



Õiguskantsler

Risto Lindeberg  
Lüganuse Vallavolikogu  
risto.lindeberg@lyganuse.ee

Teie nr  
Meie 11.12.2018 nr 6-4/181547/1805400

## Lüganuse valla põhimäärus, volikogu töökord ja valla finantsjuhtimise kord

Lugupeetud volikogu esimees

Õiguskantsleri poole pöördus Lüganuse valla elanik, kes palus kontrollida, kas [Lüganuse valla põhimääruse](#) (edaspidi põhimäärus) § 49 lg 4 p 2 on kooskõlas [kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusega](#) (KOFs). Kuna see põhimääruse säte ei nõua lisaeelarve menetlemisel vähemalt kahte lugemist, on säte tema hinnangul sisustatud teadlikult KOFs mõttega vastuolus olevana.

Valla lisaeelarve menetlemist ei reguleeri üksnes põhimääruse § 49 lg 4 p 2. Arvesse tuleb võtta ka põhimääruse muid sätteid, samuti [Lüganuse Vallavolikogu töökorra](#) (edaspidi volikogu töökord) ja [Lüganuse valla finantsjuhtimise korra](#) (edaspidi finantsjuhtimise kord) sätteid. Seega kontrollis õiguskantsler ka nende kooskõla KOFs-ga lisaeelarve menetlemise osas. (Põhimääruse § 49 lg 4 p 2 kohta vt **I**, volikogu töökorra kohta vt **II**, finantsjuhtimise korra kohta vt **III**, eelnimetatud määruste ühise probleemi kohta vt **IV**.)

Volikogul tuleb täiendada finantsjuhtimise korda lisaeelarve menetlemise osas (vt III). Tegu on erinormidega põhimääruses ja volikogu töökorras õigusaktide eelnõude menetlemist reguleerivate üldnormide suhtes. Praegune õiguslik regulatsioon finantsjuhtimise korras on ses osas aga puudulik volikogu töökorrast ega näe ette muudatusettepanekute tegemise võimalust lisaeelarve eelnõu menetlemisel.

Palun teavitage mind, millal volikogu finantsjuhtimise korda täiendab.

Soovitan volikogul sätestada õigusaktide eelnõude, sh eelarve ja lisaeelarve eelnõude lugemis(t)e sisuks olevad toimingud.

**I.** Põhimääruse § 49 lg 4 p 2 järgi tuleb vallaeelarvet, välja arvatud lisaeelarve, menetleda vähemalt kahel lugemisel. Seega ei pea volikogu lisaeelarvet vähemalt kahel lugemisel menetlema, kuid võib seda teha. KOFs ei reguleeri küsimust, mitu lugemist peab volikogu lisaeelarve menetlemisel läbi viima. [KOFs eelnõu seletuskiri](#) ütleb § 26 lõike 3 kohta küll seda, et lisaeelarvet menetletakse volikogus sarnaselt eelarve menetlemisega. Siiski ei saa seaduseelnõu seletuskiri kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust kitsendada. Seletuskirja eesmärk on põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest ([hea õigusloome ja normitehnika eeskirja](#) § 39; [Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja](#) § 39). Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse kitsendamine kohaliku elu küsimuse (vallaeelarve eelnõu) menetluses (s.t volikogu kohustamine eelarve eelnõu kaheks lugemiseks) saab tuleneda seadusest või selle alusel antavast määrusest ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 154 lg 1).

Seega võib volikogu lugemiste regulatsiooni ise kindlaks määrata.

Õiguskantsleri Kantselei

KOFS § 26 lg 3 teise lause kohaselt menetletakse lisaeelarvet volikogus ja vastuvõetud eelarve avalikustatakse KOFS § 23 lõigete 1 ja 3 kohaselt. KOFS § 23 lg 1 sätestab: „Eelarve eelnõu muutmise ettepanekule lisab selle algataja põhjendused ja arvestused kavandatavate muudatustega kaasnevate väljaminekute ja nende katteallikate kohta. Volikogu poolt tehtava ettepaneku läbivaatamisel kuulatakse ära valla- või linnavalitsuse arvamused.“

Põhimääruse § 49 lg 2 p 2 ei ole vastuolus KOFS § 23 lg-ga 1. Lisaeelarve lugemiste arv ei välista volikogu liikme(te) muudatusettepanekut lisaeelarve eelnõu kohta, arutelu ja otsustamist selle üle ega vallavalitsuse arvamuse ära kuulamist selle läbivaatamisel.

Põhimääruse § 49 lg 2 p 2 ei ole vastuolus ka KOFS § 23 lg-ga 3, mis sätestab: „Eelarve avaldatakse seitsme tööpäeva jooksul pärast selle vastuvõtmist kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel. Veebilehel avaldatakse samuti eelarve menetlemist käsitlevad volikogu ja volikogu komisjonide istungite protokollid.“

Samuti ei ole KOFS-ga vastuolus põhimääruse § 47 lg-d 2–5.

Põhimääruse 13. peatükk („Valla eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted“) ega 14. peatükk („Valla õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise kord“), samuti põhimääruse muud sätted ei keela volikogu liikmel teha eelarve eelnõu kohta muudatusettepanekuid. Volikogu määruse eelnõu menetlemisel muudatusettepanekute tegemist põhimäärus ei reguleeri.

Valla või linna põhimääruses peab sätestama valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsema korra (KOKS § 8 lg 1 p 6). Volikogul on kaalutusruum selle sätte rakendamisel. Ta on ka kehtestanud volikogu töökorra ning finantsjuhtimise korra, seega ei ole eelarve eelnõusse muudatusettepanekute tegemist reguleerivate sätete puudumine põhimäärusest õigusvastane.

Põhimäärus ei reguleeri ka vallavalitsuse arvamuse ära kuulamist eelarve eelnõu menetlemisel. Eelnevalt nimetatud põhjustel ei muuda ka see asjaolu põhimäärust seadusega vastuolus olevaks.

**II. Volikogu töökorra sätted õigusakti eelnõu menetlemise kohta ühel lugemisel ei ole KOFS-ga vastuolus.**

Volikogu töökorra § 9 lg 10 sätestab, et õigus esitada eelnõu muudatusettepanekuid on:

- 1) volikogu liikmel;
- 2) volikogu komisjonil ja fraktsioonil;
- 3) vallavalitsusel;
- 4) eelnõu algatajal.

Volikogu töökorra § 9 lg 13 sätestab: „Ühel lugemisel menetletavale eelnõule sisuliste muudatusettepanekute esitamisel esitatakse kirjalik muudatusettepanek vallavalitsuse kantseleile hiljemalt volikogu istungi toimumise päevale eelneval tööpäeval kell 12.00 redaktsiooni ja õiguspärasuse ülevaatamiseks. Kantselei edastab ülevaadatud muudatusettepaneku e-kirjaga volikogu liikmetele. Eelnõule sisulisi muudatusettepanekuid volikogu istungi käigus esitada ei saa.“

Võrdluseks, mitmel lugemisel menetletava eelnõu kohta võib teha muudatusettepanekuid, mis esitatakse kirjalikult volikogu määratud tähtpäevaks. Muudatusettepanekuid esitatakse registreerimiseks vallavalitsuse kantseleile, kes edastab need eelnõu algatajale ja juhtivkomisjonile seisukoha võtmiseks. Mitmel lugemisel menetletava eelnõu kohta ei saa teha muudatusettepanekuid pärast eelnõu esitamist viimasele lugemisele selle vastuvõtmiseks. Enne viimast lugemist on lubatud redaktsioonilised ettepanekud, mille tegemiseks määrab volikogu esitamise tähtaja (volikogu töökorra § 9 lg 12).

Kuigi volikogu töökorra § 9 lg 13 kolmas lause välistab ühel lugemisel menetletavale eelnõule sisuliste muudatusettepanekute tegemise volikogu istungi käigus, ei välista see säte muudatusettepaneku esitamist enne volikogu istungit (vt sama lõike esimene lause). Ka ei välista volikogu töökorra § 9 lg 13 vallavalitsuse arvamuse ärakuulamist ettepaneku läbivaatamisel volikogu istungil.

**III.** Nõuded lisaelarve eelnõu koostamisele, menetlemisele, vastuvõtmisele ja avalikustamisele sätestab finantsjuhtimise kord.

Finantsjuhtimise korra § 9 lg 2 sätestab: „Ametiasutus koostab lisaelarve eelnõu, vallavalitsus esitab lisaelarve eelnõu volikogule vastuvõtmiseks.“ Sama paragrahvi lõige 6 sätestab, et lisaelarve võib volikogus vastu võtta ühe lugemisega. Paragrahvis 9 („Lisaelarve koostamine“) puudub § 6 lg-ga 4 sarnane säte („Eelarve eelnõu muutmissettepaneku kohta annab vallavalitsus enne eelarve teist lugemist seisukoha vallavalitsuse protokollilise otsusega“). Sarnase, vallavalitsuse seisukoha ärakuulamist ette nägeva regulatsiooni puudumine ei ole aga KOFS § 23 lg 1 teise lausega vastuolus. Volikogu määruse vastuolu seadusega ei saa tuleneda pelgalt sellest, et määruks pole korratud seaduse sõnastust. Selguse huvides oleks otstarbekas seda seaduse sätet vallavalitsuse seisukoha andmise kohta finantsjuhtimise korra §-s 9 siiski korrata ning täpsustada, millal esitab vallavalitsus oma arvamuse volikogu poolt tehtud muudatusettepaneku kohta.

Valla finantsjuhtimise korra sätted eelarve ja lisaelarve eelnõude kohta on erinormid, põhimääruse ja volikogu töökorra vastavad normid aga üldnormid. Finantsjuhtimise kord jõustus enne volikogu töökorda (vastavalt 01.09.2018 ja 22.09.2018). Kehtib õiguslik põhimõte, et hilisem üldnorm ei „murra“ varasemat erinormi (*lex posterior generali non derogat legi priori speciali*).

On probleemne, et erinevalt volikogu töökorrast (§ 9 lg 13) ei reguleeri finantsjuhtimise korra § 9 lisaelarve muudatusettepanekutega seonduvat. Puudub selgus, millal toimub volikogus muudatusettepanekute üle hääletamine. Valla dokumendiregistrist nähtub, et valla lisaelarve menetlemisel on muudatusettepanekuid tehtud, kuid see asjaolu iseenesest ei muuda finantsjuhtimise korra § 9 ebapiisavat regulatsiooni täpsemaks.

Valla finantsjuhtimise korra § 9 on probleemne ka seetõttu, et sõna „võib“ tähendab volikogu jaoks kaalutusõigust (s.t volikogu võib lisaelarve võtta vastu ka mitte ühel, vaid kahel või enamal lugemisel). Jääb selgusetuks, kas sellisel juhul menetletakse lisaelarve eelnõu samamoodi nagu eelarve eelnõu (§ 6). See oleks iseenesest küll loogiline ja põhjendatud, kuid vajaks sätestamist §-s 9, sest selle sätte sõnastusest (selle puudulikkuse tõttu) seda järeldada ei saa.

**IV.** Põhimääruse, volikogu töökorra ja valla finantsjuhtimise korra ühine puudus on, et neist ei nähtu, millised toiminguid tuleb teha esimese, teise või järgneva(te) lugemis(t)e käigus. Välja võib lugeda (kusjuures mitte finantsjuhtimise korrast) vaid formaalse nõude, et eelnõu lugemiste arvu ning lugemise katkestamise või järgmisele lugemisele saatmise otsustab volikogu poolthääle enamusega (põhimääruse § 49 lg 3 teine lause, volikogu töökorra § 9 lg 6 teine lause). Volikogul on enesekorraldusõigus, kuid ka kohustus tagada oma õigusloome piisav selgus. Soovitan õigusaktide eelnõude (sh eelarve ja lisaelarve eelnõude) lugemisi käsitlevaid regulatsioone täiendada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445; Vallo.Olle@oiguskantsler.ee