



ÕIGUSKANTSLER

Teie 2.11.2009 nr

Õiguskantsler 16.12.2009 nr 6-1/091828/0907462

Lõppvastus

Austatud

Pöördusite minu poole ja tõstasite olulise küsimuse, kas Euroopa Liidu kodaniku võib nimetada kohaliku omavalitsuse üksuse täidesaatva organi, vallavalitsuse juhiks - vallavanemaks.

Teavitasin Teid oma 16.11.2009 kirjas nr 6-1/091828/0906964, et pöördusin avaldusega seondvalt justiitsministri ja Noarootsi valla poole.

Justiitsminister vastas mulle 20.11.2009 ning Noarootsi vallasekretär 30.11.2009.

Tutvunud Teie avalduse, justiitsministri ja Noarootsi vallasekretäri seisukohtadega ning asjakohaste õigusnormidega **leian, et piirang, mille kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksuse täidesaatva organi juhiks, vallavanemaks, nimetada üksnes Eesti Vabariigi kodaniku, on Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlas.**

Selgitan Teile oma kaalutlusi.

I Asjakohased õigusnormid

1. Avaliku teenistuse seadus (ATS)

„§ 14. Riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikule esitatavad nõuded

(1) Riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna võib teenistusse võtta 18-aastaseks saanud vähemalt keskharidusega teovõimelise Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel sätestatud ulatuses.

[...]

(3) Ametisse võib nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Ametisse võib nimetada ainult Eesti kodaniku, kui ametikohal teostatakse avalikku võimu ja kaitstakse avalikku huvi. Sellised ametikohad on näiteks käesoleva seaduse § 2 lõigetes 2 ja 3 nimetatud ametiasutuste juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või riigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohad ning ametikohad, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi.“

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

2. Avaliku teenistuse seaduse rakendamise seaduse eelnõu: ¹

„§ 30. **Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses** (RT I 1993, 37, 558; 2009, 28, 170) tehakse järgmised muudatused:

[...]

9) seadust täiendatakse §-ga 48¹ järgmises sõnastuses:

„§ 48¹. **Valitsuse liikmele esitatavad nõuded**

(1) Vallavanemaks või linnapeaks võib valida ja valitsuse liikmeks võib kinnitada täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel sätestatud ulatuses.

[...]““

II Õiguskantsleri seisukoha õiguslik põhjendus

3. Avaldusalusel juhtumil on põhiküsimuseks, kas ja kui ja, siis millistel kaalutlustel on vallavanema ametikoha näol tegemist ATS § 14 lg 3 teises ja kolmandas lauses nimetatud ”avaliku võimu teostamise või avaliku huvi kaitsmisega” seotud ametikohaga, millele on lubatav nimetada üksnes Eesti Vabariigi kodanikku.

4. Justiitsministri hinnangul kuulub vallavanema ametikoht ATS § 14 lg 3 teises ja kolmandas lauses nimetatud erandi alla tulenevalt asjaolust, et vallavanem teostab oma ametiülesandeid täites avalikku võimu ja kaitseb avalikke huve. Vallavanema näol on ühelt poolt tegemist vallavalitsuse kui valla kollegiaalse täitevorgani juhiga, näiteks kuulub vallavanema pädevusse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt vallavalitsuse esindamine ning vallavalitsuse töö korraldamine. Teisalt on vallavanema puhul tegemist ATS tähenduses kohaliku omavalitsuse ametiasutuse juhiga, tulenevalt sellest, et ATS §-s 2 olevas ametiasutuste loetelus on vallavalitsus (asutusena) koos struktuuriüksustega eraldi ametiasutusena nimetatud. Ametiasutuse juhina annab vallavanem vallavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju, samuti teostab ta tööandja õigusi ja kohustusi, kui volikogu või valitsuse õigusaktis ei ole sätestatud teisiti (KOKS § 50).

5. Ka Noarootsi vallasekretär asus oma vastuses seisukohale, et vallavanema kandidaat peab olema Eesti kodanik.

6. Nõustun justiitsministri ja vallasekretäri seisukohtadega, kuid minu hinnangul on piirangut õigustavaks oluliseks põhjenduseks lisaks juhtimis- ja esindusfunktsioonile ka vallavanema pädevus vastu võtta vallavalitsuse liikmena õigustloovaid akte ning rakendada avaliku võimu volitusi haldusväliste inimeste suhtes.

7. Põhimõte, mille kohaselt võetakse avalikku teenistusse üldreeglina Eesti kodanikke, tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS või Põhiseadus) §-st 30, mis sätestab: „**Paragrahv 30.** Ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega.

[...]“

8. Nii täidetakse PS § 30 lg 1 kohaselt ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega ning vaid erandkorras võib neid ametikohti täita ka

¹ Avaliku teenistuse seaduse rakendamise seaduse eelnõu (598 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=790425&u=20091112101606 Andmed seisuga 30.11.2009

välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega. § 30 lg 1 lähtub kodakondsusest kui erilisest sidemest inimese ja riigi vahel. Avaliku võimu teostamise pädevuse andmine eeldab isiku ja riigi vahel tihedat usaldussuhet, mille ühe olulise aspektina võib käsitleda kodakondsust. Märgin, et just Eesti kodanikke kohustab Põhiseadus olema ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsma Eesti iseseisvust (PS § 54 lg 1). Usaldussuhe riigi ja ametniku vahel koos sellest tulenevate vastastikuste õiguste ja kohustustega aitab tagada halduse seaduslikkust.

9. Kahtlemata on Teil õigus, et avaldusalusel juhul tuleb arvestada Euroopa Liidu konteksti, kuid minu hinnangul ei tulene tänasest Euroopa Liidu õigusest Eestile kohustust lubada mistahes avaliku võimu teostamise ametikohale Euroopa Liidu kodanikku.

10. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 45 sätestab töötajate liikumisvabaduse ühenduse piires. Vastavalt artikli 45 lõikele 4 võib teatavatele avaliku teenistuse ametikohtadele võtta vaid oma riigi kodanikke, kui need ametikohad on seotud vahetult riigivõimu teostamisega, avaliku korra või riigi huvide kaitsmisega. Euroopa Komisjoni arvates hõlmab artikli 45 lõikes 4 sätestatud erand eelkõige teatavaid riigiameteid ja töökohti sellistes institutsioonides nagu relvajõud, politsei või muud korrakaitseorganid, kohtusüsteem, maksuamet ja diplomaatiline korpus.² Samuti katab erand ametikohad keskpankades, kohalikus omavalituses ja teistes sarnastes asutustes, kus teostatakse riigivõimu, antakse õigusakte, rakendatakse ja tehakse järelevalvet.³ Euroopa Ühenduste Kohtu lahendite kohaselt on piirangu laiem eesmärk riigi legitiimsete huvide kaitse ning kitsam eesmärk võimaldada liikmesriikidel piirata mittekodanike töötamist teatud avaliku teenistuse ametites. „Erand hõlmab ainult ametikohti, millega kaasneb otsene või kaudne osalus avaliku võimu teostamisel ja kohustuste täitmisel, mille eesmärgiks on kaitsta riigi või mõne muu avaliku võimu organi üldisi huve, ning mis eeldab seeläbi isikutelt, kes on nendel ametikohtadel, erilist truudust riigile ning kodakondsuse aluseks olevate õiguste ja kohustuste vastastikkust. [...] "Avalik teenistus" on Euroopa Liidu õiguses vahetu või vahendatud riigivõimu teostamine: avaliku huvi poolt seaduse alusel delegeeritud volituste täitmine. Avalik teenistus eeldab liikmesriigi ja vastava ametniku vahelist erilist suhet ja kodakondsuse alusel formeerunud vastastikuseid õigusi ja kohustusi.“⁴ Euroopa Kohus on avaliku teenistujana mõistnud lisaks neid ametikohti, mis on seotud vahetult või kaudselt kõrgema avaliku võimu rakendamisega nende funktsioonide täitmisel, mille eesmärk on riigi üldiste huvide kaitse ja mis vajavad seetõttu erilist riigi usaldussuhet inimese suhtes. Sellised ametikohad on piiratud nendega, mille ülesanded ja vastutus on kohased iseloomustama avaliku teenistuse erilisi tegevusi.⁵

11. Põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) § 1 kohaselt võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest ning § 2 kohaselt kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

12. Leian, et PSTS § 1 ja 2 valguses ei saa EÜ asutamislepingu artikli 45 lg 4 kohaldamisel Eestis mööda vaadata Põhiseaduses sisalduvast erilisest põhiõigusest – PS §-st 30 ning selle lauseosast „erandjuhtudel“. Samuti on kaalukas PS § 1 lõikes 2 sisalduv Eesti identiteedi, suveräänsuse ja sõltumatuse idee, mis on üks Põhiseaduse aluspõhimõtetest.

² Euroopa Komisjoni koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav :

http://ec.europa.eu/youreurope/nav/et/citizens/working/public-employment/index_et.html

³ Euroopa Komisjoni juhis artikli 45 lõike 4 rakendamiseks. -EÜT 1988 C 72.

⁴ Euroopa Kohtu otsus, 17.12.1980, *Komisjon v. Belgia* (C-149/79).

⁵ Euroopa Kohtu otsus, 03.07.1986, *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* (C-66/85)

13. Juhin tähelepanu ka Riigikohtu seisukohale avaliku teenistuse seaduse eelnõu kohta.⁶ Riigikohus asus seisukohale, et PSTS §-st 2 tuleneb, et Põhiseaduse sätteid ei tohi tõlgendada laiendavalt suuremas ulatuses, kui seda nõuavad liitumislepingust tulenevad kohustused (lisan allmärkusesse ka Riigikohtu seisukoha kodakondsuse nõude kohta⁷).

14. Väljatoodud Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu seisukohad võimaldavad eristada sisulisest kaalutlusest tulenevalt ametikohti, mille täitmine eeldab ametniku ja riigi vahelist erilist usaldussuhet ja ametniku erilist lojaalsust, ning ametikohti, mille täitmine seda ei eelda.

15. Võimaluse nimetada Euroopa Liidu kodanik teatud avaliku teenistuse ametikohtadele kehtestas Riigikogu 14.04.2004 ning see jõustus 01.05.2004 ehk Eesti liitumisel Euroopa Liiduga. Eelnõu seletuskirjas põhjendati: „Ühenduse asutamislepingu artikli 39 lõige 4 võimaldab liikmesriigil kohaldada teatud ametikoha suhtes nõuet, mis moodustab võrdse kohtlemise printsiibi erandi. Riigil on võimalik otsustada, et kõigile avaliku teenistuse ametikohtadele ei ole Euroopa Liidu kodanikel vaba juurdepääs. Kui liikmesriik kohaldab artikli 39 lõikes 4 võimaldatud piirangut, peab ta arvestama, et oma riigi kodanikule võib reserveerida ametikoha, mis seondub avaliku võimu teostamisega ning riigi või kohaliku omavalitsuse üldiste huvide kaitsega. [...] Euroopa Kohus on järjepidevalt rõhutanud, et art 39 lg 4 erandit tuleb tõlgendada asutamislepingust lähtudes, ja hoiatanud liiga avara tõlgendamise eest: piirangut kohaldatakse ametikohale, kus avalik teenistuja teostab avalikku võimu riigi või kohaliku omavalitsuse üldistes huvides, seega täidab riigi põhifunktsiooni. Avaliku sektori muud ametikohad peavad olema võrdsetel alustel avatud kõigile ELi riikide kodanikele (nt kaasus 149/1979, komisjon vs Belgia). [...] Peale valdkonna kohta kehtivate piirangute võib piiranguid kohaldada ka teatavate funktsioonide täitmise suhtes. Tööülesande laadist lähtuvat piirangut kohaldatakse näiteks ministeeriumi, kohaliku omavalitsuse või keskpanga nende ametikohtade suhtes, mis on seotud erilise avaliku usaldusega, näiteks õigusaktide ettevalmistamisega ja kohaldamisega ning kohaldamise järelevalvega. [...] Seega, kui ametikohal täidetakse avalikule võimule eriomaseid ülesandeid, võib liikmesriik jätkata selle ametikoha suhtes kodakondsuspiirangu kohaldamist. Käesolevat seadust kohaldades tuleks iga Euroopa Liidu kodaniku ametisse nimetamise puhul kaaluda, kas vastaval ametikohal teostatakse avalikku võimu ning kaitstakse riigi või kohaliku omavalitsuse üldisi huve.“⁸

16. Alahindamata kuidagi kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametikoha olulisust, on minu hinnangul seadusandja kaalutus lubada kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks valida Euroopa Liidu kodanikku, kuid mitte lubada teda nimetada kohaliku omavalitsuse täitevorgani vallavalitsuse juhiks, õiguspärane. Just vallavanem on ühelt poolt kollegiaalorgani (vallavalitsuse) juht, teisalt avaliku võimu volitustega ametikandja ja õiguse rakendaja (s.h põhiõiguste ja vabaduste kasutamise piiraja mitmetes valdkondades nagu nt ehitus ja planeerimine, sotsiaalhoolekanne, jäätmehooldus, vääртеomenetus jm). Vallavanema ametiülesannete täitmisega kaasneb otsene või kaudne osalus avaliku võimu teostamisel ja kohustuste täitmisel, mille eesmärgiks on kaitsta kaudselt kogu riigi üldisi ja vahetult kohaliku omavalitsuse üksuse huve,

⁶ Riigikohtu 14.11.2008 kiri nr 10-4-4-8 justiitsministrile. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://eoius.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=236623

⁷ „Kuigi kodakondsusnõue ei pruugi teatud ametnike puhul olla tõepoolest vältimatult vajalik, ei saa siiski pidada piisavaks eelnõu seletuskirjas esitatud viidet, et vajaduse korral võib Eesti kodakondsuse nõude kehtestada teenistuse eriliike reguleerivates seadustes, sest vähemalt ka teatavad üldise avaliku teenistuse ametikohad eeldavad oma olemuselt tugevat kestvat usaldussuhet Eesti riigiga ning tuleks seetõttu täita Eesti kodanikega (nt kodakondsuse ja migratsiooniküsimustega tegelevad ametnikud).“

⁸ Avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (286 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040690007&login=proov&password=&system=ems&server=ragnel1>.

ning mis eeldab seeläbi ametikohale nimetatud isikutelt erilist truudust riigile ning kodakondsuse aluseks olevate õiguste ja kohustuste vastastikkust.

III Lõpetuseks

17. pöördusite minu poole küsimuses, mis seondub Euroopa Liidu kodaniku võimalusega osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimisel. Kirjeldasin Teile juba oma 16.11.2009 vastuses, et tõstatatud küsimus on üks nendest olulistest teemadest, mida arutab praegu Riigikogu uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu menetlemise raames.

18. Analüüsisin avaldusalust küsimust ning jõudsin järeldusele, et seadusandja kaalutlus täna kehtiva ATS § 14 lg 3 teise ja kolmanda lause kehtestamisel ning vallavanema ametikoha reserveerimisel üksnes Eesti Vabariigi kodanikele on Põhiseadusega kooskõlas.

19. Lõpetuseks tahan Teid veelkord minu poole pöördumise eest tänada. Pean minu teavitamist praktikas üles kerkinud küsimustest väga oluliseks ning püüan omaltpoolt kaasa aidata nende lahendamisele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: 1. Justiitsministeerium
 2. Noarootsi Vallavalitsus