



Õiguskantsler

Riigikogu põhiseaduskomisjon  
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 10.05.2019 nr 16-4/190677/1902393

## **Volikogu liikme õiguste kaitse halduskohtus**

Austatud Riigikogu põhiseaduskomisjon

Volikogude liikmed on õiguskantslerile korduvalt esitanud kaebusi ja küsimusi oma esinduskogu liikme staatusest tulenevate õiguste rikkumise kohta. Kui volikogu liikme õigusi rikutakse, ei saa ta oma õigusi tõhusalt kaitsta, sest tal ei ole võimalik pöörduda kohtusse. Palun Teil kaaluda volikogu liikmete õiguste kaitseks vajaliku seadusemuudatuse algatamist.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 139 lõike 2 kohaselt analüüsib õiguskantsler kehtivat õiguskorda ja teeb vajadusel Riigikogule ettekande palvega leitud puudused kõrvaldada.

Kehtiva õiguse kohaselt on kohalike omavalitsuste volikogude sisesed õigusvaidlused halduskohtu pädevuses, kuid volikogu liikmel puudub nende vaidluste algatamiseks kohtulik kaebeõigus (02.04.2019, [3-17-2352](#), p 9; [3-17-2890](#), p 9; RKHKm-d 12.03.2019, [3-17-2784](#), p 7; RKHKO 04.11.2004, [3-3-1-55-04](#), p 14). Sama võib öelda ka volikogu liikme ja valla- või linnavalitsuse vaheliste õigusvaidluste kohta.

Volikogu liikme õigused ei ole subjektiivsed õigused, s.t õigused põhiseaduse § 15 lõike 1 ja [halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 44 lõike 1 tähenduses. Neis sätetes peetakse silmas vaid õigusi erinevate isikute vahelistes suhetes. Kollegiaalorgani (volikogu) ja selle liikme (volikogu liikme) vahel sisesuhtes tekkinud õigusvaidluse saab halduskohus läbi vaadata vaid juhul, kui seadus selle selgelt ette näeb. Praegu seadus seda ei võimalda. Riigikogu liikmete tarbeks on selline regulatsioon kehtestatud ([põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) §-d 16 ja 17). Seadusandjal on võimalik sarnane regulatsioon kehtestada ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete jaoks.

Õigusriigis (PS § 10) kehtib põhimõte, mille järgi kõigile, kellel on õigused ja kohustused, tuleb tagada nende erapooletu rakendamine. Õigusriigi põhimõtte oluline osa on õiguskindlus, mis muudab õiguskorra usaldusväärseks (RKÜKo 10.04.2012, [3-1-2-2-11](#), p 66). See põhimõte kehtib ka avaliku võimu organisatsiooni sees. Õiguskord ei ole piisavalt usaldusväärne, kui põhiseadusliku institutsiooni - kohaliku omavalitsuse - esinduskogu liikmele seadusega ettenähtud õigust ei ole praktikas võimalik teostada, sest puudub erapooletu organ, mis volikogu liikme staatusest tulenevaid õigusi suudaks maksma panna.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Volikogu töökorralduses kehtib ka demokraatia põhimõte (PS § 156) ja selle üks osa on volikogu liikmete mandaatide võrdsus. Kui aga valla- või linnavolikogu või -valitsus kahjustab volikogu liikme õigusi teadlikult, ei taga haldusorganisatsioon kaebemenetlus volikogu liikme jaoks sageli piisavalt tõhusat kaitset. [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) artikkel 7 lõike 1 järgi peavad valitud kohalike esindajate töötingimused võimaldama neil vabalt oma ülesandeid täita. Seega leian, et nn organitülide tõhusaks lahendamiseks (s.t omavalitsusstruktuuris tekkivate õigusliku iseloomuga vaidluste lahendamiseks) peaks volikogu liikmel teatud juhtudel olema õigus pöörduda halduskohtusse.

Samasuguse seisukoha esitasin ka Riigikogu eelmisele koosseisule (vt õiguskantsleri vastuseid [18.12.2017](#) seoses Riigikogu liikmete arupärimisega), kes siiski seadusemuudatuseni ei jõudnud.

Volikogu liikmele väga avara kohtuliku kaebeõiguse andmine ei ole põhjendatud, sest see võib takistada volikogu tööd ja ülemäära koormata kohtuid, kui kaebeõigust menetlusküsimustes kuritarvitatakse. Õiguskantslerile esitatud volikogude liikmete pöördumised on valdavalt seotud volikogu liikme õigusega kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 47 lõike 1 teine lause) ja õigusega saada oma kirjalikule küsimusele valla- või linnavalitsuselt või valla või linna ametiasutuselt vastus seaduses ettenähtud tähtaja jooksul (KOKS § 26 lõike 2 esimene lause).

Palun kaaluge volikogu liikmele halduskohtusse kaebuse esitamise õiguse andmist. Pean sellist lahendust soovitatavaks, sest see aitab tõhustada (esindus)demokraatia toimivust ning volikogu liikmete õiguste kaitset. Volikogu liikme kohtuliku kaebeõiguse võib ette näha HKMS-s või KOKS-s.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Justiitsministeerium; Rahandusministeerium