



Õiguskantsler

Esimees Merike Prätz
Antsla Vallavolikogu
vald@antsla.ee

Teie nr

Meie 08.07.2020 nr 7-5/201169/2003949

Soovitus seoses volikogu 13.-14.04.2020 elektroonilise istungiga

Austatud volikogu esimees

Õiguskantsleri poole pöördus Antsla Vallavolikogu liige Kalle Nurk seoses volikogu 13.-14.04.2020 elektroonilise istungiga.

Antsla volikogu 13-14.04.2020 istungi läbiviimise ajal kehtis riigis eriolukord ja istung toimus e-kirjade vahendusel. Rahandusministeerium [soovitaski](#) kohalikel omavalitsustel rakendada eriolukorra ajal volikogu ja valitsuse istungite ning komisjoni koosolekute pidamisel elektroonilisi töövorme. Tunnustan volikogu kohanemisvõimet eriolukorraga. Kuid ka elektroonilisel istungi korraldamisel tuleb tähelepanu pöörata kõigile volikogu liikmete õigustele.

Leian, et volikogu istungil osalemise registreerimist ei saa siduda hääletamisvormi allkirjastamisega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) eristab istungil osalemist hääletamisest. Soovitan edaspidi e-kirja teel läbiviidava istungi osaluskindlus vormistada eraldi hääletamisest. Samuti on vajalik volikogu 13.-14.04.2020 istungi protokollis lisada volikogu istungil osalenute hulka volikogu liige, kes arutus osales, kuid hääletusvormi ei allkirjastanud, ning korraldada talle istungil osalemise eest ette nähtud tasu maksmine.

Lisaks juhin tähelepanu, et ka elektroonilisel istungil esitatud küsimuste vastused peavad jõudma kõigi osalejateni.

Palun andke tagasisidet soovitude täitmise kohta hiljemalt 31.08.2020.

Volikogu liikme istungil osalemise fikseerimine

1. Antsla Vallavolikogu liikmetele saadeti 07.04.2020 e-posti teel volikogu esimehe teade erandkorras elektrooniliselt toimuva istungi kohta (istungi kutse). Istungi kutse lisana saadeti ka elektroonilise hääletamise vorm. Lisana esitatud päevakorras oli selle kohta märgitud: „Hääletamiseks on vaja esitada hääletusvorm, mis on Teie poolt digiallkirjastatud. Koosolekust osavõtjaks loetakse volikogu liikmed, kes on eelnimetatud tähtajaks esitanud allkirjastatud hääletusvormi.“ Õiguskantsleri poole pöördunud volikogu liige otsustas jätta hääletamata ja jättis seega allkirjastamata hääletusvormi. Volikogu istungi [protokollis](#) on märgitud: „Elektroonilisest hääletamisest ei võtnud osa üks volikogu liige Kalle Nurk, seega ei saa teda lugeda volikogu

Õiguskantsleri Kantselei

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

istungil osalenuks.“ Samas on volikogu liige kirjavahetusest nähtuvalt istungile pandud küsimuste arutelus aktiivselt osalenud ja tema küsimused ja seisukohad on ka istungi protokollis kajastamist leidnud. Ühtlasi on tema kohta protokollis kõigi päevakorrapunktide juures märge: „Hääletamisest ei võtnud osa 1 volikogu liige.“ Hääletamata jätmise märkel on mõtet ainult volikogu liikme puhul, kes istungil osales.

2. KOKS ei kohusta istungil osalevat volikogu liiget hääletama. Istungil osalemist tuleb seega hääletamisest eristada. Sellest lähtub ka [Antsla valla põhimäärus](#), mis reguleerib volikogu istungil osalemist ja hääletamist eraldi sätetes (vastavalt § 22 ja § 25). Põhimääruse § 22 lõigete 1 ja 2 kohaselt algab vallavolikogu istung kohal olevate vallavolikogu liikmete registreerimisega ning sealjuures tõestab vallavolikogu liige oma kohalolekut allkirjaga vallavolikogu istungil osalejate registreerimislehel. Põhimääruse § 25 lg 5 osutab selgelt istungil osaledes hääletamata jätmise võimalusele, sest hääletamata jätnud volikogu liikmete arv tuleb märkida istungi protokollis.

3. Seda arvestades ei olnud õige siduda volikogu istungil osalemist hääletamisvormi allkirjastamisega. Vorm oli pealkirjastatud „hääletusvormina“ (ja mitte osalusvormina), samamoodi on seda nimetatud volikogu liikmetele volikogu esimehe 07.04.2020 e-kirjaga saadetud istungikutses. Ei saa eeldada, et hääletamata jätnud volikogu liige oleks pidanud aru saama, et hääletusvormi allkirjastamisega tuleb kinnitada ka üksnes istungil osalemist.

4. Selgem oleks olnud pakkuda võimalust osalusvormi eraldi allkirjastamiseks. On arusaadav, et lihtsuse huvides sooviti kahe allkirja asemel piirduda ühega, kuid sel juhul tulnuks lisada ka selgitus, et volikogu liige, kes soovib istungil osaleda, kuid otsustab jätta hääletamata, peaks jätma hääletuslahtrid täitmata, kuid allkirjastama dokumendi siiski oma osaluse kinnituseks. Soovitan edaspidi e-kirja teel läbiviidava istungi osaluskindlust vormistada eraldi allkirjastatavana või vormistada hääletusvorm selgelt „osalus- ja hääletusvormina“ ning lisada sellele ülal väljapakutud selgitus. Tasub kaaluda ka põhimääruse § 22 täiendamist sättega, mis reguleeriks, kuidas toimida juhul, kui lõikes 2 ettenähtud allkiri on mingil põhjusel jäänud andmata, kuid volikogu liikme istungil osalemine on tõendatav muul viisil. Selline olukord võib ju ka tekkida allkirjade paberile kogumisel.

5. Tegemist ei ole väheolulise küsimusega. Volikogu istungil osaluse fikseerimisest sõltub volikogu liikme mandaadi teostamise võimalus – KOKS § 19 lg 2 p 4 kohaselt volikogu liikme volitused peatatakse, kui ta on puudunud volikogu istungitelt kolme järjestikuse kuu jooksul, arvestamata kuid, millal volikogu istungeid ei toimunud. KOKS § 20 lg 1 kohaselt astub sel juhul tema asemele asendusliige. Samuti sõltub osaluse fikseerimisest volikogu istungil osalemise eest ettenähtud tasu saamine (Antsla Vallavolikogu 17.11.2015 määrusega nr 16 „[Vallavolikogu liikmetele ja alatiste komisjonide liikmetele vallavolikogu tööst osavõtu eest tasu määramise ja maksmise kord](#)“).

6. Praegusel juhul on õiguskantsleri poole pöördunud volikogu liikme tegelik osalus istungil dokumentaalselt tõendatav (e-kirjavahetuse ja istungi protokolliga) ja ilmselt ei saa olla kahtlust isikusamasuses. Seega tuleb parandada volikogu 13.-14.04.2020 istungi protokoll (vt ka KOKS § 51 lõiked 1, 4 ja 5) ja lisada volikogu istungil osalenute hulka ka volikogu liige, kes arutelus osales, kuid hääletusvormi ei allkirjastanud. Kui peate vajalikuks, siis on enne parandamist võimalik ka osaluskindlust digiallkirjastatult vormistamine, kui faktiliselt ei ole volikogu liikme osalemises kahtlust. Samuti palun korraldada istungil osalemise tasu tagantjäreli vormistamine (eeldusel, et volikogu liige ei ole tasust loobunud vastavalt [Antsla Vallavolikogu 17.11.2015 määruse nr 16 § 2 lõikele 4](#)).

Arutelu korraldamine elektroonilisel volikogu istungil

7. Istungi kutse lisana esitatud päevakorras oli märgitud: „Vallavolikogu liikmel on õigus esitada küsimusi. Küsimused palun esitada e-kirja vahendusel, vastates volikogu kutsele „vasta kõigile“. [...] Kõikide küsimuste vastused saadetakse kõigile volikogu liikmetele.“ Õiguskantsleri poole pöördunud volikogu liikme sõnul ei pruukinud osade volikogu liikmete pöördumistele antud vastused siiski ühesugusena kõigi volikogu liikmeteni jõuda, sest alati ei kasutatud e-kirja „vasta kõigile“ funktsiooni.

8. Väärrib tunnustust, et volikogu istungit ette valmistades mõeldi ka arutelu korraldamisele. Kuid volikogu esimehe 14.04.2020 e-kirjast kõigile volikogu liikmetele võib järeldada, et volikogu liikme Raivo Vallneri esitatud pöördumisele antud vastus(ed) ei saanud kohe kõigile volikogu liikmetele üheaegselt saadetud seetõttu, et volikogu esimehe käsitluses ei olnud tegemist mitte „küsimuse“, vaid „ettepanekuga“. See keele mitmetähenduslikkusest tulenev käsitlus on iseenesest arusaadav – sõna „küsimus“ kasutatakse vähemalt kahes tähenduses: küsilause ja arutletava teemana. Volikogu istungiga seotud pöördumistele vastamisel ei ole aga sõnale „küsimus“ üksnes küsilause sisu andmine põhjendatud. KOKS kasutab mõistet „küsimus“ peamiselt arutletava teema tähenduses (vt nt KOKS § 2 lg 1 p 2, § 6 lg 3). Ei ole ka õige eristada istungiga seotud pöördumisele vastamist lähtuvalt sellest, kas volikogu liige esitab oma pöördumise grammatiliselt küsilause vormis või mitte. Pealegi on selge, et kui volikogu liige esitaks ettepaneku istungil kohal viibides, siis kuuleksid seda ja sellele antavat vastust kohe kõik osalejad. Elektrooniline istung peaks põhimõtteliselt toimuma samadel tingimustel kui tavapärase istung, arvestades tehnilisi erinevusi. Istungi juhataja peab tagama, et vastus jõuab kõigi volikogu liikmeteni ka siis, kui küsimuse esitaja on unustanud kasutada „vasta kõigile“ funktsiooni.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise