



Õiguskantsler

Vallavanem Andrus Looskari
Puka Vallavalitsus
vallavalitsus@puka.ee

Teie 28.11.2016 nr

Meie 14.12.2016 nr 7-5/161382/1605152

Soovitus Soontaga küla haldusterritoriaalse kuuluvuse küsimuses

Austatud härra vallavanem

Soontaga küla elanikult (avaldaja) laekus avaldus, mille kohaselt ei ole Puka vald ettenähtud korras menetlenud Soontaga küla elanike esitatud pöördumisi, mis puudutavad küla Helme valda ülemineku soovi. Tõuseb küsimus, kas Puka vald on täitnud haldusmenetluse seaduse (HMS), kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS), Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) ja haldusreformi seaduse (HRS) nõuded.

Küla elanikel ei ole küll õigust määrata küla haldusterritoriaalset kuuluvust, kuid neil on õigus sellele, et küla haldusterritoriaalne kuuluvus otsustataks seadustega ettenähtud korras ning et nende pöördumistele vastataks.

Avaldusest ja sellele lisatud dokumentidest tulenevalt on asjaolud järgmised. 26.01.2016 algatasid Soontaga küla elanikud külaelanike allkirjade kogumise, et liituda Helme vallaga. 22.02.2016 esitati külaelanike kirjalik pöördumine ühinemiseks Helme vallaga Puka Vallavolikogule, Helme Vallavolikogule ja Valga Maavalitsusele. 23.03.2016 nõustus Helme Vallavolikogu Soontaga küla vastuvõtmisega Helme valla koosseisu. 22.04.2016 võttis Puka Vallavolikogu vastu otsuse nõustuda Soontaga küla üleminekuga. Valga maavanema 16.06.2016 vastusest nr 2-3/16-853-2 nähtub, et: „Kahjuks ei ole Helme Vallavolikogu järginud täpselt seadust ega vastu võtnud otsust ja seda edastanud maavanemale ja rahandusministeeriumi. Samas on maavanemale teadaolevalt Teie pöördumist arutatud ka Puka vallavolikogus, kuid samuti ilma otsust vormistamata.“ Helme Vallavolikogu nõustus 21.06.2016 taas Soontaga küla vastuvõtmisega ja edastas seekord vastava otsuse ka Puka Vallavolikogule.

19.08.2016 tegi Puka Vallavolikogu otsuse nr 56,¹ milles keeldub Soontaga küla lubamisest Helme valla koosseisu, kuigi otsuses lubatakse samas korraldada ühinemisküsitlus (edaspidi *keeldumisotsus*). 19.09.2016 esitasid külaelanikud keeldumisotsuse peale vaidlustuse Puka Vallavolikogule (sh kõigile volikogu liikmetele). Puka Vallavolikogu pole sellele vastanud (õiguskantslerile avalduse esitamise ajaks).

¹ Kättesaadav <http://puka.kovtp.ee/dokumentiregister>.

KOKS § 32 lg 1 kohaselt on vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel (kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul) õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. KOKS § 32 lg 2 kohaselt esitatakse algatus valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, millele lisatakse allkirjadega varustatud algatuse esitajate nimekiri. Kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga. KOKS § 32 lg 3 kohaselt on algatuse esitajate esindajal õigus osaleda algatuse arutelus volikogus või valitsuses.

Asjaoludest ei nähtu, kas Puka Vallavalitsus kontrollis Soontaga küla nimel esitatud 26.01.2016 pöördumise vastavust KOKS § 32 lõike 1 nõuetele (seda pidanuks tegema ning vajadusel külaelanikele puuduste kõrvaldamiseks tähtaja andma). Esiatsel hinnangul ei välista Soontaga küla elanike pöördumise KOKS §-le 32 vastavana käsitlemist ka asjaolu, et see ei olnud esitatud eelnõuna (nagu nõuab KOKS § 32 lg 2). Kõnealust küsimust arvestades oli külaelanike tahe selletagi piisavalt selge. Küsimuse lahendamise kompleksusest (eelkõige seos haldusreformiga ja sõltuvus ka Helme valla tahteavaldusest) tulenevalt oluiks külaelanike tahteavalduse eelnõuna esitamist ka ilmselt ebamõistlik nõuda (vt ka HMS § 5 lg 2). Samas isegi kui eelnõuna esitamist nõutavaks pidada, tulnuks HMS § 15 lg 2 kohaselt pöörduda vallavalitsusel külaelanike poole, andes võimaluse puuduse kõrvaldamiseks (ehk eelnõuna vormistamiseks)².

Kui Soontaga küla elanike pöördumine vastab KOKS §-le 32, siis oleks selle osas tulnud täita KOKS § 32 lõikest 3 tulenevat külaelanike esindaja kaasamise nõuet ka volikogu 19.08.2016 arutelu puhul (sel puhul kaasamiskohustust ei võtaks ära see, kui külaelanike esindaja võis olla mõne varasema arutelu juures, kus algatuse suhtes lõplikku otsust ei langetatud³). Volikogu 19.08.2016 istungi protokollist⁴ ei nähtu, et külaelanike esindaja oleks olnud kutsutud keeldumisotsuse arutelu juurde. Kui ilmneb, et kaasamisnõuet on rikutud, siis võib see mõjutada keeldumisotsuse õiguspärasust – kaasamine on oluline menetlusnõue, millel on olemuslikult potentsiaal mõjutada otsust.⁵

Volikogu keeldumisotsus võeti vastu peale haldusreformi seaduse (HRS) § 6 lg 2 jõustumist.⁶ HRS § 6 lg 2 näeb ette, et kui piirkonna elanikud on esitanud kohaliku omavalitsuse üksusele taotluse territooriumiosa arvamise kohta teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu KOKS § 32 lõike 1 alusel, eristatakse elanike arvamise väljaselgitamisel küsitluse tulemused asustusüksuste või asustusüksuste gruppide kaupa selliselt, et sellest nähtuiks, kas territooriumiosa elanikud toetavad ühinemist ühinemisläbirääkimistes osalevate või mõne muu valla või linnaga ühist piiri omava kohaliku omavalitsuse üksusega. HMS § 5 lg 5 kohaselt kohaldatakse aga menetluse alguses kehtinud õigusnorme, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal. ETHS § 8¹ lg 1 kohaselt käivitub piiride muutmine

² Vt ka uurimispõhimõttest tulenevalt taotleja tahte tõlgendamise osas RKPJKo 27.12.2012 nr 3-4-1-23-11 p 36.

³ Puka Vallavolikogu 22.04.2016 istungi protokollist ei tulene üheselt, kas külaelanike esindaja viibis arutelu juures või mitte. Protokollis alguses osalejate nimetamisel seda välja toodud ei ole. Protokollis päevakorrapunktis nr 4 on küll kirjas: „Aare Jaama, Soontaga küla elanik: Meie soov on haldusreformi käigus viia väljakujunenud elu tegelikkusega kooskõlla. Peamine küsimus on läbirääkimiste teema. Oleme läbirääkimisi pidanud Helme vallaga.“, kuid sellest ei nähtu üheselt, kas ta viibis kohal (või on keegi teine tema öeldut tsiteerinud) ning kas ta viibis kohal külaelanike määratud esindajana. Nii või teisiti ei ole sellel määravat tähendust 19.08.2016 arutelu kaasamise suhtes, kuid volikogu istungite protokollid tuleks tulevikus esitada selgemalt. Arutelu juures viibinud tuleb selgelt välja tuua ning päevakorrapunktide sisus tuleb välja tuua, kes räägib (nt viidatud päevakorrapunkti puhul seda ülejäänud osas tehtud pole). Tekkinud segaduses võib mängida oma rolli ka protokollide puudulik kvaliteet.

⁴ Kätesaadav <http://puka.kovtp.ee/dokumendiregister>.

⁵ Vrdl RKHKo 11.10.2016 nr 3-3-1-15-16 p 20.

⁶ RT I, 21.06.2016, 1; viidatud säte jõustus üldkorras ehk 01.07.2016.

valdade ja linnade osas volikogu algatusel piiride muutmist sooviva volikogu otsusena vormistatud ettepaneku esitamisega teistele asjaomastele volikogudele. Helme Vallavolikogu otsustas ja esitas Soontaga küla vastuvõtmisega nõustumise 21.06.2016. Seega algas menetlus enne HRS § 6 lg 2 jõustumist ning Puka Vallavolikogu ei pidanud seda normi menetluses kohaldama. Puka Vallavolikogu ei andnudki Soontaga küla elanikele vastavat valikut ühinemismenetluses läbiviidud rahvaküsitluses.⁷

Nõuetekohaseks ega hea halduse tavaga kooskõlas olevaks ei saa aga pidada nii Helme Vallavolikogu 23.03.2016 kui ka Puka Vallavolikogu 22.04.2016 ja 19.18.2016 istungitel hääletusele pandud otsustusi ega nende vormistamist.

Helme Vallavolikogu 23.03.2016 istungi protokollist⁸ nähtub, et volikogu otsustas (p 10.1) „nõustuda Puka valla Soontaga küla elanike sooviga liituda Helme vallaga“. On õigusvastane, et sellele ei järgnenud Eesti territooriumi haldusjaotuse (ETHS) §-s 8¹ ettenähtud menetlust (nagu nähtub Valga maavanema eelpool viidatud kirjast). Kui tegelikult sooviti otsuse tegemine edasi lükata Helme vallaga ühinemisläbirääkimistes olevate kohaliku omavalitsuse üksuste arvamuse saamiseni (nagu võiks arvata järgnevalt neilt arvamuse küsimisest⁹), siis oleks see tulnud ka nii otsustada (ja protokollis vastavalt kajastada). Helme vald on aga praeguseks rikkumise heastanud, nõustudes 21.06.2016 taas Soontaga küla vastuvõtmisega ja esitades seekord vastavalt vormistatud otsuse ka Puka Vallavolikogule.

Puka Vallavolikogu otsustas 22.04.2016 istungil¹⁰: „nõustuda Soontaga küla rahva sooviga. Otsus vormistatakse järgmisel istungil.“ Hääletamisele ei peaks panema otsust, mille vormistamine seatakse samas sõltuvusse mingist tulevikus aset leidvast sündmusest.¹¹ Kehtib eespool Helme valla puhul öeldu – kui küsimust ei soovitud 22.04.2016 istungil lõplikult otsustada, oleks pidanud selle otsustamise edasi lükkama. Kui volikogu otsustas küla kuuluvuse muutmiseга nõustuda, siis oleks tulnud otsus koheselt ka vormistada ja käivitada ETHS §-s 8¹ ettenähtud menetlus (kuna Helme vald ei olnud seda veel teinud).¹²

Veelgi segasem on keeldumisotsuse vormistamisega seonduv. Puka Vallavolikogu 19.08.2016 istungi protokollist¹³ nähtub Soontaga küla kuuluvuse hääletamisele eelnenud arutelust, et volikogu tahe ei pruukinud (taas) olla suunatud küsimuse lõplikule otsustamisele, vaid otsustamise edasilükkamisele kuni elanike küsitluse läbiviimise tulemuste selgumiseni. Sellise sisuga arutelu silmas pidades paistab arusaamatu, et hääletusele pandi küsimus sõnastuses, kas nõustuda Helme Vallavolikogu 21.06.2016 otsusega nr 11 algatatud piiride muutmise

⁷ Vt Puka Vallavolikogu 27.10.2016 otsus nr 68 „Haldusterritooriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmiseга kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluse sisu määramine“ (kättesaadav: <http://puka.kovtp.ee/dokumendiregister>).

⁸ Kättesaadav: http://atp.valgamaa.ee/public/adr_upload/HelmeVVK-23032016_pr30001.46107.pdf.

⁹ Puka valla 06.04.2016 kiri nr 1-8/499, kättesaadav: http://atp.valgamaa.ee/index.php?id=505&op=doc_details&dok_id=299229&asutus_id=2. Samas on ka kirjas endas välja toodud, et küsimus on Helme Vallavolikogu poolt juba otsustatud (s.t ka sellest kirjast ei nähtu nagu võiks küsimuse lõplik otsustamine Helme Vallavolikogul alles ees olla).

¹⁰ Nähtub 22.04.2016 istungi protokollist, kättesaadav: <http://puka.kovtp.ee/dokumendiregister>.

¹¹ Volikogu istungil võib küll korraldada ka hetkeseisu meelsust kajastava hääletuse (see annab sisendi järgnevatele poliitilistele läbirääkimistele), kuid hääletamise mittelõplikkus tuleb istungil selgelt kokku leppida ja protokollis üheselt kajastada, et küsimuse lõplik hääletamine otsustati lükata edasi.

¹² Riigikohtu praktika kohaselt on haldusakti vormistamata jätmisel võimalik vaidlustada haldusorgani otsus. Haldusaktiga võib tegemist olla sõltumata sellest, kas see on vormistatud kohaliku omavalitsuse organite haldusaktidele sätestatud nõudeid järgides, protokollilise otsusena või tsiviilõigusliku tahteavaldusena. RKHKm 18.06.2004 nr 3-3-1-26-04 p 15.

¹³ Kättesaadav: <http://puka.kovtp.ee/dokumendiregister>.

ettepanekuga. Kohasem oluks hääletusele panna küsimuse otsustamise edasilükkamine ja vallavalitsusele küsitluse läbiviimise kohustuse panemine, sest enne õigusaktides sätestatud menetlustoimingute läbiviimist ei ole adekvaatne küsimust lõplikus vormis otsustada (ilmselt ei olnud sellele sisuliselt suunatud ka volikogu tahe). Seetõttu on keeldumisotsus seesmiselt vastuoluline – otsuse resolutsioonis on piiride muutmise ettepanekuga mittendüstamine, otsuse põhjendavas osas aga: „*Haldusreformi teemaline ühinemisküsitlus on kavas korraldada oktoobri kuul. Enne otsuse vastuvõtmist on vajalik teada elanike küsitluse tulemusi.*“ See võib olla vastuolus HMS § 55 lõikega 1, mille kohaselt haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav. Võib koguni küsida, kas sel põhjusel ei peaks keeldumisotsust tühiseks pidama – HMS § 63 lg 2 p 5 kohaselt on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. Puka Vallavolikogul on võimalus ka omal algatusel HMS § 63 lõikele 4 alusel otsuse tühisus tuvastada.

Keeldumisotsusel ei ole ka vaidlustamisviidet. See asjaolu iseenesest ei võimalda kahtluse alla seada otsuse kehtivust, kuid võib olla aluseks halduskohtusse pöördumisel vaidlustamistähtaja ennistamiseks (HMS § 57 lg 3).

Kuna keeldumisotsuse põhjenduses on viidatud Soontaga küla kuuluvuse otsustamise seosele rahvaküsitluse läbiviimisega, siis on sõnamurdlik, et hiljem läbiviidud rahvaküsitluses külaelanikelt selle kohta arvamust ei küsitud. Hiljem rahvaküsitluse läbiviimata jätmist ei saa samas pidada HMS § 60 lõikega 2 vastuolus olevaks, sest täitmiseks kohustuslik on üksnes haldusakti resolutiivosa (sama sätte kohaselt on haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel). Siiski võis keeldumisotsus olla Soontaga küla elanikke eksitav, sest nad võisid Puka Vallavolikogu poolt otsuse põhjenduses väljendatud rahvaküsitluse korraldamise kavatsusele tuginedes jätta esitamata uue ettepaneku peale HRS jõustumist (mille puhul tulnuks juba järgida HRS § 6 lg 2 nõuet ehk läbi viia rahvaküsitlus). See kehtib seda enam, kui on õige avaldaja väide, et külaelanike poolt otsuse vaidlustamisele isegi ei vastatud.

Eeltoodust tulenevalt palun Puka Vallavalitsusel kontrollida (kui seda pole varem tehtud), kas Soontaga küla nimel esitatud 26.01.2016 pöördumine vastab KOKS § 32 lõike 1 nõuetele ning kas külaelanike esindaja kutsuti volikogu 19.08.2016 arutelu juurde vastavalt KOKS § 32 lõikele 3. Sõltuvalt kontrolli tulemusest esitada volikogule kaalumiseks keeldumisotsuse kehtetuks tunnistamine HMS § 64 lg 2 ja § 68 lg 2 alusel (või tühisuse tuvastamine HMS § § 63 lg 2 p 5 alusel) ning Soontaga küla kuuluvuse uuesti otsustamine (tagades Soontaga küla esindaja viibimine arutelu juures vastavalt KOKS § 32 lõikele 3).

Rahvaküsitluse läbiviimine ei oleks HRS § 6 lõikest 2 tulenevalt nõutav. See oleks kohustuslik ETHS § 8¹ lg 6 p 5 kohaselt üksnes siis, kui Puka Vallavolikogu otsustaks piiride muutmise nõustuda. Siiski oleks rahvaküsitluse läbiviimine valitsemise hea tavaga hästi kooskõlas, kuna võimaldaks heastada Puka Vallavolikogu nii 22.04.2016 kui ka 19.08.2016 istungil vastuvõetud otsustega tekitatud segadust. Ühtlasi palun Puka Vallavalitsusel tagada Soontaga küla elanike poolt keeldumisotsuse peale 19.09.2016 esitatud vaidlustusele vastamine, kui seda ei ole veel tehtud.

Palun Puka Vallavalitsusel teatada viivitamatult, aga mitte hiljem kui 22.12.2016, millised toimingud tulenevalt käesolevast soovituselt tehti ja millised olid nende tulemused.

Saadan soovituseteadmiseks Puka Vallavolikogule, kes võib keeldumisotsuse kehtetuks tunnistada (või selle tühisuse tuvastada) ka omal algatusel. Lisaks saadan soovituseteadmiseks Helme Vallavolikogule, riigihalduse ministrile ja (vajadusel ka järelevalvepädevuse kasutamiseks) Valga maavanemale.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia:

- Puka Vallavolikogu;
- Helme Vallavolikogu;
- Valga maavanem;
- Riigihalduse minister.