



Õiguskantsler

Teie 06.05.2020 nr

Meie 26.05.2020 nr 6-4/200857/2003058

Jõgeva valla põhimääruse § 20 lg 5

Lugupeetud avaldaja

Küsisite, kas [Jõgeva valla põhimääruse](#) (edaspidi põhimäärus) § 20 lg-st 5 tulenev olukord on mõistlik. Põhimääruse § 20 lg 5 sätestab: „Kui eelnõu ei saa komisjoni heakskiitu või mitmesse komisjoni suunatud eelnõu korral juhtivkomisjoni heakskiitu, eelnõud istungi päevakorda ei võeta. Sama eelnõu teistkordsel heakskiiduta jäämisel otsustab eelnõu istungi päevakorda võtmise volikogu esimees.“

Sätte otstarbekuse üle otsustab volikogu. Õiguskantsler analüüsis põhimääruse § 20 lg 5 põhiseaduspärasust ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 139 lg 1; [õiguskantsleri seaduse](#) § 1 lg 1).

Põhimääruse § 20 lg 5 saab tõlgendada nii, et volikogu liikme õigust algatada õigusakte ei ole rikutud. Volikogu liikme nõuetekohaselt esitatud eelnõu tuleb mõistliku aja jooksul arutada volikogu istungil.

Volikogu on põhiseadusorgan (PS § 156). Seega on tal enesekorraldusõigus, mh õigus kehtestada oma töökorraldus- ning menetlusreeglid. Enesekorraldusõigust kasutades peab volikogu järgima põhiseaduse ja [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) norme ja põhimõtteid ning seadusi.

Volikogu liikmel on vaba mandaat ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 17 lg 2; EKOH art 3 lg 2 ja art 7 lg 1). Kuna volikogu tegevuse keskmes on õigusaktide (määruste ja otsuste) kehtestamine (KOKS § 7), on õigusaktide algatamise õigus üks olulisemaid volikogu liikme õigusi (vt ka põhimääruse § 19 lg 1).

Volikogu töö tõhususe tagamine enesekorraldusõiguse abil ja volikogu liikme vaba mandaadi teostamise õigused peavad olema omavahel mõistlikus tasakaalus, et mõlemad põhiseaduslikud väärtused teostuksid võimalikult suures ulatuses.

Kui volikogu liige on algatanud nõuetekohase õigusakti eelnõu, kuid volikogu komisjoni enamus (või nt komisjoni või volikogu esimees) saab välistada eelnõu arutelu istungil mõistliku aja jooksul, piirab see ülemääraselt vaba mandaadi teostamist. Volikogu töökorra sisustamisel tuleb arvestada volikogu opositsioonilis(t)e liikme(te) õigustega oma mandaadi piires täisväärtuslikult osaleda volikogu õigusloomes. Poliitilise vähemuse õiguste kaitse on demokraatia põhimõtte (PS § 1 lg 1; § 10; § 156) lahutamatu osa. Ka poliitilisest vastutusest (vt RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p 26) lähtudes peaks vältima olukorda, kus volikogu liikmeks mitteolevate volikogu komisjoni liikmete häältega arvatakse nõuetele vastav eelnõu juba enne igasugust arutelu volikogu istungil menetlusest välja.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Võrdluseks: [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) kohaselt peab menetluskõlblik eelnõu (vt §-d 92 ja 93 lg 3) juhtivkomisjoni ettepanekul jõudma Riigikogu täiskogus esimesele lugemisele seitsme töönädala jooksul eelnõu menetlusse võtmisest arvates (§ 97). Riigikogu liige saab Riigikogu juhatuse otsust keelduda eelnõu menetlusse võtmisest [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 17 kohaselt vaidlustada Riigikohtus, volikogu liikmel oma õiguste kohtuliku kaitsmise võimalust ei ole.

Aastatel 1994–2000 kehtinud Riigikogu kodukorra seaduse § 56¹ kohaselt oli eelnõu juhtivkomisjonil, teistel alatistel komisjonidel ja fraktsioonidel õigus teha Riigikogule ettepanek arvata eelnõu enne selle päevakorda võtmist Riigikogu menetlusest välja. Kuid ka tol perioodil pidi selline ettepanek olema motiveeritud, ettepaneku hääletusele panekule Riigikogu täiskogus eelnesid parlamendiliikmete sõnavõttud ja hääletas Riigikogu tervikuna, mitte ei otsustanud selle esimees¹.

Volikogu komisjon jt saavad volikogu istungil väljendada oma vastuseisu eelnõu suhtes. Ka on volikogul avar kaalutlusruum õigusakti eelnõule esitatavate nõuete sisustamisel.

Riigikohus on sedastanud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole (RKÜKo 22.02.2005, [3-2-1-73-04](#), p 36).

Põhimääruse § 20 lg 5 teist lauset saab tõlgendada nii, et volikogu esimees otsustab teist korda nõuetekohaselt esitatud, kuid volikogu komisjonis toetuseta jäänud õigusakti eelnõu siiski volikogu päevakorda võtta. Ka ei muuda põhimääruse § 20 lg 5 sõnastus võimatuks mõistliku aja põhimõtte järgimist.

Palusite ka selgitada KOKS § 22 lg 1 p-i 21 ning anda hinnang selle kohta, kas Jõgeva Vallavolikogu on seda sätet rakendanud õigesti. Seda seaduse sätet on Jõgeva Vallavolikogu rakendanud õiguspäraselt.

KOKS § 22 lg 1 p 21 sisu aitab avada KOKS § 17 lg 4 esimene lause, mille kohaselt volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht võib volikogu otsusel olla palgaline. Volikogu 09.11.2017 määruse nr 1 „[Jõgeva Vallavolikogu ja Vallavalitsuse liikmetele tasu ja hüvitiste maksmise kord](#)“ § 3 lg 1 sätestab, et palgalise volikogu esimehe töötasu otsustab volikogu. Volikogu 09.11.2017 otsuse nr 9 „[Vallavolikogu ja vallavalitsuse palgaliste ametikohtade töötasu ja hüvitise määramine](#)“ p 1.2 kohaselt on volikogu esimehe töötasu suurus 90% vallavanema töötasust. Volikogu määruse nr 1 § 3 lg 2 kohaselt makstakse volikogu esimesele aseesimehele volikogu aseesimehe ülesannete täitmise eest iga kuu 20% vallavanema töötasust. Teisele aseesimehele makstakse volikogu aseesimehe ülesannete täitmise eest iga kuu 15% vallavanema töötasust. See, et Jõgeva Vallavolikogul on palgaline esimees ja kaks hüvitust saavad volikogu aseesimeest, on KOKS-ga kooskõlas.

Volikogu komisjonide pädevust reguleeriva põhimääruse § 13 kohta küsige palun tõlgendust vallasekretärit.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445 Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

¹ Vt Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. – Tallinn, 2012, § 97, komm 5, lk 292.