

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 08.01.2020 nr 5-19-45/2

Meie .02.2020 nr 2-8/20-1/4

Arvamus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lg 1 p 6 põhiseaduspärasuse kohta

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palute arvamust kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 18 lg 1 p 6 põhiseaduspärasuse kohta. Teie kiri suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile, kes arutas tõstatatud küsimust 10.02.2020 istungil. Komisjoni enamus leidis, et vaidlustatud norm on kooskõlas põhiseadusega. Komisjoni vähemus leidis, et norm on põhiseadusega vastuolus.

I Menetluse käik

1. Õiguskantsler pöördus 05.09.2019. a ettepanekuga Riigikogu poole viia põhiseadusega kooskõlla KOKS § 18 lg 1 p 6 osa, mis näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. Tulenevalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 151 lg-st 1 arutas Riigikogu põhiseaduskomisjon õiguskantsleri ettepanekut oma 8.10.2019. a istungil ning otsustas seda ettepanekut mitte toetada (2 liiget toetasid ettepanekut, 3 liiget olid vastu ja 1 liige oli erapooletu).¹ Riigikogu täiskogu arutas õiguskantsleri ettepanekut 15.10.2019. a istungil ning ei toetanud samuti õiguskantsleri ettepanekut.² Ettepaneku poolt hääletas 31 Riigikogu liiget, vastu oli 37 liiget ja erapooletuks jäi 2 liiget.
2. 20.12.2020. a pöördus õiguskantsler taotlusega Riigikohtu poole tunnistada kehtetuks KOKS § 18 lg 1 p 6 osa, mis näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel.
3. Riigikohus pöördus 08.01.2020. a Riigikogu kui menetlusosalise poole arvamuse saamiseks KOKS § 18 lg 1 p 6 vaidlustatud osa põhiseaduspärasuse kohta.

II Vaidlusalune norm

§ 18. Volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine

(1) Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses:

6) nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel;

[RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]

¹ Põhiseaduskomisjoni 8.10.2019 istungi protokoll on kättesaadav [Riigikogu veebilehel](#).

² Riigikogu täiskogu 15.10.2019 istungi stenogramm on kättesaadav [Riigikogu veebilehel](#).

III Arvamus

Formaalne põhiseaduspärasus

4. Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi riivav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele. Avaliku teenistuse seaduse, millega muudeti kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lg 1 p 6, on vastu võtnud selleks pädev organ ettenähtud menetluskorda ja vorminõudeid järgides. Vaidlust ei ole kõnealuste normide sõnastuse selguse osas. Seetõttu saab normi lugeda formaalselt põhiseaduspärasteks.

Materiaalne põhiseaduspärasus

5. Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas).³ Normi materiaalse põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb selgitada kõigepealt välja normiga piiratud põhiõigused ja normi legitiimne eesmärk ning seejärel hinnata, kas normis sätestatud piirang on proportsionaalne normi eesmärgi suhtes ehk kas normi eesmärk kaalub üles isiku põhiõiguste riive.

Riivatavad põhiõigused

6. Õiguskantsleri hinnangul on KOKS § 18 lg 1 p 6 osa, mille kohaselt lõpevad volikogu liikme volitused enne tähtaega seoses tema töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel, vastuolus põhiseaduse (PS) §-ga 10, § 11 teise lausega, § 29 lg-ga 1 ja § 156 lg 1 kolmanda lausega ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg-ga 5.

7. Valla või linna ametiasutuse töölepingulistele töötajatele kehtestatud üldine keeld kuuluda samal ajal volikogusse riivab isiku õigust valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29), kuna volikogu liikmeks valimisel tuleb valla või linna ametiasutusega sõlmitud töölepingu alusel tööd tegeval inimesel loobuda kas töökohast või volikogu liikme mandaadist. Õigus valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille piiramist õigustab iga eesmärk, mis on kooskõlas põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga.⁴

8. PS § 156 lg 1 esimese lause kohaselt on kohaliku omavalitsuse esinduskoguks volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Sama paragrahvi kolmanda lause kohaselt on valimised üldised, ühetaolised ja otsesed. Valimiste ühetaolisus tähendab, et kõigile kandidaatidele tuleb tagada võrdsed võimalused.⁵ Ühetaolisuse põhimõtte piirang seisneb selles, et KOKS § 18 lg 1 p 6 kohaselt lõpetatakse ennetähtaegselt nende volikogu liikmete volitused, kes töötavad sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel võrreldes nende volikogu liikmetega, kelle puhul võib samuti esineda huvide konflikt (nt sama tööd tegevad ettevõtjad). Ühetaoliste valimiste põhimõtte on seadusereservatsioonita. Seega sellest põhimõttest tulenevate õiguste piiramine on lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse.

Vaidlusaluse normi eesmärk

9. Kuni 31.03.2013. kehtinud KOKS § 18 lg 1 p 6 nägi ette, et volikogu liikme volitused lõpevad seoses tema nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks.

³ Nt. RKPJK 2002. aasta 6. märtsi otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15.

⁴ RKÜK 2007. aasta 25. jaanuari otsus asjas nr 3-1-1-92-06, p 26.

⁵ RKPJKo 2005. aasta 1. septembri otsus kohtuasjas nr 3-4-1-13-05, p 21.

Seda sätet muudeti 13.06.2012. a vastuvõetud ja 1.04.2013. jõustunud uue avaliku teenistuse seadusega (ATS). Muudatus tehti seoses Riigikogu sooviga kitsendada ATS-is ametnike ringi. Uues ATS-is jagati avalik teenistus töötamiseks ametiasutuses ametnikuna või töölepingu alusel. Ametnik on isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- või usaldussuhtes ja nimetatakse ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 lg 1 ja 2). Töötaja võetakse ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avalikku võimu teostamist toetavat tööd (ATS § 7 lg 4).

Tulenevalt ametniku mõiste kitsendamisest muudeti ka KOKS § 18 lg 1 p 6.

10. Täpsemalt lisandus vaidlusalune norm 13.06.2012.a Riigikogus vastuvõetud ATS-i eelnõusse selle teisel lugemisel muudatusettepanekuga. Selle muudatusettepaneku (nr 133) selgituses märgiti järgmist:

„Selgitus: Kehtiv KOKS § 18 lg 1 punkt 6 sätestab, et volikogu liikme volitused lõpevad tema nimetamisega sama valla või linna ametnikuks. Kui osade ametnikega sõlmitakse edaspidi töölepingud, siis tekib küsimus, kas sel juhul on neil õigus olla ka paralleelselt linnavolikogu liige. Seaduse jõustumisel saaks linnavolinikuks olla ka näiteks linna ametiasutuste muud töötajad (infospetsialistid, hangete korraldajad jne), kellega on sõlmitud töölepingud. Vältimaks ka huvide konflikti, oleks ilmselt vajalik, et volikogu liikmeks ei saaks olla sama valla või linna ametiasutuse ametnikud ja töötajad. Ametniku mõiste ja staatus oli kehtiva ATSi järgi selgelt piiritletud, ATSi eelnõu 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 liikmena.“

11. Selgitusest nähtub, et seadusandja hinnangul võib huvide konflikt tekkida mitte ainult sama valla või linna ametiasutuses avalikku võimu teostava ametnikust volikogu liikme puhul, vaid ka sama valla või linna ametiasutuses töölepinguga töötava volikogu liikme puhul (nt infospetsialistid, hangete korraldajad jt). Normi eesmärkideks saab seega pidada huvide konflikti vältimist.

12. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud 27.11.2014. a otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-53-14 (p 31) KOKS § 18 lg 1 p 6 eesmärki selgitades järgmist: *„Lisades avaliku teenistuse seaduse muutmise KOKS § 18 lg 1 p 6 volikogu liikme keelu töötada sama valla või linna ametiasutuses ka töölepingu alusel, pidas seadusandja kolleegiumi hinnangul silmas ka eesmärki tagada omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahusust. Justiitsminister on selgitanud, et KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendati huvide konflikti vältimiseks. Vältida tuli olukorda, kus sama tööd tegev isik ühes vallas on ametnik ja volikogu liikmena tegutseda ei saa ning teises vallas on töötaja, kes saab tegutseda ka vallavolikogu liikmena.“*

13. Huvide konflikt võib viia korrupsioonini. Korrupsiooni vältimine on nii riigi kui ka ühiskonna jaoks tervikuna väga oluline. Korrupsioon kahjustab avaliku võimu ausat ja õiguspärast toimimist, tekitab ebavõrdsust ja konkurentsimoonusi, suurendab era- ja avaliku sektori kulusid. Seega saab normi legitiimseks eesmärgiks pidada abstraktse korrupsiooniohu ennetamist. Korrupsiooniohu ennetamine ja vältimine on aktsepteeritud põhiõiguste piiramise põhjus⁶.

Proportsionaalsus legitiimse eesmärgi suhtes

Sobivus

14. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist, on vaieldamatult ebasobiv ja vastuolus PS §-ga 11. KOKS § 18 lg 1 p-s 6 sätestatud piirang soodustab vaieldamatult huvide konflikti vältimist ning

⁶ RKPJKo 2012. aasta 27. märtsi otsus, kohtuasi nr 3-4-1-1-12, p 39

funktsioonide ja vastutuse lahusust (ennetab korrupsiooniohu tekkimist), kuna volikogu liikme volitused lõpetatakse seaduse alusel, kui liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel.

Vajalikkus

15. Kui abinõu on sobiv, tuleb järgmiseks analüüsida selle vajalikkust. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama tõhus kui esimene. Seega tuleb välja selgitada, kas korrupsiooniohu ennetamiseks on teisi, leebemaid abinõusid, mis on isikuid vähem koormavad kui volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine.

16. Eesmärgi saavutamise leebema abinõuna võib kaaluda volikogu liikme volituste peatumist (KOKS § 19) ajaks, mil isik töötab töölepingu alusel sama valla või linna ametiasutuses. See võib olla leebem abinõu eesmärgi saavutamiseks, kuid samas ei pruugi see siiski olla sama tõhus abinõu, kuna töölepingud sõlmitakse enamasti tähtajatult ning kui volikogu liikme mandaadi saanud isik peatab oma volitused volikogu liikmena, jääb sellel isikul volikogu liikme mandaat teostamata. Sellisel juhul ei erine see abinõu kuigivõrd vaidlusalusest abinõust.

17. Eesmärgi saavutamise abinõuna võib kaaluda ka huvide konflikti ohu igakordse hindamise alusel tehtavaid otsuseid. Selliseks abinõuks saab pidada KOKS § 17 lg-tes 5 ja 6 sätestatud taandamiskohustust. KOKS § 17 lg 5 järgi ei tohi volikogu liige võtta osa volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ega otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korrupsioonivastases seaduses (KVS) sätestatu kohaselt. KVS § 11 lg 1 kohaselt on tal keelatud teha toimingut või otsust juhul, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest: 1) otsus või toiming tehakse tema enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ta on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust vm huvist; 3) ta on teadlik korrupsiooniohust.

18. Kahtlemata piirab see abinõu isiku põhiõigusi vähem kui volituste lõppemine volikogu liikmena, kuid ka see abinõu ei pruugi olla sama tõhus, kui volikogu liikme ennetähtaegne volituste lõppemine.

19. KVS-i regulatsiooni muudatused on liikunud aja jooksul selle avarama põhimõistete sisu ja paindlikuma regulatsiooni suunas, mille tulemusena on suurenenud seaduse rakendajate vastutus märgata ise korrupsiooniohtlikke olukordi ja neile adekvaatselt reageerida. Riigikontrolli 2017. a auditi „Korrupsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes“ kohaselt on korrupsioonirisk kohalikes omavalitsustes olnud läbi aja suhteliselt suur.⁷

20. Nimetatud Riigikontrolli 2017. a auditis tuvastati huvide konflikti ja KVS-i rikkumisi kokku 66 % kohalikes omavalitsustes (auditeeriti 18 kohalikku omavalitsust). Auditis märgiti, et korrupsiooni mõistetakse, kuid oma asutusele või ettevõttele mõeldes ei osata või ei taheta näha riske, rääkimata nende maandamisest.

21. KVS § 3 lg 3 kohaselt on ka kohaliku omavalitsuse asutus ning avalik-õiguslik juriidiline isik kohustatud tagama nende nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesannet täitva ametiisiku korrupsiooni ennetamise alase teadlikkuse ning kohustustest kinnipidamise kontrolli. KVS ei täpsusta, kuidas seda teha. Iga asutus peab leidma ise selleks sobiva ja toimiva viisi. Auditis märgitakse, et mitte ühelgi auditeeritul ei olnud toimivat sisekontrollisüsteemi korrupsiooniriskide maandamiseks ja KVS-ist tulenevate ülesannete täitmiseks.

22. Kuna kohalikes omavalitsustes on jätkuvalt suur korrupsioonioht, teadlikkus korrupsioonist on madal ning sisekontrollisüsteemid puudulikud, ei ole igakordne

⁷ Riigikontrolli 2017. a audit „Korrupsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes“

taandamine huvide konflikti vältimiseks kindlasti sama tõhus kui volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine.

Mõõdukus

23. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.⁸

24. Kahtlemata on seadusandja valinud KOKS § 18 lg 1 p 6 regulatsiooniga eesmärgi saavutamiseks isiku õigusi enim piirava abinõu võrreldes võimalike alternatiividega ning riive isiku põhiõigustele on üsnagi intensiivne, kuid jääb komisjoni hinnangul siiski mõõdukuse piiridesse arvestades, et regulatsiooniga saavutatav eesmärk on väga kaalukas ning leebemad abinõud ei ole piisavalt tõhusad korruptsiooni vältimiseks (vt p-d 15-21).

25. Korruptsiooni vältimine on seadusandja jaoks oluline, millest annab tunnistust see, et seadusandja on näinud KVS-is sätestatud toimingupiirangu teadva rikkumise eest ette kriminaalkaristuse (KarS § 300¹). Kaitstav õigushüve, avalik kord, on samuti oluline väärtus, kuna läbi selle tagatakse kohaliku omavalitsuse juhtimise aus toimimine.

26. Riive intensiivsust vähendab mõnevõrra see, et isikul on juba eelnevalt teada, et valituks osutumisel peab ta tegema valiku, kas jätkata töötamist samas vallas või linnas töölepingu alusel või kasutada saadud volikogu liikme mandaati.

27. Kokkuvõttes leidis põhiseaduskomisjoni enamus, et KOKS § 18 lg 1 p 6 osa, mille kohaselt lõpevad volikogu liikme volitused enne tähtaega seoses tema töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel, on kooskõlas PS §-ga 10, § 11 teise lausega, § 29 lg-ga 1 ja § 156 lg 1 kolmanda lausega ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg-ga 5.

28. Komisjoni vähemus leidis, et vaidlusalune norm on vastuolus PS §-ga 10, § 11 teise lausega, § 29 lg-ga 1 ja § 156 lg 1 kolmanda lausega ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg-ga 5. Komisjoni vähemus oli seisukohal, et riive intensiivsus isiku põhiõigustele ei ole mõõdukas, pidades mõõdukaks põhiõiguste riiveks volikogu liikme volituste peatumist, kuna sellisel juhul on isikul võimalik taastada volikogu liikme volitused hiljem, kui tema tööleping lõpeb või lõpetatakse.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets

Aseesimees

Erle Enneveer

631 6440 erle.enneveer@riigikogu.ee

⁸ Nt. RKPJK 2002. aasta 6. märtsi otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15.