



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 06.08.2021 nr 6-4/211354/2105057

## **Umbusalduse avaldamise otsuse eelnõu menetlusest tagasisivõtmine Jõhvi valla põhimääruses**

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida [Jõhvi valla põhimääruse](#) (edaspidi põhimäärus) § 23 lõike 6 neljanda lause ja § 23<sup>1</sup> lõike 4 teise lause kooskõla seadusega. Viidatud sätted kehtestati Jõhvi Vallavolikogu 15.07.2021 määrusega nr 103 „[Jõhvi valla põhimääruse muutmine](#)“ (§ 1 punktid 4 ja 7).

Põhimääruse § 23 lõike 6 neljanda lause kohaselt ei saa umbusaldamisega seotud eelnõusid tagasi võtta. Põhimääruse § 23<sup>1</sup> lõike 4 teise lause kohaselt ei saa umbusalduse avaldamise eelnõu menetlusest tagasi võtta ega päevakorrast välja arvata.

Leian, et need põhimääruse sätted on seadusega kooskõlas.

Umbusaldusmenetlust volikogus reguleerib [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 46. Selle paragrahvi lõige 1<sup>1</sup> sätestab, et umbusalduse algatamine toimub volikogu istungil. Umbusaldus algatatakse enne päevakorrapunktide arutelude juurde asumist. Umbusalduse algatajate esindaja esineb ettekandega ja annab umbusaldusavalduse istungi juhatajale üle. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt lülitatakse umbusalduse avaldamise küsimus järgmise istungi päevakorda.

KOKS ei reguleeri seda, kas umbusalduse algatajatel on õigus esitatud umbusaldusavaldus tagasi võtta.

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

Volikogu töökorra kehtestab volikogu (KOKS § 44 lõike 1 kolmas lause). Valla või linna põhimääruses sätestatakse mh valla või linna õigusaktide vastuvõtmise täpsem kord (KOKS § 8 lõike 1 punkt 6). Põhimäärus võib lisaks KOKS § 8 lõikes 1 sätestatule sisaldada ka muid valla või linna tegevust reguleerivaid sätteid.

Põhimääruse § 23 lõike 6 muudatust on määruse „Jõhvi valla põhimääruse muutmine“ eelnõu [seletuskirjas](#) põhjendatud olukorra täpsustamise ja vaidluste vältimise vajadusega. Paragrahvi 23<sup>1</sup> lõiget 4 on põhjendatud järgmiselt: „Volikogus on korduvalt tekkinud probleemid umbusaldusavalduste menetlemisel. Paragrahv reguleerib umbusalduse avaldamist ja menetluslikku korda. Põhimõtted on samased KOKS § 46 sätestatule. Täpsemalt on reguleeritud

Õiguskantsleri Kantselei

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

umbusaldamise korral vallavalitsuse toimimist ja vallavanemale umbusalduse avaldamisel valitsuse jätkamist“ (seletuskirja punktid 4 ja 7).

Kirjutasite, et „nimetatud sätete põhimäärusesse sisseviimine oli tingitud asjaolust, et 20.05.2021 toimunud volikogu istungil algatasid 11 volikogu liiget umbusalduse avaldamise volikogu esimehele ja vallavanemale. /.../ 17.06.2021 toimunud volikogu istungil, mille päevakorras oli ka umbusalduse avaldamine volikogu esimehele ja vallavanemale, teatas 9 volikogu liiget 11-st, et võtavad umbusaldusavalduse tagasi. Seega oli umbusalduse avaldamise hetkel selle algatamise avaldusel vaid 2 allkirja. Sellele vaatamata viidi läbi menetlus, mille tulemusel avaldati umbusaldust volikogu esimehele. Vallavanemale volikogu umbusaldust ei avaldanud (ta esitas vahetult enne istungit tagasiastumise avalduse, millest tulenevalt puudus vajadus umbusalduse avaldamiseks)“.

Eesmärk tagada volikogu töös suurem stabiilsus on legitiimne. Kohaliku omavalitsuse volikogu tõhus toimimine on põhiseaduslik väärtus, kuna see aitab kaasa kohaliku elu küsimuste demokraatlikule otsustamisele (PS § 154 lõige 1 ja § 10; vt RKPJKo 17.04.2020, [5-19-45](#), punkt 77).

Samas piiravad põhimääruse § 23 lõike 6 neljas lause ja § 23<sup>1</sup> lõike 4 teine lause volikogu liikme vaba mandaati (EKOH art 7 lõige 1; KOKS § 17 lõige 2). Need põhimääruse sätted ei ole aga vastuolus KOKS §-ga 46 ega piira ka mandaati ülemääraselt.

Kirjutasite, et kuna [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 14 lõike 8 kohaselt võib taotleja enne haldusmenetluse lõppemist oma taotluse igal ajal tagasi võtta, peaks seda saama teha ka umbusaldusmenetluses. KOKS § 1 lõige 2 sätestab, et selles seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS sätteid, arvestades KOKS erisusi.

HMS § 14 lõikes 8 on sätestatud taotleja õigus enne haldusmenetluse lõppemist oma taotlus igal ajal tagasi võtta. See säte ei kehti volikogu liikmete suhtes umbusaldusmenetluses, sest nemad ei ole taotleja HMS § 11 lõike 1 punkti 1 tähenduses taotlejad (s.t haldusvälised isikud), vaid kuuluvad haldusorgani (volikogu) koosseisu. Ka ei alga umbusaldusmenetlus volikogus mitte haldusvälise isiku taotluse (HMS § 14) esitamisega haldusorganile, vaid esimese menetlustoimingu sooritamisega (HMS § 35 lõike 1 punkt 3): istungi juhataja (volikogu esimees või tema asendaja) võtab vastu talle üle antud umbusaldusavalduse.

Küsisite, kas juhul, kui umbusalduse algatajate arv langeb alla neljandiku volikogu koosseisust (osa algatajaid võtab oma allkirjad tagasi), on jätkuvalt olemas alus umbusaldust menetleda.

KOKS sätete kohta annab üldisi õiguslikke selgitusi Rahandusministeerium ([märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) § 3). Õiguskantsleri ülesanne ei ole selliseid õiguslikke selgitusi anda.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Olari Koppel  
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor  
õiguskantsleri ülesannetes