



Õiguskantsler

Teie 27.03.2017 nr

Meie 27.04.2017 nr 6-1/170544/1701840

Ameti- ja töökohtade ühitamatusest kohalikul tasandil

Tänan Teid palve eest kontrollida kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 17 kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS). Leiata, et kui linnavalikogu liikmed töötavad samal ajal linnavalitsuse alluvuses olevates ametites ja allasutustes, samuti linnale kuuluvate äriühingute ja sihtasutuste juhatuses ja nõukogus, siis pole volikogul võimalik teostada piisavat järelevalvet linnavalitsuse ja selle allasutuste üle.

Nõustun Teiega, et volikogu peab tagama sõltumatu, piisava ja läbipaistva järelevalve linnavalitsuse, selle ametite ja allasutuste, samuti linnale kuuluvate äriühingute ja sihtasutuste tegevuse üle. Linnavalikogu liikmete samaaegne seotus järelevalve objektiks olevate asutuste ja äriühingutega võib põhjustada õigustatud kahtlusi järelevalve piisavuse ja objektiivsuse suhtes. Samuti võib tekkida põhjendatud kahtlus, et olemuselt mittepoliitilisi ametikohti täidetakse inimeste parteilist kuuluvust arvestades.

Leian, et viidatud kahtluste ja korruptsiooniriski maandamiseks tuleks kaaluda KOKS-is sätestatud ametikohapiirangute korrigeerimist. Paljudel juhtudel piisab siiski läbipaistvuse ja otsustamise juurest taandumise reeglitest. KOKS § 17 ei saa aga pidada põhiseadusega vastuolus olevaks ja seda alljärgnevatel põhjustel.

PS § 4 järgi tuleb Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldada võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest lähtudes. Seega käsitleb see üksnes riigivõimu harude korraldust. Kohalik omavalitsus ei ole Eesti põhiseaduse kohaselt riigi täitevvõimu osa ega ole seega §-s 4 hõlmatud. Põhiseadus ei keela ka XIV peatükis „Kohalik omavalitsus“ ega üheski mujal paiknevas sättes kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel olla samal ajal tööl mõnes linna- või vallavalitsusele alluvas koolis vm asutuses või ühingus.

PS eristab järjekindlalt kohalikku omavalitsust täidesaatvast riigivõimust: vt §-d 14 ja 86 ning § 139 lg 1. Seega ei nõua PS §-st 4 tulenev personaalse võimude lahususe põhimõte volikogu liikmetele ameti- ja tegevuskohapiirangute kehtestamist. Seesugused piirangud on aga teatud juhtudel vajalikud huvide konfliktide ja korruptsiooni vältimiseks ja need tuleks sätestada seadusega. Vastavad põhimõtted on kirjas Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (art 7 lg 3) ja neile juhib tähelepanu ka Riigikohus¹.

¹ RKPJKo 27.11.2014 nr [3-4-1-53-14](#) p 33

Kohalikku võimu tuleb teostada kohaliku elanikkonna huvides ning õiguspäraselt (PS § 154 lg 1 ja § 156), vähendades ohtu, et avaliku huvi järgimise asemel tehakse otsuseid isiklikust või erakondlikust huvist lähtuvalt. Nii ongi Riigikogu kehtestanud mitmed ametikohapiirangud: KOKS § 18 lg 1 p 6 kohaselt lõppevad volikogu liikme volitused enne tähtaega seoses tema nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. KOKS eristab läbivalt ka ametiasutust ja selle hallatavat asutust (nt § 22 lg 1 p 34; § 30 lg 4; § 35 lõiked 1 ja 2).

Ka avaliku teenistuse seaduse § 6 lõigete 1 ja 3 järgi on kohaliku omavalitsuse ametiasutuseks asutus, mille ülesanne on avaliku võimu teostamine ehk valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnakantselei, valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega, osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena ning valla- ja linnavalitsuse amet. Seega ametiasutuse hallatavale asutusele KOKS § 18 lg 1 p 6 ei laiene. KOKS eristab ka töölepingut ja teenuste osutamise lepingut (nt § 50 lg 2, § 50¹ lg 1). Seega ei laiene KOKS § 18 lg 1 p 6 töövõtu- ja käsunduslepingutele (viimaseid kasutatakse tüüpiliselt ühingu juhtorganisse kuulumisega seoses). Mainitud lepingutüüpe eristades tuleb silmas pidada nende tegelikku sisu ning lepingu liik peab vastama lepingu poolte suhte tegelikule olemusele.² Kui sisu poolest tööleping vormistatakse käsunduslepinguna ja sellega kaasneb huvide konflikti tekkimise oht, tuleb volikogu liikme mandaat ennetähtaegselt lõppenuks lugeda³.

Riigikohus on KOKS § 18 lg 1 punkti 6 käsitledes leidnud, et sätte eesmärki silmas pidades ei pruugi see olla kõige õnnestunumalt sõnastatud, sest ühelt poolt võib huvide konflikt tekkida ka käsundus- või töölepingu alusel töötades ning teiselt poolt mitte kõigil juhtudel, kui valla- või linnavalitsus sõlmib töölepingu (või mõne muu tsiviilõigusliku teenuse osutamise lepingu) ei pruugi selle tagajärjel huvide konflikti tekkida⁴. Viimasel juhul võib volikogu liikme volituste lõppemine KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 alusel riivata volikogu liikme õigusi põhjendamatult intensiivselt. Seetõttu on lisaks üldistele tsiviilõiguslike lepingute tõlgendamise reeglitele ja põhimõtetele volikogu liikme ja linna- või valla ametiasutuse vahel sõlmitud lepingute tõlgendamisel oluline arvestada KOKS § 18 lg 1 p 6 eesmärki vältida huvide konflikti ning tagada kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahusus⁵.

Siiski pole alati mõistlik huvide konflikti vältida ameti- või tegevuskohapiirangutega. Tuleb arvestada, et iga ametikohtade ühitamatuse keeld piirab isiku passiivset valimispõhiõigust (PS § 156), s.t piirab valimistel saadud mandaadi teostamise tingimusi. Ühtlasi võib seda vaadelda ka PS §-s 29 sätestatud töö- ja tegevuskoha vaba valiku piiranguna, sest keeld paneb isiku olukorda, kus ta ei saa samaaegselt teostada mõlemat nimetatud põhiõigust, vaid peab nende vahel valima.

Seetõttu ei tulene igasugusest huvide konflikti võimalusest vältimatult ameti- või tegevuskohtade ühitamatuse nõuet. Huvide konflikti vältimise peamiseks mehhanismiks on sel juhul toimingupiirangud, mis näevad huvide konflikti korral ette isiku taandamise kohustuse otsuse arutamise ja langetamisest. Toimingupiirangud lähtuvad asjaolust, et nendega kaasnev põhiõiguste riive on vähem intensiivne. Pealegi ei hõlma isegi toimingupiirangud kõiki huvide konflikti juhtumeid, sest see ei annaks mõistlikku tulemust (vt korruptsioonivastase seaduse ehk KVS § 11 lg 3). Nii ei laiene volikogu liikme taandamiskohustus KOKS § 17 lg 6¹ kohaselt

² Töölepingu seaduse § 1 lg 1 kohaselt teeb töölepingu alusel füüsiline isik (töötaja) teisele isikule (tööandja) tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile ning tööandja maksab töötajale töö eest tasu. Võlaõigusseaduse § 619 kohaselt kohustub käsunduslepingu alusel üks isik (käsundisaaja) vastavalt lepingule osutama teisele (käsundiandja) teenuseid (täitma käsundi), käsundiandja aga maksma talle selle eest tasu, kui selles on kokku lepitud.

³ Vt ka RKPJKo 27.11.2014 nr [3-4-1-53-14](#)

⁴ RKPJKo 27.11.2014 nr [3-4-1-53-14](#) p 33 ja 34.

⁵ Samas.

isikuvalimistele ega valitsuse liikme kinnitamisele või ametisse nimetamisele ning KOKS § 17 lg 5 kohaselt üldaktidele. Mõne üldakti vastuvõtmisel on lähemalt või kaudsemalt puudutatud *kõik* vastava esinduskogu liikmed ja ka asendusliikmed. Eelarvega seonduvate otsuste tegemise osas on Riigikogu selgelt välistanud toimingupiirangute kohaldamise KVS § 11 lg 3 punktis 1. Selle kohaselt ei kohaldata toimingupiiranguid õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel ning sellekohaseks üldaktiks loetakse ka kohaliku omavalitsuse eelarvet. Sealjuures ei ole küll täielikult võimalik vältida otsustamises osalevate isikute omakasupüüdlikkust, kuid avaliku huvi kahjustamise ohtu vähendab otsustamise kollegiaalsus ning suurem avalik tähelepanu üldaktide suhtes (sh võimalik järelevalvemenetlus).⁶

Mis puudutab ametiisiku kuulumist eraõigusliku juriidilise isiku (äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused) juhtorganisse, siis sellega seonduvat huvide konflikti ohtu peaks KVS kohaselt vältima toimingupiirangute kaudu. KVS § 11 lg 1 p 1 kohaselt on ametiisikul keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes.⁷ Samas ei loeta KVS § 7 lg 2 kohaselt juriidilist isikut seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest, mille alla läheb ka kohaliku omavalitsuse üksuse esindamise pädevus juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis. Kui ametiisik täidab äriühingu nõukogu liikmena avaliku võimu esindaja funktsiooni, siis ei esinda ta nõukogus oma huvisid – seega ei ole piisavat põhjust keelata ametiisikuna selle äriühingu suhtes otsuste langetamist.⁸

Seega on huvide konflikti vältimisel ja korrupsiooni ennetamisel kõige olulisem toimingupiirangutest kinnipidamine. KVS § 3 lg 3 kohaselt peavad kohaliku omavalitsuse üksuse asutus, selle asutatud sihtasutus ja konkurentsiseaduse tähenduses avalik ettevõtja tagama nende nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesannet täitva ametiisiku korrupsiooni ennetamise alase teadlikkuse ning kohustustest kinnipidamise kontrolli. Seda kohustust saab täita juhul, kui omavalitsuse teenistuskohi ei jaotata erakondlikust huvist lähtuvalt.

Kuigi eeltoodu alusel pole võimalik tuvastada kehtivate normide vastuolu põhiseadusega, kaalun pöörduda selles küsimuses Riigikogu poole (eelkõige KOKS § 18 lg 1 p 6 muutmise küsimuses), sest huvide konflikti vältimise vajaduse ning mandaadi teostamise piirangute omavahelise kohase tasakaalu leidmine on seadusandja ülesanne. Samuti informeerin oma seisukohtadest korrupsioonivastase poliitika kavandamist ja elluviimist koordineerivat Justiitsministeeriumi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429; Liina.Lust@oiguskantsler.ee

⁶ Sarnaselt KVS eelnõu SE 192 seletuskirjas, kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁷ Sama lõike punktid 2 ja 3 esitavad veel täiendavad tingimused: ametiisiku teadlikkus tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust ning teadlikkus korrupsioonihust.

⁸ Sarnaselt KVS eelnõu SE 192 seletuskirjas, kättesaadav: www.riigikogu.ee.