



Õiguskantsler

Henn Põlluaas
esimees
Riigikogu
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 05.09.2019 nr 6-8/190966/1904376

Ettepanek kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkti 6 põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Austatud Riigikogu esimees

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 142 lõike 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 18 lõike 1 punkt 6 osas, mis näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel (edaspidi KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus).

Leian, et KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 10, § 11 teise lausega, § 29 lõikega 1 ja § 156 lõikega 1, [kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse](#) (KOVVS) § 5 lõikega 5, [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) artikli 3 lõikega 2 ja [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokoll](#) (EKOH LP) artikli 1 lõikega 5.1.

Valla või linna ametiasutuse töölepingulistele töötajatele kehtestatud keeld kuuluda samal ajal volikogusse rikub nende inimeste kandideerimisõigust ning õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Keeld ei toeta demokraatlikku eesmärki tagada kohaliku omavalitsuse volikogu esinduslikkus ja suurendada poliitilist konkurentsi.

Loomulikult tuleb vältida huvide konflikti ning volikogu liikme ja linna- või vallavalitsuse võimu teostaja rolli üheaegset täitmist. Töölepingulised töötajad täidavad aga tehnilisi ja toetavaid ülesandeid, mis ei ole seotud võimu teostamisega (näiteks asjaajaja, raamatupidaja, IT-spetsialist). Sel juhul huvide konflikti ei ole. Samu ülesandeid saab omavalitsus sisse osta ka ettevõtjalt ja sellisel juhul ettevõtjale samal ajal volikogu liikmeks oleku keeld ei kehti. Volikogu liikmele valla- või linna ametiasutuses töölepingu alusel töötamise keelamine ei anna mõistlikku tulemust ka seetõttu, et piirangust on võimalik vormiliste võtetega mööda hiilida (vormistada inimene vallale või linnale äriühingu kaudu teenust osutama). Kui huvide konflikt siiski esineb, tuleb igaühel end konkreetse otsuse tegemisest volikogus taandada.

Asudes 2018. aastal lahendama volikogu liikme kaebust, mille ta esitas oma volituste ennetähtaegse lõpetamise kohta KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 alusel, tekkis Riigikohtul kahtlus selle seaduse sätte põhiseadusega kooskõla suhtes (vt RKPJKm 06.06.2018, [5-18-3/2](#), punkt 19). Sätte põhiseaduslikkuse hindamine jäi aga pooleli, sest kaebaja võttis oma kaebuse Riigikohtust tagasi (RKPJKm 10.08.2019, [5-18-3/6](#)).

Õiguskantsleri Kantsleil

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

I. Ülevaade KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 piirangust

1. KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 sätestab, et volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses „nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel“. Siin kehtib ametikohtade ühitamatuse põhimõte. Inimene võib küll valimistel kandideerida, kuid valituks osutudes ja mandaati vastu võttes lõpeb tema senine (teenistus- või) töösuhe valla või linnavalitsuse ametiasutuses. Volikogu liige ei saa oma volituste kehtivuse ajal asuda töölepingu alusel tööle sama valla või linna ametiasutuses. Seega seatakse inimene valiku ette, kas teostada valmistel saadud mandaati või jätkata senist kutsealast tegevust.

2. Riigikohus on seisukohal, et volikogu liikme volitused lõpevad KOKS § 18 lõikes 1 loetletud juriidiliste faktide esinemisel automaatselt ega vaja valimiskomisjoni otsust. Valimiskomisjon peab aga nimetama volikogu asendusliikme (KOKS § 20 lõige 1). See eeldab, et selgitatakse välja asjaolud, mille tõttu volikogu liikme volitused lõpevad ennetähtaegselt. Seega tuleb valimiskomisjonil hinnata ka seda, kas volikogu liige on sõlminud valla või linna ametiasutusega töölepingu. Vajaduse korral tuleb hinnata ka volikogu liikmega sõlmitud muud tsiviilõiguslikku lepingut (RKPJKo 27.11.2014, [3-4-1-53-14](#), punkt 32).

3. Kuni praegu kehtiva [avaliku teenistuse seaduse](#) (ATS) jõustumiseni kehtis KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 piirang üksnes sama kohaliku omavalitsuse ametnike kohta. Uus olukord tekkis ametniku mõiste muutmisega ATS-s. Muudatuse [eesmärk](#) oli määratleda ametnik tema sisuliste teenistusülesannete (mitte asutuse liigi) kaudu. 01.04.2013 jõustunud muudatus (mida hakati kohaldama alates 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast – KOKS § 70²) sidus ametniku mõiste avaliku võimu teostamise ülesannetega (ATS § 7 lõige 2). Varem määratles ATS ametniku kui ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isiku. Seega, ametniku mõistet kitsendati. Samal ajal kehtestati keeld, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepinguline töötaja olla sama valla või linna volikogu liige.

4. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse teenistuskohdade jagunemise ametnikeks ja töölepingulisteks töötajateks kehtestab volikogu või tema volitatud valla- või linnavalitsus (ATS § 11 lõige 5). Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutused on valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnakantselei, valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega, osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena, valla- ja linnavalitsuse amet ning valla või linna ühisamet (ATS § 6 lõige 3). KOKS eristab ametiasutust ametiasutuse hallatavast asutusest (nt § 22 lõike 1 punkt 34, § 30 lõige 4, § 35 lõiked 1 ja 2). Ametiasutuse hallatavate asutuste (munitsipaallasteasutused, põhikoolid ja gümnaasiumid kui munitsipaalkoolid, -rahvamajad jt) põhiülesanne on avalike teenuste osutamine.

5. Ametnikul on valla või linnaga teenistus- ja usaldussuhe ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine (ATS § 5 punkt 1). Avaliku võimu teostamine on näiteks valla- või linnavolikogu, -valitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine, ametiasutuse juhtimine, riikliku ja haldusjärelevalve ning siseauditi tegemine (ATS § 7 lõiked 2 ja 3). Seevastu töötajal on kohaliku omavalitsuse üksusega eraõiguslik töösuhe ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö (ATS § 5 punkt 2 ja § 7 lõige 4). Töötaja töötab töölepinguga [töölepingu seaduse](#) jt töösuhteid reguleerivate seaduste alusel. Avalikku võimu toetav töö on näiteks raamatupidamine, personalitöö, asjaajamistö, hankespetsialistide, haldustöötajate ja infotehnoloogide tegevus jm. Rahandusministeeriumi andmetel oli 01.01.2018 kohaliku omavalitsuse ametiasutustes töölepinguga töötajaid 2392 (täistööajale taandatud arvestuses).

Kõigist ametiasutuste töötajatest moodustab see 46% (ehk 54% on ametnikud). Seega puudutab kõnealune piirang olulist osa kohalike ametiasutuste töötajatest, kes võiksid volikogu liikmetena panustada kohaliku elu arendamisse.

6. Kuna seesugust toetavat tööd on võimalik teha erinevas juriidilises vormis, sh teenusena sisse osta, on kujunenud olukord, kus sisult sama tööd tegevate isikute õigus volikogusse kuuluda on olemas omavalitsuse töökorraldusest. Toetavat tööd tegevad töötajad võivad olla näiteks vallavalitsuse palgal (näiteks sotsiaaltöö spetsialist (mitte sotsiaalametnik)), aga vallavalitsus võib samade ülesannete täitmiseks luua ka eraldi hallatava asutuse (nt sotsiaalteenuseid osutava hallatava asutuse) või osta teenust hoopis FIE-lt või äriühingult. Volikogusse samaaegselt kuuluda ei saaks aga üksnes vallavalitsuse kui ametiasutuse palgal olev sotsiaaltöö spetsialist.

II. Ametikohdade ühitamatus eesmärk

7. ATS eelnõu menetluses kirjeldati KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendamise vajadust muu hulgas järgmiselt: „ATSi eelnõu annab omavalitsustele võimaluse määratleda erinevalt ametniku ja töötaja mõistet ja staatust ning seega võib tekkida erinevates valdades 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. Muudatusettepaneku põhieesmärk ongi sellised erinevad tõlgendused välistada.“ ([193 SE II. Muudatusettepanekute loetelu avaliku teenistuse seaduse eelnõule](#)). Justiitsminister on selgitanud, et KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendati huvide konflikti vältimiseks. Vältida tuli olukorda, 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 (vt justiitsministri ja siseministri seisukohad [Vabariigi Valimiskomisjoni 17.04.2014 otsuses nr 48](#)).

8. Erinevused ametniku ja töölepingulise töötaja ülesannete määratlemises erinevates omavalitsusüksustes on eelkõige õigusloome selguse ja õiguse rakendamise kvaliteedi probleem. ATS rakendamise erinevuste vältimine ei kaalu üles põhiõiguste intensiivseid piiranguid ega vastuolu demokraatia aluspõhimõttega (PS § 10 ja § 156). Seaduse rakendamise praktika ühtlustamiseks on võimalik seadust täpsustada, töötada välja rakendusjuhised jne.

9. Riigikohus on sedastanud, et ATS muutmisega seoses KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendades soovis parlament ühtlasi tagada kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe (RKPJKo 30.11.2010, [3-4-1-53-14](#), punktid 31 ja 35). Huvide konflikti vältimine ja funktsioonide ning vastutuse lahusus on omavahel tihedalt seotud. Märgin, et kohaliku omavalitsuse puhul ei tulene funktsioonide ja vastutuse lahusus võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhiseaduslikust printsiibist (PS § 4). Volikogu ei ole riigi seadusandliku võimu osa ja valla- või linnavalitsus ei ole täidesaatva riigivõimu osa.

10. Samas on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma uuemas lahendis leidnud, et KOKS § 18 lõike 1 punktist 6 tuleneva piirangu eesmärk on ebaselge (RKPJKo 06.06.2018, 5-18-3/2, punkt 19).

11. EKOH artikli 7 lõige 3 sätestab, et funktsioonid ja tegevus, mida peetakse valitava kohaliku asutuse tööga kokkusobimatuks, määratakse kindlaks seadusandluse või põhiliste õigusprintsiipidega. See säte on vajalik (esindus)demokraatia toimimiseks kohaliku omavalitsuse tasandil¹. Volikogu liikme mandaadi ja ametikoha ühitamise piirangu (EKOH artikli 7 lõige 3) eesmärk on mh vältida huvide konflikti ja takistada võimu koondumist. Huvide konflikt võib viia

¹ B. Schaffärzik. Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. – Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 2002, lk 107.

korruptsioonini. Korruptsioon kahjustab kohaliku omavalitsuse ausat ja õiguspärast toimimist. Kohalikku omavalitsust tuleb aga teostada kohaliku elanikkonna huvides ja õiguspäraselt (PS § 154 lõige 1 ja § 156), vähendades ohtu, et avaliku huvi järgimise asemel tehakse otsuseid kitsalt erahuvidest lähtuvalt. Kuna korruptsioon kahjustab avaliku võimu ausat ja õiguspärast toimimist, tekitab ebavõrdsust ja konkurentsimoontusi, suurendab era- ja avaliku sektori kulusid ning põhjustab ebaefektiivsust, on selle ennetamine õigusriiklikult aktsepteeritav põhiõiguste piiramise põhjus (RKÜKo 25.01.2007, [3-1-1-92-06](#), punkt 28; RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12, punkt 44).

III. Kandideerimisõiguse (PS § 156 lõige 1; KOVVS § 5 lõige 5) piirang ja selle vastuolu demokraatia aluspõhimõttega (PS § 10)

12. Volikogu liikme mandaat on passiivse valimisõiguse ehk kandideerimisõiguse osa ja selle ennetähtaegse lõppemise alused kitsendavad intensiivselt isikute osalemist valimistel (RKHKo 27.06.2001, [3-3-1-35-01](#), punkt 2; RKPJKm 06.06.2018, 5-18-3/2, punkt 19). Õigus valitud saada on demokraatia aluspõhimõtte (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), punkt 30). Demokraatia põhimõtte eesmärk kohaliku omavalitsuse esinduskogu moodustamisel on saavutada olukord, kus esinduskogu oleks piisavalt esinduslik (RKPJKo 15.07.2002, [3-4-1-7-02](#), punkt 20).

13. Põhiseaduse § 156 lõige 1 jätab passiivse valimisõiguse reguleerimise Riigikogu ülesandeks. Valimisõiguse piiramise eesmärk peab olema eriti kaalukas (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, punkt 30) ning kooskõlas põhiseaduse ja Eestile kohustuslike välislepingutega (RKPJKo-d 01.07.2010, [3-4-1-7-10](#), punkt 11; 15.10.2013, [3-4-1-47-13](#), punkt 17). Riigi rahvusvahelised kohustused kohaliku omavalitsuse valdkonnas sätestavad EKOH ja EKOH LP.

14. Põhiseaduse § 156 lõike 1 kolmanda lause, EKOH artikli 3 lõike 2 ja EKOH LP artikli 1 lõike 5.1 järgi peavad valimised kohaliku omavalitsuse esinduskogusse olema muu hulgas kooskõlas ühetaolisuse põhimõttega. Valimisõiguse ühetaolisuse põhimõtte on üldise võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) erijuhtum (RKPJKo 01.09.2005, [3-4-1-13-05](#), punkt 21), mis nõuab valimisõiguses eriti ranget järgimist². See põhimõtte puudutab mitte üksnes hääletamist kui sellist, vaid kõiki valimistega seonduvaid tegevusi³. Kandidaatide jaoks tagab ühetaolisuse põhimõtte formaalse võrdsuse mandaatide jagamisel (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, punkt 19). Ühetaoliste valimiste põhimõtte on põhiseaduses sõnastatud seadusereservatsioonita. Sellest põhimõttest tulenevate õiguste piiramine on lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse, ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, punkt 24).

15. KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus on vastuolus ühetaolisuse põhimõttega. Kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töölepingu alusel töötavat ja volikogusse valitud inimest koheldakse formaalselt ebavõrdselt võrreldes selle volikogu liikmega, kelle puhul võib samuti esineda sama intensiivne huvide konflikt. Esimesel juhul on volikogu liikme mandaadi ja ameti ühitamine keelatud, teisel juhul aga mitte. Sellist ebavõrdsust kohtlemist on keeruline põhjendada. Pole selge, miks näiteks kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepinguline töötaja, kes hooldab jalgpallistaadioni või tenniseväljakut, ei või sama omavalitsuse volikogusse kuuluda, kuid sama tööd tegev ettevõtja tohib.

² R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 67.

³ A. Gern. Deutsches Kommunalrecht. 3., neubearbeitete Auflage. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, lk 216.

16. Valimisõiguse põhimõtte on demokraatia põhimõtte osa. Seega on KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus vastuolus demokraatia põhimõttega (PS § 10 ja § 156 lõige 1).

IV. Põhiõiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lõige 1) piirang

17. Põhiseaduse § 29 lõige 1 sätestab inimese majandusliku põhiõiguse: õiguse vabalt valida endale tegevusala, elukutset ja töökohta. Mõiste „töökoht“ viitab traditsiooniliselt konkreetsele palgatöökohale ükskõik millise tegevusala ja elukutse raames ning seda nii erasektoris kui ka riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses. Tegevusala ja elukutse viitavad inimese püsivamale tõisele valikule⁴.

18. Õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Seega võib inimese valikuõigusele seadusega kehtestatud piirangut õigustada iga eesmärk, mis on kooskõlas põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga. Need piirangud peavad olema proportsionaalsed (PS § 11 teine lause; RKPJKo 27.03.2012, [3-4-1-1-12](#)).

19. KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus piirab tegevusala ja töökohta vaba valiku õigust, sest mandaadi ja ametikoha ühitamise keeld seab inimese valiku ette, kas olla volikogu liige või töötada töölepinguga sama valla või linna ametiasutuses. Kitsendatakse nii tegevusala, elukutse ja töökohta esmakordset vaba valikut kui ka sellise valiku muutmist. Volikogu liikme ametikoht (kuigi tasustatav ja teatud kulude osas hüvitatav) ei ole selline tasuline ametikoht, mis võimaldaks inimesel ära elada ja peret ülal pidada.

V. Põhiõiguste (passiivse valimisõiguse ning õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta) piirangute proportsionaalsus

20. Põhiseaduse § 11 teise lause kohaselt peab põhiõiguse piirangul olema legitiimne eesmärk (vt II) ja piirang peab eesmärgi saavutamiseks olema sobiv, vajalik ja mõõdukas (RLÜKo 17.03.2010, [3-1-3-10-02](#), punkt 30; RKPJKo-d 17.07.2009, [3-4-1-6-09](#), punkt 21; 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#), punkt 24).

21. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist, on vaieldamatult ebasobiv ja selle vastuolu PS §-ga 11 on selge. KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus soodustab selle sätte eesmärgi saavutamist. Kui abinõu on põhimõtteliselt sobiv, tuleb analüüsida selle vajalikkust ja mõõdupärasust.

22. Põhiõiguste piiramine on vajalik juhul, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava, ent siiski tõhusa abinõuga. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti seda, kui kulukad on need riigile.

23. KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täienduse eesmärgi võib saavutada ka leebemate abinõudega – volikogu liikme volituste peatumisest (vt KOKS § 19) ajaks, mil ta töötab töölepingu alusel sama omavalitsusüksuse ametiasutuses, kuni huvide konflikti ohu igakordse hindamise alusel tehtava otsuseni. Volikogu liikme volituste peatumine säilitab talle mandaadi (erinevalt volituste ennetähtaegsest lõppemisest), kuid ei võimalda seda teostada. KOKS § 19 lõike 1 järgi tähendab volikogu liikme volituste peatumine, et ta on oma ülesannete täitmisest ajutiselt vabastatud. Leian, et kui huvide konflikti ei esine ega saagi esineda, ei ole ka volikogu liikme volituste peatamine põhiseaduspärane.

⁴ [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, § 29, komm. 3.](#)

24. Seega ei ole KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 range täiendus ilmselgelt vajalik selle sätte eesmärgi saavutamiseks.

25. Leian, et ka juhul, kui kehtestada ilma igasuguste eranditeta volikogu liikme volituste peatumine seniks, kuni ta töölepingu alusel töötab sama omavalitsuse ametiasutuses (lühemaks ajaks volituste peatamine poleks põhjendatud), ei oleks selline kõnealuste põhiõiguste piirang kooskõlas PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse (mõõdupärasuse) põhimõttega. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav (nt RKPJKo 17.03.1999, [3-4-1-1-99](#), punkt 13). Kuigi mandaat säiliks, ei saaks volikogu liige seda teostada, seda ka juhul, kui huvide konflikt puudub või on see vähese intensiivsusega.

26. Mõnel juhul võib volikogu liikme volituste peatumine sama omavalitsuse ametiasutuses töölepingu alusel töötamise ajal olla ka põhiseaduspärane (proportsionaalne) abinõu. Näiteks võib see olla õigustatud isikute puhul, kes täidavad vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid tähtajalise töölepingu alusel (ATS § 7 lõige 6).

27. Huvide konflikti või selle riski vähendamiseks või maandamiseks kasutatakse tegevus- ja toimingupiiranguid, enesetaandamise kohustust, huvide avaldamist, eetikakoodekseid, sõltumatuid komisjone jne⁵.

28. Leian, et KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 muudatuse eesmärgi saavutamiseks piisab KOKS § 17 lõigetes 5 ja 6 sätestatud taandamiskohustusest, millele lisanduvad erinevad omavalitsuse sisese ja välise kontrolli meetmed, mh demokraatlikke ja läbipaistvaid otsustusprotsessid ning kontroll (vt RKPJKm 06.06.2018, 5-18-3/2, punkt 23).

KOKS § 17 lõikes 5 sätestatud juhul on volikogu liige kohustatud enne küsimuse arutelu tegema avalduse enda mitteosalemise kohta antud päevakorrapunkti arutamisel (KOKS § 17 lõike 6 esimene lause).

29. KOKS § 17 lõike 5 järgi ei tohi volikogu liige osa võtta volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ega otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang [korruptsioonivastases seaduses](#) (KVS) sätestatu kohaselt. Nii on tal keelatud toimingut või otsust teha juhul, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest (KVS § 11 lõige 1):

- 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 korruptsiooniohust.

Otsuse või toimingu tegemist KVS § 11 mõttes tuleb sisustada koos KVS § 2 lõikega 2, mis määratleb ametiseisundi (RKKKo 11.12.2015, [3-1-1-98-15](#), punkt 90).

30. Kohtuasjas 3-4-1-1-12 leidis Riigikohus (punkt 42), et KVS-s sätestatud toimingupiiranguid ei saa lugeda sama tõhusateks alternatiivseteks meetmeteks, kui oli tollal KVS § 19 lõike 2 punktis 2 ametiisikule sätestatud keeld olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. Samas mõõnis kohus, et kui toimingupiiranguid rakendatakse tõhusalt ja selle üle tehakse järelevalvet, võib sellest põhimõtteliselt piisata konkreetsete korruptiivsete tegude vältimiseks (punkt 46). Kohus sedastas, et korruptsiooniohtlikes suhetes konkreetse ohu vähendamine on olulisem kui abstraktse korruptsiooniohu vähendamine (punkt 45).

31. Toimingupiirangud on paindlikud, mitte absoluutsed, seega teatud juhtudel võib neist loobuda. Nii on see näiteks hädaseisundis või suurema kahju vältimise nimel (KVS § 11 lõike 3 punkt 3) või kui kohaliku omavalitsuse eripära arvestades (näiteks püüasustusega väikesaarel asuv kohalik

⁵ [Huvide konflikt](#) (16.12.2018).

omavalitsus – [püüasustusega väikesaarte seadus](#)) oleks toimingupiirangu kohaldamine avaliku huvi seisukohast ebamõistlik (KVS § 11 lõike 3 punkti 7 esimene lause).

32. KOKS § 17 lõige 6¹ välistab sama paragrahvi lõike 5 kohaldamise (s.t keelu osaleda volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisel, arutamisel ja otsustamisel, mille suhtes kehtib volikogu liikme toimingupiirang) isikuvalimistele ja valitsuse liikme kinnitamisele või ametisse nimetamisele. Samuti ei kohaldata KVS § 11 lõike 3 punkti 1 kohaselt toimingupiiranguid õiguse üldakti (sh valla- või linnaeelarve) vastuvõtmisel ega selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel. Siin ei annaks toimingupiirangud mõistlikku tulemust. Kuigi pole täielikult võimalik vältida otsustamises osalevate isikute omakasupüüdlikkust, vähendab avaliku huvi kahjustamise ohtu otsustamise kollegiaalsus ning suurem avalik huvi üldaktide vastu (sh võimalik järelevalvemenetlus)⁶.

33. Riigikohus on mitmes lahendis toonud esile KOKS § 18 lõike 1 punktist 6 tulenevaid õiguslikke probleeme. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul võib KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus piirata põhjendamatult volikogu liikme õigusi. Huvide konflikti ei pruugi tekkida mitte kõigil juhtudel, kui valla- või linnavalitsus sõlmib töölepingu (või mõne muu tsiviilõigusliku teenuse osutamise lepingu) volikogu liikmega (RKPJKo 27.11.2014, 3-4-1-53-14, punkt 34).

34. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud, et raske on ette kujutada, kuidas saavad töölepingu alusel valla või linna ametiasutuses töötava isiku lepingust tulenevad huvid olla konfliktis valla või linna kui avalik-õigusliku juriidilise isiku huvidega sellisel määral, et vajalik on tema kui volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine (RKPJKo 06.06.2018, 5-18-3/2, punkt 22).

35. KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täienduse sõnastus on ebaõnnestunud ka selles mõttes, et huvide konflikti võivad põhjustada peale töölepingu ka teised tsiviilõiguslikud lepingud. Selleks et vältida KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täienduses sätestatud keelu rakendumist, sõlmitakse kohalikes omavalitsustes töölepingute asemel käsundus-, töövõtu- või muid lepinguid. Selline praktika ei ole kooskõlas KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 eesmärgiga, kuna ka käsundus- või töövõtulepingu alusel töötades võib volikogu liikmel tekkida huvide konflikt. Praktikas on KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus toonud kaasa ka selle, et valimiskomisjonid peavad andma hinnangu tsiviilõiguslikele lepingutele (RKPJKo 27.11.2014, 3-4-1-53-14, punktid 33 ja 32).

36. Kokkuvõttes rikub KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 täiendus kandideerimisõigust (passiivset valimisõigust) ja põhiõigust vabalt valida elukutset, tegevusala ja töökohta. Volikogu liikme mandaadi ja töölepingulise suhte jäik ühitamise keeld pole sätte eesmärgi (kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamine ja huvide konflikti vältimine) saavutamiseks vajalik.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Küllil Taro 693 8441 Külli.Taro@oiguskantsler.ee
Vallo Olle 693 8445 Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

⁶ Sarnaselt KVS eelnõu [SE 192 seletuskirjas](#).