



Riigikohus
Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
kantselei@riigikohus.ee

Teie 14.01.2020 nr 5-19-45/3 (PSJV nr 5-19-45)
Meie 05.02.2020 nr 1-7/16-1

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas

Eesti Linnade ja Valdade Liit, olles tutvunud Teie poolt edastatud õiguskantsleri taotlusega tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (*edaspidi* KOKS) § 18 lõike 1 punkti 6 osas, mille kohaselt volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel, on järgmisel arvamusel.

Kokkuvõtvalt oleme arvamusel, et õiguskantsleri taotlus ei ole põhjendatud ning selle rahuldamine tekitaks olukorra, mida vaidlusaluse piiranguga taheti vältida. KOKS § 18 lg 1 p 6 piirang on vajalik huvide konflikti vältimiseks ning kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamiseks

Oleme seisukohal, et KOKS on vaidlustatud osas põhiseadusega kooskõlas ning õiguskantsleri taotlus tuleks jätta rahuldamata. Oma seisukohta põhjendame järgmiselt.

1. KOKS § 18 lg 1 p-i 6 muudeti 01.04.2013 aastal jõustunud avaliku teenistuse seadusega (*edaspidi* ATS). Vastav muudatusettepanek KOKSi sätte täiendamiseks tehti ATS-i eelnõu teisel lugemisel. Täiendust põhjendati eelkõige asjaoluga, et 01.04.2013 aastal jõustunud avaliku teenistuse seaduse eelnõu menetlemise hetkel kehtinud ATS piiritles selgelt ametniku mõiste ja staatuse. Täna kehtiv ATS annab omavalitsustele võimaluse määratleda erinevalt ametniku ja töötaja mõistet ja staatust ning seega võib tekkida erinevates valdades ja linnades olukordi, kus sama tööd tegev isik on ühes vallas ametnik ja volikogu liikmena tegutseda ei saa ning teises vallas töötaja, kes saab tegutseda ka vallavolikogu liikmena¹. Lisaks võib tekkida olukord, kus poliitilist otsust vormi aidanud panna töölepinguline jurist võib sama asja üle volikogus otsuseid langetada. Muudatusettepaneku põhieesmärk ongi sellised erinevad tõlgendused välistada.² Justiitsminister sedastas 2014. aastal, et „piirang töölepinguga töötamisele tehti teadlikult – võttes arvesse seda, et ametiasutustes töötavad ametnikud ning töölepingu alusel töötajad³.“ Seega oli KOKS § 18 lg 1 p 6 ametite ühitamise keelu eesmärgiks vältida huvide konflikti ning tagada omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahusus ning läbipaistvus. Senise üldise piirangu eesmärk on aidata kaasa korruptsiooniohtlike olukordade

¹ 193 SE II. Muudatusettepanekute loetelu avaliku teenistuse seaduse eelnõule, p 133, lk 34. Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>

² Samas

³ Justiitsministri ja siseministri seisukohad Vabariigi Valimiskomisjoni 17.04.2014 otsuses nr 48. Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/322042014004>

ärahooldmisele, kuna piirang vähendab võimalust osaleda omavalitsuse otsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel samaaegselt volikogu liikme staatuses ning omavalitsuse teenistus- ning töösuhete kaudu, milles tegutsemise piirid ei ole selged ega seetõttu läbipaistvad. Piirangu näol on tegemist üldisele kogemusele tuginedes tekkida võiva abstraktse korruptsiooniohu vältimise meetmega.

2. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 3 punkti 2 teise lause kohaselt võivad kohaliku omavalitsuse esinduskogul olla talle aru andvad täitevorganid. KOKS § 4 kohaselt omavalitsusorganiks on volikogu – kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel. KOKS § 4 näeb ette ka valitsuse – volikogu poolt moodustatava täitevorgani, kes valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest. Kohaliku omavalitsuse ametiasutused asutatakse eesmärgiga teostada avalikku võimu, volikogu liige esinduskogu liikmena viib ellu volikogusse valitud isikute poliitilist tahet kujundades volikogu liikmena kohalikus omavalitsuses elluviidavaid poliitikaide. Seega ei ole tegemist mitte ainult omavalitsusliku halduse teostamisega, vaid volikogu liikmete kaudu viiakse ellu ka poliitilist tahet. Kõrvalseisjal ei ole võimalik hinnata, kas volikogu liikmeks olev kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töötaja lähtub volikogus otsuseid tehes n.ö rollikonflikti sattudes enda poliitilistest või tööandja ehk ametiasutuse avalikest huvidest.

3. Õiguskantsler ei too oma taotluses välja ühtegi mehhanismi, mis aitaks välistada volikogu liikmeks oleva töötaja puhul volikogu liikmeks oleku mõju ja võimu kasutamist ametiasutuses töökohustusi täites või täitmata jättes. Õiguskantsleri viidatud toimingupiirangute sätete kohaldamine ei pruugi selles olukorras huvide konflikti vältida, kuivõrd volikogu liikme seotust teiste isikutega on kõrvalseisjal üsna keeruline teada ja õigesti hinnata, on veel võimatum ennustada või aimata isiku poliitilisi eelistusi ja huvisid. Näiteks on võimalik kasutada tööalasel oma volikogu liikme positsiooni ja mõju kohaliku omavalitsuse hankespetsialistil, kes on ATS § 7 lg 5 punkti 4 kohaselt töötaja, aga kelle töökohustusteks on avalikku võimu teostavas ametiasutuses kohaliku omavalitsuse hangete ettevalmistamine, läbiviimine ning otsustuste, hanketingimuste kujundamine. Tema tegevuse üle järelevalvet teostaval ametnikul võib olla keeruline volikogu liikmele tööalaseid märkusi või etteheiteid teha, kui töötaja peaks otsuste kujundamisel eelistama oma poliitilisi huvisid või volikogu liikme staatust.

4. Ametiasutuses töölepingulise töö ja volikogu liikme ametikoha ühitamine ei taga huvide konflikti vältivat õigusselgust. Huvide konflikti keskmes on ametiisiku ametikohustuste ja tema erahuvide vastuolu. Õiguskantsler märgib, et volikogu liikmeks saanud sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel töötaval inimesel on erahuvi, et tema teenistuskohast ametiasutuses säiliks või et ametiasutuses loodaks mingi uus, talle sobiv teenistuskohast. Samuti on tal erahuvi oma palga suuruse ja sotsiaalsete garantiide suhtes. (p 19). Õiguskantsler märgib, et need küsimused on lahendatavad korruptsioonivastase seaduse abil. Samas, kui otsust erahuvi ei ole, ent selgelt esinevad isiku ametikohast tulenevad huvid (nt ametiasutusele või teenistuskohale pandavad ülesanded ja muud otsused, mis puudutavad tema ametiasutuse töökorraldust), siis võivad tema ülesanded volikogus olla vastandlikud – tegutsemine tööandja, sh ametiasutuse huvides vs poliitilise tahte elluviimine.

5. KOKS § 47 lg 1 alusel on igal volikogu liikmel õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni. KOKS § 48 lg 1 näeb kohustusliku komisjonina ette volikogu volituste ajaks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni. Järelikult, põhimõtteliselt on kõigil volikogu liikmetel õigus taotleda enda valimist revisjonikomisjoni ja valituks osutumise korral osaleda järelevalvet teostava komisjoni töös, millega aga võib kaasneda suur rollikonflikt. Nimelt volikogu revisjonikomisjon kontrollib linnavalitsuse ja asutuste tegevuse, sh ka hangete läbiviimise õiguspärasust, tulemuslikkust ja otstarbekust (KOKS § 48 lg 3). See kontroll on

väga laiapõhjaline ning hõlmab endas muuhulgas ATS § 7 lg-s 5 sätestatud avaliku võimu teostamist toetavate tööde õiguspärasuse ning otstarbekuse kontrolli. Seega ei piirdu revisjonikomisjoni ja selle liikmete kontrollipädevus ainult avaliku võimu ja ametnike tegevuse hindamisega. On tavapärane, et revisjonikomisjoni tegevuse käigus antakse hinnanguid raamatupidaja või personalitöötaja või juristiga või ka hankespetsialistiga seotud tegevustele. Töötajatena osalevad nad revisjonikomisjonile vastamisel ning valitsuse tegevuse kohta aru andmisel, mistõttu on siin tugev huvide konflikti oht. Huvide konflikti ei pruugi maandada isegi see, kui volikogu liige taandab ennast revisjonikomisjoni vastavast kontrollist, sest tal säilib nõ mõjuvõimu roll volikogu poliitiliste jõudude kaudu (teiste volikogu liikmete vähene huvi kontrollida nt oma erakonna liikme tegevust töötajana). Või siis näiteks võib hankespetsialistist volikogu ja revisjonikomisjoni liikmena osaleda otsuste tegemisel, milliseid kontrolle üldse revisjonikomisjon läbi viib. Nii võib ta aidata kujundada otsust, et teatud kontrolle ei võetagi ette.

6. Tihtipeale tuleb aga anda hinnanguid isikutele, kelle käitumist ei ole võimalik kõrvaseisjatel objektiivselt hinnata ja ka isikul endal on üsna keeruline lahutada oma üheaegselt esinevaid vastandlikke huvisid ja rolle ning neist tulevaid tegusid. Eriti on aga keeruline anda hinnanguid nende isikute otsustele ja tegevustele, kes täidavad volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid ning tegutsevad ATS-i § 7 lg 6 alusel töölepingu alusel. Praktikas aitavad just nimetatud töötajad kujundada linna ja valla juhtidel poliitilisi otsuseid. Kuna enamasti kõik poliitilised nõunikud kandideerivad kohalikel valimistel, siis õiguskantsleri taotluse rahuldamisel on suur tõenäosus, et nendest saavad ühtlasi volikogu liikmed. Tekib olukord, kus asutakse ametiasutuses poliitilise nõunikuna kujundama poliitikat ning volikogu liikmena seda kinnitama. Kui nõunik peaks aga osutama veel ka revisjonikomisjoni liikmeks, siis võib tekkida oht, et ta peab andma lisaks hinnangu ka oma tegevusele. Selline olukord hägustab funktsioonide lahusust, mis on vastuolus nende eristamise eesmärgiga. Seejuures õiguskantsler rõhutas ise oma taotluse punktis 20, et funktsioonide ja vastutuse lahusus kohalikus omavalitsuses on kehtestatud selleks, et ära hoida olukord, kus ühe organi kätte koondub liiga palju võimu ja kus üks inimene täidab korraga vastandlikke ülesandeid.

7. Töõfunktsioonid ja –ülesanded kohaliku omavalitsuse ametiasutuses on paratamatult põimunud. Ametnike suhtes kehtiva avaliku teenistuse eetikakoodeksi punkti 13 kohaselt hoidub ametnik ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse, mis ei ole taandamise aluseks olev toimingupiirang. Avaliku teenistuse eetikakoodeks ei kehti aga töötajate suhtes. Seega ühe kohaliku omavalitsuse samas ametiasutuses samas osakonnas olevate töötajate suhtes nimetatud eetikakoodeksi kohustus ei kehti ja nii näilise kui ka reaalse erapooletuse ja objektiivsuse tagamine ametiasutuse poolt ei pruugi olla võimalik olukorras, kus töötaja võib olla volikogu liige. Siiski ootab ühiskond ka selles olukorras, kus kohaliku omavalitsuse töötajate ja ametnike vahetegu on ebaselge, kohalike omavalitsustelt ja nende ametiasutustelt erapooletust ja tegutsemist vaid avalikes huvides. Nagu eelpool viidatud, siis õiguskantsleri viidatud toimingupiirangud näilise erapooletuse tagamisel ei kohaldu ametnikele ega töötajatele ning töötaja tegevusest tekkivat näilise huvide konflikti ärahoidmiseks meetmed puuduvad.

8. Omavalitsuse organisatsiooni eetilise maine hoidmiseks ning korrupsiooniohu ennetamiseks tuleks ka näilisi konflikte vältida nii palju kui võimalik. Korrupsiooniohtlike suhete tekkimise vältimine ja ka näiva erapooletuse tagamine on käesoleval juhul olulisem isikute õigustele seatud piirangutest.

9. Õiguskantsler viitab taotluses, et KOKSi § 18 lg 1 p 6 piirab tegevusala, elukutse ja töökoha valikul ning eelkõige kandideerimisõiguse teostamisel linna või valla ametiasutuses töölepingu alusel tegutsevat staadioni valvurit, vastuvõtusekretäri, koristajaid, kalmistuvahte,

remonditöölisi jne. Samas jaatab õiguskantsler ka oma taotluse punktis 14 ATSi õigusselgusetust sedastades, „et ametniku ja töölepingulise töötaja ülesannete määratlemise erinevus valdades ja linnades tuleneb eelkõige sellest, kui selge on õigusloome, kui kvaliteetselt õigust rakendatakse ja kui tõhusalt teostatakse selle üle kontrolli. Seaduse rakenduspraktika ühtlustamiseks (ameti- ja töökohtade selgemaks piiritlemiseks) on võimalik seadust täpsustada, töötada välja rakendusjuhised.“

10. 2013. aasta seaduse muudatuse eesmärk on ühtlasi omavalitsuste funktsioonide täitmiseks vajalike teenistus- ning töösuhete korraldamise ja avaliku teenistuse ühetaolise praktika kujundamine. Seaduses sätestatud piirangu kaotamisel võib tekkida olukord, kus omavalitsuse ameti- ja töökohti hakatakse kujundama lähtuvalt sellest, kas ametnik soovib osaleda volikogu töös või võimu koondumise vältimiseks määratletakse töötaja ametnikuks vms. See aga suurendaks omavalitsuste teenistuskohdade ebaühtlast praktikat ja muudaks ATSi kohaselt ametnike ning töötajate staatuse eristamise suvaliseks ning avaliku teenistuse korralduse ebaselgeks.

11. Märkime, et kui ATS jõustumisel ega ka järgneva peaaegu seitsme aasta jooksul ei ole asjakohaseid juhiseid välja töötatud, siis olukorras, kus kohalikud omavalitsused on ametiasutuste koosseisud kindlaks määranud, ei pruugi juhistele lootmine luua ega tagada õigusselgust ja muuta olemasolevat olukorda ning õiguskantsleri taotluse rahuldamine pigem hägustab veelgi tänast ATS-i rakendamise praktikat.

12. Täna kehtiva ATS § 11 lg 5 kohaselt kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Seega hindab ja otsustab volikogu, kas jurist, hankehaldur, finants- või haldustöötaja jne on ametnik või töötaja. ATSi rakendamisel 2013. aastal Rahandusministeeriumi välja antud juhendi „Teenistuskohdade jaotamine ameti- ja töökohtadeks“ järgi tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustes ametnike ametikohtade määramisel lähtuda ATS § 7 lg 3 olevast ülesannete loetelust. Üheks selliseks kriteeriumiks on ATS § 7 lg 3 p-s 8 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine. Ka õiguskantsler nendib oma taotluse punktis 5, et avalikku võimu toetav töö on sisult mitmekesine ning seos avalike ülesannete täitmise ja avaliku huviga on erinev. Kohalike omavalitsuste praktikas tähendab see seda, et ka ATS-s selgelt töösuhetesse määratud hanke- kui ka personalitöö spetsialistid osalevad ja valmistavad ette nii sisulisi volikogu kui ka valitsuse otsuseid kui ka rakendavad neid. Üheselt selge ei ole seegi, kas otsuse projekti ette valmistanud jurist ning seda otsust rakendama asuv spetsialist on ametnikud.

13. ATSi erinevat rakendamise praktikat ilmestavad väga hästi Rahandusministeeriumi veebilehel avalikult kättesaadavad ametnike palgaandmed⁴. Nii on näiteks kohalikes omavalitsustes ca 130 finantstöötajat (erinevate nimetustega: raamatupidaja, eelarve spetsialist, finantsist, finantsspetsialist jne) ametnikud, kuigi raamatupidamine on ATSi mõistes töötamine.

14. Õiguskantsleri taotluse rahuldamise korral tekib olukord, kus mõne kohaliku omavalitsuse, sealhulgas suur osa ka Tallinna linna finantstöötajatest, saavad olla volikogu liikmed. Samas osade kohalike omavalitsuste finantstöötajad või juristid aga ei saa volikogusse kuuluda, sest nemad on ametnikud, kelle suhtes KOKS § 18 lg 1 p 6 piirang jääb kehtima.

15. Eeltoodust nähtub seegi, et ATSi rakendamise erinev praktika soodustab teenistuskohdade õigusliku staatuse nõ vastavalt vajadusele muutmise võimalust, millega

⁴ Kohalike omavalitsuste ametiasutuste 2019. aasta palgaandmed. Kättesaadav <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/palgapoliitika>

kaasnevad vaidlused ning vajadus hakata teostama ebamõistlikult koormavat haldusjärelevalvet koosseisude määramise üle. ATS § 11 lg 5 teine lause, aga ka KOKS § 22 lg 3 lubab volikogul delegeerida valla- või linnavalitsusele palgafondi piires teenistuskohdade koosseisus muudatuste tegemist, mistõttu ameti- ja töökohtade edasi-tagasi liigutamine volikogu liikmeks valitud isikust lähtuvalt on lihtne. Kui ametniku staatuses olev raamatupidaja osutub volikogusse valituks ning täitevorganile sobib tema tegutsemine volikogu liikmena, on väga lihtne muuta tema ametikoht töökohaks. Samavõrra on võimalik muuta töölepinguline koht ametikohaks ning volikogu liige on valiku ees: ta peab hakkama kandideerima avaliku konkursi korras vastavale ametikohale ega pruugi osutada valituks. Ametikohale asudes ei saa ta aga enam volikogu liikmena jätkata. Vaidluse korral tuleb anda hinnanguid teenistuskoha sisule määramaks seda ameti- või töökohaks.

16. KOKS § 20 lg 1 kohaselt on valimiskomisjoni ülesandeks volikogu asendusliikme nimetamine, mis eeldab selliste asjaolude väljaselgitamist, mis tingivad volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise. Seega juba täna tuleb valimiskomisjonil hinnata seda, kas volikogu liige on sõlminud valla või linna ametiasutusega töölepingu, tõlgendades vajaduse korral volikogu liikmega sõlmitud muud lepingut (RKPJKo nr [3-4-1-53-14](#), p 32). Vajaduse korral on valimiskomisjon kohustatud koguma tõendeid omal algatusel (RKPJKo nr [3-4-1-15-14](#), p 35). Seejuures on Riigikohtu praktikast kujunenud kindel seisukoht, et kui poolte kokkuleppel on ühtviisi nii töölepingu kui ka mõne muu tsiviilõigusega reguleeritava lepingu tunnused, mistõttu ei ole lepingulise suhte olemust võimalik üheselt määrata ja tööandja ei tõenda, et pooled sõlmisid mõne muu lepingu, tuleb poolte sõlmitud leping lugeda töölepinguks (RKTko nr [3-2-1-41-11](#), punkt 14). Ametikoha ja töökohta hindamisel on see piir oluliselt hägusam, mistõttu võib ka tõlgendamise praktika omavalitsuseti erineda. Märkimist väärib Riigikohtu seisukoht sellest, et lepingu tõlgendamisel ei ole asjakohane töölepingu seaduse eesmärk kaitsta töövõtjat kui nõrgemat poolt suhtes tööandjaga, vaid volikogu liikme volituste lõppemise hindamisel on oluline arvestada KOKS § 18 lg 1 p 6 eesmärki – vältida huvide konflikti ning tagada kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahusus (RKPJKo nr [3-4-1-53-14](#), p-d 35 ja 46). Seega on Riigikohus seadnud KOKS § 18 lg 1 p 6 piirangu eesmärgi kõrgemale isiku volikogu liikme huvist töötada samas kohalikus omavalitsuses töötajana.

17. Eeltoodu näitab, et konkreetse isiku volikogu liikmeks olemise võimalus ja oma õiguste realiseerimine ametiasutuses töötava volikogu liikmena sõltub volikogu või valitsuse otsustusest ning tegelikult on praktikas võimalikud mõlemad variandid, st määrata teenistuskohat ameti- või töökohaks. Vaid väga üksikutel juhtudel on seaduses selgelt määratud kohaliku omavalitsuse teenistujale ametnikustaatus⁵. KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 osaline kehtetuks tunnistamine ei pruugi tuua kaasa soovitud tulemust ning isiku õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta.

18. Täiesti tähelepanu ja analüüsita on jätnud õiguskantsler KOKS § 54² kohalikele omavalitsustele sätestatud võimaluse, et puuduvat ametnikku võib asendada, või juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas, anda puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule või selles ametiasutuses töölepingu alusel töötavale isikule. Nimetatud töötajast asendaja nimetatakse asendamise ajaks ametnikuna teenistusse avaliku teenistuse seaduse alusel. Seaduse rakendajale jääb ebaselgeks, kas ka sellise olukorra esinemisel lõpeksid siiski volikogu liikme volitused.

19. Kohalik omavalitsus on tööandja nii ametnikele kui ka töölepingulistest suhetes olevatele isikutele ja peaks tööandjana oma teenistujaid kohtlema võimalikult võrdselt. Võrdse

⁵ [Lastekaitse seaduse § 18 lõige 1](#) nimetab lastekaitsetöötajat ametnikuna.

kohtlemise sätestab Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12. Igasugused võrdse kohtlemise erisused peaksid tulenema seadusest ning olema proportsionaalsed ja põhjendatud.

20. Kui praegu kehtib piirang kuuluda volikogusse kõigi ühe konkreetse kohaliku omavalitsuse ametiasutuse teenistujatele, siis taotluse rahuldamisel puudub piirang vaid osasid ühes kohalikus omavalitsuses sh ka ühes ametiasutuses ja ühes osakonnas töötavaid teenistujaid st ametnikke. Selline vahetegemine ja erinev kohtlemine ning piirangute seadmine peab olema seadusandja teadlik poliitiline valik ja põhjendatud otsus, mis aga KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 vastava sätte osalisel kehtetuks tunnistamisel ei ole tagant järele enam võimalik. Õiguskantsler ei ole oma taotluses analüüsinud sellise erineva kohtlemise tagajärgi ning otsuse mõju. Ka EKOH artikli 7 punkt 3 sätestab, et kohaselt valitud esindajate tööülesanded ja tegevused, mida peetakse kokkusobimatuks kohaliku ametiasutuse tööga, määratakse kindlaks kooskõlas õigusaktide või õiguse üldpõhimõtetega. Sellised valikud eeldavad kõigi otsuse mõjude ja võimalike tagajärgede analüüsi.

21. Omavalitsuse kui tööandja ülesanne on leida ja palgata avalikku võimu teostavasse ametiasutusse kõrge kvalifikatsiooniga väärikat ja eetilist personali. ATS seab juba praegu ametnikele ja nende tegevusele võrreldes töötajatega hulgaliselt piiranguid ning annab napilt soodustusi. Kui töötaja kui töölepingu poolega on võimalik kokku leppida pooletele sobivates töölepingu tingimustes ja antavates soodustustes, siis ametnike teenistustingimused näeb ette seadus. Kohalikud omavalitsused konkureerivad tööturul kõigi teiste tööandjatega, et palgata ametiasutustesse avalikku võimu teostama oma ala parimaid valdkonna asjatundjaid. Seejuures kohaliku omavalitsuse kui tööandja rahalised ressursid on avalike rahaliste vahendite kasutusel teenistussuhetes piiratud. Pärast taotluse rahuldamist KOKS § 18 lg 1 punkti 6 jääb vaid ametnikele kehtiv piirang ning vahetegu kohaliku omavalitsuse ametnike ja töötajate vahel ei soodusta kuidagi omavalitsustesse vajalikele ametikohtadele ametnike leidmist ja palkamist ning ametis olevate ametnike motiveerimist, vaid on täiendavaks erisuseks ja piiranguks ühes kohalikus omavalitsuses töötavate isikute suhtes.

22. Nõustume õiguskantsleriga, et KOKS § 18 lg 1 p 6 riivab PS § 29 lg 1 esimese lausega tagatud õigust valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta, kuna volikogu liikme volitused lõpevad ennetähtaegselt, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. Samas leiame, et selline piirang on kooskõlas põhiseadusega. Eelnevalt selgitasime, et KOKS § 18 lg 1 p 6 täidab korruptsiooni vältimise, huvide konflikti, laiemalt avaliku teenistuse erapooletuse, kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamise eesmärgi. Samuti toetab piirang omavalitsuste funktsioonide täitmiseks vajalike teenistus- ning töösuhete korraldamise ja avaliku teenistuse organisatsiooni ühetaolise praktika kujundamist.

23. Põhiseaduse kommentaarides on leitud, et riigiteenistujate (sh kohaliku omavalitsuse teenistujate) teatud tegevusaladel tegutsemise legitiimseks eesmärgiks on ühtlasi ametnikueetika – eelkõige avaliku teenistuse erapooletuse, objektiivsuse ja §-s 14 sätestatud hea halduse põhimõtte – tagamine, sooviga ära hoida ametnike majanduslike või muude (sh poliitiliste) huvide mõju ja korruptsiooni ametikohal tehtavates otsustes.⁶ Riigikohus on leidnud, et arvestades, et korruptsioon kahjustab riigivõimu ausat ja õiguspärast toimimist ning tekitab reeglina ka konkurentsimoonusi, mis omakorda tähendab võrdse kohtlemise põhimõtte (PS § 12 lg 1 esimene lause) rikkumist, on korruptsiooni vältimine, sh abstraktse korruptsiooniohu vähendamine õigusriiklikult aktsepteeritav põhiõiguste piiramise põhjus (RKÜKo nr [3-1-1-92-06](#), p 28).

⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 30, p 11, <https://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=35&p=30>

24. Seega vastab KOKS § 18 lg 1 p 6 piirang PS § 29 ja 30 sätestatud lubatavate kitsenduste eesmärgile.

25. Leiame, et õiguskantsler on avaliku võimu teostamise võimalusi käsitletud avaliku teenistuse kontekstis liiga kitsalt vaid ametnike keskselt. Eeltoodust nähtub, et ka paljudel kohaliku omavalitsuses moodustatud töökohtade kaudu on võimalik mõjutada avaliku võimu otsuste kujundamist ja nende tegemist ning sel moel mõjutada avaliku võimu realiseerimist vähemalt kaudselt. Oleme seisukohal, et PS § 29 ja 30 sätestatud kitsenduste kaitseala laieneb nii otsesele, kui ka kaudsele avaliku võimu teostamise funktsioonidele ning nendega seotud ameti- ja töökohtadele kohaliku omavalitsuse organisatsioonis.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Veikko Luhalaid

ELVL tegevdirektor