

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Helvi Kork

VALLAVOLIKOGU TÖÖ ÕIGUSLIKUD ALUSED NING  
JÕELÄHTME VALLAVOLIKOGU TÖÖKORD

Lõputöö

Juhendaja:

Triin Roosve, Ba

Tallinn 2009

# ANNOTATSIOON

Käesolev lõputöö on kirjutatud eesti keeles, töö põhiosa maht on 40 lehekülge, sellele lisanduvad viidatud allikate loetelu ja lisad.

Lõputöö eesmärk on selgitada välja kas kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud volikogu töökorraldust reguleerivaid õigusakte tuleks muuta ja täiendada, et oleks tagatud volikogu ladus, tõrgeteta ja efektiivne töökorraldus. Lisaeesmärgiks on koostada volikogu töökord, mis tagaks volikogu töö võimalikult täpse reguleerituse. Koostatav töökord peaks ära hoidma seadusandluses reguleerimata osas volikogu töös ette tulevate probleemsete olukordade juhusliku otsustamise. Üles on seatud hüpotees: “Harjumaa kohaliku omavalitsuse volikogude poolt kehtestatud volikogu töökorraldust reguleerivad õigustloovad aktid vajavad täpsustamist”.

Teooria koosneb kohaliku omavalitsuse korralduse ja demokraatia printsiibi ülevaatest. Samuti antakse teoreetilises osas ülevaade volikogu tööd reguleerivatest õigusaktidest ning volikogu töökorraga reguleeritavatest küsimustest. Empiirilises osas on teostatud Jõelähtme vallavolikogu kehtiva töökorra seadusandlusele vastavuskontroll, antud ülevaade õigusaktidega reguleerimata küsimustes ette tulnud probleemidest Jõelähtme Vallavolikogu näitel, analüüsitud Harjumaa omavalitsuste põhimäärusi ja volikogu töökordasid, et selgitada välja kuivõrd Jõelähtme Vallavolikogu töökorras ilmsiks tulnud puudused ja probleemid esinevad ka teiste valdade-linnade volikogu töökordades või valla põhimäärustes. Analüüsitud on Harjumaa omavalitsuste põhimäärusi ning volikogu töökordasid, et kindlaks teha, kui palju on volikogu töö reguleeritud valla põhimääruses ja kuivõrd volikogu töökorras. Viidud Harjumaa valla- ja linnasekretäride seas läbi küsitlus, et selgitada välja kas ja kui palju on puudulik regulatsioon õigustloovates aktides tekitanud probleeme praktikas.

Põhimääruste ja töökordade analüüsist nähtub, et kohaliku omavalitsuse volikogu töökorraldust reguleerivad sätted vajavad muutmist ja täiendamist. Mõneti on töökorraldus reguleeritud puudulikult ja mõningatel juhtudel ei ole regulatsioon seadusandlusega kooskõlas. Harjumaa valla- ja linnasekretäride hulgas läbiviidud küsitluste tulemuste põhjal saab väita, et valdavalt ei ole omavalitsustes ette tulnud volikogu töökorralduslikke probleeme, mida seadusandlus ning valla õigusaktid ei reguleeri.

Arvestades kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, käesoleva töö teoreetilist osa ja läbiviidud uuringut, on töö lisana koostatud uus Jõelähtme Vallavolikogu töökord.

Autori hinnangul aitab valminud töökord kaasa vallavolikogu tõrgeteta töö tagamisele.

# SISUKORD

ANNOTATSIOON .....	2
SISUKORD .....	3
SISSEJUHATUS .....	4
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD .....	6
1.1. Kohaliku omavalitsuse korraldus .....	6
1.2. Demokraatia printsiip .....	9
1.3. Volikogu töö reguleerimine .....	12
1.4. Vallavolikogu töökord .....	15
2. UURING.....	17
2.1. Kehtiva Jõelähtme Vallavolikogu töökorra lühiülevaade ja vastuolud seadusandlusega .....	18
2.1.1. Lühiülevaade .....	18
2.1.2. Vastuolud päevakorra koostamisel ja istungi kokkukutsumisel.....	18
2.1.3. Vastuolud istungi läbiviimisel.....	20
2.1.4. Vastuolud umbusalduse menetlemisel.....	21
2.1.5. Pädevuse alased vastuolud .....	22
2.1.6. Korralduslikud vastuolud .....	23
2.2. Õigusaktidega reguleerimata küsimustes ettetulnud probleemid Jõelähtme .....	25
Vallavolikogu töös .....	25
2.2.1. Probleemid volikogu päevakorra koostamisel .....	25
2.2.2. Probleemid istungi kokkukutsumisel.....	26
2.2.3. Probleemid istungi läbiviimisel.....	26
2.2.4. Probleemid umbusalduse menetlemisel.....	27
2.3. Volikogu töökorralduse reguleerimine valla põhimääruses või eraldi dokumendina .....	29
2.4. Harjumaa omavalitsuste volikogu töökorraldust reguleerivate õigusaktide analüüs .....	31
2.4.1. Kuusalu valla põhimäärus .....	31
2.4.2. Kernu valla põhimäärus .....	32
2.4.3. Loxsa linna põhimäärus .....	32
2.4.4. Raasiku valla põhimäärus ja volikogu töökord .....	33
2.4.5. Keila valla põhimäärus ja volikogu töökord .....	33
2.4.6. Keila linna põhimäärus .....	34
2.4.7. Saue linna põhimäärus .....	35
2.4.8. Tallinna linna põhimäärus ja volikogu töökord .....	35
2.4.9. Rae valla põhimäärus.....	36
2.4.10. Saku valla põhimäärus .....	37
2.4.11. Vasalemma valla põhimäärus.....	37
2.4.12. Harku valla põhimäärus .....	38
2.4.13. Padise valla põhimäärus ja volikogu töökord.....	38
2.4.14. Saue valla põhimäärus .....	39
2.4.15. Nissi valla põhimäärus .....	40
2.5. Volikogu töökorralduse reguleerimine Harjumaa valdade ja linnade õigusaktides.....	41
KOKKUVÕTE .....	42
SUMMARY .....	44
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	46
LISA 1 KÜSITLUS HARJUMAA VALLA/LINNASEKRETÄRIDELE .....	48
LISA 2 VALLA- JA LINNASEKRETÄRIDE VASTUSED KÜSIMUSTELE.....	51
LISA 3 JÕELÄHTME VALLAVOLIKOGU UUS TÖÖKORD.....	53

## SISSEJUHATUS

Käesoleva töö eesmärk on selgitada välja kas kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud volikogu töökorraldust reguleerivaid õigusakte tuleks täpsustada, et oleks tagatud volikogu ladus, tõrgeteta ja efektiivne töökorraldus. Lisaeesmärgiks on koostada volikogu töökord, mis tagaks volikogu töö võimalikult täpse reguleerituse. Omavalitsuskorraldusõiguse käsitluses on ka V. Olle juhtinud tähelepanu reeglite järgimise kohustuslikkusele selle realiseerimisel.

“Munitsipaalõigust saab jaotada ka materiaalseks, menetluslikuks ja protsessiõiguslikuks munitsipaalõiguseks. Materiaalne munitsipaalõigus hõlmab riigiõiguse ja omavalitsuskorraldusõiguse õiguslikku alust, mille realiseerimise puhul tuleb arvestada kehtivate menetlusreeglitega (määrusandlik menetlus, istungi kokkukutsumise menetlus, valimisprotseduur jne).” (Olle 2001:10).

Autor seadis hüpoteesiks järgmise väite: Harjumaa kohaliku omavalitsuse volikogude poolt kehtestatud volikogu töökorraldust reguleerivad õigustloovad aktid vajavad täpsustamist.

Töö esimeses osas antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse korraldusest ja demokraatia printsiibist. Samuti antakse esimeses osas ülevaade volikogu tööd reguleerivatest õigusaktidest ning volikogu töökorraga reguleeritavatest küsimustest.

Töö teises osas teostatakse Jõelähtme vallavolikogu kehtiva töökorra seadusandlusele vastavuskontroll, antakse ülevaade õigusaktidega reguleerimata küsimustes ette tulnud probleemidest Jõelähtme Vallavolikogu näitel, analüüsitakse Harjumaa omavalitsuste põhimäärusi ja volikogu töökordasid, et selgitada välja kuivõrd Jõelähtme Vallavolikogu töökorras ilmsiks tulnud puudused ja probleemid esinevad ka teiste valdade-linnade volikogu töökordades ja valla põhimäärustes.

Autori arvates on töö vajalik, et anda ülevaade ühe vallavolikogu töös tekkinud probleemidest ning neid arvesse võttes koostada uus vallavolikogu töökord, milles saavad siiani ettetulnud probleemid käsitletud ning hetkel kehtivas vallavolikogu töökorras sisalduvad vastuolud seadusandlusega viidud õigusaktidega kooskõlla. Eeltoodust nähtub, et töö omab praktilist väärtust ning Jõelähtme

Vallavolikogu esimees on avaldanud soovi koostatav uus töökord võtta eelnõuna volikogule lugemiseks ja kehtestamiseks.

# 1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

## 1.1. Kohaliku omavalitsuse korraldus

Eesti Vabariigi Põhiseadus (edaspidi PS) on rahvahääletusel vastu võetud 28. juunil 1992a. PS § 2 kohaselt on Eesti riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.

Eesti territooriumi haldusjaotus on sätestatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega (edaspidi ETHS). ETHS § 2 lõike 1 kohaselt on Eesti territoorium jaotatud maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. PS § 155 tulenevalt mõistetakse valdasid ja linnasid kohalike omavalitsusüksustena.

“Kehtiva põhiseaduse mõte on reguleerida kohaliku omavalitsuse kui riigi haldusterritoriaalsel jaotusel rajaneva teatava paikkonna elanike enesekorraldamisõiguse, riigivõimu detsentraliseerimise ja demokraatia põhimõtete alusel tegutsevat territoriaalset kollektiivi, kes seaduste raames lahendab autonoomselt oma igapäevaelu küsimusi nii vahetult kui ka valitus organite kaudu.” (Merusk, Narits 1998:152).

“Kohalike omavalitsuste olemuse kirjeldamiseks on kasutatud peamiselt kahte teooriat – kogukondlikku ja riiklikku. Riigikeskse lähenemise korral vaadeldakse kohalikku omavalitsust kui riigi haldussüsteemi osa. Kohalik omavalitsus on selle kohaselt loodud riigi poolt ja saanud riigilt oma võimu. Kogukondliku lähenemise puhul põhineb kohalik omavalitsus selle omavalitsuse territooriumil elaval kogukonnal.” (Annus 2006:191).

“Eelkäsitletud omavalitsusteooriaid nüüdisaegses õigussüsteemis puhtal kujul enam ei rakendata ning kehtiva Põhiseaduse puhul võib rääkida pigem eelkäsitletud ja ka muude omavalitsusteooriate sünteesist.” (Truuväli, Aaviksoo, Kask, Lehis, Madise, L., Madise, Ü., Merusk, Mälksoo, Narits, Olle, Pruks 2008:721).

Riigikohtu üldkogu on oma 19.04.2005 otsuses nr 3-4-1-1-05 lähtunud eeldusest, et kohaliku omavalitsuse aluseks on idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna

probleeme ja korraldada kogukonna elu. Seda seisukohta toetab ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 2 lg 1.

Eeltoodu põhjal ning lähtudes KOKS'is toodud omavalitsuse põhimõtetest ongi kohaliku omavalitsuse idee selles, et korraldada oma kogukonna elu ja teha otsuseid kogukonna piires. Samas on kohaliku kogukonna esindajatel suur vastutus oma valijate ees, kuna esindajad peavad oma igapäevast elu elama just nende keskel, kelle elu nende otsused mõjutavad.

“Omavalitsus on oma sisult kodaniku vabadustest kõige täielikum, sest kõik teised vabadused tõrjuvad ainult vägivalda tagasi, on kaitsevallid avaliku võimu vastu, kuna aga kohalik omavalitsus juba ühe osa sellest avalikust võimust kodanikkude eneste kätte usaldab.” (Damascke, Päts 1938: 9).

“Kohalikele omavalitsustele on põhiseaduses pühendatud XIV peatükk. Lisaks põhiseadusele on kohalike omavalitsuste tegevuse oluliseks aluseks Euroopa kohaliku omavalitsuse harta.” (Annus 2006:190).

“Nagu nimetatud, seisneb kohaliku omavalitsuse idee eelkõige ühes linnas või vallas kui elavas ühtsuses või “orgaanilises tervikus”. See on ka eriline kohalik omavalitsus, s.t. tal on eriolukordades ja –tingimustes tema enda terviklik ja ainulaadne ajalugu (...) Iga linna ja valla eriareng ei ole mitte ainult vältimatu, nagu igal elaval tervikul, vaid tänapäeva riik soovib ja tagab seda põhiseaduslikult.” (Schöber 2003:26).

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi EKOH) I osa artikkel 2 kohaselt tunnustatakse kohaliku omavalitsuse põhimõtet riigisisises seadusandluses ning seal, kus võimalik, põhiseaduses. Eesti Vabariik on EKOH ratifitseerinud 28. septembril 1994 ja see jõustus Eesti suhtes 01. aprillil 1995. aastal. Koostoimes PS normidega annab EKOH kohalikule omavalitsusele kindla õigusliku garantii.

PS § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi, tegutsedes seejuures seaduste alusel iseseisvalt. PS on seega andnud kohalikele omavalitsustele volituse korraldada oma territooriumi puudutavaid küsimusi iseseisvalt, järgides samal ajal kehtivaid seadusi. Kohaliku omavalitsuse tegutsemise kaks põhialust on EKOH ja KOKS.

EKOH artikkel 3 punkti 1 kohaselt tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Niisiis on kohalikele võimuorganitele antud pädevus juhtida kohalikku ühiskonnaelu.

“Kohalik omavalitsus kui põhikorraldus oleks G.W.F. Hegeli järgi olemuslik kohaliku omavalitsuse tegelikkusele. See haarab nii võimalikkusi, paratamatusi kui ka juhuseid. Nii loob see tegevusvälja poliitilistele parteidele, mis võitluses valijahäälte pärast võivad enesele võita kohaliku omavalitsuse juhtimise. Võidukas partei (või koalitsioon) on sellisel juhul võimeline mehitama oma liikmetega kohaliku omavalitsuse juhtpositsioonid. Kohalik omavalitsus kui põhikorraldus avab seega mänguruumi kirgedele, huvidele, auahnusele ja teistele inimkäitumise mõjutajatele.” (Schöber 2003:130).

“Kohaliku omavalitsuse juhtimine on kahetasandiline. Lisaks põhiseaduses mainitud volikogule eksisteerib tegevjuhtimise tasandil valitsus (linna- või vallavalitsus).” (Annus 2006:195).

“Volikogu kui institutsiooni olemasolu on kohustuslik. PS-s nimetatakse ainsa kohaliku omavalitsusorganina volikogu. EKOH art 3 lg 2 teine lause sätestab, et nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. Täitevorgani(te) moodustamine on kohaliku omavalitsuse korralduse küsimus.” (Truuväli, Kask, Lehis, Lindpere, Lõhmus, Madise, Merusk, Narits, Olle, Põld, Schneider 2002:648).

KOKS § 4 tulenevalt on omavalitsusorganiteks volikogu – kohaliku omavalitsuse esinduskogu ning valitsus – täitevorgan, mille moodustab volikogu.



## 1.2. Demokraatia printsiip

Demokraatia põhimõte on sätestatud PS esimeses paragrahvis, mille kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 21.12.1994 otsuses nr III-4/A-11/94 leidnud, et demokraatia on vastandina autokraatiale ühiskonnakorraldus, mis tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.

Teooria jagab demokraatia kaheks demokraatia põhitüübiks. Nendeks on esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia.

“Esindusdemokraatia kujutab endast demokraatia põhitüüpi, mille tuumaks on see, et suveräänne rahvas teostab riigis võimu kaudselt saadikute kaudu, kes valitakse poliitilisse esindusorganisse regulaarselt korduvatel vabadel, üldistel ja ühetaotlistel valimistel ja kes otsustavad rahva nimel ning vastutavad nende otsuste eest rahva ees.” (Olle 2004:48).

Nagu nähtub V. Olle esindusdemokraatia käsitlusest tähendab esindusdemokraatia, et esindusorganisse valitutel on peale õiguse võtta vastu otsuseid ka kohustus vastutada tehtud otsuste eest. Tänapäeval jääb selgusetuks, et milles seisneb tehtud otsuste eest vastutamine rahva ees. Reaalset vastutust ei eksisteeri. Autori arvates ei saa vastutuseks pidada järgmistel valimistel valituks mitte osutumist.

“Kuidas aga tehakse igal konkreetsel juhul kindlaks, milles seisneb elanike “heaolu”? Nagu juba öeldud, on selleks vahendiks “demokraatlik meetod”, mille abil igal üksikjuhul otsustatakse, mis teenib elanike ja kodanike heaolu. Asja sisu võib väljendada järgmiselt: linna või valla elanike heaolu määratletakse ja luuakse sisemise ja välise kommunaalõiguse realiseerimise teel. Kui volikogu on teinud otsuse, mis on kooskõlas kehtiva kohaliku omavalitsuse korralduse ja seda konkretiseeriva linna või valla põhimäärusega ning selle otsuse täidesaatmine toimub vastavalt õigusele ja seadusele, siis teenib otsuse lõpptulemus linna või valla heaolu või konkretiseerib heaoluna mõistetavat.” (Schöber 2003:56).

P. Schöberi poolt käsitletud versiooni kohaselt vastab valdav osa kohalike omavalitsuste otsustest rahva taatele, s.t. on juriidiliselt korrektsed. Tegelikult aga ei tähenda juriidiliselt korrektne otsus ja rahva taatele vastav otsus tihtipeale ühte ja sedasama.

“Vahetu demokraatia alla kuuluvad kohalikus tahtekujundusprotsessis sellised KOV üksuse hääleõiguslike elanike otsese osalemise vormid, mida realiseerides on tahte väljaselgitamise kindlaksmääratud meetodid (hääletamist, millele võib eelneada toetusallkirjade andmine) kasutades võimalik jõuda kohaliku elu küsimuses teatud tuvastatava otsustuseni, mille järgimine on KOV organitele õiguslikult kohustuslik e. obligatoorne.” (Olle 2004:48).

Nagu eelkäsitletust nähtub on demokraatia üheks põhimõtteks riigivõimu teostamine vastavalt rahva taatele. Rahva tahte väljaselgitamise üheks kindlamaks mooduseks ongi rahvahääletuse korraldamine.

“Eksisteeriv praktika annab tunnistust sellest, et valdavas enamikus demokraatlikes riikides nähakse KOV tasandil kõrvuti valitavate esindusorganitega ette ka teatud vahetu demokraatia instituudid (rahvahääletused, rahvaalgatused, revokatsioon jne), kusjuures tendents on nende kasutamise laienemisele.” (Olle 2004:49).

Ka KOKS § 2 lg 2 punkti 2 kohaselt teostub kohalik omavalitsus demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel. Rahvahääletuse tulemus on otsuse tegemisel võimu teostavale organile kohustuslik. Selle tulemusi ei ole võimalik eirata. Autori arvates tuleks kohalikel omavalitsustel oluliste otsuste tegemisele eelnevalt korraldada just rahvahääletus. See on garantiiks, et otsus tehakse hiljem vastavalt rahva taatele.

Tänaasel päeval viiakse võimuorganite poolt pigem läbi KOKS § 15 lg 2 sätestatud rahva küsitlusi. Küsitluse tulemused on aga soovituslikud ning otsuse tegemisel tulemusega arvestamine kohustuslik ei ole. Seega võib siin jääda rahva tahe ikkagi teostamata.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised korraldatakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses (edaspidi KOVVS) sätestatud korras. KOVVS § 1 lg 1 tulenevalt on kohaliku omavalitsuse volikogu (edaspidi *volikogu*) liikmete valimised vabad, üldised, ühetaolised ja

otsesed. Hääletamine on salajane. Seega kehtivad volikogu moodustamisel demokraatia üldprintsüübid.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 15.07.2002 otsuses nr 3-4-1-7-02 märkinud, et kohaliku omavalitsuse esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõte on suunatud selle saavutamisele, et organ oleks piisavalt representatiivne.

Mitme valimisperioodi vältel toimusid kohalike omavalitsuste volikogude valimised kolme aasta järel. 25.02.2003 võttis Riigikogu vastu PS muutmise seaduse, millega sätestati kohaliku omavalitsuse volikogu valimine neljaks aastaks.

“Kohaliku omavalitsuse volikogu ülesanded on riigi ja ühiskonna arengu tulemusel ja omavalitsuste tugevnemise tagajärjel kümne aastaga oluliselt kasvanud. Samas on ühiskond muutunud stabiilsemaks, olulisi otsuseid tehakse pikemaks ajaks ette kavandades ja põhjalikuma kaalumise tulemusel. Seetõttu peab nii kohaliku omavalitsuse esinduskogu – volikogu – kui ka tema valitud ja ametisse seatud muud omavalitsuse organid olema püsivamad.” (Põhiseaduse muutmise seletuskiri 2002).

### 1.3. Volikogu töö reguleerimine

Kohaliku omavalitsuse volikogu tööd reguleerivaks oluliseks õigusaktiks on KOKS. KOKS § 1 määrab kindlaks seaduse reguleerimisala ning selle lõike 1 kohaselt määrab KOKS kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega. Kohaliku omavalitsuse ülesannete ja pädevuse loetelu on kehtestatud KOKS § 6. Viidatud säte on esmaseks aluseks omavalitsuse ja sealhulgas ka volikogu tegevuse valdkondadele.

KOKS § 22 sätestab volikogu pädevuse. Viidatud § 1. lõige sätestab volikogu ainupädevusse kuuluvad küsimused. Need on otsused, mis tuleb volikogul endal teha. Ühe erandiga siiski. KOKS § 22 lõike 2 kohaselt otsustab seadusega kohaliku omavalitsuse, selle üksuse või organi pädevusse antud küsimusi kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.

Siit tulenevalt on seadustega volikogu pädevusse antud küsimuste lahendamisel volikogul võimalik igakordselt kaalutleda küsimuse lahendamine ise otsustada või delegeerida see valla- või linnavalitsusele.

“Esindusorganina on volikogu põhimõtteliselt pädev kõigis kohaliku omavalitsuse küsimustes. Demokraatia põhimõte (ja sellest tuletatud olulisuse põhimõte) nõuab, et kõik olulised otsused teeks rahvale kõige lähem organ. Vallas või linnas on selleks organiks volikogu. Seega peaksid just olulised küsimused kuuluma volikogu pädevusse.” (Põllumäe 2003:12).

KOKS § 22 lõike 1 otsustuste loetelust nähtub, et seadus ongi andnud vallaelu olulisemate küsimuste otsustamise volikogu pädevusse. KOKS § 22 lõige 1 punkt 9 kohaselt on volikogu ainupädevuses valla või linna põhimääruse kinnitamine. Sama seaduse § 8 sätestab valdkonnad, mis valla ja linna põhimääruses peab olema reguleeritud.

Nendeks on:

- 1) volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise kord, volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord;
- 2) valitsuse moodustamise kord, vallavanema või linnaeapea valimise kord, valitsuse pädevus;
- 3) valla või linna sümbolid ja nende kasutamise kord;

- 4) valla või linna ametiasutuste moodustamise kord;
- 5) valla või linna eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise ja selle täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise kord;
- 6) valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord.

Eeltoodud loetelust nähtub, et KOKS-i kõrval on ka valla või linna põhimäärus volikogu tööd reguleerivaks dokumendiks. Kuid eeltoodud KOKS § 8 sõnastus tuleneb 12. mail 2005 vastu võetud ja 17. oktoobril 2005 jõustunud KOKS`i muutmise seadusest. Kuni 17. oktoobrini 2005 oli kõne all oleva § 8 sõnastus: “Valla või linna põhimäärus on õigusakt, milles sätestatakse antud valla või linna omavalitsusorganite, nende komisjonide ning valla või linna ametiasutuste moodustamise kord, õigused, kohustused ja töökord.”

17. oktoobril 2005 jõustunud seaduse muudatus ei näinud enam ette töökorra sätestamist omavalitsuse põhimääruses. Seadusandja täiendas KOKS § 44 lõiget 1 lisades viidatud § lause: volikogu töökorra kehtestab volikogu. Seega on seaduses üheselt öeldud, et volikogu töökord on dokument, mille olemasolu on kohustuslik. Samas ei ole välistatud töökorra kehtestamine valla/linna põhimääruses, kuna KOKS § 8 lõige 2 sätestab, et valla või linna põhimäärus kehtestatakse volikogu määrusega ning see võib sisaldada lisaks käesoleva § 1. lõikes sätestatule ka muid valla või linna tegevust reguleerivaid sätteid. Siiski võib seaduse sellisest muudatusest välja lugeda, et pigem tuleks volikogu töökord kehtestada eraldi dokumendina, kui põhimääruses.

“Eelnõu § 1 punktis 2 on uuena sõnastatud KOKS § 8, mis näeb ette valla või linna põhimääruse sisu. Võrreldes seaduse kehtiva sõnastusega on paragrahvi lõikes 1 lahti kirjutatud konkreetset valdkonnad, mida valla või linna põhimäärus peab reguleerima, lähtudes seaduses endas sätestatud nõuetest. Lisatud on paragrahvile lõige 2, mis jätab igale konkreetsele vallale või linnale võimaluse vajadusel lisada ka muid valla või linna tegevust reguleerivaid sätteid.“ (KOKS`i muutmise seletuskiri 2005).

Autori arvates oleks samuti parem, kui volikogu töökord on kehtestatud põhimäärusest eraldi dokumendiga. KOKS`i § 8 1. lõike loetelust nähtub, et omavalitsuse põhimäärus on eelkõige mõeldud reguleerimaks omavalitsuse tegutsemise üldisi aluseid. Samuti on põhimäärus olemuselt dokument, milles toodud konkreetse omavalitsuse toimimise põhialused. Need on aga püsivad väärtused, mille muutmiseks peab olema seadusest tulenev või muu oluline põhjus. Samas kui volikogu töökord peaks reguleerima ühe omavalitsusorgani – volikogu – igapäevast tööd

võimalikult detailselt. Detailide ülevaatamine ja nendes muudatuste tegemine on tihtilugu paratamatu. Kui volikogu töökord on kehtestatud eraldi dokumendina ei nõua selles muudatuste tegemine automaatselt omavalitsuse jaoks nii olulise dokumendi kui põhimääruse muutmist.

## 1.4. Vallavolikogu töökord

KOKS § 44 lõige 1 sätestab volikogu töökorra kehtestamise kohustuse, kuid vastupidiselt näiteks põhimääruse kinnitamise nõudele, ei ole reguleeritud, mida töökord peaks sisaldama.

Eesti õigekeelsussõnaraamat 2006 annab sõnale töökord järgmise tähenduse: töö+kord. Komisjoni töökord (*töökorraldus*).

Seega nähtuvalt peaks volikogu töökorra näol olema tegemist dokumendiga, millest tuleneb volikogu töökorraldus ning dokumendiga kehtestatud reeglite järgimine peab tagama volikogu töö korrektsuse. Kuna seadus ei sätesta volikogu töökorra sisu, on siin igal omavalitsusel vajalik see sätestada ulatuses ja täpsuses, mis tagab tõrgeteta töö.

PS § 156 kohaselt on volikogu kohaliku omavalitsuse esinduskogu, sama põhimõtet kordab ka KOKS § 4 punkt 1.

“Riigikogu on Eesti rahva parlamentaarne esindusorgan, mille põhiülesanne on normiloova funktsiooni täitmine.” (Truuväli jt 2008:146).

Seega on nii omavalitsuse volikogu kui ka Riigikogu puhul tegemist esindusorganiga. Riigikogu töökorraldust reguleerib Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS). Autori arvates peaks seega volikogu töökorraga olema reguleeritud mõneti samad valdkonnad kui Riigikogu jaoks reguleerib RKKTS.

Valdkonnad, mida autori arvates tuleks reguleerida volikogu töökorraga on:

1. KOKS § 46<sup>1</sup> sätestatud volikogu esimehe, volikogu aseesimehe, volikogu komisjoni esimehe, volikogu komisjoni aseesimehe, revisjonikomisjoni liikme tagasiastumise täpsustatud regulatsioon. KOKS'i § 46<sup>1</sup> jõustus 17. oktoobril 2005. Nimetatud ametikohti täitev isik esitab valla- või linnasekretärile avalduse tagasiastumiseks ja volikogu justkui ei peaks selles osas enam otsust tegema. Samas on praktikas problem, kuna viidatud ametikohti täitvad isikud saavad reeglina ka töötasu või hüvitust. Tagasiastumisel nad seda enam ei saa, kuid tasu maksmise lõpetamiseks on raamatupidamisel vaja dokumenti. Lihtsalt tagasiastumise avaldus ei saa aga olla dokumendiks, mille alusel raamatupidamine saab toiminguid teostada. Seega peaks ka tagasiastumine olema fikseeritud volikogu otsusega.

2. Volikogu eestseisuse moodustamine ja pädevus.

3. Volikogu istungi ja volikogu eestseisuse koosolekute läbiviimise reegleid alates päevakorra koostamisest ja istungi või koosoleku kokkukutsumisest kuni koostatava protokollini nõueteni.

4. Volikogu esimehe ning volikogu liikmete õigused ja kohustused, sealhulgas volikogu liikme kohustus teavitada enda rahvastikuregistri andmete muutumisest.
5. Sarnaselt RKKTS`iga võiks volikogu töökorraga olla reguleeritud volikogu istungite toimumise ajad.
6. Volikogu õigusaktide eelnõude algatamine, menetlus ning menetlusest välja langemine. Täpset reguleerimist vajab umbusaldusavalduse menetlemine.



## 2. UURING

Uuringu eesmärgiks on välja selgitada kui paljud Harjumaa vallad ja linnad on volikogu töökorralduse reguleerinud valla põhimääruses ning kui palju kasutanud eraldi dokumendina volikogu töökorra kehtestamist. Selgitada välja kas ja kui palju on puudulik regulatsioon õigustloovates aktides tekitanud probleeme praktikas.

Samuti peab uuring andma vastuse küsimusele kas Jõelähtme Vallavolikogu töökorras ilmsiks tulnud puudused ja probleemid esinevad ka teiste valdade-linnade volikogu töökordades või valla põhimäärustes.

Uuringu käigus selgitatakse ühe Harjumaa omavalitsuse (Jõelähtme valla) volikogu töökorra põhjal välja töökorras esinevad vastuolud seadustega.

Eesmärgi saavutamiseks ning ülesande täitmiseks kasutas autor järgmisi meetodeid:

- 1) dokumentaalne analüüs;
- 2) küsitluse läbiviimine Harjumaa valla/linnasekretäride hulgas;
- 3) Jõelähtme vallavolikogu töökorra seadusandlusele vastavuskontrolli teostamine;
- 4) antud ülevaade õigusaktidega reguleerimata küsimustes ette tulnud probleemidest Jõelähtme Vallavolikogu näitel.

## 2.1. Kehtiva Jõelähtme Vallavolikogu töökorra lühiülevaade ja vastuolud seadusandlusega

### 2.1.1. Lühiülevaade

Kehtiv Jõelähtme Vallavolikogu töökord (edaspidi kehtiv töökord) on kinnitatud Jõelähtme Vallavolikogu 29. veebruari 2000 otsusega nr 3. Tänapäevani ei ole kehtivas töökorras tehtud ühtegi täiendust ega parandust. Kehtivas töökorras on käsitletud järgmised alajaotused: üldsätted, volikogu eestseisus, volikogu esimees ja tema asendamine, volikogu komisjonid, volikogu revisjonikomisjon, volikogu istungi kokkukutsumine, istungi läbiviimise üldpõhimõtted, õigusaktide algatamise õigus, istungi päevakord, eelnõu lugemine, hääletamine volikogus, istungi lõpetamine, umbusaldusmenetlus volikogus, volikogu esimehe ja aseesimehe valimine, arupärimine, volikogu tegutsemisvõimetus, volikogu õigusaktide ja protokollide vormistamise nõuded, volikogu istungi protokoll ning lõpuks töökorra kinnitamine, muutmine ja tühistamine.

Kehtivas töökorras on reguleerimata volikogu liikmete õigused ja kohustused. Tervikuna on reguleerimata ka volikogu eelnõude menetlusest väljalangemise kord.

### 2.1.2. Vastuolud päevakorra koostamisel ja istungi kokkukutsumisel

Kehtiva töökorra punkti 6, volikogu istungi kokkukutsumine, alapunkt 6.4. sätestab, et volikogu istungi kokkukutsumine peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Päevakorras on ära näidatud istungi toimumise aeg, koht ja arutusele tulevad küsimused. Täiendavate küsimuste arutelu otsustatakse istungi päevakorra kinnitamisel.

KOKS-is reguleerib volikogu istungi kokkukutsumist § 43 lõige 3, mille kohaselt tuleb volikogu kokkukutsumisel kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid.

KOKS-is sisalduv regulatsioon on ühene ega anna võimalust lisada istungil päevakorda täiendavaid küsimusi. Kui seaduse järgi peavad volikogu istungi kutses olema ära näidatud arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne

istungit, siis istungil täiendavate küsimuste lülitamine päevakorda ei ole võimalik. Samasuguse seisukoha on esitanud ka Jüri Ginter.

“Eestis küllaltki levinud on istungi päevakord, kus on üks kuni kaks etteteatatud küsimust ning lisaks kümnete kaupa jooksvaid või kohal algatatud küsimusi. Seda praktikat ei saa õigeks pidada, sest kiires korras, ilma ettevalmistamata esitatud õigusaktid on sageli seadustega vastuolus, raskesti täidetavad, tasakaalustamata jne. Teiselt poolt ei ole see kooskõlas seaduses sätestatud nõudega, et arutusele tulevad küsimused peavad olema teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Etteteatatud päevakorras võiks muudatusena teha päevakorrast väljajätmist ning päevakorda lisada üksnes informatsioonide kuulamist, millega ei kaasne otsuseid.” (Ginter 2005:46).

KOKS § 44 lõige 5 sätestab, et volikogu arutab istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi. Istungil täiendavalt lisatud küsimused ei ole kutses märgitud küsimused, järelikult neid arutada ei saa. Lisaks ei sisalda kehtiv töökord päevakorras olevate küsimuste juurde kuuluvate materjalide kättesaadavuse nõuet. Autori arvates on töökorras vajalik ära näidata mil viisil tehakse volikogu liikmetele teatavaks päevakord ning kus tehakse kättesaadavaks asjassepuutuvad materjalid (millal loetakse materjalid kättesaadavaiks).

“Viis, kuidas kutse ja arutusele tulevad projektid asjaosalistele teatavaks tehakse, peaks olema fikseeritud kodukorras.” (Ginter 2005:45).

Kehtiva töökorra punkti 7 alapunkt 7.4. sätestab, et istungist eemalejäämise korral informeerib volikogu liige eelnevalt volikogu esimeest või aseesimeest. Kui mitteilmumisest teatavad ette 1/3 liikmetest, tuleb volikogu esimehel tunnistada volikogu kokkukutsumine ajaliselt ebasobivaks. Sellisel juhul istungit ei toimu ja volikogu esimees teatab istungi mittetoimumisest.

Volikogu istungi ära jätmine ei ole vajalik ega ka seadusega kooskõlas. Kehtiva töökorra alapunkt 7.4 annab aga võimaluse toimida pahatahtlikult. Jõelähtme Vallavolikogus on hetkel 17 liiget. Opositsiooni ja koalitsiooni suhe on pidevalt olnud 9:8 või 10:7. See aga tähendab, et kui opositsioon soovib hakata volikogu tööd halvama, teatavad kuus tema liikmetest, et määratud volikogu istungi aeg on ebasobiv ning volikogu esimees peaks teatama istungi ärajäämisest. Ja nii võiks see kesta lõputult – pahatahtlikkuse korral volikogu ei saaks kokku tulla ja otsuseid vastu võtta. Lisaks on Jõelähtme vald ainuke Harjumaal, mille õigusaktide regulatsioon näeb ette

volikogu istungi ärajäämise põhjusel, et teatud hulk volikogu liikmeid ei saa istungil osaleda. Teiste Harjumaa valdade-linnade õigusaktid sellist regulatsiooni ette ei näe.

Töökorra punkt 9, istungi päevakord, alapunkt 9.1. sätestab, et volikogu arutab istungi päevakorra projektis märgitud ja ettevalmistatud küsimusi. Päevakorra projektis märkimata küsimusi võib volikogu erakorralisena lülitada päevakorda.

Eelpool kehtiva töökorra punkti 6 analüüsis joudis autor järelduseni, et selline regulatsioon ei ole kooskõlas seadusega.

### 2.1.3. Vastuolud istungi läbiviimisel

Kehtiva töökorra punkti 7, istungi läbiviimise üldpõhimõtted, alapunkt 7.3 kohaselt on volikogu otsustusvõimeline kui istungil osaleb vähemalt üle poole hääleõiguslikest liikmetest.

KOKS § 49 reguleerib valitsuse töö korraldamist ning viidatud § lõige 6 esitab tingimuse, et valla- või linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas vallavanem või linnapea või tema asendaja. Volikogu otsustusvõimet ei ole seadus pannud sõltuvusse sellest, kui palju volikogu liikmeid istungil osaleb.

KOKS § 44 lõike 1 kohaselt korraldab volikogu tööd ja juhatab istungeid volikogu esimees või tema asendaja. Esimehe või tema asendaja puudumisel juhatab istungit kohalolevatest volikogu liikmetest vanim liige.

Seega saab volikogu istung alati toimuda, kui kasvõi üks volikogu liige kohale tuleb, on ta siis ju vanim kohalolija ning istungi juhataja on olemas. Enesestmõistetavalt ei ole volikogu liikmete vähesuse korral võimalik teha otsuseid küsimustes, mille otsustamiseks on vajalik koosseisu häälteenus, kuid volikogu otsustusvõimelisuse selline regulatsioon ei ole seadusega kooskõlas.

“Volikogu istungi avamiseks ei ole kvoorum nõutav, küll aga tuleb fikseerida, kes on kohal.” (Ginter 2005:46).

#### 2.1.4. Vastuolud umbusalduse menetlemisel

Kehtiva töökorra punkt 11, Hääletamine volikogus, alapunkt 11.3. sätestab, et hääletamine on volikogus avalik, välja arvatud isikuvalimised ja umbusalduse avaldamine.

Hääletamist volikogus reguleerib seaduse tasemel KOKS § 45, mille lõike 2 kohaselt on hääletamine volikogus avalik ning sama § lõike 3 kohaselt otsustatakse isikuvalimised salajasel hääletamisel. Seaduse regulatsiooni järgi on salajased seega vaid isikuvalimised. Umbusalduse avaldamise puhul ei ole tegemist isikuvalimisega. Umbusaldusmenetlust volikogus reguleerib KOKS § 46. Viidatud § lõige 3 sätestab, et umbusaldushääletus on avalik.

Seega on kehtiva töökorra alapunkt 11.3. seadusega vastuolus ja vajab kindlasti uuesti reguleerimist.

Kehtiva töökorra punkt 13, Umbusaldusmenetlus volikogus, alapunkt 13.3. sätestab, et küsimus umbusalduse avaldamiseks tuleb lülitada järgmise korralise istungi päevakorda.

KOKS § 46 lõige 2 sätestab, et umbusalduse avaldamise küsimus lülitatakse volikogu järgmise istungi päevakorda. Seadus on üheselt reguleerinud, et nõuetekohaselt algatatud umbusaldus lülitatakse päevakorda kohe, kui toimub järgmine volikogu istung. Seadus ei ole andnud volikogule pädevust seaduse regulatsiooni kitsendada rääkides korralisest istungist. Seega – kehtivas töökorras sätestatu on seadusega vastuolus.

Kehtivas Töökorras on alapunktid 13.6 kuni 13.10 alljärgnevate sõnastustega:

13.6. Umbusalduse avaldamine otsustatakse salajasel hääletamisel. Umbusalduse avaldamise hääletamise läbiviimiseks moodustatakse häältelugemiskomisjon. Komisjon valib oma liikmete hulgast komisjoni esimehe. Häältelugemiskomisjon valmistab ette hääletamisedelid.

13.7. Hääletamise läbiviimiseks kuulutatakse volikogu istungil välja vaheaeg. Häältelugemiskomisjon korraldab hääletamise ja esitab volikogule hääletamistulemuste protokoll. Protokollile kirjutavad alla kõik komisjoni liikmed.

13.8. Hääletamisedeli teksti kantakse isiku nimi, kellele umbusaldust avaldatakse. Hääletamisedelil on ruut märkustega umbusalduse avaldamise poolt või vastu.

13.9. Hääletajamärgib oma otsuse nime järel olevasse ruutu ristiga.

13.10. Kehtetuks tunnistatakse hääletussedel, mis ei vasta häältelugemiskomisjoni poolt antud vormile või mille mõlemasse ruutu on tehtud rist või mis on jäetud täitmata.

Kuna KOKS § 46 lõige 3 sätestab, et umbusaldushääletus on avalik, on kehtivas töökorras sätestatud umbusalduse menetlemise kord seadusega vastuolus.

#### 2.1.5. Pädevuse alased vastuolud

Kehtiva töökorra alapunkti 4, mis käsitleb volikogu komisjonide moodustamist ja tööd punkti 4.4. kohaselt valib komisjon oma liikmete hulgast esimehe asetäitja ja vajadusel sekretäri.

Seaduse tasemel käsitleb volikogu komisjonide moodustamist KOKS § 47, mille lõike 1 kohaselt võib volikogu moodustada nii alalisi kui ka ajutisi komisjone. Komisjonide esimehed ja aseesimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. KOKS § 22 lõige 1 sätestab volikogu ainupädevuse ning viidatud § punkti 20 järgi on volikogu ainupädevuses ka volikogu komisjonide moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine.

Seega on seadus sätestanud, et komisjonide aseesimehed valitakse volikogu liikmete hulgast ja volikogu poolt (ainupädevus), mitte volikogu komisjoni poolt ega komisjoni liikmete hulgast ning töökorras sellise regulatsiooni ettenägemine on seadusega vastuolus.

Kehtiva töökorra punkti 5 alapunkti 5.1. kohaselt moodustab volikogu oma volituste ajaks vallavalitsuse tegevuse kontrollimiseks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni.

Volikogu revisjonikomisjoni kontrolli pädevus on sätestatud KOKS § 48 lõikes 3, sellest tulenevalt kontrollib revisjonikomisjon:

- 1) valla- või linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
- 2) valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ja valla või linna vara kasutamise sihipärasust;
- 3) tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla või linna eelarvele;
- 4) valla või linna poolt sõlmitud lepingute täitmist;
- 5) valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.

Sellest regulatsioonist nähtub, et volikogu revisjonikomisjoni kontrolli pädevus ulatub ka vallavalitsuse ametiasutustesse ning ka hallatavatesse asutustesse. Volikogu töökorras on mõttekas reguleerida revisjonikomisjoni pädevus samas ulatuses kui seaduses. See tagab õigusaktide lihtsama jälgitavuse.

### 2.1.6. Korralduslikud vastuolud

KOKS § 7 lõikest 1 tulenevalt on volikogul ja valitsusel õigus anda üldaktidena määrusi ning sama § lõike 2 kohaselt on volikogul üksikaktidena õigus vastu võtta otsuseid, valitsusel anda korraldusi. Seega on vallavolikogu pädevuses üldaktidena määruste andmine ning üksikaktidena otsuste vastu võtmine.

“Üksikaktideks on:

- konkreetsele isikule või mitmele konkreetsele isikule adresseeritud keelavad, kohustavad või lubavad haldusaktid (ettekirjutused ja load),
- konkreetse asja õiguslikku staatust või kasutusrežiimi reguleerivad aktid (nt loodusobjekti kaitse alla võtmine, detailplaneeringu kehtestamine);
- konkreetse üksikjuhtumi puhul vastu võetud, kuid määratlemata hulka isikuid puudutav keeld, korraldus või luba (nt keeld vedada riiki sisse teatud päritoluga ohtlikku kaupa).” (Aedmaa, Lopman, Parrest, Pilving, Vene 2004:263).

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 88 lõike 1 kohaselt on määrus õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Volikogu töökord reguleerib piiritlemata arvu juhtumeid ning on seetõttu ka oma sisult üldakt, kuigi Jõelähtme Vallavolikogu on selle kinnitanud üksikaktiga. Seega on kehtiv töökord kinnitatud vale õigusaktiga.

Kehtiva töökorra punkti 16. Volikogu tegutsemisvõimetus, alapunkt 16.1.2. sätestab, et volikogu on tegutsemisvõimetu, kui ta pole kahe kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi lõppemise päevast arvates valinud volikogu esimeest ja vallavanemat või pole nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid. KOKS-is reguleerib volikogu tegutsemisvõimetus § 52, mille lõige 1 punkti 2 kohaselt on volikogu tegutsemisvõimetu, kui ta pole kahe kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates valinud volikogu esimeest ja vallavanemat või linnapead või pole nelja kuu jooksul uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid.

Seega on seadus näinud ette, et tähtajad hakkavad kulgema uue koosseisu esimese istungi kokkutulemise päevast, mitte istungi lõppemise päevast, nagu kehtivas töökorras kirjas.

Kuna näiteks Tallinna linna kaks järjestikust volikogu istungit on alanud ühel päeval kell 16.00 ja lõppenud järgmisel päeval kell 04.00, siis on istungi kokkutulemise päev ja istungi lõppemise päev ka reaalselt vahel erinevad mõisted.

Seega on vastav regulatsioon kehtivas töökorras seadusega vastuolus ning vajab uuesti sätestamist.

Kehtiva töökorra punkt 17, Volikogu õigusaktide ja protokollide vormistamise nõuded, alapunkt 17.4. sätestab, et volikogu otsused jõustuvad neis sätestatud tähtajast ning need saadetakse täitjatele ja teistele asjaosalistele.

KOKS § 23 lõige 3 sätestab, et volikogu otsused jõustuvad teatavastegemisest. Eeltoodud põhimõtet kajastab ka HMS § 61 lg 1, mille kohaselt haldusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.

“HMS § 61 lg 1 lähtub põhiseaduslikust eeldusest, et haldusakt ei saa kehtida, s.t. tekitada õigusi ega kohustusi, kui seda pole adressaadile teatavaks tehtud. Kellelki ei saa ju nõuda, et ta juhinguks õigusaktist, millest tal ei ole võimalik teadlik olla.” (Aedmaa jt 2004:328).

Riigikohtu halduskollegium on oma 13.03.2001 otsuses nr 3-3-1-3-01 märkinud, et haldusakti kehtivuse eelduseks on selle teatavastegemine adressaadile.

Kui volikogu otsus jõustub temas näidatud tähtajal, siis peab see tähtaeg olema otsuse vastuvõtmisel teada. Vastasel korral pole seda võimalik otsuses sätestada. Samas ei saa volikogu istungi ajal olla teada, et millal saab otsus teatavaks tehtud. Seega võib selliselt tähtaega määrates saada rikutud KOKS-ist tulenev nõue, et volikogu otsus ei saa jõustuda enne kui ta on teatavaks tehtud.

Järelikult ka kehtivas töökorras sätestatu ei ole seadusega kooskõlas. Pealegi ei ole see kooskõlas ka Jõelähtme vallas reaalselt praktikas toimivaga, kuna volikogu otsustes fikseeritakse ikka seadusest tulenevalt, et otsus jõustub teatavastegemisest.



## 2.2. Õigusaktidega reguleerimata küsimustes ettetulnud probleemid Jõelähtme Vallavolikogu töös

### 2.2.1. Probleemid volikogu päevakorra koostamisel

KOKS § 43 lõike 3 kohaselt tuleb volikogu kokkukutsumisel kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid.

Jõelähtme valla põhimääruse § 37 lõige 3 sätestab, et volikogu istungi päevakorra ettevalmistamiseks kutsub volikogu esimees või aseesimees kokku eestseisuse, kuhu kuuluvad volikogu esimees, aseesimees ja volikogu alatiste komisjonide esimehed.

Jõelähtme vallas on reaalselt kujunenud situatsioon, kus volikogu eestseisus küll formaalselt koguneb, kuid sellest võtab reeglina osa volikogu esimees ja vallavalitsuse liikmed. Komisjonide esimehed võtavad eestseisuse koosolekutest osa väga harva. Oma mõtted päevakorra kohta edastatakse pigem kellegi kaudu. Kuid vähene osalus ei ole iseenesest probleem, vaid probleem on see, et järgnevatel päevadel peale eestseisuse koosolekut ja enne materjalide kättesaadavaks tegemist volikogu liikmetele, alles hakkab tõeline päevakorra n.ö. koostamine. Ning tegelikkuses on vaid volikogu esimees see, kes lõplikult teab, millised küsimused päevakorda jäävad ja mis mitte. Iseenesest ju nii võib, kuid sellisel juhul ei ole volikogu eestseisuse koosolekul mõtet.

KOKS § 42 lg 1 punktist 1 tulenevalt korraldab volikogu esimees volikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab volikogu istungeid ning korraldab nende ettevalmistamist. Viidatud säte ei anna iseenesest volikogu esimehele õigust ainuisikuliselt päevakorra projekti koostada. Volikogu istungite ettevalmistamisel peab volikogu esimees järgima omavalitsuse siseseid õigusakte. Kui valla põhimääruses on kirjas, et eestseisus kutsutakse kokku päevakorra ettevalmistamiseks, siis peab eestseisuse koosolekul see päevakord ka valmima. KOKS § 44 lõikest 5 tulenevalt arutab volikogu istungi kutses märgitud ja volikogu poolt nõutavas korras ettevalmistatud küsimusi. Küsimuste nõutavas korras ettevalmistamise saab tagada eelkõige menetlusreegleid järgides. Seega vajab küsimus volikogu töökorras kindlasti reguleerimist.

### 2.2.2. Probleemid istungi kokkukutsumisel

KOKS § 43 lõike 3 sätestab, et volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid. Seadus ei reguleeri, et kuidas tuleb istungi kutse teatavaks teha. Ka hetkel kehtiv Jõelähtme vallavolikogu töökord ei sätesta midagi täpsemat seadusega reguleeritust.

Tegelikkuses saadetakse informatsioon istungi toimumise aja ja koha kohta volikogu liikmetele e-posti teel. Samas lisatakse ka päevakord ning info materjalidega tutvumise võimaluse kohta. Nii mõnelgi korral on volikogu liige tõstatanud küsimuse, et ei saanud volikogu kutset kätte. Sellisel juhul ei jää palju muud üle kui väita, et kutse saadeti. Olukorra saaks aga lahendada nii, et ei tekiks edaspidi vaidlust, kui fikseerida volikogu töökorras istungi kutse teatavastegemise reeglites, et e-posti saatmist tõendav väljatrükk säilitatakse volikogu istungi algmaterjalide juures. Vaidluste tekkimisel oleks tõendusmaterjal olemas.

### 2.2.3. Probleemid istungi läbiviimisel

14. mail 2007 toimunud Jõelähtme Vallavolikogu istungi päevakorras oli ühe päevakorrapunktina uute vallavalitsuse liikmete kinnitamine. Kui vallavanem oli volikogule uute vallavalitsuse liikmete nimed ette kandnud, esitati volikogu liikme poolt nõudmine, et sooviks uutele vallavalitsuse liikmetele ka küsimusi esitada. Ning tõepoolest, Jõelähtme valla põhimääruse § 52 lõikest 5 tulenevalt on volikogu liikmel õigus esitada valitsuse liikme kandidaadile enne valitsuse kinnitamist küsimusi.

Siis aga selgus tõsiasi, et vallavalitsuse liikmeid ei olnud istungile kohale kutsutud. Et valitsuse koosseis siiski kinnitatud saaks, otsustati volikogu istung katkestada, kuni vallavalitsuse liikmed saabuvad (üks neist hakkas Jõelähtmesse sõitma Keila linnast). Tekkis mõningane arusaamatus ja hakati ootama. Ootamine vältas üle tunni. Siis istung jätkus sealt kus ta enne pooleli jäi.

Samas kerkis küsimus, et kelle otsusel ja kui kauaks on normaalne volikogu istung katkestada ja kohalolijad ootama panna.

Kehtiva töökorra järgi teeb volikogu iga töötatud tunni järel 10 minutilise vaheaja. Selle regulatsiooni järgi muud võimalust nõ. istungi katkestamiseks ei olegi. Erandlikes olukordades istungil pikema vaheaja tegemise võimalus peaks olema reguleeritud volikogu töökorras.

Autori ettepanekul võiks üldiselt kehtestatud töörežiimist pikemaid vaheaegu istungil teha kohalolevate volikogu liikmete enamuse nõusolekul.

#### 2.2.4. Probleemid umbusalduse menetlemisel

KOKS § 22 lg 1 punkti 18 kohaselt on volikogu ainupädevuses umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele. Täpsemalt reguleerib umbusaldusmenetlust KOKS § 46.

14. mai 2007 volikogu istungil algatati umbusalduse avaldamine Jõelähtme vallavolikogu haridus- ja kultuurikomisjoni esimehele. KOKS § 46 lg 1 tulenevalt võib vähemalt neljandik volikogu koosseisust algatada umbusalduse avaldamise volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale, linnapeale või valitsuse liikmele.

Seekord algatatud umbusaldusavaldusel oli üheksa volikogu liikme allkirjad. Umbusaldajate esindaja esines ettekandega ja andis umbusaldusavalduse istungi juhatajale üle. Kõik toimingud teostati kooskõlas õigusaktidega. KOKS § 46 lõikest 2 tulenevalt lülitatakse umbusaldusavaldus järgmise volikogu istungi päevakorda.

23. mail 2007 laekus valla kantseleisse avaldus, millega umbusalduse algatanud volikogu liikmed soovisid umbusaldusavalduse tagasi võtta. Avalduse olid allkirjastanud kõik volikogu liikmed, kes allkirjastasid umbusalduse algatamise. Kerkis küsimus – kas nõuetekohaselt esitatud umbusaldusavaldust saab tagasi võtta. KOKS selles osas midagi täiendavalt ei reguleeri, vaid seaduse § 46 lõike 2 kohaselt tuleb umbusaldusavaldus lülitada järgmise istungi päevakorda.

Ka Jõelähtme valla põhimäärus ja kehtiv töökord ei anna tekkinud olukorras küsimusele vastust.

Riigikohtu Põhiseaduse järelevalve kolleegium on 16.04.2004 otsuses number 3-4-1-12 asunud seisukohale, et umbusalduse avaldamise korda sätestav KOKS paragrahv 46 on lünklik.

Pöördudes abi saamiseks Justiitsministeeriumi poole jäid juristid oma arvamustes erinevatele seisukohtadele. Üks arvamus oli, et kuna KOKS § 46 lõike 2 kohaselt lülitatakse umbusaldus volikogu järgmise istungi päevakorda, siis nii tuleb ka teha ning tagasivõtmise võimalust ei ole.

Samasugust seisukohta kajastab ka Eesti suurima omavalitsuse - Tallinna linnavolikogu töökord, mille punkt 17.3, sätestab, et umbusalduse avaldamise eelnõu ei saa menetlusest tagasi võtta ega päevakorrast välja arvata. Juhul, kui umbusalduse avaldamine on istungi päevakorra projektis ainuke küsimus, loetakse päevakord kinnitatuks ilma hääletamata.

Jõelähtme vald lahendas seekord küsimuse nii, et lülitati umbusalduse avaldamine volikogu päevakorda, kuid istungi algul võeti see päevakorrast maha. Selge oli aga, et edasiste probleemide ärahoidmiseks on vajalik reguleerida taolise situatsiooni lahendamise kord õigusaktis. Umbusaldusmenetlus iseenesest on ju tõsine küsimus ja selle menetlemisel protseduuri rikkumine võib kaebuste korral tuua ettearvamatuid tagajärgi.

Tartu Halduskohtu 14.07.2006 otsusest nr 3-06-820 nähtub, et analoogne situatsioon on aset leidnud ka Otepää Vallavolikogus, kus vallavanemale on algatatud umbusaldusavaldus 16.02.2006 volikogu istungil, kuid see on hiljem tagasi võetud. Paraku ei ole selles osas vaidlust olnud ning kohus ei ole umbusaldusavalduse tagasivõtmise õigsust käsitlenud.

Samas peab töö autor õigeaks küsimuse reguleerimist selliselt, et umbusaldusavaldus siiski viiakse läbi. Sätestab ju KOKS § 46 lõige 8, et kui umbusalduse avaldamine ei leidnud volikogu istungil toetust, siis ei saa samale isikule kolme kuu jooksul samal põhjusel algatada uut umbusalduse avaldamist. Kui aga algatatakse umbusaldusavaldus ja see hääletamisele ei jõua, siis saab võimalikuks kogu aeg ühel ja samal põhjusel umbusalduse avaldamise algatamine, samal ajal ei ole teada, kas see on leidnud toetust või mitte. Seega peaks protseduurireeglitele vastavalt algatatud umbusaldusavaldus jõudma volikogus ka hääletamisele.

Volikogu eelnõude menetlemine on üks olulisemaid volikogu töökorralduse küsimusi ja umbusalduse eelnõu erimenetlus peaks olema samuti reguleeritud eelnõude menetlemise osas. Seetõttu võiks sellise küsimuse täpne reguleerimine töö autori hinnangul olla volikogu töökorra küsimus.

### 2.3. Volikogu töökorralduse reguleerimine valla põhimääruses või eraldi dokumendina

Autor saatis küsimustiku (LISA 1) 22-le Harjumaa valla- ja linnasekretärile. Valimiks on Harjumaa, kuna selles maakonnas on olemas nii linnad kui ka vallad. Eesti omavalitsuste suurusi (elanike arvu tähenduses) arvestades sisaldub sellises valimis suuri valdasid (Viimsi, Rae) ja ka väikseid (Kõue, Aegviidu) ning suuri (Tallinn, Maardu) ja ka väikseid (Loksa, Paldiski) linnasid. Seega võib autori arvates Harjumaa omavalitsuste põhjal ka üldisi järeldusi teha. Küsimustikule vastas 12 valla- ja 1 linnasekretär. Üks linnasekretär andis üldise tagasiside, kuid küsimustikule ei vastanud.

Vastustest nähtub (LISA 2), et vastanutest 7 (seitsmel) omavalitsusel on KOKS § 44 lõikes 1 viidatud volikogu töökord kehtestatud eraldi dokumendina. 6 (kuuel) omavalitsusel sisaldub volikogu töö regulatsioon valla põhimääruses.

Kuna küsimustikule vastanute protsent on 59 võib saadud andmete põhjal juba teha järelduse, et praktikas on kahe variandi kasutamine enam vähem võrdne.

Et teha üldistust kas kahe variandi vahel otsustamine sõltub omavalitsuse suurusest, esitati küsimus ka kohaliku omavalitsuse elanike arvu kohta. Ning vastused näitasid, et kuuest vastanud omavalitsusest, kellel volikogu töökord sisaldub valla põhimääruses, tervelt neli on elanike arvuga kuni 3000.

Seevastu seitsmest omavalitsusest, kellel volikogu töökord on kehtestatud eraldi dokumendina, on kuus omavalitsust elanike arvuga üle 3000.

Kuna küsimused oli osaliselt sellised, et eeldatavalt oskavad paremini hinnanguid anda pikema staaži ja suurema kogemusega valla- ja linnasekretärid, siis esitati küsimus ka valla- või linnasekretäri staaži kohta.

Järgnevate küsimustega soovis autor välja selgitada kas omavalitsustel on tekkinud volikogu töökorralduslikke probleeme osas, mida õigusaktid ei reguleeri ning kui on tekkinud, siis kuidas sellised olukorrad reeglina lahendatakse. Viimasena esitas autor küsimuse, millega selgitada kas vastavas vallas või linnas toimib volikogu nõ. ühehäälselt või on olemas opositsioon ja koalitsioon.

Läbiviidud küsitlus aitab kaasa et saada kinnitust või lükata umber töö hüpotees: Harjumaa kohaliku omavalitsuse volikogude poolt kehtestatud volikogu töökorraldust reguleerivad õigustloovad aktid vajavad täpsustamist.

Vastanud valla- ja linnasekretäride keskmine staaž valla- või linnasekretärina on 9,8 aastat. Autori hinnangul on see piisav kogemus teadvustamaks võimalikke probleeme volikogu töös.

Valdav osa valla- ja linnasekretäridest vastas, et neil ei ole tekkinud volikogu töökorralduslike probleeme, mida seadusandlus ning valla õigusaktid ei reguleeri. Selliselt vastas 10 valla- või linnasekretäri. Samas võib ka täheldada, et selliselt vastanutest 7 omavalitsuses võetakse otsused volikogus vastu valdavalt üksmeelselt ning kriitika alla sattuvad esitatud eelnõud väga harva. Ühes omavalitsuses võetakse otsused koguni alati ühehäälselt vastu. 2 omavalitsuses otsuseid üldiselt üksmeelselt vastu ei võeta ning nendest ühes on tekkinud ka olukordi, kui istungile jõudnud eelnõu on jäänud otsusena vastu võtmata kuna on rikutud eelnõu menetlemise reegleid.

13-st vastanust vaid kolmes omavalitsuses on tekkinud volikogu töökorralduse probleeme, mida seadusandlus ja valla õigusaktid ei reguleeri. Samas on neist kolmest tervelt kahel juhul volikogu töökorralduslike probleemide lahendamine seaduse ja valla õigusaktidega reguleerimata osas toonud vallale kaasa kohtuvaidlused.

## 2.4. Harjumaa omavalitsuste volikogu töökorraldust reguleerivate õigusaktide analüüs

### 2.4.1. Kuusalu valla põhimäärus

Kuusalu vallal sisaldub volikogu töökord valla põhimääruses. Põhimääruses on võrreldes KOKSiga täiendavalt reguleeritud umbusalduse menetlust. Umbusaldusmenetlus on reguleeritud § 29, mille lg 4 kohaselt ei saa umbusalduse algatamise eelnõud menetlusest tagasi võtta. Samuti teavitab kantselei väljastusteatega kirjaga umbusalduse algatamisest isikut või isikuid kes ei viibinud volikogu istungil, kuid kelle vastu umbusaldus algatati (lg 6). Umbusalduse eelnõud ei suunata menetlemiseks volikogu komisjonidele (§ 22 lg 11).

Volikogu komisjonide moodustamist käsitleb põhimääruse § 19. Teiste kohalike omavalitsuste vastavatest regulatsioonidest erineb Kuusalu vallas komisjonide moodustamise säte, mille kohaselt komisjoni liikmete arvu määrab volikogu komisjoni esimees, kuid see ei või olla väiksem kui viis liiget (v.a revisjonikomisjon) (lg 3). Komisjoni esimees ei oma iseseisvalt õigusaktide jms. andmise õigust ning seetõttu jääb arusaamatuks, et kuidas saab volikogu esimees määrata komisjoni liikmete arvu. Pealegi veel selliselt, et see oleks volikogule kohustuslik ja siduv. Komisjoni isikkoosseisu esitab komisjoni esimees volikogule kinnitamiseks (lg 4).

Volikogu istungi päevakorraprojekti koostab esitatud eelnõude baasil volikogu esimees (§ 22 lg 13). Teiste isikute osavõttu päevakorra projekti koostamisest põhimääruse ette ei näe.

Kuusalu valla põhimääruses on reguleeritud ka volikogu istungite filmimine. Seda nii asutuse töökorralduslikult - volikogu istung jäädvustatakse audio- või videosalvestisena. Salvestised säilitatakse vähemalt 6 kuud (§ 24 lg 6). Aga ka volikogu istungil viibivate külaliste osas. Istungitel võivad istungi külalised teha foto-, video- ja helisalvestusi nii, et see ei segaks volikogu istungi läbiviimist või volikogu liikmete tööd. Soovist teha salvestusi informeeritakse istungi juhatajat (lg 7).

Väga vajalikuna tundub autorile põhimääruses üsna täpselt reguleeritud volikogu kokkukutsumise teate edastamise viis. § 22 lg 14 kohaselt saadab kantselei volikogu liikmetele volikogu istungi kutsed koos arutlusele tulevate küsimuste otsustuse eelnõudega tavaposti teel või volikogu liikme kirjalikul nõusolekul - elektronpostiga. Otsustuste eelnõude lisadega ning täiendavate materjalidega saab tutvuda vallakantseleis.

#### 2.4.2. Kernu valla põhimäärus

Kernu valla põhimäärus ei reguleeri sõnagagi umbusaldusmenetlust.

Vastuoluline on põhimääruse punkt 16.3., mille kohaselt komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildisel. Komisjoni esimees esitab volikogule kinnitamiseks komisjoni koosseisu nimekirjana. Komisjoni liikmete kinnitamine viiakse läbi käesoleva põhimääruse punktis 22.2 valitsuse liikmete kinnitamiseks kehtestatud korras. Viidatud põhimääruse punkt 22.2 reguleerib salajase hääletuse korraldamist. Kui viiakse läbi salajane hääletamine ei ole võimalik öelda, et komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildisel. Pealegi on komisjoni liikmete kinnitamine ja valimine erinevad mõisted.

Hästi ja täpselt on reguleeritud volikogu istungi katkestamine. Istungi pikkuseks on kuni neli ja pool (4,5) tundi. Iga pooleteist (1,5) tunni järel tehakse vaheaeg 10 minutit, kui volikogu ei otsusta teisiti. Kui kõiki päevakorras olevaid küsimusi ei jõuta läbi arutada, otsustab volikogu, millal istung jätkub. Istungi jätkumisest informeeritakse teatega valla veebilehel (punkt 19.12). Volikogu istungi päevakorra projekti koostab volikogu esimees (punkt 14.1.1) ning selle arutab läbi volikogu eestseisus (punkt 15.1).

Volikogu istungi võimalikku filmimist põhimäärus ei reguleeri.

Reguleeritud ei ole, et mil viisil tehakse volikogu istungi kutse ja materjalid volikogu liikmetele teatavaks.

#### 2.4.3. Loksa linna põhimäärus

Loksa linnal sisaldub volikogu töökord põhimääruses. Umbusaldusmenetlust täiendavalt võrreldes KOKS'iga reguleeritud ei ole.

Volikogu komisjonide moodustamise kord sisaldab samuti vaid neid regulatsioone, mis KOKS'ist tulenevad.

Reguleeritud on volikogu istungi katkestamine või õigemini see, et volikogu istungit ei saa katkestada (§ 24 lg 3). Põhimäärusest tulenevalt kestab volikogu istung kuni päevakorra ammendumiseni.

Volikogu istungi päevakorra projekti koostab volikogu esimees (§ 11 lg 1 p 3), kuid selle vaatab volikogu esimehe ettepanekul läbi ka volikogu eestseisus (§ 23 lg 1 p 1). Erandlik võrreldes teiste omavalitsustega on põhimäärusest välja loetav regulatsioon, et volikogu eestseisus vaatab volikogu



istungi päevakorraprojekti läbi siis, kui volikogu esimees peab seda vajalikuks. Seega teeb vastava otsustuse igakordselt volikogu esimees.

Samuti sätestab põhimäärus, et istungist raadio- ja teleülekannete ning video- ja fonosalvestuste tegemisest informeeritakse eelnevalt istungi juhatajat, kes teeb selle teatavaks volikogule (§ 24 lg 4).

Erinevusena võrreldes teiste omavalitsustega on reguleeritud volikogu eestseisuse koosolekute protokollimine. Eestseisuse koosolekud protokollitakse juhul, kui seda peab vajalikuks vähemalt pool eestseisuse koosseisust või, kui eestseisus võtab vastu otsuse (§ 22 lg 6). Autori arvates ei saa õigeks pidada regulatsiooni, mille kohaselt dokumentatsiooni olemasolu on igakordse otsustamise küsimus.

#### 2.4.4. Raasiku valla põhimäärus ja volikogu töökord

Raasiku vallal on lisaks põhimäärusele kehtestatud ka volikogu töökord. Umbusaldusmenetlust on käsitletud nii põhimääruses kui ka töökorras. Sarnaselt Kuusalu vallaga on reguleeritud umbusaldatava teavitamine. Põhimääruse § 26 lg 5 kohaselt juhul, kui isik, kelle vastu on algatatud umbusaldusmenetus, ei viibi volikogu istungil, teavitab kantselei teda umbusalduse algatamise avalduse registreerimise päeval väljastustatega kirjaga. Omakorda töökorras on reguleeritud, et umbusalduse avaldamise eelnõu ei saa menetlusest tagasi võtta (p. 57). Autori arvates on mõneti puudulikult aga samas ka vastuoluliselt reguleeritud volikogu istungist teavitamine. Valla põhimäärus (§ 24 lg 5) sätestab KOKS`is öeldut, et volikogu istungi kutse tehakse volikogu liikmetele teatavaks vähemalt neli päeva enne istungit. Samas ei ole kummagi dokumendiga reguleeritud viis, kuidas kutse teatavaks tehakse. Töökorra kohaselt tehakse päevakorraprojekt teatavaks istungi alguses (punkt 41). Selline säte tekitab küll segadust. Hea on töökorra regulatsioon, millistel juhtudel ei ole võimalik eelnõud esimesel lugemisel vastu võtta (p 50).

#### 2.4.5. Keila valla põhimäärus ja volikogu töökord

Keila vallas reguleerib volikogu töökorraldust lisaks põhimäärusele ka eraldi aktiga kinnitatud volikogu töökord. Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlust täiendavalt võrreldes KOKS`iga ei reguleeri põhimäärus ega ka töökord. Volikogu töökorrast tulenevalt võib eelnõu esitaja eelnõu

igas arutelu staadiumis tagasi võtta. Eelnõud ei saa tagasi võtta, kui ta on pandud lõplikule hääletamisele (punkt 8.6). Järelikult saab Keila volikogus ka umbusalduse avaldamise eelnõud selle menetluse igas staadiumis tagasi võtta. Enamgi veel, töökorra p 12.5 kohaselt saadetakse kõik eelnõud (v.a. organisatsioonilised küsimused), mis pole esitatud vallavalitsuse poolt, vallavalitsusele seisukoha saamiseks. Umbusalduse avaldamine ei ole organisatsiooniline küsimus ning vallavalitsusele ei ole seadus andnud umbusalduse algatamise õigust, järelikult on Keila vallas umbusalduse eelnõule vajalik saada vallavalitsuse seisukoht.

Tähelepanu vääriv on põhimäärusest tulenev komisjonide moodustamise kord, mille kohaselt komisjoni liikmeks võib kinnitada või tegevusse kaasata vastava valdkonna spetsialiste või vallavalitsuse ametnikke vallavanema loal (§ 18 lg 3).

Volikogu istungi katkestamist, päevakorraprojekti koostamist ja istungi võimalikku filmimist põhimäärus ega töökord ei reguleeri.

KOKS'ist tuleneb nõue, et ka volikogu materjalid tehakse volikogu liikmetele teatavaks vähemalt neli päeva enne istungit. Keila vallavolikogu töökorra p 12.8 kohaselt väljastatakse volikogu eelnõud koos juurdekuuluvate dokumentidega volikogu liikmetele kantseleist hiljemalt 4 tundi enne istungit.

#### 2.4.6. Keila linna põhimäärus

Keila linnal sisaldub volikogu töökord (reglement) valla põhimääruses ning autori arvates on Keila linnal üks paremaid, kuigi ka mõningaid täiendusi vajav, volikogu töökorraldust reguleerivaid õigusakte. Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlemist põhimäärus ei reguleeri.

Reguleeritud on komisjoni liikmete miinimum koosseis. Volikogu komisjonide moodustamisel peab lisaks komisjoni esimehele komisjoni kuuluma vähemalt neli liiget (§ 16 lg 2).

Volikogu istungi katkestamise võimalust põhimäärus ei reguleeri.

Volikogu päevakorraprojekti koostamisel on otsustav sõna volikogu esimehel (§ 13 lg 1 p 1 ja 3) kes soovi korral võtab arvesse eestseisuse ettepanekud (§ 25 p 1).

Reguleeritud on volikogu istungist radio- ja teleülekannete ning video- ja fonosalvestuste tegemine, millest informeeritakse eelnevalt istungi juhatajat, kes teeb selle teatavaks volikogule (§ 26 lg 7).

#### 2.4.7. Saue linna põhimäärus

Saue linnavolikogu töökorraldus sisaldub samuti valla põhimääruses. Umbusaldusmenetlust on käsitletud § 38, kuid kõik selles fikseeritu on kirjas ka KOKS`is.

Volikogu komisjonide moodustamist on reguleeritud § 23 punktis 5 ning selle kohaselt võivad volikogu komisjonidesse kuuluda ka liikmeid kes ei kuulu volikogusse kuid selliste liikmete arv peab jääma alla poole komisjoni koosseisust. Samuti võib komisjon kaasata oma töösse eksperte. Seadusega ei ole kooskõlas põhimääruse § 23 p 5, mille kohaselt ettepanekud komisjoni aseesimehe ja liikmete kohta teeb komisjoni esimees. KOKS § 47 kohaselt valitakse komisjoni aseesimees volikogu liikmete hulgast. Isikuvalimised volikogus on salajased ning kõigil volikogu liikmetel on õigus esitada kandidaate. Seega ei saa sellist ainuõigust anda komisjoni esimehele.

Volikogu istungi katkestamise võimalust põhimäärus ei reguleeri.

Saue linna põhimäärusest tulenevalt koostab volikogu esimees volikogu istungi päevakorra projekti, kuid seda eestseisuses eelnevalt läbiarutatud küsimuste alusel (§ 21 p 22). Põhimääruse § 29 p 1 tulenevalt moodustatakse volikogu eestseisus eelkõige volikogu istungi päevakorra projekti ettevalmistamiseks (§ 29 p 1). Seega on Saue linnas volikogu eestseisusel volikogu istungi päevakorra projekti koostamisel otsustav sõnaõigus.

Volikogu istungi filmimist põhimäärus ei reguleeri.

Autori arvates ei ole seadusega kooskõlas põhimääruse § 21 p 3 regulatsioon, mille kohaselt on volikogu esimehel ja aseesimehel õigus igal ajal tagasi astuda, jäädes samas volikogu liikmeks ning tagasiastumine jõustub järgmisel volikogu istungil. Volikogu esimehe ja aseesimehe tagasiastumist reguleerib KOKS § 46<sup>1</sup>, mille kohaselt avalduse esitanu loetakse tagasiastunuks avalduses näidatud kuupäevast, mis ei või olla varasem kui järgmine tööpäev avalduse esitamisest. Seadusega on reguleeritud õigus tagasiastumiseks ning selle tingimused, omavalitsus ei saa seadusega toodud tingimusi ise kitsendada.

#### 2.4.8. Tallinna linna põhimäärus ja volikogu töökord

Tallinna linnavolikogu töökorraldust reguleerib lisaks põhimäärusele volikogu töökord. Autori arvates on Tallinna linnal volikogu töökorraldust reguleerivad õigusaktid, mille järgimine tagab tõrgeteta töö. Umbusalduse eelnõu menetluse kord on Tallinna linnal reguleeritud volikogu

töökorras ning selle punkti 17.3 kohaselt ei saa umbusalduse avaldamise eelnõud menetlusest tagasi võtta ning päevakorrast välja arvata.

Volikogu komisjonide moodustamisel peab arvestama, et üle poole komisjoni liikmetest peavad olema linnavolikogu liikmed ning vähemalt ühe komisjoni liikme esitab linnavalitsus (põhimääruse § 31 lg 8).

Volikogu istungi katkestamist otsesõnu ei reguleeri ei põhimäärus ega töökord, kuid töökorra kohaselt võib volikogu otsustada istungi lõpetamise enne päevakorra ammendumist (p 15.2). Seega on istungi n.ö. katkestamine igakordselt volikogu otsustada. Arvestades asjaolu, et Tallinna linnal on seljataga kogemus, kui volikogu istung on alanud õhtul kell 16.00 ning lõppenud järgmisel hommikul kell 04.00, on selline regulatsioon kindlasti vajalik. Autori arvates ei ole garantiid, et otsused, mis võetakse vastu nii pikalt kestva istungi jooksul, oleks läbimõeldud.

Päevakorraprojekti esitab volikogu istungile volikogu esimees (põhimääruse § 29 lg 1 p 11), kuid selle koostamisel osaleb nõuandva organina ka volikogu eestseisus (põhimääruse § 34 lg 1).

Reguleeritud on ka volikogu istungite salvestamise küsimus. Raadio- ja teleülekandeid ning foto-, video- ja fonosalvestusi võib teha nii, et see ei segaks linnavolikogu istungi läbiviimist ega linnavolikogu liikmete tööd (töökorra punkt 11.5).

#### 2.4.9. Rae valla põhimäärus

Rae vallas reguleerib volikogu töökorraldust valla põhimäärus. Autori arvates on hea, et umbusalduse algatamise eelnõu puhul on reguleeritud, et umbusalduse avaldamise eelnõu menetlusest tagasi võtta ei saa (§ 26 lg 9).

Volikogu komisjonide moodustamist Rae valla põhimäärus praktiliselt ei käsitle. Reguleeritud on vaid see, et komisjoni liige ei pea olema volikogu liige (§ 16 lg 1.1). Selline regulatsioon ei täida kindlasti KOKS'i § 8 toodud põhimääruse ülesannet reguleerida komisjonide moodustamise korda. Volikogu istungi katkestamine on Rae vallal võimalik vallavanema soovil – vallavanema taotlusel vallale olulise tähtsusega küsimuse aruteluks võib volikogu katkestada päevakorraküsimuste arutelu ja peale küsimuse arutelu tuleb jätkata päevakorra kohaselt (§ 25 lg 6).

Volikogu istungi päevakorra projekti esitab istungile volikogu esimees (§ 13 lg 1 p 8). Põhimäärusest ei nähtu, millise menetlusega päevakord valmib.

Volikogu istungi filmimine on lubatud volikogu nõusolekul. Volikogu istungit on õigus ükskõik kellel salvestada (filmida jmt) volikogu nõusolekul (§ 33 lg 2).

#### 2.4.10. Saku valla põhimäärus

Saku vallal sisaldub volikogu töökord valla põhimääruses. Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlust ning komisjonide moodustamist täiendavalt võrreldes KOKS`iga põhimäärus ei reguleeri.

Volikogu istungi päevakorra projekti koostamise kohustus on selgelt volikogu esimehel (§ 11 lg 1 p 5) ning selle vaatab läbi volikogu eestseisus (§ 12 lg 5 p 1).

Põhimääruses on kehtestatud volikogu istungi maksimaalne kestvus ühel päeval 4 tundi, kui volikogu ühehäälselt ei otsusta teisiti. Vajadusel jätkatakse volikogu istungit teisel päeval, istungi toimumise aja määrab volikogu esimees. (§ 15 lg 3). Siit jääb aga selgusetuks, et kas istungi nõ. jätkamisele kehtivad etteteatamisel samad reeglid mis uuele istungile või on lubatud jätkata ka järgmisel päeval.

Volikogu istungite filmimine on Saku vallas lubatud ning volikogu liikmeid vaid teavitatakse toimuvast (§ 15 lg 5).

Täiesti erinev võrreldes teiste Harjumaa omavalitsustega on Saku vallavolikogu eestseisuse koosseis, kuhu kuuluvad volikogu esimees, aseesimees, volikogu komisjonide esimehed, viimaste äraolekul aseesimehed, vallavanem ja vallasekretär (§ 12 lg 1). Teistel valdadel täitevvõimu ametnikel volikogu eestseisusesse kuulumist ette nähtud ei ole.

#### 2.4.11. Vasalemma valla põhimäärus

Vasalemma vallal reguleerib volikogu tööd valla põhimäärus. Sarnaselt Rae vallale on ebamõistlikuna põhimääruses fikseeritud volikogu liikmete arv. Volikogus peab olema vähemalt 13 liiget (§ 16 lg 5).

Ei ole reguleeritud umbusalduse avaldamise eelnõu menetlust.

Reguleeritud on volikogu komisjoni moodustamise osas see kes võivad volikogu komisjonidesse kuuluda. Komisjoni liikmeid võib valida volikogu asendusliikmete, aga ka vallaelanike hulgast. Volikogu otsuse alusel võib komisjon oma töös kasutada eksperte (§ 22 lg 4). Erandlikult võrreldes teiste omavalitsustega ja üsna kitsalt on reguleeritud isikute ring, kes võivad volikogu komisjonidesse kuuluda. Samas sisaldub kogum volikogu asendusliikmed juba ka kogumis valla elanikud. Asendusliikmeks saab ju läbi valimistel kandideerimise, kandideerida aga saavad vaid

valla elanikud. Asendusliikmeks saab ju läbi valimistel kandideerimise, kandideerida aga saavad vaid valla elanikud.

Istungi katkestamise võimalust reguleeritud ei ole.

Reguleeritud on volikogu istungi päevakorra projekti koostamise küsimus. Vasalemma vallas koostab volikogu istungi päevakorra projekti volikogu eestseisus (§ 25 lg 1), sama mõtet kinnitab ka § 28 lg 1. Seega on Vasalemma Harjumaa ainuke vald, kus õigusaktidega ei ole päevakorra koostamise osas volikogu esimehele otseselt kohustusi pandud.

Volikogu istungi filmimist põhimäärus ei käsitle.

#### 2.4.12. Harku valla põhimäärus

Harku vallal reguleerib volikogu tööd valla põhimäärus. Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlusest tagasi võtta ei saa (§ 30 lg 2).

Autori arvates on Harku vallal väga hästi reguleeritud komisjonide moodustamine, tegevusvaldkonnad, kohustused. Volikogu komisjonide moodustamisel nähakse ette, et komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildise alusel avalikul hääletamisel. Üle poole komisjoni liikmetest peavad olema volikogu liikmed ja vähemalt ühe komisjoni liikme esitab vallavalitsus (§ 19 lg 1).

Volikogu istungite filmimist ja võimalikku katkestamist reguleeritud ei ole.

Volikogu istungi võimalikku katkestamist reguleeritud ei ole.

Volikogu istungi päevakorra projekti koostab volikogu esimees (§ 34 lg 1) ning volikogu eestseisusel on päevakorraprojekti koostamisel volikogu esimehele nõuandev roll (§ 22).

Volikogu istungite filmimist põhimäärus ei käsitle.

#### 2.4.13. Padise valla põhimäärus ja volikogu töökord

Padise vallal reguleerib volikogu töökorraldust lisaks valla põhimäärusele ka eraldi dokumendina kehtestatud volikogu töökord. Padise vallal on autori arvates volikogu töökorraldus reguleeritud üsna napilt. Valdavalt on korratud seadustes juba öeldut. Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlust täpsustatult võrreldes KOKS`iga reguleeritud ei ole.

Volikogu komisjonide liikmelisuse osas reguleerib põhimäärus vaid, et lisaks komisjoni esimehele peab komisjoni (v.a revisjonikomisjon) kuuluma vähemalt 4 (neli) liiget (punkt 41.6). Autori hinnangul ei ole see piisav täitmaks KOKS'i § 8 ettenähtud komisjonide moodustamise korda.

Volikogu istungi katkestamise võimalikkust ei käsitle kumbki document.

Volikogu istungi päevakorra koostab volikogu esimees (põhimääruse § 26 lg 3). Sama kordab ka töökorra punkt 4.7.2. Teiste isikute ja organite osalemist volikogu istungi päevakorra projekti koostamisel Padise vallas ette nähtud ei ole.

Volikogu istungi filmimist reguleeritud ei ole.

#### 2.4.14. Saue valla põhimäärus

Saue vallal sisaldub volikogu töökord valla põhimääruses. Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlemist Saue valla põhimäärus ei käsitle.

Volikogu komisjonide moodustamise osas reguleerib põhimäärus komisjoni liikmete miinimumarvu. Lisaks komisjoni esimehele peab komisjoni kuuluma vähemalt kaks liiget (§ 17 lg 2). Muus osas põhimäärus komisjonide moodustamist ei reguleeri. Arusaamatu tundub töö autorile § 17 lg 6, mille kohaselt volikogu komisjonide esimeestel ja liikmetel on õigus tagasi astuda, jäädes samal ajal volikogu liikmeks. Tagasiastumispalve tuleb esitada volikogu istungil ning see jõustub alates järgmisest volikogu istungist. Sama probleem sisaldus ka Saue linna põhimääruses. Tagasiastumist reguleerib KOKS § 46<sup>1</sup> ning selles toodud õiguste kitsendamine valla põhimäärusega ei ole lubatud.

Võimalik on volikogu istungi katkestamine ja jätkumine teisel päeval (§ 21 lg 7).

Volikogu istungi päevakorra projekti koostab volikogu esimees (§ 14 lg 1 p 4), kuid selle kooskõlastab volikogu eestseisus (§ 20 lg 1).

Reguleeritud on volikogu istungi filmimine. Istungist raadio- ja teleülekannete ning video ja fonosalvestuste tegemisest informeeritakse eelnevalt istungi juhatajat, kes volikogu nõusoleku saamiseks esitab küsimuse volikogule otsustamiseks (§ 21 lg 7). Seega on Saue vallal volikogu istungi filmimise lubamine volikogu otsustada.

#### 2.4.15. Nissi valla põhimäärus

Nissi vallal sisaldub volikogu töökord valla põhimääruses. Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlemist reguleeritud ei ole.

Volikogu komisjonide moodustamise kord sisaldab seadusega reguleeritud.

Reguleeritud on volikogu istungi katkestamise võimalus. Kui kõiki päevakorras olevaid küsimusi ei jõuta läbi arutada, otsustab volikogu, millal istung jätkub (punkt 19.12).

Üheselt on volikogu esimehele antud ainuõigus volikogu päevakorra koostamiseks (punkt 14.1.1).

Volikogu istungi võimalikku filmimist põhimäärus ei käsitle.

Erandlikult võrreldes teiste Harjumaa omavalitsustega on Nissi vallal reguleeritud, et kõik määruste eelnõud pannakse kahele lugemisele (p 17.8). Ühtegi erisust sellest sättest põhimäärus ette ei näe. Autori arvates on selline regulatsioon küll volikogu istungeid liigselt koormav. Tihti on tegemist lihtsalt ühelauselise muudatusega õigusaktis, mis tehakse samuti määrusega ja siis peab ikkagi korraldama kaks lugemist.



## 2.5. Volikogu töökorralduse reguleerimine Harjumaa valdade ja linnade õigusaktides

Omavalitsus	Umbusaldusmenetluse reguleerimine	Komisjonide liikmelisuse nõuded	Volikogu istungi katkestamine	Päevakorraprojekti koostamine	Volikogu istungi filmimine
Keila linn	-	+	-	+	+
Harku	+	+	-	+	-
Nissi	-	-	+	+	-
Keila vald	-	+	-	+	+
Kernu	-	-	+	+/-	-
Kuusalu	+	+/-	-	+	+
Loksa linn	-	-	+	+	+
Padise	-	+/-	-	+	-
Raasiku	+/-	+/-	-	+	-
Rae	+	+/-	+	+/-	+
Saku	-	-	+	+	+
Saue linn	-	+	-	+	-
Saue vald	-	+/-	+	+	+
Vasalemma	-	+	-	+	-
Tallinn	+	+	+/-	+	+

# KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö teoreetilises osas on antud ülevaade kohaliku omavalitsuse korraldusest, demokraatia printsiibist, vallavolikogu tööd reguleerivatest õigusaktidest ning volikogu töökorraga reguleeritavatest küsimustest. Empiirilises osas on teostatud kehtiva Jõelähtme Vallavolikogu töökorra seadusandlusele vastavuskontroll, käsitletud on õigusaktidega reguleerimata küsimustes ette tulnud probleeme Jõelähtme Vallavolikogu näitel. Harjumaa valla- ja linnasekretäride seas on läbi viidud küsitlus, et välja selgitada kas omavalitsuste töös on ette tulnud volikogu töökorralduslikke probleeme, mida seadusandlus ning valla õigusaktid ei reguleeri. Autor on analüüsinud Harjumaa omavalitsuste põhimäärusi ja volikogu töökordasid, et selgitada välja kuivõrd Jõelähtme Vallavolikogu töökorras ilmsiks tulnud puudused ja probleemid esinevad ka teiste valdade-linnade volikogu töökordades ja põhimäärustes.

Läbiviidud küsitlusest selgub, et 13 küsitlusele vastanud omavalitsustest 7 on volikogu kehtestanud eraldi dokumendina volikogu töökorra, 6 juhul on volikogu töökorralduse alused reguleeritud valla põhimääruses.

Uuringu põhjal selgus, et puudulik regulatsioon õigusaktides on tekitanud probleeme praktikas, kuid mitte valdavalt. Teostatud õigusaktide analüüsi alusel saab väita, et Jõelähtme Vallavolikogu töökorras ilmsiks tulnud probleemid esinevad ka teiste omavalitsuste õigusaktides. Olulisimad puudused on umbusalduse menetluse reguleerimisel. Teoreetiliste osa ja uuringu koostoimes võib öelda, et volikogu töökorralduse reguleerimine volikogu enda poolt selles osas, mis seadusandlikult on sätestamata, on vajalik.

Töö raames on koostatud uus Jõelähtme Vallavolikogu töökord (LISA 3), milles on lahendatud töö empiirilises osas ilmsiks tulnud volikogu töökorraldust reguleerivates õigusaktides esinenud puudused.

Töökorras on sätestatud:

1. Volikogu esimehe, volikogu aseesimehe, volikogu komisjoni esimehe, volikogu komisjoni aseesimehe, revisjonikomisjoni liikme tagasiastumine.
  2. Volikogu eestseisuse moodustamine, pädevus ning roll volikogu päevakorraprojekti koostamisel.
- Tõhustamaks volikogu eestseisuse koosolekute rolli ja seniseid arusaamatusi volikogu päevakorra

projekti koostamisel Jõelähtme vallas, on § 3 lg 7 reguleeritud, et peale eestseisuse koosolekut võetakse küsimusi istungi päevakorra projekti kooskõlastatult kõigi eestseisuse liikmetega.

3. Volikogu istungi ja volikogu eestseisuse koosolekute läbiviimise reeglid, päevakorra koostamine ja istungi või koosoleku kokkukutsumine, istungi ja koosoleku protokoll nõuded. Reguleeritud on volikogu istungi kokkukutsumine ja istungi läbiviimise põhimõtted. § 9 lg 6 on reguleeritud seni töökorrast täiesti puudunud istungi kutse teatavakstegemise viis. Viidatud §-st tulenevalt tehakse istungi kutse vallavolikogu liikmetele teatavaks volikogu liikme poolt näidatud e-posti aadressil. Istungi läbiviimise põhimõtetes on § 10 lõikes 5 sätestatud, et radio- ja teleülekandeid ning foto-, video- ja helisalvestusi võib teha nii, et see ei segaks vallavolikogu istungi läbiviimist ega vallavolikogu liikmete tööd.

4. Volikogu esimehe ning volikogu liikmete pädevus, õigused ja kohustused. § 2 lg 2 on reguleeritud, et volikogu aseesimees ei saa volikogu esimehe ülesandeid täita paralleelselt volikogu esimehega. Reguleeritud on volikogu liikmete õigused ja kohustused, sealhulgas on § 4 lg 6 punktist 3 tulenevalt volikogu liige kohustatud teavitama koheselt vallasekretäri enda rahvastikuregistrijärgsest aadressi muutusest, kui see toob kaasa volikogu liikme volituste lõppemise.

5. Volikogu istungite ajagraafiku koostamise nõue.

6. Volikogu õigusaktide eelnõude menetlus, sealhulgas eelnõude algatamine, eelnõude tagasivõtmine ja menetlusest väljalangemine. Vältimaks Jõelähtme Vallavolikogu töö senises praktikas korduvalt ette tulnud probleemi, on § 8 lg 2 reguleeritud, et umbusalduse avaldamise eelnõu menetlusest tagasi võtta ja päevakorrast välja arvata ei saa.

Käesoleva töö eesmärk oli selgitada välja kas kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud volikogu töökorraldust reguleerivaid õigusakte tuleks täpsustada, et oleks tagatud volikogu ladus, tõrgeteta ja efektiivne töökorraldus. Eesmärgi saavutamiseks analüüsiti kohalike omavalitsuste põhimäärusi ja töökordasid ja ka küsitluse tulemusi ning leiti, et õigusaktid vajavad täpsustamist. Seega leidis hüpotees – “Harjumaa kohaliku omavalitsuse volikogude poolt kehtestatud volikogu töökorraldust reguleerivad õigustloovad aktid vajavad täpsustamist” – kinnitust.

Töö autori arvates peaks seadusandja kaaluma vajadust reguleerida umbusaldusavalduse menetlust täpsemalt seaduse tasemel.

## SUMMARY

This final paper is written in Estonian, the main section of the work is 40 pages, to which is added a list of references and annexes.

The purpose of the final paper is to determine whether local government council established legislation governing the organization of work of councils should be amended and supplemented in order to ensure the council's seamless, glitch-free and effective organisation of work. An additional goal is to prepare the rules of procedure for the council, which would ensure the precise as possible alignment of the council's work. The rules of procedure being prepared should prevent the random deciding of problems appearing in the work of the council, which are not regulated by legislation. The following hypothesis was set: "Legislation of general application, established by Harju County local government councils, regulating the established rules of procedure for councils requires specification".

The theory is comprised of an overview of local government organisation and democratic principles. An overview of the legislation regulating the work of the council is also provided in the theoretical section and the questions regarding the regulation of the rules of procedure of the council. In the empirical section, a conformity check of the valid work procedure rules established by the Jõelähtme Rural Municipality Council has been performed, an overview of problems with questions not regulated by legislation based on the example of the Jõelähtme Rural Municipality Council, analysed were Harju County local government statutes and council rules of procedure, in order to determine to what degree the deficiencies and problems that have occurred in the rules of procedure of the Jõelähtme Rural Municipality Council are present in the rules of procedure of other rural municipalities-cities or rural municipality statutes. Harju County local government statutes and council rules of procedure have been analysed, in order to determine how much of the council's work is regulated in the rural municipalities statutes and how much in the council's rules of procedure. A survey was conducted among Harju County rural municipality and city secretaries, in order to determine whether and to what degree the insufficient regulation has caused problems in legislation of general application, in practice.

It is apparent from the analysis of statutes and rules of procedure, that the provisions regulating the rules of procedure for local government councils require amendment and supplementing. In some respects, the rules of procedure are regulated insufficiently and in certain cases the regulation is not in conformity with legislation. Based on the results of the survey carried out among Harju County

rural municipality and city secretaries, it can be claimed that, for the most part, problems related to council rules of procedure have not occurred in local governments, which legislation and rural municipality statutes do not regulate.

Taking into consideration the Local Government Organisations Act, the theoretical section of this work, and the conducted surveys, new rules of procedure for the Jõelähtme Rural Municipality Council have been prepared.

Based on the author's assessment, the completed rules of procedure will help in ensuring the smooth operation of rural municipality councils.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Annus, T. 2006. Riigiõigus. Õigusteaduse õpik. Avalik õigus. Kirjastus Juura.

Damaschke, A. Päts, K. (Tõlk) 1938. Kogukondliku omavalitsuse ülesanded. Tartu; Tallinn: Kirjastus osaiühing Loodus.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. 22.02.1995. RT I 1995, 29, 356; RT I 2006, 14, 111.

Eesti Vabariigi põhiseadus 2002. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Eesti Vabariigi põhiseadus 2008. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura.

Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210.

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu 2005, 1181 SE I koos seletuskirjaga.

Eesti õigekeelsussõnaraamat 2006. [www.eki.ee](http://www.eki.ee) 03.03.2009.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. 28.09.1994. RT II 1994, 26, 95.

Ginter, J. 2005. Volikogu liikme käsiraamat. Tartu: Maaelu Arengu Instituut.

Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001. RT I 2001, 58, 354; RT I 2009, 1, 3.

Harku valla põhimäärus. <http://www.harku.ee/files/1222.rtf> 04.04.2009.

Jõelähtme valla põhimäärus. <http://joelahtme.intral.ee/failid/phimaaerus.doc> 22.02.2009.

Jõelähtme vallavolikogu töökord.

Keila linna põhimäärus. <http://web.keila.ee/154> 05.04.2009.

Keila valla põhimäärus.

[http://www.keilavald.ee/fileadmin/user\\_upload/dokumendid/Avalikud\\_dokumendid/Keila\\_valla\\_pohimaaerus.pdf](http://www.keilavald.ee/fileadmin/user_upload/dokumendid/Avalikud_dokumendid/Keila_valla_pohimaaerus.pdf) 05.04.2009.

Keila vallavolikogu töökord. 05.04.2009.

Kernu valla põhimäärus. <http://www.kernu.ee/?id=646> 05.04.2009.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02.06.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2008, 53, 293.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu 2005, 407 SE I koos seletuskirjaga.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. 27.03.2002. RT I 2002, 36, 220; RT I 2009, 2,5.

Kuusalu valla põhimäärus. [http://www.kuusalu.ee/veeb/file\\_storage/2318/202973](http://www.kuusalu.ee/veeb/file_storage/2318/202973) 03.04.2009.

Loksa linna põhimäärus. [http://www.loksa.ee/public/files/pohimaaerus2\\_2009.pdf](http://www.loksa.ee/public/files/pohimaaerus2_2009.pdf) 04.04.2009.

Merusk, K., Narits, R. 1998. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Olle, V. 2001. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: sihtasutus Iuridicum.

Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus. Loengukonspekt. Tallinn: Kirjastus Juura.

Padise valla põhimäärus. <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=67834> 05.04.2009.

Padise vallavolikogu töökord.

Põllumäe, S. 2003. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. Sisekaitseakadeemia kirjastus.

Raasiku valla põhimäärus. <http://www.raasiku.ee/index.php?id=10683> 03.04.2009.

Raasiku vallavolikogu töökord. <http://www.raasiku.ee/index.php?id=10670> 03.04.2009.

Rae valla põhimäärus. <http://www.rae.ee/files/Vm99%20111108pdf.pdf> 05.04.2009.

Riigikogu töö- ja kodukorra seadus. 11.02.2003. RT I 2003, 24, 148.

Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuotsus 3-3-1-3-01, 13.03.2001.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus 3-4-1-7-02, 15.07.2002.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus 3-4-1-12-04, 16.04.2004.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus III-4/A-11/94, 21.12.1994.

Riigikohtu üldkogu kohtuotsus 3-4-1-1-05, 19.04.2005.

Saku valla põhimäärus. <http://www.sakuvald.ee/26402> 05.04.2009.

Saue linna põhimäärus. [http://uus.saue.ee/public/files/p\\_him\\_rus\\_slv.pdf](http://uus.saue.ee/public/files/p_him_rus_slv.pdf) 05.04.2009.

Saue valla põhimäärus. [http://www.mindbridge.ee/zope2/ra/galahad/file\\_storage/2317/2589](http://www.mindbridge.ee/zope2/ra/galahad/file_storage/2317/2589) 03.04.2009.

Schöber, P. 2003. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Tallinna Linnavolikogu töökord. <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=88632> 01.04.2009.

Tallinna põhimäärus. <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=36125> 01.04.2009.

Tartu Halduskohtu Tartu kohtumaja kohtuotsus 3-06-820, 14.07.2006.

Vasalemma valla põhimäärus. <http://www.vasalemma.ee/public/files/Valla%20pohimaarus%20terviktekst.doc> 05.04.2009.

# LISA 1 KÜSITLUS HARJUMAA VALLA/LINNASEKRETÄRIDELE

Hea valla/linnasekretär

Uurimus viiakse läbi lõputöö, teemal „Vallavolikogu töö õiguslikud alused ning Jõelähtme Vallavolikogu töökord”, raames.

Küsimustik koosneb 8 küsimusest ning vastuseid kasutatakse vaid antud lõputöö koostamise raames.

Enne sisulisi küsimusi palun Teid vastata paarile küsimusele kohaliku omavalitsuse üksuse ja Teie staaži kohta. See aitab analüüsida, kas teatud liiki, elanike arvuga omavalitsused omavad ka sarnast praktikat.

Palun küsimustik täita 06. aprilliks 2008 a. Kui Teil on täiendavaid küsimusi või Te soovite mõne küsimuse osas täpsustada, siis palun kirjutage e-posti aadressile [helvi@joelahtme.ee](mailto:helvi@joelahtme.ee) või helistage 53440971.

Lugupidamisega,

Helvi Kork



Kohaliku omavalitsuse üksus, kus teenistuses olete: .....

KOV üksuse elanike arv?

..... kuni 3000

..... 3000-6000

..... üle 6000

Staaž valla-/linnasekretärina ..... aastat

Kas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahv 44 lõikes 1 viidatud volikogu töökord sisaldub Teie valla põhimääruses või on kehtestatud eraldi dokumendina?

..... sisaldub valla põhimääruses

..... on kehtestatud eraldi dokumendina

Kas Teil on tekkinud volikogu töökorralduslikke probleeme, mida seadusandlus ning valla õigusaktid ei reguleeri?

..... jah

..... ei

Kui jah, too palun näiteid

.....  
.....  
.....

Kui vastasid eelmisele küsimusele jah, siis kuidas reeglina lahendate sellised olukorrad?

..... kuidas juhtub

..... vastavalt volikogu esimehe arvamusele

..... vastavalt valla/linnasekretäri arvamusele

..... veel kuidagi teisiti. Kuidas?  
.....  
.....

Kas volikogu töökorralduslike probleemide lahendamine seaduse ja valla õigusaktidega reguleerimata osas on Teie vallale kaasa toonud kohtuvaidlusi?

..... jah

..... ei

Milline on Teie vallavolikogu praeguse koosseisu n.ö. “valdav õhkkond” Teie hinnangul?

otsused võetakse vastu suures üksmeeles (..... alati) (..... valdavalt) (..... vahel harva) (..... mitte kunagi)

eelnõule on eriarvamusi, kuid üldiselt sujub kõik plaanipäraselt (..... alati) (..... valdavalt) (..... vahel harva) (..... mitte kunagi)

eelnõude sisu saab kriitika osaliseks (..... alati) (..... valdavalt) (..... vahel harva) (..... mitte kunagi)

otsus jääb vastu võtmata, kuna on rikutud eelnõu menetlemise reegleid (..... alati) (..... valdavalt) (..... vahel harva) (..... mitte kunagi)

Suur tänu vastamast!

## LISA 2 VALLA- JA LINNASEKRETÄRIDE VASTUSED KÜSIMUSTELE

Valla- ja linnasekretärid andsid küsimustele alljärgnevaid vastuseid

- Kas Teil on tekkinud volikogu töökorralduslikke probleeme, mida seadusandlus ning valla õigusaktid ei reguleeri? Kui jah, too palun näiteid

Jah vastuseid – 3

Ei vastuseid – 10.

Jah vastuste puhul on toodud alljärgnevaid näiteid:

Vaheaegade võtmine istungi käigus;

Istungi juhatamine, kui esimees ja aseesimees on ära;

Parandusettepanekute esitamine volikogu istungi, eriti nende läbihääletamisel hääletusele paneku järjekord omavahelise kattumise korral;

Otsustuse fikseerimise õigsus protokollilisena, kui istungile ei olnud esitatud eelnõud;

Probleemid umbusaldusmenetluses;

Volikogu komisjoni liikmest väljaarvamine.

- Kuidas reeglina lahendate olukorrad, mida õigusaktid ei käsitle

Sellele küsimusele vastasid vaid need, kes andsid eelmisele küsimusele Jah-vastuse, seega 3 valla- või linnasekretäri. Võimalus oli valida nelja vastuse variandi vahel ja vajadusel valida ka mitu varianti.

Kuidas juhtub – ei vastatud ühelgi korral

Vastavalt volikogu esimehe arvamusele – vastati kolmel korral

Vastavalt valla/linnasekretäri arvamusele – vastati ühel korral

Veel kuidagi teisiti – vastati ühel korral. Vastusele kuidas siis? Oli vastatud, et oma seisukoha annab volikogu õigusnõunik. Vajadusel volikogu hääletab.

- Kas volikogu töökorralduslike probleemide lahendamine seaduse ja valla õigusaktidega reguleerimata osas on Teie vallale kaasa toonud kohtuvaidlusi?

Jah vastuseid – 2

Ei vastuseid – 11.

- Milline on Teie vallavolikogu praeguse koosseisu nõ. “valdav õhkkond” Teie hinnangul

Otsused võetakse vastu suures üksmeeles:

Alati – 1

Valdavalt – 7

Vahel harva – 4

Mitte kunagi – 0

Ühes küsimustikus vastus puudus

Eelnõule on eriarvamusi, kuid üldiselt sujub kõik plaanipäraselt:

Alati – 1

Valdavalt – 7

Vahel harva – 4

Seda valikut on ühel juhul ka kommenteeritud alljärgnevalt: eriarvamusi esitatakse väga harva, kuna kasutatakse “teerulli poliitikat” ja võimul olev erakond võtab otsused nagunii vastu.

Mitte kunagi - 0

Ühes küsimustikus vastus puudus

Eelnõude sisu saab kriitika osaliseks:

Alati – 0

Valdavalt – 3

Seda valikut on ka alljärgnevalt kommenteeritud: meil on tundlikematel teemadel alati suured vaidlused.

Vahel harva – 7

Mitte kunagi – 0

Kolmes küsimustikus vastus puudus

Otsus jääb vastu võtmata, kuna on rikutud eelnõu menetlemise reegleid:

Alati – 0

Valdavalt – 1

Vahel harva – 5

Mitte kunagi – 4

Kolmes küsimustikus vastus puudus.

# LISA 3 JÕELÄHTME VALLAVOLIKOGU UUS TÖÖKORD

## § 1. Üldsätted

- (1) Jõelähtme Vallavolikogu (edaspidi vallavolikogu) on Jõelähtme kui kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse seaduses sätestatud korras neljaks aastaks.
- (2) Vallavolikogu juhindub oma tegevuses riigi ja Jõelähtme õigusaktidest, käesolevast töökorrast ning vallaelanike vajadustest ja huvidest.
- (3) Vallavolikogu liikmete arvu määrab vallavolikogu eelmine koosseis.
- (4) Vallavolikogu töötab täiskoguna. Vallavolikogu tööorganiteks on eestseisus, alatised ja ajutised komisjonid.
- (5) Vallavolikogu asjaajamise korraldamise ja organisatsioonilise teenindamise ning vallavolikogu ja tema komisjonide töö tagab valla kantselei.

## § 2. Vallavolikogu esimees ja aseesimees

- (1) Vallavolikogu tööd korraldab vallavolikogu esimees. Vallavolikogu esimehe äraolekul asendab teda aseesimees. Vallavolikogu esimehe volituste lõppemisel täidab vallavolikogu esimehe ülesandeid kuni uue vallavolikogu esimehe valimiseni vallavolikogu aseesimees.
- (2) Volikogu aseesimees ei saa volikogu esimehe ülesandeid täita paralleelselt volikogu esimehega.
- (3) Vallavolikogu esimehe ja aseesimehe valimine toimub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja Jõelähtme valla põhimääruses sätestatud korras.
- (4) Vallavolikogu esimees:
  - 1) juhib vallavolikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab vallavolikogu istungeid, eestseisuse koosolekuid ning korraldab nende ettevalmistamist ja vallavolikogu õigusaktide eelnõude (edaspidi eelnõu) menetlemist;
  - 2) esindab või volitab teisi esindama Jõelähtme valda ja vallavolikogu vastavalt seadusega, Jõelähtme valla põhimäärusega ning vallavolikogu poolt antud pädevusele;
  - 3) omab õigust nõuda kõigilt Jõelähtme valla asutustelt vajalikke dokumente ja informatsiooni vallavolikogu pädevusse kuuluvates küsimustes;
  - 4) kirjutab alla vallavolikogu poolt vastuvõetud määrustele ja otsustele ning peab vallavolikogu nimel kirjavahetust;
  - 5) omab õigust kontrollida vallavolikogu määruste ja otsuste täitmist;
  - 6) määrab volikogu eelnõule üldjuhul vallavolikogu komisjonide hulgast juhtivkomisjoni ning

vajadusel jaotab eelnõu komisjonide vahel ümber;

7) jälgib algatatud eelnõude vastavust käesoleva töökorra paragrahvi 7 lõigetes 3 ja 5 sätestatud nõuetele;

8) esitab vallavolikogu istungile istungi päevakorra projekti;

9) omab õigust volikogu enamuse nõusolekul vajadusel välja kuulutada vallavolikogu istungil täiendavaid vaheaegu;

10) lahendab vallavolikogu töökorra rakendamisel tekkivad küsimused;

11) täidab muid seaduse alusel või Jõelähtme valla põhimäärusega talle pandud ülesandeid.

### § 3. Vallavolikogu eestseisus

(1) Vallavolikogu eestseisus on nõuandev organ vallavolikogu esimehe juures vallavolikogu istungi päevakorra projekti ja töökorralduse muudatusettepanekute läbivaatamiseks. Eestseisuse otsustused on vallavolikogu esimehele soovitusliku iseloomuga.

(2) Vallavolikogu eestseisusesse kuuluvad hääleõigusega vallavolikogu esimees, vallavolikogu aseesimees ning volikogu alatiste komisjonide esimehed.

(3) Eestseisuse koosolekust võtavad sõnaõigusega osa vallavanem või teda asendav vallavalitsuse liige ja vallasekretär. Vallavolikogu esimees või tema asendaja võib konkreetse küsimuse arutamiseks kutsuda eestseisuse koosolekule vallavolikogu liikmeid ja teisi isikuid. Eestseisuse koosolekud on avatud vallavolikogu liikmetele ja vallavalitsuse liikmetele.

(4) Eestseisuse koosoleku kutsub kokku vallavolikogu esimees või tema asendaja. Eestseisuse koosolekud toimuvad hiljemalt üks nädal enne vallavolikogu istungit. Vallavolikogu esimees või tema asendaja võib kokku kutsuda ka eestseisuse erakorralise koosoleku.

(5) Eestseisuse koosoleku toimumise aja määrab volikogu esimees või tema asendaja ning see tehakse teatavaks valla kantselei kaudu hiljemalt 96 tundi enne eestseisuse koosoleku toimumist.

(6) Istungieelse menetluse nõuetekohselt läbinud eelnõude alusel koostab vallasekretär esialgse volikogu päevakorra projekti ning esitab selle volikogu esimehele hiljemalt eestseisuse koosolekule eelneva päeva kell 16.00.

(7) Eestseisuse koosolekul arutatakse vallavolikogu eelnõude võtmist vallavolikogu istungi päevakorra projekti. Eestseisuse koosolekul kuulatakse ära juhtivkomisjoni seisukohad eelnõude kohta ning otsustatakse, millised neist lülitada vallavolikogu istungi päevakorra projekti. Peale eestseisuse koosolekut võetakse küsimusi istungi päevakorra projekti kooskõlastatult kõigi eestseisuse liikmetega.

- (8) Eestseisuse koosolek protokollitakse ning protokollile kirjutab alla vallavolikogu esimees ning protokollija. Protokoll vormistatakse ja allkirjastatakse 5 tööpäeva jooksul.
- (9) Eestseisuse koosolekute protokollid peavad olema kättesaadavad vallavolikogu liikmetele. Koosolekute protokollid säilitatakse vallavolikogu kantseleis.
- (10) Eestseisuse koosolekul vallavolikogu esimehe või tema asendaja poolt antud ülesanded edastab valla kantselei täitjatele edastades eestseisuse protokolliga asjakohase väljavõtte.
- (11) Vallavolikogu kantselei väljastab eelnõu koos juurdekuuluvate dokumentidega vallavolikogu liikmetele hiljemalt neli päeva enne istungit.

#### § 4. Vallavolikogu liige

- (1) Vallavolikogu liige on isik, kes on osutunud valituks vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele. Vallavolikogu liikme volituste peatumise, lõppemise ja volituste taastamise alused sätestab seadus ja Jõelähtme valla põhimäärus.
- (2) Volikogu esimehe, volikogu aseesimehe, volikogu komisjoni esimehe, volikogu komisjoni aseesimehe ja revisjonikomisjoni liikme tagasiastumise korral esitab ta avalduse vallasekretärile. Avalduse esitanu loetakse tagasi astunuks avalduses märgitud kuupäevast, mis ei või olla varasem kui järgmine tööpäev avalduse esitamisest. Tagasiastumine vormistatakse volikogu otsusega.
- (3) Vallavolikogu liikme tegevus tema volituste alusel on avalik.
- (4) Vallavolikogu liikmel on õigus:
- 1) algatada vallavolikogu õigusakte ja teha ettepanekuid vallavolikogu istungil arutatavate küsimuste kohta;
  - 2) üles seada kandidaat vallavolikogu poolt valitavale, kinnitavale või määratavale kohale;
  - 3) esitada vallavolikogu menetluses olevale eelnõule täiendus- ja muudatusettepanekuid;
  - 4) esitada oma kandidatuur komisjoni ja tööühma liikmeks;
  - 5) saada vallavolikogu, vallavalitsuse õigusakte, valla asutuste dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud;
  - 6) esineda vallavolikogu istungil avaldusega, protestiga, sõnavõtuga, repliigiga ja esitada küsimusi;
  - 7) esitada vallavolikogu istungil arupärimisi vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele;
  - 8) kasutada vallavalitsuse ruume vallaelanike vastuvõtuks;
  - 9) saada hüvitust vallavolikogu tööst osavõtu ja vallavolikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest vallavolikogu poolt sätestatud korras ja tingimustel.
- (5) Vallavolikogu liige ei tohi osa võtta vallavolikogu sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes on tal huvide konflikt vastavalt korruptsioonivastase seaduse § 25 lõikele 1.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud juhul on vallavolikogu liige kohustatud enne küsimuse arutelu algust tegema avalduse enda mitteosalemise kohta antud päevakorrapunkti arutamisel. Vastav märge fikseeritakse vallavolikogu istungi protokollis. Küsimuse arutamiseks ja otsustamiseks vajalik kvoorum on selle vallavolikogu liikme võrra väiksem.

(7) Vallavolikogu liige on kohustatud:

- 1) esitama majanduslike huvide deklaratsiooni korruptsioonivastases seaduses sätestatud korras;
- 2) saatma vallasekretärile kolme tööpäeva jooksul vastava avalduse ja ärakirja dokumendist, millega ta nimetati valla- või linnaametnikuks mõnes teises vallas või linnas, valiti vallavanemaks või linnapeaks, kinnitati või nimetati valla- või linnavalitsuse liikmeks mõnes teises vallas või linnas;
- 3) teavitama vallasekretäri enda rahvastikuregistrijärgse aadressi muutumisest kui see toob kaasa volikogu liikme volituste lõppemise.

#### § 5. Vallavolikogu komisjon

(1) Vallavolikogu võib moodustada nii alatise kui ka ajutise komisjone. Vallavolikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe (aseesimehed) valib vallavolikogu oma liikmete hulgast Jõelähtme valla põhimääruses sätestatud korras.

(2) Vallavolikogu komisjoni koosseisu kinnitab ja teeb selles muudatusi vallavolikogu komisjoni esimehe esildisel kooskõlas Jõelähtme valla põhimäärusega.

(3) Vallavolikogu komisjoni pädevus ja töökord on sätestatud Jõelähtme valla põhimääruses ja vastava komisjoni põhimääruses.

#### § 6. Juhtivkomisjon

(1) Juhtivkomisjon on vallavolikogu alatine või ajutine komisjon, kes korraldab eelnõu menetlemist vallavolikogus.

(2) Vallavolikogu esimees määrab eelnõule üldjuhul juhtivkomisjoni.

(3) Pärast juhtivkomisjoni määramist eelnõule peab komisjon kolme nädala jooksul kas:

- 1) esitama eelnõu vallavolikogu istungi päevakorda võtmiseks või;
- 2) esitama vallavolikogu esimehele taotluse pikema menetlusaja saamiseks või;
- 3) esitama vallavolikogu eestseisusele põhjendatud ettepaneku eelnõu menetlusest väljaarvamiseks.

(4) Juhtivkomisjon teeb esitatud eelnõusse vajadusel muudatused või täiendused või annab ülesande täienduste tegemiseks eelnõusse eelnõu esitajale ning esitab eelnõu uues (parandatud) redaktsioonis vallavolikogu istungile, põhjendades eelnõus tehtud parandusi ja täiendusi.



## § 7. Vallavolikogu õigusaktide algatamine

(1) Vallavolikogu õigusaktide algatamise õigus on:

- 1) vallavolikogu liikmel;
- 2) vallavolikogu komisjonil;
- 3) vallavalitsusel;
- 4) vallavanemal seaduses sätestatud alustel ja korras;
- 5) vallaelanikel seaduses sätestatud alustel ja korras.

(2) Vallavolikogu võib teha vallavalitsusele ülesandeks vallavolikogu õigusakti eelnõu väljatöötamise.

(3) Vallavolikogu õigusakti eelnõu peab olema dateeritud ja varustatud esitaja (esitajate) ja koostaja nime ning allkirjaga. Üldakti eelnõule peab olema lisatud seletuskiri. Üksikakti eelnõu peab üldjuhul sisaldama otsuse tegemise aluseks olevaid õiguslikke ja faktilisi aluseid. Eelnõu peab vastama riigi ja Jõelähtme valla õigusaktidele.

(4) Üheaegselt paber kandjal oleva tekstiga esitatakse vallavolikogu eelnõu koos seletuskirja (vajadusel) ja lisadega valla kantseleile ka elektroonilisel kujul.

(5) Eelnõu ja sellele lisatud dokumendid peavad olema vormistatud vastavalt haldusdokumentide vorminõuetele. Eelnõu teksti juriidilise, keelelise ja vormistamise õigsuse tagab eelnõu esitaja.

(6) Kui vallavolikogu esimees leiab, et eelnõu vastab käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 5 sätestatud nõuetele, teeb ta kolme tööpäeva jooksul, arvates eelnõu saamisest, otsuse eelnõu menetlusse võtmise ning eelnõule juhtivkomisjoni määramise kohta. Eelnõu originaal koos lisatud dokumentidega säilitatakse valla kantseleis.

(7) Kui vallavolikogu esimees leiab, et eelnõu ei vasta käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 5 toodud nõuetele, tagastab ta eelnõu esitajale koos puuduste kirjeldusega.

## § 8. Eelnõu tagasivõtmine ja menetlusest väljalangemine

(1) Eelnõu esitajal on õigus tema poolt algatatud eelnõu tagasi võtta vallavolikogus menetlemise igal etapil. Eelnõu tagasivõtmisel langeb eelnõu vallavolikogu menetlusest välja.

(2) Umbusalduse avaldamise eelnõu menetlusest tagasi võtta ning päevakorrast välja arvata ei saa.

(3) Vallavolikogu liikme poolt algatatud eelnõu langeb vallavolikogu menetlusest välja, kui eelnõu esitaja volitused vallavolikogu liikmena on lõppenud või peatunud.

(4) Vallavolikogu koosseisu volituste lõppemisega langevad menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. Juhul, kui vallavalitsuse volitused lõpevad

ennetähtaegselt, esitab valla kantselei vallavolikogu menetluses olevate õigusaktide loetelu uuele vallavalitsusele seisukoha saamiseks.

(5) Eelnõu väljaarvamiseks menetlusest esineb vallavolikogu istungil vastava ettekandega eelnõu juhtivkomisjoni esimees või tema asendaja. Eelnõu esitaja soovil võib vallavolikogu istungi juhataja anda talle sõna selgituseks. Antud päevakorrapunktis ei esitata küsimusi ega avata läbirääkimisi. Otsustus eelnõu menetlusest väljaarvamise kohta võetakse vastu poolthäälte enamusega ja see protokollitakse.

## § 9. Vallavolikogu istungi kokkukutsumine

(1) Vallavolikogu täiskogu töövorm on istung.

(2) Vallavolikogu istungi kutsub kokku vallavolikogu esimees või tema asendaja, nende puudumisel vallavolikogu vanim liige. Vallavolikogu uue koosseisu esimese istungi kutsub kokku valla valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja hiljemalt seitsmendal päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist.

(3) Vallavolikogu esimees või tema asendaja kutsub vallavolikogu istungi kokku ka vallavalitsuse või vähemalt 1/4 vallavolikogu koosseisu ettepanekul nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks.

(4) Vallavolikogu istungite toimumise ajagraafik kinnitatakse vallavolikogu eestseisuse koosolekul. Istungid algavad kell 17.00 ning toimuvad vaheaegadega 10 minutit iga 1- tunnise töötamise järel. Vaheaja algust võib muuta, kui seda tingib küsimuse arutelu. Ühe volikogu istungi kestus ei ületa 3 tundi.

(5) Kui vallavolikogu istungi algusaega on otstarbekas muuta, määrab vallavolikogu esimees istungile teise algusaja. Nimetatud otsus tehakse teatavaks vallavolikogu eestseisuse koosolekul.

(6) Kutse vallavolikogu istungile, milles on ära näidatud istungi toimumise aeg ja koht ning arutusele tulevad küsimused, tehakse vallavolikogu liikmetele teatavaks volikogu liikme poolt näidatud e-posti aadressile vähemalt neli päeva enne vallavolikogu istungit. Koos istungi kutsega tehakse volikogu liikmetele teatavaks ka istungil arutusele tulevate küsimuste juurde kuuluvate materjalidega tutvumise võimalus. Käesolevas lõikes toodud etteteatamise tähtaega ei rakendata vallavolikogu uue koosseisu esimese istungi kokkukutsumisel.

## § 10. Vallavolikogu istungi läbiviimise üldpõhimõtted

(1) Vallavolikogu istungit juhatab vallavolikogu esimees või tema asendaja. Vallavolikogu esimehe äraolekul juhatab vallavolikogu istungit vallavolikogu aseesimees.

(2) Vallavolikogu uue koosseisu esimest istungit juhatab kuni vallavolikogu esimehe valimiseni valla valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. Vallavolikogu uue koosseisu esimese istungi päevakorras on vallavolikogu esimehe ja aseesimehe valimine ning vallavalitsuse lahkumispalve ärakuulamine. Vallavolikogu esimehe valimised korraldab Jõelähtme Valla Valimiskomisjon ning valimistulemus tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega.

(3) Vallavolikogu istungid on avalikud. Vallavolikogu võib kuulutada istungi konkreetse küsimuse arutelu osas kinniseks, kui selle poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kohalolevaid vallavolikogu liikmeid kui vastu või kui küsimust puudutavate andmete avalikustamine on seadusega keelatud või piiratud.

(4) Vallavolikogu istungist võtavad sõnaõigusega osa vallavanem, vallavalitsuse liikmed, vallasekretär ning vallavolikogu poolt istungile kutsutud muud isikud. Kinnisest istungist võtavad osa vallavolikogu liikmed ja istungit teenindavad ametnikud.

(5) Raadio- ja teleülekandeid ning foto-, video- ja helisalvestusi võib teha nii, et see ei segaks vallavolikogu istungi läbiviimist ega vallavolikogu liikmete tööd.

## § 11. Istungi avamine, päevakorra kinnitamine ning avalduste ja ettepanekute ärakuulamine

(1) Vallavolikogu istungi avab istungi juhataja.

(2) Istungi alguses kinnitatakse istungi päevakord. Päevakorraprojekti arutamise käigus vaadatakse läbi ettepanekud päevakorra muutmise kohta.

(3) Pärast ettepanekute läbivaatamist ja vajadusel hääletamist kinnitatakse päevakord poolthäälte enamusega. Kui päevakorda ei kinnitata, paneb istungi juhataja kõik päevakorrapunktid ükshaaval hääletamisele. Küsimus jääb päevakorda, kui selle poolt hääletab rohkem kohalolevaid vallavolikogu liikmeid kui vastu.

(4) Peale päevakorra kinnitamist võivad vallavolikogu liikmed esitada arupärimisi vallavalitsuse liikmetele või esineda avaldustega, mille kestus ei tohi ületada 2 minutit.

(5) Avaldusele ei järgne kommentaare ega läbirääkimisi. Avalduse tekst tuleb esitada kirjalikult ja see lisatakse istungi protokollile.

(6) Arupärimise esitamise ja sellele vastamise kord on sätestatud Jõelähtme valla põhimääruses.

## § 12. Päevakorraküsimuse arutamine istungil

(1) Päevakorrapunkti arutamine algab eelnõu esitaja ettekandega. Juhul, kui eelnõu esitajaks on vallavalitsus, kannab eelnõu üldreeglina ette vallavanem või vastava valdkonna abivallavanem.

Vallavalitsus võib volitada eelnõu ette kandma ka vastava valdkonna ametnikke. Seejärel kuulatakse vajadusel ära juhtivkomisjoni esindaja kaasettekanne.

(2) Ettekandeks antakse aega kuni 15 minutit ja kaasettekandeks kuni 10 minutit. Ettekandja taotlusel võib istungi juhataja ettekande ja kaasettekande aega pikendada kuni 5 minuti võrra. Kui kõneleja räägib üle aja või kaldub ilmselt teemast kõrvale, hoiatab istungi juhataja teda või lõpetab ettekande.

(3) Pärast ettekannet ja kaasettekannet võib iga vallavolikogu liige esitada ettekandjale ja/või kaasettekandja(te)le hetkel arutatava päevakorrapunkti teemal kuni kaks suulist küsimust. Ettekandja või kaasettekandja võib vajaduse korral vastamise delegeerida mõnele teisele vallavolikogu liikmele, vastava komisjoni liikmele, vallavalitsuse liikmele või ametnikule. Küsimuse esitamiseks antaks aega kuni 1 minut.

(4) Pärast küsimuste esitamise lõppemist avatakse läbirääkimised, kus vallavolikogu liikmel on võimalus antud päevakorraküsimuses arvamust avaldada sõnavõtuga või kõnega kestusega kuni viis minutit. Sõna istungi läbiviimise korra kohta (nn protseduuriline küsimus) antakse soovijale märguande peale (tõstetud käsi ja vastavasisuline repliik) väljaspool järjekorda.

(5) Soovist esineda kõne, avalduse või sõnavõtuga (repliigiga) või esitada küsimusi annavad vallavolikogu ja vallavalitsuse liikmed ja teised istungil viibivad isikud märku käetõstega.

(6) Kui arvamuse avaldamiseks enam soovijaid ei ole, kuulutab istungi juhataja läbirääkimised lõpetatuks. Pärast läbirääkimiste lõppu on eelnõu esitajal õigus esineda lõppsõnaga kestusega kuni 3 minutit.

(7) Muudatusettepanekuid esitatakse ainult arutatavas päevakorraküsimuses reguleeritava õigussuhte kohta. Muudatusettepaneku kohta küsitakse eelnõu esitaja suulist arvamust. Istungi juhataja paneb muudatusettepaneku hääletamisele ainult siis, kui seda nõuab mõni vallavolikogu liige. Muudatusettepanek leiab toetust, kui selle poolt hääletab rohkem kohalolevaid vallavolikogu liikmeid kui vastu.

(8) Juhul, kui toetust leidnud muudatusettepanekud on üksteist välistavad ja vastassuunalised, suunab istungi juhataja eelnõu uuele lugemisele ja võib moodustada redaktsioonitoimkonna.

### § 13. Eelnõu lõpphääletus

(1) Pärast muudatusettepanekute läbivaatamist paneb istungi juhataja eelnõu lõpphääletusele. Enne eelnõu lõpphääletust võib vallavolikogu liige nõuda kuni kümneminutilist vaheaega nõupidamiseks.

- (2) Eelnõu lugemise katkestamise või saatmise järgmisele lugemisele otsustab vallavolikogu poolthääle enamusega. Enne käesolevas lõikes nimetatud otsustuste hääletamist on eelnõu esitajal õigus nõuda laekunud muudatusettepanekute läbihääletamist.
- (3) Eelnõusse esimesel lugemisel tehtud muudatusettepanekuid saab muuta ainult hääletamise teel.
- (4) Vallavolikogu ainupädevuses olevaid küsimusi otsustatakse hääletamise teel. Muudes küsimustes hääletatakse juhul, kui seda nõuab vähemalt üks vallavolikogu liige.
- (5) Hääletamine on vallavolikogus avalik, välja arvatud isikuvalimised.
- (6) Vallavolikogu liige hääletab isiklikult, andes oma poolt- või vastuhääle või jäädes erapooletuks.
- (7) Avalikul hääletamisel toimub hääletamine käetõstega.
- (8) Hääletustulemustest teatab istungi juhataja.
- (9) Hääletustulemused kantakse istungi protokollis. Igaühel on õigus tutvuda hääletustulemustega.

#### § 14. Vallavolikogu istungi lõpetamine

- (1) Vallavolikogu istungi päevakorra ammendumisel lõpetab istungi juhataja istungi sõnadega "Istung on lõppenud".
- (2) Kui vallavolikogu otsustab istungi lõpetada enne päevakorra ammendumist, lülitatakse pooleli või arutamata jäänud päevakorrapunktid järgmise istungi päevakorra projekti.

#### § 15. Umbusaldusmenetlus vallavolikogus

- (1) Vähemalt neljandik vallavolikogu koosseisust võib algatada umbusalduse avaldamise vallavolikogu esimehele, vallavolikogu aseesimehele, vallavolikogu komisjoni esimehele, vallavolikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, vallavalitsusele, vallavanemale või vallavalitsuse liikmele.
- (2) Kirjalik algatus umbusalduse avaldamiseks, millele on alla kirjutanud kõik algatajad ja vallavolikogu vastavasisulise õigusakti eelnõu esitatakse vallavolikogu istungil istungi juhatajale. Kirjalikus algatuses märgitakse umbusalduse avaldamise põhjus.
- (3) Küsimus umbusalduse avaldamise kohta lülitatakse vallavolikogu järgmise istungi päevakorda. Umbusaldusavalduse eelnõu ei saa menetlusest tagasi võtta.
- (4) Umbusalduse avaldamisega seotud küsimuse arutamisel esineb vallavolikogu istungil kuni 5-minutilise ettekandega üks umbusalduse algatajatest. Iga vallavolikogu liige võib esitada talle kuni kaks suulist küsimust. Läbirääkimisi seejuures ei avata.
- (5) Isikul, kellele avaldatakse umbusaldust, on õigus esineda selles küsimuses kuni 5-minutilise kõnega.

(6) Umbusalduse avaldamine otsustatakse avaliku hääletamise teel. Umbusalduse avaldamiseks on vajalik vallavolikogu koosseisu häälteenamust. Kui umbusalduse avaldamine ei leidnud vallavolikogu istungil toetust, siis samale isikule ei saa kolme kuu jooksul samal põhjusel algatada uut umbusaldusavaldust.

(7) Umbusalduse avaldamine vormistatakse vallavolikogu otsusena.

#### § 16. Vallavolikogu istungi protokoll

(1) Vallavolikogu istung protokollitakse ja helisalvestatakse. Istungi protokoll vormistatakse kümne tööpäeva jooksul. Helisalvestused säilitatakse kuus kuud. Vallavolikogu liikmel on õigus nõuda vahetult istungil nimeliste hääletuste tulemuste lisamist istungi protokollile.

(2) Istungi protokollile kantakse istungi toimumise aeg ja koht, istungist osavõtnud vallavolikogu liikmete, vallavalitsuse liikmete ja kutsutud isikute nimed, kinnitatud päevakord, arutusel olevad küsimused, nende kohta esitatud ettepanekud ja vastuvõetud otsused, hääletustulemused, andmed vastuvõetud otsuste ja määruste kohta ning eriarvamused. Kinnise istungi protokollis ei näidata küsimuste arutelu käiku.

(3) Vallavolikogu istungi protokollile kirjutab alla istungi juhataja.

(4) Istungi protokollile lisatakse istungil esitatud avaldused ja arupärimised, salajase hääletamise protokollid ning vastuvõetud määruste ja otsuste originaalid. Määruste ja otsuste eelnõud säilitatakse kantseleis.

(5) Vallavolikogu istungi protokoll on avalik.