



Õiguskantsler

Teie 27.12.2017 nr

Meie 19.01.2018 nr 14-1/180040/1800316

Volikogu komisjonide liikmelisus

Lugupeetud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole mitme küsimusega, mis puudutavad neid volikogu komisjonide liikmeid, kel puudub valija mandaat.

Teie tõstatatud probleeme reguleerib [kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (KOKS). [Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) § 3 kohaselt jagab selgitusi KOKS kohta Rahandusministeerium. Arvestades Teie küsimuste kaalukust, vastan neile ülevaatlikult.

[Põhiseadus](#) (PS), sh esindusdemokraatia (§ 156) ja võimude lahususe (§ 154 lg 1) põhimõtted ei välista seda, et volikogu komisjoni liikmeks võivad olla ka isikud, kellel puudub valija mandaat. Demokraatia printsiip (PS § 1 lg 1; § 11) eeldab juba olemuslikult rahva (kohaliku omavalitsuse puhul kohaliku elanikkonna) kaasamist riigivõimu (omavalitsusliku halduse) teostamisse ([RKPKo 21.12.1994, III-4/1-11/94](#), p I).

Eesti Vabariik on ratifitseerinud [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (edaspidi: harta) ja selle [lisaprotokoll](#)i. Harta nõuete täitmise üle tehtud seire põhjal koostatud raportid ([2000.](#), [2010.](#) ja [2017. aastal](#)) ei ole tuvastanud demokraatia ega võimude lahususe põhimõtte rikkumist Eesti kohaliku omavalitsuse volikogude komisjonide töös. Kohaliku omavalitsuse puhul saab kõnelda vertikaalsest võimude lahususest (PS § 154). Harta art 7 lg 3 sätestab, et funktsioonid ja tegevus, mida peetakse kokkusobimatuks valitava kohaliku asutuse tööga, määratakse kindlaks seaduste või põhiliste õigusprintsiipidega. See tähendab, et isiku vabastamine kohaliku omavalitsuse valitavalt ametikohalt peab rajanema üksnes objektiivsetel õiguslikel kriteeriumidel, mitte *ad hoc*-otsustel ([harta selgitav raport](#), lk 7). Volikogu liikme volituste peatumise ja lõppemise alused sätestavad KOKS §-d 19 ja 18. Need sätted ei puuduta volikogu komisjonide liikmeid, kellel valija mandaat puudub.

Põhiseadus ei välista esindusdemokraatia põhimõtte (PS § 156 lg 1) rikastamist vahetu demokraatia või muude kodanikuosaluse vormidega (näiteks võib kaasata volikogu komisjoni liikmeteks inimesi väljastpoolt volikogu). Kodanikuosaluse vormid, millega ei välistata volikogu õigust otsustada seaduse raames kõiki olulisi kohaliku elu küsimusi, ei sea kahtluse alla ka volikogu valimiste tähendust kohaliku omavalitsuse esinduskogu legitimeerimisel.

Volikogu komisjoni võib KOKS kohaselt kuuluda nii volikogu liige kui ka inimene, keda volikogusse pole valitud. Viimane asjaolu ei muuda volikogu kehtestatavaid õigusakte õigusvastaseks. KOKS järgi tuleb komisjonide esimehed ja aseesimehed valida volikogu liikmete hulgast. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel (KOKS

Õiguskantsleri Kantselei

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

§ 47 lg 1 ls-d 2 ja 4). Seega annab seadus volikogu komisjoniliikme staatuse ka volikogusse mittekuuluvatele isikutele. Revisjonikomisjoni esimehe ja liikmed peab volikogu valima oma liikmete hulgast (KOKS § 48 lg 2).

Volikogu komisjoni võib käsitleda volikogu tööorganina. PS § 160 järgi sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Harta art 6 lg 1 järgi võivad kohalikud võimuorganid (kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi) oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada tõhus juhtimine.

Volikogu võib moodustada alatisi ja ajutisi komisjone (KOKS § 47 lg 1 ls 1). Millised alatised ja ajutised komisjonid volikogu moodustab, milliseid ülesandeid need täidavad, kui suured need on ja kui sageli koosolekud toimuvad – need küsimused kuuluvad volikogu kaalutusõigusesse. Kohustusliku volikogu komisjonina näeb seadus ette revisjonikomisjoni (KOKS § 48).

Riigikogu võib seadusega anda volikogu komisjonidele õiguse kehtestada volikogu asemel teatud tingimustel üksikakte või võimaldada neil volikogu õigusakte üksnes ette valmistada. Ka viimasel juhul täidab komisjon volikogu koormust vähendavat funktsiooni.

KOKS-s käsitletakse volikogu komisjone nn ettevalmistavate komisjonidena. See nähtub asjaolust, et kohaliku omavalitsuse organid on KOKS järgi vaid volikogu ja valitsus (§ 4) ning volikogu komisjoni õigusakti andmise õigust ei reguleerita. Sellist seisukohta on väljendanud ka KOKS algredaktsiooni ettevalmistajad Aare Reenumägi ja Jüri Liventaal.

Pärast [haldusmenetluse seaduse](#) jõustumist 01.01.2002 kujunes uudne õiguslik olustik, mis KOKS sätetega enam hästi ei ühildunud. Nimelt sätestas [1999. aastal kehtestatud KOKS § 22 lg 2](#), et seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valla- või linnavalitsusele. Riigikohtu halduskollegium leidis aga 2002. aastal, et see säte ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist peale linna- või vallavalitsuse ka valitsuse struktuuriüksustele ega linna või valla asutustele ega ametnikele (RKHKo 14.05.2002, [3-3-1-25-02](#), p 15).

HMS § 8 lg 2 ei anna kollegiaalorganile (volikogule, valitsusele kollegiaalorgani tähenduses) õigust volitada mõnd oma liiget otsustama kollegiaalorgani pädevuses olevat haldusküsimust. See läheks vastuollu kollegiaalorgani olemusega. Sellest lähtudes ei saa volikogu volitada ka komisjoni enda pädevuses olevaid küsimusi lahendama. Välistatud on delegeerida volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1) olevaid küsimusi. Ning ka juhul, kui seaduse alusel on ülesanne määratud kohalikele omavalitsusele, eeldab selle delegeerimine volikogu komisjonile, et seadusega oleks komisjonide liikmesus rangemalt piiritletud. 2016. aastal muudeti [haldusreformi seadusega](#) KOKS § 22 lg-t 2. See sätestab: „Õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.”

Seega osalevad volikogu komisjonid küll volikogu õigusaktide eelnõude menetlemisel, kuid ise volikogu asemel õigusakte ei kehtesta. Inimeste kaasamine volikogu komisjonide liikmeteks väljastpoolt volikogu on selle organi jaoks võimalus, mitte kohustus. Volikogu liikmeks mitteolevad volikogu komisjoni liikmed legitimeerib seega volikogu. Sellist legitimatsiooni tunnustab ka nt mitu Saksa liidumaad, mille kohaliku omavalitsuse seadused annavad

niisugustele komisjoni liikmetele hääleõiguse¹. Ka Soomes ei pea volikogu moodustatavate komisjonide liikmed olema tingimata volikogu liikmed².

Volikogu komisjoni tegevust reguleerib KOKS suhteliselt lakooniliselt (§-d 40, 47, 48, 51 jt), jättes volikogudele küllalt avara kaalumisruumi. Volikogu komisjoni moodustamise kord ning tegevuse alused ja kord tuleb sätestada valla või linna põhimääruses (KOKS § 47 lg 2 ja § 8 lg 1 p 1). Seega on võimalus volikogusse mittekuuluvaid isikuid kaasata volikogu komisjonide töösse ka nii, et neil ei ole hääleõigust, s.t muus staatuses kui liikmetena (nt ekspert).

KOKS ei sätesta ka volikogu liikmete osakaalu volikogu komisjonides (v.a revisjonikomisjoni puhul, revisjonikomisjoni tohivad kuuluda vaid volikogu liikmed). Sellise sätte kehtestamine kuulub seega volikogu kaalutusõigusesse.

Valla- või linnavalitsuse liikme või ametniku tegutsemine volikogu komisjoniliikmena ei ole iseenesest õigusvastane, kuna ei sea volikogu komisjoni ega volikogu tegevust kohaliku omavalitsuse täitevorgani kontrolli alla.

Nimetatud küsimused tuleks täpsemalt reguleerida valla või linna põhimääruses.

Kohaliku omavalitsus tegevus rajaneb avalikkuse põhimõttel (KOKS § 3 p 6). Seega on kõigi volikogu komisjonide liikmete töö- ja ametikohad avalikud. Sellised andmed ei kuulu delikaatsete isikuandmete hulka (vt [isikuandmete kaitse seaduse](#) § 4 lg 2).

Kokkuvõttes: linna- või vallavolikogu komisjoni (v.a revisjonikomisjoni) võivad KOKS kohaselt kuuluda ka inimesed, kes pole volikogu liikmed. KOKS jätab kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust austades küsimuse, kas ja mis ulatuses see on lubatud ning kas volikogu liikmeks mitteolevatel komisjoniliikmetel on komisjonis hääleõigus, linna- või vallavolikogu otsustada (KOKS § 47 lg 2). Leian, et seaduses selle võimaluse jätmine ei ole volikogu komisjoni ülesandeid ja mõju arvestades põhiseadusevastane. Arutelu komisjoniliikmete rolli ja mandaadi üle pole aga samuti välistatud, Riigikogus on soovi korral võimalik seesugune mõttevahetus avada.

Täna Teid olulise küsimuse eest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

¹ Fr.-L. Knemeyer. Bayerisches Kommunalrecht. 12. Auflage. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 2007, lk 178.

² A. T. Pereira, K. van Overmeire. [Local and Regional Democracy in Finland \(2017\)](#), lk 17.