



Õiguskantsler

Värner Lootsmann, Ivar Raig, Uno
Silberg
Loksa Linnavalitsus
kristiina.jarve@loksa.ee

Teie 27.05.2020 nr 13-10/617/2020

Meie 18.06.2020 nr 14-3/201043/2003584

Enesekorraldusõigusest ja õiguse tõlgendamisest

Lugupeetud Värner Lootsmann, Ivar Raig ja Uno Silberg

Küsisite kohaliku omavalitsuse autonoomia ja õiguse tõlgendamise kohta.

Soovisite teada, kas õiguskantsler jagab seisukohta, et kohalikud omavalitsused võivad ilma seadusest tuleneva volitusnormita kehtestada oma autonoomia põhimõtte rakendamiseks õigustloovaid akte. Jah, see seisukoht on korrektne.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest PS sättest tuleneb omavalitsusüksuse universaalpädevus kohaliku elu valdkonnas.

Universaalpädevus on kohaliku omavalitsuse üksuse õigus ilma erivolituseteta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes. Vallal ja linnal peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadus ei reguleeri. Sellest järeldub, et omavalitsusüksus saab kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka juhul, kui puudub seadusest tulenev volitusnorm.¹

Sellest põhimõttest lähtub ka [haldusmenetluse seadus](#) (HMS). HMS § 90 lg 2 sätestab: „Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.“

Samal seisukohal on ka Riigikohus: „Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.“ (RKPJKo 22.12.1998, [3-4-1-11-98](#), II).

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus (otsustus- ja valikudiskretsioon – RKPJKo 16.01.2007, [3-4-1-9-06](#), p 22) kohaliku elu küsimuste (PS § 154 lg 1) lahendamisel ei sea mingil

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2017, § 154, komm. 1.1, lk 938.

moel kahtluse alla kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõuet. PS § 154 lg 1 tekstiosa „tegutsevad seaduste alusel“ tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Selline järeldus tuleneb PS § 154 lg 1 ja § 3 lg 1 võrdlevast analüüsist. PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Mõlemal juhul on mõiste „seaduste alusel“ sisuks seaduslikkuse nõue (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II).

Kohaliku elu küsimustes antavaid volikogu ja valitsuse määrusi nimetatakse õigusteoorias statuutideks. Statuudiõigus on kohalikule omavalitsusele antud kohaliku elu küsimuste iseseisvaks reguleerimiseks. See võimaldab kohalikul omavalitsusel arvestada kohalikku olustikku ja vabastab seadusandja vajadusest detailselt reguleerida kohalikku elu, mille üksikasju ta ei tunne. Selles mõttes aitavad statuudid vähendada distantse normiloojate ja normiadressaatide vahel. Statuutide õiguslik olemus tuleneb autonoomsetele institutsioonidele antud enesekorraldusõigusest, mille raames võivad nad iseseisvalt vastavaid valdkondi reguleerida. Statuudid on *praeter legem* määrused.²

Küsisite, milliseid tagajärgi võib selline autonoomia kaasa tuua Eesti riigi terviklikkusele ja suveräänsusele.

Autonoomia mõiste on mitmetähenduslik. Riigikohus on kahel korral välistanud rahvuslik-territoriaalse autonoomia põhjendusega, et PS-s ei ole sellist autonoomiat ette nähtud ja seega on rahvuslik-territoriaalne autonoomia vastuolus PS mõttega (RKPJKo-d 11.08.1993, [III-4/1-2/93](#); 06.09.1993, [III-4/1-3-93](#)).

Kohaliku omavalitsuse autonoomia all tuleks mõista selle põhiseadusliku institutsiooni enesekorraldusõigust (PS § 154 lg 1; [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) art 4 lg 2 koostoimes art 3 lg-ga 1). Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus (PS § 154 lg 1 – „iseseisvalt“) on tema põhiseadusliku tagatise kese. Autonoomiata muutuks kohalik omavalitsus sisutühjaks. Riigikohtu üldkogu on sedastanud: „Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat, mis on EKOH aluspõhimõtte. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. /.../ Kohaliku autonoomia põhimõtte on Eesti põhiseaduse kohaselt üheks demokraatia aluspõhimõtteks.“ (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p-d 17 ja 30; vt ka EKOH sissejuhatus).

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatult. Riigikogu võib kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse (vahetuid või kaudseid) piiranguid. Neid piiranguid kehtestades peab seadusandja taotlema õiguspärast eesmärki ega tohi enesekorraldusõigust ülemääraselt kitsendada.

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus kohaliku elu küsimuste lahendamisel (PS § 154 lg 1) ei ole vastuolus unitaariigi põhimõttega (PS § 2 lg 2). Eesti Vabariik teostab riigivõimu vahetult nii isikute kui ka kohaliku omavalitsuse üksuste üle, nende vahel puuduvad muud riigiga sarnanevate tunnustega üksused.³

Kohaliku omavalitsuse iseseisvus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel pole absoluutne, sest see on allutatud seadusereservatsioonile („seaduste alusel“ – PS § 154 lg 1). See tähendab seaduslikkuse nõuet: vald ja linn peab oma tegevuses järgima riigivõimu kehtestatud seadusi ega saa neid jätta kohaldamata ka siis, kui need tema hinnangul on PS-ga vastuolus

² K. Merusk. I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. – Tartu: Juura, 1995, lk 98-99; V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. – Tallinn: Juura, 2014, lk 21.

³ Vt mrk 1, § 2, komm. 5, lk 50.

(RKPJKo-d 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II; 09.02.2000, [3-4-1-2-00](#), p 17; 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 33). PS kohaselt tuleb Riigikogul reguleerida mitmeid kohaliku omavalitsuse olulisi aspekte (vt § 155 lg 2; § 156 lg 2; § 157; § 160; § 2 lg 2; § 30 lg 1). Lisaks sellele saab riik seaduse alusel määrata kohalikule omavalitsusele täitmiseks riiklikke ülesandeid (PS § 154 lg 2).

Kuigi kohaliku omavalitsuse üksused (nende autonoomia) eksisteerivad avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 17), pole need PS kohaselt „riigid riigis“. Valdadel ja linnadel puudub föderatsiooni subjektidele omane seadusandlik üldpädevus (unitaarriigi põhimõte – PS § 2 lg 2) ja tegu on riigist madalama võimutasandiga (RKPJKo-d 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33; 19.03.2009, [3-4-1-17-08](#), p 46).

Kohaliku omavalitsuse üksustel pole põhiõigusvõimet (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 25; 19.01.2010, [3-4-1-13-09](#), p 18).

Küsisite, kas õiguskantsler jagab seisukohta, et lisaks kohtutele võivad ka ministeeriumid tõlgendada seadusi ja isegi põhiseadust. Teie hinnangul muudab see ja (Rahandus)ministeeriumi õigus anda seaduse rakendamise kohta selgitusi kohalikud omavalitsused ministeeriumi allasutusteks.

Kindlasti ei ole kohalik omavalitsus ministeeriumi allasutus ega muuda teda selleks ka ministeeriumi tõlgendused ja õiguslikud selgitused.

Põhiseaduse 14. ptk (§-d 154, 155, 157–160) koostoimes EKOH-ga sätestab kohaliku omavalitsuse tagatised: kohalikule omavalitsusele on avaliku halduse süsteemis kindlustatud (vormiline ja sisuline) olemasolu ning igale vallale ja linnale on riigi ja teiste omavalitsusüksuste suhtes antud kindlad õigused. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi pole ministeeriumidel võimalik ignoreerida.

Selgitan nüüd väga kokkuvõtlikult õiguse tõlgendamist.

Iga tõlgendamine on millestki arusaamine, millegi mõtestamine. Nii seaduse kui ka PS tõlgendamine on normiteksti mõttest arusaamine, mille käigus asendatakse teksti mitmetimõistetavus argumentide abil ühetähenduslikkusega.⁴

Õigusnorme tõlgendamata pole üldjuhul võimalik õigust rakendada (subsumeerida). Selleks et seadust rakendada, peab rakendajale olema selge seaduse mõte. Küsimusele õigusnormi(de) mõtte kohta ei saa vastata loendamist või eksperimenti kasutades. Jurisprudents ei saa seda teha kvantitatiivselt. Vastates küsimusele õigusnormi mõttest, tuleb jurisprudentsil normi tõlgendada ehk interpreteerida.⁵

Tõlgendamise peamine eesmärk on seaduse mõtte väljaselgitamine, st selle kindlakstegemine, mis on tõlgendatava sätte sisu, eelkõige seega siis reegli, põhimõtte või mõiste sisu.⁶

Seaduse kui teksti kohaldamine tegelikkuse asjaoludele algab alati grammatilisest tõlgendamisest ehk sõnade tavatähenduse väljaselgitamisest. Siiski võib selguda, et seaduse teksti, mis tundub selge ja ühemõtteline, ei saa konkreetsele elulisele juhusele otse kohaldada (st seda tuleb

⁴ M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas (2010). – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. – Tallinn: Juura, 2011, lk 87.

⁵ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Õigusteaduse õpik. – Tallinn: Juura, 2007, lk 138.

⁶ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2010, § 3, lk 9.

tõlgendada) või et vastav regulatsioon seaduses puudub (seadus- või õiguslünk). Tõlgendama peab ka mitmemõttelist seaduseteksti. Kui aga vastav regulatsioon seaduses üldse puudub, tuleb kohaldada analoogiat kui seaduse- ja õiguslünkade täitmise meetodit.

Seaduse tõlgendamine on seega alati teksti tõlgendamine, mis allub teatud reeglitele (vt allpool) ja millel võib olla väga erinev eesmärk. Seaduse tekst ise koosneb eelkõige reeglitest, põhimõtetest ja mõistetest, mille mõte ja sisu selgub teksti tõlgendamise kaudu. Teksti tähendus selgub ka seaduse ülesehituse ja üksikute sätete omavahelise suhte väljaselgitamise kaudu. Vahel võib juhtuda, et seaduse vastuvõtmisel silmas peetud tähendus on majanduslike või õigussuhete muutumise tõttu oluliselt muutunud. Seaduse koostamisel kasutatud terminite tähendust kujundavad ja arendavad pidevalt ka vastav praktika ja õigusteadus⁷. Seaduse teksti taga ja kohal tuleb osata näha neid väärtusi, millele toetub õigus.

Aegade jooksul on välja kujunenud mõned üldkasutatavad ning õigusteoorias ja -praktikas tunnustatud meetodid, kuidas paremini õiguse adekvaatse sisuni jõuda (tekstoloogilis-literaarne, süstemaatiline, teleoloogiline ja ajalooline tõlgendamine; rakendamispraktika; tõlgendamistehnikad).⁸ Tõlgendamisel tuleb arvestada sellega, et „seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks“ (RKPKo 02.11.1994, [III-4/1-6/94](#), p 1). Olenemata tõlgendaja subjektist ei saa ükski tõlgendus olla absoluutselt õige ja kehtida lõplikult igas järgnevas ajas ja ruumis. Lõplik ei saa olla ka ükski grammatiline tõlgendus. Selle tingivad ühiskondlike suhete mitmekesisus ja nende pidev muutumine.⁹

Muidugi on autoriteetsem õiguse tõlgendaja (isikuliselt ja objektiivselt sõltumatu) kohtunik, kuid õigust ei rakenda ega ka tõlgenda ainuüksi kohus. Kohtul on õigusemõistmise monopol (PS § 146). Kohtuvõimu olemuslik funktsioon on õigusemõistmine (PS § 146 esimene lause) – vaieldava, kaheldava või ohustatud õiguse siduv tuvastamine konkreetsel juhul riikliku, sõltumatu ja erapooletu kohtu poolt. Kõrgeim kohus on Riigikohus, kes ühtlasi täidab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu funktsiooni (PS § 149 lg 3 teine lause). Otsuse jõustumise tagajärgede kohta vt [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 457, [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 177, [kriminaalmenetluse seadustiku](#) (KrMS) § 409.

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve Eesti mudeli normatiivsed alused on PS 1. ja 13. ptk-s, konkreetselt §-des 15, 149 ja 152 ning [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses](#), osalt veel [kohtute seaduses](#).¹⁰

Avatud ühiskonnas on õiguse tõlgendajaid palju: kodanikud, ühiskondlikud grupid, riigiorganid ja avalikkus. Nii näiteks on Riigikohus sedastanud: „Vaidlustatud sätte õigusselguse hindamisel lähtub kolleegium asjaolust, et nende adressaadid ja rakendajad on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamisraskused.“ (RKPKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27). Ka Teie seisukohad volikogude tegevuse seaduslikkuse kohta rajanevad kehtiva õiguse tõlgendamisel.

Õiguskirjanduses on esitatud näiteks järgmine PS tõlgendamise subjektide liigitus (mida võib vaadelda ka laiemalt – õiguse tõlgendamise subjektidena). Tõlgendamisel võib eristada nelja vajalikku ja koostoimivat tasandit ja vastavalt ka subjekte: argi- ehk n-õ igamehe tasand; ametikohaga kaasneva kohustuse tasand; nn doktrinäärne ehk õpetlastõlgendus; PS ametlikud, *ex*

⁷ *Ibid.*, lk 9, 10.

⁸ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. – Tallinn: Juura, 2004, lk 132.

⁹ R. Narits. *Op. cit.*, lk 152.

¹⁰ R. Maruste. *Op. cit.*, lk 160.

officio tõlgendajad. Viimased võib omakorda jagada kahte gruppi: hindavad-järelevalvavad subjektid (Riigikogu; Vabariigi Valitsus; Vabariigi President; õiguskantsler; I ja II astme kohtud); hindavad-otsustavad subjektid (Riigikohus – PS § 149 lg 3 teine lause).¹¹

Tõlgendamine on ka seaduse tasandil reguleeritud. [Tsiiviilseadustiku üldosa seaduse](#) (TsÜS) § 3 sätestab, et seaduse sätet tõlgendatakse koos seaduse teiste sätetega, lähtudes seaduse sõnastusest, mõttest ja eesmärgist. Teistsugusest põhimõttest lähtub KrMS, mille § 7 lg 3 sätestab: „Kriminaalmenetluses kõrvaldamata kahtlus kahtlustatava või süüdistatava süüdiolukus tõlgendatakse tema kasuks.“

[Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) § 3 („Õigusalaste selgituste andmine“) kohaselt annab riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus tasuta selgitusi enda väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. Näiteks KOKS kohta annab õiguslikke selgitusi Rahandusministeerium. See ülesanne on oluline ka õigusloome arengu seisukohalt. Rahandusministeeriumi pädevuses on ka kohaliku omavalitsuse üksuste arendamine ja nõustamine ([Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 65 lg 1).

Näiteks koostas Rahandusministeerium oma seadusjärgset ülesannet täites kohalikule omavalitsusele [soovitused](#), kuidas korraldada oma tööd koroonaviirusest tingitud eriolukorra ajal. Need soovitused ei ole kohalikule omavalitsusele õiguslikult siduvad.

Teie arvates võivad elektroonilisi koosolekuid korraldada valla- või linnavalitsus ja komisjonid või ka volikogu, kui sellega ei kaasne õigustloovate aktide – otsuste või määruste – vastuvõtt.

Volikogu ja valitsuse töövorm on istung, volikogu komisjoni ja valitsuse komisjoni töövorm on koosolek (KOKS § 40). Volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi (KOKS § 7 lg 1). Volikogul on õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid, valitsusel anda korraldusi (KOKS § 7 lg 2). Õigustloov akt on üldakt ehk õigusnorme sisaldav õigusakt.

Kuna nimetate õigustloovateks aktideks nii otsuseid kui ka määrusi, mõistan Teie seisukohta nii: volikogu ja valitsus ning nende komisjonid saavad vastavalt elektroonilisel istungil või koosolekul korraldada üksnes arutelusid, mitte vastu võtta õigusakte (otsuseid, määrusi).

Selle seisukohaga ei saa nõustuda. Volikogu töövorm on istung (KOKS § 40). Volikogu õigusaktid võetakse vastu volikogu istungil. Kui volikogul puuduks õigus elektroonilist istungit korraldada, siis puuduks tal ka seadusjärgne õigus sellises töökorralduslikus vormis pidada arutelusid. KOKS ei kirjuta volikogule ette (ega saagi seda teha), kas istungi päevakorras peab olema õigustloovate või üksikaktide eelnõude menetlemine või mingi(te) küsimus(te) arutelu. KOKS-s kasutatakse volikogu töövormi tähistusena üldmõistet „istung“.

TsÜS § 33¹ sätestab, et juriidilise isiku organi liige võib organi koosolekul osaleda ja teostada oma õigusi elektrooniliste vahendite abil ilma koosolekul füüsiliselt kohal olemata, reaajas toimuva kahepoolse side abil või muul sarnasel elektroonilisel viisil, mis võimaldab organi liikmel eemal viibides koosolekut jälgida ja sõna võtta ning otsuste vastuvõtmisel hääletada, kui seaduse või juriidilise isiku põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti (lg 1). Elektrooniliste vahendite abil peetavale koosolekule kohaldatakse vastava organi koosoleku otsuse tegemise kohta sätestatud (lg 2).

¹¹ *Ibid.*, lk 142-146.

Õiguskantsler on volikogude elektrooniliste istungite suhtes avaldanud mitu seisukohta (vt „[KOV volikogu istungid eriolukorras](#)“, „[Virtuaalne osavõtt vallavolikogu istungist](#)“, „[Skype'i teel Ruhnu Vallavolikogu istungil osalemine](#)“; <https://www.facebook.com/ylle.madise>).

Volikogu, valitsuse ja nende komisjonide elektroonilised töövormid olid mitmete omavalitsusüksuste põhimäärustes ette nähtud juba enne eriolukorra kehtestamist. Tõsi, nii ei olnud see kõigis valdades ja linnades. Kohaliku elu küsimused vajasisid aga otsustamist.

Eriolukorra tingimustes ei saanud alati kõiki menetlusnõudeid täiel määral järgida, sest volikogu liikmete samas ruumis viibimine võis ohustada nende endi ja teiste inimeste elu ja tervist. Riigikohtu halduskolleegiumi esimees Ivo Pilving on eriolukorra kontekstis öelnud: „On täiesti selge, et kõiki tavapäraseid protseduureegleid pole haldusasutustes ja kohtutes mõistlik praegu täht-tähtelt järgida, näiteks koguneda hulgakaupa avalikele istungitele. Detailides ja formaalsustes tuleb nii haldus- kui kohtumenetluses teha mööndusi.“¹² Kuna praeguseks on eriolukord riigis lõpetatud, tuleb menetlusnõudeid taas täpsemalt järgida.

Haldusmenetluses kehtib HMS § 58: haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes seetõttu, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Niisiis, selleks et tunnistada haldusakt kehtetuks, peab tegu olema olulise menetlusveaga (menetlusnõuete järgimisel oleks lõppotsustus olnud teistsugune).

Toetan Teie seisukohta, et volikogu elektrooniliste istungite korraldamise võimalus tuleks KOKS-s sätestada sõnaselgelt. Teadaolevalt kavatses Rahandusministeerium koostöös ekspertidega KOKS revisjoni käigus asjakohased sätted ka välja töötada.

Palusite õiguskantsleril juhtida Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja selle allasutuste tähelepanu asjaolule, et ka kriisiolukorras on vaja täita põhiseadust ja seadusi.

Õiguskantsler on seda põhiseaduslikku ülesannet täitnud. Õiguskantsleri seisukohad (sh eriolukorra ajal) on avaldatud õiguskantsleri veebilehel. Eriolukorra ajal esines õiguskantsler ka korduvalt massiteabevahendites, käsitledes kriisiolukorras kerkinud probleeme. Need seisukohad ja sõnavõttud on kantud ideest, et ka eriolukorra ajal tuleb järgida põhiseaduse norme ja põhimõtteid. 17.06.2020 tegi õiguskantsler Riigikogus ettekande „Õigusriik eriolukorras“.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

¹² Ivo Pilving: põhiseadus ei luba viirusetõrjega üle võlli minna. – [Eesti Päevaleht](#), 31.03.2020.