



ÕIGUSKANTSLER

Teie 29.11.20054-10/218

Riigikogu juhatus
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Õiguskantsler 15.12.200510-2/051695/0507361

Vastus küsimusele

Austatud härra Veskimägi

Tänan, et edastasite mulle Riigikogu liikme hr Helir-Valdor Seederi küsimuse, kas endine maavanem võib saada kohaliku omavalitsuse volikogu liikmele ette nähtud tasu.

Sarnase küsimusega pöördus minu poole septembris 2005 avaldaja ning soovis selgitust, kas ta võib endise maavanemana asuda kohaliku omavalitsuse teenistusse. Kuna avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *ATS*) tõlgendamine kuulub Justiitsministeeriumi pädevusse, edastasin avalduse vastamiseks viimasele. Justiitsministeerium vastas oma 02.11.2005 kirjas nr 3-2-04/11239, et *ATS* §-s 74 sisalduv piirang laieneb maavanema asumisel kohalike omavalitsuste palgalistele ametikohtadele, mistõttu on seaduslik takistus olemas.¹

Kuna nii hr Seederi kui avaldaja tõstatatud küsimused on olemuslikult sarnased, kajastan ma oma vastuses m.h ka Justiitsministeeriumi vastuskirjas toodud seisukohti. Ühtlasi lisan Teile teadmiseks oma vastusele juurde koopia Justiitsministeeriumi vastusest avaldajale.

Selleks, et hr Seederi küsimusele sisuliselt vastata, pean alustuseks vajalikuks analüüsida, kas *ATS* § 74 üldse laieneb maavanema asumisele volikogu liikmeks. Juhul kui vastus on eitav, puudub piirang ka volikogu liikmele ettenähtud tulude saamisel.

ATS § 74 esimene lause sätestab:

„Ametist vabastatud riigiametnik ei või kolme aasta jooksul, arvates ametist vabastamise päevast, astuda selle tööandja teenistusse või tulundusühenduse liikmeks, kelle üle ta viimase kolme aasta jooksul süstemaatiliselt teostas järelevalvet.“

¹ Ilmselt pidas Justiitsministeerium antud juhul silmas seaduslikku takistust sama maakonna territooriumil asuva kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse liikmeks saamisel.

Leian, et ATS §-s 74 sätestatud keeld isiku põhiõiguste piiramisel (Põhiseaduse § 29) ei ole eesmärk omaette, vaid eeskätt mõeldud huvide konflikti² vältimiseks. Teisisõnu, hoidmaks ära situatsiooni, kus n.ö endise järelevalvatava juures töötades ei pandaks isikut olukorda, kus ta ühest küljest peab täitma parimal viisil oma uusi kohustusi, teisalt aga hoidma pärast teenistusest vabastamist talle teenistuse tõttu teatavaks saanud konfidentsiaalsena saadud informatsiooni (ATS § 67).

Nõustun Justiitsministeeriumi kirjas esitatud kaalutluse ja põhimõttega, et liikumisel riigiteenistusest kohaliku omavalitsuse teenistusse, on tegu tööandja vahetumisega ATS mõttes.

Kuna ma ei pea õigeks sätte kohaldamist üksnes formaalsete eelduste alusel, pean oluliseks kaaluda teenistuspiirangu sisulist eesmärki. Nii võib ja tuleb minu hinnangul tõstatada küsimus, milline huvide konflikt võib kõne alla tulla, kui endine maavanem asub kohaliku omavalitsuse volikogu poliitilisele ametikohale. Oluline on arvestada ka asjaolu, kas maavanem soovib saada sama või teise maakonna kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks.

Samas möönan, et ATS paragrahvi 74 grammatilisel tõlgendamisel ei ole ametikoht, kuhu asutakse, otseselt oluline.

Pean asjakohaseks tuua välja Riigikohtu 06.11.2003 otsuse nr 3-3-1-72-03 järgmised seisukohad: „Avaliku teenistuse seadus võib mitte laieneda osale avalikele teenistujatele ka siis, kui selle kohaldamine oleks vastuolus teenistussuhet reguleeriva eriseaduse eesmärgi, eriseadusega kaitstava hüve või teenistuskoha olemusega. [...] Avaliku teenistuse seaduse sätted on valdavalt mõeldud reguleerima apoliitiliste ametnike teenistussuhteid. Linnapea või vallavanema ametikoht on aga poliitiline ametikoht. Selleks, et kitsendada rahva poolt valitud esindusorgani poliitilist valikut sellise ametikoha täitmisel, peavad olema kaalukamad põhjused kui tavapärasel ametnike teenistusse võtmisel. Linnapea või vallavanem realiseerib oma ametis volikogu enamuse poliitilist tahet. Konkreetse kandidaadi, näiteks valimised võitnud erakonna või volikogus enamuse saanud koalitsiooni liidri kõrvaldamine linnapea või vallavanema kandidaatide ringist on tugev sekkumine poliitilisse protsessi. Seega võib kandidaadi kõrvaldamine pärssida oluliselt rahvalt mandaadi saanud poliitilise jõu programmiliste seisukohtade realiseerumise võimalusi.“³

Viidatud kohtulahendis käsitleti valla- ja linnapea ametikohta, kelle puhul võiks sama maakonna territooriumil teatud tingimustel kõne tulla alla seadusest tuleneva otsustuspädevuse ning maavanema otsustuspädevuse pinnalt huvide konflikti oht. Minu hinnangul on aga volikogu liikme puhul selline võimalus enam kui kaheldav. Volikogu on kollegiaalorgan ning üksikul volikogu liikmel ei ole pädevust otsustada küsimust ainuvõimalikul viisil.

Samuti pean kaheldavaks võimalust, et maavanem saab teatud ametikohast tuleneva tegevuse või toiminguga otse mõjutada enda volikogu liikmeks saamist. Volikogu valivad hääleõiguslikud elanikud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel.

Isegi juhul, kui teatud tingimustel tekib kahtlus volikogu liikme erapooletuses, peab liige järgima kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 17 lõikes 5 sisalduvat piirangut: „Volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti arutamises ja otsustamisest, mille suhtes on tal huvide konflikt vastavalt korruptsioonivastase seaduse paragrahv 25 lõikele 1.“

² RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/A-6/94: „Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.“

³ RKHKo 06.11.2003, nr 3-3-1-72-03, punktid 13, 17, 18.

Peaa nentima, et kõnealune ATS § 74 sisaldab hulgaliselt tõlgendamisprobleeme, mistõttu ei pea ma õigeks asuda teoreetilise analüüsi tulemusena ühesele seisukohale ning välistada muud tõlgendused. Nagu Justiitsministeeriumi kirjast nähtub, on võimalik ka minu eeltoodud seisukohtadele vastupidised seisukohad.

Toetan väga hr Seederi esitatud küsimusest tulenevat arutelu tekkimist ning jätku. Kuna piirangute ja piirangutest erandite kehtestamine on nii poliitiline kui õiguslik (s.h põhiseaduslik) küsimus, teen ettepaneku jätkata edasist arutelu ning leida parim lahendus seadusandja juures.

Lisaks hr Seederi kirjas tõstatatud küsimusele, sisaldab ATS § 74 minu hinnangul veel muidki probleeme, nagu näiteks:

- kehtiv õigus ei määratle üheselt, mida pidada tulundusühenduseks ATS mõttes;
- säte ei haaku korruptsioonivastases seaduses (edaspidi KVS) sätestatud töökoha- ja tegevuspiirangutega (KVS §-d 19 ja 20), mille rikkumise eest on KVS §-s 26³ ette nähtud ka väärteokaristus. Osaliselt erinevad, osaliselt kattuvad nii ATS ja KVS piirangute alused kui ka subjektide ring, kelle suhtes neid kohaldatakse (nt maavanematele KVS § 19 piirangud ei laiene KVS § 20 lõikest 1 tulenevalt);
- kuna KVS § 26³ kasutab üldise viitena „seadusega kehtestatud“, viitamata otseselt „käesolevale seadusele“, võib tõusetuda tõlgendamisprobleem, kas väärteokaristus on kohaldatav ka muudes seadustes kehtestatud töökoha-, tegevus- või toimingupiirangute rikkumise suhtes;
- üheselt arusaadav ei ole „süsteemaatiline järelevalve teostamine“ ja kas maavanema teostatav järelevalve on süsteemaatiline. Sarnane probleem võiks tõusetuda ka näiteks õiguskantsleri ja riigikontrolli ametkonna teenistujatega seoses; seejuures on õiguskantsleri ja riigikontrolli teenistujate järelevalve pädevus laiem, hõlmates erinevalt maavanemast, kelle järelevalve piirdub konkreetse maakonnaga, kogu Eestit.

Lugupidamisega

Aare Reenumägi
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik
Õiguskantsleri ülesannetes

Lisa: koopia Justiitsministeeriumi 02.11.2005 kirjast nr 3-2-04/11238 – 3 lehel.