



Õiguskantsler

Teie nr

Saaremaa Vallavolikogu
raekoda@saaremaavald.ee

Meie 20.10.2023 nr 6-4/231325/2305370

Saaremaa valla põhimääruse muudatused

Lugupeetud volikogu esimees

Õiguskantslerile esitati kaebus, et Saaremaa Vallavolikogu 31. augusti 2023 määruse nr 15 „[Saaremaa Vallavolikogu 8. detsembri 2017. a määruse nr 15 „Saaremaa valla põhimäärus“ muutmise](#)“ eelnõu menetlemisel ei järgitud seadust. Selle määrusega muutis volikogu [Saaremaa valla põhimääruse](#) § 21 lõiget 4 (teabe või dokumentide saamiseks esitatud revisjonikomisjoni taotlusele vastamine) ja täiendas põhimääruse §-i 40 lõigetega 7–10 (osavallakogu ning kogukonnakogu liikme volituste ennetähtaegset lõppemine, osavallakogu ja kogukonnakogu esimehe või aseesimehe tagasiastumise kord, umbusaldusmenetlus osavallakogus ning kogukonnakogus).

Kontrollimisel selgus, et vallavolikogu ei järginud selle määruse eelnõu menetlemisel [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses](#) (KOKS-s) sätestatud volikogu istungi kõigi materjalide volikogu liikmetele teatavakstegemise tähtaega. Seaduses ette nähtud menetlusnõuet tuleb järgida. Palun vallavolikogul ja volikogu komisjonidel korraldada oma töö edaspidi nii, et volikogu liikmetele saaks kõik istungi materjalid teha õigeaegselt teatavaks.

Soovitan vallavolikogul kaaluda ka valla põhimääruse § 21 lõike 4 ja § 40 lõike 8 esimese lause sõnastuse muutmist. Palun teavitage hiljemalt 3. detsembriks 2023, mida on vallavolikogu selles küsimuses otsustanud.

Menetlusnõuete järgimine

[Haldusmenetluse seaduse](#) § 89 lõike 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.

Saaremaa valla põhimääruse § 49 lõike 1 kohaselt tuleb volikogul selle määruse kinnitamise või muutmise eelnõu arutada vähemalt kahel lugemisel. Valla põhimäärust muutva määruse nr 15 eelnõu läbis volikogus kolm lugemist (25. mai 2023: [päevakorrapunkt 14](#); 21. juuni 2023: [päevakorrapunkt 2](#); 31. august 2023: [päevakorrapunkt 1](#)). 31. augustil 2023 hääletas selle eelnõu vastuvõtmise poolt 18 ja vastu 13 vallavolikogu liiget, seega muutis vallavolikogu valla põhimäärust nõutava häälteenamusega (vt KOKS § 45 lg 5; valla põhimääruse § 49 lg 2).

Õiguskantsleri Kantselei

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

KOKS § 40 lõike 3 kohaselt tuleb volikogu kokkukutsumisel kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid.

Vallasekretär selgitas õiguskantsleri nõunikule: „Saaremaa Vallavolikogu 31. augusti 2023. a istungi materjalid tehti VOLISes kõigile, sh volikogu liikmetele kättesaadavaks 17. augustil 2023. a ja samal päeval saadeti volikogu liikmetele volikogu istungi päevakord koos lingiga VOLISes olevatele materjalidele. [...] Saaremaa Vallavolikogu rahandus- ja majanduskomisjon otsustas oma 28. augusti 2023. a koosolekul esitada ülalnimetatud eelnõule muudatusettepaneku. Saaremaa Vallavalitsus käsitles sellele muudatusettepanekule seisukoha andmist oma 29. augusti 2023. a istungil ja otsustas muudatusettepanekut toetada. See muudatusettepanek koos vallavalitsuse seisukohaga lisati VOLISes ülalnimetatud eelnõu päevakorrapunkti materjalidele 30. augustil 2023. a kell 9.26 ning sellest hetkest oli see kõigile, sh volikogu liikmetele kättesaadav. Sama muudatusettepanek saadeti samas kõigile volikogu liikmetele ka e-kirjaga.“

Vallavolikogu komisjon võib küll jätta arvestamata volikogu esimehe määratud muudatusettepanekute esitamise tähtaja ([Saaremaa Vallavolikogu töökorra](#) § 16 lg 3 teine lause), kuid kõik istungi materjalid peavad olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud seaduses (KOKS-is) ettenähtud tähtjal. Muudatusettepanek täiendada valla põhimääruse §-i 40 lõigetega 7–10 (mis on volikogu istungi materjal) tehti aga volikogu liikmetele teatavaks volikogu istungile eelneval päeval. See ei olnud kooskõlas KOKS § 40 lõikega 3.

Riigikohus on sedastanud, et KOKS § 43 lõikes 3 sätestatud neljapäevase tähtaja järgimise nõue pole pelgalt formaalsus. See säte on kehtestatud selleks, et teatada volikogu liikmetele toimuvast istungist aegsasti. Nii saavad nad korraldada oma plaane ümber selleks, et koguneda volikogu istungile ja valmistuda päevakorras olevate küsimuste arutamiseks (RKPJKo 02.07.2004, [3-4-1-16-04](#), p 16). Eelseisva istungi aruteluks valmistumine nõuab volikogu liikmelt aega, mistõttu tuleb talle kõik istungi materjalid õigeaegselt teatavaks teha.

Valla põhimääruse § 21 lõige 4 ja § 40 lõike 8 esimene lause

Valla põhimääruse § 21 lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente. Revisjonikomisjoni taotlustele teabe või dokumentide saamiseks vastab ametiasutus või ametiasutuse hallatav asutus:

- 1) teabe puhul, mis on asutusel revisjonikomisjoni taotletud kujul olemas – teabenõuet käsitlevate seadusesätete kohaselt;
- 2) teabe puhul, mis eeldab asutuse käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist või õiguslase selgituse andmist – selgitustaotlust käsitlevate seadusesätete kohaselt.“

Selle sätte sõnastus jätab mulje, nagu kohalduks revisjonikomisjonile vastamisele [avaliku teabe seadus](#) (AvTS) ning [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus](#) (MSVS). Volikogu revisjonikomisjoni suhted kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ja ametiasutuse hallatava asutusega, mis tekivad seoses komisjoni õigusega saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente, on aga omavalitsuse sisesuhted, millele AvTS ega MSVS ei laiene (vt AvTS § 1, § 2 lg 1 p-d 1 ja 2; § 3 lg 1; §-d 6 ja 7 ja 3. ptk 2. jagu; RKHKO 04.11.2004, [3-3-1-55-04](#), p 13; MSVS § 1 lg 1; § 2 lg 2). Seega on määruse sõnastus eksitav ega ole õigusselge. Ka võib Riigikogu seadusi igal ajal muuta ega pea seejuures arvestama, kuidas see mõjutab vallavolikogu revisjonikomisjonile vastamist. Sellega võivad aga kaasneda

revisjonikomisjonile soovimatud tagajärjed. Revisjonikomisjonile vastamise kord tuleks seega kirja panna määrusesse endasse.

Valla põhimääruse § 40 lõike 8 esimese lause kohaselt lõpevad osavallakogu või kogukonnakogu liikme volitused ennetähtaegselt juhul, kui ta on puudunud osavallakogu või kogukonnakogu kolmelt järjestikuselt koosolekult, välja arvatud juhul, kui ta osavallakogu või kogukonnakogu esimehe hinnangul on puudunud mõjuva põhjusega.

Määratlemata õigusmõiste (*mõjuv põhjus*) kasutamine õigusaktides ei ole põhimõtteliselt taunitav. Sätte sõnastusest ei ilmne aga, millal osavallakogu ja kogukonna esimees hindab vastava kogu koosolekult puudumisi: kas ta annab hinnangu jooksvalt igale puudumisele või alles pärast kolme järjestikust puudumist. Suuremat selgust ja võrdset kohtlemist aitaks tagada ka mõjuvate põhjuste näidisloetelu sätestamine valla põhimääruses (praegu on neid loetletud vaid muudatusettepaneku seletuskirjas). Sarnast lahendust on kasutatud näiteks [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 35](#).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee