



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 08.01.2020
Meie 05.02.2020

nr 5-19-45/2
nr 10-3/136

Arvamus kohaliku omavalituse korralduse seaduse § 18 lg 1 p 6 põhiseadusele vastavuse kohta

Käesolevaga edastan arvamuse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 18 lg 1 p 6 Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS) vastavuse kohta. Olen seisukohal, et nimetatud säte on põhiseadusega kooskõlas ja seda järgnevatel põhjustel.

I Asjaolud

Õiguskantsler tegi 5. septembril 2019 Riigikogule ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lg 1 p 6 osas, mis näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui volikogu liige töötab sama alla või linna ametiasutuses töölepingu alusel.

Riigikogu ei toetanud 15. oktoobril 2019 õiguskantsleri ettepanekut.

Õiguskantsler pöördus 20. detsembril 2019 Riigikohtu poole taotlusega tunnistada KOKS § 18 lg 1 p 6 kehtetuks põhiseadusega vastuolu tõttu.

Riigikohus pöördus 8. jaanuaril 2020 Justiitsministeeriumi poole vaidlustatud normi põhiseaduspärasuse kohta arvamuse saamiseks.

II Taotluse lubatavus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 2 punkti 1 kohaselt lahendab Riigikohus taotlusi kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele.

PSJKS § 6 lõike 1 punkt 1 annab õiguskantslerile õiguse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks.

Taotluse Riigikohtule võib õiguskantsler esitada pärast seda, kui on teinud akti vastu võtnud organile õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 17 kohaselt ettepaneku viia vaidlusalune õigusakt või selle sätted põhiseadusega kooskõlla, kuid akti vastu võtnud organ pole seda ettepaneku saamisest arvates 20 päeva jooksul teinud (ÕKS § 18 lõige 1).

Õiguskantsler tegi Riigikogule ettepaneku viia KOKS § 18 lg 1 p 6 põhiseadusega kooskõlla 5. septembril 2019. Riigikogu arutas õiguskantsleri ettepanekut 15. oktoobril 2019 ja otsustas hääletusel ettepanekut mitte toetada. Kuna Riigikohtule esitatud taotlus on kokkulangev Riigikogule esitatud ettepanekuga, on õiguskantsleri taotlus lubatav.

III Vaidlustatud sätte

Õiguskantsler taotleb tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks KOKS § 18 lg 1 p 6 osas, milles see näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise juhul, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel.

IV Vaidlustatud sätte kujunemislugu ja eesmärk

1. KOKS § 18 lõikes 1 nimetatud volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise aluste loetelu täiendati 27. septembril 2001 Riigikogus vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse¹ punktiga 6 uue alusega – nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks. Enne seda muudatust oli samasisuline asjaolu KOKS § 19 lg 1 p 4 kohaselt olnud volikogu liikme volituste peatumise aluseks.

Seega otsustas seadusandja juba 2001. aastal, et teenistus ametnikuna valla ja linna kohalikus omavalitsuses ei ole edaspidi enam volituste peatumise, vaid volituste lõppemise aluseks.

2. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (193 SE, Riigikogu XII koosseis) menetlemise raames tegi Eesti Keskerakonna fraktsioon teisel lugemisel ettepaneku muuta (muudatusettepanekud 132 ja 133) KOKS § 18 lg 1 punkti 6. Muudatust põhjendati järgmiselt²:

„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 volikogu liige. Seaduse jõustumisel saaks volinikuks olla ka näiteks 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 omavalitsuses ametnik ja volikogu liikmena tegutseda ei saa ning teises omavalitsuses töötaja, kes saab tegutseda ka volikogu liikmena. Muudatusettepaneku põhieesmärk ongi sellised erinevad tõlgendused välistada.“

3. Avaliku teenistuse seaduse reformi üheks oluliseks muudatuseks oli ametniku definitsiooni muutmine. Ametnik on isik, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega. Ametnikud teenivad rahvast ning ametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine, mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel ei ole. Sellise võimuvolituse andmisega kaasneb erilise usaldussuhte vajadus – ametnikud peavad juhinduma põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärsed, ausad, eetilised, ametniku suhtes võib alustada distsiplinaarmenetlust, kui usaldussuhe on rikutud.

Kuna asutuste rakenduspraktika ametnike ja töötajate eristamisel oli erinev ning ametnikeks vormistati ka neid, kes oma olemuselt ametnikud ei peaks olema, siis täpsustati eristamise kriteeriume. Põhjusega piirangute seadmine ja sellele vastukaaluks hüvede andmine ei ole põhjendatud, mistõttu tuleks ametnikke, kelle puhul on erilised õigused ja kohustused põhjendatud, eristada teistest praegustest avalikest teenistujatest. Seadus loetleb need töökohad, kus ilmselgelt ei peaks töötama ametnikud, sest nende töö ei erine oma olemuselt tööst erasektoris – sellised on raamatupidajad, personalitöötajad, asjaajajad, hankespetsialistid, haldustöötajad, infotehnoloogid ja muud abistavat tööd tegevad isikud.

¹ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/73183>

² Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>

4. KOKS § 18 lg 1 p 6 mõttes on oluline ametniku ja töötaja alluvussuhtest tekkida võiv huide konflikti oht, mis võib realiseeruda ka KOV töötajate puhul. Ametnikke ja töötajaid käsitletakse käesolevas kontekstis eelduslikult sarnases olukorras olevate isikutena – küsimus ei ole avaliku võimu teostamises (mille kohta on õiguskantsler õigesti märkinud, et töölepingulised töötajad ei teosta avalikku võimu), vaid olukorras, kus töölepinguline töötaja on KOV ametiasutuses tööl ning sellest tulenevalt on tõenäoline huide konflikti tekkimise oht. Huide konflikt võib tekkida ka töötajate puhul, mitte ainult avalikku võimu teostavate ametnike puhul.

5. Korruptsioonivastane seadus (KVS) käsitleb veelgi avaramalt huide konflikti realiseerumise ehk korruptsiooniohtu ning ei ole seda seadnud sõltuvusse töötamise vormist. See tähendab, et kõik on ametiisikud, kui täidavad teatud funktsioone, sõltumata sellest, kas isik nimetatakse ametisse (ametnikud) või temaga sõlmitakse tööleping (töötajad). Huide konflikti vältimise puhul tuleb lähtuda töö sisust, mitte pelgalt töösuhte vormist.

6. KOKS § 18 lg 1 p 6 sisalduva ametnikke puudutava piirangu põhiseaduspärasust hinnates on Riigikohus varasemalt asunud seisukohale, et „... vallavolikogu liikme volituste lõppemine enne tähtaega isiku nimetamise tõttu kohaliku omavalitsuse ametnikuks ei piira ebaproportsionaalselt õigust realiseerida oma mandaati. KOKS § 18 lg 1 p 6 ja § 19 lg 2 p 1 sätestavad ametikohtade ühitamise keelu. See keeld teenib kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe organisatsioonilist tugevdamist nende ohtude vastu, mis võivad tuleneda ametikoha ja mandaadi ühitamisest esinduskogus. Kolleegiumi arvates on tegemist legitiimse eesmärgiga.“³

IV Seisukoht KOKS § 18 lg 1 p 6 põhiseaduspärasuse kohta

A. Formaalne põhiseaduspärasus

Põhiõigusi piirav õigustloov akt on formaalselt põhiseaduspärane, kui ta vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (RKPJK 13. juuni 2005. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-05 – RT III 2008, 33, 222, punkt 8). Vaidlusalune säte vastab formaalse põhiseaduspärasuse nõuetele.

B. Materiaalne põhiseaduspärasus

1. Põhiõigusi riivav õigustloov akt on materiaalselt põhiseaduspärane, kui ta on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.

2. Õiguskantsler leiab, et vaidlustatud säte on vastuolus PS §-ga 10, § 11 teise lausega, § 29 lõikega 1 ja § 156 lõike 1 kolmanda lausega ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lõikega 5.

3. PS § 29 lg 1 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sama lõike teine lause näeb ette, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS § 156 lg 1 kolmanda lause kohaselt on valimised üldised, ühetaolised ja otsesed.

4. Kontrollides vaadeldavate põhiõiguste riive materiaalselt põhiseaduspärasust, tuleb esmalt leida riive legitiimne eesmärk. Tegevusala, elukutse ja töökoha valimise vabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille piiramist õigustab iga eesmärk, mis on kooskõlas

³ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-10>, p 27.

põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga.⁴ Valimiste ühetaolisus passiivse valimisõiguse puhul tähendab, et kõigile kandidaatidele tuleb tagada võrdsed võimalused ning selle printsiibi piiramiseks peavad olema mõjuvad põhiseaduslikud põhjused. Käesoleval juhul ei ole tegemist otseses mõttes kandideerimisõiguse piiramisega, vaid volikokku valituks osutunud isiku mandaadi teostamise piiranguga, mis on passiivse valimisõiguse üheks komponendiks. Riigikohus on seisukohal, et valimistel saadav mandaat on KOVVS §-s 5 sätestatud passiivse valimisõiguse üks osa ning volikogu liikme passiivsesse valimisõigusesse sekkumine peab toimuma põhiseaduspäraselt.⁵

5. Keelu eesmärk on vältida ametiasutuses töötamise ja mandaadi ühitamisest tulenevaid huvide konflikte ning korruptsiooniohtu. „Abstraktsest korruptsiooniohust on võimalik rääkida olukorras, kus isiku puhul on täheldatav mõni omadus või suhe, mis võib üldisele kogemusele tuginedes tekitada isikus soovi juhendada oma tegevuses tervikuna või mõne üksikotsustuse langetamisel kriteeriumitest, mis ei lähtu täiel määral isiku töö- või käsundiandja õiguspärastest huvidest. Nimetatud olukorraga on tegemist näiteks siis, kui ametiisiku poolt ametiseisundi raames tehtavad otsustused mõjutavad tema enda või lähedaste majandushuve või kui ametiisik peab kontrollima oma lähisugulasest või -hõimlasest alluva tööd, samuti juhul, kui ametiisik teeb otsustusi, millest sõltub tema enda tegevuse edukus mõnes tulevikus täidetavas rollis.“⁶

Korruptsiooni vältimine, sh abstraktse korruptsiooniohu vähendamine on õigusriiklikult aktsepteeritav põhiõiguste piiramise põhjus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on korruptsiooni vältimise kui põhiõiguste piiramise eesmärgi kohta märkinud, et piirang, mille eesmärgiks on avaliku korra kaitse ja kuriteo tõkestamine, on legitiimne.⁷

6. Järgnevalt tuleb tuvastada, kas KOKS § 18 lg 1 p-st 6 tulenev riive, on proportsionaalne. Põhiõiguse piirang on proportsionaalne, kui abinõu on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

7. PS § 11 mõttes sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.⁸ Nõustume õiguskantsleri taotluses (p 31) esitatud järeldusega, et abinõu on sobiv.

8. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama tõhus kui esimene. Õiguskantsler on oma taotluses (p 33) leidnud, et leebem, kuid sama tõhus abinõu on huvide konflikti ohu igakordse hindamise alusel tehtav volikogu liikme otsus ennast arutelust taandada.

9. Seisukohaga, et ühekordne taandamiskohustus on sama tõhus abinõu, on raske nõustuda. Riigikontrolli 2017. aasta auditi kohaselt on risk korruptsiooniks KOV-des suur⁹ - ebapiisavalt rakendatakse sisekontrollisüsteeme ja omavalitsuste töötajate korruptsioonialane teadlikkus on madal.

10. Konkreetse korruptsiooniohu vältimise abinõud riivavad isiku põhiõigusi vähem intensiivselt kui abstraktse korruptsiooni *ex ante* vältimise abinõud. Samas sõltub konkreetse

⁴ <https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-1-1-92-06>, p 26.

⁵ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-7-10>, p 8.

⁶ <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-1-1-92-06>, p 33.

⁷ <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-4-1-10-02>, p 30.

⁸ <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-1-3-10-02>, p 30.

⁹

korruptsiooniohu vältimise abinõu rakendumine tavaliselt (vaid) ametiisiku enda teadlikkusest ning õiguskuulekusest, erinevalt abstraktse korruptsiooniohu vältimise abinõudest, mille rakendamine ning kontrollimine on lihtsalt teostatavad väljastpoolt. Pealegi on abstraktse korruptsiooniohu vältimisele suunatud abinõudel ka konkreetset korruptsiooniohtu ennetav mõju.

11. KOKS § 17 lg 5 kohaselt on ei tohi volikogu liige osa võtta volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastases seaduses sätestatu kohaselt. Volikogu liikme taandamiskohustuse rikkumise korral on tegemist KVS-is sätestatud toimingupiirangu rikkumisega. Aastatel 2018 ja 2019 KVS alusel registreeritud väärtedest moodustasid toimingupiirangu rikkumised (KVS § 19) 60%. 64% KVS alusel registreeritud väärtedest oli ühel või teisel viisil seotud omavalitsusega, kusjuures vähemalt kolmandikul juhtudest oli teo üheks osapooleks omavalituse ametiisik.¹⁰ Vaadates varasemat väärtedest statistikat (2016–2017), siis kõige enam andsid politseile korruptsioonialaste väärtedest menetlemisel tööd just omavalitsused.¹¹ See viitab suhteliselt kõrgele korruptsiooniriskile omavalitsustes.

12. KVS § 11 lg 3 p 1 kohaselt ei kohaldata toimingupiirangut õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel. Riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvet loetakse KVS § 11 lg 3 p 1 üldaktiks, mis tähendab seda, et eelarve arutelu puhul ei peaks valdkonda kureeriv töötaja volikogu liikmena end otsusest taandama, mis suurendab võimuvertikaali ohtu, info koondumisest rääkimata. Seega on sama valla/linna töötaja kuulumine samaaegselt volikogusse käsitatav sisuliselt ka ametikoha ühitatusena.

13. Eesti omavalitsuste sisekontrollisüsteemid vajavad parandamist, mistõttu omavalitsustes täiendava korruptsiooniriski loomine huvide konflikti võimaldava olukorra lisandumise kujul ei ole põhjendatud. Sisekontrollisüsteem hõlmab tegevusi, protsesse, protseduure, mis tagaksid paremini omavalitsuste toimimise seaduslikkuse. KOKS § 48¹ kohaselt rakendab sisekontrollisüsteemi ja vastutab selle tulemuslikkuse eest valla- või linnavalitsus, kuid juba eelpool viidatud riigikontrolli auditi¹² järeldused selle suhtes on kriitilised. Justiitsministeeriumi ja rahandusministeeriumi eestvedamisel ning koostöös Korruptsioonivaba Eestiga on omavalitsustele loodud juhendmaterjale¹³, loodud spetsiaalne riskihindamise keskkond¹⁴ ning läbi viidud suurel hulgal koolitusi. Siiski võib järeldada, et omavalitsused ei ole sisekontrollisüsteemi kui korruptsiooni ennetavat meetet veel täielikult teadvustanud ning ei saa eeldada, et toimingupiirangu kohaldamise reegleid alati kohaldatakse.

14. Taotluse punktis 42 toob õiguskantsler välja, et volituste lõppemise asemel oleks leebem, kuid sama tõhus piirang volituste peatumine (KOKS § 19). Volituste peatumise ja volituste lõppemise alused on juba olemuslikult ning põhimõtteliselt erinevat laadi. Esimene ja kõige suurem erinevus on see, et peatumine saab kõne alla tulla ajutise iseloomuga asjaolude esinemisel, nagu need on loetletud KOKS § 19 lõikes 2. Töötamine töölepingu alusel valla või linna ametiasutuses on oma iseloomult tähtajatu töösuhte tunnustega. Teiseks ei ole tõhususe vaatest volituste peatumine ja lõppemine võrreldavad. Volituste lõppemine on lõplik ning edaspidi ei tõusetu vajadus selle küsimusega uuesti tegeleda. Peatumisega kaasneb aga asendusliikme määramine ning ühel hetkel volikogu liikme staatuse taastumine. Sellega kaasneb menetluskulu. Seetõttu ei ole volituste peatumine sama tõhus. Lisaks ei ole peatumine kandideerimisõigust vähem riivavam meede, kuna volikokku valitud isik ei asu ka sellisel juhul oma mandaati teostama. Ühtlasi tuleb silmas pidada, et peatunud volitustega

¹⁰ Allikas: Justiitsministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet.

¹¹ <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/korruptsioon-2017.pdf>

¹² <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2428/language/et-EE/Default.aspx>

¹³ (<https://www.korruptsioon.ee/et/kohalikud-omavalitsused/sisekontrolli-loomise-ja-korruptsiooni-ennetamise-juhised-omavalitsustele>;

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/kov_sisekontrollisusteemi_juhend.pdf

¹⁴ <https://www.kovriskid.ee/>

volikogu liikme asemele asub asendusliige, kelle volitused võivad sellisel juhul mis tahes ajal lõppeda, ning see ei aitaks kaasa kohaliku omavalitsuse stabiilsele toimimisele.

Volikogu liikme volituste peatumise eesmärgi on Riigikohus varasemalt analüüsinud. KOKS § 19 lõike 2 punkti 3 järgi peatatakse volikogu liikme volitused tema avalduse alusel selles näidatud tähtajaks, mis ei või olla lühem kui kolm kuud. Riigikohus asus seisukohale, et „Volikogu liikme volituste peatamise tähtaegsus teenib õiguskindluse ja volikogu töö stabiilsuse eesmärgi, mida ei saa üles kaaluda volikogu liikme väidetav õiguspärane ootus poliitiliste kokkulepete kehtivusele.“¹⁵ Juhul, kui seadusandja looks võimaluse peatada volikogu liikme volitused ette nägemata ajaks (töötamise ajaks), ei oleks see kooskõlas volikogu töö stabiilsuse tagamise eesmärkidega.

15. Eeltoodu põhjal saab asuda seisukohale, et kuigi eksisteerib põhiõigusi vähem riivavaid abinõusid, on KOKS § 18 lg 1 p 6 abinõu vajalik, sest ükski teine abinõu ei ole piirangu legitiimsuse eesmärgi saavutamiseks sama tõhus.

16. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguste sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.¹⁶ Põhiõiguste sekkumine on intensiivne. Isikul tuleb valida, kas jätkata töötamist kohaliku omavalitsuse ametiasutuses või asuda volikogu liikmeks. Viimasel juhul kaotab ta töö omavalitsuse ametiasutuses.

Piirangu kaotamisega võib tekkida omavalitsustes võimuvetikaal, kus ühtede ja samade inimeste kätte on koondunud võim ning kes üha enam võimu ja ressursi enda ümber koondavad. Nii võib tekkida olukord, kus inimene, kes viib vahetult ellu volikogu seatud poliitikat, kujundab ka selle poliitika eelarve ning kogu selle ümbritseva. Omavalitsuse asutuses töötav inimene (nt hooldekodus töötav hooldaja) asub võimu ja poliitika kavandamisest piisavalt kaugel võrreldes näiteks vallavalitsuse sotsiaalhoolekande spetsialistiga. Neist esimese puhul on volikogus osalemise piirangu puudumine põhjendatud, teise puhul mitte. Vallavalitsuse töötajal võib olla valdkonda koordineeriv ning eelarvet kujundav roll (selleks ei pea tingimata olema ametnik) ning nõ kahel võimuharu toolil korraga istumine on käsitatav tasakaaluprintsiibi rikkumisena, mille kohaselt erinevad avaliku võimu harud tasakaalustavad ning täiendavad teineteist.

17. Vabariigi Valimiskomisjon on uue ATS-i regulatsiooni jõustumise järgselt lahendanud korduvalt kaebusi küsimuses, kas volikogu liikmega sõlmitud lepingu vorm vastab sisule ning korduvalt on tuvastatud, et käsunduslepinguna pealkirjastatud lepingu puhul on tegemist sisuliselt töölepinguga.¹⁷ See näitab, et KOV-d rakendavad seaduseid praktikas erinevalt. Samale järeldusele on jõudnud õiguskantsler Riigikogule 2017. aastal saadetud pöördumises (p 5): „Mõnel juhul näib, et kohalik omavalitsus on avalikku võimu teostava inimesega sõlminud töölepingu ATS-i piirangutest kõrvalehiilimiseks. Seesugust töölepingut ei saa peale kohaliku omavalitsuse enda keegi vaidlustada. Pole ka tõenäoline, et ametnikutööd tegev töötaja ise kohtu kaudu oma töölepingu lõpetamist taotleks. Pealegi on töösuhte vorm senise kohtupraktika kohaselt osapoolte otsustada (vt Tallinna Ringkonnakohtu 11.12.2013

¹⁵ <https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-12-16>, p 23.

¹⁶ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-16-08>, p 29.

¹⁷ Alates 2014. aastast on Vabariigi Valimiskomisjon menetlenud korduvalt sarnase sisuga kaebusi – otsused on kättesaadavad:

https://www.riigiteataja.ee/algteksti_tulemused.html?pealkiri=&tekst=leping&valj1=Vabariigi+Valimiskomisjon&valj2=&valj3=&doli=otsus&nrOtsing=tapne&aktiNr=&minAktiNr=&maxAktiNr=&minJoustumiseKuupaev=&maxJoustumiseKuupaev=&minAktiKuupaev=&maxAktiKuupaev=&rtos=&minIllumisaeg=&maxIllumisaeg=&rtAndeNr=&rtArtikliNr=

otsus nr 3-12-1986). Järelikult tuleks seaduses ette nähtud ja sisuliselt igati õigustatud piirangutest möödahiilimine välistada seaduse toel.¹⁸

Esineda võib olukord, kus samas omavalitsuses sarnaste funktsioonidega töötajast üks on ametnik ning teine töölepinguga töötaja, ent kellest esimene volikogusse kuuluda ei tohi, teine aga tohiks – see tekitab omakorda ebavõrdset kohtlemist.

Korruptsiooniohu vältimise laiemaks eesmärgiks on avaliku korra kaitse ja kuriteo tõkestamine. Kuigi KOV puhul ei saa rääkida klassikalises mõttes võimude lahususest, on ka seal vajalik tagada vastutuse ja funktsioonide lahusus ning kõige paremini tagab seda huvide konflikti vältimine. Riigikohus on võimude lahususe puhul sisustanud huvide konflikti järgmiselt: „Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlike ülesandeid ja taotleb vastandlike eesmärgi, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks.“¹⁹ Siin tekib olukord, kus volikogu liikmena peab isik mh kontrollima kohaliku omavalitsuse täitevorgani juhti, kellele ta on subordineeritud.

Samuti on Riigikohus määranud, et ametikohtade ühitamise keeld võib abstraktse korruptsiooniohu vältimiseks olla mõnede ametiisikute gruppide või asutuste puhul mõeldukas, korruptsiooniohtlike suhete tekkimise vältimine ja näiva erapooletuse tagamine võib nende puhul kaaluda üles isikute õigustele seatud piirangu.²⁰

18. Riive intensiivsust vähendab ka asjaolu, et olukord, kus isik peab valima, kas asuda volikogu liikme mandaati teostama või jätkata töötamist KOV asutuses kas ametniku või töötajana, ei teki tema jaoks ootamatult. KOVVS § 68 lg 3¹ näeb ette kolme tööpäevase tähtaja, mille jooksul valituks osutunud kandidaat, kes valimistulemuste väljakuulutamise ajal on volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis, peab teavitama valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda.²¹ Lisaks sellele on piirang kohaldatav ainult konkreetse KOV-i piires. Isik võib soovi korral asuda tööle mõne teise KOV-i asutusse.

19. Juhul, kui tunnustada kehtetuks KOKS § 18 lg 1 p 6 osas, milles kaob välistus ametiasutuse mistahes töötaja osas, võib tulemus selle kogumõjus kahjustada piirangut õigustavaid eesmärgi. Kui nt võiks volikogu liige töötada samal ajal finantsvaldkonna juhina, tõusetuks õigustatult kahtlus ametite ühitamatusest. Samuti võiks pidevalt tekkida näilisuse kahtlus.

V Kokkuvõte

KOKS § 18 lg 1 p 6 sisalduva põhiõiguste piirangu eesmärk on vältida ametiasutuses töötamise ja mandaadi ühitamisest tulenevaid huvide konflikte ning korruptsiooniohtu ja seeläbi kaitsta avalikkust korda. Olen seisukohal, et KOKS § 18 lg 1 p 6 on põhiseadusega kooskõlas, ning PSJKS § 15 lõike 1 punktile 6 tuginedes palun jätta õiguskantsleri taotluse rahuldamata.

Lugupidamisega

¹⁸ Kättesaadav:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsiooni%20ohjeldamine%20kohalikus%20omavalitsuses.pdf

¹⁹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=III-4/1-6/94>, p 2.

²⁰ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-12>, p 50.

²¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020010>

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Aeg
minister

Aaro Mõttus 6 20 8170
Aaro.Mottus@just.ee

Mariko Jõeorg-Jurtšenko 620 8207
Mariko.Joeorg-Jurtsenko@just.ee