



Õiguskantsler

Kohaliku omavalitsuse üksused

Teie nr

Meie 05.05.2014 nr 6-4/140305/1402011

Ringkiri

Kohaliku omavalitsuse üksuse määruste avaldamine

Lugupeetud linnapead ja vallavanemad, linna- ja vallavolikogu esimehed ning linna- ja vallasekretärid

Olen oma praktikas pidanud murega nentima, et mitte kõik kohaliku omavalitsuse üksused ei suhtu piisava tõsiduse ja hoolikusega kohaliku omavalitsuse üksuse määruste seaduses sätestatud avaldamise nõuetesse. Ilmselt ei aduta sealjuures, et määruse seaduses ettenähtud korras avaldamisest sõltub määruse (sh selles sisalduvate õigusnormide) jõustumine ja kehtivus. Tegu ei ole pelga formaalsusega, vaid äärmiselt olulise õigusloome etapiga. Selle järgimata jätmisega võivad kaasneda tõsised riivid kohaliku omavalitsuse elanike põhiõigustele ja keerulised õigusvaidlused kohaliku omavalitsuse korralduslikes küsimustes.

Seetõttu otsustasin juhtida käesoleva ringkirjaga teie tähelepanu määruste avaldamisnõuetele, et vaataksite üle teie juhitava kohaliku omavalitsuse üksuse sellekohase praktika ning teeksite vajadusel vajalikud muudatused.

Järgnevalt kirjeldan põhjalikumalt asjakohast regulatsiooni ning sellest tulenevaid järeldusi.

I Õiguskantsleri seisukoht

1.1. Põhiseaduslik taust

[Põhiseaduse](#) (PS) § 3 lg 2 järgi avaldatakse seadused ettenähtud korras ning täitmiseks saavad kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused.¹ Materiaalses mõttes on PS § 3 lõikes 2 nimetatud seaduseks ka üldnorme sisaldav määrus. Seaduste (materiaalses mõttes) avaldamiskohustus on kantud õigusriigi üldpõhimõttest, mille järgi saavad õigustloovad aktid kehtestada õigusi ja kohustusi vaid juhul, kui nende adressaadid on sellest teadlikud.²

¹ Õigusaktide avaldamist võib seostada ka PS §-ga 44, mille järgi on igäühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.

² Nt RKHKo 31.05.2007, nr [3-3-1-20-07](#), p 9: „Õigusnormide avaldamise nõue tuleneb õigusriigi printsiibist. Isikutelt ei saa nõuda normide täitmist, mille eksisteerimise kohta neil puudub informatsioon ja võimalus nendega tutvumiseks ning selle abil oma käitumise kujundamiseks, samuti on õigusnormide tundmine igäühele vajalik oma õiguste tõhusaks kaitsmiseks. Võimalus õigusnormidega tutvumiseks peab olema tagatud igäühele ...“

PS § 108 sätestab, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. See põhiseaduslik nõue ei laiene aga kohaliku omavalitsuse üksuse määrustele, sest PS ptk VII keskendub üksnes riigi seadustele³. Teisisõnu, kohaliku omavalitsuse üksuse määrused tuleb küll PS § 3 lõikest 2 tulenevalt avaldada, kuid põhiseadus jätab avaldamiskoha lahtiseks.

Kohalikel omavalitsustel on kohustus järgida seaduses sätestatud (PS § 154 lg 1). Seaduse järgimise kohustus seob kohalikku omavalitsust ka siis, kui otsustatakse kohaliku elu küsimuse lahendamise üle.⁴ Kohaliku omavalitsuse üksuse määruse avaldamine on iseenesest olemuslikult kohaliku elu küsimus. Nagu öeldud, peab siiski ka avaldamise üle otsustamisel (kus, millal ja mil viisil) järgima riigi poolt seaduses ettenähtut.

1.2.Määruste avaldamiskohustus Riigi Teatajas

[Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 93 lg 2 ls 1 näeb ette, et määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määrukses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. HMS § 94 lg 2 p 1 järgi on määrus tühine, kui seda ei ole kehtivas korras avaldatud. Toodud tõdemus avaldamisnõuete vastu eksimise rangest õiguslikust tagajärjest on põhjendatud, kuna õigusnormide avaldamine peab toimuma ühtseid kanaleid pidi ning isikutele peab olema selge, kus on võimalik tutvuda kehtiva õigusega, et veenduda õigusnormi sisus ja kehtivuses.⁵

Alates 01.01.2013⁶ sätestab [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 7 lg 5, et volikogu ja valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas vastuvõetud algtekstidena ning nende alusel kõiki muudatusi sisaldavate terviktekstidena. Seejuures pean oluliseks lisada, et kohalikele omavalitsustele jäeti määruste avaldamise ümberkorraldusteks aega 2,5 aastat, mis on minu hinnangul piisavalt pikk üleminekuaj.⁷

³ Vrd RKPJKo 03.05.2001, nr [3-4-1-6-01](#), p 16: „Seadus peab enne kohaldamist olema avaldatud (Põhiseaduse § 3 lg 2). Perekonnanime korraldamise seadus on avaldatud küll 1934. aasta Riigi Teatajas, kuid Perekonnaseaduse § 140 lõikes 1 viidatud sätteid uuesti ei ole avaldatud. Seega on seaduse avaldamise nõue iseenesest täidetud.“

⁴ Nt RKPJKo 19.03.2014, nr [3-4-1-63-13](#), p 30.

⁵ Mõõnan, et Riigikohus ei ole avaldamisnõuetele igakordselt nii ranget õiguslikku tagajärge omistanud. Vt nt RKPJKo 08.06.2010, nr [3-4-1-1-10](#), p 46 (kohus üksnes nentis, et haldusleping ei ole kehtivas korras avaldatud; kõnealune haldusleping oli olemuslikult võrdsustatud määrusega, mistõttu oleks see HMS § 101 lõikest 4 tulenevalt samuti tulnud avaldada). Vrd Euroopa Liidu õigusaktide avaldamise kohta nt Euroopa Kohtu 10.03.2009 otsus asjas nr [C-345/06](#), *Gottfried Heinrich*: p 42 jj: „[Ü]henduse määruksel saab olla õiguspõhine vaid siis, kui ta on Euroopa Liidu Teatajas avaldatud. ... Euroopa Liidu Teatajas avaldamata [määruse] lisa ei ole siduv osas, milles see paneb kohustusi eraõiguslikele isikutele.“; Euroopa Kohtu 11.12.2007 otsus asjas nr [C-161/06](#), *Skoma-Lux*, p 51: „/.../ artikkel 58 välistab selle, et kohustusi, mis sisalduvad ühenduse sellistes õigusnormides, mida ei ole avaldatud Euroopa Liidu Teatajas uue liikmesriigi keeles vaatamata sellele, et see on Euroopa Liidu ametlik keel, võiks kohaldada üksikisikute suhtes vastavas liikmesriigis, ja seda ka juhul, kui need isikud oleksid saanud tutvuda nende õigusnormidega muude vahendite abil.“ /Rõhutus lisatud/

⁶ Muudatused tehti 01.06.2010 jõustunud Riigi Teataja seadusega ([RT I 2010, 19, 101](#)).

⁷ Eesti Maaomavalitsuste Liit nõustus oma 07.08.2009 kooskõlastuskirjas nr T-10-1/113, et üleriigilise ühtse süsteemi loomine aitab kokku hoida kohalike omavalitsuste eelarvevahendeid, tagab omavalitsuse õigusaktide parema kättesaadavuse ning üleminekuaj on eelduslikult piisav. Muret tunti siiski selle üle, kuidas täpselt ülemineku toimub, mis hetkest vastu võetud määrused avaldatakse ning milliste kuludega tuleb üleminekujärgselt arvestada. Eesti Linnade Liidu 10.08.2009 kooskõlastuskirjas nr 5-1/103 tunti muret uue süsteemiga kaasnevate kulude pärast, mistõttu tuleks seletuskirja täpsustada: „/.../ uue süsteemi rakendamiseks tuleb dokumendiregistrid viia kooskõlla õigusaktide XML standardiga. Samuti tuleb teha kulutusi dokumendihaldussüsteemi kohandamiseks ja liidestamiseks ning XML standardi juurutamiseks.“ Kooskõlastused on kättesaadavad [eelnõude infosüsteemis](#). Seletuskirja märkuste arvestamise tabelis on selgitatud: „Täiendavalt konsulteerides üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega leidsime, et eelnõus pakutud kuupäev lõplikuks üleminekuks on sobivaim.“

KOKS § 7 lõikes 5 sätestatud kordavad KOKS §-d 23 ja 31. Nii näeb KOKS § 23 lg 1 ette, et volikogu õigusaktid avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras ning et volikogu määrus avaldatakse Riigi Teatajas ja jõustub kolmandal päeval pärast avaldamist, kui määruses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. KOKS § 31 lg 1 sätestab, et valla- ja linnavalitsuse õigusaktid avalikustatakse ning need peavad olema kättesaadavad kõigile isikutele seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras; valitsuse määrus avaldatakse Riigi Teatajas. Teisisõnu, **kuigi kohalik omavalitsus võib nii volikogu kui valitsuse määruste avalikustamise korda põhimääruses reguleerida, on määruse jõustumise eelduseks selle avaldamine Riigi Teatajas.**⁸ Lisan täpsustuseks ka, et põhimääruses avalikustamise korra reguleerimisel tuleb silmas pidada, et kohaliku omavalitsuse üksus ei näeks avalikustamise koha osas ette seadusega vastuolus olevaid norme.

[Riigi Teataja seaduse](#) (RTS) § 14 lg 1 näeb samuti ette, et kohaliku omavalitsuse üksuste kõikide määruste ja nende terviktekstide avaldamist Riigi Teatajas alustatakse hiljemalt 01.01.2013. RTS § 2 lg 5 järgi avaldatakse valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse määrused Riigi Teataja neljandas osas «Kohaliku omavalitsuse määrused» (mille kohta võib kasutada lühendtähist KO). Avaldatakse algtekstid koos selle alusel koostatud kõiki muudatusi sisaldavate ametlike terviktekstidega (RTS § 3 lg 1 p 6). Määrus esitatakse avaldamiseks hiljemalt kolmandal tööpäeval pärast allakirjutamist (RTS § 9 lg 2 ls 2).

Riigi Teatajat annab välja Justiitsministeerium (RTS § 8 lg 1). KOKS § 55 lg 4 punktide 3 ja 4 järgi korraldab valitsuse ja volikogu õigusaktide avaldamist ja töö avalikustamist valla- või linnasekretär. RTS § 9 lg 1 lausest 1 tuleneb, et akti (sh kohaliku omavalitsuse üksuse määruse) esitab Riigi Teatajas avaldamiseks akti andja volitatud esindaja, arvestades Riigi Teataja väljaandja (s.o Justiitsministeeriumi) antud juhiseid. Lause 2 sätestab, et akti andja volitatud esindaja vastutab esitatud akti vastavuse eest allakirjutatud aktile. RTS § 9 lg 3 p 5 järgi koostab ja esitab kohaliku omavalitsuse üksuse määruste terviktekstid avaldamiseks kohaliku omavalitsuse üksus.

RTS § 9 lg 9 alusel on justiitsminister 22.10.2012 kehtestanud määruse nr 52 „[Kohaliku omavalitsuse üksuse aktide Riigi Teatajas avaldamiseks esitamise kord](#)“ (jõust. 01.01.2013). Määruse § 2 lõiked 1 ja 4 sätestavad, et valla- või linnasekretär peab määrama soovitavalt kaks volitatud esindajat, kellel on õigus esitada kohaliku omavalitsuse üksuse määruseid avaldamiseks. Enne esitamiseõiguse andmist viib Justiitsministeerium esitajaga läbi aktide esitamise ja terviktekstide koostamise koolituse ning abistab ja juhendab esitajaid (määruse § 2 lg 6). Kõnealune justiitsministri määrus reguleerib ka aktide vormindamist, jõustumisaja kavandamist, esitamist avaldamiseks jms. Eraldi pean oluliseks juhtida tähelepanu sellele, et määrus näeb ette Riigi Teataja väljaandja, s.o Justiitsministeeriumi kohustuse korraldada koolitust, juhendada, abistada, tagada XML-töövahendi tasuta kasutamise võimalus jms (määruse § 2 lg 6, § 4, § 10). Mulle teada olevalt Justiitsministeerium neid ülesandeid ka täidab, viies läbi tasuta koolitusi, saates asjakohaseid ringkirju, selgitamaks aktide esitamisega seotud üksikasju, juhendades ja nõustades operatiivselt telefoni teel jms. Teisisõnu ei saa väita, et riik n-õ ei tee midagi selleks, et aidata kaasa kohaliku omavalitsuse üksustel lasuva avaldamiskohustuse täitmisele.

[Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus](#) (KOF) sätestab reeglid kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve menetlemisele, vastuvõtmisele, avaldamisele ja jõustumisele. Nii

⁸ KOKS § 31 lg 1 valitsuse määruse jõustumist erinevalt §-s 23 sätestatud volikogu määruse jõustumisest Riigi Teatajas avaldamisega ei seo. Sellise järelduse saab teha siiski süstemaatilist tõlgendust kasutades (KOKS § 7 lg 5 ning §-de 23 ja 31 koostoime), grammatilise tõlgenduse põhjal (vrd „avalikustamine“ ja „avaldamine“, sh HMS-is) ning seaduse eelnõu [seletuskirja](#) vaadates (lk 6-7, 24).

näeb KOFS mh ette, et eelarve tuleb vastu võtta määrusega, see avaldatakse seitsme tööpäeva jooksul pärast selle vastuvõtmist kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel ja see jõustub eelarveaasta algusest (§ 23 lõiked 2-4). Lisaeelarvele laieneb samasugune vormistamis- ja avaldamiskohustus (§ 26 lg 3 viitab § 23 lõikele 3), kuid jõustumise kohta täpsustus puudub. Olen seisukohal, et vaatamata eeltoodud normides (lisa-)eelarve avalikustamise kohta sätestatule, tuleb (lisa-)eelarve avaldada kindlasti ka Riigi Teatajas. Teisisõnu, **eeltoodud KOKS ja RTS normid kohaliku omavalitsuse üksuse määruse Riigi Teatajas avaldamise kohustuse kohta laienevad ka (lisa-)eelarvemäärusele.**⁹

1.3. N-ö vanade määruste avaldamine

Eelviidatud justiitsministri 22.10.2012 määruse nr 52 „[Kohaliku omavalitsuse üksuse aktide Riigi Teatajas avaldamiseks esitamise kord](#)“ § 11 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksus võib **kuni 01.06.2014**¹⁰ esitada avaldamiseks esitamise ajal kehtivaid määruste terviktekste, mis on jõustunud enne 01.01.2013.

Eeltoodud normist koostoimes teiste RTS sätetega tuleneb esiteks, et n-ö vana määruse, s.o määruse, mis on vastu võetud ja jõustunud enne 01.01.2013, terviktekst avaldatakse Riigi Teatajas juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus esitab selle Justiitsministeeriumile avaldamiseks.

Teiseks, kui n-ö vana määrust muudetakse peale 01.01.2013, siis tuleb Riigi Teataja väljaandjale, s.o Justiitsministeeriumile igal juhul esitada muutmise määrus. Koos sellega tuleb esitada ka määruse terviktekst (mis sisaldab mh muutmise määruse teksti).

Kolmandaks, alates käesoleva aasta juunist ei võta Justiitsministeerium enam vastu Riigi Teatajas avaldamiseks määruste terviktekste, mis on jõustunud enne 01.01.2013. N-ö vana määruse terviktekst avaldatakse vaid juhul, kui seda muudetakse peale 01.01.2013 (kohaldub eelmises lõigus öeldu).

Lisan selgituseks, et Riigi Teatajas avaldamata n-ö vana määrus on iseenesest jõustunud ja kehtiv (kui täidetud on määruse vastuvõtmise ajal kehtestatud nõuded). Mõistagi peab ka selline määrus olema kättesaadav ja kohaliku omavalitsuse üksuse poolt avaldatud, et puudutatud isikud saaksid tutvuda selles sisalduvate õigusnormidega. Soovitan tungivalt siiski kõigil kohaliku omavalitsuse üksustel esitada enne 01.06.2014 kõik n-ö vanade määruste terviktekstid Justiitsministeeriumile Riigi Teatajas avaldamiseks. Kohalike elanike teadlikkus kehtivast õigusest on kõige paremini tagatud siis, kui õigusaktid on (süsteemiliselt esitatult) kättesaadavad ühest kohast. Määruse puudumine Riigi Teatajast võib eksitada õigusnormi adressaati määruse kehtivuse osas.

1.4. Kodulehel määruste avalikustamine

Kuna eeltoodud KOKS ja KOFS normid viitavad lisaks Riigi Teatajas avaldamisele laiemale määruste avalikustamisvõimalusele, pean siinkohal oluliseks osundada ka RTS § 12 lõikele 2.

⁹ Eelarve õigeaegne vastuvõtmine ja sellele järgnev jõustumine (mis eeldab ka määruse korrektset avaldamist) on äärmiselt oluline. Nimelt on KOKS § 52 lg 1 p 1 järgi volikogu tegutsemisvõimelisus seotud eelarve õigeaegse vastuvõtmisega. Norm ei sea sõnaselgelt tegutsemisvõimelisuse eelduseks eelarve jõustumist, vaid rõhutab vastuvõtmist. Siinkohal võivad aga tekkida keerulised õiguslikud vaidlused normi täpse eesmärgi ja sisu tõlgendamise üle.

¹⁰ Algne määruses sätestatud tähtaeg oli „kuni 2014. aasta 1. jaanuarini“. Seda pikendati 5 kuud ([RT I, 23.12.2013, 6](#)).

Selle järgi ei avaldata riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste veebilehtedel Riigi Teatajas avaldatud õigusakte, vaid lisatakse lingid, mille kaudu on aktid Riigi Teatajast kättesaadavad. Teisisõnu, korrektne ei ole veebilehele panna näiteks PDF-vormingus volikogu plangil määruseid, vaid lisada tuleb link Riigi Teatajale. Riigi Teataja kodulehel [korduma kippuvate küsimuste](#) all on esitatud selgitused, kuidas sellist nn linkimist teha, tagamaks link kehtivale õigusaktile sõltumata sellest muutmisest tulevikus: „Selleks tuleb õigusakti tervikteksti suvalise redaktsiooni lingi lõppu lisada "&leiaKehtiv". Näiteks "Töölepingu seaduse" puhul on link: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13198475&leiaKehtiv>.“

II Kokkuvõtlikud järeldused

Eeltoodud normide pinnalt tuleb teha järgmised järeldused:

- Riigi Teatajas peavad olema avaldatud kõik kohaliku omavalitsuse n-õ uued määrused, s.o määrused, mille algne terviktekst on vastu võetud peale 01.01.2013;
- n-õ vanad määrused, s.o määrused, mis on vastu võetud ja jõustunud enne 01.01.2013, avaldatakse Riigi Teatajas juhul, kui kohalik omavalitsus esitab selle Riigi Teatajale. Kohaliku omavalitsuse n-õ vanad määrused peavad olema Riigi Teatajas avaldatud juhul, kui neid muudetakse peale 01.01.2013 – sel juhul tuleb Riigi Teatajale esitada terviktekst koos muutmise määrusega;
- eelpool loetletud juhtudel kohaliku omavalitsuse üksuse määruse Riigi Teatajas (ehk „kehtivas korras“ HMS §-de 93 ja 94 mõttes) avaldamata jätmise korral ei ole määrus jõustunud, s.t see on tühine ehk kehtetu algusest peale ega too kaasa õiguslikke tagajärgi (sh ei loo kellelegi ei õigusi ega kohustusi);
- Riigi Teatajas tuleb avaldada ka kohaliku omavalitsuse üksuse (lisa-)eelarvet käsitlev määrus;
- kohaliku omavalitsuse üksuse määruse avalikustamisel veebilehel tuleb lisada link Riigi Teatajas avaldatud määrusele;
- vahetu vastutus määruste Riigi Teatajasse avaldamiseks esitamise eest lasub valla- või linnasekretäril ja tema määratud volitatud esindajatel.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Justiitsministeerium
Rahandusministeerium
Siseministeerium
Andmekaitse Inspektsioon