsiooni, siis ei olnud põhjendatud alustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust⁴ määruste kehtetuks tunnistamiseks. Allpool on seda seisukohta selgitatud pikemalt.

10. Määruste õiguspärasuse ja kehtivuse analüüsimisel on KOKS § 52 lg 1 punktidest⁵ tulenevad tingimused 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 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 tegutsemisvõimetuse⁶ tagajärjeks volikogu liikmete volituste ennetähtaegne lõppemine ning nende asemele asendusliikmete määramine.⁷

11. Järgnevalt tuleb vastata küsimusele, milline mõju on volikogu (juriidilisel) tegutsemisvõimetusel peale (juriidilise) tegutsemisvõimetuse saabumist volikogu poolt vastuvõetud määrustele ehk kas need on õiguspärased ning kehtivad.

⁴ Vt [õiguskantsleri seaduse](#) 3. ptk.

⁵ 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.“

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

⁷ Vt ka RKPJKo 25.04.2013, nr [3-4-1-13-13](#), p-d 41 jj.

12. Põhiseaduse ehk PS § 3 lg 1 esimene lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Riigikohus on leidnud, et PS § 154 lg 1 tekstiosa „tegutsevad seaduste alusel“ tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet.⁸ Seega peavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid olema kooskõlas seadustega. Üldised määruse vastuvõtmise ning kehtivuse põhimõtted sätestab haldusmenetluse seadus.

13. Tuleb eristada määruse õiguspärasust, mis viitab n-õ määruse kvaliteedile, ning teisalt määruse kehtivust ehk n-õ määruse eluiga. Õiguspärasus ja kehtivus ei ole teineteisest otseselt sõltuvad – minetused (ehk vead ehk eksimused) õiguspärasuses ei pruugi automaatselt kaasa tuua määruse kehtivuse kaotust. Mõju tagajärje hindamisel on määravaks minetuse raskus.

14. Nii näiteks õiguspärane määrus võib olla kehtetu seetõttu, et selle andnud haldusorgan on otsustanud määruse hiljem kehtetuks tunnistada – see ei muuda aga määrust tagantjärele õigusvastaseks. Samas võib õigusvastane (kas formaalse või sisulise veaga) määrus olla täiesti kehtiv, sh näiteks seetõttu, et toimub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, kus on küsimuse alla seatud määruse põhiseaduspärasus, kuid menetlus ei ole veel lõppenud (menetluse tulemusel võidakse tunnistada määrus kehtetuks).

15. Minetused määruse õiguspärasuses toovad kaasa määruse automaatse kehtetuse vaid juhul, kui määrus on tühine, s.t kui esinevad väga rasked seaduses nimetatud vead (vt ka p 21), mille tagajärjena on seadusandja otsesõnu ette näinud tühisuse. Piltlikult: seadusandja hinnangul ei või nii raskete vigadega määrus kehtida ning see on automaatselt mittekehtiv ehk kehtetu ehk tühine algusest peale.

16. Järgnevalt on pikemalt käsitletud **määruse kehtivust**.

17. HMS § 93 lg 1 sätestab, et määrus kehtib, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. HMS § 94 reguleerib määruse tühisuse asjaolusid. Selle paragrahvi esimene lõige sätestab, et kui määrus on tühine, siis loetakse, et ta ei ole kunagi kehtinud. Lõike 2 kohaselt on määrus tühine, kui: 1) seda ei ole kehtivas korras avaldatud; 2) määrusest ei nähtu selle andnud haldusorgan.

18. Määruse tühisuse aluste piiritletus on seotud peamiselt õiguskindluse põhimõttega. Riigikohus on sedastanud, et PS §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte: „Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.”⁹ Samuti peab õiguskindluse põhimõttest tulenevalt olema õiguse adressaadil kindlustunne, et talle kohustuslik täitevvõimu akt on kooskõlas seadusega ning ta ei pea kontrollima selle akti seaduslikkust.¹⁰

19. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirja¹¹ kohaselt nähakse määruse tühisus ette juhtudel, mille puhul esinevad sellised vormilised vead, mis välistavad määruse rakendamise. Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt ei saa isikut panna olukorda, kus ta peab igakordselt

⁸ RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 14; RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17.

⁹ RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 20.

¹⁰ RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, osa V.

¹¹ 456 SE seletuskiri, kättesaadav www.riigikogu.ee.

kaaluma, kas määrus kehtib või ei kehti. Seetõttu on määruse tühisuse alusteks selle mitteavaldamine või määruses seda andnud haldusorgani mittesätetamine. Määruse mitteavaldamine kui tühisuse alus tuleneb põhiseaduse § 3 lõikest 2, mille kohaselt seadused¹² avaldatakse kehtivas korras ning täitmiseks saavad olla kohustuslikud üksnes avaldatud õigusaktid. Määruses selle andnud haldusorgani mittesätetamine kui tühisuse alus on nähtud ette seetõttu, et kui ei ole võimalik kindlaks teha määrust andnud haldusorganit, siis puudub võimalus hinnata haldusorgani pädevust määruseid anda. Teatavasti on õigustloovate aktide andmise õigus põhiseadusest tulenevalt väga piiratud.¹³

20. Eeltoodust tuleneb, et erinevalt haldusakti tühisuse alustest¹⁴ ei ole määrus tühine põhjusel, et seda ei ole andnud pädev haldusorgan. Lisaks sellele on Riigikohus isegi haldusaktide puhul leidnud, et haldusakt on tühine vaid juhul, kui pädevuse puudumine on ilmselge¹⁵ (s.t lihtsalt pädevuse puudumisest tühisuse järeldamiseks ei piisa).

21. Olen varasemalt leidnud järgmist: „Eeltoodust nähtub, et erinevalt haldusakti tühisuse alustest ei ole määrus automaatselt tühine põhjusel, et seda ei ole andnud pädev haldusorgan.¹⁶ [...] Leian, et teoreetiliselt on võimalik väga erandlikel juhtudel ka tuginedes vahetult põhiseaduse §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttele, §-s 10 sätestatud demokraatliku õigusriigi põhimõttele, §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse seaduslikkuse põhimõttele ning § 156 lg 1 esimesele lausele, mis sätestab, et kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel, tuvastada määruse tühisust, kui selle on andnud pädevust mitteomav haldusorgan. Kaaludes nimetatud põhimõtteid juba osutatud õiguskindluse põhimõttega, puudutab see aga vaid väga erandlikke ilmselgeid juhtusid, mis väljuvad tavapärasest demokraatlikust protsessist ning kus määruse andjal puuduvad igasugused legitiimsed alused tegevuseks. Sellisteks juhtudeks võivad olla näiteks olukorrad, kus õigusakti andnud organil ei saa põhiseaduse kohaselt olla üldse määruse andmise pädevust või kui määruse annab isikute grupp, keda ei ole valinud rahvas vastavalt põhiseaduse §-le 156 ja kes hakkab omavoliliselt võimu teostama. Esimesel juhul peaks igal määruse adressaadil olema määrusele märgitud haldusorgani nimetust ja õigusakti ennast vaadates selge, et selle andnud haldusorganil ei saa olla määruse andmise pädevust. Teine juhtum puudutab lisaks õigusakti adressaatidele ka objektiivse õiguskorra kaitsmise vajadust, mistõttu ei saa pidada lubatavaks, et õiguskorda kujundab ning isikutele paneb õigusi ja kohustusi kogu, kes on omavoliliselt võimule asunud. Eeltoodust nähtub, et nimetatud juhud on siiski väga erandlikud ega puuduta tavapärase demokraatliku protsessi raames tekkivaid vaidlusi haldusorgani pädevuse üle.“¹⁷

22. Et Kanepi Vallavolikogu juhtumil oli volikogu koosseis saanud valimiste kaudu nõutava demokraatliku legitimatsiooni, siis ei olnud siin tegemist ühegi eelmises lõigus kirjeldatud erandjuhuga, mis peaks (lisaks HMS §-s 94 nimetatud alustele) tingima määruse tühisuse. Kuna

¹² Põhiseadus peab siinkohal silmas seadusi materiaalses tähenduses, sealhulgas ka määrusi. Isik ei saa täita õigusnorme, millest ta teadlik ei ole.

¹³ Vt ka RKPJKo 15.12.2008, nr 3-4-1-14-08, p 33.

¹⁴ HMS § 63 lg 2 sätestab haldusakti tühisuse alused. Selle kohaselt on haldusakt tühine, kui: 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat; 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan; 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise; 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.

¹⁵ 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.

¹⁶ HMS § 63 lg 2 sätestab haldusakti tühisuse alused. Selle kohaselt on haldusakt tühine, kui: 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat; 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan; 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise; 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.

¹⁷ Õiguskantsleri 08.07.2008 märgukiri Loksas Linnavolikogule nr 6-15/080448/00804835.

HMS §-s 94 tühisuse aluseid ei esine ning tegemist ei ole ka demokraatliku legitimatsiooni puudumisega, siis **ei saa volikogu tegutsemisvõimetuse saabumise järel vastuvõetud määrused õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt tühised olla**,¹⁸ s.t määrused on kehtivad (vähemalt kuni mõne HMS § 93 lõikes 1 nimetatud asjaolu saabumiseni).

23. Järgnevalt on põhjalikumalt käsitletud **määruse õiguspärasuse (sh põhiseaduspärasuse) nõudeid**.

24. Õigustloov akt on põhiseadusega kooskõlas, kui see on nii formaalselt kui materiaalselt põhiseaduspärane. Formaalse põhiseaduspärasuse eelduseks on akti andmine vastavuses pädevus-, menetlus- ning vorminõuetega. Pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kohaselt peab akt olema antud selleks pädeva organi poolt, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid.¹⁹ Seejuures ei tohi formaalse põhiseaduspärasuse nõudeid alahinnata. „Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.“²⁰ HMS § 89 lg 1 sätestab, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.

25. Kahtlemata võttis määrused Kanepi Vallavolikogu juhtumil vastu HMS § 89 lg 1 kohaselt „volitusnormis nimetatud haldusorgan“ – volikogu. Samas võib küsida, kuidas mõjutab volikogu pädevust asjaolu, et volikogu oli (juriidiliselt) tegutsemisvõimetu ning tema liikmete volitused seega lõppenud.²¹ Sellele tuleb hinnang anda eeskätt volikogu pädevusnõude eesmärgist lähtuvalt.

26. Volikogu pädevusnõude eesmärk on tagada, et kohaliku omavalitsuse üksust puudutavad kõige olulisemad küsimused otsustaks demokraatlike valimiste kaudu (hääleõiguslike) kohalike elanike poolt legitimeeritud volikogu (vastavuses valijatelt saadud mandaadiga).

27. Kanepi Vallavolikogu juhtumil oli määrusi vastuvõtnud volikogu koosseis saanud valimiste kaudu nõutava demokraatliku legitimatsiooni. Arvestades ka konkreetse juhtumi asjaolusid (õigusaktide ekslikust tõlgendamisest tingitud juriidiline tegutsemisvõimetus, kuigi faktiliselt oli volikogu tegutsemisvõimeline), ei olnud põhjendatud alustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust määruste kehtetuks tunnistamiseks.²² Selliste määruste kehtima jäämise üle oli ja on võimalik otsustada poliitilise kontrolli raames – asendusliikmetest koosneval volikogul on võimalik (juriidiliselt) tegutsemisvõimetu volikogu koosseisu poolt vastuvõetud määrusi vajadusel omal äranägemisel muuta või kehtetuks tunnistada.²³ Sellekohaste otsustuste tegemiseni on aga tegemist kehtivate määrustega.

¹⁸ See ei välista samas seda, et määrus võib olla tühine mõne HMS §-s 94 toodud aluse esinemise tõttu (nt kui seda ei ole kehtivas korras avaldatud).

¹⁹ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

²⁰ RKPJKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 21.

²¹ Piltlikult on õigusaktid vastu võtnud küll „õige“ organ, s.o volikogu, kuid seda organit, s.o volikogu moodustavad inimesed olid „valed“.

²² Selline lähenemine ei ole vastuolus ka tegutsemisvõimetuse eesmärgiga, milleks on tagada, et volikogu suudab olulistest küsimustest vajalikku (üksmeelset) enamust saavutada. Leian, et kui volikogul on selline suutlikkus olemas ning ta seda kasutab, puudub üldjuhul sisuline vajadus volikogu täiesti ebapädevaks organiks pidada (vähemalt kuni asendusliikmete volituste alguseni). Samas osundan, et ülaltoodud järeldus ei välista seda, et määrus võib olla õigusvastane muul põhjusel (nt võib määruse õigusvastasus lähtuda volikogu istungi kokkukutsumise korra olulisest rikkumisest).

²³ Märgin siiski, et mõne õigusakti pinnalt tekkinud kohtuvaidluse tulemusena võib Riigikohus asuda ka erinevale seisukohale ning sellega kaasnevate tagajärgede ennetamiseks võib olla mõistlik võtta vaidlusalused määrused selleks ettenähtud norme järgides vastu uue volikogu koosseisu poolt (tagajärgi ei ole enam paraku võimalik

Lõpetuseks nendin, et volikogu tegutsemisvõimetuse aluseid ja tegutsemisvõimetuse mõju vastu võetud õigusaktidele on võimalik mõjutada Riigikogus toimuva õigusloome raames (silmas pidades tulevikus asetleidvaid analoogilisi juhtumeid). Regulatsiooni kujundamisel tuleb Riigikogul aga mõistagi arvestada põhiseadusest tuleneva õiguskindluse, proportsionaalsuse jt põhimõtetega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder