



Õiguskantsleri Kantselei

Teie 30.03.2020 nr

Meie 03.04.2020 nr 14-3/200552/2001842

Valla infolehe väljaandmise küsimuste õiguslik reguleerimine

Lugupeetud avaldaja

Küsisite, kas on õiguspärane, et vallalehe väljaandmise küsimusi võib otsustada vallavanem ilma volikogu ja valitsuse kehtestatud õigusaktideta.

Üksnes selle alusel, et vallavolikogu ega –valitsus pole vallalehe küsimusi oma õigusaktidega reguleerinud, ei saa järeldada, et olukord on õigusvastane. Samamoodi ei pruugi lehega seotud küsimuste reguleerimine anda õiguspärasest tulemust. Muidugi on vallavolikogul ja/või –valitsusel võimalik vajaduse korral vallalehe väljaandmist ka üksikasjalikumalt reguleerida.

Kohalik omavalitsus tegutseb avalikes huvides. Kohaliku omavalitsuse üks aluspõhimõtte on tema tegevuse avalikkus ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 3 p 6), mis on demokraatia ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 1 lg 1 ja § 10) tunnus. Tegevuse avalikkus ei ole üldsust teavitamata võimalik.

PS §-st 44 tuleneb teabe saamise põhiõigus, millele vastab avaliku võimu teabe andmise kohustus. Seadustega on kindlaks määratud, et kohalik omavalitsus peab teatud infot jagama. [Avaliku teabe seaduse](#) (AvTS) § 9 lg 2 punktide 3 ja 4 kohaselt on teabevaldaja kohustatud avalikustama avalikustamisele kuuluva teabe seaduses sätestatud korras (avalikustamiskohustusega teave on mitteammendavalt loetletud AvTS § 28 lg-s 1) ja avalikkust korrapäraselt teavitama avalike ülesannete täitmisest (vt ka KOKS, [jäätmeseadus](#), [põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) (PGS), [planeerimisseadus](#) jt). Peale selle avaldab kohalik omavalitsus teavet, mille avaldamise kohustus seadusest otseselt ei tulene (kohaliku ajaloo ja kultuuriloo kohta, mitmesuguste avalike ürituste reklaamimine jne).

Mõnel juhul määrab seadus kindlaks, kuidas tuleb teavet avalikustada. Valdavalt on teavitamise vahendina ette nähtud kohaliku omavalitsuse veebileht (nt PGS § 55 lg 2 sätestab, et kool peab avalikustama vastuvõtu tingimused ja korra ning kooli üle haldusjärelvalvet tegevate asutuste kontaktandmed oma veebilehel). Veebilehel avalikustamine ei piira lisateavitamist. Üldiselt otsustabki teabe avalikustamise viisi konkreetsel juhul kohalik omavalitsus. AvTS § 30 lg 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud teabe avalikustama viisil, mis tagab selle jõudmise võimalikult kiiresti igapäev, kes teavet vajab (vt ka RKHKm 07.05.2003, [3-3-1-31-03](#), p-d 32-33).

Seadused ei kohusta kohalikku omavalitsust välja andma info- ja teabelehti. Järelikult on see kohaliku omavalitsuse enesekorraldus- ehk kaalutusõiguse küsimus (PS § 154 lg 1). Kui kohalik omavalitsus täidab teabe andmise kohustust lehe väljaandmise kaudu, on tegu avaliku ülesandega. Kohaliku omavalitsuse poolt või selle ülesandel ja selle eelarvelistest vahenditest väljaantav leht ei ole vaba ajakirjanduse põhimõttel toimiv väljaanne, vaid infokanal, mille kaudu edastatakse teavet valla- või linnaelanikele. Kohaliku omavalitsuse lehte annab välja kohalik omavalitsus või tema määratud isik ning lehte toimetab kohaliku omavalitsuse määratud isik. Seega määrab kohalik omavalitsus ise olulises osas lehe sisu ning rõhuasetused. Tegum ei ole vaba ajakirjandusväljaandega ja sellele ei laiene PS §-st 45 tulenev väljendusvabadus.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kuna tegu on kohaliku omavalitsuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt vallaelanike teavitamisega, lasub vallavalitsusel lehe sisu kindlaksmääramisel põhiseaduslik kohustus tagada isikute (põhi)õigused ja –vabadused (PS § 14) ning arvestada demokraatia (PS § 10), võrdse kohtlemise, proportsionaalsuse, õiguspärase ootuse jt avaliku õiguse põhimõtete ja normidega

Kui teavitus liigitub reklaamiks, tuleb arvestada [reklaamiseaduse](#) nõudeid.

Valla- või linnavalitsus lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei ole volikogu pädevuses (KOKS § 30 lg 1 p 3) Seega on seaduses sätestamata kohaliku elu küsimusi (s.o linna või valla poolt vabatahtlikult täitmiseks võetud ülesandeid) pädev lahendama valla- või linnavalitsus, kui see ei ole volikogu pädevuses¹.

Vallavalitsus on üheaegselt nii kohaliku omavalitsuse kollegiaalne täitevorgan (KOKS § 4 p 2; § 49 lg-d 4 ja 7) kui ka ametiasutus ([avaliku teenistuse seaduse](#) § 6 lg 3 p 3). Vallavalitsus otsustab ise, kas ta lahendab vabatahtliku omavalitsusliku ülesande kollegiaalorganina või ametiasutusena. Jõelähtme vallalehe küsimustes tegutseb vallavalitsus ametiasutusena ja ametiasutuse juht on vallavanem. Vallavalitsuses (haridus-, kultuuri- ja sotsiaalosakonnas) töötab kommunikatsioonispetsialist, kelle üks ülesanne on [ametijuhendi](#) kohaselt valla ajalehe toimetamine ja selle väljaandmise tagamine, valla Facebooki lehe ja valla kodulehe ajakohastamine ning vajaliku informatsiooni tagamine.

[Jõelähtme valla põhimääruses](#) on mitu sätet vallalehe kohta: § 4 lg 3 p 3 (valla lehel kasutatakse valla vappi); § 8 lg 2 p 5 (volikogu esimees annab valla ajalehe kaudu ülevaate volikogu tööst); § 10 lg 8 teine lause (istungite ajakava avaldatakse ajalehes „Jõelähtme“). Selle üle, kas ja kui põhjalikult valla infolehe väljaandmise küsimusi reguleerida, otsustab kohalik omavalitsus kaalutusõiguse alusel.

Õiguskantsler palus 2017. aastal Riigikogule tehtud ettekandes („[Valimiskampaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasus ja põhiseaduspärasus](#)“), et parlament kaaluks munitsipaalmeediale selliste reeglite kehtestamist, mis tagaksid kõigi poliitiliste jõudude tasakaalustatud kajastamise

Riigikontroll soovitas 2018. aasta auditis („[Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes](#)“) soovitanud valla ja linna infolehti rahastavatel omavalitsustel kehtestada reeglid (nt valla või linna infolehe väljaandmise korrana), mis käsitleksid

- poliitilise tähendusega sõnumeid, mida valla või linna infolehes ei avaldata (nt oponentide ühekülgne kritiseerimine);
- keeldu teha ametlikus rollis üleskutsed valida valimistel kedagi konkreetset;
- reegleid omavalitsuse poliitilise juhtkonna osavõtul toimuvale ametlikule teavitusele valimiseelsel perioodil (nt 3-6 kuud);
- valitsemisperioodi eduraportite ja
- otsese valimisreklaami teemat;
- järelevalve korraldust.

2015. aasta [auditis](#) analüüsis Riigikontroll reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamist valdades ja linnades.

Kui kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavas väljaandes antakse erakonna või valimisliidu või nende liikme või üksikkandidaadi kohta infot nende poliitilise tegevuse toetuseks, siis tekib küsimus, kas tegemist võib olla [erakonnaseadusega](#) (EKS) keelatud annetusega (vt EKS § 12³ lg 1 p 2; annetuse mõiste kohta vt sama paragrahvi lg 1; vt ka RKHKo 10.11.2016, [3-3-1-50-16](#)). Seda,

¹ Vt A. Aedmaa jt. [Haldusmenetluse käsiraamat](#), lk 50.

kas erakonnad ja valimisliidud järgivad sätestatud nõudeid, kontrollib oma pädevuse piires [erakondade rahastamise järelevalve komisjon](#).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Külli Taro

õiguskorra kaitse osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik
õiguskantsleri volitusel