



Õiguskantsler

Teie 31.07.2019 nr

Meie 19.08.2019 nr 6-4/191197/1904089

Volikogu fraktsioonid valla põhimääruses

Lugupeetud []

Palusite õiguskantsleril hinnata [Jõgeva valla põhimääruses](#) (edaspidi põhimäärus) volikogu fraktsioone reguleerivate sätete õiguspärasust. Täpsemalt puudutavad Teie küsimused volikogu liikmete õigust liituda fraktsioonidega ja liikmete võrdseid võimalusi väljendada volikogus oma seisukohti.

Leian, et põhimääruse asjakohased sätted (vt allpool) on õiguspärased.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (KOKS) ei reguleeri volikogu fraktsioonidega seonduvaid küsimusi. Seda teeb valla või linna põhimääruses oma kaalutusõiguse raames volikogu. Volikogu võib vabalt kujundada fraktsioonide moodustamise aluseid ja tingimusi ning fraktsioonide õigusi, kui sellega ei sekkuta õigusvastaselt volikogu liikme vaba mandaadi teostamise ega kohelda volikogu liikmeid põhjendamatult ebavõrdselt.

Volikogu fraktsiooni moodustamine

1. Volikogu fraktsiooni võivad moodustada vähemalt kaks ühises nimekirjas kandideerinud volikogu liiget (põhimääruse § 12 lg 1). Volikogu liige võib samaaegselt olla ainult ühe fraktsiooni liige. Ühes nimekirjas volikogusse valitud volikogu liikmed saavad moodustada ainult ühe fraktsiooni (põhimääruse § 12 lg 3 ls-d 2 ja 3). Seega näevad need põhimääruse sätted ette fraktsiooni liikmete miinimumarvu ja samast valimisnimekirjast volikogusse valituks osutumise nõude (põhimõtte „üks valimisnimekiri – üks fraktsioon“). Need sätted piiravad vaba mandaadi põhimõtet ([Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) art 7 lg 1; KOKS § 17 lg 2) koosmõjus volikogu liikmete võrdse kohtlemise põhimõttega mandaadi teostamisel ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 12 lg 1 ls 1).

2. Vaba mandaadi ja võrdsuspõhimõtte piiramine ei ole iseenesest veel nende põhimõtete rikkumine. Neid põhimõtteid on rikutud, kui piirangut ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus vaba mandaadi piiramiseks või ebavõrdses kohtlemises, on piirang õigustatud (RKPJKo 03.04.2002, [3-4-1-2-02](#), p 17; vt ka RKPJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#), p-d 20 ja 21). Piirang on PS-ga kooskõlas, kui tal on legitiimne eesmärk ning ta on proportsionaalne taotletava eesmärgiga.

3. Volikogu on põhiseadusorgan (PS § 156). Seega on tal enesekorraldusõigus, muu hulgas õigus teha valik erinevate fraktsioonikontseptsioonide vahel. Volikogu ei saa aga fraktsiooni mõistet kujundada selliselt, et õigus ühineda fraktsioonidesse muutuks fiktiivseks või et seatud

Õiguskantsleri Kantselei

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

piirangutega kitsendataks ebaproportsionaalselt volikogu liikmete põhiseaduslikke õigusi või muid põhiseaduslikke printsiipe (vrdl 3-4-1-3-05, p 22).

4. Volikogu fraktsioonide moodustamise piirangutel on kaks eesmärki: hõlbustada kohaliku omavalitsuse esinduskogu tööd ja säilitada side valimistulemuste ning volikogu fraktsioonide vahel, mis aitab suurendada volikogu liikmete poliitilist vastutust oma valijaskonna ees. Mõlemad eesmärgid on legitiimsed.

5. Põhimääruse § 12 lõikes 1 ja lõike 3 teises lauses sätestatud piirangud ei ole ebaproportsionaalsed. Need ei takista volikogu liikmel fraktsioonist lahkuda ja teha muu fraktsiooniga koostööd ega nõua volikogu fraktsiooni moodustamiseks ebamõistlikult suurt liikmete arvu. Nõue, et volikogu liige võib samaaegselt kuuluda ainult ühte fraktsiooni, tuleneb fraktsiooni kui poliitilise ühenduse olemusest. Muu hulgas aitab see vältida fiktiivse liikmeskonnaga fraktsioonide teket¹.

6. Tingimus, et ühes nimekirjas volikogusse valitud volikogu liikmed saavad moodustada ainult ühe fraktsiooni (põhimääruse § 12 lg 3 kolmas lause), välistab sama valimisnimekirja liikmetest mitme fraktsiooni moodustamise ja moodustatud fraktsiooni jagunemise mitmeks fraktsiooniks. Teie avalduse alusel saime kontrollida põhimääruse sätete õiguspärasust abstraktselt. See ei võimalda väita, et fraktsioonide moodustamine Jõgeva Vallavolikogus oleks erakondade või valimisliitude ühinemise või jagunemise tulemusena muutunud möödapääsmatuks ning nõuaks volikogu normaalse toimimise jätkumiseks loobumist „üks valimisnimekiri – üks fraktsioon“ põhimõttest.

Fraktsiooni mittekuuluva volikogu liikme õigused

7. Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause sätestab õigusloome võrdsuse põhimõtte. Volikogu liikmed on oma mandaadi poolest võrdsed. Põhiseadusvastane on volikogu liikmete kohtlemine nende mandaadi teostamisel põhjendamatult ebavõrdselt.

8. Valdavalt saavad fraktsioonivälised volikogu liikmed teostada fraktsiooniks ühinenud volikogu liikmetega samu õigusi samas mahus. Siiski on nende kahe grupi õigustes ka mõningaid erinevusi. Viitasite oma avalduses põhimääruse §-le 25 ja § 21 lg-le 6 kui volikogu liikmete ebavõrdse kohtlemise näidetele.

9. Põhimääruse § 25 lg 1 p 1 järgi koosneb õigusakti eelnõu arutelu ettekandest, kaasettekannetest, küsimustele vastamistest, sõnavõttudest, repliikidest ning ettekandja ja kaasettekandjate ning fraktsioonide esindajate lõppsõnast.

10. Kõnealuse sätte kui volikogu enesekorraldusõiguse raames tehtud otsustuse eesmärk on tugevdada fraktsioonide rolli esinduskogu tegevuse kujundamisel. See säte ei piira ülemääraselt fraktsiooniväliste volikogu liikmete õigust osaleda volikogu päevakorras olevate küsimuste arutamisel.

11. Põhimääruse § 25 lg 7 teise lause kohaselt on fraktsioonidel õigus enne hääletamist taotleda vaheaega. Eelkõige on selle sätte eesmärk anda fraktsioonide kui poliitiliste ühenduste liikmetele võimalus kooskõlastada seisukohti eelseisva hääletuse suhtes. Sellega soovitakse korrastada esinduskogu tööd. Ka ei piira see põhimääruse sätte ülemääraselt fraktsiooniväliste volikogu liikmete õigust oma mandaati vabalt teostada. Muu hulgas saavad nad osaleda fraktsiooni vaheajataotluse üle otsustamisel (välja arvatud kuni viieminutilise vaheaja taotluse korral).

12. Põhimääruse § 21 lg 6 sätestab, et volikogu fraktsioon või komisjon võib kalendriaasta jooksul algatada ühe vallale olulise tähtsusega küsimuse arutelu, esitades sellekohase taotluse volikogu esimehele. Taotluses märgitakse arutatav küsimus, arutelu soovitatav aeg ja ettekandjad.

¹ Vt ka Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. – Tallinn, 2012, § 40, komm. 10, lk 155.

13. Vallale olulise küsimuse arutelu võimaldab volikogu liikmetel saada lisateavet (sh valitsuse tegevuse kohta) ning osaleda kohaliku poliitika kujundamises. Põhimääruse § 21 lg 6 lähtub fraktsiooni(de) kesksest rollist kohaliku poliitika kujundamisel ega ole meelevaldne. See põhimääruse säte ei riku ka fraktsiooniväliste volikogu liikmete õigust oma mandaati vabalt teostada. Igal volikogu liikmel on võimalik sellises arutelus osaleda, ta võib esitada volikogu poolt ametisse valitud, nimetatud või kinnitatud isikule arupärimisi (põhimääruse § 21) jne.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Jõgeva Vallavolikogu