

Õiguskantsler  
info@oiguskantsler.ee

Justiitsministeerium  
info@just.ee

Riigi Valimisteenistus  
info@valimised.ee

1. aprill 2024

## SELGITUSTAOTLUS KAMBJA VALLAVOLIKOGU KOOSSEISU JA VASTUVÕETUD AKTIDE ÕIGUSLIKU EBAMÄÄRASUSE OSAS

Lugupeetavad järelevalvet teostavate asutuste esindajad,

Paluksime teie selgitusi ja juhiseid olukorra õigel viisil lahendamiseks, mis on tekitanud teatud õigusliku ebamäärasuse Kambja Vallavolikogu ja viimase poolt vastuvõetud õigusaktide läbi kogu Kambja valla toimimises. Nimetatud ebamäärasus tuleneb asjaolust, et Kambja valla valimiskomisjon oli määranud vallavolikogu liikmeks isiku (hr. Toivo Salus), kelle volikogu liikme staatus oli väidetavalt õigusliku aluseta ca poolteist aastat. Sellesse perioodi mahtus rida olulisi otsustusi nii üldkui ka üksikaktide vormis, mille õigusliku saatuse osas on vaja kiiret selgust. Selgust on vaja sealjuures ka küsimuses, et kas Toivo Salus oli või ei olnud õiguslikult Kambja Vallavolikogu liige.

Alljärgnevalt on antud ülevaade juhtumi asjaoludest, mille järel on tõstatatud esilekerkinud küsimused, mille osas paluksime teie selgitusi ja juhiseid. Selgitustaotlusele on lisatud asjakohased Kambja valla valimiskomisjoni aktid.

10. novembril 2021 registreeris Kambja valla valimiskomisjon Toivo Salus'e EKRE asendusliikmena. 29. septembril 2022 määras Kambja valla valimiskomisjon Toivo Salus'e Kambja Vallavolikogu liikmeks, lähtuvalt asendatava volikogu liikme (hr. Virgo Kurist) volituste peatamise avaldusest.

Olemasoleva informatsiooni kohaselt oli Toivo Salus nii asendusliikmeks määramise kui ka ca 10 kuud hiljem volikogu liikmeks määramise hetkel rahvastikuregistri andmetel registreeritud Kambja valda. Ainus periood, mil ta seda ei olnud (9. detsember 2021 kuni 15. veebruar 2022 ehk ca 2 kuud) langes seega aega, kui ta oli lihtsalt asendusliikmete nimekirjas. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 18 lg 1 p 2 räägib volikogu liikme volituste ennetähtaegsest lõppemisest seoses isiku püsiva elukoha muutusega, kui see ei asu rahvastikuregistri andmetel enam Kambja vallas. KOKS § 20 lg 6 nimetab, et kui asendusliige ei saa volikogu töös osaleda tulenevalt vastavast alusest (väidetav püsiva elukoha muutus), kaotab ta oma koha asendusliikmete nimekirjas. Riigikohtu praktikast on teada, et „püsiva elukoha muutuse“ puhul ei lähtuta antud kontekstis tsiviilseadustiku üldosa seaduse elukoha mõistest, vaid kitsalt rahvastikuregistri kannetest.

Kambja valla valimiskomisjon on konstateerinud Toivo Salus'e volikogu liikme volituste lõppemist, kuigi oleks pidanud oma 14. märtsi 2024 otsuse eesmärgi saavutamiseks otsuse põhjendavas osas lähtuma ilmselt hoopis asendusliikmete nimekirjas koha kaotamisest tulenevalt KOKS § 20 lõikes 6 nimetatud „ei saa volikogu töös osaleda“ kriteeriumist, kuna võimalik vastuolu seadusega avaldus asendusliikmeks oleku, mitte volikogu liikmeks oleku perioodil. Palun selgitage muu hulgas seda küsimust, sest meile tundub, et valla valimiskomisjon on oma eelnimetatud otsuses kõrvale vaadanud asjaolust, et Toivo Salus ei pruukinud pooleteise aasta jooksul olla õiguspäraselt volikogu liige. See kõrvalekaldumine võib olla tingitud soovist vältida tülikaid tagajärgi, mis võivad kaasneda, kui Toivo Salus ei olnud õiguspäraselt volikogu liige. Sisuliselt oleks valla valimiskomisjon pidanud 14. märtsi 2024 otsuse eesmärgi korrektseks saavutamiseks (iseasi, kas see eesmärk on kooskõlas kehtiva õigusega):

- a) kõigepealt asuma seisukohale, et Toivo Salus kaotas koha asendusliikmete nimekirjas sõltumata sellest, et nimetatud 2 kuu jooksul ei tekkinud tal olukorda, kus „ta ei saa volikogu töös osaleda“ (sest asendatav volikogu liige oli veel paljude kuude kaugusel oma volituste peatamise avalduse esitamisest),
- b) seejärel tõdema, et Toivo Salus ei olnud õiguspäraselt Kambja Vallavolikogu liige, mis oleks tähendanud 29. septembri 2022 otsuse tühistamist, ning nimetama uue asendusliikme selle volikogu liikme (hr. Virgo Kurist) asemele, keda Toivo Salus oli algselt määratud asendama.

Me näeme siinkohal teatud ebamäärasust selles, et mil määral kohaldub volikogu liikme kohta käiv regulatsioon asendusliikmele ning selles, et asendusliikmeks oleku perioodi võimalikku puudust (KOKS § 20) ei saa kanda üle volikogu liikmeks oleku perioodi puuduseks (KOKS § 18) nagu seda on teinud Kambja valla valimiskomisjon oma 14. märtsi 2024 otsuses nr 17 (sealhulgas tekib segadus, et kes asendab õiguslikult keda). See on teema, mida paluksime teil õiguspraktika huvides hinnata ja selgitada. Ehk siis, kui volikogu liikme (registreeritud valla valimiskomisjoni otsusega) volitused lõpevad enne tähtaega isiku püsiva elukoha muutusega, mida ilmestab rahvastikuregistri kande elama asumise kohta teise omavalitsusüksusesse, siis asendusliikmete nimekirjas olevate isikute puhul tekivad järgmised küsimused:

- 1) kas KOKS § 20 lõikes 6 nimetatud „ei saa volikogu töös osaleda“ on seotud üksnes olukorraga hetkel, kui asendamise võimalus tekib (nt. volikogu liige on teinud volituste peatamise avalduse, mis annab asendusliikmele konkreetsel ajahetkel võimaluse astuda tema asemele), või
- 2) isegi lihtsalt asendusnimekirjas ootamine ilma reaalse asendamise võimaluse ilmnemiseta tekitab olukorra, kus korraks rahvastikuregistris elukohta vahetades ja seejärel tagasi vahetades (nagu Toivo Salus) kaotab isik koha asendusliikmete nimekirjas?

Oluline erisus on siin volikogu liikme ja asendusliikme vahel selles, et volikogu liige juba täidab oma seadusest tulenevaid õigusi ja kohustusi volikogu liikmena ja tema elukoha muutus (rahvastikuregistri kande muutus teise omavalitsusüksusesse) puudutab tema hetkel omatavaid õigusi ja kohustusi, samas kui asendusliikmete nimekirjas oleva isiku puhul ajutine edasi-tagasi elukoha registreerimine rahvastikuregistris ilma sel perioodil asendamise võimaluse avanemiseta ei muuda olemuslikult tema õigusi ja kohustusi, sest nende teostamise võimalust pole veel tekkinud. Kui selliselt ooteperioodil elukohta edasi-tagasi vahetanud isik on asendamise võimaluse avanemisel vastava omavalitsusüksuse elanik rahvastikuregistri andmetel, siis tema suhtes justkui puuduks alus väita, et „ta ei saa volikogu töös osaleda“. Sellisel juhul oleks Toivo Salus olnud õiguspäraselt volikogu liikmeks ja tema volitused jätkuksid ka täna.

Ebamäärasus valitseb seega küsimuses, et kas Toivo Salus oli õiguslikult üldse pooleteise aasta jooksul Kambja Vallavolikogu liige, ehk kas tema tegevus tõi kaasa õiguslikke tagajärgi (nt. läbi õigusaktide vastuvõtmiseks läbiviidud hääletuste). Kui õiguslikult korrektne hinnang peaks olema, et Toivo Salus oli kaotanud õiguse olla asendusliikmete nimekirjas ja ei saanud seetõttu Kambja Vallavolikogu töös osaleda, siis alates 29. septembrist 2022 kuni 14. märtsini 2024 oli Kambja Vallavolikogus 21 liikme asemel 20 liiget, kuna volitused peatanud volikogu liikme asemele ei olnud määratud asendusliiget (Toivo Salus'e määramine, mis eeldas valimiskomisjoni otsust, oli sel juhul ilmselt õigustühine). Tegemist ei ole olukorraga, kus 21-liikmelises volikogus keegi puudus istungilt, vaid volikogu ei saanudki sel juhul valla valimiskomisjoni tegevuse või tegevusetuse tõttu olla sel perioodil rohkem kui 20-liikmeline. Palume teie hinnangut ja selgitust selles küsimuses.

Kui 29. septembrist 2022 kuni 14. märtsini 2024 on Kambja Vallavolikogus olnud 20 liiget 21 asemel, on Kambja valla valimiskomisjoni tegevus või tegevusetus toonud muu hulgas ilmselt kaasa kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-i 7 (ja Kambja Vallavolikogu 15. juuni 2021 otsuse nr 148 „Volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine“) rikkumise, mille kohaselt peab volikogu liikmete arv olema paaritu ning üle 10 000 elanikuga omavalitsusüksuse volikogus peab olema vähemalt 21 liiget. Sellega seonduvad järgmised ebamäärasust tekitavad küsimused, mille osas paluksime teie hinnangut ja selgitust, esitades allpool ka oma nägemuse:

1) millised tagajärjed on sellel, et volikogu liikmete arv oli pooleteise aasta jooksul alla seadusega ettenähtud miinimumi ning paaritu arvu asemel paarisarv? Meile tundub, et sellest faktist (kui see peab paika) ei teki antud juhul otseseid korrigeerimist vajavaid tagajärgi. Probleem ei tundu realiseeruvat ka volikogu otsuste puhul, milleks oli vaja koosseisu häälteenamust (KOKS § 22 lg 1), kuna nii 21 kui 20 liikme puhul nõuaks koosseisu häälteenamus 11 poolthäält;

2) kas hääletustulemused, mis sisaldavad ka Toivo Salus'e poolt- või vastuhäält vajavad ülevaatamist ja millisel viisil? Meie hinnangul vajaksid ülevaatamist kõik sellised hääletustulemused, mis on kas võrdsed või erinevad ühe hääle osas, ehk kus Toivo Salus'e hääle lahutamine poolt- või vastuhäälest mõjutab vastuvõetud otsustust (õigusakti vastuvõtmise otsustamine). Kambja valla valimiskomisjon tundub seevastu olevat seisukohal, et Toivo Salus'e osalemine volikogu töös pooleteise aasta jooksul ei vaja selle perioodi otsustuste ülevaatamist hääletustulemuste kontekstis, ehk kõik otsustatu jääb kehtima sellisena, justkui Toivo Salus oleks olnud volikogu liige;

3) Kuna Toivo Salus oli Kambja Vallavolikogu 19. oktoobri 2022 otsusega nr 78 „Vallavolikogu alatiste komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimine“ valitud kultuuri- ja spordikomisjoni aseesimeheks (komisjonil on üks aseesimees), siis kas tema volikogu liikmeks mitteosutumine toob kaasa olukorra, kus KOKS § 47 kohaselt puudub nimetatud komisjonil alates 19. oktoobrist 2022 nii esimees kui ka aseesimees ehk komisjoni tegevus on õigustühine? Kambja Vallavolikogu 19. oktoobri 2022 istungi protokoll nr 15 punkti 8 kohaselt esitati üksnes kaks kandidaati, kellest enim hääli saanu osutus valituks esimeheks ja vähem hääli saanu aseesimeheks. KOKS § 47 sätteid näevad ette, et volikogu komisjonide esimehed ja aseesimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast (lg 1); komisjoni esimees ja aseesimees tuleb valida üheaegselt (lg 1<sup>1</sup>), kusjuures esimeheks saab enim hääli saanud kandidaat ja aseesimeheks häältearvult teiseks jäänud kandidaat (lg 1<sup>2</sup>); komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel valitakse uuesti nii komisjoni esimees kui aseesimees (lg 1<sup>6</sup>). Valla põhimäärus näeb volikogu komisjonidele ette kohustusi muu hulgas õigusloomeprotsessi (õigusaktide menetlemise) raames, mis võib tekitada ahelreaktsioonina olukorra, kus antud komisjoni õigustühised algatused, muudatusettepanekud või seisukohad eelnõude osas seavad kahtluse alla vastavate vastuvõetud volikogu aktide kehtivuse.

Eelistaksime, et antud selgitustaotluses esitatud küsimustele/ selgitamist vajavatele ebamäärasustele vastaks otse vähemalt üks adressaatide nimekirjas olevatest järelevalveasutustest, ilma selgitustaotlust kolmandale asutusele edasi suunamata. See tagaks vastuse autoriteedi, mida me antud juhul vajame.

Lugupidamisega,

*/digitaalselt allkirjastatud/*

Tarmo Kleimann

Kambja Vallavolikogu liige, enda ja järgmiste Kambja Vallavolikogu liikmete nimel:

Olavi Jänes  
Kuldar Lepik

Ülo Karpov  
Brit Mesipuu

Urmas Kink  
Toomas Otsatalo

Eve Kurist  
Alan Uiibo

Lisad:

1) Kambja valla valimiskomisjoni otsus 10. novembrist 2021 nr 7 „Volikogu liikmete registreerimine“

2) Kambja valla valimiskomisjoni otsus 10. novembrist 2021 nr 8 „Asendusliikmete registreerimine“

3) Kambja valla valimiskomisjoni otsus 22. septembrist 2022 nr 15 „Volikogu liikme volituste peatamine, asendusliikme määramine“

4) Kambja valla valimiskomisjoni otsus 14. märtsist 2024 nr 17 „Asendusliikme määramine“

5) Kambja Vallavolikogu otsus 19. oktoobrist 2022 nr 78 „Vallavolikogu alatiste komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimine“