



Õiguskantsler

Esimees Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 06.12.2016 nr 4-3-61-16

Meie 29.12.2016 nr 9-2/161485/1605377

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 3-4-1-11-16

Austatud Riigikohtu esimees

Leian, et Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus¹, mis võimaldab olla nii Riigikogu kui kohaliku omavalitsuse volikogu liige, on põhiseadusega kooskõlas.

Põhiseadus lubab kuuluda samal ajal kohaliku omavalitsuse volikokku ja Riigikokku. Sõltumatute valimisliitude ja kandidaatide valimisedu võib takistada Riigikogu liikmete kandideerimine, mitte aga nende asumine volikogu liikmeks. Nn kahe tooli ühitamise keelu korral läheb volikokku asendusliige samast valimisnimekirjast. Volikogu koht, mille võitis Riigikogu liige, ei lähe ühelegi teisele poliitilisele ühendusele. Oletus, et väiksema häältearvuga asendusliige on kohaliku elu küsimuste lahendamisel sõltumatum ja tugevam kui valla- või linnaelanikust Riigikogu liige, kes sai valijalt mandaadi, ei põhine millelgi. Kui soovitakse kohaliku kogukonna ja riigi liidrite selget eristamist, tuleb kaaluda asjakohaseid kandideerimispiiranguid. Olukord, mis soosib nn peibutusparte ja sellega valijate eksitamist, ei ole kohaliku demokraatia ja kohaliku omavalitsuse tugevdamiseks sobiv lahendus.

Ekslik on väita, nagu töötaks linna- või vallavolikogu liige riigiametis. Volikogu liikme ameti liigitamine riigiametiks tähendaks iseseisva kogukondliku kohaliku omavalitsuse ja Põhiseaduse XIV peatükis sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste eitamist. Põhiseaduse sätte ja mõtte kohaselt on kohalik omavalitsus riigi täitevvõimust eristatud. Juhtudel, kui on soovitud välistada mõne ameti ühitamist ka linna- või vallavolikogu liikme ametiga, on Põhiseaduses kasutatud sõnastust „lõpevad volitused muus valitavas või nimetatavas ametis.“ Riigikogu ega volikogu liikmete volituste lõppemist sel alusel Põhiseadus ette ei näe.

Riigikogu liikme kuulumine linna- või vallavolikokku ei piira kohaliku omavalitsuse iseseisvust: võrreldes teiste volikogu liikmetega ei ole ega tohi tal olla mingeid eeliseid. Volikogus kehtivad oma reeglid ja jõuvahekorrad, Riigikogu liikme hääl ei kaalu teiste liikmete häälest rohkem. Volikogu liikme töö ei ole põhitöö ja seepärast korraldatakse seda viisil, et volikogu istungitel osalemine on mõistliku pingutusega võimalik põhitöö ja –tegevuse kõrval. Ka volikogu töö korraldamisel ei mõjuta Riigikogu liikmed otsuseid teistest enam.

¹ RT I, 21.06.2016, 16. Kuna nimetatud seaduse kõik sätted on omavahel sisuliselt tihedalt seotud ning suunatud ainult Riigikogu liikmeks ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks oleku ühitamise võimaldamisele, siis tuleb otsustada seaduse põhiseaduspärasuse üle tervikuna.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Taotluse lubatavus

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu taotlus lubatav, kui taotluses on väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigustloova akti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (RKPJKo 15.01.2016 [3-4-1-30-15](#) p 15).
2. Kose Vallavolikogu ja Lääne-Saare Vallavolikogu taotlused on lubatavad osas, milles need väidavad vastuolu PS §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Samas ei saa nõustuda, et väidetav kohaliku omavalitsuse autonoomia negatiivne mõjutus antud juhul esineb (pikemalt osas II).
3. Taotlused pole lubatavad osas, milles need väidavad vastuolu PS §-dega 4, 63 ja 64, sest need ei sätesta kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatiseid.

II Ametikohtade ühitamise kooskõla kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega (PS § 154)

4. Eristada tuleb taotlejate argumente, mis puudutavad Riigikogu liikmena volikogu liikmeks kandideerimist ning valituks osutumise järel ametikohtade ühitamist.

Argumendid, mis puudutavad üksnes Riigikogu liikmena volikogu liikmeks kandideerimise mõjusid (kohalike valimisliitude valimisedu vähendamine, erakonnale riigieelarvest eraldatava raha kasutamine valimiskampanias jmt) ei ole olulised esinduskogu liikmekohtade ühitamist võimaldavate normide hindamisel.

Taotlejate mainitud negatiivseid mõjusid ei ole võimalik vältida ametikohtade ühitamise keelu taastamisega, sest Riigikogu liikmele jääks jätkuvalt õigus kandideerida volikogu liikmeks. Nn peibutusparadiiks olekut saaks ametikohtade ühitamise keelu tingimustes vältida, kui ühte esinduskogusse valimine lõpetaks teise esinduskogu liikme mandaadi. Mõju taotluses toodud probleemide lahendamisele oleks ka Riigikogu liikme kandideerimispiirangu kehtestamisel.

5. Riigikogu liikmeks ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks oleku ühitamise võimaldamine Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadusega ei mõjuta negatiivselt kohaliku omavalitsuse autonoomiat ehk enesekorraldusõigust.

6. Sisuliselt keskendub vaidlus volikogu moodustamise alustele ehk omavalitsusüksuse välise ülesehituse küsimusele, millele omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus üldjuhul ei laiene

(RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), punktid 33 ja 34). Ametikohtade ühitamine ei mõjuta iseseisvust kohaliku elu küsimuste otsustamisel ka kaudselt – Riigikogu liikmeks olek ei saa õiguslikult kitsendada volikogu liikmete võimalusi langetada volikogus kohaliku elu küsimuste kohta otsuseid sõltumatult riigi keskvoimust ja riigi sekkumiseta otsustusprotsessi. Volikogu liikme otsustusvabadust kaitseb vaba mandaadi põhimõte², millest muuhulgas tuleneb, et

² V. Olle jt. Komm nr 1.4. §-le 156. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/pg-156/>.

esinduskogu liige peab olema oma poliitilistes valikutes ja tegevuse korraldamises vaba, lähtuma oma südametunnistusest ja parimast äranägemisest, s.t talle ei saa anda õiguslikult siduvaid tegevusjuhiseid. See tähendab ühtlasi, et Riigikogu liikmest volikogu liige võib volikogus vabalt lähtuda kohalikest huvist. Volikogus on iseseisva otsustamise õigus nii volikogu liikmel, kes on ühtlasi Riigikogu liikmeks, kui ka volikogu liikmel, kes ühtlasi Riigikogu liikmeks ei ole.

7. Kohaliku omavalitsuse autonoomiat võib negatiivselt mõjutada hoopis ametikohtade ühitamise *mittevõimaldamine*, sest volikogu liikmeks valituks osutamisel ei saaks saadud mandaati teostama asuda Riigikogu liikmest kohalike elanike, kellel on teiste kohalike elanike piisav toetus (vrdl RKPJKm 22.12.2009 [3-4-1-16-09](#) p 34). Isegi kui Riigikogu liige kandideerib nn peibutuspardina, siis asuvad tema asemel volikogusse asendusliikmed samast valimisnimekirjast, kes on samuti kohalike elanikud. Kui ametikohtade ühitamise võimaldamine tulevikus jõustub, siis vähendab see oluliselt nn peibutuspardina kandideerimise praktikat, sest isik ei pea enam kohtade vahel valima. Koos sellega suureneb tõenäosus, et volikogu liikmeks valitud Riigikogu liige asub täitma volikogu liikme ülesandeid.

8. Riigikogu liikme võimalik huvide konflikt kohaliku omavalitsuse rahastamisega seotud otsuste langetamisel esineb nii või teisiti, sest Riigikogu liige on ühtlasi mõne kohaliku omavalitsuse üksuse elanik. Lisaks toimub Riigikogu liikmeks kandideerimine konkreetsetes valimisringkonnas, mis hõlmab ainult osad kohaliku omavalitsuse üksused. Igasugusest huvide konfliktist ei tulene pealegi põhiseaduslikku takistust volikogu ja Riigikogu liikmeks oleku ühitamisele. Huvide konflikti vältimiseks kasutatakse nii ametikoha- kui ka toimingupiiranguid. Toimingupiirangud (need näevad tavaliselt ette isiku taandamise huvide konflikti korral) lähtuvad asjaolust, et ametikohapiirangutega pole huvide konflikti võimalik täielikult vältida. Pealegi ei kata isegi toimingupiirangud kõiki huvide konflikti juhtumeid, sest see ei annaks mõistlikku tulemust (vt korruptsioonivastase seaduse § 11 lg 3). Nii ei laiene volikogu liikme taandamiskohustus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 17 lg 6¹ kohaselt isikuvalimistele ega valitsuse liikme kinnitamisele või ametisse nimetamisele ning KOKS § 17 lg 5 kohaselt üldaktidele. Mõne üldakti vastuvõtmisel on lähemalt või kaugemalt puudutatud *kõik* vastava esinduskogu liikmed ja ka asendusliikmed.

9. Riigikogu teostab järelevalvet Vabariigi Valitsuse üle. Linna- ja vallavolikogud ei allu Vabariigi Valitsusele ega kuulu riigi täitevvõimu harusse. Vertikaalse võimude lahususe eitamisest ega ekslikust väitest, justkui oleks linna- või vallavolikogu amet riigiamet sarnaselt kohtuniku, õiguskantsleri või prokuröri ametiga ei järeldu kuidagi, et esinduskogu liikmesuse ühitamisega rikutakse PS § 154 sätestatud õigust otsustada ja korraldada seaduste raames iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi.

III Ametikohtade ühitamise kooskõla põhiseaduse teiste sätetega

10. PS § 4, § 63 lg 1 ning § 64 ei ole eraldi käsitletavat kohaliku omavalitsuse tagatistena ning taotluste vastavad argumendid tuleb jätta läbi vaatamata. Juhuks, kui Riigikohus sellega ei nõustu, märgin järgmist.

11. Riigikogu liikmeks ja volikogu liikmeks oleku ühitamine ei ole vastuolus PS §-ga 4, § 63 lõikega 1 ega §-ga 64. PS §-st 4 ei tulene vertikaalset võimude lahusust – selle sätestab põhiseaduse XIV peatükk (PS §-i 154 on juba käsitletud ülal). PS §-st 4 ei tulene ka personaalse võimude lahususe nõuded, sest põhiseadus sätestab need vajalikuks peetud tingimustel eraldi, sh PS § 63 lõikes 1 ja §-s 64. Need sätted ei takista Riigikogu liikmel linna- või vallavolikokku valimise korral volikogu liikmeks asuda, sest volikogu liikmeks olek ei ole käsitletav

riigiametina.³ Sellise tõlgenduse välistab esmalt juba vertikaalse võimude lahususe (selle laiemas tähenduses⁴) ja kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte. PS § 154 järgi on kohalik omavalitsus seaduste piires iseseisev. Riigikohtu praktikas selgitatakse läbivalt, et on olemas olemuselt kohaliku elu küsimused, mille lahendab linn või vald omal äranägemisel, ja kohalik eelarve, mis ei ole osa riigieelarvest. Riigiamet on amet mõnes riigivõimu harus, nt kohtuniku, õiguskantsleri, riigikontrolöri, ministri, ministriumiametniku jms amet. Linnad ja vallad ei allu Vabariigi Valitsusele ega ole osa *riigi* täitevvõimust. See on nii ka olukorras, kus kohalik omavalitsus täidab riigielu ülesannet, sest ülesanne on kohalikule võimule antud selle autonoomiat arvestades (mõnikord ka otseselt eesmärgiga võimaldada ülesande täitmist teataval määral kohalike oludega kohandada). PS § 56 kohaselt teostab rahvas kõrgeimat *riigivõimu* Riigikogu valimise ja rahvahääletusega – volikogu valimiste kaudu ei teostata riigivõimu. Põhiseadus on teadlikult ja järjekindlalt seisukohal, et riigivõim ja kohalik võim on lahutatud. Järelikult pole volikogu liikme ametikoht teine riigiamet. Ka paljudes teistes demokraatlikes riikides (lähima näitena Soome Vabariik) on riigi ja kohaliku tasandi esinduskogude liikmeks oleku ühitamine lubatud.

12. Ametikohtade ühitamise lubatavust kinnitavad ka põhiseaduse subjektiiv-teleoloogiline ning süstemaatiline tõlgendusargument. Põhiseaduse Assamblee materjalidest ei nähtu, et sellist ametikohtade ühitamatust oleks PS § 63 lg 1 kehtestamisel silmas peetud.⁵ PS § 63 lg 1 on ka sõnastatud erinevalt PS §-dest 84, 125 ja 147 – kui esimene nimetab „riigiametit“, siis teised „valitavaid ja nimetatavaid ameteid“. Sõnastuse erinevusest võib järeldada, et Riigikogu liikmeks oleku puhul on soovitud välistada üksnes teisel riigi ametikohal olek ning säilitada võimalus olla mõnes muus valitavas või nimetatavas ametis, mis riigi ametikohaks ei ole. Põhiseaduse loomisel valitsenud arusaama, et nende ametikohtade ühitamine on põhiseaduspärane, kinnitab seegi, et PS vastuvõtmise järel ei keelatud Riigikogu liikme ja KOV volikogu liikme ameti ühitamist vastavates seadustes. Riigikogu keelas alates 17.10.2005 samaaegselt Riigikokku ja volikokku kuulumise 27.03.2002 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega.

13. Ametikohtade ühitamist ei takista ka Riigikogu liikme ja volikogu liikme mandaadi teostamise ajalise korraldamise küsimused. Volikogu töös osaletakse üldiselt muu põhitegevuse kõrvalt (erandiks ehk vaid volikogu esimees ja aseesimehed suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes) ja seda tuleb volikogu ja selle organite tööaja määramisel niikuinii arvestada. Selle kõrval ei tulene mõne volikogu liikme tööst Riigikogus mingeid olulisi erisusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429
Liina.Lust@oiguskantsler.ee

³ Ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikme volituste lõppemise ega peatumise alusena pole sätestatud Riigikogu liikmeks olekut (vt PS § 156).

⁴ Vt kitsama ja laiema tähenduse osas K. Merusk jt. Komm nr 3.1. §-le 4. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-4/>.

⁵ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997.