



Õiguskantsler

Teie 25.12.2020 nr

Meie 01.02.2021 nr 6-1/210170/2100596

## **Menetluse algatamata jätmise KOKS § 35 lõike 3 teise ja kolmanda lause suhtes**

Lugupeetud avaldaja

Soovisite, et õiguskantsler algataks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 35 lõike 3 teise ja kolmanda lause suhtes. Teie hinnangul on need sätted põhiseadusvastased, sest need ei keela valla- ega linnavalitsusel nimetada volikogu liikmeid kohaliku omavalitsuse valitseva mõju all olevate sihtasutuste, osaiühingute või aktsiaseltside nõukogudesse või nõukoguta osaiühingute juhatustesse.

KOKS § 35 lõike 3 sätestab: „Sihtasutuse, mille ainuasutajaks on vald või linn, samuti osaiühingu või aktsiaseltsi, mille ainsaks osanikuks või aktsionäriks on vald või linn, asutamise, ühinemise, jagunemise ja ümberkujundamise ja lõpetamise otsustab ning põhikirja ja selle muudatused kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Sihtasutuse, osaiühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed nimetab, samuti muid asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi teostab valla- või linnavalitsus. Kui osaiühingul ei ole nõukogu, nimetab valla- või linnavalitsus osaiühingu juhatuse liikmed.“

Valla- või linnavalitsuse poolt valla või linna valitseva mõju all oleva sihtasutuse, osaiühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmete nimetamine, muude asutaja, osaniku või aktsionäri õiguste teostamine (KOKS § 35 lõike 3 teine lause), samuti nõukoguta osaiühingu juhatuse liikmete nimetamine (KOKS § 35 lõike 3 kolmas lause) ei riku iseenesest ühtegi põhiseaduse normi ega õiguspõhimõtet. Need KOKS sätted on pädevusnormid, mis järgivad PS § 156 lõikest 1 ja §-st 160 ning [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) art 3 lõikest 2 tulenevat omavalitsusorganite õiguslikku staatust ja üldist pädevusjaotust. Ka normitehniliselt ei pea kõnealune keeld olema tingimata KOKS eelnimetatud sättes.

15.02.2019 jõustus [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus](#), millega mh täiendati KOKS §-i 48 („Revisjonikomisjon“) lõigetega 2<sup>2</sup> ja 2<sup>3</sup>. Neid sätteid hakatakse kohaldama alates 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast (KOKS § 70<sup>5</sup>).

KOKS § 48 lõike 2<sup>2</sup> sätestab, et revisjonikomisjoni liige ei või täita sama valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ega mittetulundusühingu tegevjuhi, juhataja, juhatuse liikme ega sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi või tema asetäitja ülesandeid. Sama paragrahvi lõike 2<sup>3</sup> sätestab: „Kui revisjonikomisjoni liige ei esita kümne tööpäeva jooksul antud paragrahvi lõikes 2<sup>2</sup> nimetatud asjaolu tekkimisest arvates teisele lepingupoolele avaldust valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu juhatusest või juhataja või tegevjuhi kohalt tagasiastumiseks või avaldust temaga valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi või juhi asetäitja ülesannete täitmiseks

Õiguskantsleri Kantselei

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

sõlmitud töö- või muu võlaõigusliku lepingu ülesütlemiseks, loetakse ta revisjonikomisjoni liikme kohalt tagasiastunuks. Avalduse esitamisest teavitab revisjonikomisjoni liige viivitamatult valla- või linnasekretäri.“

Nende sätete tekkelugu on kokkuvõtlikult järgmine.

[13.09.2017 pöördus õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole](#), et algatataks nende seaduste muutmine, mis ei võimalda piisavalt ennetada ega ohjeldada korrupsiooni kohalikes omavalitsustes. Muu hulgas pidas õiguskantsler vajalikuks, et Riigikogu looks huvide konflikte vältiva õigusselguse olukorras, kus kohaliku omavalitsuse volikogu liige kuulub sellise kohaliku omavalitsuse osalusega ühingu juhatusse või nõukogusse, mille üle ta volikogu liikmena peab teostama järelevalvet.

Õiguskantsleri pöördumises on mh öeldud, et korrupsiooniriski võib põhjustada ka volikogu liikme kuulumine valla või linna osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute juhtorganitesse. KOKS näeb huvide konflikti ennetamiseks ette küll mitmeid piiranguid, kuid volikogu liikmeks olek selleks seaduse praeguse sõnastuse järgi ei kvalifitseeru. Ka [korrupsioonivastane seadus](#) (KVS) sätestab juriidiliste isikuga seotud isikutele teatud piirangud. Neid ei kohaldata aga sel juhul, kui volikogu liige on osaühingu juhatajaks nimetatud linna esindajana.

Valla- või linnavalitsus teostab valla või linna osalusega äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu üle asutaja, osaniku või aktsionärina omanikujärelevalvet. Kui nende juhatuse või nõukogu liikmeks on volikogu liige, siis teostab valla- või linnavalitsus järelevalvet volikogu liikme üle. Teisalt peab just volikogu tagama valla- ja linnavalitsuse ja selle allasutuste tegevuse sõltumatu, piisava ja läbipaistva järelevalve. Kui volikogu liige on samal ajal seotud järelevalvatavate asutuste ja äriühingutega, võib tekkida küsimus, kas järelevalve on piisav ja objektiivne. Eriti kehtib see nende omavalitsuste kohta, kus nõukogusid ja juhatusi mehitab volikogu ülekaalukas enamus ning kus opositsioon ei suuda teostada tõhusat järelevalvet.

Paljudel juhtudel piisab korrupsiooni ennetamiseks toimingupiirangutest ehk reeglitest, mis peavad tagama otsuste läbipaistvuse ja võimaldama huvide konflikti ilmnedes end otsustamisest taandada. Arvestades volikogu liikmete ulatuslikku osalust selliste asutuste ja ühingute juhtorganite töös, võiks mõelda ka ameti- ja tegevuskohapiirangute täiendamisele. Piirangud võib kehtestada ka üksnes volikogus nii-öelda võtmekohtadel olevatele volikogu liikmetele (eelkõige volikogu esimees ja aseesimehed ning revisjonikomisjoni liikmed).

Põhiseaduskomisjon arutas õiguskantsleri pöördumist 26.09., 20.11., 18.12.2017 ja 08.01.2018 istungitel ning otsustas algatada asjakohase seaduseelnõu.<sup>1</sup>

Riigikogu võttis kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse vastu 23.01.2019 ning seadus (v.a üks säte) jõustus 15.02.2019.

Seaduseelnõu seletuskirjas põhjendatakse ka kõnealuste sätete kehtestamist. Kuigi KVS-st ei tulene, et valla- või linnavalitsuse poolt volikogu liikme(te) nimetamine omavalitsuse valitseva mõju all oleva juriidilise isiku juht- või kontrollorgani liikmeks oleks seadusega vastuolus, ei pruugi selline tegevus siiski näida ausa, õiglase ja erapooletuna. Eelkõige puudutab see volikogu revisjonikomisjoni liikmeid, kes peavad kontrollima ja hindama valla- või linnavalitsuse, selle ametiasutust ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või omavalitsusüksuse valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning munitsipaalvara kasutamise sihipärasust. Kui revisjonikomisjoni liikmed on samal ajal seotud järelevalvatavate asutuste ja äriühingute juhtimisega, võib tekkida küsimus, kas järelevalve on sõltumatu ja tõhus. Selleks, et vastavate

<sup>1</sup> [Seletuskiri kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde](#), lk 1.

ametikohustuste täitmisel ei saaks tekkida huvide konflikti, võib olla põhjendatud piirata mõne avaliku funktsiooni üheaegset täitmist samas omavalitsusüksuses. Samas ei tohiks regulatsioon ülemääraselt piirata volikogu liikme õigust teostada volikogus kohaliku kogukonna elanikelt saadud mandaati.

Kõnealune piirang kitsendab demokraatlikel valimistel omandatud volikogu liikme mandaati, kuid piirang ei ole väga intensiivne.

Riigikogul on teatud kaalutusruum selles, mil määral on põhjendatud piirata isiku kandideerimisõigust ja volikogu liikme vaba mandaati, et maandada riske, mis tulenevad volikogu liikme kuulumisest valla või linna valitseva mõju all oleva eraõigusliku juriidilise isiku juht- või kontrollorganisse. Ei saa väita, et KOKS kõnealuste muudatuste sätestamisega on Riigikogu oma kaalutusõigust teostanud ilmselgelt vääralt ehk põhiseadusvastaselt. Leian, et KOKS § 35 lõike 3 teine ja kolmas lause ei ole põhiseadusega vastuolus.

Kohalik omavalitsus kuulub avaliku halduse süsteemi ja selle puhul ei saa kõnelda klassikalisest võimude lahususest PS § 4 tähenduses. Funktsioonid ja tegevuse, mis ei ole ühitatav kohaliku omavalitsuse volikogu liikme staatusega, määratakse kindlaks seadus(t)ega (PS § 160; EKO art 7 lõige 3).

Arvestada tuleb mh KVS-s sätestatud. Juriidilist isikut ei loeta seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustustest. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganisse loetakse ametikohustuseks KVS tähenduses (KVS § 7 lõige 2). KVS § 11 näeb ette toimingupiirangud: ametiisikul (sh volikogu liikmel) on keelatud toimingute või otsuste tegemine, kui esineb vähemalt üks selle paragrahvi 1. lõikes sätestatud asjaoludest.

Kuna Rahandusministeerium teeb praegu KOKS revisjoni, võite oma seisukohad KOKS kohta edastada ministeeriumile.

Volikogu liikme KOKS § 35 lõikes 3 loetletud organisse nimetav valla- või linnavalitsuse korraldus on haldusakt ([haldusmenetluse seaduse](#) § 51 lõige 1). Võite sellise haldusakti õiguspärasuse kontrollimist taotleda Justiitsministeeriumilt, kes teeb avalikes huvides haldusjärelvalvet kohaliku omavalitsuse haldusaktide õiguspärasuse üle ([Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75<sup>3</sup> lõige 1). Menetluse algatamine on ministeeriumi kaalutusotsus. Minister või tema volitatud ametnik saab vajaduse korral esitada protesti halduskohtusse [halduskohtumenetluse seadustikus](#) sätestatud tingimustel ja korras.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise