

KOHALIKE OMAVALITSUSTE JÄRELEVALVE- JA NÕUSTAMISPRAKTIKA ÜLEVAADE



Rahandusministeerium
Tallinn
2023

Sisukord

| | |
|--|-----------|
| Sissejuhatus | 5 |
| Justiitsministeeriumi haldusjärelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle | 6 |
| 2021. aasta KOV haldusaktide järelevalve ülevaade | 8 |
| 2022. aasta KOV haldusaktide järelevalve ülevaade | 12 |
| Pöördumiste arvu võrdlus varasemate aastatega | 16 |
| Rahandusministeeriumi selgitused, tõlgendused ja juhised kohalike omavalitsuste pöördumistele | 17 |
| Maakonna koostööorgan | 17 |
| Volikogu ja valitsuse õigusaktid | 18 |
| Volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatavad normitehnilised nõuded | 18 |
| <i>Praeter legem</i> määrused | 19 |
| Õigusakti eelnõu muudatusettepanekud | 20 |
| Menetlus- või vormiveega haldusakti kehtivus | 21 |
| Volikogu | 23 |
| KOKS §-s 6 sätestatud omavalitsusüksuse ülesanded | 23 |
| Pikaajaliste kohustuste võtmine | 24 |
| Valla või linna ametiasutuse struktuuri ning teenistuskohdade koosseisu ja palgajuhendi kehtestamine ja selle muutmine | 25 |
| Volikogu esimees | 25 |
| Volikogu esimehe valimine | 25 |
| Haiguslehel viibiva volikogu esimehe hääletamine volikogu istungil | 25 |
| Volikogu liige | 26 |
| Volikogu liikme volituste tähtaegne lõppemine | 26 |
| Volikogu liikme õigus saada teavet | 26 |
| Revisjonikomisjoni õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente | 29 |
| Volikogu liikme kohtuliku kaebeõiguse puudumine omavalitsusorgani sisevaidluses | 30 |
| Volikogu liikmete tasud ja hüvitused | 31 |
| Keelekoolituse kulude hüvitamine | 33 |
| Volikogu töökorraldus | 34 |
| Volikogu kokkukutsumine | 34 |
| Omaalgatusliku istungi kokkukutsumine volikogu tegutsemisvõimetuks muutumise vältimiseks | 34 |
| Volikogu istungi päevakorra muutmine | 36 |
| Volikogu istungile esitatud eelnõude muutmine | 37 |
| Hääletamine volikogus | 38 |
| Isikuvalimiste otsustamine salajasel hääletamisel | 40 |
| Valitsuse liikmeks kinnitatud volikogu liikme õigus osaleda järgmiste volikogu päevakorrapunktide hääletamisel | 41 |
| Volikogu koosseisu häälteenamuse arvestamine eelnõu lõpphääletusel | 41 |
| Volikogu istungi ja selle salvestise avalikkus | 42 |
| Volikogu istungi lõpu aeg | 43 |
| Umbusaldusavalduse menetlus volikogus | 43 |
| Umbusaldusavalduse tagasivõtmine | 44 |

| | |
|--|-----------|
| Umbusaldusavalduse põhjendamine | 45 |
| Valitsus..... | 46 |
| Valitsusliikme ülesanded ja pädevus | 46 |
| Valitsuse liikme tegevuspiirang..... | 47 |
| Palgalise valitsuse liikme ametist vabastamine volikogu algatusel | 49 |
| Ametnikust valitsuse liikmele lisatasu, hüvitise ja toetuse maksmine | 50 |
| Valitsuse liikme toimingupiirang..... | 50 |
| Valitsuse liikmetele lisatasu, hüvitise või toetuse maksmine | 50 |
| Vallavanem ja linnapea | 51 |
| Lapsehoolduspuhkusel viibiva vallavanema umbusaldamine..... | 51 |
| Puhkusel viibiva vallavanema osalemine valitsuse istungil..... | 51 |
| Preemia määramine ametnikust abikaasale..... | 52 |
| Volikogu komisjonid | 52 |
| Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine..... | 52 |
| Riigikogu ja Euroopa Parlamendi liikmed volikogude komisjonides | 54 |
| Komisjoni liikme volituste lõppemine..... | 55 |
| Alaealise isiku komisjoni liikmeks kinnitamine | 55 |
| Volikoguvälised komisjoni liikmed..... | 55 |
| Volikogu revisjonikomisjon..... | 56 |
| Revisjonikomisjoni moodustamise põhimõtted..... | 56 |
| Poliitiline hea tava eeldab revisjonikomisjoni juhtimist opositsiooni poolt..... | 57 |
| Revisjonikomisjoni esimehe, aseesimehe ja liikmete valimine | 58 |
| Revisjonikomisjoni tööplaan | 59 |
| Revisjonikomisjoni pädevus, kontrolli ulatus..... | 60 |
| Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt | 61 |
| Osalemine juriidilistes isikutes..... | 62 |
| Korteriühistu üldkoosolekule kohaliku omavalitsusüksuse nimel liikmeõigusi teostava isiku määramine | 62 |
| Sihtasutuse juhatuse liikmete koosseisus muudatuste tegemine | 63 |
| Valla- ja linna eelarve, eelarvestrateegia, maakonna arengustrateegia, püeiasustusega väikesaare üldplaneering..... | 63 |
| Valla- ja linna (lisa)eelarve eelnõu esitamine volikogule | 63 |
| Eelarvestrateegia eelnõu menetlemine..... | 64 |
| Maakonna arengustrateegia koostamine | 64 |
| Püeiasustusega väikesaare üldplaneering..... | 65 |
| Valla- või linnaelanike osalemine kohaliku omavalitsuse teostamises | 67 |
| Rahvaalgatuse menetlemise pädevus..... | 67 |
| Elanike poolt algatatud umbusaldusavalduse menetlemine | 68 |
| Rahvaalgatuse esitaja subjektiivse nõudeõiguse puudumine | 68 |
| Volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid | 69 |
| Hüvituse maksmise on volikogu kaalutusotsus | 69 |
| Hüvituse maksmise keeld ametisse tagasivalimisel..... | 70 |

| | |
|---|----|
| Tingimuslik otsus hüvituse maksmiseks..... | 70 |
| Hüvituse maksmine mittepalgalisele valitsuse liikmele, volikogu esimehele | 70 |

Sissejuhatus

Käesolev kohalike omavalitsuste järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaade teeb statistilise kokkuvõtte 2021. ja 2022. aastal Justiitsministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste korraldust puudutavatest pöördumistest ning annab valikülevaate Rahandusministeeriumile 2021. ja 2022. aastal ning 2023. aasta esimeses kvartalis esitatud samasisulistest pöördumistest. Kokkuvõtte koostamise eesmärk on ühtlustada kohalike omavalitsuste halduspraktikat.

Ülevaade algab statistilise kokkuvõttega Justiitsministeeriumile esitatud kohaliku omavalitsuse haldusaktide järelevalve taotlustest ning järelevalve algatamise kaalutlustest perioodil 2021–2022. Ülevaate teine pool kirjeldab valikut kaasustest, mille osas Rahandusministeeriumile alates 2021. aastast kuni 2023. aasta I kvartalini pöördumisi esitati ning mille kohta tõlgendusi ning selgitusi anti.

Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuulub muude valdkondade hulgas ka omavalitsusüksuste arendamine ja nõustamine. Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna koosseisus on kaks kohaliku omavalitsuse nõunikku, kelle põhiülesandeks on kohalike omavalitsuste nõustamine üld- ja üksikaktide koostamisel, kohalike omavalitsuste korraldust puudutavates küsimustes ning valdkondlike õigusaktide tõlgendamisel. Rahandusministeerium saab anda tõlgendusi oma vastutusvaldkonnas olevate õigusaktide kohta (nt KOKS, KOFS, ETHS, KOÜS, KOLS, PlanS, KNS, VSaarS). Õiguslane selgitus ei tähenda seaduse ainuõige tõlgenduse kehtestamist ega ole kellelegi täitmiseks kohustuslik. Õigust mõistab Eesti Vabariigi põhiseaduse § 146 esimese lause kohaselt ainult kohus.

Justiitsministeerium kaasab Rahandusministeeriumi vajadusel kohaliku omavalitsuse haldusaktide järelevalve käigus tõlgenduste saamiseks.

Rahandusministeeriumi poole on soovitatav pöörduda võimalike õigusaktide tõlgendamise küsimustega enne haldusakti kehtestamist või toimingut sooritamist. See võib aidata ära hoida hilisema haldusaktide haldusjärevalve algatamise Justiitsministeeriumi poolt ja võimalikud kohtuvaidlused. Rahandusministeerium on andnud kohalikele omavalitsustele soovitusi ja juhiseid ka omavalitsuste sisepädevuses olevate haldusaktide ja -praktika korrigeerimise kohta, kui need on ilmselgelt õigusvastased. Samuti kui ei ole järgitud hea halduse tava ja ei ole võetud arvesse parimaid praktikaid. Küll aga ei ole need soovituselised ja juhised õiguslikult siduvad ning lõpliku tõlgenduse oma sisemise korralduse aktide ja tegevuse osas annab kohalik omavalitsus ise.

Justiitsministeeriumi haldusjärelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 75³ lg-le 1 teostab Justiitsministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. VVS §-s 75³ sätestatud protestiga seonduvat reguleerib halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) 25. peatükk. HKMS § 6 lg 1 kohaselt loetakse haldusaktiks haldusakt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 tähenduses, haldusleping HMS § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt.

Justiitsministeeriumi järelevalve hõlmab üksnes haldusakte, millel on avalik-õiguslik ja regulatiivne iseloom ning välismõju.

Justiitsministeerium algatab järelevalve kas isiku pöördumise alusel või omal algatusel.

Järelevalve eesmärgiks on tuvastada, kas haldusakt on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Mõlemad eeldused peavad esinema korraga. Järelevalve ei võimalda kontrollida haldusakti otstarbekust.

Justiitsministeeriumil on haldusjärelevalve algatamist otsustades kaalutusõigus, kas järelevalve algatada või mitte. Kaalutusõigust ei ole üksnes juhul, kui avaliku huvi riive on nii suur, et kaalumisruumi ei ole – näiteks riigikaitsealsetes ja riigi eksistentsiaalsetes küsimustes. Tähtjaks kohtus vaidlustamata üksikaktide suhtes järelevalvemenetlust alustades on vaja kaaluda, kas järelevalve on kooskõlas õiguskindluse ja õigusrahu põhimõttega või õigustab seda ülekaalukas avalik huvi.

Juhul kui minister leiab, et omavalitsuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.

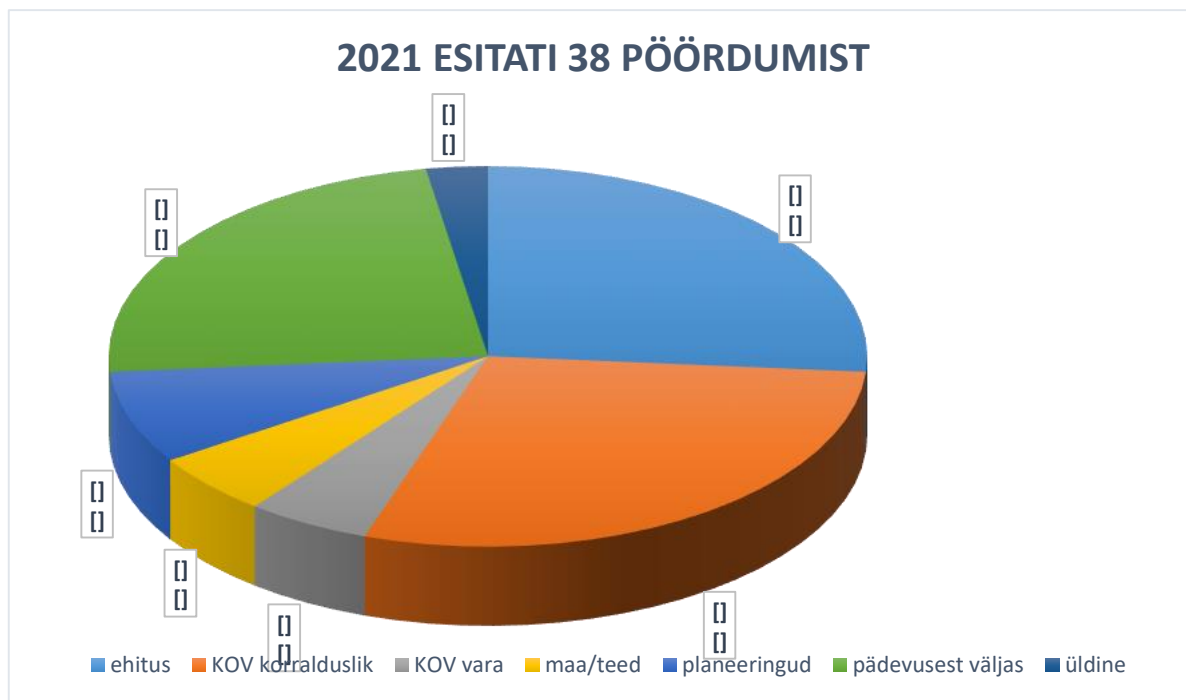
Kui omavalitsus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast ministri kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega koosõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib minister esitada protesti halduskohtule. Protesti ei saa esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest arvates või haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates.

Haldusjärelevalve põhiküsimus on, kas omavalitsuse haldusakt on seaduse või määrusega kooskõlas, samuti avaliku huvi kaitse, mitte aga niivõrd küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud. Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaates tervikuna, hõlmates ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Selliseks saavad olla näiteks rahvatervis, riigikaitse, suure kaaluga ehitusprojektid, kultuur, loodus, üldine heaolu jm – asjaolud, mis puudutavad tervet kogukonda, mitte üksnes üksikisikuid või väga väikseid rühmi. Avalikuks huviks on ka kogukonna ootus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevate ülesannete õiguspärasele täitmisele.

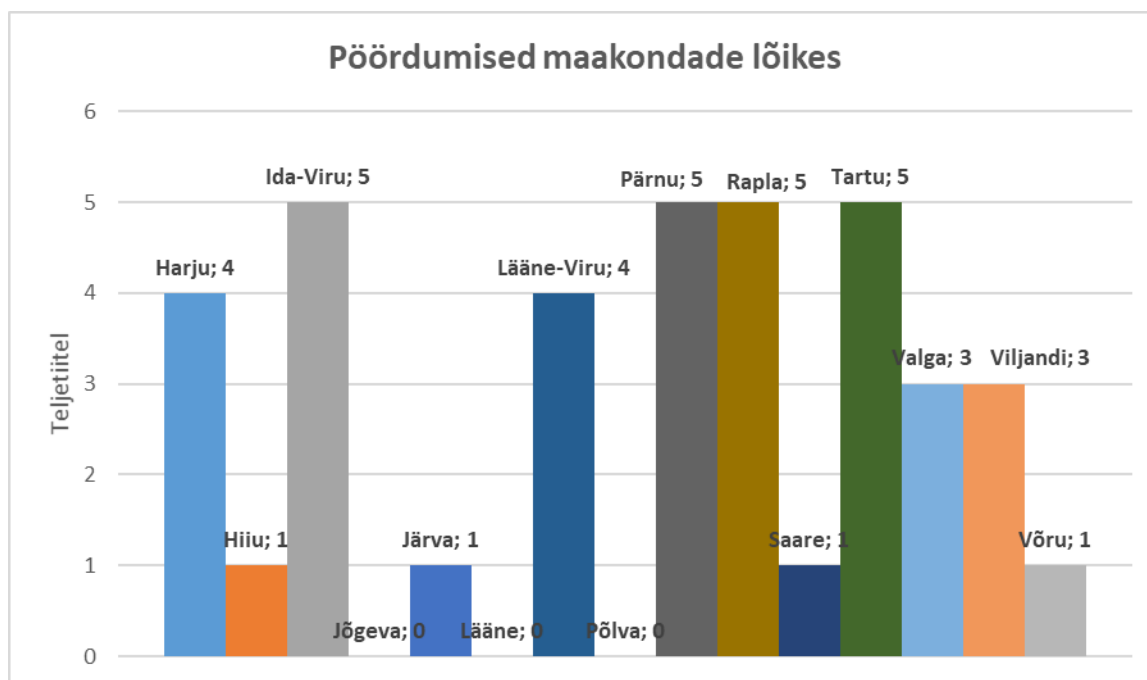
Isik, kelle subjektiivseid õigusi on haldusaktiga rikutud, saab haldusakti välja andnud omavalitsusele esitada vaide või pöörduda kaebusega halduskohtusse, mõlemal juhul 30 päeva jooksul arvates isikule haldusakti teatavaks tegemisest. Justiitsministeeriumile haldusjärelevalve algatamise taotluse esitamine ei peata vaide esitamise ja kohtusse pöördumise tähtaja kulgemist.

Isegi kui Justiitsministeerium leiab, et haldusjärelevalve algatamine ei ole antud asjaoludel põhjendatud, on ministeerium praktikas juhtinud kohaliku omavalitsuse haldusaktide õiguspärasuse probleemidele, menetluslikele ja sisulistele puudustele tähelepanu märgukirjadega.

2021. aasta KOV haldusaktide järelevalve ülevaade



Arvestatud ei ole korduvaid pöördumisi samas asjas.



JÄRELEVALVED 2021 (11):

Ettepanekud ja protestid:

- 1) Jõhvi – Justiitsministeeriumi protest Jõhvi Vallavalitsuse 28.04.2020 korralduse nr 2075 „Projekteerimistingimuste andmine“, 09.06.2020 korralduse nr 2173 „Projekteerimistingimuste andmine“ ja 11.11.2020 korralduse nr 2576 „Ehitusloa andmine“ tühistamiseks. Enne korralduste väljastamist pidanuks Jõhvi Vallavalitsus küsima Kaitseministeeriumi kooskõlastuse, kuid seda ei teatud. Kaitseministeerium on teavitanud

ning teavitas ka haldusmenetluse uuendamise järel, et korralduste alusel rajatava päikeseelektrijaama prognoositav keskmistatud mürataseme tõus vähendab oluliselt raadiosüsteemi vastuvõetavate kasulike signaalide tugevust ning väheneb raadiosüsteemi hinnatav avastusvõime signaali/müra suhtes ning seetõttu väheneb raadiosüsteemide töövõime, mis ohustab riigikaitset ja -julgeolekut. Justiitsministeerium pöördus Jõhvi Vallavalitsuse poole selgitusnõudega, seejärel ettepanekuga ning kuna Jõhvi Vallavalitsuse korralduste kehtivust ei peatanud ega tühistanud, esitas Justiitsministeerium protesti 30.06.2021.

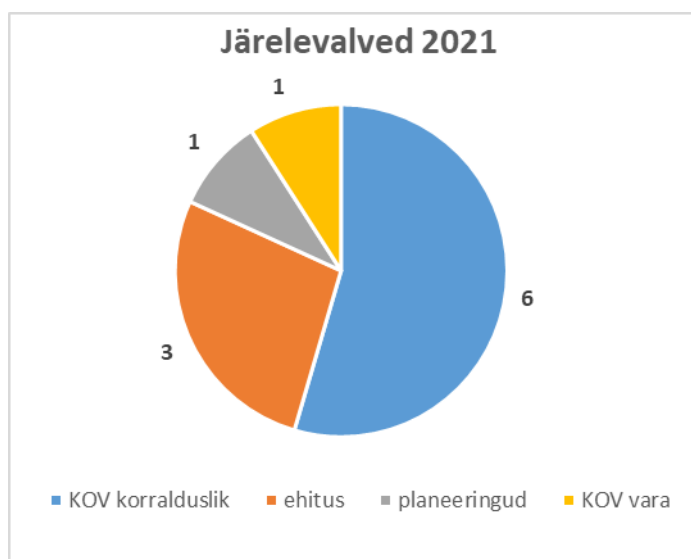
- 2) Tallinn – Maarjamäe memoriaali naaberkinnisasjale jalgpallihalli ehitamine 3-21-2325, ehk Justiitsministeeriumi protest Tallinna Linnavalitsuse 21.06.2021 korralduse nr 755 „Tuulenurga tn 1 kinnistu detailplaneeringu kehtestamine Pirita linnaosas“ tühistamiseks, millega lubati Maarjamäe memoriaali naaberkinnisasjale ehitada jalgpallihall.

Tähelepanu juhtimised:

- 1) Luunja – Vallavanema umbusaldamise järel valiti uus vallavanem, kes nimetas uue valitsuse ametisse 2 nädalat hiljem. Vahepealse 2 nädala jooksul võeti vastu hulk haldusakte, milleks uuel vallavanemal volituste puudumise tõttu õigust polnud.
- 2) Otepää – Ehitusluba lähtub projekteerimistingimustest, mis ei järgi üldplaneeringu kõrguse ja parkimiskorralduse nõudeid.
- 3) Paide – Volikogu komisjonide moodustamisel ei järgitud demokraatliku esindatuse printsiipi ega tagatud volikogu opositsioonile proportsionaalset esindatust komisjonide koosseisus.
- 4) Põhja-Sakala – Volikogu opositsiooni saadikutel ei võimaldatud olla ühegi komisjoni liige. Komisjonide moodustamisel ei järgitud demokraatliku esindatuse printsiipi ega tagatud volikogu opositsioonile proportsionaalset esindatust komisjonide koosseisus.
- 5) Tapa – Volikogu komisjonide esimeeste valimisel on rikutud menetlusnorme. Komisjoni aseesimeheks valiti 0 häält saanud kandidaat.
- 6) Lääneranna – volikogu liikme pöördumise käsitlemine, menetluslikud rikkumised.

Selgitusnõuded:

- 1) Ruhnu – Ruhnu lautri kinnistu otsustuskorras tasuta kasutusse andmine.
- 2) Otepää – kahtlus kasutusloa õiguspärasuses. Kuna asjaolusid kontrollivad asjakohased asutused, menetlus lõpetati.
- 3) Rakvere – kahtlused jäätmeveo hanke õiguspärasuses.



KOHTUASJAD 2021

2 tuulepargi kohtuvaidlust (Vaivara ja Päite-Vaivina tuulepargid). Lisaks algatati kaks uut kohtuvaidlust:

- Jõhvi, Pargiserva päikeseelektrijaam 3-21-1462, ehk Justiitsministeeriumi protest Jõhvi Vallavalitsuse 28.04.2020 korralduse nr 2075 „Projekteerimistingimuste andmine“, 09.06.2020 korralduse nr 2173 „Projekteerimistingimuste andmine“ ja 11.11.2020 korralduse nr 2576 „Ehitusloa andmine“ tühistamiseks. Justiitsministeerium pöördus Jõhvi Vallavalitsuse poole selgitusnõudega, seejärel ettepanekuga ning kuna Jõhvi Vallavalitsus korralduste kehtivust ei peatanud ega akte tühistanud, esitas Justiitsministeerium protesti 30.06.2021.
- Maarjamäe memoriaali naaberkinnisasjale jalgpallihalli ehitamise kavatsus 3-21-2325, ehk Justiitsministeeriumi protest Tallinna Linnavalitsuse 21.06.2021 korralduse nr 755 „Tuulenurga tn 1 kinnistu detailplaneeringu kehtestamine Pirita linnaosas“ tühistamiseks, millega lubati Maarjamäe memoriaali naaberkinnisasjale ehitada jalgpallihall.

PROBLEEMID JA KÜSIMUSED VALDKONDADES 2021

Ehitus

- Juurdepääs kinnistule on ehitusloas lahendatud Transpordiameti kooskõlastusest erinevalt
- Ehitusluba väljastati üht maaomanikku kaasamata
- Päikeseelektrijaama rajamiseks väljastati projekteerimistingimused ja ehitusluba ilma, et Kaitseministeerium oleks menetlusse kooskõlastajana kaasatud
- Ehitusinseneri volitused ehitusloa menetlemisel
- KOV ei alusta projekteerimistingimuste taotluse menetlemist
- Ehitusluba korterelamu ehitamiseks on vastuolus üldplaneeringuga
- Vallavolikogu liikme kinnisasjale on väljastatud ehitusluba ebaõigetest andmetel
- Turismiobjekt on ohtlik ning sellel ei ole kasutusluba
- KOV keeldub ehitusloast, ei tugine õigusaktidele
- Kahtlus kasutusloa õiguspärasuse suhtes

Planeeringud

- KOV väljastas projekteerimistingimused, kuigi vajalik oleks olnud detailplaneeringu algatamine
- Eriarvamus selle kohta, kas detailplaneering on üldplaneeringut muutev
- KOV ei ole seaduses sätestatud tähtaja jooksul detailplaneeringu algatamise taotlust lahendanud

Maa/teed

- KOV keeldub juba kord jagatud krundi uuesti jagamisest

KOV korralduslik

- Tee rekonstrueerimise riigihanke korraldamisega seonduvad küsimused
- KOV on põhjendamatult viivitanud järelevalve algatamisega reovee kanalisatsiooni nõuetele vastavuse kontrollimiseks
- Vallavanema ja volikogu esimehe järjestikuse umbusalduse avaldamise protseduuriline korraldamine
- Aadressi muutmine maaomanikku kaasamata
- Ühinemislepingus ette nähtud valimisringkondade arvu eiramine
- KOVi tegevus kinnistu korrashoiu probleemi lahendamisel
- Volikogu istungil vastuvõetud haldusaktide õiguspärasuse tõlgenduse küsimine

- Volikogu komisjonide moodustamisel ei tagatud volikogu opositsioonile proportsionaalset esindatust komisjonide koosseisus
- Volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimisel on oluliselt rikutud menetlusnorme
- Volikogu opositsiooni saadikutel ei ole võimaldatud olla ühegi komisjoni liige, komisjonide moodustamisel ei tagatud opositsioonile proportsionaalset esindatust

Vara

- Monumendi püstitamine on otsustatud protokollilise otsusena, õiguslik alus puudub
- KOV omandis oleva lautri kinnistu tasuta kasutusse andmise õiguspärasus.

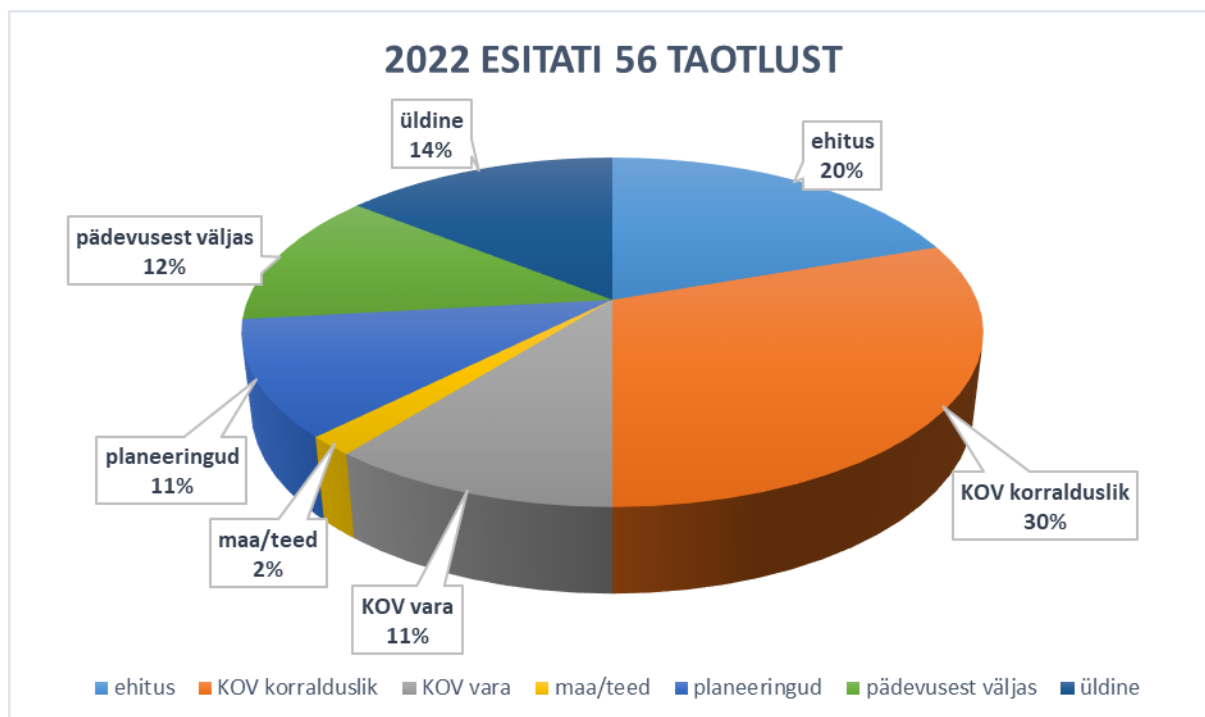
Üldised/teabenõuded

- Kahtlus hanketingimuste õiguspärasuses

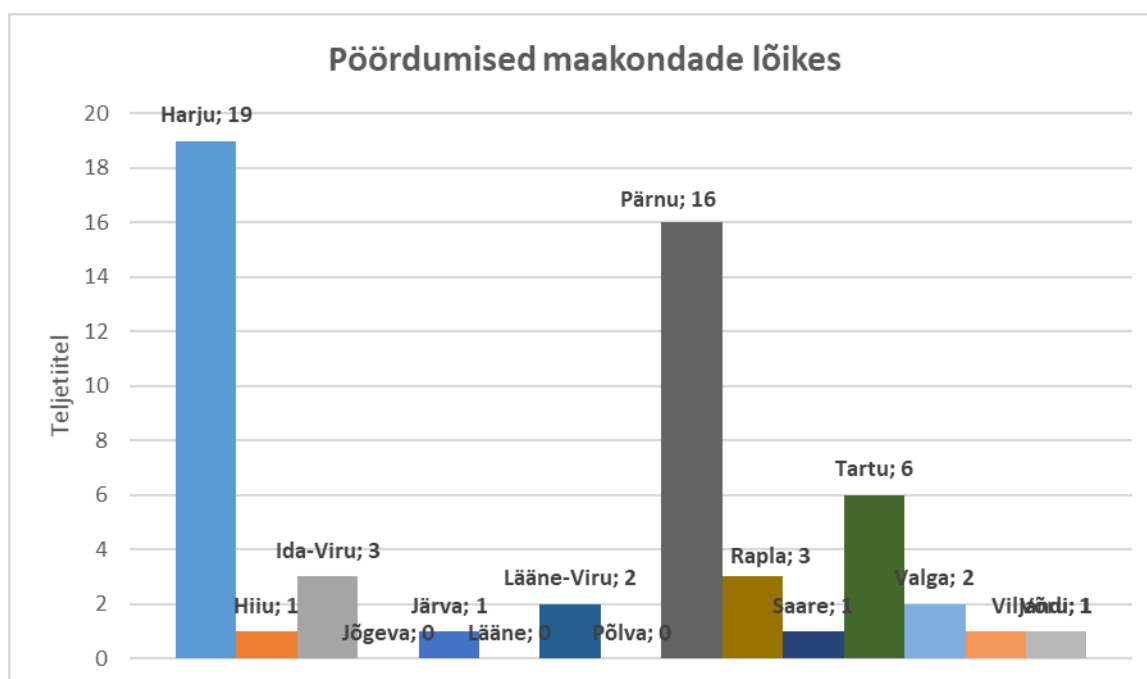
Pädevusest väljuvad

- Volikogu revisjonikomisjon ei täida põhimäärusest tulenevaid ülesandeid
- Hinnangu küsimine kavandatava ohtlike jäätmete põletustehase vastavusele detailplaneeringule
- KOV ei tegele KOVi omandis olevalt maalt naaberkinnisasjale voolava vee ärajuhtimisega.
- KOV aktsiaseltsi ainuaktsionärina ei kontrolli nõukogu seadusjärgsete ülesannete täitmist ning keeldub õigusvastaselt erikontrolli läbiviimisest.
- Kas KOKSi alusel esitatud rahvaalgatus üldplaneeringu muutmiseks käsitlemine avalikul väljapanekul esitatud arvamusega on õiguspärane
- Ebaseaduslik ehitis naabri kinnisasjal
- KOV ei tegele kortermaja korteris asuva ebaseaduslikuga saunaga

2022. aasta KOV haldusaktide järelevalve ülevaade



Arvestatud ei ole korduvaid pöördumisi samas asjas.



JÄRELEVALVED 2022 (20+2*)

Ettepanekud ja protestid: ei esitanud.

Tähelepanu juhtimised:

1) Volikogu komisjonide moodustamisel ei arvestatud komisjonide poliitilise tasakaalustatuse nõuet (3).

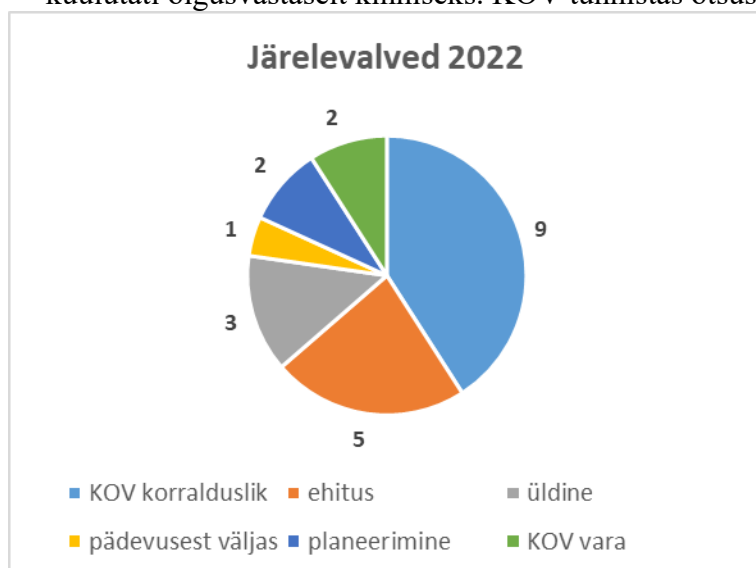
- 2) Volikogu komisjonide moodustamisel ei arvestatud komisjonide poliitilise tasakaalustatuse nõuet. Komisjonide esimehi ja/või aseesimehi ei ole mõistliku aja jooksul uuesti valitud (2).
- 3) Vallavalitsus ja volikogu ei menetlenud avalikku algatust (rahvaalgatus) õiguspäraselt.
- 4) Valla majandusaasta aruande tegevusaruandel puudub seos valla arengukavaga.
- 5) Asutus kujundati otsuse asemel ümber määrusega, põhimäärust ei kehtestatud.
- 6) Detailplaneering kavandab ehitisi ehituskeeluvööndisse (2).
- 7) Ehitisluba on vastuolus detailplaneeringuga, kuna ei arvesta detailplaneeringus määratud ehitisealust pinda.
- 8) Projekteerimistingimused on motiveeritud puudulikult, ei ole veendunud projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuses.
- 9) Vallavalitsus ei küsinud ehitislubade andmisel ja ehitiste seadustamisel Keskkonnaameti kooskõlastust.
- 10) Vallavalitsus on detailplaneeringualal kasutusload andnud ebaõigesti. Esines arvukalt mainimisväärseid puudusi.
- 11) Kasutusluba kanalisatsioonitorustiku ja veetorustiku kasutusele võtmiseks ei sisaldanud kaalutlusi selle kohta, miks anti kasutusluba ka kinnisasjade suhtes, millele ehitisluba väljastatud ei olnud.
- 12) Vallavara väärtust ei ole selle võõrandamisel välja selgitatud. Valla omandis olevale kinnisasjale hoonestusõiguse seadmise konkursiga seotud otsused on vastuolulised.
- 13) Volikogu komisjoni moodustamisel ei arvestatud valla põhimääruse nõudega, et vähemalt viiendik komisjoni liikmetest peavad olema volikogu liikmed.

***Tähelepanu juhtimised olukorras, kus ei olnud antud õigusvastast haldusakti:**

- 1) Volikogu istungi päevakorda ei kiidetud heaks. Istung peeti, aga vaidlusalusel istungil ei võetud vastu ühtegi haldusakti.
- 2) Revisjonikomisjoni moodustamise otsus oli õiguspärane, aga kuna tegelikkuses liitus komisjoni liige teise poliitilise jõuga, ei vasta komisjoni koosseis enam KOKS § 47 poliitilise tasakaalu põhimõtetele.
- 3) Detailplaneeringu täpsustamine projekteerimistingimustega oleks õigusvastane, kuna detailplaneering on üldplaneeringut muutev. Aga haldusakti ei olnud veel antud, tegemist on eelnõuga.

Selgitusnõuded:

- 1) Ametikohale nimetati väidetavalt kandidaat, kes ei vastanud avaliku konkursi kuulutuses märgitud tingimustele.
- 2) Vallasekretärile maksti suurem preemia, kui õigusaktid võimaldavad. Volikogu istung kuulutati õigusvastaselt kinniseks. KOV tunnistas otsuse ise kehtetuks.



KOHTUASJAD 2022

Jätkuvalt on pooleli neli kohtuvaidlust:

- Vaivara tuulepargi vaidlus;
- Päite-Vaivina tuulepargi vaidlus;
- Jõhvi, Pargiserva päikeseelektrijaama vaidlus;
- Maarjamäe memoriaali naaberkinnisasjale detailplaneeringu (jalgpallihalli ehitamise kavatsuse) vaidlus.

Lisaks on üks vormiliselt uus kohtuasi – Riigikohus pidas Vaivara tuulepargi vaidluses võimalikuks protesti täiendamist. Halduskohus eraldas aga protesti täiendamise nõude eraldi haldusasja (3-22-1261). Eraldamise põhjused ei ole selged. Halduskohus jättis protesti täiendamise taotluse osaliselt rahuldamata, aga ringkonnakohus rahuldab täiendamise taotluse siiski täielikult. Seega on võimalik, et see kohtuasi liidetakse uuesti Vaivara tuulepargi põhivaidlusega.

PROBLEEMID JA KÜSIMUSED VALDKONDADES 2022

Ehitus

- 1998. aasta detailplaneeringu alusel väljastatud projekteerimistingimused on õigusvastased ja rikuvad avalikku huvi.
- Ehitusloa menetluses jäeti õigusvastaselt algatamata keskkonnamõju hindamine.
- Ehitisteatiste kohaselt ehitatakse võimsamad tuulikud kui ehitusloaga lubatud.
- Vallavalitsus on jätnud lahendamata taotluse projekteerimistingimuste andmiseks.
- Detailplaneeringu kehtestamisel ei ole arvestatud keskkonnamõjudega. Ehituslubade andmisel ei ole arvestatud keskkonnamõjudega ning need on antud liiga vana planeeringu alusel.
- Ehituslubade menetlemisel on õigusvastaselt viivitatud.
- Vallavalitsus on detailplaneeringualal kasutusload andnud ebaõigesti.
- Ehitusluba on vastuolus üldplaneeringu ja piirneva maastikukaitseala kaitsekorruga.
- Kasutusluba kanalisatsioonitorustiku ja veetorustiku kasutusele võtmiseks anti õigusvastaselt.
- Vallavalitsus talub ebaseaduslikku ehitustegevust.
- Kasutuluba koolile anti õigusvastaselt.

Planeeringud

- Vallavalitsus keeldub detailplaneeringut kehtetuks tunnistamast.
- Detailplaneeringu kehtestamisel on ehituskeeluvööndi vähendamine õigusvastaselt jäetud Keskkonnaametiga kooskõlastamata.
- Detailplaneering on õigusvastane ja rikub avalikku huvi.
- Linnavalitsus on detailplaneeringu kehtivuse suhtes ebaõigel seisukohal ja on vaide alusetult tagastanud.
- Vallavalitsus kavatses projekteerimistingimustega muuta detailplaneeringut, mis on üldplaneeringut muutev.
- Vallavalitsus jättis detailplaneeringu ebaõigesti kehtestamata ning käitus õigusvastaselt kinnisasjale sundvalduse seadmisel.
- Vallavalitsus ei kontrollinud halduslepinguga arendaja poolt võetud kohustuste täitmist ning ei olnud esitanud nõudeavaldusi kohustuse täitmiseks, mille tagajärjel takistab elektriliin maja ehitamist.

Maa/teed

- Vallavalitsus on jätnud tee ebaõigesti avalikult kasutatavaks määramata.

KOV korralduslik

- Volikogu komisjonide moodustamisel ei arvestatud komisjonide poliitilise tasakaalustatuse nõuet (5).
- Volikogu komisjonil puudub esimees ja aseesimees.
- Volikogu komisjonide moodustamisel ei arvestatud komisjonide poliitilise tasakaalustatuse nõuet. Opositsiooni poolt olukorra parandamiseks esitatud eelnõud ei leidnud volikogus toetust.
- Volikogu komisjoni moodustamisel ei arvestatud valla põhimääruse nõudega, et vähemalt viiendik komisjoni liikmetest peavad olema volikogu liikmed. Komisjoni moodustamiseks korraldati alusetult rahvaküsitlus. Komisjoni esimees pakkus liikmekandidaadid ebaõigetel alustel.
- Revisjonikomisjoni esimehe valimisel rikuti protseduurireegleid.
- Volikogu liikmel ei ole võimaldatud saada ühegi komisjoni liikmeks.
- Vallavanem allkirjastas haldusakte ajal, kui oli enda ülesanded delegeerinud.
- Vallavolikogu revisjonikomisjonis ei ole opositsiooni esindajaid, revisjonikomisjon ei esitanud majandusaasta aruande kohta arvamust.
- Volikogu komisjonide esimehed seadsid komisjoni liikmekandidaatidele õigusvastaseid tingimusi.
- Rikuti istungil umbusaldusavalduste hääletamisel menetlusnorme, takistati volikogu liikmetel hääletusel osalemast, samuti võeti vastu otsus volikogu pädevusse mittekuuluvast küsimuses, jäeti määruse eelnõu õigusvastaselt hääletusele panemata ning volikogu liikmete selle kohta esitatud protestid protokollimata.
- Asutus kujundati otsuse asemel ümber määrusega, põhimäärust ei kehtestatud.

Vara

- Vallavara väärtust ei ole selle võõrandamisel välja selgitatud.
- Valla omandis olevale kinnisasjale hoonestusõiguse seadmise konkursiga seotud otsused on vastuolulised.
- Vallavalitsus võõrandas valla tunnuslause/märgi sümboolika valimisliidule.
- Vallavara võõrandamismenetluse otsustamisel otsustati sisuliselt ka raamatukogu sulgemine.
- Linnaosavalitsus andis loa munitsipaalmaal haljasalale parkla rajamiseks.

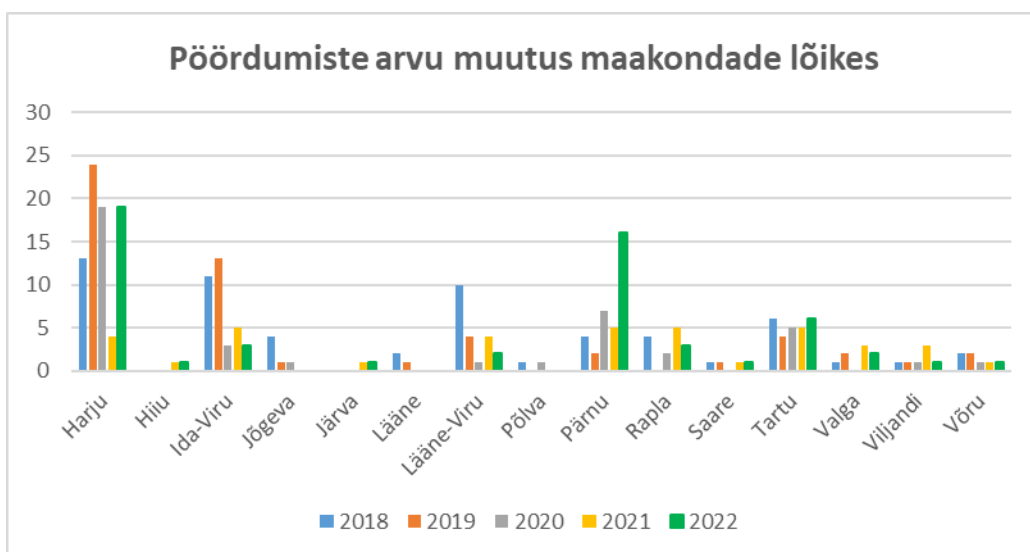
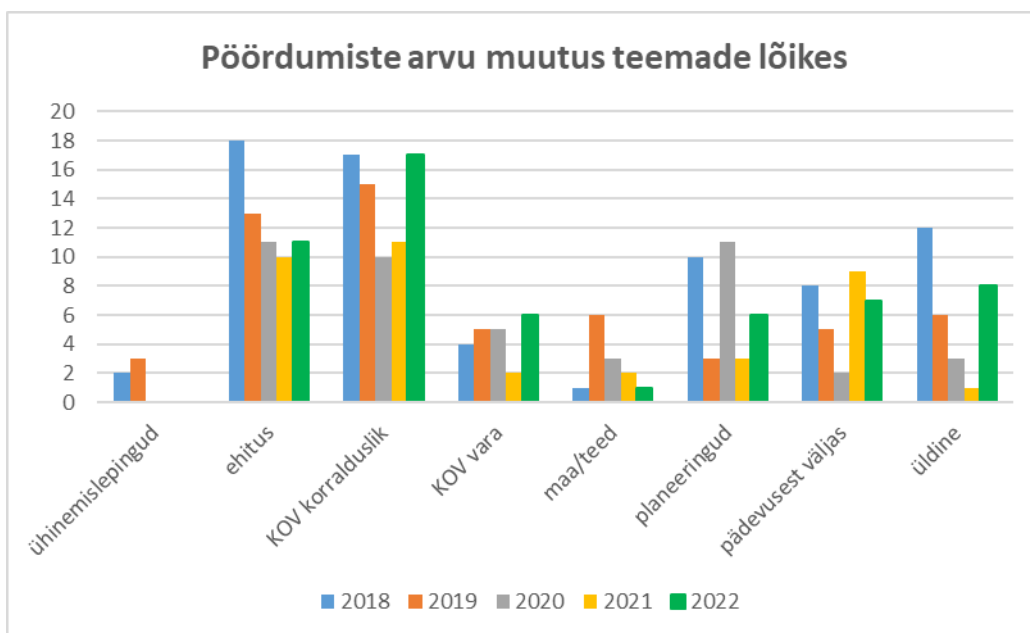
Üldised

- Vallasekretärile maksti suurem preemia, kui õigusaktid võimaldavad. Volikogu istung kuulutati õigusvastaselt kinniseks.
- Volikogu (tunnustuste andmise) otsuste eelnõudele ei lisatud vallavalitsuse arvamust, mida vastav määrus ette nägi.
- Lastekaitse spetsialisti ametikoha konkursi tingimused on õigusvastased.
- Valla majandusaasta aruande tegevusaruandel puudub seos valla arengukavaga.
- Revisjonikomisjonile ei anta vallavalitsuse poolt informatsiooni. Valla asutuse töötaja koondati alusetult.
- Allasutuses puhkusele saatmise otsustamise ja allasutuse juhataja kohusetäitja poolt tehtud otsuste (koondamisteed) õiguspärasus on kaheldav.
- Vallavalitsus ja vallavolikogu ei menetlenud avalikku algatust õiguspäraselt.
- Küsimused avaliku huvi kaalumise kohta avaliku ürituse korraldamiseks loa andmisel.
- Kooli teenistusliku järelevalve algatamise korraldus on põhjendamata.
- Ametikohale nimetati kandidaat, kes ei vastanud avaliku konkursi kuulutuses märgitud tingimustele.
- Vald ei ole taganud juurdepääsu kallasrajale, ehitusjärelevalvet ei teostata.

Pädevusest väljuvad

- Vallavara valitsemise korra põhiseaduspärasus on kaheldav.
- Määruse menetlemisel rikuti menetlusnorme (ei arutatud ega hääletatud muudatusettepanekuid).
- Lisaelarve menetlemisel rikuti menetlusnorme.
- Volikogu rikkus istungi päevakorra kinnitamisel valla põhimäärust, mistõttu ei ole otsused õiguspärased (on pädevusest väljas, kuna ühtegi haldusakti vastu ei võetud).
- Vallavolikogu liikmed esitasid eelarvele muudatusettepaneku, mis mõjutas neid endid või nendega seotud isikuid.
- Linnavolikogu kinnitas määrusega arengukava, kuigi selleks ei olnud vajalikku häälteenamust.
- Valla lisaelarve menetlemisel rikuti menetlusnorme.
- Volikogu komisjon võttis vastu otsuseid, kuigi istungil ei olnud kohal piisavalt komisjoni liikmeid, et komisjon oleks olnud otsustusvõimeline.

Pöördumiste arvu võrdlus varasemate aastatega



Rahandusministeeriumi selgitused, tõlgendused ja juhised kohalike omavalitsuste pöördumistele

Maakonna koostööorgan

Kuidas toimub maakonna koostööorgani muutmine? Maakonnakeskuse KOV on avaldanud kahtlusi senise koostööorgani töö jätkumise osas.

Alates 01.01.2018 on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6¹ lg 1 järgi omavalitsusüksuste ülesanne ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist. Et seda ülesannet täita, on KOKS § 6¹ lg 3 järgi vajalik määrata maakonna KOV volikogude poolt koostööorgan, mille poolt on juhul, kui seda ei toeta kõik maakonna omavalitsused, vähemalt 2/3 maakonna KOV volikogudest, mille elanike koguarv moodustab vähemalt 2/3 maakonna elanike koguarvust ning mille hulka peab kuuluma ka maakonnakeskuseks olev KOV.

MARO ehk maakondliku arendusorganisatsiooni seadusest tulenev ülesanne on koostada ka maakonna arengustrateegia ja selle tegevuskava eelnõu (KOKS §-d 37³ ja 37⁴). Maakonna arengustrateegia on aluseks maakonna KOVide ja koostööpartnerite poolt ühiselt maakonna arengu suunamisel, ühiselt tehtavate ja omavalitsusüksuste ülese mõjuga investeeringute kavandamisel, investeeringuteks toetuse taotlemisel.

MARO ülesandeid saavad täita kas MTÜ vormis maakondlikud omavalitsusliidud, sihtasutuste (SA) vormis maakondlikud arenduskeskused (MAK) või Saaremaa valla näitel KOV ise.

KOV-i MAROsse kuulumise otsustab KOV volikogu. Maakondlik omavalitsusliit või maakondlik arenduskeskus MAK omandab MARO staatuse ja seeläbi maakonna KOVide nimel maakonna arengu ülesande täitmiseks õiguse otsuseid teha üksnes läbi maakonna KOV volikogude otsusega vormistatud tahte.

MAROKs olemine annab MTÜle või SAle õiguse menetleda ja otsustada erinevate riigi poolt rahastatud toetusprogrammide üle maakonnas, luues eelkõige õiguslikud alused koostöölepingute sõlmimiseks.

Kui maakonnakeskus soovib toimivast MAROst välja astuda, tekib vajadus maakonna KOVide vahel kokkuleppe saavutamiseks uue MARO määramise osas. Kokkulepe peab sündima maakonnakeskuse ja 2/3 maakonna KOV vahel, kelle elanike arv moodustab 2/3 maakonna elanike arvust.

Kui MARO ei täida enam nõudeid (sinna ei kuulu enam maakonnakeskuseks olev KOV või langeb KOVide arv alla 2/3 maakonna KOVidest) või on nimetatud uus koostööorgan, peavad valla- ja linnavalitsused koostööorgani tegevuse lõppemise ja koostööorgani muutmise otsustest andma Rahandusministeeriumile teada ning edastama ühiselt teatise koos volikogude vastavate otsustega jooksva aasta 1. augustiks. Uus MARO saab ülesandeid täitma hakata järgmise kalendriaasta algusest (KOKS § 70⁴ lg 1¹). Senine MARO jätkab ülesande täitmist jooksva aasta lõpuni.

Kui uue MARO osas jooksva aasta 1. augustiks kokkuleppele ei jõuta, siis KOKS § 70⁴ lg 1³ kohaselt täidab KOKS § 6¹ lg-s 1 nimetatud ülesandeid senine koostööorgan järgneva kalendriaasta lõpuni.

KOKS ei välista ka seda, et senise maakondliku koostöömudeli asemel saab valida piirkondliku koostöömudeli, kus MARO ülesannet täidaks näiteks piirkondlik omavalitsusüksuste liit kahe maakonna KOVide nimel või muu KOVide või KOV liitude asutatud arenguorganisatsioon (SA või MTÜ), kelle tegevusraadius ei piirdu vaid ühe maakonnaga. Piirkondlik omavalitsusüksuste liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi (kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse § 2¹ lg 1). Piirkondliku koostööorgani puhul kehtivad samad eeldused, mis maakonnapõhise mudeli puhul, st mõlema koostöös osaleva maakonna osas saab ülesannet täita selline piirkondlik koostööorgan, kelle kaudu on ülesande täitmist soovinud vähemalt 2/3 mõlema maakonna KOV volikogudest, mille elanike koguarv moodustab vähemalt 2/3 iga koostöös osaleva maakonna elanike koguarvust ning mille hulka peavad kuuluma ka maakonnakeskuseks olevad KOVid.

Kui maakonnakeskuse KOV enam koostööorgani kaudu ülesannet täita ei soovi ja uues MAROs kokku ei lepita, siis senise MARO volituste lõppemisel ei saa ta enam täita ka teiste KOVide nimel ülesandeid, kuna õiguslikult puudub ühine maakondlik koostööorgan. See tekitab olukorra, kus konkreetse maakonna KOVidel ei ole võimalik taotleda toetuse erinevatest toetusmeetmetest, mille nõudeks on maakonna koostööorgani olemasolu ja maakonna arengustrategia ja selle tegevuskava kehtivus.

Naabermaakonna MARO ei saa võtta endale teise maakonna toetusmeetmete korraldamise ehk MARO funktsioone, kuna nende tegevuspiirkond hõlmab vaid asukohajärgse maakonna KOVe.

Volikogu ja valitsuse õigusaktid

Volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatavad normitehnilised nõuded

Kas volikogu ja valitsuse määruse eelnõu juurde peab koostama seletuskirja? Kas ja milliste erisustega tuleb KOVi määruse eelnõule rakendada HÕNTEs sätestatud normitehnilisi nõudeid?

KOKS § 7 lg 4 järgi kohaldatakse volikogu ja valitsuse määruse eelnõule Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist. Volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks.

Teisisõnu kohaldatakse nii volikogu kui ka valitsuse määruse eelnõule Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruses nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) kehtestatud normitehnilisi nõudeid, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta, erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist.

Sätte sõnastus on üsnagi umbmäärane ning selle rakendamine on tekitanud praktikas palju küsimusi. Millised on need erisused, mis tulenevad KOVi õiguslikust seisundist?

Ka KOVide praktika sätte rakendamisel on väga erinev. Mõned KOVid ei koosta üldse volikogu ja valitsuse määruste eelnõude kohta seletuskirju või on koostanud need vaid formaalsena, jättes selles välja toomata akti kehtestamise põhjendused, kaalutlused, jõustumisega kaasnevate mõjude hindamise jne. Selline seaduse tõlgendus on aga meelevaldne, sest KOKS ei viita, et KOV võiks jätta HÕNTEs sätestatud normitehnilised nõuded kohaldamata.

HÕNTE § 63 järgi on seletuskirja eesmärk põhjendada eelnõu vastavust volitusnormile, eelnõu põhiseisukohti ja kaasnevaid muudatusi ning anda ülevaade määruse mõjudest. Määruse eelnõu seletuskirjale kohaldatakse HÕNTEs seaduseelnõu seletuskirja kohta käivaid nõudeid (HÕNTE § 64). Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste eelnõu seletuskirja osad on (HÕNTE § 65 lg 1):

- 1) sissejuhatus;
- 2) eelnõu sisu ja võrdlev analüüs;
- 3) eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele;
- 4) määruse mõjud;
- 5) määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud;
- 6) määruse jõustumine;
- 7) eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.

Seega tuleb ka volikogu ja valitsuse määruse eelnõu kohta koostada seletuskiri, milles käsitletakse HÕNTE § 65 lg 1 punktides 1–2 ja 4–7 nimetatud seletuskirja osad. Seletuskirja osade sisustamisel lähtutakse HÕNTE 3. peatükis seaduseelnõu seletuskirjale sätestatud, erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist.

Erisustest, mida KOV eelnõu seletuskirjas ei märgi on näiteks: eelnõu seotus Euroopa Liidu õiguse rakendamisega; eelnõu seotus Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga; analüüs eelnõu kooskõla kohta Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega jms. Samuti ei kohustu KOV koostama määruse rakendamisega kaasnevate oluliste mõjude analüüsi aruannet. Nimetatud loetelu ei ole ammendav. Sätte rakendamisel tuleb lähtuda KOVi õiguslikust seisundist, millena saab käsitleda KOVi kui avalik-õigusliku juriidilise isikuna toimimise korraldust, põhiseaduslikke aluseid ja kohta Eesti riigikorralduses.

Praeter legem määrused

Millise õigusaktiga tuleb kinnitada KOVi teehoiukava? Kas see on valitsuse tödodokument või volikogu määrus?

Paljud KOVid on teehoiukava koostanud volikogu määrusena KOKS § 6 lg 1, § 22 lg 1 p 7 ja § 37 lg 3 p 2 alusel, mis tähendab, et teehoiukava on tõlgendatud valdkonnapõhise arengukavana. Samas on KOKS § 6 lg 1 pädevusnorm, mitte volitusnorm. See määratleb KOVi ülesanded üldiselt ning sellest ei tulene õigust kehtestada määruseid. HMS § 90 lg 1 näeb üldnormina ette, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Samas sätestab HMS § 90 lg 2 KOVe puudutava erinormi, mille järgi võib kohaliku omavalitsuse organ kohaliku elu küsimuse korraldamiseks anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Volitusnorm peab olema antud kindlasti olukordadeks, kui kohalikule omavalitsusele soovitakse anda volitusi isikute põhiõiguste piirangu seadmiseks.

Kuidas eeltoodud asjaoludele tuginedes toimida KOVi teehoiukava kehtestamisel?

KOKS § 37 lg 3 p 2 sätestab, et vald ja linn võivad koostada täiendava arengukava mõne tegevusvaldkonna arendamiseks. Nii nagu mitmed KOVid seda on teinud, saab teehoiukava käsitleda KOKSi mõistes täiendava arengukavana, mis koostatakse teede ehituse ja hoolduse arendamiseks. Kui teehoiukava koostatakse täiendava arengukavana, siis tuleb järgida ka selle koostamisel (KOKS § 37 lg-s 2 kehtestatud sisunõuded) ja kinnitamisel valla arengukavale esitatavaid nõudeid. KOKS § 37² lg 7 kohaselt kinnitab arengukava volikogu. Nimetatud sättes ei ole antud edasivolitusõigust arengukava kehtestamiseks valitsusele. Nii tuleks ka teehoiukava kinnitada volikogul. Kuna teehoiukava on strategiadokument ja sellega kavandatakse võimalikke tulevikuinvesteeringuid, mis võivad kasvatada valla- või linnaeelarve kulusid (investeeringute tegemine ja eelarvekulud kavandatakse siiski konkreetse aasta eelarvesse, mil investeeringu ellu viiakse), siis võiks teehoiukava kinnitamise jätta volikogu pädevusse ka juhul, kui teehoiukava ei kinnitata KOKS § 37 lg 3 p 2 kohase täiendava arengukavana.

Teehoiukava kehtestamise praktika on KOVide lõikes erinev. Näiteks on KOVe, kus teehoiukava on KOVi arengukava osa ning teehoiuga seotud investeeringud kajastatakse eelarvestrateegias. Ka selline käsitlus on kooskõlas õigusaktidega.

EV põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest sättest tuleneb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Enesekorraldusõiguse ehk autonoomia põhimõtte põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.01.2007 otsus kohtuasjas nr [3-4-1-9-06](#), punkt 22). KOVid võivad sealjuures kehtestada õigustloovaid akte ilma seadusest tuleneva volitusnormita (*praeter legem* määrused). Niisiis ei kehti KOVide puhul põhimõtte, et lubatud on ainult see, mis on seadusega sõnaselgelt lubatud ja ette kirjutatud, vastasel korral ei ole võimalik KOVidel autonoomiapõhimõtet rakendada.

Volikogul ja valitsusel on õigus üldaktidena vastu võtta määrusi; üksikaktidena otsuseid (volikogu) ja korraldusi (valitsus). Enesekorraldusõiguse raames annavad KOV organid (valitsus, volikogu) *praeter legem* määrusi ehk statuute. Statuutide ja tavaliste määruste eristamise aluseks on autonoomia, s.o õigus seaduse alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu.

Teehoiukava kehtestamise kohustus KOKSist ei tulene, samuti ei ole selline ülesanne pandud volikogule üheski teises seaduses. KOVid võivad kehtestada õigustloovaid akte ilma seadusest tuleneva volitusnormita. *Praeter legem* korras antud määruste õiguslikuks aluseks KOKSis on § 6 lg 3 p 2 ja HMSis § 90 lg 2. KOKS § 6 lg 3 p 2 sätestab: „Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lg-s sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi: ... 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.“. Kui seadusest tuleneva volitusnormita määruse annab valitsus, saab õigusliku alusena märkida ka KOKS § 30 lg 1 p 3.

Õigusakti eelnõu muudatusettepanekud

Kaasus 1. Valitsus esitas volikogule menetlemiseks valla põhimääruse muutmise eelnõu. Eelnõuga muudetakse valla põhimääruses ühte paragrahvi.

Valla põhimääruse kohaselt toimub eelnõu esimesel lugemisel eelnõu üldpõhimõtete arutelu. Esimese lugemise lõpetamisel määrab volikogu muudatusettepanekute esitamise tähtaja ja juhtivkomisjoni. Juhtivkomisjon vaatab läbi esitatud muudatusettepanekud ning otsustab nende arvestamise eelnõu uue teksti koostamisel. Muudatusettepanekute läbivaatamisel kuulab komisjon ära vallavalitsuse seisukoha.

Volikogu määras muudatusettepanekute esitamise tähtaja. Volikogu esimees märkis volikogu istungil, et muudatused võib esitada vaid eelnõus toodud paragrahvi kohta.

Kas volikogu liikmel on õigus esitada muudatusettepanekud, nende õigusakti (valla põhimäärus) struktuuriosade kohta, mida eelnõu ei käsitle?

Küsimusele, kas põhimääruses tehakse vaid ühe-punktiline muudatus või muudetakse muudatusettepanekute alusel põhimäärust ka muudes õigusakti struktuuriosades (paragrahv, peatükk, jagu, jaotis, alljaotis, preambul) – on KOVi enesekorraldusõiguse küsimus. KOV saab ise reguleerida õigusaktide menetluse üldise korralduse ja ka üksikuid menetlusettepe puudutavad küsimused. Volikogu töökorra kehtestab volikogu (KOKS § 44 lg 1). Tõsi, küsimusele valla põhimäärust lugedes vastust ei leia. Kehtiv valla põhimäärus ei sätesta, et

eelnõule esitatavad muudatusettepanekud peavad olema seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega (muudatusettepanekuid saab esitada vaid muudetava sätte raames).

Valla põhimääruses on sätestatud volikogu liikme õigusaktide algatamise õigus. Põhimäärus sätestab, et õigusakte valmistavad ette ja esitavad istungile volikogu fraktsioonid ja komisjonid, volikogu liikmed, vallavanem, vallavalitsus ja valla valimiskomisjon talle seadusega pandud ülesannete täitmiseks.

Kui KOV leiab, et volikogu liikme esitatud muudatusettepanekuid (menetluses olevale põhimääruse muutmise eelnõule) ei ole võimalik menetleda sama (valitsuse algatatud) eelnõu raames, tuleks volikogu liikme algatus/esitatud muudatusettepanekud vormistada uue eelnõuna, millega muudetakse põhimäärust. Kas see on menetlusökonoomika seisukohalt mõistlik? Kindlasti ei tohiks volikogu liikme esitatud muudatusettepanekuid jätta menetlemata. Vajadusel tuleb volikogu liiget nõustada (viidata puudustele õigusakti eelnõus), et tema esitatud algatus (muudatusettepanekud) menetlusse võetaks. On see siis uus õigusakti eelnõu, mida menetletakse paralleelselt valitsuse esitatud põhimääruse muudatustega või tehakse muudatused olemasolevasse õigusakti eelnõusse – selle otsuse saab teha vaid KOV ise.

Kas volikogu esimees saab ainuisikuliselt otsustada menetluslikke küsimusi, mida valla õigusaktid ei määratle? Või tuleb õigusaktides reguleerimata menetluslikud küsimused otsustada volikogu poolthäälte enamusega? Ka neile küsimustele ei anna valla põhimäärus vastuseid. Tuleb välja selgitada, kas volikogu liikmetele anti võimalus kaasa rääkida (selgitati välja konsensus), et muudatused esitataks vaid eelnõus toodud paragrahvi osas? Või ei olnudki volikogu esimehe menetluslike juhiste osas volikogu liikmetel vastuväiteid? KOKS § 44 lg 1 järgi korraldab volikogu tööd ja juhib volikogu istungeid volikogu esimees või tema asendaja. Kui praktikas tekib istungi käigus menetluslikke küsimusi, mida ei ole volikogu töökorras sätestatud, siis on nimetatud KOKS sätte alusel volikogu esimehele antud laialdane volitus otsustada ka istungi läbiviimise protseduurilised küsimused. Neid tuleb volikogu liikmetele selgitada ja põhjendada. Samuti tuleb volikogu liikmetele esitada põhjendused, miks nende muudatusettepanekud eelnõule jäetakse arvestamata.

Kõige olulisem on see, et volikogu liige saaks teostada oma mandaati, sh algatada õigusakte ja esitada õigusaktide muudatusettepanekuid. Kuidas normitehniliselt algatus lahendatakse on kooskõlas õigusaktidega KOVi enese otsustada.

Menetlus- või vormiveega haldusakti kehtivus

Kaasus 2. Vallavanem määras käskkirjaga vallasekretäri asendajaks õigusnõuniku, kes ei vastanud KOKS § 55 lg-s 2 sätestatud kvalifikatsiooninõuetele. Õigusnõunik allkirjastas vallasekretäri asendamise perioodil valitsuse istungil vastuvõetud korraldused. Korraldused tehti adressaatidele teatavaks ning korralduste alusel on tehtud ka väljamakseid ja välja antud ehitusload. Õigusnõunik allkirjastas valitsuse korraldusi ka ajal, mil ta ei olnud määratud vallasekretäri ülesandeid täitma. Vallasekretär vabastati ametist ning osad vastu võetud valitsuse korraldused jäid ametist vabastatud vallasekretäri poolt allkirjastamata.

Kas õigusnõuniku poolt allkirjastatud korraldused tuleb vorminõude rikkumise tõttu uuesti valitsuse istungile otsustamiseks viia? Kas need õigusaktid on kehtivad?

Valitsuse korraldus jõustub teatavastegemisest, kui korralduses eneses ei sätestata hilisemat tähtpäeva (KOKS § 31 lg 5). Õigusnõuniku poolt allkirjastatud korraldused on teatavaks tehtud, seega jõustunud.

Vallasekretäri asendamine on reguleeritud KOKS § 55 lg-s 5, mis sätestab, et valla- või linnasekretäri äraolekul asendab teda vallavanema või linnapea käskkirjaga määratud isik. Sama lõike teine lause sätestab, et valla- või linnasekretäri asendaja peab olema vähemalt 21-aastane Eesti kodanik ning vastama vähemalt ühele KOKS § 55 lg 2 punktides 1–3 sätestatud valla- või linnasekretäri ametisse nimetamiseks esitatud tingimusele (omama kas magistrakraadi õiguse õppesuunal või bakalaureusekraadi õiguse õppesuunal ning olema töötanud ATS § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat või omandanud valla- ja linnasekretäri kutsetunnistuse).

Valla põhimääruse alusel allkirjastavad vallavanem ja vallasekretär või neid valitsuse istungil asendavad isikud valitsuse õigusaktid hiljemalt viiendal tööpäeval valitsuse istungi toimumisest arvates. Valitsuse määrusi ega korraldusi ei saa vallasekretäri asemel allkirjastada muu ametiisik, v.a juhul, kui ta on määratud KOKS § 55 lg 5 alusel samal istungil vallasekretäri asendama. Õigusnõunik allkirjastas lisaks asendamise perioodile ka sellel istungil vastuvõetud korraldused, kus ta ei olnud määratud asendajana vallasekretäri ülesandeid täitma.

Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Nimelt, haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Haldusakti vorminõuded on sätestatud HMS §-s 55. Kirjalikus haldusaktis märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed (HMS § 55 lg 4). Kuna KOKS § 55 lg 4 p 2 alusel annab vallasekretär valitsuse korraldustele kaasallkirja, tuleb vallasekretäri kaasallkirja lugeda haldusakti vorminõudeks.

Riigikohtu halduskolleegium on käsitlenud haldusakti allkirjastamata jätmist vorminõude rikkumisena 06.02.2001 otsuses nr [3-3-1-60-00](#) ning asus seisukohale, et ainuüksi otsuse allkirjastamata jätmise kui vorminõude rikkumise tõttu ei saa sellise haldusaktiga talu loomiseks maa eraldamist pidada õigusvastaseks, kuna avalikku võimu teostanud organi sisuliselt seadusliku otsustuse vormiveal oleks põhjendamatult negatiivne mõju otsustuse adressaadile.

HMS § 58 sätestab, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetluse nõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Juhul, kui küsimus otsustati sisuliselt õigesti, s.t haldusakt on sisuliselt õiguspärane, kuid esinevad formaalsed puudused (nt haldusakt pole korrektselt vormistatud, puudub teise organi kooskõlastus, puudub allkiri), võib haldusorgan sellise (formaalselt õigusvastase) haldusakti kaalutusõiguse alusel omal initsiatiivil kehtetuks tunnistada, kuid seejuures tuleb arvestada HMS § 64 lg-s 3 sätestatut.

HMS § 58 seab menetlus- ja vormivigade tähelepanemata jätmise eelduseks asjaolu, et viga ei võinud mõjutada asja otsustamist. See tähendab, et haldusorgan või kohus, kes kehtetuks tunnistamist taotluse/vaide/kaebuse saab, peab hindama, kas viga võis mõjutada haldusakti sisu – kas kõikide õigusaktist tulenevate menetlus- ja vorminõuete järgimisel oleks lõppotsustus olnud teistsugune. Kui esineb kahtlus, et valitsuse istungil vastu võetud korralduste vorminõuete järgimisel (haldusakti kaasallkirjastaja vastab KOKSis sätestatud nõuetele, kaasallkirja andja on käskkirjaga määratud vallasekretäri asendajaks) oleks lõppotsustus olnud teistsugune, tuleks haldusorganil haldusakt(id) kehtetuks tunnistada.

Haldusakti ei tohi tunnistada kehtetuks isiku kahjuks, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks.

Juhul, kui sisuliselt õige, kuid menetlus- või vormiveaga haldusakt tuleks igal juhul kehtetuks tunnistada, oleks see menetluse ökonoomia seisukohalt ebaõige, sest võib esineda juhtumeid, kus pärast kehtetuks tunnistamist tuleks sama sisuga haldusakt uuesti anda. Kuna haldusmenetlus tuleks uuel otsustamisel uuesti algusest peale läbi viia, siis tooks see kindlasti kaasa olulisi viivitusi menetlusosaliste jaoks ning suurendaks haldusorgani kulutusi, kuigi lõpptulemus (antava haldusakti sisu) sellest ei muutuks.

Vaatamata vorminõuete rikkumisele on vallasekretäri asendaja poolt allkirjastatud valitsuse korraldused kehtivad kuni nende kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni.

Need valitsuse korraldused, mis jäid vallasekretäril enne tema ametist vabastamist allkirjastamata, lõpuni vormistamata ning ei ole teatavaks tehtud ega täitmisele pööratud, saab viia uuesti valitsuse istungile. Valitsuse istungil, kus osales vastavalt KOKS § 55 lg-le 3 vallasekretär, vastuvõetud õigusakte ei saa tema asemel allkirjastada teine ametiisik.

Kas vallasekretär saab puhkuse ajal allkirjastada enne puhkusele minemist valitsuse istungil vastuvõetud korraldusi? Kas allkirjastamise õigus on ametnikul, kes on määratud vallasekretäri asendajaks puhkuse ajal?

ATS § 83 lg 1 p 2 alusel peatub ametniku avaliku võimu teostamise õigus puhkuse ajaks. Vallasekretär ei saa seetõttu puhkuse ajal allkirjastada haldusakte. Lahendusena on võimalik puhkus valitsuse istungi toimumise ajaks katkestada.

Volikogu

KOKS §-s 6 sätestatud omavalitsusüksuse ülesanded

Kuidas tõlgendada KOKS § 6 lg 1, kus on nimetatud kohaliku omavalitsuse poolt täidetavad nn põhi- või tuumikülesanded? Nimetatud sätte alusel on KOVi ülesanne korraldada veevarustust ja kanalisatsiooni. Kas elanik saab nõuda tuginedes nimetatud sättele ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni väljaehitamist (hajaasustusosalal)?

KOKS § 6 lg 1 alusel on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

KOKS § 6 lg 1 ei sisalda ammendavat loetelu KOVi ülesannetest, samuti ei reguleeri nimetatud sätte KOV ülesannete täitmise täpsemat sisu ega ulatust. KOVi ülesannete täitmise sisu, ulatus ja menetlus tulenevad valdkondlikest seadustest.

KOVide kohustus korraldada vallas või linnas veevarustust ja kanalisatsiooni on reguleeritud valdkondlikes seadustes, milleks on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus (ÜVVKS) ja hädaolukorra seadus. KOVi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamise ja arendamise aluseks on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava. ÜVVKS § 4 lg 2 p 3 alusel peab kava sisaldama ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendusmeetmete ajakava ning nende hinnangulist maksumust. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava rakendamine ja seire on omavalitsusüksuse ülesanne. ÜVVKS ei sätesta hajaasustuses ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni

väljaehitamist KOVi kohustusena. ÜVVKS § 2 lg 1 termini määratluse järgi on ühisveevärk ja -kanalisatsioon ehitiste ja seadmete süsteem, mille kaudu toimub kinnistute veega varustamine või reovee ärajuhtimine ning mis on vee-ettevõtja hallatav või teenindab vähemalt 50 elanikku.

Kohalikul omavalitsusel on Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 154 tulenev enesekorraldusõigus, mille põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. KOKS § 3 p 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuste üheks aluspõhimõtteks kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ning korraldamine.

Kui seadusandja ei ole näinud ette ülesande täitmiseks kohustuslikke regulatsioone, saab KOV ise sisustada ülesande täitmise sisu. Loomulikult peaks siis arvestama ka riiklikest arengukavadest ja strateegiatest tulenevate suunistega või riigi poolsete juhustega. KOVidel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele haldusorganile. [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) järgi tuleb juhul, kui kesk- või piirkondlik haldusorgan delegeerib volitused KOVile, säilitada KOVile võimalus kohandada nende rakendamist kohalikele oludele.

Pikaajaliste kohustuste võtmine

Tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmine on volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 8). Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOF) § 28 lg 3 alusel võivad valla- ja linnavalitsus, KOV ametiasutus ning selle hallatav asutus sõlmida lepingu, millega kaasneb väljaminek tulevastel eelarveaastatel, juhul kui sellega on arvestatud eelarvestrateegias. Kui väljaminekuga ei ole eelarvestrateegias arvestatud, võib lepingu sõlmida ainult volikogu loal.

Kas õigusabi lepingu (kestvusega üle eelarveaasta) sõlmimiseks tuleb volikogult KOKS § 22 lg 1 p 8 alusel luba küsida?

KOF § 28 lg 3 tõlgendus kehtib olukorras, kus leping näeb ette tulevastel aastatel kulusid, mida eelarves n-ö baasi mõttes ei ole kavandatud. Sellisel juhul võib kasutada lahendust, et eelarvestrateegias mõnel aastal on see kulu juurde lisatud. Kui ei ole, siis peab eraldi volikogult nõusolekult küsima. Kui valitsus sõlmib pikaajalise lepingu täna eelarves olevate rahasummade piires, siis kehtib KOF § 28 lg 2 reegel (tehinguid võib teha ainult eelarves kinnitatud väljaminekute summa piires). Seega ei ole oluline, kas tehing piirdub aastaga või on leping pikaajaline. Tähtis on, et eelarves on kate olemas ja valitsus ei võtaks isepäi selliseid kohustusi, et volikogu ei saagi n-ö lukus mahus oma pädevuses ülesannet täita ehk eelarve üle otsustada. KOKS § 22 lg 1 p 8 räägib tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste all võlakohustuste võtmisest, mitte mistahes tavapärastest lepingutest, millega tulevikus tehakse väljaminekuid. KOF seletuskirjas ja ka n-ö kontoplaanis peaks olema kirjeldatud sellised pikaajalised kohustused. Kui pikaajalise lepingu sõlmimiseks on jooksva aasta eelarves raha olemas, siis eeldatavasti on see ka järgmistel aastatel olemas eelarvestrateegia kuluridades n-ö baasina. Seega vallavanem võis antud kaasuses õigusabi lepingu sõlmida küll.

Valla või linna ametiasutuse struktuuri ning teenistukohtade koosseisu ja palgajuhendi kehtestamine ja selle muutmine

Volikogu ainupädevuses on valla või linna ametiasutuse ja ühisameti struktuuri ning teenistukohtade koosseisu ja palgajuhendi kehtestamine. KOKS § 22 lg 3 järgi võib volikogu delegerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistukohtade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires.

Kas volikogu kehtestab struktuuri ja koosseisu, ja kui on muutmise vajadus, võib seda teha vallavalitsus? Kui nii, siis kuidas/kas vallavalitsuse aktiga saab muuta volikogu akti?

KOKS § 22 lg 1 p 36 alusel on valla või linna ametiasutuse ja ühisameti struktuuri ning teenistukohtade koosseisu ja palgajuhendi kehtestamine volikogu ainupädevuses. Sama sätte lg 3 alusel võib volikogu delegerida valitsusele muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistukohtade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires. Ametiasutuse struktuuri ja teenistukohtade koosseisu kehtestab volikogu ning kui volikogu on delegerinud vastavate muudatuste tegemise valitsusele on valitsusel õigus teha ametiasutuse struktuuris ja teenistukohtade koosseisus muudatusi volikogu kehtestatud palgafondi piires.

Tuues mõned näited võib praktikas KOKS § 22 lg 3 rakendamine toimuda selliselt: nt muudab valitsus korraldusega osakonna teenistukohtade koosseisu ja moodustab alates X kuupäevast X koormusega tähtajatu X ametikohta või nt kinnitab X kuupäevast osakonna teenistukohtade koosseisu. Valitsus peab muudatuste tegemisel arvestama palgafondiga. Omavalitsustes kasutatakse erinevaid lähenemisi struktuuri ja koosseisu käsitlemisel volikogus, näiteks kinnitatakse kord aastas volikogus üle hetke struktuur ja koosseis. Valitsuse korraldusega, millega muudetakse volikogu poolt kehtestatud ametiasutuse struktuuri ja/või teenistukohtade koosseisu, ei muudeta volikogu otsust. Volikogu haldusakti saab muuta vaid volikogu haldusaktiga, st valitsuse korraldusega volikogu otsust muuta ei saa (HMS § 68 lg 2).

Volikogu esimees

Volikogu esimehe valimine

Kas volikogu aseesimees saab kandideerida volikogu esimeheks ilma, et ta esitaks enne kandideerimist KOKS § 46¹ lg 1 alusel tagasiastumisavalduse volikogu aseesimehe kohalt?

Seadus ei takista volikogu aseesimehel kandideerimast volikogu esimehe ametikohale. Volikogu aseesimehe ametikohalt ei pea tagasi astuma, et kandideerida volikogu esimehe ametikohale. Volikogu aseesimehe valimisel volikogu esimeheks lõppevad volikogu aseesimehe volitused automaatselt.

Haiguslehel viibiva volikogu esimehe hääletamine volikogu istungil

Kas volikogu esimees võib haiguslehel (ajutine töövõimetus) olles osaleda volikogu istungil küsimuste aruteludel ja hääletamisel, kui tema kohustusi volikogu esimehena (volikogu juhtimine) täidab tema asemel volikogu aseesimees?

Ei, kui volikogu esimees on haiguslehel ja tema ülesandeid volikogu istungil täidab volikogu aseesimees, ei saa ta istungist osa võtta (ka elektrooniliselt mitte). Sama põhimõte rakendub ka vallavanema ja linnapea suhtes.

Volikogu liige

Volikogu liikme volituste tähtaegne lõppemine

Millal lõppevad tähtaegselt volikogu liikme volitused?

KOKS § 16 lg 4 alusel volikogu uue koosseisu ja tema liikmete volitused algavad ning volikogu eelmise koosseisu ja tema liikmete volitused lõpevad valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

Volikogu liikme õigus saada teavet

Kaasus 3. Volikogu liige esitab vallavalitsusele arvukalt mahukaid teabepäringuid, mis vallavalitsuse hinnangul on niivõrd intensiivne, et see häirib ametiasutuse struktuuriüksuste tööd ning päringutele vastamine moodustab teenistujatel suure osa töömahust.

Kas on kohtupraktikat, mis annab võimaluse keelduda või piirata volikogu liikmele/revisjonikomisjoni liikmele teabe andmist?

Volikogu liikme tegevuse ja tema poolt otsuste tegemise eelduseks on juurdepääs tema tööks vajalikule ning asjakohasele teabele. KOKS § 26 eesmärgiks on tagada volikogu liikmele tema staatusest tulenevalt ametiülesannete täitmiseks vajalik teave. Volikogu liikme üks ülesandeid on teha poliitilist järelevalvet valla- ja linnavalitsuse tegevuse üle. Eriti oluliseks tuleb seda õigust pidada volikogus opositsiooni kuuluvate liikmete puhul, kelle võimalused teabele juurdepääsuks võivad olla piiratumad kui valitsuse kaudu võimu teostavasse koalitsiooni kuuluvatel volikogu liikmetel. Kui volikogu liige talle vajalikku teavet ei saa, siis on tal sisuliselt võimatu tulemuslikult oma mandaati teostada, asjakohaseid ettepanekuid teha ning lõpuks ka kohaliku elu küsimuste üle otsustada.

Kui teavet vajatakse kohaliku võimu teostamiseks ning teabe andmine ei kahjusta kohaliku omavalitsuse üksuse huve, tuleks ka juurdepääs teabele anda. Volikogu liikmele võib andmata jätta vaid niisuguse teabe, mille väljastamine on seadusega keelatud (kuigi selliseid andmeid, mille kasutamine avaliku võimu teostamisel oleks keelatud ehk täiesti välistatud, õigupoolest polegi, sh nt eraelulised isikuandmed, ärisaladus). Riigikohtu lahenditest tulenevalt ei saa olla keeldumise aluseks ka AvTSi sätted. Volikogu liikmele asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele ja dokumentidele juurdepääsu andmata jätmisel ei saa tugineda AvTSile, kui see on volikogu liikmele vajalik tema seadusjärgsest staatusest tulenevate ülesannete täitmiseks, s.t avaliku võimu teostamiseks. Volikogu liikme üks ülesandeid on teha poliitilist järelevalvet valla- ja linnavalitsuse tegevuse üle. Seetõttu ei peagi volikogu liikmele laienema AvTSist tulenevad juurdepääsu piiramise nõuded, mida rakendatakse üldiselt teabe andmisel avaliku võimu välistele isikutele. Volikogu liige ei ole „igauks“ AvTSi mõttes ega kõrvaline isik, vaid kohaliku omavalitsuse üksuse osa.¹

Juurdepääsupiiranguga teabe edastamisel ja kasutamisel kehtivad ka volikogu liikme suhtes seadustes sätestatud teabe ja andmete kasutamise ning töötlemise üldpõhimõtted, samuti lasub volikogu liikmeil vastutus juurdepääsupiiranguga teabe avalikustamise eest.

Praktikud on sageli viidanud, et volikogu liikme õigused ei ole piisavalt täpselt piiritletud ning see võimaldab volikogu liikmetel esitada ametnikele liialt detailseid, mahukaid ja arvukaid päringuid ning sellega oma teabe saamise õigust kuritarvitada. Seda, et volikogu liikme teabe saamise õigus tekitab praktikas nii volikogu liikmetele kui ka valla- või linnavalitsustele

¹ [Märgukiri volikogu liikmele vastamise kohta.pdf \(oiguskantsler.ee\)](#)

segadust ning hulgaliselt küsimusi, näitab nii Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, õiguskantsleri kui ka Andmekaitse Inspektsiooni poole pöördumiste hulk. Mõnel korral on küsimus ka Riigikohtu menetlusse jõudnud (kuna volikogu liikmel puudub omavalitsuse sisesuhtes kohtulik kaebeõigus, puudub ka kohtupraktika KOKS § 26 rakendamise osas).

Riigikohtu halduskolleegium on 04.11.2004 otsuses nr [3-3-1-55-04](#) (p 14) asunud seisukohale, et suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse.

Õiguspäraseks ei saa pidada revisjonikomisjoni kuuluva volikogu liikme eraisikuna esitatud teabenõudele mitte vastamist. Puudub õiguslik alus keelduda volikogu liikme eraisikuna esitatud teabenõudele vastamisest AvTS alusel. Volikogu liikmeks asumisel jääb volikogu liige endiselt kohalikuks elanikuks, nn igapäheks, kellel on õigused, millele laienevad AvTS ja MSVS. Miski ei keela tal pöörduda kohaliku omavalitsuse poole eraisikuna. Kuna volikogu liikmel on võrreldes eraisikuga õigus saada teavet ka KOV ametiasutuse siseseks kasutamiseks tunnistatud teabele, on volikogu liikmel endal kasulikum esitada teabe päring KOKS § 26 alusel volikogu liikmena, mitte AvTS alusel eraisikuna.

Kui volikogu liige esitab teabe päringu või küsimuse revisjonikomisjoni liikmena, siis peaks küsimus piirduma revisjoni tööplaani ja volikogu poolt revisjonikomisjonile pandud ülesandega s.t. revisjonikomisjoni liikmel on õigus saada vajalikku teavet ja dokumente komisjonile tööplaani alusel või volikogu ülesandel pandud ülesannete täitmiseks (KOKS § 48 lg 4). Revisjonikomisjoni kuuluva isiku poolt volikogu liikmena päringu esitamisel KOKS § 26 alusel, on valitsusel või KOV ametiasutusel õigus küsida üle, kuidas nimetatud ülesanne, milleks teavet soovitakse, puudutab volikogu liikme tööd. Küll aga ei ole õigust keelduda igal juhtumil vastamisest väites, et kuna volikogu liige on esitanud päringu tõenäoliselt revisjonikomisjoni rollis olles, siis talle teavet ei väljastata.

Valla ja linna enesekorraldusõigusest tulenevalt on sisesuhte korraldus ehk volikogu liikmele teabe saamise (arupärimise) reeglid võimalik omavalitsusel endal kehtestada. Volikogu liikmete puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse organisatsiooni liikmetega ning teabepäringule vastajal on võimalik küsida päringu eesmärgi täpsustamist, et selle põhjal otsustada, kas tegemist on teabega, mis on volikogu liikmetele nende ülesannete täitmiseks vajalik ning millist teavet ja millises mahus on põhjendatud edastada. Häid praktikaid või näiteid siseregulatsiooni kohta ning sisulisi selgitusi, kuidas määratleda, missugune teave on volikogu liikmele tema ülesannete täitmiseks vajalik, viidata ei ole.

Omavalitsusorganite (volikogu ja valitsus) ja selle liikmete koostöö aluseks on seaduskuulekus ja hea halduse tava järgimine, samuti üksteist austav, lugupidav ja arvestav suhtlemine. Ühelt poolt on seadusandja kehtestanud volikogu liikme teabe saamise õiguse, teisalt aga tuleks teabe küsimisel käituda hea tava kohaselt, nii et teabepäringud ja küsimused ei halvaks oma mahu ega esitamise sageduse tõttu valitsuse põhitegevust.

Kaasus 4. Volikogu liige esitas teabepäringu kooli rekonstrueerimisega kaasnevate kulude kohta. Vald keeldub teabe väljastamisest tuues põhjuseks rekonstrueerimistöde jätkumise.

Kas volikogu liikme päringule vastamata jätmine on põhjendatud?

Volikogu liikmele teabe avaldamata jätmise põhjusel, et ehitusprojekt on lõpetamata, ei ole KOKS §-ga 26 kooskõlas. Vallavalitsuse põhjendusel teabe väljastamata jätmisel ei ole alust. KOKS § 26 lg 1 annab volikogu liikmele õiguse saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud.

Volikogu liige peab juhinduma seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest (KOKS § 17 lg 2). Volikogu liikme üks ülesandeid on teha poliitilist järelevalvet linna- või vallavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel on seadusest tulenevad õigused ja kohustused, mille täitmiseks ongi KOKS §-s 26 ette nähtud juurdepääs teabele kohaliku omavalitsuse asutuses. Oma seadusjärgsest staatusest tulenevate ülesannete täitmiseks, s.t avaliku võimu teostamiseks tuleb volikogu liikmele tema nõudel kättesaadavaks teha muuhulgas ka finantsinformatsioon. Finantsinformatsiooni alusel on volikogu liikmel võimalik eelarve täitmist seirata, mis on kahtlemata volikogu liikme pädevuses (tagab volikogu liikmetele ülevaate, kuidas aastaks plaanitud asju ellu viiakse ja võimaldab kõrvalekallete korral aegsasti reageerida).

Volikogu liikme õigust saada teavet on selgitanud õiguskantsler oma [märgukirjas](#) Sillamäe Linnavalitsusele. KOKS § 26 lg 1 järgi võib volikogu liikmele jätta andmata vaid niisuguse teabe, mille väljastamine on seadusega keelatud. Ülalpool märgitud õiguskantsleri märgukirjas viidatakse Riigikohtu halduskolleegiumi 04.11.2004 otsusele nr 3-3-1-55-04, mille kohaselt ei saa olla keeldumise aluseks ka avaliku teabe seaduse (AvTS) sätted.

Kaasus 5. Volikogu liige soovib saada informatsiooni prokuratuuri menetlustoimingutest (määrusest), mis on seotud valla poolt esitatud kahjunõudega.

Kas vallavalitsusel on õigus piirata avalikus dokumendiregistris (ADR) juurdepääsu prokuratuuri määrusele ning kehtestada sellele juurdepääsupiirang? Kas volinikel on õigus tutvuda prokuratuuri määrusega? Kirjavahetus prokuratuuriga ei ole registreeritud ADRis. Kas see on kooskõlas seadusandlusega?

Iseenesest on õige, et KrMS § 214 lg 1 lubab kohtueelse menetluse andmeid avada üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses ning KrMS § 214 lg 2 sätestatud tingimustel. KrMS § 214 lg 2 p 2 võimaldab kohtueelse menetluse teabe avaldamist kriminaalmenetluse, avalikkuse või andmesubjekti huvides, kui see ülemäära ei kahjusta Eesti Vabariigi või kriminaalmenetluse huve. Märgitust jäeldub, et olemuslikult ei ole KrMS § 214 lg-s 1 nimetatud kohtueelse menetluse andmete avaldamise keeld absoluutne.

KOKS § 26 lg 1 sätestab volikogu liikme teabe saamise õiguse. Eelnimetatud õiguse teostamise ja vallavalitsusega puutumuses oleva kriminaalasjaga seotud andmete avaldamise vahel peab valitsema mõistlik tasakaal – ühtelt poolt tuleb kaitsta kriminaalmenetluse huve, teiselt poolt tuleb tagada volikogu liikmele teabe saamise õigus. Kriminaalmenetluses kogutud teabe avaldamine saab toimuda ja toimub üksnes prokuratuur loal. Seega on prokuratuuri ainupädevuses otsustada kas ja millises ulatuses kohtueelse menetluse teavet avaldada; nimetatud õigus laieneb ka küsimusele kellele ja mis teavet väljastada.

Teabe väljastamise ja avalikustamise üle otsustab prokuratuur. Teabe saamiseks ei pea volikogu liige ise pöörduma prokuratuuri poole. Juriidiline isik osaleb kriminaalmenetluses oma seadusliku esindaja, seadusliku esindaja poolt volitatud töötaja, pankrotihalduri või lepingulise esindaja kaudu. Seega välistamiseks igaühe iseseisvat pöördumist prokuratuuri poole, on kohaseks ja õigustatud subjektiks prokuratuuri poole pöördumisel juriidilise isiku seaduslik esindaja, seadusliku esindaja poolt volitatud töötaja, pankrotihaldur või lepinguline esindaja. Seega pöördub prokuratuuri poole ennekõike seaduslik esindaja või selleks volitatud isik (valla- või

linnaavalitsuse ametnik), selgitamaks välja prokuratuuri seisukohta taotletud andmete väljastamise võimalikkuse kohta.

AvTS paneb kohaliku omavalitsuse asutusele kohustuse kanda dokumendiregistrisse andmed dokumentide kohta, mis on loodud või saadud asutuse tegevuse käigus. Samuti on seadusandja sätestanud, milliseid dokumente ADRis ei registreerita – arvamused, teated, memod, õiendid, nõuanded jm (AvTS § 35 lg 2 p 3). AvTS § 16 lg 3 p 2 annab asutusele õiguse jätta teabenõue registreerimata, kui see on esitatud suuliselt või elektrooniliselt ja täidetakse viivitamata. Täpsemad reeglid asutuse dokumendihalduse ning teabele juurdepääsu ja teabe kaitse korraldamisele kehtestab kohalik omavalitsus asjaajamise ja teabehalduse korras.

Selgitusi, kas KOV on kirjavahetuse ADRis registreerinud või jätnud selle tegemata ning miks, saab anda vaid KOV ise. Kui dokument ei ole ADRis leitav (kui saatja on füüsiline isik, siis ei märgita ADR avalikus vaates teavet, mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada), võib olla tegemist nn teabe passiivse avalikustamisega, kus teavet antakse, kui seda nõutakse (vastupidiselt teabe aktiivse avalikustamisega, kus teabevaldaja pakub ise teavet või teeb selle kättesaadavaks). Kogu asutuse ametnike e-posti vahendusel peetava kirjavahetuse registreerimine ADRis ei ole AvTS mõttes nõutav – registreerimisel tuleb lähtuda teabe sisust ning hinnata muuhulgas kas teave on oluline asutuse nn kirjaliku mälu säilimise ja (taas)kasutatavuse mõttes.

Revisjonikomisjoni õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente

Kaasus 6. Revisjonikomisjoni liige taotleb vallavalitsuselt teavet, tuginedes teabe väljastamise nõuetes KOKS § 48 lg-le 3 (selle kohaselt on revisjonikomisjonil õigus kontrollida ja hinnata valitsuse, valitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust ning kontrollida ja hinnata valla- või linna eelarve täitmist).

Kas vallavalitsus võib keelduda revisjonikomisjoni liikmele teabe väljastamisest kui teabepäringus ei ole välja toodud millise tööplaanis pandud ülesande täitmiseks teavet vajatakse, kuigi vallavalitsus sellisele puudusele tähelepanu juhtis?

Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente (KOKS § 48 lg 6). Revisjonikomisjon saab küsida teavet ja dokumente volikogu poolt kinnitatud tööplaanis ettenähtud tegevuse läbiviimiseks. Nt kui revisjonikomisjon viib läbi revisjoni 2022. aasta tööplaanis nimetatud hangete korralduse kontrolliks, on revisjonikomisjonil õigus saada just selle ülesande täitmiseks vajalikku teavet ja dokumente. Teabe ja dokumentide väljastamise nõudmisel saab revisjonikomisjon tugineda tööplaaniga pandud ülesande (revisjoni) täitmisele, teisisõnu tuleb revisjonikomisjonil viidata esitatavas nõudes saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente, millise tööplaanis nimetatud ülesande (revisjoni) täitmiseks teavet vajatakse. Volikogu revisjonikomisjon ei viidanud teabepäringus tööplaanis määratud tööülesandele. Seda, kas revisjonikomisjoni teabepäringus nimetatud teavet vajati ka sisuliselt revisjonikomisjoni tööplaanis pandud ülesande täitmiseks või mitte, peab hindama KOV ise.

KOKS § 48 lg 4 alusel täidab revisjonikomisjon oma pädevuses olevaid ülesandeid valla põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel. KOKS § 48 lg 6 järgi on revisjonikomisjonil õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente. Revisjonikomisjoni töövormiks on revisjon, seega saab revisjonikomisjon küsida teavet vaid revisjoni raames.

Küll, aga ei saa õiguspäraseks pidada revisjonikomisjonile teabele juurdepääsu andmata jätmist ega piiramist, juhul, kui revisjonikomisjon vajab teavet tööplaani alusel või volikogu ülesandel talle pandud ülesannete täitmiseks.

Üks võimalus tõhustada revisjonikomisjoni tööd on koostada revisjonikomisjoni tööplaani riskipõhiselt. Väga üldise sõnastusega tööplaani ülesanne tekitab asjatuid vaidlusi erinevate osapoolte vahel, seetõttu on parem kui tööplaanis kinnitatakse ülesanded, mille fookus on selge ja tegemist on küsimusega, mis on selgelt hinnatud riskiga (kontrolliobjektiks on näiteks konkreetne protsess, tegevus, tehing, asutus). Toimiv sisekontrollisüsteem ei saa olla korraldatud põhimõttel, et kontrollitakse kõike, mis võimalik ning nii suures ulatuses kui võimalik. Selleks, et sisekontrollisüsteem keskenduks just konkreetsetes omavalitsuses vajalikele teemadele, peaks see olema üles ehitatud riskipõhiselt, tuginedes riskijuhtimise põhimõtetele ning tegelema oluliste riskidega. Riskipõhisust on omavalitsuse kontekstis kõige lihtsam mõista kui lähenemist, kus on hinnatud, millised tegevused ja protsessid võivad omavalitsuses minna valesti ja põhjustada olulist rahalist või mainekahju. Eeltoodud soovitused antakse [kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslikus juhendis](#).

Samuti tuleks revisjonikomisjoni tugevdamise meetmena planeerida omavalitsuse eelarves iga-aastaselt ressursid, mille raames on revisjonikomisjonil võimalik tellida oma tööplaani täitmiseks vajalikke analüüse, auditeid või arvamusi.

Volikogu liikme kohtuliku kaebeõiguse puudumine omavalitsusorgani sisevaidluses

Kas volikogu liikmel puudub volikogu sisemise töö korraldamiseks vastu võetud üksikotsuste peale (nt komisjoni koosseisu kinnitamine) analoogiliselt kohtuliku kaebeõigusega ka vaide esitamise õigus?

Volikogu liikmel ei ole õigust ei kohtulikult ega vaidemenetluses vaidlustada volikogu liikmena volikogu sisemise töö korraldamise ja organisatsioonilisi otsuseid. Volikogu liikmel puudub volikogu sisemise töö korraldamiseks vastu võetud üksikotsuste peale (nt komisjoni koosseisu kinnitamine) sarnaselt kohtukaebeõigusega ka vaide esitamise õigus.

Riigikohus on öelnud, et kollegiaalorgani ja selle liikme vahel sisesuhtest tekkinud vaidlused on olemuselt küll avalik-õiguslikud küsimused, mis kuuluvad iseenesest halduskohtu kompetentsi, kuid neid ei saa seaduse vastava volituse puudumise tõttu halduskohtulikult vaidlustada (RKHK 12.03.2019 määrus asjas nr [3-17-2784](#) p 11).

Ka otsus volikogu komisjonide koosseisu kinnitamise kohta ei ole suunatud väljapoole, vaid see on haldusesisene akt, mis reguleerib volikogu kui kollegiaalorgani sisesuhteid. Kohaliku omavalitsuse volikogu liige ei ole iga n-õ suvaline isik. Ta on asja otsustanud kollegiaalse organi liige, seega samuti asja otsustajate hulgas. Tal on laiemad võimalused otsustusprotsessi sekkuda kui üksikisikutel. Seetõttu oleks ka sisuliselt ebavajalik seadusandja poolt näha ette organisatsiooniliste vaidluste lahendamiseks seadusega erikord, kus volikogu liige saaks vaidemenetluses vaidlustada volikogu sisemise töö korraldamiseks vastu võetud haldusakte, mille vastuvõtmisel isik volikogu liikmena ise osales.

Volikogu liige saab vaidlustada vaidemenetluses ja kohtumenetluses üksnes neid volikogu üksikakte, mis puudutavad tema kui eraisiku subjektiivsete õiguste rikkumist. Kui isikule ei ole ant tagatud KOKS § 47 lg-st 1 tulenevat õigust kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni, siis ta saab kehtiva õiguse järgi pöörduda taotlusega Justiitsministeeriumi poole ja paluda algatada KOV volikogu otsuse haldusjärelevalve.

Kaasus 7. Volikogu liige esitas halduskohtule kaebuse, milles taotles volikogu otsuste tühistamist sh otsuse, millega avaldati talle kui volikogu esimehele umbusaldust, ning esialgse õiguskaitse kohaldamist, peatades kaebusega vaidlustatud otsuste kehtivuse tagasiulatuvalt. Halduskohus tagastas kaebuse kaebeõiguse puudumise tõttu. Kohtumääruses kinnitatakse senist Riigikohtu praktikat, et omavalitsuse volikogude sisevaidluste lahendamine on küll halduskohtu pädevuses, kuid volikogu liikmel puudub nende vaidluste algatamiseks praegu kehtiva õiguse kohaselt kaebeõigus (RKHK 12.03.2019 määrus asjas nr [3-17-2784](#) p 7). Kaebaja ei ole kohtusse pöördunud kui üksikisik avaliku võimu kandja vastu, vaid kui volikogu liige.

Tartu Ringkonnakohus jättis 10.11.2022 otsusega 3-22-2094 volikogu liikme määruskaebuse rahuldamata ja Tartu Halduskohtu määruse muutmata. Ringkonnakohus viitas otsuses, et vaidluse lahendamise võimaluse välistab just see, et kaebajal ei ole talle meelepärase tulemuse saavutamiseks piisavalt poliitilist toetust volikogus. See aga ei ole see küsimus, mida saaks lahendada kohtumenetluses. Täiendavalt osutati veel sellele, et isegi juhul, kui seadus annaks kaebajale kaebeõiguse enda umbusaldamise otsuse vaidlustamiseks kaebusega halduskohtus, ei oleks kaebaja eesmärk, milleks on jätkamine volikogu esimehe ametis, kaebusega saavutatav. Olukorras, kus volikogu on valinud uue esimehe, ei saaks kaebaja volitused volikogu esimehena ennistuda, sest volikogul saab olla üks esimees. Seetõttu ei aitaks umbusalduse avaldamise otsuse tühistamine kaebajat ning soovitud ameti saamiseks tuleks ikkagi leida selleks piisav toetus volikogu liikmete hulgas.

Kas umbusaldatav volikogu esimees peaks end umbusaldamise otsuse tegemisest taandama?

Umbusaldusmenetlus on poliitiline otsustus, mille osas toimub avalik hääletus (KOKS § 46 lg 3) erinevalt tavalises korras isikuvalimistest. Olemuselt on aga tegemist isikuvalimisega, mille osas kohaldub KOKS § 17 lg 6¹ erisus, mille järgi ei kohaldata volikogu liikme otsuse tegemisest taandamiskohustust isikuvalimistele ega valitsuse liikme kinnitamisele või ametisse nimetamisele.

Klassikalise majandushuviga (toimingupiiranguga) pole enda umbusaldamise vastu hääletamisel tegemist, mis oleks ilmne aga nt juhtumil, kui volikogu liige hääletaks enda töötasu suurendamise üksikotsuse poolt.

Volikogu liikmete tasud ja hüvitused

Volikogu pädevuses on otsustada volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu (st palgaline ametikoht) määramine (KOKS § 22 lg 1 p 21) ning volikogu liikmetele volikogu tööst osavõtu eest tasu ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvituse suuruse ja maksmise korra kehtestamine (KOKS § 22 lg 1 p 22).

Töötasu

Eelnimetatud sätetes viidatud töötasu ja tasu volikogu tööst osavõtu eest on erinevad tasu liigid, mille osas rakenduvad ka erinevad tööjõumaksud. Töötasu ei saa määrata üheaegselt nii volikogu esimehele kui ka aseesimehele, st töötasu saab kas üks või teine, kuid mitte mõlemad samaaegselt. KOKS § 17 lg 4 esimene lause sätestab, et volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht võib volikogu otsusel olla palgaline, see tähendab, et volikogu peab sel juhul võtma vastu haldusakti (otsuse) volikogu esimehe või ühe aseesimehe palgalisuse kohta. Üldaktis (määruses) palgalise volikogu esimehe ja aseesimehe töötasu määrama ei pea (pole vajadust).

Tasu volikogu tööst osavõtu eest, hüvitus tehtud kulutuste eest

Kohalike omavalitsuste volikogude liikmetele tasude ja hüvitiste maksmist reguleerib KOKS § 17 lg 3 ja 4. KOKS § 17 lg 3 sätestab, et volikogul on õigus maksta oma liikmetele tasu volikogu tööst osavõtu eest ja hüvitust volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest esitatud dokumentide alusel volikogu kehtestatud määras ja korras. Seega seadus sätestab volikogu liikmetele õiguse saada volikogu tööst osavõtu eest üksnes tasu (reeglina fikseeritud tasu vastavalt kohal käidud istungitele) ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitust (nt lähetuse sõidu- ja majutuskulud). Hüvituse suuruse ja maksmise korra peab volikogu kehtestama KOKS § 17 lg 3 ja § 22 lg 1 p 22 alusel määrusega, mitte üksikotsusega, st sellise hüvitise maksmise korra ja tingimuste kohta peab olema eelnevalt volikogu poolt kehtestatud vastav kord.

Lisatasu, hüvitis, toetus, muu soodustus

KOKS § 17 lg 4 annab õiguse määrata volikogu esimehele või ühe aseesimehe ametikoht palgaliseks (maksta töötasu). KOKS § 17 lg 4 teine lause, millega sätestatakse, et volikogu palgalisele esimehele või palgalisele aseesimehele ei või maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega tema suhtes rakendada selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud, reguleerib vaid volikogu palgalisele esimehele või aseesimehele makstavaid lisatasusid, hüvitisi või toetusi. St mittepalgalisele esimehele ega aseesimehele ei saa maksta hüvitisi, lisatasusid, toetusi ega muid soodustusi.

Paljud omavalitsused on tõlgendanud KOKS § 17 lõikeid 3 ja 4 koostoimes KOKS § 22 lg 1 p-ga 21 ja 22 vääralt. KOKS § 17 lg 3 võimaldab mittepalgalisele volikogu esimehele ja aseesimehele ning volikogu liikmetele maksta üksnes tasu volikogu tööst osavõtu eest ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitust. Hüvituse suuruse ja maksmise korra peab volikogu kehtestama KOKS § 17 lg 3 ja § 22 lg 1 p 22 alusel määrusega, mitte üksikotsusega. Mittepalgalistele volikogu esimeestele, aseesimeestele ja volikogu liikmetele ei võimalda KOKS preemiat, muud lisatasu ega toetust maksta. Samuti ei või volikogu üksikotsuse alusel legaalsuse põhimõttest juhindudes otsustada volikogu palgalistele esimeestele määrata üksikotsustusega preemiat, kui KOKS § 17 lg-st 4 juhindudes ei ole volikogu eelnevalt määrusega kehtestanud korda, milles oleks sätestatud, millisel juhul palgalisele volikogu esimehele või aseesimehele võib preemiat või lisatasu või muud toetust maksta.

Selguse huvides on soovitatav volikogu õigusaktis sõnastada makstava tasu liik vastavalt KOKSis sätestatule – on see siis töötasu või tasu volikogu tööst osavõtu eest vm tasu liik. Sõnastades õigusaktid makstava lihtsalt „tasu“ nime all, ei ole selge millist tasu volikogu esimehele/aseesimehele/liikmele makstakse. Näiteks on võimalik määrata tasu volikogu tööst osavõtu eest lähtudes selle saajast: komisjoni esimehele makstav tasu volikogu tööst osavõtu eest; komisjoni liikmele makstav tasu volikogu tööst osavõtu eest; volikogu liikmele makstav tasu volikogu tööst osavõtu eest; volikogu esimehele makstav tasu volikogu tööst osavõtu eest jne.

Kas volikogu mittepalgalistele liikmetele võib maksta preemiat?

Ei, mittepalgalistele volikogu esimeestele, aseesimeestele ja volikogu liikmetele ei võimalda KOKS preemiat, muud lisatasu ega toetust maksta volikogus töötamise eest. Kohalike omavalitsuste volikogude liikmetele tasude ja hüvitiste maksmist reguleerib peamiselt KOKS § 17 lg 3 ja 4. KOKS § 17 lg 3 sätestab, et volikogul on õigus maksta oma liikmetele tasu volikogu tööst osavõtu eest ja hüvitust volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest esitatud dokumentide alusel volikogu kehtestatud määras ja korras. Seega seadus sätestab volikogu liikmetele õiguse saada volikogu tööst osavõtu eest üksnes *tasu* ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud *kulutuste eest hüvitust* (nt sõidu- ja majutuskulud). Nendest sätetest tuleneb, et volikogu

liikmetele saab volikogu tööst osavõtu eest maksta tasu, kuid muude kulutuste eest hüvitust. Hüvituse suuruse ja maksmise korra peab volikogu kehtestama KOKS § 17 lg 3 ja § 22 lg 1 p 22 alusel määrusega, mitte üksikotsusega, st sellise hüvituse maksmise korra ja tingimuste kohta peab olema eelnevalt volikogu poolt kehtestatud vastav kord. Töötasu ei saa määrata üheaegselt nii volikogu esimehele kui ka aseesimehele. KOKS § 17 lg 4 järgi võib volikogu otsusel kas volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht olla palgaline. Sõna „või“ ütleb, et tasu saab kas üks või teine, kuid mitte mõlemad samaaegselt. Samuti ei või volikogu üksikotsuse alusel legaalsuse põhimõttest juhindudes otsustada volikogu palgalistele esimeestele määrata üksikotsustusega preemiat, kui KOKS § 17 lg-st 4 juhindudes ei ole volikogu eelnevalt määrusega kehtestanud korda, milles oleks sätestatud, millisel juhul palgalisele volikogu esimehele või aseesimehele võib preemiat või lisatasu või muud toetust maksta.

Keelekoolituse kulude hüvitamine

Kas kohaliku omavalitsuse üksus võib tasuda volikogu liikme keelekoolituse kulud?

Keelekasutus kohalikes omavalitsustes on reguleeritud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 52 ja KOKS §-s 41, mille kohaselt on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel eesti keel. Asjaajamine on igasugune ametlik suhtlemine ning ametlike dokumentidega seonduv tegevus, sh ka koosolekute, nõupidamiste ja istungite pidamine ning dokumentide koostamine, kasutamine ja säilitamine. Volikogu ja valitsuse istungid toimuvad eesti keeles.

KOKS § 41 lg-tes 1 ja 2 sätestatud reeglitest, mille järgi asjaajamiskeel on eesti keel ning volikogu ja valitsuse istungid toimuvad eesti keeles, sätestab sama sätte lõige 3 erandi. KOKS § 41 lg 3 esimene lause teeb võõrkeelte, sh vähemusrahvuste keelte kasutamise kohta viite keeleseadusele (KeeleS). KeeleS § 11 sätestab: „Omavalitsusüksuses, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võib kohaliku omavalitsuse sisemise asjaajamise keelena selle kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul ja Vabariigi Valitsuse otsusel kasutada lisaks eesti keelele omavalitsusüksuse püsielanike enamiku keelt.“

Ka valla põhimäärus sätestab valla ametiasutuse ja selle hallatavate asutuste asjaajamiskeelena eesti keele.

Õiguskantsler selgitas 17.10.2022 oma [vastuses](#) Narva Linnavolikogule, et volikogu liikme keeleoskuse omandamine on ikka eeskätt isiku enda tagada. Volikogu esimees peab välistama, et istungil võetakse sõna võõrkeeles. Õiguskantsler selgitab: „*Volikogu liige võib tõlki kasutada, kuid sel juhul tuleb tal tõlk endal leida ja talle tasuda. /.../ Volikogusse kandideerija peab teadma, et volikogu töökeel on eesti keel, ja sellega aegsasti arvestama. Volikogu esimees korraldab volikogu tööd ja juhatab volikogu istungeid (KOKS § 42 lg 1 p 1). Ta peab oma pädevuse piires rakendama vajalikke abinõusid, et istung toimuks korraldajalt. Kui volikogu liige eirab volikogu töökeele nõuet, tuleb istungi juhatajal tema esinemine katkestada. Kui volikogu liige ei suuda või ei soovi volikogus eesti keeles tegutseda, ei saa ta paraku oma mandaati täiel määral teostada. Kui ta seetõttu leiab, et ei saa oma valijaid esindada, on tal võimalik tagasi astuda või peatada parema keeleoskuse omandamise ajaks oma volitused.“*

Volikogu liige ei saa küll keelekoolituse kulude tasumist kohaliku omavalitsuse üksuselt nõuda, kuid teisalt ei tulene õigusaktidest piirangut, et kohaliku omavalitsuse üksus ei saaks neid kulusid vabatahtlikult hüvitada, kui sellise kulu hüvitamise võimaluse on kohaliku omavalitsuse üksus oma korra või otsusega ette näinud.

Volikogu töökord

Volikogu kokkukutsumine

Kaasus 8. Volikogu istungil esitati volikogu esimehele, vallavanemale, asevallavanemale ja vallavalitsuse liikmele umbusaldusavaldus ning taotlus kutsuda kokku volikogu erakorraline istung 9. aprillil. Volikogu esimees informeeris erakorralise istungi kokkukutsumise esitajat, et kutsub volikogu erakorralise istungi kokku 26. aprillil.

Kas volikogu esimehel on õigus istungi kokku kutsumisega venitada ning määrata istungi ajaks hilisem aeg, kui seda nõudsid erakorralise istungi kokkukutsumise esitajad? Mil viisil on võimalik volikogul oma õigusi jõustada ja koosseisuenamuse soovi täita ning kas volikogul on võimalik omaalgatuslikult koguneda?

Reeglina ei ole mitte ühelgi teisel isikul peale KOKS § 43 lg-s 1 märgitute (volikogu esimees või tema asendaja) õigust kokku kutsuda vallavolikogu istungit või määrata siduvalt volikogu istungi toimumise aega. KOKS § 43 lg 4 järgi tuleb valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks kutsuda volikogu kokku. Kuid istungi toimumise aja määrab volikogu esimees või tema asendaja, arvestades valla või linna põhimääruses sätestatud, kuid mitte hilisemaks kui üks kuu.

Kuna valla põhimäärus ega ka volikogu töökord ei sätesta erisusi volikogu istungi kokkukutsumisele, ei olnud antud juhtumil volikogu ¼ koosseisu volinike soov korraldada volikogu istung taotluses märgitud kuupäevaks volikogu esimehele kohustuslik. Volikogu esimees saab loomulikult kaaluda istungi kokku kutsumist volikogu liikmete ettepanekus määratud kuupäevaks, kuid säte ei anna volikogu esimehele selget kohustust korraldada istung taotluses märgitud kuupäeval. Volikogu esimees informeeris erakorralise istungi toimumise ajast 26. aprillil. Seetõttu oleks antud juhul volikogu liikmete omaalgatuslik koosolek olnud õigusvastane. Vaid juhul, kui volikogu esimees oleks keeldunud umbusalduse avaldamiseks istungit kokku kutsumast, võiks mõelda lahendusele, kus volikogu liikmed koguneksid omaalgatuslikult. See saaks aga toimuda alles peale 26. aprilli tingimusel, et sellel kuupäeval volikogu esimehe kokku kutsutud istungit siiski ei toimu.

Omaalgatusliku istungi kokkukutsumine volikogu tegutsemisvõimetuks muutumise vältimiseks

Kaasus 9. Vallavanem astus ametist tagasi. Et vältida KOKS § 52 lg 1 p 3 alusel volikogu tegutsemisvõimetuks muutumist ning sellest johtuvalt volikogu liikmete volituste lõppemist enne tähtaega, tuleb volikogul kahe kuu jooksul valida uus vallavanem (s.o hiljemalt 4. oktoobril). Järgmisel volikogu istungil 30. augustil uut vallavanemat ei valitud, esitati umbusaldusavaldus volikogu esimehele. 13. septembril esitati volikogu liikmete poolt ettepanek kutsuda volikogu istung kokku 22. septembril. Volikogu esimees, kellele esitati umbusaldusavaldus, istungit kokku kutsuda enne 4. oktoobrit ei soovinud. Volikogu istungi kutsus kokku volikogu aseesimees 4. oktoobriks, kus võeti vastu ka otsused, millega umbusaldati volikogu esimeest, valiti uus vallavanem ja uus volikogu esimees.

Kas on ka muid viise istungi kokkukutsumiseks, peale volikogu esimehe kutse, kui esimees ettepanekus soovitud ajaks istungit kokku ei kutsu? Kas on võimalus, et istungi kutsuvad teatud tingimustel kokku volikogu liikmed ise, volikogu aseesimehed? Kas seadus kohustab volikogu esimeest volikogu istungit kokku kutsuma 22. septembril? Kas volikogu esimees peab istungi kokku kutsuma enne eeldatavat volikogu koosseisu tegutsemisvõimetuks muutumist 05.10.2022?

Pöördumises nenditi, et on tõenäoline volikogu tegutsemisvõimetuks muutumine KOKS § 52 lg 1 p 3 alusel (s.o. volikogu ei ole kahe kuu jooksul vallavanema ametist vabastamisest arvates valinud uut vallavanemat), kuna volikogu esimees, kellele esitati 30.08.2022 istungil umbusalduseavaldus, ei kutsu volikogu istungit kokku.

KOKS § 42 lg 1 punkti 1 järgi on volikogu kokkukutsumise pädevus volikogu esimehel. Volikogu istungi kutsub kokku selle esimees või tema asendaja, kelleks on aseesimees või aseesimehe puudumisel volikogu vanim liige, volikogu poolt kehtestatud korras. Reeglina ei ole mitte ühelgi teisel isikul peale KOKS § 43 lg-s 1 märgitute õigust kokku kutsuda vallavolikogu istungit või määrata siduvalt volikogu istungi toimumise aega.

Kuna istungi kokkukutsumise taotluse kohaselt toimuks 22.09.2022 istungil ka uue vallavanema valimine, mis on volikogu tegutsemisvõimetuse vältimise aluseks, tuleb istungi kokku kutsumisel arvestada kõikide päevakorras nimetatud arutelupunktidega ning tagajärgedega, mis kaasnevad kui volikogu ei ole kahe kuu jooksul vallavanema ametist vabastamisest arvates valinud uut vallavanemat. Volikogu esimees ei tohi oma tegevuse või tegevusetusega istungi kokku kutsumisel takistada volikogu liikmetel teostamast oma mandaati ning kohustub võtma kasutusele kõik meetmed, et vältida volikogu tegutsemisvõimetuks muutumist ning sellest johtuvalt volikogu liikmete volituste lõppemist enne tähtaega.

Riigikohus on mitmes lahendis toetanud volikogu n-ö omaalgatusliku istungi kokkukutsumist volikogu tegutsemisvõimetuks muutumise vältimiseks. Riigikohtu 27.06.2001 otsuses nr [3-3-1-35-01](#) asuti seisukohale, et kuna volikogu võttis – menetluslikele rikkumistele vaatamata – vastu valla eelarve, siis ei muutunud vallavolikogu tegutsemisvõimetuks. Kohus leidis, et selline seisukoht on paremini kooskõlas eesmärgiga, et kohaliku omavalitsuse üksust puudutavad kõige olulisemad küsimused otsustaks demokraatlike valimiste kaudu kohalike elanike poolt legitimeeritud volikogu (vastavuses valijatelt saadud mandaadiga). Otsuses sedastati: „*Volikogu istungi juhatamine on protseduuriline küsimus. See, kas volikogu on või pole tegutsemisvõimetu, ei saa sõltuda sellest, kes juhatab volikogu istungit, kui juhataja on valitud demokraatlikult. Rahva poolt valitud esindusorgani liikmete mandaat ei saa sõltuda ühe isiku meelevaldsest tegevusest.*“.

Teises lahendis on Riigikohus (16.04.2004 otsuses nr [3-4-1-12-04](#), punkt 21) sedastanud, et kuigi KOKS ei sätesta volikogu liikmete õigust omaalgatuslikult koguneda volikogu istungile peab kolleegium võimalikuks, et volikogu võib teatud tingimustel istungile koguneda ka siis, kui volikogu esimees keeldub volikogu istungi kokku kutsumisest vähemalt neljandiku volikogu koosseisu poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks.

Riigikohus on selgelt öelnud, et kui volikogu liikmel puuduvad oma õiguste kaitseks (istungit kokku kutsumisest sõltub volikogu tegutsemisvõimetuks osutumine ja selle liikmete volituste lõppemine) volikogu esimehe meelevaldse tegevuse või tegevusetuse vastu muud tõhusad võimalused, on aktsepteeritav protseduurireeglitest kõrvalekaldumine.

Volikogu huvi vältida volikogu tegutsemisvõimetuks osutumist ja sellest tulenevat kõigi volikogu liikmete volituste ennetähtaegset lõppemist lähtub volikogu liikmete passiivse valimisõiguse kaitse põhimõttest kui volikogu liikme põhiõigusest. Riigikohus on viidatud põhiõigust pidanud õiguslikult olulisemaks kui volikogu enda kehtestatud istungi läbiviimise protseduurilise nõuete täpset rakendamist.

Tuleb arvestada, et volikogu liikmete volituste lõppemine enne tähtaega läbi volikogu tegutsemisvõimetuks osutumise vähendab oluliselt volikogu representatiivsust. Selle tagajärje saabumist tuleks igal juhul vältida ja keskenduda avaliku huvi kaitsmisele, milleks on tagada, et

kohalikul omavalitsusel on toimivad volikogu ja valitsus, mis saaks oma elanike huvides iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu.

Kaasuse nr 9 pinnalt esitati veel mitmeid küsimusi:

Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, siis milliste volikogu liikmete volitused loetakse KOKS § 52 lg 2 kohaselt lõppenuks? Kas lõppevad volikogu algse koosseisu liikmete volitused või tegutsemisvõimetuse hetke seisuga volikogu liikme volitustega liikmete volitused sh asendusliikmed?

Lõppevad nende volikogu liikmete volitused, kes tegutsemisvõimetuse, kui juriidilise fakti esinemisel on volikogu liikmed ja nende volitused lõppevad juriidilise fakti esinemise ajahetkel (KOKS § 18 lg 1 p 1). Lõppenud volitustega volikogu liikmetele volikogu tegutsemisvõimetuks muutumine midagi kaasa ei too.

Kas on võimalik, et volikogu liige peatab avalduse alusel oma volitused 3 kuuks, tema asemele astub asendusliige ning koosseisu tegutsemisvõimetuks muutumisel lõpevad sel hetkel koosseisus olevate volikogu liikmete ehk asendusliikmete volitused? Tekkis olukord, kus mitmed volinikud tundsid huvi oma volituste peatamise vastu vahetult enne volikogu tegutsemisvõimetuks muutumise hetke, ei vältida oma mandaadi kaotamist.

Lõppevad selle volikogu liikme volitused, kes on tegutsemisvõimetuse ajal volikogus.

Kas volikogu liikmel, kelle volitused on peatunud 3 kuuks, on võimalik esitada volituste peatumise perioodil avaldus volituste lõpetamiseks? Kas valla valimiskomisjon võib selle avalduse rahuldada?

Kui volikogu liikme volitused on peatunud, siis ei saa rahuldada uut avaldust volituste lõpetamiseks, sest ta ei ole volikogu liige sel hetkel, kui tema volitused on peatunud. Volitusi saab peatada ja lõpetada vaid volikogu liikmetel, kel on volitused.

Kas ja millise põhjendusega võib valla valimiskomisjon keelduda volituste peatamisest? Valla valimiskomisjonile esitati avaldus volituste peatamiseks (lootuses säilitada oma volikogu liikme volitused).

Seadus sellist keeldumise alust valla valimiskomisjonile ette ei näe. Kui volikogu liige soovib volitused peatada, siis sõltumata ajast ja põhjendustest võib ta soovida oma volitused paluda peatada ning valla valimiskomisjonil ei ole alust keelduda. Alus keelduda on vaid juhul, kui peatamise eeldused ei ole täidetud. Näiteks ta soovib peatada ainult üheks kuuks vms.

Volikogu istungi päevakorra muutmine

Valla põhimääruse kohaselt kinnitatakse volikogu istungi päevakord istungi alguses volikogu poolthäälte enamusega. Kas kinnitatud päevakorda saab istungi ajal muuta? Nt võtta päevakorrapunkte arutelult maha?

KOKS ega valla põhimäärus seda ette ei näe. Põhimäärus näeb ette vaid eelnõu algataja õiguse võtta eelnõu tagasi igal ajal enne selle lõpphääletusele panemist. Soovitatav on enne päevakorra kinnitamist esitada ettepanek päevakorra muutmiseks.

Volikogu istungile esitatud eelnõude muutmine

Kaasus 10. Volikogu istungile oli esitatud otsuse eelnõu, millega avaldati vallavanemale umbusaldust. Volikogu päevakorras oli ka uue vallavanema valimine ja uue vallavalitsuse koosseisu kinnitamine.

Kas juhul, kui vallavanema umbusaldamine volikogus toetust ei leia, saab ametisse jäänud vallavanem samal istungil panna volikogus hääletusele palgalise abivallavanema ametist vabastamise ja paluda kinnitada uus valitsuse koosseis? Volikogule esitatud valitsuse koosseisu kinnitamise otsuse eelnõule sooviti teha kirjalik muudatusettepanek täiendada eelnõud vastavate punktidega. Umbusalduse avaldamise ebaõnnestumisel soovis vallavanem moodustada uut valitsust ja nimetada uus abivallavanem ametisse nii kiiresti kui võimalik. Kas ja millises ulatuses võib muuta volikogu istungile esitatud eelnõusid? Ehk küsimus volikogu eelnõu ümbersõnastamise võimalikkusest volikogu istungil läbi muudatusettepanekute.

Vallavanemal on KOKS § 50 lg 6 alusel õigus esitada volikogule ettepanek valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest ning palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks.

Volikogu istungi päevakorras ettevalmistatud eelnõud on koostatud arvestusega, et vallavanema umbusaldamise avaldus leiab volikogus toetust ning vallavanem vabastatakse vallavanema kohustest ja ametist. Kuna uue valitsuse kinnitamisega loetakse senine valitsus tagasiastunuks ei vormistata ega sõnastata volikogu otsuses palgaliste valitsusliikmete ametist vabastamist.

KOKS näeb ette, et koos volikogu istungi kutsega tehakse vähemalt neli päeva enne volikogu istungit volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid (KOKS § 43 lg 3) ja volikogu arutab istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi (KOKS § 44 lg 5). KOKSis on sätestatud ühemõttelisena kohustus arutada volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi. See säte on kehtestatud eesmärgiga teatada volikogu liikmetele toimuvast istungist aegsasti, et nad saaksid piisavalt põhjalikult valmistuda päevakorras olevate küsimuste arutamiseks (vt RKPJKo 02.07.2004, [3-4-1-16-04](#), p 15).

Volikogu istungi kutsega ei saadetud eelnõud, mille alusel senini ametis oleva vallavanema ettepaneku alusel saaks volikogu vabastada palgalise valitsuse liikme (abivallavanema) valitsuse liikme kohustustest ja tema asemel nimetada ametisse uue palgalise valitsuse liikme ning kinnitada valitsuse uues koosseisus (koos senini ametis oleva vallavanemaga).

Kui vallavanema umbusaldamine ei leia toetust ning volikogule ei ole ka saadetud eelnõud, mille alusel ametisse jäänud vallavanem soovib teha muudatusi valitsuse liikmete hulgas, ei saa volikogu samal istungil vastu võtta otsuseid valitsuse liikmete muutmiseks sh vabastada palgalist valitsusliiget ametist ega nimetada ametisse uut palgalist valitsusliiget.

Selliste muudatusettepanekutega muutub olulisel määral volikogu istungiks ettevalmistatud haldusakti eelnõu sisu. Ettevalmistatud eelnõu alusel kinnitatakse uue vallavanema ettepanekul valitsus uues koosseisus (sh muutub vallavalitsuse juht). Volikogu liikmed kogunevad istungile ning nad on saanud valmistuda vaid päevakorras olevate küsimuste arutamiseks. Muudatusettepanekutega aga sooviti vormistada haldusakti, mille alusel senine vallavanem soovis teha muudatusi valitsuse liikmete hulgas.

Muudatusettepanekutega on lubatud haldusakti täpsustada ja täiendada. Kui aga muudatusettepanekutega muudetakse eelnõu sisu ja faktilist alust ehk muutuvad asjaolud, mis on tinginud haldusakti andmise, ei ole see kooskõlas õigusega. Vastasel korral kaotab oma sisu ja

tähenduse KOKS § 44 lg 5 (mis sätestab, et volikogu arutab istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi).

Hääletamine volikogus

Mida tähendab, et hääletamine volikogus on avalik?

Mitmed omavalitsused on oma põhimääruses või volikogu töökorras sätestanud volikogus nimelise hääletamise protseduuri ehk hääletuse tulemuste istungi protokollis fikseerimise (kes hääletas poolt, kes hääletas vastu ning kes jäi erapooletuks).

Omavalitsused on sätestanud põhimõtte, et see n-õ nimeline hääletus viiakse läbi, kui volikogu liikmed seda nõuavad. Lähenemisi on erinevaid, KOVid on sätestanud, et nimelist hääletust võib nõuda üks volikogu liige, 1/3 või 1/5 volikogu liikmetest või kui selle poolt hääletab vähemalt pool kohalolevatest volikogu liikmetest või kui selle poolt hääletab volikogu koosseisu enamus jne.

Hääletamist volikogus reguleerib KOKS § 45. Nimetatud sätte lõike 1 alusel otsustatakse hääletamise teel volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi (volikogu ainupädevuses olevad küsimused on loetletud KOKS § 22 lg-s 1 ning teistes õigusaktides, kus ülesanne on selgesõnaliselt volikogu pädevusse antud). Muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab. Volikogu võib enesekorraldusõiguse raames nt valla põhimääruses või volikogu töökorras ise kehtestada ja kokku leppida täiendavaid töökorralduslikke reegleid hääletuse läbiviimiseks.

KOKS § 45 lg-s 2 sätestatakse, et hääletamine volikogus on avalik. KOKS § 45 lg 2 sõnastus on tekitanud kohalikes omavalitsustes küsimusi. Praktikast on osutunud probleemseks, kuidas mõista lõikes 2 sätestatud avalikku hääletamist. „Hääletamine volikogus on avalik“ tähendab, et volikogu istungi protokollis tuleb fikseerida hääletamistulemus, sh kes ja kuidas hääletas. Istungi protokollis fikseeritakse poolt ja vastu hääletanud ning erapooletuks jäänud volikogu liikmete nimed. Olenemata sellest, kas volikogu liige nõuab protokollis hääletustulemuste fikseerimist või mitte, tuleb seda teha volikogu ainupädevuses olevate küsimuste korral. Kui valla õigusaktid sätestavad, et ka muudes küsimustes viiakse läbi hääletus või vähemalt üks volikogu liige seda nõuab, tuleb ka need hääletustulemused istungi protokollile kanda.

Kas kohaliku omavalitsusüksuse eelarve lugemise lõpetamine volikogu istungil tuleb otsustada hääletamise teel?

KOKS § 45 sätestab, et hääletamise teel otsustatakse volikogu ainupädevusse (s.o KOKS § 22 lg-s 1 nimetatud küsimused) kuuluvaid küsimusi. Muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab. Lähtuda tuleb ka volikogu poolt vastuvõetud nõuetest eelarve menetlemisele (nt finantsjuhtimise kord, valla põhimäärus), ning kui KOV on ise endale sellise kohutuse seadnud (eelarve lugemise lõpetamine panna hääletusele), tuleb seda teha.

Kui valla õigusaktides ei ole täpsustatud hääletamist volikogus, ehk ei ole sätestatud nõuet, et lisaks volikogu ainupädevusse kuuluvatele küsimustele otsustatakse hääletamise teel lisaks veel teisi küsimusi, ei pea eelarve lugemise lõpetamist otsustama hääletamise teel. Kui aga istungil kasvõi üks volikogu liige nõuab hääletamist, tuleb seda siiski teha.

Kaasus 11. Volikogu liige heitis ette, et volikogu istungil ei antud volikogu liikmetele otsuse tegemiseks kogu asjakohast informatsiooni, mistõttu esitati taotlus erakorralise volikogu istungi kokku kutsumiseks ja asja uuesti arutamiseks. Toimus volikogu erakorraline istung, kus

päevakorras oli volikogu liikme ettepaneku arutamine volikogu otsuse tühistamiseks. Istungi kutses märgitud küsimus oli planeeritud n-ö arutelupunktina. Volikogu liikmetele ei saadatud koos istungi kutsega õigusakti eelnõud. Istungil esitas volikogu liige ettepaneku panna hääletusele järgmine küsimus: „Kas meie volikogu liikmed leiavad, et eelmises volikogus tehtud otsus põhines puudulikul infol?“. Volikogu esimees ei pannud volikogu istungil esitatud ettepanekut hääletamisele.

Kas ettepaneku hääletamisele panekust keeldumine oli kooskõlas KOKSiga ja valla põhimäärusega?

Volikogul on enesekorraldusõiguse raames õigus kujundada oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus- ja menetlusreeglid (KOKS § 44 lg 1). Valla põhimääruses on sätestatud nõue, et hääletamisele pandud küsimus peab olema formuleeritud nii, et sellele oleks võimalik vastata „poolt“, „vastu“ või „erapooletu“. Valla põhimääruses on küll sätestatud õigusakti eelnõu muutmiseks ettepanekute esitamine ja nende menetlemine, kuid muudes küsimustes ettepanekute menetlemise regulatsioon puudub.

KOKS § 44 lg 5 alusel arutab volikogu istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi. KOKS § 45 lg 1 sätestab, et hääletamise teel otsustatakse volikogu ainupädevusse (s.o KOKS § 22 lg-s 1 nimetatud küsimused) kuuluvaid küsimusi. Muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui vähemalt üks volikogu liige seda nõuab. KOKS § 44 lg 5 ei nõua ilmingimata volikogu päevakorras õigusakti vastuvõtmise, muutmise või kehtetuks tunnistamise arutelu ja hääletamist. Istungi päevakorras võib olla ka volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud n-ö arutelupunktid, mille osas soovitakse kas jagada volikogu liikmetele informatsiooni või saada volikogu liikmetelt sisend või seisukoht vms.

Kas volikogu liikmel on õigus nõuda mistahes ettepaneku hääletamist volikogu istungil? Sellele küsimusele vastamisel tuleb vaadata KOKS § 45 lg 1 koostoimes KOKS § 44 lg-ga 5. KOKS § 45 lg 1 koostoimes KOKS § 44 lg-ga 5 saab vähemalt üks volikogu liige nõuda volikogu istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimuse hääletamise teel otsustamist. Hääletamisele pandav küsimus peab olema suunatud sisulise otsustuse tegemisele kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimuse osas. Vastupidisel juhul jõutaks absurdini, sest nõuda saaks igasuguste küsimuste hääletamist, mis kindlasti ei ole olnud seadusandja tahe. KOKS § 45 lg-s 1 sätestatud volikogu liikme õigus nõuda hääletamist, ei ole praktikas siiski absoluutne. Riigikohus on öelnud, et „*seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtteks*“ (Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 02.11.1994 otsus nr [III-4/1-6/94](#) p 1).

Selgusetuks jääb ettepanekuna esitatud küsimuse hääletamisel selle otsustuse sidusus istungil arutusel olnud küsimuse otsustusega. Kuna arutusel oli volikogu otsuse tühistamine, siis hääletamisele pandav ettepanek sai olla suunatud nimetatud otsuse kehtivuse kohta (nt teha valitsusele ülesandeks koostada õigusakti eelnõu otsuse muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks). Kui reeglina võetakse hääletamise tulemusena vastu kas õigusakt, tehakse menetluslik otsus või otsustatakse protokolliga kantud otsusega edasine tegutsemine istungile ettevalmistatud küsimuse osas, siis esitatud ettepaneku puhul ühtki sellist eeldust ei esinenud.

Volikogu esimehel oli õigus osundada asjaolule, olgugi, et KOKS § 45 lg 1 teise lausega on antud volikogu liikmele õigus nõuda küsimuse hääletamist, peab ettepanek õiguslikult ja sisuliselt olema suunatud küsimuse sisulisele otsustamisele. Siiski oli volikogu liikmel õigus nõuda istungi protokolliga oma seisukoha kandmist, et tal ei olnud otsustuse tegemiseks kogu vajalikku teavet.

Menetluses tähtsate asjaolude väljaselgitamise kohustus on sätestatud ka HMS §-s 6. Uurimispõhimõte, mis on ka üheks hea halduse üldpõhimõteteaks, paneb haldusorganile kohustuse selgitada välja kõik menetluses tähtsust omavad asjaolud ning vajadusel koguda selleks tõendeid omal algatusel. HMS ei anna otsust vastust küsimusele, kuivõrd ulatuslikult või millises mahus peab haldusorgan uurimispõhimõtet rakendama. Puudub üldine reegel, mis määraks, kui täpselt tuleb otsuse aluseks olevad asjaolud tuvastada. Haldusorgan kogub menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta teavet selles ulatuses, mis ta arvab tähtsust omavat asja lahendamisel. Ka volikogu liikmel endal, kui kollegiaalse organi osal, lasub kohustus veenduda, et talle on teada otsustuse tegemiseks olulist tähtsust omavad asjaolud ning vajadusel asjaolud ise välja selgitada, s.h küsides selgitusi või täiendavat teavet.

Seda, kas volikogu liikmetel oli otsustamise ajal mõistlikult võimalik tutvuda kõigi asjas tähtsust omavate asjaolude ja kaalutlustega, saab hinnata ja tuvastada vaid KOV ise.

Isikuvalimiste otsustamine salajasel hääletamisel

Millised reeglid KOKS § 45 lg-s 3 sätestatud salajastele isikuvalimistele kehtivad?

KOKS § 45 lg 3 järgi otsustatakse isikuvalimised salajasel hääletamisel, mille tulemused vormistatakse volikogu otsusena. Isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata. Viimase lause mõte on selles, et volikogu saab oma otsusega üksnes kinnitada volikogu liikmete salajase hääletamise tulemused, mitte aga neid muuta. Salajaste isikuvalimiste läbiviimise kord on kohaliku omavalitsuse üksuses üldjuhul reguleeritud volikogu poolt kas valla või linna põhimääruses või eraldi volikogu töokorras.

Reeglina juhendatakse volikogu õigusaktis salajaste hääletamiste läbiviimisel kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses (KOVVS) sätestatud volikogu valimistel kehtivast hääletamise korrast. Valla või linna valimiskomisjoni asemel moodustatakse sageli salajaste hääletamiste läbiviimiseks hääletamiskomisjon. KOVVS § 45 lg-te 5 ja 7 kohaselt täidab valija hääletamisedeli hääletamiskabiinis, täites valimisedeli ise. Lisaks on sätestatud, et valija ei või hääletamisedelit hääletamisruumist välja viia, vastasel juhul seda arvesse võtta ei saa ja märgitakse sedel kehtetuks (KOVVS § 45 lg 8).

Tallinna põhimääruses on näiteks ette nähtud ka sisemine vaidlustamiskord, kui on kahtlusi, et hääletamiskorda rikuti. Sel juhul on Tallinna Linnavolikogu liikmel õigus esitada kirjalik motiveeritud protest hääletamise korraldamise ja hääletamistulemuse kindlakstegemise korra rikkumise kohta koheselt istungil. Protesti rahuldamise otsustab linnavolikogu avalikul hääletamisel.

Kas volikogu võib rahvakohtunikukandidaadid valida avalikul hääletamisel poolthälte enamusega, läbi viimata salajast hääletamist?

Rahvakohtunikukandidaadid valitakse salajasel hääletamisel. KOKS § 22 lg 1 p 26 järgi kuulub rahvakohtunikukandidaatide valimine volikogu ainupädevusse. KOKS § 45 lg-s 3 on kehtestatud isikuvalimiste üldpõhimõttena salajase hääletamise printsiip. KOKS ei täpsusta, kuidas tuleb tagada isikuvalimiste salajasus, ent kindlasti ei tohi tekkida kahtlust hääletaja seisukoha anonüümseks jäämise osas. Hääletamine on salajane, kui hääletajal on võimalus jätta enda teada, kelle poolt ta kavatses hääletada, hääletab või on hääletanud.

Kas volikogu liige võib salajaste isikuvalimiste ajal lahkuda hääletusruumist koos sedeliga (käia teistes ruumides ja lahkuda hoonest)?

Salajaste isikuvalimiste läbiviimise kord on kohaliku omavalitsuse üksuses üldjuhul reguleeritud volikogu poolt kas valla või linna põhimääruses või volikogu töökorras. Kui volikogu töökorras ega KOVi põhimääruses ei ole isikuvalimiste ajal hääletamissedeliga ruumist lahkumise keeldu ega hääletamiskabiinis hääletamisega seonduvat täpsemalt reguleeritud, ei saa seda ka nõuda. Head valimistava järgides aga tuleks taolist teguviisi vältida. Kui volikogu peab seda isikuvalimiste ja volikogu usaldusvääruse tagamiseks vajalikuks, on volikogul võimalik see küsimus valla õigusaktides täpsemalt reguleerida.

Valitsuse liikmeks kinnitatud volikogu liikme õigus osaleda järgmiste volikogu päevakorrapunktide hääletamisel

Kas volikogu liige, kes kinnitatakse valitsuse liikmeks või valitakse vallavanemaks saab samal istungil osaleda järgmiste volikogu päevakorrapunktide arutamisel ja hääletamisel volikogu liikmena?

Jah, saab, v.a osaleda sellise volikogu üksikakti arutamisel ja otsustamisel, millega määratakse talle töötasu või hüvitis (vt KOKS § 17 lg 6²).

KOKS § 19 lg 2 punkti 1 alusel peatab valimiskomisjon volikogu liikme volitused kui volikogu liige on samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks. KOKS § 20 lg 3 alusel volikogu liikme volitused peatuvad ning asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest. Vallavanemaks valitud või valitsuse liikmeks kinnitatud volikogu liikme volitused volikogu liikmena ei peatu automaatselt vaid valla valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest.

Volikogu koosseisu häälteenamuse arvestamine eelnõu lõpphääletusel

KOKS § 22 lg 1 p 9 järgi on valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine volikogu ainupädevuses. KOKS § 45 lg 5 järgi on põhimääruse vastuvõtmise otsustuseks vajalik volikogu koosseisu häälteenamus. Vallas oli menetlemisel põhimääruse eelnõu, millele opositsioon esitas üle 50 parandusettepaneku, mida soovis ühekaupa läbi hääletada. Kas põhimääruse eelnõu muudatusettepaneku vastuvõtmiseks on vaja samuti koosseisu häälteenamust?

KOKS § 45 lg 5 teise lause kohane volikogu koosseisu häälteenamus puudutab ikka vastava eelnõu lõpphääletust. KOKS ei nõua selgesõnaliselt, et koosseisu häälteenamus peaks olema tagatud ka üksikute muudatusettepanekute hääletamisel.

Soovitav on, et KOVil oleks oma õigusaktide eelnõude menetlemise korras selgelt kirjas, kuidas toimub muudatusettepanekute hääletamine.

Näiteks Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 106 lg 3 järgi toimub Riigikogus muudatusettepanekute hääletamine selliselt, et kui muudatusettepanek saab rohkem poolt- kui vastuhääli, viiakse muudatus eelnõu teksti. Riigikogu koosseisu häälteenamust arvestatakse eelnõu lõpphääletusel. Riigikogus ei panda hääletamisele muudatusettepanekut, mida juhtivkomisjon ei arvestanud ja mis sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält.

Volikogu istungi ja selle salvestise avalikkus

Kas vallaelanikule võib väljastada volikogu istungi salvestise?

Riigikohus leidis 02.11.2021 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr [5-21-6](#) ehk Kohtla-Järve Linnavolikogu töökorra kohtuasjas, milles see kord ei võimaldanud saada koopiat volikogu istungi helisalvestisest, et volikogu istungi salvestamise otsustamine on kohaliku elu küsimuse lahendamine Põhiseaduse § 154 lg 1 mõttes. Küll aga ei saa omavalitsus kitsendada salvestisega tutvumise võimalusi võrreldes AvTSis lubatuga. Kohus ei välistanud siiski, et volikogu saab oma töökorras täpsustada istungi salvestisega tutvumise korda (näiteks nähes ette, et AvTS § 17 lg 1 p 1 sätestatud täitmise viisi eeldava teabenõude korral tehakse salvestis kättesaadavaks failijagamise keskkonna kaudu, hinnates enne, kui võrd on selle piiramatusse levikusse andmine põhjendatud, arvestades salvestiselt äratuntavate isikute õigust eraelu puutumatusse) (vt lahendi p-d 29 ja 31).

Volikogu kantselei ei tee volikogu istungist videosalvestist ehk istung ei ole otse- ega järelvaadatav. Kas volikogu liikmel on omal algatusel õigus teha istungist heli-, video- ja fotosalvestisi ja ülekandeid?

Valla põhimäärus sätestab järgmist: Istungist tehakse protokoll koostamise eesmärgil helisalvestis, mida säilitatakse volikogu teenindavas kantseleis kuus kuud. Istungist võib teha muid heli-, video- ja fotosalvestisi ja ülekandeid. Säte koosneb kahest lausest. Normitehniliselt on teine lause esimest lauset täpsustav säte. Ehk eesmärgipärane valla põhimääruse tõlgendus oleks see, et teine lause täpsustab esimest lauset ja ütleb, et lisaks helisalvestisele võib protokoll koostamise eesmärgil teha istungist muid heli-, video- ja fotosalvestisi ning ülekandeid.

Muul eesmärgil, kui protokoll koostamiseks, istungist heli-, video- ja fotosalvestiste ning ülekannete tegemise lubatavuse üle otsustab volikogu. Lähtuda tuleb valla põhimäärusest, mis sätestab, et töökorralduslikke küsimusi, mida valla põhimääruses ei ole sätestatud, saab volikogu otsustada poolthäälte enamusega.

Kui volikogu otsustab anda volikogu liikmele õiguse teha istungist heli-, video- ja fotosalvestisi või ülekandeid, peab volikogu liige tagama salvestisel oleva teabe üldiseks kasutamiseks andmisel isiku eraelu puutumatus ja muu juurdepääsupiiranguga teabe kaitse. Isiku eraelu puutumatus sisaldavate andmetega salvestist ei tohi avaldada mh sotsiaalmeedias.

Kuigi KOKS § 44 lg 4 esimese lause kohaselt peavad volikogu istungid olema avalikud ehk peaks võimaldama elanikel istungitel kuulajana osaleda, võib volikogu istungi kuulutada kinniseks. KOKS ei anna ette ammendavaid aluseid, mil volikogu istung võib olla kinnine, tegemist on volikogu avara otsustuspädevusega. Volikogule on KOKS § 44 lg 4 teise lausega antud õigus kuulutada istungi küsimuse arutelu osas kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam volikogu liikmeid kui vastu või kui küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud.

Kui volikogu istungit kinniseks ei kuulutata või kui volikogu istung kuulutatakse kinniseks nt haiguste leviku tõkestamiseks, mitte aga arutatavate küsimuste sisu tõttu (küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud), siis on elanike informeerimise ja KOV tegevuse avalikkuse tagamiseks siiski soovitatav teha istungist otseülekanne. KOKS § 3 p 6 järgi on kohaliku omavalitsuse tegevuse avalikkus üks demokraatia edendamise aluspõhimõte.

Volikogu istungi lõpu aeg

Kaasus 12. Valla põhimäärus sätestab, et volikogu istung kestab kuni kuus tundi, kui volikogu ei otsusta teisiti. Volikogu päevakorras on mh valla eelarve menetlemine ning arvatavasti kestab istung kauem kui kuus tundi ning kõiki päevakorras olevad küsimusi ei jõuta istungil lõpuni menetleda.

Kui istung katkestatakse enne päevakorra ammendumist kuue tunni täitumisel, kas sellisel juhul tuleb istungi jätkamiseks uue aja kokkuleppimisel järgida KOKS § 43 lg-s 3 sätestatud istungi kutse teatavaks tegemise tähtaega (volikogu kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit ning koos kutsega tehakse kättesaadavaks ka istungi materjalid) või saab istungiga jätkata järgmisel päeval?

Volikogul on enesekorraldusõiguse raames õigus kujundada oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus- ja menetlusreeglid. Enesekorraldusõigust kasutades tuleb volikogul järgida põhiseaduslike printsiipe ja seadust. KOKS § 44 lg 1 kolmanda lause kohaselt kehtestab volikogu töökorra volikogu ise. Sellise regulatsiooniga on seadusandja jätnud volikogu enese otsustada volikogu töökorralduslike reeglite kehtestamise s.h istungi läbiviimise korralduse.

Valla põhimääruses ei olnud sätestatud volikogu istungi katkestamise ega jätkamise institutsiooni. Seepärast ei ole õiguspärase istungi katkestamine ja selle jätkamine kuupäeval, mida istungi kutsega volikogu liikmetele ette teatatud ei olnud. Samas on aga volikogul põhimäärusest tulenev kaalutusõigus teha otsus, et istungit peetakse kauem kui kuus tundi.

Kui volikogu liikmetele saadetud kutses märgitud kuupäeval ei jõuta kõiki päevakorras olevaid küsimusi menetleda on volikogul kaks võimalust: 1) kas kutsuda kokku uus volikogu istung kooskõlas KOKS § 43 lg-ga 3 (kutse saadetakse vähemalt neli päeva enne volikogu istungit koos istungi materjalidega); või 2) lähtudes valla põhimääruse sättest, mille alusel otsustab volikogu pidada volikogu istung kuni päevakorra ammendumiseni või kokkulepitud kellaajani.

Kui volikogu võtab istungil tuginedes valla põhimäärusele vastu otsuse pidada volikogu istungit kauem kui kuus tundi, nt kuni päevakorra ammendumiseni, ei ole kutses märgitud istungi alguse kuupäev kuidagi takistuseks, et istung ei võiks lõppeda järgmisel kuupäeval.

Umbusaldusavalduse menetlus volikogus

Kuidas ja millal tuleb umbusaldusavaldus volikogus menetleda, kui umbusalduse algatajad nõuavad volikogu kokkukutsumist nende poolt määratud ajal?

Umbusaldusmenetlust volikogus reguleerib KOKS § 46. Selle paragrahvi lõike 2 kohaselt lülitatakse umbusalduse avaldamise küsimus volikogu järgmise istungi päevakorda. Sätte eesmärk on lahendada umbusalduse avaldamise küsimus võimalikult kiiresti. KOKS ei sätesta, kas umbusalduse küsimus otsustatakse korralisel või erakorralisel istungil, oluline on see küsimus lahendada järgmisel istungil.

Volikogu kokkukutsumise pädevus on volikogu esimehel. KOKS § 43 lg 4 esimese lausega on antud volikogu esimehele või tema asendajale kohustus kutsuda volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks. Kohustuse täitmise tähtaega aga täpsustatakse sama lõike teises lauses, mille järgi määrab istungi toimumise aja ikkagi volikogu esimees või tema asendaja, arvestades valla või linna põhimääruses sätestatud, kuid mitte hilisemaks kui üks kuu.

Kui umbusaldusavalduse esitajad soovivad kutsuda istungi kokku varem kui üks kuu umbusaldusavalduse esitamisest (umbusalduse algatamisest), ei ole see kuupäev volikogu esimehele siduv. Loomulikult saab volikogu esimees (KOKS § 43 lg 4 alusel) kaaluda istungi kokku kutsumist soovinud volikogu liikmete ettepanekus määratud kuupäevaks, kuid säte ei anna volikogu esimehele selget kohustust korraldada istung taotluses märgitud kuupäeval. Nimetatud juhul tuleb umbusalduse avaldamise küsimus menetleda järgmisel volikogu istungil, mis toimub hiljemalt ühe kuu jooksul (arvates volikogu liikmete taotluse esitamisest).

Istungi kokku kutsumisel tuleb rakendada nii KOKS § 43 lg-t 4 kui ka KOKS § 46 lg-t 2. Juhul, kui umbusaldusavalduse esitajad ei nõua istungi kokku kutsumist, ei ole ka volikogu esimehel kohustust järgmist volikogu istungit korraldada ühe kuu jooksul. KOKS § 43 lg 4 on eriregulatsioon igaks juhtumiks, mil ¼ volikogu liikmeid on soovinud istungi kokku kutsumist. See kehtib ka umbusaldusmenetluse puhul. Kui seadusandja ei oleks soovinud umbusaldusavalduse menetluses seda sätet kohaldada, siis oleks KOKS §-s 46 vastav välistus ka sätestatud.

Kaasus 13. Volikogu liige andis volikogu istungil üle umbusaldusavalduse vallavanemale. Umbusaldusavaldus esitati pärast istungi päevakorras oleva esimese päevakorrapunkti „Vallavanema valimine“ arutamise alustamist, vallavanema kandidaatide ülesseadmise ning kandidaatide esitamise ajal. Esimese päevakorrapunkti arutamine oli juba alanud, kui esitati umbusaldusavaldus. Volikogu esimees ei võtnud avaldust menetlusse ning põhjendas otsust asjaoluga, et umbusaldusavaldus ei ole esitatud õigeaegselt s.t enne päevakorrapunktide arutelude juurde asumist. Volikogu liige tõlgendas aga KOKS § 46 lg 1¹ selliselt, et volikogu istungil on päevakorra punktis esmalt ettekanne, siis arutelu ja parandusettepanekud, seejärel hääletamine, ning seega tuleks umbusaldus esitada peale ettekannet, enne arutelu.

Kuidas tuleb tõlgendada KOKS § 46 lg 1¹ teist lauset „Umbusaldus algatatakse enne päevakorrapunktide arutelude juurde asumist.“?

KOKS § 46 lg 1¹ alusel toimub umbusalduse algatamine volikogu istungil. Umbusaldus algatatakse enne päevakorrapunktide arutelude juurde asumist. Umbusalduse algatajate esindaja esineb ettekandega ja annab umbusaldusavalduse istungi juhatajale üle. Tulenevalt KOKS § 46 lg-st 1¹ tuleb umbusaldus algatada enne volikogu istungi päevakorras olevate küsimuste arutamise algust n-ö päevakorraliselt. Väär on tõlgendada sätet selliselt, et umbusalduse saab algatada iga istungi päevakorrapunkti juures pärast ettekannet ning enne arutelu.

Umbusaldusavalduse tagasivõtmine

Kuidas saab esitatud umbusaldusavaldust tagasi võtta? Millal avalduse esitajad seda teha võivad?

Kui umbusalduse avalduse algatusest soovitakse loobuda, siis tavapäraselt võiks seda teha istungi alguses päevakorrapunkte kinnitades, kus umbusalduse esitajate poolt palutakse see eelnõu päevakorrast välja arvata (juhul, kui kutse volikogu istungile on juba välja saadetud).

Kui kutset ei ole volikogu esimees välja saatnud, siis peaks vähemalt ¼ volikogu liikmetest tegema kirjaliku avalduse volikogule umbusaldusest loobumiseks ja paluma umbusalduse algatuse menetlus lõpetada, avaldus peab laekuma enne kutse välja saatmist.

Umbusaldusavaldusele allakirjutanud volikogu liikmed soovivad võtta enne volikogu istungit või enne hääletusele asumist oma allkirja umbusaldusavalduselt tagasi ning seetõttu jääb umbusalduse avaldajate arv väiksemaks kui ¼ volikogu liikmetest. Kas umbusaldushääletus jääb

ära? Või kuna avaldus on esitatud korrektselt eelmisel volikogul ja allkirjad olid sellel ajal olemas viiakse umbusaldushääletus ikkagi läbi?

Kui avaldus võetakse tagasi, siis pole võimalik seda menetleda. Kui umbusaldusavalduse esitajad võtavad avalduse tagasi ning umbusaldusavaldusel puudub vähemalt neljandiku volikogu koosseisu toetus, jäetakse vastav päevakorrapunkt istungi kutsest välja või kui kutse on juba volikogu liikmetele edastatud ei toimu vastava punkti arutelu ega hääletust.

Umbusaldusavalduse põhjendamine

Kaasus 14. Jaanuarikuu volikogu istungil algatati umbusalduse avaldamine vallavanemale ja valitsuse liikmetele. Umbusaldusavalduses olid esitatud umbusalduse avaldamise põhjused. Veebruarikuu volikogu istungil volikogu umbusalduse avaldamist ei toetanud. Märtsikuu volikogu istungil esitati vallavanemale ja valitsuse liikmetele uus umbusaldusavaldus. Umbusaldusavalduse põhjusena oli märgitud: „*Seoses X erakonna fraktsiooni, Y erakonna fraktsiooni ning volikogu liikmete A, B, C ja D sooviga avatud valitsemise põhimõtteid järgides asuda juhtima valda, avaldatakse umbusaldust...*“.

Kas volikogu märtsikuu istungil esitatud umbusaldusavaldus vastab KOKS § 46 lg-s 8 sätestatud nõudele (samale isikule ei saa kolme kuu jooksul samal põhjusel algatada uut umbusalduse avaldamist)?

KOKS § 46 lg 8 sätestab, et kui umbusalduse avaldamine ei leidnud volikogu istungil toetust, siis ei saa samale isikule kolme kuu jooksul samal põhjusel algatada uut umbusalduse avaldamist. Ka valla volikogu töökorra kohaselt peab umbusalduse avalduses olema märgitud umbusalduse avaldamise põhjus.

Kui jaanuarikuu esitatud umbusaldusavalduses toodi põhjusena mitteavalik valitsemine ja teises, märtsikuu esitatud umbusalduse avalduses öeldakse, et soovitakse ise avatud valitsemise põhimõtetel valitseda – küsiti seisukohta, kas märtsis esitatud umbusaldusavaldus vallavanemale ja valitsuse liikmetele on esitatud samadel põhjustel, mis jaanuaris esitatud ning veebruari volikogu istungil toetust mitte leidnud umbusalduse avalduses.

Kui põhjus on sama, siis ei ole lubatud enne kolme kuu möödumist (veebruarikuu istungist, kus küsimus hääletusele pandi) sellist umbusaldusavaldust esitada. Esitati ka küsimus, kas tegemist võib olla olukorraga, kus pole umbusalduse algatamise imperatiivset osa täidetud ehk pole põhjust üldse esitatud. Kui põhjuse esitamine poleks kohustuslik, tekib paratamatult küsimus, et milleks üldse on KOKS § 46 lg 8 vaja.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei olnud võimalik märtsi istungil esitatud umbusalduse avaldustest tuvastada umbusalduse avaldamise põhjust. Märtsis esitatud umbusaldusavalduses märgitud umbusalduse algatajate soovist avatud valitsemise põhimõtteid järgides asuda juhtima valda ei saa järeldada, et vallavanemale ja valitsuse liikmetele umbusalduse avaldamise põhjuseks on avatud valitsemise põhimõtete järgimata jätmine. Selline tõlgendus on meelevaldne. Kuna puudub selge viide umbusalduse avaldamise esitamise põhjustele ei ole võimalik hinnata kas märtsis esitatud umbusalduse avaldus vastab KOKS § 46 lg-s 8 sätestatud nõudele, ehk teisisõnu ei ole võimalik tuvastada kas esitatud umbusalduse avaldused on esitatud samadel või erinevatel põhjustel.

Tartu halduskohtu 21.11.2017 kohtuotsuses nr [3-17-1243](#) on kohus selgelt leidnud, et umbusalduse avalduses tuleb esitada umbusalduse avaldamise põhjused (p-d 10 ja 11), kuigi otsuses nenditakse, et sisuliselt ei saa siiski kohus põhjendusi kontrollida.

Kuna esimene umbusalduse avaldamine ei leidnud volikogu istungil toetust ning teine umbusaldusavaldus oli esitatud vähem kui kolme kuu jooksul, saab olla tegemist vaidlusega selle üle, kas teises umbusaldusavalduses toodud põhjus on piisav hindamaks selle vastavust KOKS § 46 lg 8 nõudele. Kuna kohtupraktika järgi ei pea otsus umbusaldamise kohta olema dokumentaalselt tõendatud ega sisuliselt kontrollitav, on keeruline hinnata kaebuse perspektiivikust kohtumenetluses. Kuna kohtupraktika järgi on tegemist volikogu poolt subjektiivse hinnangu alusel tehtava volikogu enamuse poliitilise otsusega, ei ole volikogul vaja umbusaldamise kaalutlusi ammendavalt esitada. Küll aga tuleb umbusaldamise põhjendused vastuvõetavatesse otsustesse või istungi protokollis siiski kanda. Piisaks, kui umbusalduse avaldamise põhjusena tuuakse konkreetsem põhjus, kui seda on soov ise valda juhtida.

Vallavanemale ja valitsuse liikmetele umbusalduse avaldamine on volikogu kaalutusotsus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes peaksid lisaks haldusakti andmise faktilisele ja õiguslikule alusele (HMS § 56 lg 2) sisalduma ka kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lg 3). Umbusalduse algatajate poolt esitatud volikogu haldusaktide eelnõudes vastavad kaalutlused (umbusalduse avaldamise põhjus) puuduvad. Korrektne haldusmenetlus näeb ette, et kui isik jätab koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui taotluses on muid puudusi, määrab haldusorgan taotluse esitajale esimesel võimalusel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, selgitades, et tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmisel võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata (HMS § 15 lg 2).

Volikogu istungi päevakorda võetavate materjalide ettevalmistamisel kontrollib haldusorgan esitavate eelnõude vastavust õigusaktidele. Volikogu töökord paneb volikogu esimehele kohustuse korraldada volikogu õigusaktide eelnõude menetlemine. Kui umbusalduse avalduses (märkimata on umbusalduse avalduse põhjused) ja sellele lisatud otsuse eelnõudes (märkimata on haldusakti andmise kaalutlused) on puudused, on volikogu esimehel või tema korraldusel mõnel teisel teenistujal kohustus need esimesel võimalusel algatajale tagastada koos puuduste kirjeldusega ning määrata mõislik tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks. Antud juhtumil oli oluline puuduste kõrvaldamise tähtaja määramisel lähtuda ka kohustusest korraldada volikogu istung hiljemalt X. aprillil (KOKS § 43 lg 4). Volikogu esimees ei saa keelduda täiendatud eelnõu, millest on puudused kõrvaldatud (lisatud umbusaldamise põhjendus), menetlusse võtmisest. Vastasel korral mindaks vastuollu osundatud HMSi ja töökorra sätetega. X. aprilli volikogu istungi päevakorras olevaid umbusalduse avaldamise eelnõusid tuleb igal juhul arutada ja panna need umbusaldushääletusele, seda ka juhul, kui neis on puudused kõrvaldamata.

Valitsus

Valitsusliikme ülesanded ja pädevus

Milline on valla- ja linnavalitsuse liikme roll? Kas valitsuse liikme ülesandeks on poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine ja rakendamine?

KOKS § 49¹ lg 4¹ järgi koordineerivad valitsuse liikmed vallavanema või linnaeapa poolt antud volituse piires valla- või linnavalitsuse tegevusvaldkondi, korraldavad struktuuriüksuste valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi (siin pole mõeldud osakondade teenistusala juhtimist, vaid üldist poliitilist koordineerimist) ning täidavad muid vallavanema või linnaeapa antud ülesandeid. Muudatust põhjendati ülinapilt avaliku teenistuse seaduse (ATS) eelnõu seletuskirjas ([193 SE](#)): *Muudatus on tingitud vajadusest reguleerida valitsuse liikmete tööjaotusega seonduvat, kuna praegu on valitsuse liikme staatus ja roll seaduses puudulikult sõnastatud. Eelnõu sõnastusest tulenevalt on seega valitsuse liikme pädevuse ulatus konkreetse vallavanema või linnaeapa otsustada.*

Valitsuse liikme ülesanne ei ole KOKSi järgi mõeldud olema teenistusala, vaid valdkonnasiseste poliitiliste otsuste tegemine ja valdkondade üldine poliitiline koordineerimine. Valitsuse liikmete vastutus piirneb valdkondade üldise koordineerimisega, mitte ametiasutuse osakondade sisulise juhtimisega. Nad viivad oma tegevusvaldkonna küsimused küll valitsuse ette ja saavad esitada valdkondade korraldamiseks ettepanekuid, kuid nad ei saa teostada ametiasutuse juhtimise ülesandeid (tööandja rolli). Valitsuse liikmed osalevad ikka vaid valitsuse istungil kollegiaalselt õigusaktide vastuvõtmisega, mitte ei saa iseseisvalt akte kehtestada.

Valitsuse liikmetele ei ole sarnaselt KOKS § 50 lg 1 p-s 3 sätestatud vallavanema ja linnapea pädevusele antud õigust anda valla- või linnavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Antud norm ei võimalda vallavanemal ega linnapeal anda valitsuse liikmele käskkirjade andmiseks edasivolitust. Seega ei saa ka vallavanem ega linnapea kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega neile seda volitust anda.

Palgaline valitsuse liige ei saa kindlasti asendada teist haldusorgani liiget ehk ametnikku. Ametniku asendamise üldised alused on sätestatud ATSi ja kohaliku omavalitsuse erisused KOKS §-s 54². Ametnikku saab asendada teine ametnik ja vaid erandina kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töötaja, kui ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat. Valitsuse palgaline liige ei ole ATSi ega KOKSi mõttes ei ametnik ega töötaja (vt ATS § 2 lg 3 p 10). Isikud, kes tegelevad kohaliku omavalitsuse ametiasutuses volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulise ettevalmistamise või rakendamise, peaks ATSi määratluse järgi olema avalikku võimu teostavad ametnikud (ATS § 7 lg 3 p 8). KOKS ei näe ette võimalust, et ametnikku saaks asendada poliitilise ametikoha täitja. Kuid paraku on praktikast teada ka juhtumeid, kus palgaline valitsuse liige nt tegeles hangete korraldamisega.

Valitsuse liikme tegevuspiirang

Kas volikogu võib lubada abivallavanemal töötada töölepingu alusel, kui kõrvaltegevusele kuuluva tööjõu maht või laad ei takista korrapäraselt teenistusülesannete täitmist ega too kaasa teenistuskohustuste rikkumist?

KOKS § 50¹ lg 2 sätestab volikogu kaalutusotsusena kõrvaltegevust keelava haldusakti vastuvõtmise. Kui volikogu kõrvaltegevust ei keela, siis haldusakti ei pea vormistama. Volikogu istungi protokollis peaks olema kajastatud vastava arutelu käik (sh esitatud ettepanekud ja otsused ettepanekute arvestamise või mittearvestamise kohta, hääletustulemused). Kui volikogu kõrvaltegevust ei keela on praktikas levinud ka vastava nn protokollilise otsuse kandmine volikogu istungi protokollis.

Kas poliitiliselt nimetatud valitsuse (väljastpoolt) liikmed, kes igapäevaselt valitsuses kui asutuses ei tööta peavad volikogu teavitama põhitöökohas töötamisest ja selleks loa saama?

KOKS § 50¹ lg 1 ei erista palgalisi (abivallavanemad) valitsuse liikmeid teistest nn mittepalgalistest valitsuse liikmetest, ning sätestab kõrvaltegevusest teavitamise kohustuse kõigile valitsuse liikmetele.

Volikogu võib kõrvaltegevuse kas täielikult või osaliselt keelata, kui see võtab liiga palju valitsuse liikme ajast ja seetõttu kannatab ametiülesannetele täitmine või kui nt kõrvaltegevus toimub öösel, võimaldamata valitsuse liikmel välja puhata. Samuti ei peaks valitsuse liige tegelema kõrvaltegevusega, mis asetab ta pidevasse huvide konflikti või takistab muul viisil ametiülesannete täitmist, nt ei peaks ta osutama kõrvaltegevusena teenust, mis konkureerib ta

ametikohustusejärgse tegevusega. Volikogul on seejuures ulatuslik kaalutusõigus hindamaks, kas kõrvaltegevuse maht või laad laseb valitsuse liikme ülesandeid täita. Samuti on keelamise aluseks huvide konflikti ehk korruptsioonijuhtumi ohu ennetamise kaalutus. Valitsuse liikme kõrvaltegevusest teavitamise eesmärk on vältida huvide konflikti ning tagada valitsuse liikme keskendumine oma ametiülesannetele. Huvide konflikti vältimine aitab ennetada korruptsiooniohtu, et valitsuse liige lähtuks ametiülesannete täitmisel üksnes avalikest huvidest ega tekiks vastuolu isiklike huvide ja avalike huvide vahel. Kõrvaltegevus keelatakse volikogu halduse üksikaktiga (haldusaktiga), mis annab valitsuse liikmele võimaluse see vaidlustada.

Seadus aga ei määratle, millise tähtajaga ning millises ulatuses tuleb keelamisotsus langetada. Küll aga tuleb kõrvaltegevuse keelamisel arvestada sellega, et kehtivat lepingut ei saa teise töödajaga päevapealt lõpetada. Kõrvaltegevuse keelamisel ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena võib vajalike toimingute elluviimine aga ajaliselt aega võtta rohkem kui üks kuu. Seepärast ei näe ka seadus ette täpset aega keelu rakendamiseks, arvestada tuleb konkreetse juhtumi asjaoludega.

Kas palgaline valitsuse liige (abivallavanem) peab peale valituks osutumist koheselt teavitama volikogu hetkel kehtivast töölepingust ja selle lõpetamise kuupäevast? Kas teavitamiskohustus on isegi siis, kui töösuhe lõpeb ühe kuu möödudes?

Jah. KOKS § 50¹ lg 1 kohaselt tuleb kõrvaltegevusest volikogu teavitada viivitamatult. Valitsuse liikmel tekib kohustus kõrvaltegevusest teavitada pärast valitsuse liikmete kinnitamist volikogu poolt. Seadusandja ei ole kehtestanud teavitamisnõude täitmise erisusi.

Kas vallavanema osalemine omavalitsusliidu tegevuses liidu juhatuse liikmena on kõrvaltegevus, millest tuleb volikogu teavitada?

Vastavalt KOKS § 50 lg-le 2 ei tohi vallavanem väljaspool ametikohustusi olla ühelgi muul valitaval või nimetataval riigi või sama kohaliku omavalitsuse ametikohal. Vallavanem või linnapea peab viivitamata teavitama volikogu kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda väljaspool ametikohustusi töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel või teise kohaliku omavalitsuse ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena.

Vallavanema samaaegne omavalitsusliidu juhatuse liikme ülesannete täitmine ei ole kõrvaltegevus KOKS § 50 lg 2 mõistes, kuna nimetatud tegevused on seotud vallavanema ametikohustuste täitmisega vastavalt KOKS § 50 lg 1 p-le 2. Nimetatud sätte järgi esindab vallavanem või linnapea omavalitsusüksust ja valla- või linnavalitsust vastavalt seadusega, valla või linna põhimäärusega ning volikogu poolt antud pädevusele.

Vallavanem oli volikogu otsusega nimetatud esindajaks omavalitsusliidu üldkoosolekule.

Kuna nimetatud juriidiliste isikute juhtorganitesse nimetamise otsustuse tegi volikogu, siis saab lugeda vallavanema kuulumist omavalitsusliidu juhtorganitesse oma ametikohustuste täitmiseks. Antud juhul puudus õiguslik alus, mis oleks vallavanemat kohustanud teavitama volikogu ja valitsust viimaste organite enda tehtud otsustest.

Kaasus 15. Vallavanem kinnitatakse Vabariigi Valitsuse liikmeks. Kuidas toimida vallas? Kas vallavanem saab määrata vallavanema asendaja oma käskkirjaga?

KOKS § 50 lg 2 kohaselt ei tohi vallavanem olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval riigi või sama kohaliku omavalitsuse ametikohal. Vallavanem peaks KOKS §

46¹ alusel esitama vallasekretärile tagasiastumise avalduse. Avalduse esitanu loetakse tagasi astunuks avalduses märgitud kuupäevast, mis ei või olla varasem kui järgmine tööpäev avalduse esitamisest. Vallasekretär teavitab kohe volikogu esimeest või tema asendajat.

Tagasiastumiseks ei ole vajalik tagasiastumise otsustuse tegemine volikogu poolt, tagasiastumiseks on piisav ainuüksi nõuetekohase avalduse esitamine, mis vabastab n-ö automaatselt avalduse esitanu tema kohustest avalduses märgitud kuupäevast või selle puudumisel järgmisest tööpäevast arvates avalduse esitamisest.

Kuigi KOKS ei sätesta vallavanema tagasiastumise tagajärgi, tuleb ka vallavanema tagasiastumisel valida uus vallavanem ja moodustada uus valitsus. Nii umbusalduse avaldamine vallavanemale kui ka vallavanema tagasiastumine tähendab seda, et tagasi peab astuma ka kogu tema juhitud valitsus.

KOKS § 49 lg 5 alusel toimub vallavanema või linnapea asendamine valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Vallavanema asendamisel tuleb juhinduda valla põhimäärusest. Valla põhimääruse alusel asendab vallavanema äraolekul teda valitsuse liige vastavalt vallavanema käskkirjaga kinnitatud järjekorrale.

Kuna põhimäärus võimaldab valitsuse liikmel asendada vallavanemat tema äraolekul (ehk ajutiselt äraoleva vallavanema asendamine), siis puudub vallavanemal endal õigus määrata vallavanema asendaja tema puudumisel (vallavanema ametiaeg lõpeb tema tagasiastumisel). Vallavanema tagasiastumisel tuleb määrata vallavanema asendaja volikogu otsusega. Vallavanema ülesandeid kuni uue valitsuse kinnitamiseni saab täita volikogu poolt määratud vallavanema asendaja.

Juhul, kui vallavanema äraolekul on käskkirjaga määratud vallavanema asendajaks valitsuse liige, siis valitsuse liikme volitused vallavanema asendajana lõppevad vallavanema tagasiastumisel.

Palgalise valitsuse liikme ametist vabastamine volikogu algatusel

Kaasus 16. Volikogu liikmed soovivad algatada otsuse eelnõu valitsuse liikmete arvu ja struktuuri muutmiseks ning kaotada palgalised valitsuse liikmete ametikohad. KOKS § 50 lg 1 p 6 alusel on vallavanemal õigus esitada volikogule ettepanek valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest ning palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks.

Kas volikogu saab omal algatusel ametist vabastada palgalist valitsuse liiget (abivallavanem) või on see võimalik üksnes abivallavanema tagasiastumise avalduse või umbusalduse kaudu? Kas volikogu saab esitada valitsuse struktuuri muutmise eelnõu ilma vallavanema nõusolekuta/kooskõlastuseta?

KOKS § 22 lg 1 p-de 16 ja 17 kohaselt on volikogu ainupädevuses valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamine ning valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest ning palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine. Nende otsuste tegemise eelduseks ei ole vallavanema ettepanek. Vastasel juhul ei ole volikogul võimalik täita talle seadusega antud ülesandeid. Volikogul on õigus vabastada palgaline valitsuse liige ametist ka juhul, kui vallavanem vastavat ettepanekut ei esita.

Ametnikust valitsuse liikmele lisatasu, hüvitise ja toetuse maksmine²

Kas valla ametiasutuse ametnikule, kes on ühtlasi ka valitsuse liige, võib maksta lisatasu, hüvitist või toetust s.h preemiat vallavanema käskkirja alusel või volikogu otsusel?

KOKS § 49 lg 4² kohaselt võib valitsuse liikme ametikoht volikogu otsusel olla palgaline. Sätte teise lause alusel ei või valitsuse liikmele maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele, kes on samal ajal ka valitsuse kui kollegiaalse otsustusorgani liikmed, peab nende ametniku seisundist ja tööst tulenevate lisatasude ja preemiate maksmisel kohaldama avaliku teenistuse seadust (KOV ametiasutuse töötajatele kohaldatakse töölepinguseadust). Teisisõnu määrab valitsuse liikmest ametniku töösuhtest vallavalitsusega (ametiasutusena) tulenevad tasud ametiasutuse juht (linnapea, vallavanem) või tema volitatud isik käskkirjaga, mitte volikogu otsusega. Kui aga soovitakse ametnikuks oleva isiku tööd tõsta esile valitsuse liikme ülesannete täitmisel, siis kohaldatakse KOKS § 49 lg 4² ning otsuse lisatasu, hüvitise või toetuse maksmiseks teeb volikogu.

Valitsuse liikme toimingupiirang

Kas valitsuse liige, kes on hallatava asutuse juht, võib võtta osa sellise otsuse (korralduse) vastuvõtmisest, millega kinnitatakse volikogu poolt antud eelarve piires alaeearved (asutuste ja kululiikide lõikes)?

Valitsuse liige peab end taandama. KOKS § 49 lg 12 alusel ei tohi valitsuse liige osa võtta valitsuse sellise üksikakti arutamise ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastase seaduse (KVS) kohaselt. Kui KVS § 11 lg 3 p 1 sätestab toimingupiirangu kohaldamise erisuse (toimingupiirangut ei kohaldata õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel. Riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvet loetakse KVS-i tähenduses üldaktiks), siis antud juhul ei saa seda kohaldada. Korraldus ei ole üldakt. Samuti on valitsuse liikmel võimalus mõjutada otsuse sisu (sh personalikulu).

Valitsuse liikmetele lisatasu, hüvitise või toetuse maksmine

Kas endisele valitsuse liikmele saab täiendavate tööülesannete täitmise eest hüvitist maksta?

KOKS § 22 lg 1 p 19 ja § 49 lg 4² järgi ei saa maksta lisatasu, hüvitist, toetust ega muid soodustusi linnapeale/vallavanemale ja palgalisele valitsuse liikmele, kelle volitused on lõppenud. Nimetatud sätted käsitlevad ametis oleva linnapea/vallavanema ja valitsuse liikmete suhtes lisatasude ja soodustuste kohaldamist, mitte aga hüvitiste maksmist isikule volituste lõppemise järel.

Kui soovitakse tunnustada ametist lahkunud linnapead/vallavanemat või valitsuse liiget ja talle määrata nn lahkumishüvitis, siis saab võtta aluseks KOKS § 54¹ lg 1 regulatsiooni, mis näeb ette volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid. Säte näeb ette, et volikogu võib oma otsusega maksta palgalisel ametikohal töötavale volikogu esimehele või tema asetäitjale, vallavanemale või linnapeale ja volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele ametist vabastamisel hüvitust kuni kolme kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud kaks kuni kaheksa aastat, ja kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud vastaval ametikohal rohkem kui kaheksa aastat ning vabastamine toimub: 1) seoses volituste tähtajalise lõppemisega;

² Antud õiguslik tõlgendus muudab varasemat Rahandusministeeriumi seisukohta.

2) tema enda algatusel seoses terviseseisundiga, mis ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi täita; 3) seoses umbusalduse avaldamisega. Hüvitust ei saa selle sätte alusel määrata, kui valitud isik vabastatakse ametist tema enda algatusel, v.a terviseseisundi tõttu või kui ta valitakse või nimetatakse volikogu poolt ametisse uueks tähtjaks. Kas ja kui suures määras hüvitust maksta, järgides seaduses sätestatud tingimusi, on volikogu kaalutusotsus. Ametist lahkunud vallavanemal või linnapeal ei ole subjektiivset õigust nõuda nimetatud KOKS sätte alusel hüvituse maksmist. Sama kehtib ka teiste valitud isikute puhul.

Vallavanem ja linnapea

Lapsehoolduspuhkusel viibiva vallavanema umbusaldamine

Kaasus 17. Vallavanem viibib lapsehoolduspuhkusel. Vallavanema käskkirjaga on määratud vallavanema asendajaks lapsehoolduspuhkusel viibimise ajaks palgaline valitsuse liige.

Kas lapsehoolduspuhkusel viibivale vallavanemale saab esitada umbusaldusavalduse?

Seadus ei keela vallavanemale umbusalduse avaldamist tema lapsehoolduspuhkusel viibimise ajal. Lapsehoolduspuhkusel viibimine ei takista vallavanemale umbusalduse avaldamist ega lükka edasi umbusalduse vältimatuks tagajärjeks olevat teenitusest vabastamist. Umbusalduse avaldamine vastavalt KOKS §-le 46 on eriline poliitiliselt ametikohalt vabastamise alus ning vallavanema teenistussuhte lõppemisel umbusalduse tõttu ei kohaldu teenistussuhteid reguleerivad ATSi sätted (vt Tallinna Ringkonnakohtu 30.05.2017 määrus nr [3-16-751](#)). Samuti ei ole vallavanema lapsehoolduspuhkusel viibimine takistuseks tagasiastumise avalduse esitamisel.

Vallavanemale volikogus umbusalduse avaldamine vabastab KOKS § 46 lg 4 esimese lause järgi senise vallavanema tema kohustustest ja ametist. Sama sätte teise lause kohaselt peab volikogu vallavanemale umbusalduse avaldamise korral kas valima samal istungil uue vallavanema või määrama ühe valitsuse liikmetest vallavanema asendajaks kuni uue vallavanema valimiseni. Vallavanemale umbusalduse avaldamise korral peab tagasi astuma ka kogu tema juhitud valitsus, mille asemele peab volikogu kinnitama uue valitsusjuhi moodustatud uue valitsuse. Alles vallavalitsuse uue koosseisu kinnitamise järel saab valitud vallavanem seaduses ja valla põhimääruses ettenähtud vallavalitsuse kui ametiasutuse juhi ja vallavalitsuse kui täitevorgani juhi volitused. Kuigi KOKS ei sätesta vallavanema tagasiastumise tagajärgi, tuleb ka vallavanema tagasiastumisel valida uus vallavanem ja moodustada uus valitsus. Nii umbusalduse avaldamine vallavanemale kui ka vallavanema tagasiastumine tähendab seda, et tagasi peab astuma ka kogu tema juhitud valitsus.

Puhkusel viibiva vallavanema osalemine valitsuse istungil

Kas vallavanem, kes on määranud oma puhkuse ajaks asendaja, võib ise puhkuse ajal osaleda vallavalitsuse istungil sõnaõigusega?

KOKS § 49 lg 5 alusel toimub vallavanema või linnapea asendamine valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Valla põhimääruses on reguleeritud vallavanema asendamise kord, mille kohaselt vallavanema puhkusel viibimise ajal asendab vallavanemat käskkirjaga määratud valitsuse liige.

On selge, et puhkuse ajal (vormistatud on haldusakt) täidab vallavanema ülesandeid tema asendaja. Puhkuse ajal ei saa vallavanem täita KOKS § 50 lg-s 1 nimetatud ülesandeid, s.h

juhtida valitsuse istungit, allkirjastada käskkirju, valitsuse istungi protokollid ega istungil vastuvõetud korraldusi ja määruseid.

Sellist keeldu, et vallavanem ei või viibida puhkuse ajal istungil, riigi tasandil õigusaktides sätestatud ei ole. Küsimus on selles, kas puhkuse ajal on vallavanemal õigus valitsuse istungil aruteludes sõna võtta ehk osaleda sõnaõigusega (ilma, et tal oleks hääleõigus valitsuse otsuste tegemisel)? Sellele küsimusele vastamisel peab üheselt aru saama mida tähendab istungil sõnaõigusega osalemine? Kui tõmmata paralleel vallasekretäri institutsiooniga, kellele on KOKS § 55 lg-ga 3 antud õigus võtta sõnaõigusega osa valitsuse istungitest, siis vallasekretäri sõnaõigus on valitsust ja vallavanemat nõustava ja abistava iseloomuga ning seotud vallakantselei ja vallasekretäri ülesannete täitmisega. Sõnaõigusega istungil osalemine võib sisuliselt tähendada ka osalemist otsustusprotsessis ning mõjutada otsustusi.

Vallavanem peaks katkestama puhkuse siis, kui tema soov ja taotlus on valitsuse istungil otsustusprotsessides osaleda, sh osaleda aruteludes ja otsuste tegemisel. Kui aga vallavanem viibib istungil puhkuse ajal n-ö kuulaja rollis, ei ole puhkuse katkestamine ilmtingimata vajalik.

Preemia määramine ametnikust abikaasale

Kas vallavanem saab määrata preemia temale vahetult alluvale ametnikule, kes on tema abikaasa?

Jah, saab, kuid vajalik on järgida korruptsioonivastase seaduse § 11 lg-s 3 sätestatud. Näiteks toimingute või otsuste puhul, millega avalikku ülesannet täitev asutus tagab oma töö korraldamise või juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuse eripära arvestades oleks toimingupiirangu kohaldamine avaliku huvi seisukohast ebamõistlik. Toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade avalikku ülesannet täitva asutuse veebilehel.

Volikogu komisjonid

Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine

Komisjonil peab kehtiva KOKS § 47 lg 1 järgi olema nii esimees kui aseesimees. Komisjonid peavad olema juhitavad ka siis, kui esimees viibib ajutiselt eemal. KOKS § 47 lg 1⁶ kohaselt komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel seoses tema umbusaldamisega, tagasiastumisega, volikogu liikme volituste lõppemise või peatumisega valitakse uuesti nii komisjoni esimees kui ka aseesimees. Komisjoni aseesimehe volituste lõppemine ei tähenda, et komisjoni esimehe volitused on automaatselt lõppenud. Komisjon jätkab tööd esimehe juhtimisel kuni uue esimehe ja aseesimehe valimiseni.

KOKS § 47 lg 1¹ nõue, mille järgi komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed valitakse üheaegselt salajasel hääletusel, kohaldub ka juhtudel kui esimees ei ole tagasiastunud, tema volitusi volikogu liikmena ei ole peatatud, need ei ole ennetähtaegselt lõppenud või teda ei ole umbusaldatud. Sätet ei rakendata üksnes komisjoni koosseisu esmakordsel kinnitamisel volikogus. Sätte eesmärk on tagada komisjonides poliitiline tasakaal selliselt, et ka volikogu opositsiooni esindajatel oleks võimalik komisjonides osaleda. Kui aseesimehe tagasiastumisel ei valitaks uuesti nii aseesimeest kui esimeest, siis võib aseesimehe koht minna samuti koalitsiooni esindajale, mis ei pruugi tagada aga komisjoni juhtimises poliitilist tasakaalu. Reeglina on volikogu komisjonides koalitsioonil nn häälteenamuse võrra kohti rohkem kui opositsiooni esindajatel, et tagada komisjonide operatiivsus.

Samas sättes on ka täpsustus, et volikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisel on igal volikogu liikmel üks hääl. See tähendab seda, et enim hääli saanud isik saab komisjoni esimeheks, hääletustulemuselt teiseks jäänud aseesimeheks (KOKS § 47 lg 1²). Kandidaatide üles seadmisel saab arvestada sellega, et oleks tagatud ka opositsiooni kaasamine. KOKS § 47 lg 1² mõte on selles, et volikogu annab ka volikogu aseesimehe valimiseks (vähemalt ühe) hääle. Kui kandidaat ei saanud ühtegi häält, siis tal ei ole komisjoni asejuhtimiseks volikogu volitust.

Olukorras, kus teadlikult ja tahtlikult ei valitudki komisjoni aseesimeest, ei saa kuidagi tõlgendada, et valimata jäänud komisjoni aseesimehe valimiseks ei pea läbi viima samaaegset uut komisjoni esimehe valimist, kuna tema osas ei esine §-s 47 toodud volituste lõppemise asjaolusid.

Kui volikogu komisjonile on esimees valitud, aga aseesimeest ei ole, on ainus võimalus korraldada volikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine uuesti. Vajaduse üle otsustab volikogu. Kandideerida saab ka komisjoni esimees. Kui komisjoni esimees ja aseesimees valitakse uued, siis komisjoni liikmed võivad jääda samaks, muudatuste tegemine toimub KOV sätestatud korras.

Sama regulatsiooni kohaldatakse ka revisjonikomisjoni esimehe, aseesimehe ja liikmete valimisel. Erinevalt teistest komisjonidest valitakse revisjonikomisjoni liikmed (hääletatakse) volikogu liikmete hulgast, mitte ei kinnitata komisjoni esimehe esildusel.

Kas 0-häälega on võimalik komisjoni aseesimeheks saada?

Seaduse eesmärk igasuguste volikogu siseste isikuvalimiste puhul on ikkagi saada volikogu liikmetelt selge tahteavaldus, hääletustulemus, millest selguks, kas seatud kandidaati toetatakse või mitte. 0-häält tähendab, et isikut antud kohale ei valitud, tema kandidatuur toetust ei leidnud. KOKS § 47 lg 1² teist lauset (komisjoni aseesimeheks saab häältearvult teiseks jäänud kandidaat) ei saa tõlgendada nii, et kui kandidaate on kaks ja üks neist saab kõik hääled, on teine kandidaat häältearvult teiseks jäänud kandidaat. Küsimus on selles, kuidas me tõlgendame sõnu „häält“ ja „valimine“.

KOKS § 48 lg 2 järgi valitakse revisjonikomisjoni esimees, aseesimees ja liikmed volikogu liikmete hulgast. Valimine eeldab volikogu tahteavaldust, toetuse avaldamist kandidaadi poolt, mitte vaikimisi seatud kandidaadi valituks osutumist, isegi kui ükski volinik ei ole tema saamist aseesimeheks oma häälega toetanud.

KOKS § 45 lg 5 esimese lause kohaselt tehakse volikogu otsustused (volikogu liikmete) poolthäälte enamusega, kusjuures isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel, mille tulemused vormistatakse volikogu otsusena (KOKS § 45 lg 3). Poolthäälte termini selgitamisel juhindutakse Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse §-st 3, mille järgi tähendab poolthäälte enamus, et poolt hääletab enam isikuid kui vastu. Poolthääle termin ise juba tähendab, et volinik positiivselt annab häälega vastavale otsusele toetuse ehk otsustab oma häälega toetada komisjoni aseesimehe kandidaati. Kui ükski volikogu liige oma häält hääletussedelile aseesimehe kandidaadi poolt ei andnud, siis tuleb uuesti läbi viia esimehe ja aseesimehe samaaegne valimine.

Kas komisjoni esimehe ja aseesimehe valimiseks peab olema poolthäälteenamus?

KOKS § 47 lg 1² kohaselt saab komisjoni esimeheks kõige rohkem hääli kogunud kandidaat. Komisjoni aseesimeheks saab häältearvult teiseks jäänud kandidaat. KOKS § 45 lg 3 alusel otsustatakse isikuvalimised salajasel hääletamisel, mille tulemused vormistatakse volikogu

otsusena. Isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata, vaid üksnes hääletamise tulemused kinnitatakse volikogu otsusega. Isikuvalimiste puhul ei kehti KOKS § 45 lg-s 5 sätestatud poolthääldenamuse nõue.

Kas valla- või linna valimiskomisjon peab kogunema ka umbusaldatud volikogu esimehe asemel uue volikogu esimehe valimise toimingute läbi viimiseks?

Valla- või linna valimiskomisjon korraldab valimisi ainult seaduses sätestatud juhtudel. Ehk siis KOKS § 44 lg 3 kohaselt korraldab valimiskomisjon volikogu esimehe valimise vaid volikogu esimesel istungil. Pärast esimehe valimist ei ole järgnevate esimeeste (aga ka aseesimeeste) valimine enam valimiskomisjoni pädevuses.

Isikud, kes on valimiskomisjoni liikmed, võivad pärast seda küll esimehe ja aseesimehe valimise korraldamisel selleks moodustatud komisjoni koosseisus osaleda, kuid nad ei osale selles valla või linna valimiskomisjoni liikmena. Samuti ei korralda valimiskomisjon linnapea või vallavanema valimist, arvamusküsitlusi jne. Ka valla või linna põhimäärusega ei saa valimiskomisjonile anda ülesandeid, mida KOVVS ega KOKS ette ei näe.

Riigikogu ja Euroopa Parlamendi liikmed volikogude komisjonides

KOKS § 17 lg-d 3 ja 4 ei võimalda maksta Riigikogu või Euroopa Parlamendi liikmest volikogu liikmele tasu volikogu tööst osavõtu eest või esimehele töötasu/palka. Küll aga kuulub volikogu liikmele hüvitamisele volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutused (hüvituse maksmine).

Nimetatud sätted ei hõlma aga grammatilise tõlgenduse järgi keeldu maksta Riigikogu või Euroopa Parlamendi liikmest volikogu liikmetele tasu volikogu moodustatud komisjonide töös. Seega tõepoolest võib maksta komisjoni esimehele ja liikmele tasu ka siis, kui ta on Euroopa Parlamendi või Riigikogu liige.

Riigikogu liikme volikogu töös osalemise võimaldamise ehk nn kahe tooli seaduse eelnõu ([181 SE](#)) seletuskirjas on selgitatud tasude ja hüvituste maksmist Riigikogu liikmest volikogu liikmele, esimehele või aseesimehele nii: *Volikogu liikmele, kui ta on oma volituste ajal ka Riigikogu liige, ei maksta volikogu tööst osavõtu eest tasu. Samuti ei maksta volikogu esimehele ja volikogu aseesimehele palka, kui ta on oma volituste ajal Riigikogu liige. Kehtiva kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 17 lg 4 kohaselt võib volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht olla volikogu otsusel palgaline. Riigikogu liikmed on piisavalt sotsiaalselt kaitstud ning neile ei kaasne volikogu töös osalemisega töötasu kaotust, mistõttu puudub vajadus maksta volikogu tööst osavõtu eest tasu ning volikogu esimehe või aseesimehena täiendavat palka. Tegevus volikogus ei ole Riigikogu liikmete põhitöök.*

Küll aga tuleb seletuskirja kohaselt ka Riigikogu liikmest volikogu liikmele tagada volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste hüvitamine üldistel alustel (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 7 sätestab nõude, et kohaliku omavalitsuse esinduskogu liikmetele tuleb luua töötingimused, mis võimaldaksid neil oma ülesandeid takistamatult täita (lg 1). Töötingimused peavad võimaldama kõnealuste töökohustuste täitmisel tekkinud kulutuste õiglase rahalise kompenseerimise ning seal, kus kohane, kaotatud töötasu kompenseerimise või tasumise tehtud töö eest ja vastavalt sotsiaalkaitse seadustele (lg 2)).

Sama kehtib ka Euroopa Parlamendi liikmete osas.

KOKS § 17 lõikeid 3 ja 4 võidakse eesmärgipäraselt tõlgendada ka nii, et volikogu komisjoni koosolekul osalemine on ka kaudselt volikogu töös osalemine. Arvestades aga KOKS § 40

esimese lause sõnastust (volikogu ja valitsuse töö vorm on istung), siis peetakse KOKS § 17 lg-s 3 siiski Riigikogu ja Euroopa Parlamendi liikmele tasu mittemaksmise all silmas volikogu istungil osalemist. Seda kinnitab ka asjaolu, et mõlemad kahe-tooli-eelnõude seletuskirjad ei näe ette, et volikogu töös osalemiseks loetakse ka selle töövormide töös osalemist. Selge välistuse puudumist seaduses tuleb tõlgendada volikogu liikme kasuks.

Komisjoni liikme volituste lõppemine

Millal lõppevad volikogu komisjoni liikme (volikogu välise liikme) volitused komisjoni liikmena?

Kuigi KOKS ei sätesta seda sõnaselgelt, saab siin lähtuda revisjonikomisjoni kohta sätestatust (KOKS § 48 lg 1: Volikogu moodustab oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni). Ei saa eristada volikogu liikmest komisjoni liikme ja volikogu välise komisjoni liikme volituste lõppemist. Kõik komisjonid moodustatakse volikogu volituste ajaks ning volikogu eelmise koosseisu komisjonide liikmete volitused lõppevad volikogu uue koosseisu ja tema liikmete volituste algamisel s.o valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

Alaealise isiku komisjoni liikmeks kinnitamine

Kas volikogu komisjoni liikmeks võib kinnitada alaealise isiku?

Alaealise isiku komisjoni liikme kinnitamiseks KOKSiga vastuolu ei ole. Kui ka valla põhimäärus või muu valla õigusakt ei sea täiendavaid nõudeid komisjoni liikmele, kes ei ole volikogu liige, siis võib seda teha. Tegemist ei ole ka töötamisega TLS mõistes. Komisjonid on volikogule nõuandva rolliga. Tegemist ei ole otsustusorganiga, mis eeldab igalt tema liikmelt täielikku teovõimet TsÜS § 8 tähenduses.

Volikoguvälised komisjoni liikmed

Kas volikogu komisjoni liikmeks võib olla isik, kelle elukoht rahvastikuregistri andmetel ei ole selles vallas?

Volikogu komisjonide moodustamise põhimõtted on reguleeritud KOKS §-s 47, mille alusel tuleb komisjonide esimehed ja aseesimehed valida volikogu liikmete hulgast. Kuna KOV saab oma töökorras täpsustada komisjonide moodustamise aluseid, siis on võimalik volikogu moodustatud komisjonidesse (välja arvatud revisjonikomisjon) arvata ka volikoguväliseid isikuid (KOKS § 47 lg 2). KOKS ei sätesta volikoguvälistele komisjoni liikmete elukoha nõudeid antud KOV territooriumil. Volikogude komisjonide koosseisude kinnitamisel tuleb esmalt tagada, et kõik volikogu liikmed on neisse kaasatud ja alles siis kaaluda sinna volikoguväliste isikute kinnitamist.

Kas valla ametiasutuse hallatava asutuse juht võib olla volikogu majandus- ja eelarvekomisjoni esimees ja kas valla ametiasutuse ametnikust haridustöö spetsialist võib olla volikogu haridusnoorsookomisjoni liige ning kas nimetatud olukordades ei teki huvide konflikti?

KOKSi järgi võivad linna- või vallavolikogu komisjoni (v.a revisjonikomisjoni) kuuluda ka inimesed, kes pole volikogu liikmed. Komisjonide esimehed ja aseesimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe ettepaneku alusel, seejuures arvestatakse ka erakondade ja valimisliitude esitatud ettepanekuid (KOKS § 47 lg 1). Kohalikul omavalitsusel on enesekorraldusõigus ning sellest lähtudes jätab KOKS linna- või vallavolikogu otsustada, kas ja mis ulatuses kaasata volikogu komisjonide liikmeteks inimesi

väljastpoolt volikogu. 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).

KOVide lõikes on praktika volikogu komisjonide liikmete kinnitamisel erinev. Üldjuhul kaasatakse komisjonidesse volikoguväliselt valdkonna eksperte, konkreetsete piirkondade ja huvirühmade esindajaid. Leidub ka omavalitsusi, kus volikoguväliseid isikuid komisjoni liikmeteks üldse ei arvata. See aga ei tähenda, et valdkonna eksperte ei saa kaasata sõnaõigusega komisjoni koosolekutele päevakorras olevaid ekspertteadmisi eeldavaid küsimusi selgitama.

KOKS ei keela volikogu komisjoni (v.a revisjonikomisjoni) liikmeks kinnitada hallatava asutuse juhti ega ametiasutuse ametnikku. Kuna komisjoni esimehed ja aseesimehed valitakse volikogu liikmete hulgast, saab hallatava asutuse juhi komisjoni esimeheks valida juhul, kui ta on volikogu liige. Nagu mainitud, saab volikogu ise otsustada, kas ja millistel alustel nimetatakse komisjoni liikmeks ka volikoguväliseid isikuid ning komisjoni esimees saab otsustada, milliseid isikuid ja eksperte komisjoni koosolekule kutsuda n-ö sõnaõigusega.

Kas nimetatud olukordades ei teki huvide konflikti? Hallatava asutuse juhi ja valla ametiasutuse ametniku töö ühitamine volikogu komisjoni tööga võib kaasa tuua nii näilisi kui ka sisulisi huvide konflikte. Huvide konflikte välditakse KVS alusel toimingupiirangute kaudu. Nii hallatava asutuse juht, kui ka valla ametiasutuse ametnik, peavad ennast taandama otsuste menetlusest, sh nii ettevalmistamisest, arutamisest kui ka otsustamisest, mille suhtes neile laieneb KVS-i kohaselt toimingupiirang. Toimingupiirang ehk keeld teha tehinguid iseenda ja seotud isikutega kehtib seejuures kõigi volikogu komisjoni liikmete, esimeeste ja aseesimeeste suhtes.

Volikogu revisjonikomisjon

Revisjonikomisjoni moodustamise põhimõtted

Mitmed pöördumised on tehtud selgituste saamiseks revisjonikomisjoni moodustamise põhimõtete kohta. Mida teha, kui KOVil ei ole toimivat revisjonikomisjoni (komisjonil on vähem kui kolm liiget) või ei ole peale volikogu valimisi pikemat aega üldse revisjonikomisjoni moodustatud või pärast revisjonikomisjoni moodustamist on muutunud volikogu opositsioon ja koalitsioon?

Kindlasti ei vasta olukord, kus KOVis ei ole pikalt moodustatud revisjonikomisjoni, KOKSi mõttele. KOKS § 48 lg 1 sätestab volikogu kohustuse moodustada oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmeline volikogu liikmetest koosnev revisjonikomisjon. Seadus ei kasuta sõnastust „võib moodustada“. KOKS § 48 kohaselt on revisjonikomisjon alatine komisjon, mille moodustamine ja tegevus on kohustuslikud. Revisjonikomisjoni poliitilise kontrolli näol on tegemist olulise lüluga kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteemist.

Ka Õiguskantsler ja Justiitsministeerium on tähelepanu juhtinud ja selgitanud revisjonikomisjoni tähtsust ja rolli. Olukord kui KOVil ei ole toimivat revisjonikomisjoni ei ole õiguspärane ja loob korrupsiooniohu. Kui revisjonikomisjoni liikmete arv on väiksem, kui KOKS seda sätestab, tuleb volikogul viivitamata kujundada seadusega nõutud liikmete arvuga revisjonikomisjoni koosseis. Seejuures on oluline, et komisjon ka realselt tegutseks. Revisjonikomisjon täidab omavalitsuses enesekontrolli funktsiooni. Selle tõhus toimimine aitab tagada, et kohaliku omavalitsuse tegevus lähtub kohalike elanike huvidest ja eesmärkidest ning et vald ja linn täidab oma ülesandeid hästi.

Revisjonikomisjonil on oluline roll ka majandusaasta aruande kinnitamise menetluses ning kui revisjonikomisjoni moodustatud ei ole või see ei toimi, siis seda ülesannet samuti täita ei ole võimalik. Revisjonikomisjoni puudumisel on majandusaasta aruanne kinnitatud ka KOFIS § 29 lg 10 tuleneva nõude täitmiseta (revisjonikomisjon koostab kirjaliku aruande), kuid seda tuleks praktikas vältida.

Internset kontrolli omavalitsuse enda õigusaktide üle revisjonikomisjoni puudumisel teha ei saa. See aga vähendab omavalitsuse enesekontrolliõigust, mis ilmselgelt ei vasta parimal moel omavalitsuse huvidele kohaliku elu ise korraldada.

Kahjuks on praktikast ka palju juhtumeid, kus volikogu liikmed ei ole ise huvitatud revisjonikomisjoni tööst, näiteks kuna neil ei ole piisavaid majanduslikke ja õiguslaseid teadmisi. On ka olnud juhtumeid, kus revisjonikomisjoni juhib koalitsioon, kuna opositsiooni esindajad ei ole oma kandidatuuri revisjonikomisjoni esimehe ja liikmete valimisel üldse üles seadnudki.

Kas revisjonikomisjon saab täita tema pädevuses olevaid ülesandeid (teostada kontrole, küsida teavet, pidada koosolekuid, võtta vastu otsuseid, koostada revisjoniakt jne) kui 3-liikmelise revisjonikomisjoni ühe liikme volitused volikogu liikmena on lõppenud?

KOKS § 48 lg 1 järgi on nõutav, et revisjonikomisjonil oleks toimimiseks vähemalt kolm liiget. Vastasel korral ei ole tal õigus otsuseid teha ega akte kinnitada. Kui mõttekas on sellises olukorras koosolekute pidamine, kui otsuseid langetada ei saa, on omaette küsimus. Õiguskantsler leiab [seisukohas](#) Tori valla analoogsele küsimusele, et kui revisjonikomisjonis on seaduses nõutavast vähem liikmeid, siis ei ole selline olukord õiguspärane ja loob korruptsiooniohu. Volikogul tuleb viivitamata kujundada seadusega nõutud liikmete arvuga revisjonikomisjoni koosseis. Seejuures on oluline, et komisjon ka realselt tegutseks. Komisjoni tehtud iga kontrolli tulemused peavad jõudma omavalitsusjuhtideni ning avalikkuseni. Seega tuleks esimesel võimalusel valida uus revisjonikomisjoni liige, et komisjoni sisuline töö saaks jätkuda.

Poliitiline hea tava eeldab revisjonikomisjoni juhtimist opositsiooni poolt

Kuidas lahendada olukord, kui revisjonikomisjoni puhul ei ole kohalikus omavalitsuses täidetud poliitiline hea tava ehk revisjonikomisjon ei ole opositsiooni juhitud?

Revisjonikomisjoni puhul on heaks tavaks see, et see oleks nn opositsiooni juhitud. See tähendab, et revisjonikomisjoni esimees oleks opositsiooni esindaja ja komisjoni koosseis koosneks valdavalt opositsiooni kuuluvatest volikogu liikmetest. Vastasel korral ei täida see tõhusalt oma moodustamise eesmärke. Koalitsiooni poolt juhitud ei pruugita suhtuda volikogu ja valitsuse vastuvõetud otsustesse kriitiliselt.

KOKS § 47 üheks oluliseks eesmärgiks on tagada komisjonides poliitiline tasakaal ja kõigi valijate esindatus sellisel, et ka volikogu opositsiooni esindajatel oleks võimalik komisjonide töös osaleda. Volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

KOKS § 47 lg-te 1¹ ja 1³ mõte (milles nähakse ette, et komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed valitakse üheaegselt salajasel hääletusel ning volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus) on selgelt volikogu komisjonide moodustamisel rõhutada nii koalitsiooni kui opositsiooni kaasamist võimalikult võrdsetel alustel. Neid sätteid kohaldatakse ka revisjonikomisjoni moodustamisel.

Poliitiline tasakaal ei tähenda, et kõikides komisjonides peab volikogu liikmete erakondlik või valimisliidu esindatuse proportsioon olema täpselt sama kui volikogus, vaid esindajate osakaalu tuleb võtta komisjonide moodustamisel arvesse sellisel, et volikogu komisjonide töös oleks tagatud poliitiline tasakaal, sealhulgas opositsiooni ülekaal revisjonikomisjonis ning koalitsiooni ülekaal teistes alalistes komisjonides. Tegemist on hea poliitilise tavaga, et revisjonikomisjon on siiski volikogu opositsiooni juhitav, vastasel korral ei täida revisjonikomisjon tõhusalt oma eesmärki.

Revisjonikomisjoni peamine eesmärk on anda avalikkusele kindlus, et maksumaksja raha kasutatakse ja kohaliku avaliku võimu eesmärgid täidetakse kõige paremal viisil. Revisjonikomisjoni näol on tegemist nn poliitilise kontrolliga, kes peab kriitiliselt jälgima poliitikate elluviimist. Revisjonikomisjon on poliitilise kontrolli tööriist valitsejate üle, mille eesmärk on tasakaalustada võimu, võimestada opositsiooni valitsejate vigade või varjamise märkamise suhtes, ning selle kaudu muuta valitsemist läbipaistvamaks ja anda valijatele kindlus- ja usaldustunnet, et valitsejad teevad õigeid asju õigesti.

Komisjonide moodustamisel peab volikogu järgima demokraatliku esindatuse printsiipi ning tagama ka volikogu opositsioonile võimalikult proportsionaalse esindatuse komisjonide koosseisus.

Rahandusministeerium on KOKS § 47 lg-te 1¹ ja 1³ tõlgendanud nii, et lõikes nimetatud nõuet tuleks järgida iga komisjoni puhul eraldi. Kui volikogu liige ei nõustu volikogus poolthääle enamusega vastu võetud otsustustega, saab oma poliitilise tahte realiseerimiseks lähtuda eeskätt KOKSis sätestatud võimalustest, sealhulgas võimalusest esitada eelnõusid ja pöördumisi ning äärmuslikul juhul ka võimalusest algatada KOKS §-s 46 sätestatud umbusaldusmenetlus. Lisaks võib kaaluda võimalust pöörduda Justiitsministeeriumi poole haldusjärelevalve algatamiseks või hea halduse tava mittejärgimise osas õiguskantsleri poole.

Õiguskantsleri seaduse § 19 lg 1 kohaselt on nimelt igaühel õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas kohaliku omavalitsuse asutus või organ järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Revisjonikomisjoni esimehe, aseesimehe ja liikmete valimine

Kaasus 18. Volikogu moodustas 4-liikmelise revisjonikomisjoni. Revisjonikomisjoni esimehele avaldati umbusaldust ning üks revisjonikomisjoni liikmetest astus tagasi. Volikogu valis revisjonikomisjonile uue esimehe, aseesimehe ja uued komisjoni liikmed.

Kas komisjoni liikmete volituste ennetähtaegne lõpetamine ja uute liikmete valimine olukorras, kus tuli valida vaid esimees ja aseesimees, oli seaduspärane? Milline on õiguslik alus, mis võimaldab revisjonikomisjoni liikmed täies koosseisus uuesti valida tagasi astumise ja umbusalduse avaldamiseta?

KOKS § 48 ei keela volikogul revisjonikomisjonile uusi liikmeid valida, kui nt komisjoni liige ei ole ise tagasi astunud või teda ei ole umbusaldatud. Vastupidine konstruktsioon muudaks absurdseks ja võimatuks poliitiliste jõudude, võimuvahekordade muutmisel revisjonikomisjoni töö juhtimise ja ka KOKS § 47 sätete kohaldamise volikogu liikmete suhtes – sh komisjonides volikogus esindatud poliitiliste jõudude tasakaalu tagamine, voliniku õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni.

Revisjonikomisjon on eripärane komisjon selles suhtes, et KOKS § 48 lg 2 järgi võivad sinna kuuluda vaid volikogu liikmed. On siiski tavapärane praktika kohalikes omavalitsustes, et kui

komisjoni esimees või aseesimees astub tagasi ja mõlemad valitakse uuesti, et siis võidakse uuendada ka komisjoni koosseisu, et tagada kooskõla KOKS § 47 lõikega 1³.

KOKS § 48 lg 2 järgi kohaldatakse revisjonikomisjoni esimehe ja aseesimehe valimisel KOKS § 47 lõikeid 1¹–1⁶. Komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed tuleb valida üheaegselt salajasel hääletusel. Volikogu liikmel on üks hääl. Komisjoni esimeheks saab kõige rohkem hääli kogunud kandidaat. Komisjoni aseesimeheks saab häältearvult teiseks jäänud kandidaat. Kui komisjonile valitakse mitu aseesimeest, saavad aseesimeesteks nii mitu häältearvult enim hääli kogunud kandidaadile järgnenud kandidaati, kui mitu aseesimeest valiti.

Kohalikele omavalitsustele on Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 154 ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga antud kohaliku elu korraldamisel ja oma sisemiste struktuuride kehtestamiseks enesekorraldusõigus. Sätte sõnastamisel on juhitud harta artikli 6 lg-st 1, mille kohaselt võivad kohaliku omavalitsuse üksused oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus. Ka senine kohtupraktika jaatab kohalike omavalitsuste laialdast õigust oma sisemine korraldus ise määrata. Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.01.2007 otsus kohtuasjas nr [3-4-1-9-06](#), punkt 22). KOVid võivad sealjuures kehtestada õigustloovaid akte ilma seadusest tuleneva volitusnormita (*praeter legem* määrused). Niisiis ei kehti KOVide puhul põhimõte, et lubatud on ainult see, mis on seadusega sõnaselgelt lubatud ja ette kirjutatud, vastasel korral ei ole võimalik KOVidel autonoomiapõhimõtet rakendada.

Isegi, kui KOKS ei ole sätestanud komisjoni uue koosseisu kinnitamist olukorras, kus komisjoni liige ei ole ise tagasiastunud või teda ei ole umbusaldatud, siis ei tähenda see, et volikogu ei saaks selliseid sätteid enesekorraldusõiguse raames valla põhimääruses või volikogu töökorras sätestada. Kohaliku omavalitsuse volikogu saab enesekorraldusõiguse raames ise kehtestada ja kokku leppida oma töökorralduslikke reegleid. Valla põhimäärus annab uuele komisjoni esimehele õiguse teha ettepanek uue komisjoni koosseisu kinnitamiseks.

Riigikohus on varem paaris kaasuses leidnud, et volikogu liikmel on küll õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni, kuid tal ei ole tagatud õigust nõuda ise, millisesse komisjoni ta arvatud peaks saama. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on selgitatud, mis on volikogu liikme passiivne valimisõigus, mis on ainus voliniku põhiõigus. Revisjonikomisjoni koosseisust välja jäämine ei riku otseselt tema õigust kuuluda mõnda volikogu moodustatud komisjoni, kui ta arvatakse mõne muu komisjoni koosseisu. Rikkumine oleks tuvastatav juhul, kui volikogu liikmel takistataks otseselt oma mandaadi teostamist – talle ei antaks võimalust teha nt volikogu istungi toiminguid, esitada arupärimisi, saada oma küsimustele vastuseid.

Kui isik leiab, et tema subjektiivseid õigusi on revisjonikomisjonist välja arvamisel siiski rikutud, võib ta otsuse peale esitada vaide volikogule või esitada kaebuse halduskohtule.

Revisjonikomisjoni tööplaan

Revisjonikomisjoni tööplaani koostamise ja selle kinnitamise üldine praktika

KOKS § 48 lg-s 4 on öeldud, et revisjonikomisjon täidab oma pädevuses olevaid ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel. Niisiis tuleb seaduse kohaselt valla või linna põhimääruses sätestada revisjonikomisjoni ülesannete täitmise kord, s.h saab volikogu enesekorraldusõiguse raames reguleerida täpsemalt tööplaani koostamise ja kinnitamise reeglid.

Kohalike omavalitsuste lõikes on revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamise praktika erinev. Kuigi KOKS ei kohusta pidama revisjonikomisjoni tööplaani arutelu volikogu istungil, ega seda vastava otsusega volikogus kinnitama, on selline praktika laialt levinud. On mitmeid kohalikke omavalitsusi, kus revisjonikomisjon kinnitab tööplaani ise. Selline praktika välistab võimaluse volikogul n-ö boikoteerida tööplaani kinnitamist ja vältida tööplaanis nimetatud ülesannete täitmist revisjonikomisjoni poolt. Volikogul on õigus keelduda tööplaani kinnitamisest vaid juhul, kui tööplaanis nimetatud ülesanded ei ole kooskõlas KOKS § 48 lg-ga 3.

Kaasus 19. Kas vallasekretäril on õigus suunata revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamise eelnõu arvamuse andmiseks valitsusele?

Kuna valla põhimäärus ei sätesta erisusi volikogu õigusaktide menetlemisele lähtudes nende algatajast, siis on vallasekretäril õigus eelnõu suunata arvamuse andmiseks valitsusele. Kuid siinjuures on oluline märkida, et valitsusel ei ole revisjonikomisjoni tööplaani suhtes nn vetoõigust, s.t puudub õigus peatada või lõpetada volikogu otsuse eelnõu menetlemine. Valla põhimääruse järgi peab valitsus andma volikogu õigusakti eelnõu (sh tööplaani kinnitamise otsuse eelnõu) kohta oma arvamuse, mis edastatakse koos otsuse eelnõuga volikogule kinnitamiseks ning juhul, kui valitsus eelnõud heaks ei kiida, teavitab ta põhjustest eelnõu koostajat (revisjonikomisjoni).

Kui küsimuse otsustuspädevus on volikogul, siis ei saa otsustust volikogu eest teha valitsus – seepärast tuleb suunata õigusaktide eelnõud koos valitsuse seisukohaga edasiseks menetlemiseks volikogule, olenemata sellest, kas valitsus kiidab eelnõu heaks või mitte. Valitsusel ei ole õigust volikogu õigusakti eelnõu menetlust takistada ega peatada. Valitsuse pädevus on kujundada oma seisukoht, mis esitatakse volikogule. Lõpliku otsustuse teeb volikogu pädevuses oleva küsimuse osas volikogu ise, kuulates ära valitsuse seisukoha. Kuigi valla põhimääruses ei ole reguleeritud õigusaktide menetlemise tähtaegasid, ei tohi need olla ebamõistlikult pikad. Kiire menetlus on ka hea halduse üks olulisemaid aspekte.

Revisjonikomisjoni pädevus, kontrolli ulatus

Mida tuleb mõista KOKS § 48 lg 3 punktis 1 nimetatud tegevuse seaduslikkuse kontrollimise ja hindamise all?

KOKS § 48 lg 3 kohaselt on revisjonikomisjonil õigus: 1) kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust; 2) kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve täitmist.

KOKS § 48 lg 3 p-s 1 nimetatud valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu (asutused) tegevuse seaduslikkuse kontrollimise ja hindamise all tuleb mõista asutuste tegevuse (s.h õigusaktide) seadustele ja nendega kooskõlas olevate teistele õigusaktidele vastavuse kontrollimist ja hindamist. Asutuste tegevus on seaduslik, kui see on kooskõlas seadustega ning seaduste alusel antud õigusaktidega (s.h kohaliku omavalitsusüksuse omavalitsusorganite õigusaktidega) ning vastab volitusnormiga seatud piiridele. Teisisõnu saab asutuste tegevuse seaduslikkust kontrollida ja hinnata läbi õigusaktidest kinnipidamise, s.t hinnatakse tegevuse vastavust konkreetsetes õigusaktides sätestatud nõuetele.

Kas tegevuse seaduslikkuse kontrolli käigus tuleb kontrollijatele esitada ja tutvustada absoluutselt kõiki dokumente ja teavet ning kas tegevuse seaduslikkuse kontrollile tuginedes on revisjonikomisjonil õigus kontrollida kõike, selgitamata täpsemaid revisjoni eesmärke?

Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente (KOKS § 48 lg 6). Revisjonikomisjon saab küsida teavet ja dokumente, mis on volikogu poolt kinnitatud tööplaanis ettenähtud tegevuse läbiviimiseks talle vajalikud. Teabe ja dokumentide väljastamise nõudmisel saab revisjonikomisjon tugineda tööplaaniga pandud ülesande (revisjoni) täitmisele, teisisõnu tuleb revisjonikomisjonil viidata esitatavas nõudes saada teavet ja vajalikke dokumente, millise tööplaanis nimetatud ülesande (revisjoni) täitmiseks teavet vajatakse. Seadus määratleb revisjonikomisjoni pädevuse (KOKS § 48 lg 3) ja seob komisjoni ülesannete täitmise komisjoni tööplaani või komisjonile volikogu määratud ülesande täitmisega (KOKS § 48 lg 4).

Mitmed päringud Rahandusministeeriumile on esitatud hinnangu andmiseks kas revisjonikomisjoni tööplaanis nimetatud ülesanded lähtuvad KOKS § 48 lg-s 3 p 1 sätestatud õigusest?

Sageli on revisjonikomisjoni tööplaanis nimetatud ülesanded liialt üldsõnalised ning selgusetuks jääb revisjoni sisu ja eesmärk. Tööplaanis tuleks kinnitada ülesanded, mille fookus on selge ja küsimusega, mis on selgelt hinnatud riskiga (kontrolliobjektiks on näiteks konkreetne protsess, tegevus, tehing, asutus). Väga üldise sõnastusega tööplaanis ülesanne tekitab erinevate osapoolte vahel asjatuid vaidlusi. Revisjonikomisjoni tööplaan tuleks koostada ja sõnastada selliselt, et see vastaks revisjonikomisjoni tahtele ning oleks ühtlasi ka kooskõlas KOKS § 48 lg-ga 3. Selle saavutamiseks tuleb omavalitsusorganitel (volikogu ja valitsus) ja selle liikmetel teha koostööd.

Et revisjonikomisjon saaks täita omavalitsuses enesekontrolli funktsiooni, tuleb omavalitsustel s.h ka linna- ja vallavalitsusel kaasa aidata revisjonikomisjoni tõhusale toimimisele, eelkõige tehes koostööd, aidates revisjonikomisjone tehnilise toega ja professionaalse nõustamisega. Revisjonikomisjoni liikmetel ei pruugi olla majandus- ega õigusala haridust, seega peab neil olema võimalus konsulteerida KOV spetsialistidega ja saada oma töö toetamiseks professionaalset nõu.

Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt

Kas revisjonikomisjon võib revisjoni järgselt koostada vaid komisjoni koosoleku protokollid või tuleb lähtuda KOKS § 48 regulatsioonist?

KOKS § 48 lg-s 4 on öeldud, et revisjonikomisjon täidab oma pädevuses olevaid ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaanis alusel või volikogu ülesandel. Niisiis tuleb seaduse kohaselt valla või linna põhimääruses sätestada revisjonikomisjoni ülesannete täitmise kord. KOKS § 48 lg 5 sätestab, et revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse valla- või linnavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Revisjonikomisjon esitab eelnimetatud dokumendid volikogule otsuse tegemiseks kontrolli tulemuste realiseerimise kohta, lisades nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu. Praktikast on KOKS § 48 lg 5 rakendamine tekitanud hulgaliselt küsimusi. Tihtipeale ei suudeta vahet teha, mis on revisjonikomisjoni otsuse ja revisjoniakti erisused. Revisjonikomisjoni otsusega võtab revisjonikomisjon vastu otsuse revisjoniakti suhtes.

Iga sooritatud kontrolli (revisjoni) kohta peab revisjonikomisjon koostama revisjoniakti ja revisjonikomisjoni otsuse, mis tuleb esmalt saata valla- või linnavalitsusele seisukoha võtmiseks. Valitsus võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul

revisjonikomisjonile. Seejärel peab revisjonikomisjon eelnimetatud dokumentidele (revisjoniaktile ja revisjonikomisjoni otsusele) lisama otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu ning esitama kõik need dokumendid volikogule kontrollitulemuste realiseerimise kohta otsuse tegemiseks.

Revisjonikomisjoni koostatavatele peamistele dokumentidele – revisjoniaktile, revisjonikomisjoni otsusele ja kord aastas koostatavale tegevuse aruandele (revisjonikomisjon esitab volikogu istungil vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta (KOKS § 48 lg 7) – ei ole õigusaktidega määratud sisulisi nõudeid ehk seda, mida nendes peab kirjeldama. Seda saab volikogu ise omavalitsuse põhimääruses reguleerida.

Riigikontroll on oma auditis „[Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades](#)“ revisjoniaktide koostamata jätmise puudusena välja toonud. Auditis märgitakse, et „...revisjonikomisjoni esimehed ei olnud teadlikud, et revisjoniakte tuleb üldse koostada või arvasid, et kui puudusi ei tuvastatud või kui ülesanded oli andnud volikogu, siis ei pea akte koostama. Sel juhul kajastasid kontrollimisi enamasti revisjonikomisjoni koosoleku protokollid.“.

Revisjonikomisjon peab iga sooritatud kontrolli (revisjoni) kohta koostama revisjoniakti ja revisjonikomisjoni otsuse.

Osalemine juriidilistes isikutes

Korteriühistu üldkoosolekule kohaliku omavalitsusüksuse nimel liikmeõigusi teostava isiku määramine

Kas vallavalitsus võib määrata korteriühistu üldkoosolekutel osalema ja otsustama valla nimel eraisiku, kes on ühtlasi sama korteriühistu liige?

Korteriomandi- ja korteriühistuseaduse § 22 lg 5 alusel võib üldkoosolekul osaleda korteriomanik ise või tema esindaja, kelle esindusõiguse olemasolu on kirjaliku dokumendiga tõendatud. Korteriomanik on nimetatud juhul kohalik omavalitsusüksus, kes soovib üldkoosolekule saata oma esindaja.

KOKS § 10 lg 1 alusel on nii vald kui ka linn avalik-õiguslik juriidiline isik, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende poolt volitatud esindajad. Vastavalt KOKS § 35 lg-le 1 võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu. Tulenevalt KOKS § 35 lg-st 4 otsustab valla osalemise liikmena mittetulundusühingus vallavolikogu ning muus osas teostab liikmeõigusi vallavalitsuse poolt nimetatud isik.

HMS § 8 lg 2 alusel määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel haldusorganisatsiooniliselt. Liikmeõigusi teostava isiku määramisel ei pea vallavalitsus lähtuma HMS § 8 lg 2 nõudest, kuna tegemist ei ole isikuga, kes tegutseb haldusorgani nimel haldusmenetluses. Vallavalitsus võib liikmeõigusi teostavaks isikuks määrata ka isiku, kes ei kuulu haldusorgani organisatsioonilisse struktuuri. Küll aga on valla esindaja (liikmeõiguste teostaja KÜ üldkoosolekul) eesmärgiks tagada valla kui liikme huvide kaitse. Selleks on vallavalitsusel liikmeõigusi teostava isiku taotlusel või omal initsiatiivil anda liikmeõigusi teostavale isikule

juhiseid ja suuniseid liikmeõigusi teostava isiku pädevuses olevate otsuste tegemiseks. Samuti peab liikmeõigusi teostav isik lähtuma vallavolikogu poolt kehtestatud regulatsioonist, mis sätestab valla eraõiguslikes isikutes osalemise (KOKS § 35 lg 1).

Sihtasutuse juhatuse liikmete koosseisus muudatuste tegemine

Sihtasutuse põhikirjas tuleb mh märkida juhatuse liikmete määramise ja tagasikutsumise kord. Kas sihtasutuse juhatuse liikmete valimisel tuleb lähtuda KOKS § 35 lg-st 3, mis sätestab, et sihtasutuse nõukogu liikmed nimetab, samuti muid asutaja õigusi teostab valla- või linnavalitsus?

KOKS ei sätesta juhatuse liikmete valimist. Lähtuda tuleb sihtasutuste seaduse § 19 lg 1 teisest lausest, mille kohaselt otsustab juhatuse liikmete koosseisus muudatuste tegemise ja juhatuse liikmete tagasikutsumise nõukogu. Sihtasutuse asutamise otsuses (volikogu otsus) märgitakse juhatuse ja nõukogu liikmed, kuid muudatused juhatuse koosseisus teeb edaspidi nõukogu.

Valla- ja linna eelarve, eelarvestrateegia, maakonna arengustrateegia, pühasustusega väikesaare üldplaneering

Valla- ja linna (lisa)eelarve eelnõu esitamine volikogule

Kaasus 20. Linnavolikogu liikmed esitasid vastavalt KOKS § 43 lg-le 4 ettepaneku volikogu istungi kokku kutsumise kohta nende poolt tõstatatud küsimuse aruteluks, mis käsitles linna 2022. aasta eelarve muutmist.

KOKS § 26 lg 1 järgi koostab linnavalitsus lisaelarve eelnõu ja esitab selle volikogule vastavalt sama seaduse §-s 5 esitatud nõuetele. Linna põhimääruse järgi lisatakse lisaelarve eelnõule: 1) põhjendused täiendavate kulude vajaduse ja nende tegemise paratamatuse kohta käesoleval eelarveaastal; 2) andmed eelarve täitmise ja kulude kohta, mille täiendamist taotletakse, samuti andmed lisatulude ja säästu kohta, millega lisakulusid planeeritakse katta.

Volikogu esimees võttis volinike esitatud eelnõu volikogu menetlusse ja arvas eelnõu järgmise volikogu istungi päevakorda.

Kuna KOKSi järgi ei saa volikogu liikmed esitada linna eelarve muutmise eelnõu, vaid selle saab esitada linnavalitsus (lisaelarve), kas saab võtta istungi päevakorda ettepaneku mitte eelnõuna vaid näiteks ““Linnavolikogu liikmete poolt esitatud määruse eelnõu “Linna 2022. aasta eelarve muutmine” arutamine””? Kui ettekandja kannab küsimuse ette, siis ei järgne sellele hääletamist, vaid võetakse informatsioon lihtsalt teadmiseks.

Sellisel kujul volinike esitatud algatust eelarve muutmiseks ei saa Rahandusministeeriumi hinnangul hääletada istungil. Sisuliselt on tegemist lisaelarve ettepanekuga, mida tuleb menetleda KOKSi ja KOVi enda eelarve menetlemise korras ette nähtud menetlusnõudeid järgides. Ilma korrektset menetluskorda järgimata ei saa volikogu istungil lihtsalt lisaelarve vastu võtta ilma, et esitatud ettepanekuid oleks eelnevalt linnavalitsuses ja juhtivkomisjonis menetletud ja volikogu liikmed oleks omakorda saanud eelnõu osas muudatusettepanekuid esitada. Volikogu saab üksnes arutada sisuliselt, kas teha valitsusele ülesandeks lisaelarve eelnõu koostamise. Volikogu saab sellise algatuse puhul teha istungil vaid protokollilise otsustuse (nt „Võetud teadmiseks“), kuna see algatus ei vastanud eelnõule esitatavatele nõuetele.

Eelarvestrateegia eelnõu menetlemine

Kaasus 21. KOV leidis, et eelarvestrateegia menetlemisel ei pea avalikku arutelu korraldama ja KOKS § 37² lg 5 järgimiseks piisab eelarvestrateegia eelnõu valla veebilehel avaldamisest, igäühe õigusest esitada valla või linna veebilehel avalikustatud eelarvestrateegia (eelnõu) kohta ettepanekuid ning arutelust vallavolikogu komisjonides.

KOKS reguleerib arengukava ja eelarvestrateegia koostamisse kaasamist ja eelnõu veebilehel avalikustamist eri sätetes. Seadusandja on neid kahte menetlust selgelt eristanud. KOKS § 37² lg 5 järgi korraldab valla- või linnavalitsus avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava ja eelarvestrateegia koostamisse. Seevastu sama paragrahvi lg 6 sätestab valla- või linnavalitsuse kohustuse avalikustada arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu valla või linna veebilehel vähemalt kaheks nädalaks.

Kui avaliku arutelu korraldamine seisneks vaid dokumendi avalikustamises, muutuks KOKS § 37² lg 5 sisutühjaks.

Ettepanekute esitamise õigust õigusakti eelnõu koostamiseks ei saa käsitleda avaliku aruteluna. Avalik arutelu eeldab vähemalt ülevaate andmist koostatava eelarvestrateegia eelnõu põhisust ja valikute põhjendamist. Avalik arutelu on arutelu, kus on õigus osaleda igäühel ehk kõigil eelarvestrateegia koostamisest huvitatud isikul. See, et volikogu saab oma komisjonide (välja arvatud revisjonikomisjoni) liikmeteks kaasata inimesi väljastpoolt volikogu, ei muuda volikogu komisjone avalikkuseks. Samuti ei ole avalikkuseks ametiasutused ja nende hallatavad asutused, kelle osalemine eelarvestrateegia eelnõu koostamises on reguleeritud KOV enda korraga.

Maakonna arengustrateegia koostamine

Kas maakonna arengustrateegia tuleks avalikustada maakonna koostööorgani veebilehel ja saata kõikidele maakonna omavalitsustele palvega, et kõik volikogud kinnitaks eelnõu esitamise avalikustamiseks? Kas avalikustamisele on eelnevalt vaja maakonna koostööorgani ehk omavalitsusliidu üldkogu otsust (suunata maakonna arengustrateegia avalikustamisele perioodiks....)?

KOKS § 37⁴ lg 3 järgi koostab maakonna arengustrateegia eelnõu kohaliku omavalitsuse üksuste määratud KOKS § 6¹ lg-s 2 nimetatud koostööorgan ja eelnõu esitatakse heakskiitmiseks asjaomastele valla- või linnavolikogudele.

KOKS § 37⁴ lg 5 kohaselt tuleb valla- või linnavalitsusel avalikustada maakonna arengustrateegia eelnõu valla või linna veebilehel või volitada koostööorganit avalikustama maakonna arengustrateegia eelnõu ka koostööorgani veebilehel vähemalt kaheks nädalaks.

Arengustrateegia avalikustamisele saatmise osas ei näe KOKS ette, et seda peaks otsustama haldusaktiga ja selle otsustuse saaks teha vaid KOVide volikogud. KOVide ja koostööorgani enda otsustada on, kas arengustrateegia eelnõu avalikustamiseks suunamise valmiduse hindamiseks on vajalik koostööorgani (omavalitsusliit) üldkogu otsus või piisab nt juhtrühma arutelust (juhtrühma kuuluvad maakonna KOVide esindajad). Soovitav on, et kõik volikogud oleks saanud enne eelnõu avalikustamist sellele oma sisendi anda ehk volikogud ei vaataks üle vaid lõplikule heakskiitmisele saadetavat arengustrateegia eelnõud, vaid oleks istungil saanud anda oma hinnangu koostööorgani koostatud maakonna arengustrateegia eelnõu avalikustamisele saadetavale versioonile.

Püsiasiustusega väikesaare üldplaneering

Kaasus 22. Vald kaalub planeerimismenetluses lõimida väikesaare üldplaneeringu valla üldplaneeringusse. Saare üldplaneering ei oleks seeläbi enam iseseisev planeering, vaid valla üldplaneeringu osa. Väikesaare esindajad leidsid, et väikesaare ruumilise arengu inkorporeerimine valla üldplaneeringusse (eraldi väikesaare üldplaneeringut kehtestamata) pärsib väikesaare arengut ja on vastuolus püsiasiustusega väikesaarte seaduse (V SaarS) mõttega. Selline lahendus vähendab saare esindajate arvates oluliselt püsiasiustusega väikesaare elanike õigust otsustada väikesaare jaoks olulisi küsimusi ja on seadusega vastuolus. Valla üldplaneeringu osana lükkuks väikesaare planeeringu kaasajastamine kaugesse tulevikku ja oleks oluliseks takistuseks saare arengus.

V SaarS § 5 lg 1 järgi peab väikesaare üldkogu väikesaare üldplaneeringu kooskõlastama. Saare esindajate arvates peaks kooskõlastus olema omavalitsusele siduv ehk V SaarS § 5 lg 1 on pöördujate arvates erinormiks planeerimisseaduse (PlanS) suhtes.

Rahandusministeerium sellise käsitlusega ei nõustunud.

V SaarS § 5 lg 1 ei ole käsitletav volitusnormina püsiasiustusega väikesaare üldplaneeringu kehtestamiseks. Sättes üksnes nimetatakse, milline pädevus on väikesaare üldkogul. Volitusnorm üldplaneeringu kehtestamiseks ja üldplaneeringu üldine menetluskord tuleneb PlanSist (PlanS § 91 lg 1). Arvestades, et üldplaneeringu eesmärk on PlanS § 74 lg 1 kohaselt kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine, on kohaliku omavalitsuse üksusele üldplaneeringu koostajana antud lai planeerimisautonoomia, mis hõlmab ka selle üle otsustamist, kas integreerida väikesaarega seonduvad ruumilised arengud valla või linna üldplaneeringusse kehtestades kogu vald hõlmav üldplaneering või kehtestada eraldi KOV territooriumi osa ehk vaid väikesaare territooriumi hõlmav üldplaneering.

Seega ei saa V SaarS § 5 lõiget 1 koostoimes PlanSiga tõlgendada selliselt, et väikesaarel peab tingimata olema valla üldplaneeringust lahus eraldi üldplaneering, mis hõlmab vaid väikesaare territooriumi.

PlanS § 74 lg 1 sätestab üheselt, et üldplaneering ei pea alati hõlmama kogu valla või linna territooriumi, vaid selle võib koostada ka KOVi osa kohta. Nii osa- kui teemaplaneeringu puhul on tulenevalt PlanS § 93 lg 2 sisuliselt tegemist kehtiva üldplaneeringu muutmise, mis annab võimaluse kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks või täiendamiseks. Tegemist on valla kaalutusotsusega, millisele alale ja milliste teemade lahendamiseks üldplaneering koostada, sh on võimalik valida, kas hõlmata koostatava planeeringuga valla territooriumil asuv püsiasiustusega väikesaar või mitte.

Lisaks PlanSile reguleerib planeeringute kehtestamise ja kehtetuks tunnistamisega seonduvat ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus (EhSRS), mille § 12 lg 3 kohaselt üldplaneeringu tervikuna kehtetuks tunnistamisel ja uue üldplaneeringu kehtestamisel kaotavad kehtivuse varem sama maa-ala kohta kehtestatud teema- ja osaplaneeringud ning olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valiku planeeringud. Nimetatud sätete eesmärgiks on EhSRS eelnõu seletuskirja (572 SE)³ kohaselt, *et vanad planeeringud ei jääks nii öelda ripakile pärast uute planeeringute kehtestamist. Kui planeeringu koostamise korraldaja ei soovi osades planeeringutes sisalduvaid lahendusi uude planeeringusse üle tuua, siis kaotavad need pärast uue maakonna- või üldplaneeringu kehtestamist kehtivuse. Kuigi kehtetuks tunnistamine on*

³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e3e1bbb-e4df-4728-8e9c-c2e48bea3797/>.

automaatne, tuleb ka siinkohal arvestada isikute õiguste ja huvidega, sealhulgas usaldusega haldusakti kehtima jäämise osas (lk 7).

Küll on võimalik seni kehtinud osa- ja teemaplaneeringud koostatavasse üldplaneeringusse sisse kanda EhSRS § 12 lg 2 alusel, mis näeb ette, et üldplaneeringu tervikuna kehtetuks tunnistamisel otsustatakse üldplaneeringu teema- ja osaplaneeringute sissekandmine koostatavasse üldplaneeringusse. Uut kehtestatavat üldplaneeringut ei ole võimalik vaidlustada ulatuses, milles see puudutab varem kehtestatud teema- ja osaplaneeringute sissekandmist uude üldplaneeringusse.

VSaarS §-st 3 tulenevaid kohaliku omavalitsuse eesmärke püüasustusega väikesaarte haldamisel saab üldplaneeringu koostamisel arvestada ulatuses, mis puudutavad PlanS § 75 lg-s 1 sätestatud üldplaneeringuga lahendatavaid ülesandeid. Sisuliselt ei peaks VSaarSi eesmärkidega arvestamine sõltuma sellest, kas KOV kehtestab väikesaart puuduvad erisused valla üldplaneeringuga või saare üldplaneeringuga. KOV planeeringu koostajana peab mõlemal juhul tagama, et planeeringu koostamisel arvestatakse sealhulgas VSaarSist tulenevate KOVile esitatud nõuetega.

Üldplaneeringu kehtestamise õiguslikuks vormiks on PlanS § 91 lg 1 järgi volikogu otsus (KOV üksikakt). Arvestades aga, et VSaarS § 5 lg 1 ei anna väikesaare üldplaneeringu eraldi kehtestamiseks valla või linna üldplaneeringust erinormi (iseseisvat volitusnormi), siis tuleb üldplaneeringu kehtestamisel lähtuda PlanSis sisustatud volitusnormist.

VSaarS § 5 lg 1, mis sätestab muu hulgas, et üldkogu pädevuses on kooskõlastuse andmine väikesaare arengukavale ja üldplaneeringule, saab käsitleda erisusena, mis isikuid tuleks planeerimismenetlusse kaasata arvamuse andjatena.

Kooskõlastus (ka kooskõlastaja) on HMS §-st 16 tulenev mõiste, mis iseloomustab ainult haldusorganitevahelist suhtlust. Kooskõlastajana on PlanSis käsitletud koostöö tegijat (PlanS eelnõu seletuskiri, lk 31)⁴. Kõiki teisi planeeringute koostamisel osalejaid tuleb mõista kaasatavatena, kellel on õigus avaldada planeeringu kohta arvamust. Arvamus on mittesiduva iseloomuga seisukoht, mida menetlev haldusorgan ehk planeeringu koostamise korraldaja peab lõppotsuse tegemisel kaaluma ning mille arvestamata jätmine peab olema sisuliselt põhjendatud.

Kooskõlastuste andmise õigus on PlanSi ja selle alusel antud rakendusakti järgi vaid valitsusasutustel. Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2015. a määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“⁵ nimetab planeeringute kooskõlastajatena nimelt vaid ministereid ja riigiameteid.

Selline loogika on kooskõlas ka HMSi üldise lähenemisega. Üldkogu ei ole käsitletav haldusorganina HMS § 8 lg 1 tähenduses (haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik). Üldkogu ei täida VSaarSist tulenevalt avaliku halduse ülesandeid. Seetõttu ei kohaldu üldkogu kooskõlastuse andmise pädevuse osas ka HMS § 16 kooskõlastuse andmise regulatsioon.

VSaarSis on küll kasutatud terminit „kooskõlastus“ alates 2008. aasta algusest, kuid eeltoodust tulenevalt on selge, et „kooskõlastust“ ei ole mõistetud PlanSi mõttes kooskõlastusena vaid arvamuseks. Kuna planeerimist (sh püüasustusega väikesaartel) reguleerib eelkõige PlanS, siis tuleb lähtuda PlanSi loogikast ehk väikesaarte üldkogu kooskõlastust käsitleda arvamuseks

⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus>.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/127082022004>.

PlanSi tähenduses. Seega ei saa käsitleda VSaarSi § 5 lg 1 PlanSi mõttes kooskõlastamise erinormina.

Valla- või linnaelanike osalemine kohaliku omavalitsuse teostamises

Rahvaalgatuse menetlemise pädevus

Kaasus 23. Vallale esitati rahvaalgatuse korras ettepanek vallavalitsuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu muutmiseks. Valitsus jättis algatuse volikogule esitamata põhjusel, et ei toetanud algatuses tehtud ettepanekut sisuliselt, tuginedes oma otsuses valla ametiasutuse põhimäärusele, mille kohaselt koostab vallavanem teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri kinnitamise eelnõu ning esitab selle kehtestamiseks volikogule. Vald tõlgendas eeltoodu alusel, et vastav otsustus kuulus valitsuse pädevusse.

Kas valitsus võib menetleda valla ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu muutmiseks esitatud rahvaalgatust?

Elanike algatust tuleb siiski menetleda selles kohaliku omavalitsuse otsustusorganismis, kelle pädevusse kuulub algatuses käsitletud küsimuse n-ö lõplik otsustamine kohalikul tasandil. Kuna valla ametiasutuse struktuuri ning teenistuskohdade koosseisu otsuste tegemine on (KOKS § 22 lg 1 p 36 alusel) volikogu pädevuses, tulnuks valitsusel algatus koos omapoolse seisukohaga ühe kuu jooksul volikogule edastada.

KOKS § 32 kohane rahvaalgatus tuleb võtta volikogus arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul selle valla- või linnavalitsusele esitamisest arvates (KOKS § 32 lg 1). Nimetatud tähtaeg on sätestatud imperatiivselt, mitte soovituslikuna. See tähendab, et kui küsimuse n-ö lõpliku otsustamise pädevus on volikogul, peab volikogu hoolimata sellest, kas valitsus kujundas rahvaalgatuse osas ühe kuu jooksul seisukoha, võtma selle ikkagi volikogu istungil arutada. Seadusest ei tulene vallavalitsusele õigust jätta volikogu pädevusse kuuluva küsimuse kohta esitatud algatus volikogule edastamata ainuüksi põhjusel, et vallavalitsus seda sisuliselt ei toeta. Seaduses sätestatud menetlus- ja otsustuskorda peab järgima, kuna see on ülimuslikum kohaliku omavalitsuse enda õigusaktides sätestatud osas, kus need ei vasta seaduse nõuetele. Määrus on õigusallikate hierarhias seadustest madalamal, ta ei tohi olla seadusega ega seaduse mõttega vastuolus. Väär on tõlgendada seaduse ja määruse norme koosmõjus selliselt, et määrusega välistatakse seaduse sätte (KOKS § 32 lg 2) eesmärgipärane kohaldamine. Antud juhtumil ei olnud siiski ametiasutuse põhimäärus vastuolus KOKSi § 32 nõuetega. KOVi põhimäärusest ei tulenenud vallavanema ega valitsuse pädevust ise otsustada ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri kehtestamise üle. Vallavanemale oli üksnes menetluslikult antud vastava eelnõu koostamise pädevus ning kohustus esitada see kehtestamiseks volikogule. Ehk volikogu on andnud antud juhul põhimäärusega kooskõlas KOKS § 44 lg 2 teise lausega valitsusele ülesande valmistada ette volikogus arutusele tulev küsimus, mitte aga delegeerinud küsimuse lõplikku lahendamist valitsusele. Seega on ka ebaõige tõlgendus, et kuna vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri osas teeb ettepaneku volikogule valitsus, kuulus algatuse vastuvõtmise või tagasilükkamise üle otsustamine vallavalitsuse pädevusse.

Vaid juhul, kui tegemist oleks olukorraga, kus volikogu on KOKS § 22 lg 3 alusel delegeerinud valitsusele volikogu kehtestatud palgafondi piires muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohdade koosseisus, oleks saanud rahvaalgatuse arutamiseks pädevaks organiks lugeda valitsuse.

Elanike poolt algatatud umbusaldusavalduse menetlemine

Kaasus 24. Volikogu istungil andis volikogu liige volikogu esimehele edasi umbusalduse avaldamise avalduse vallavanemale ja volikogu esimehele. Umbusalduse algatajateks olid vallaelanikud. Umbusalduse avalduse tekstis on märgitud ka volikogu liikmete nimed, kuid nende allkirjad puuduvad. Rahvaalgatus ei olnud esitatud volikogu otsuse eelnõuna.

Kuidas peab menetlema volikogu istungil volikogu liikme poolt üleantud rahvaalgatuslikku umbusalduse avaldust vallavanemale ja volikogu esimehele, mille on allkirjastanud valla elanikud?

KOKS § 32 reguleerib õigusaktide algatamise õigust ehk kohalikku rahvaalgatust. Selle paragrahvi lõike 1 kohaselt on vähemalt ühel protsendil, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt esitatakse algatus valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, millele lisatakse allkirjadega varustatud algatuse esitajate nimekiri. Kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga.

Kehtiv KOKSi sõnastus jätab KOVidele õiguse pöördumine tagasi lükata, kui elanikud ei ole seda kõigile KOV õigusakti eelnõule esitatavatele nõuetele (HÕNTE ja KOVi enda korraga kehtestatud normitehnilised nõuded) vastavana vormistanud.

Umbusaldusavalduse menetluse reeglid (kellel on õigus umbusaldusavaldus esitada ning kus ja millal seda tehakse) volikogus on sätestatud KOKS §-s 46. KOKS § 46 lg 1 järgi saab vallavanemale ja volikogu esimehele umbusalduse avaldamise algatada vähemalt neljandik volikogu koosseisust. Umbusaldusavalduse saavad esitada vaid volikogu liikmed, keda ei või olla vähem kui ¼ volikogu liikmetest. Vallaelanikel ei ole seaduse järgi õigust umbusaldamist algatada ning sellist otsust ei saa volikogult nõuda.

Umbusalduse avaldamisel vallavanemale ja volikogu esimehele (jt KOKS § 46 lg-s 1 nimetatud isikutele) tuleb umbusaldusavaldus selle esitajate (vähemalt neljandik volikogu koosseisust) poolt allkirjastada. Umbusaldusavaldusele allakirjutanud volikogu liikmed peavad selle ka allkirjastama.

Kuna rahvaalgatuse korras ei ole võimalik umbusaldusavaldust vallavanemale ega volikogu esimehele esitada, ei ole valitsusel ega volikogul võimalik pöördumist menetleda. Kui KOV rahvaalgatuse korras esitatud pöördumist menetlusse ei võta, tuleb sellest algatuse esitajaid teavitada ning algatuse menetlusse võtmata jätmist põhjendada. Antud juhul vastab pöördumisele vallavalitsus.

Rahvaalgatuse esitaja subjektiivse nõudeõiguse puudumine

Kaasus 25. Vallale esitati rahvaalgatus tuulikute eriplaneeringule tingimuste täpsustamiseks. Eriplaneeringu koostamise eesmärgiks on selgitada välja võimalikud sobivad alad elektrituulikute parkide rajamiseks ning määrata tuulikuparkide kommunikatsioonidele sobiv paigutus.

Vald soovis õiguslikku hinnangut rahvaeelnõule ja vallavalitsuse alternatiivsele eelnõule, mis koostati, kuna elanike algatusena esitatud eelnõus olid KOVi hinnangul mitmed juriidilised probleemid.

Rahandusministeerium ei saa paraku hinnata rahvaalgatusena esitatud volikogu otsuse eelnõu õiguspärasust, see on vallavalitsuse ja -volikogu ülesanne. Rahandusministeerium saab anda üksnes soovitusi oma vastutusallas olevate seaduste kohaldamiseks, milleks on ka KOKS. Samas rahvaalgatusena esitatud ettepanekute arvestamine või mitteametamine on KOV kaalutusotsus, ning siin Rahandusministeerium ei sekku ega anna hinnanguid.

Kohalik omavalitsus ei saa piirangute kehtestamisel väljuda PlanS-is (või KeHJS-is) sätestatud piiridest. KOKS § 32 alusel esitatud rahvaalgatust tuleb menetleda koostöös PlanS-iga. Tuleb ka arvestada, et rahvaalgatuse esitamine ei anna selle algatajatele subjektiivset nõudeõigust nende algatuse lahendamiseks just soovitud viisil. Siduvaid otsuseid saavad rahvaalgatuses taotletu osas vastu võtta vaid omavalitsusorganid – volikogu või valitsus. Küll aga tuleb rahvaalgatuse esitajaid kaasata KOKS § 32 lg 3 järgi algatuse arutelluse volikogus või valitsuses.

Kui volikogu või valitsus ei nõustu rahvaalgatuses esitatud seisukohtadega, siis tuleb seda volikogul või valitsusel ka algatajatele selgelt põhjendada ja arvata mitteametamise põhjused volikogu istungi protokollis (kui rahvaalgatust arutatakse volikogu istungil). Volikogul on võimalik ka otsustada, et esitatud sõnastuses rahvaalgatuse osas ei saa praegu veel lõplikke otsuseid teha, vaid enne on vaja tellida sõltumatu ekspertiis, teostatavuse analüüs vms.

KOKS § 32 lg-s 1 sätestatud rahvaalgatuse arutada võtmise menetlusaeg kolm kuud ei tähenda, et rahvaalgatuse osas peaks olema selleks ajaks tehtud lõplik otsustus ehk vastu võetud volikogu (või valitsuse) õigusakt. Tegemist võib olla ka olukorraga, kus volikogu arutab rahvaalgatust kolme kuu jooksul sisuliselt ja otsustab näiteks tellida selle teostamise võimaluste osas mõjude analüüsi. Volikogu saab oma istungil arutada ka küsimusi, mis ei ole vormistatud õigusakti eelnõuna.

Volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid

Hüvituse maksmine on volikogu kaalutusotsus

KOKS 54¹ järgi on volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikutele hüvituse maksmine volikogu kaalutusotsus, mitte kohustus. Riigikohtu üldkogu 11.04.2016 otsuse nr [3-3-1-67-15](#) p-s 42 tuuakse välja järgmised põhimõtted:

- volikogu poolt valitavatele isikutele ametist vabastamisel makstava hüvituse õiguslik reguleerimine on kohaliku elu küsimus
- seadus annab volikogu uuele koosseisule otsustusruumi iga üksiku juhtumi puhul kaaluda, kas ja kui suur hüvitus määrata
- seadus annab volikogu järgmisele koosseisule võimaluse hinnata hüvituse suuruse kindlaksmääramisel volituste tähtja lõppemise tõttu ametist lahkunud isiku panust ning otsustada hüvituse suuruse üle, võttes arvesse hüvituse määramise aja rahalisi võimalusi.

Hüvituse maksmise keeld ametisse tagasivalimisel

Kas vallavanema tagasivalimisel vallavanemaks võib talle maksta KOKS § 54¹ lg 1 alusel hüvitust?

Kui hüvitust makstakse vallavanemale tema ametist vabastamisel sättes nimetatud juhtudel, siis võib hüvitust maksta ainult vallavanemana ametis oldud aja eest, abivallavanema/abilinnaepee ametikoha staaži hüvituse maksmisel ei arvestata. KOKS § 54¹ lg 2 p 2 sätestab, et hüvitust ei maksta, kui volikogu poolt ametisse valitud või nimetatud isik valitakse või nimetatakse volikogu poolt ametisse uueks tähtajaks (nt abilinnaepee, kes nimetatakse ametisse uueks tähtajaks abilinnaepeana, kuigi valdkond on teine). Ehkki säte ei täpsusta, et isik peab olema valitud tingimata samale ametikohale, siis kohaldatakse seda siiski sama ametikoha põhisel, ehk siis omavalitsuse juhi tagasivalimisel omavalitsuse juhiks. Sellele viitab ka seaduse seletuskiri, mille kohaselt nimetatud hüvitust ei maksta, kui volikogu valib vallavanema, linnaepee või volikogu esimehe uueks tähtajaks.

Kui linnaepee/vallavanem valitakse samale ametikohale, kus ta eelmise volikogu volituste kehtivuse ajal oli, siis hüvitust ei maksta. Kui endine linnaepee/vallavanem uues valitsuses linnaepeaks/vallavanemaks ei valita, siis võib talle volikogu otsusel hüvitust maksta, isegi kui ta kinnitatakse uues valitsuse koosseisus valitsuse liikmeks.

Tingimuslik otsus hüvituse maksmiseks

Kas volikogu võib teha tingimusliku (kui volikogu ei vali vallavanemat uueks tähtajaks) otsuse vallavanemale ametist vabastamisel hüvituse maksmise kohta KOKS § 54¹ lg 1 p 1 alusel (seoses volituste tähtajalise lõppemisega) enne volikogu uue koosseisu ja tema liikmete volituste algamist?

Jah, võib küll.

Hüvituse maksmine mittepalgalisele valitsuse liikmele, volikogu esimehele

Kas volikogu saab maksta valitsuse liikmeks kinnitatud ametnikule (mittepalgalisele valitsuse liikmele) KOKS 54¹ lg 1 p 1 alusel hüvitust seoses volituste tähtajalise lõppemisega?

Ei, nimetatud §-i alusel saab hüvitust maksta vaid volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele s.o palgalisele valitsuse liikmele.

Kas mittepalgalisele volikogu esimehele, kellele on volikogu poolt määratud tasu volikogu tööst osavõtu eest, saab maksta KOKS 54¹ lg 1 p 1 alusel hüvitust seoses volituste tähtajalise lõppemisega?

Ei, mittepalgalisele volikogu esimehele ega ka aseesimehele ei saa maksta hüvitust KOKS § 54¹ alusel. Samuti ei saa talle määrata seoses volituste tähtajalise lõppemisega preemiaid, hüvitisi ega muid tasusid.