



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr
Meie 20.12.2019 nr 6-8/190966/1906365

Taotlus tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkti 6 põhiseadusvastane osa

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse **tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkt 6, sest see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 10, § 11 teise lausega, § 29 lõikega 1 ja § 156 lõike 1 kolmanda lausega ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lõikega 5.** Palun tunnistada kehtetuks vaidlusaluse sätte osa, mis näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel.

Riigikogu põhiseaduskomisjonile 2017. aastal saadetud [pöördumises](#) palusin luua huvide konflikte vältiv õigusselgus olukorras, kus kohaliku omavalitsuse volikogu liige töötab omavalitsuse hallatava asutuse juhina või kuulub sellise kohaliku omavalitsuse osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena peab teostama järelevalvet. Riigikogu otsustas 23.01.2019 vastu võetud [seadusega](#) täpsustada toimingupiirangute rakendumist volikogu liikmete suhtes ning 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistest alates ei või revisjonikomisjoni liige 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. Riigikogu ei pidanud vajalikuks muid piiranguid valla või linna hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse ühingute juhtidele ja töötajatele kehtestada. Seega analüüsis õiguskantsler uuesti ka ametiasutuste lepingulistele töötajatele seatud piirangu põhiseaduspärasust.

Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on väljendanud kahtlust KOKS § 18 lg 1 p 6 täienduse põhiseaduspärasuse suhtes (RKPKM 06.06.2018, [5-18-3/2](#), p-d 19, 22 ja 23).

Valla või linna ametiasutuse töölepingulistele töötajatele kehtestatud üldine keeld kuuluda samal ajal volikogusse rikub nende kandideerimisõigust ning õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Keeld ei toeta demokraatlikku eesmärki tagada kohaliku omavalitsuse volikogu esinduslikkus ja poliitiline konkurents. Kitsendatakse nii tegevusala, elukutse ja töökoha esmakordset vaba valikut kui ka sellise valiku muutmise võimalust. Volikogu liikmeks valimisel

Õiguskantsleri Kantselei

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

tuleb valla või linna ametiasutusega sõlmitud töölepingu alusel tööd tegeval inimesel (näiteks staadioni valvur, vastuvõtusekretär jne) loobuda kas volikogu liikme mandaadist või töökohast.

Seesugust õiguste kitsendamist ei õigusta ka huvide konflikti vältimise ja vastutuse lahususe tagamise vajadus. Huvide konflikti ja võimu koondumist (volikogu liikme ja linna- või vallavalitsuse võimu teostaja rolli üheaegset täitmist) tuleb mõistagi vältida. Valla või linna ametiasutuse töölepinguga töötajad saavad seaduse järgi täita üksnes avaliku võimu teostamist toetavaid ülesandeid ega tohi olla seotud isikute õigusi ja kohustusi puudutavate otsuste tegemise ega ettevalmistamisega. Seega ei tohi kontrollija ja kontrollitava roll kokku langeda.

Kõikidel volikogu liikmetel on kohustus taanduda sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes neile laieneb toimingupiirang.

Kandideerimisõiguse ja tegevusala, elukutse ning töökoha valiku vabaduse piirangud peavad olema proportsionaalsed.

Tegin Riigikogule 05.09.2019 [ettepaneku](#) viia kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkt 6 põhiseadusega kooskõlla selles osas, mis näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel (edaspidi KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendus). Riigikogu täiskogu 14.10.2019 istungil ei leidnud see ettepanek toetust (ettepaneku poolt oli 31, vastu oli 37 ja erapooletuks jäi 2 Riigikogu liiget).

Taotluses on esmalt käsitletud asjaomast sätet (I) ja selle eesmärki – huvide konflikti ja võimu koondumise vältimist (II) –, seejärel kandideerimisõiguse piirangu proportsionaalsust (III) ning viimaks elukutse, tegevusala ja töökoha vaba valiku õiguse piirangu proportsionaalsust (IV).

I. Asjaomane säte ja selle tähendus

1. [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) art 7 lg 3 sätestab, et funktsioonid ja tegevus, mida peetakse valitava kohaliku asutuse tööga kokkusobimatuks, määratakse kindlaks seadusandluse või põhiliste õigusprintsipiidega. See säte on vajalik (esindus)demokraatia toimimiseks kohaliku omavalitsuse tasandil¹. Volikogu liikme ametikoha (mandaadi) muude ametikohtadega ühitamise piirangud on sätestatud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) §-s 18 („Volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine“) ja §-s 19 („Volikogu liikme volituste peatumine“).

2. KOKS § 18 lg 1 p 6 sätestab: „Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel.“

Volikogu liikme volitused lõpevad KOKS § 18 lg-s 1 loetletud juriidiliste faktide puhul automaatselt. Volikogu liikme volituste lõppemiseks pole seega valimiskomisjoni otsus vajalik. Valimiskomisjon peab aga nimetama volikogu asendusliikme (KOKS § 20 lg 1). See eeldab, et selgitatakse välja asjaolud, mille tõttu volikogu liikme volitused ennetähtaegselt lõpevad. Niisiis tuleb valimiskomisjonil hinnata ka seda, kas volikogu liige on sõlminud valla või linna ametiasutustega töölepingu. Vajaduse korral peab valimiskomisjon hindama ka volikogu liikmega sõlmitud muud tsiviilõiguslikku lepingut (RKPJKo-d 27.11.2014, [3-4-1-53-14](#), p 32; 05.05.2014, [3-4-1-15-14](#), p-d 33–35).

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

3. Valla või linna ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kehtestab valla- või linnavolikogu. Muudatuste tegemise teenistuskohdade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires võib volikogu delegeerida valla- või linnavalitsusele ([avaliku teenistuse seadus](#) (ATS) § 11 lg 5 laused 1 ja 2).

Kohaliku omavalitsuse ametiasutus on valla- või linnaeelarvest finantseeritav asutus, mille ülesanne on avaliku võimu teostamine (ATS § 6 lg 1). Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutused on valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnakantselei, valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega, osavalla- ja linnaosa valitsus asutusena, valla- ja linnavalitsuse amet ning valla või linna ühisamet (ATS § 6 lg 3).

KOKS eristab ametiasutust ametiasutuse hallatavast asutusest (nt § 22 lg 1 p 34, § 30 lg 4). Ametiasutuse hallatavate asutuste (põhikoolid ja gümnaasiumid kui munitsipaalkoolid, munitsipaallasteasutused, -rahvamajad jt) põhiülesanne on avalike teenuste osutamine.

4. ATS § 7 lg 1 kohaselt on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Ametniku teenistus- ja usaldussuhe valla või linnaga on avaliku võimu teostamises seisnevate ametiasutuse ülesannete täitmiseks (ATS § 5 p 1). Avaliku võimu teostamine on valla- või linnavolikogu, -valitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine, ametiasutuse juhtimine, riikliku ja haldusjärelevalve ning siseauditi tegemine jm (ATS § 7 lg 3).

5. Töötaja võetakse ametiasutuses töökohale, millel töötades ta ei teosta avalikku võimu, vaid täidab üksnes avaliku võimu teostamist toetavaid ülesandeid. Töötaja töötab töölepinguga [töölepingu seaduse](#) jt töösuhteid reguleerivate seaduste alusel (ATS § 5 p 2 ja § 7 lg 4). Töötamine ATS § 7 lg 4 tähenduses on eelkõige raamatupidamine, personalitöö, asjaajamistöö, hankespetsialistide, haldustöötajate ja IT-spetsialistide tegevus ning muud avaliku võimu teostamist toetavad tööd (ATS § 7 lg 5). Valla ja linna ametiasutuste töötajad on ka näiteks koristajad, bussijuhid (autojuhid), kalmistuvahid, referendid, vastuvõtusekretärid, remonditöölised jpt.

Seega on avalikku võimu toetav töö sisult mitmekesine. Ka sellise töö seos avalike ülesannete täitmisega ja avaliku huviga on erinev. Näiteks raamatupidajal ja hankespetsialistil on see seos tihedam, paljudel töökohtadel aga nõrk (vt RKPJKo 17.10.2018, [3-15-3228](#), p 17).

Avalikku võimu teostavaks ei loeta ka inimest, kes tähtajalise töölepingu alusel täidab mh volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnaeapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni tema volituste või fraktsiooni tegevuse lõppemiseni (ATS § 7 lg 6).

6. Rahandusministeeriumist õiguskantslerile esitatud andmetel oli 31.12.2018 kohaliku omavalitsuse ametiasutustes 2555 töölepinguga töötajat (täistööajale taandatud arvestuses). Kõigist kohalike omavalitsuste ametiasutuste avalikest teenistujatest moodustab see 45% (55% on ametnikud). Seega puudutab kõnealune piirang küllalt suurt hulka inimesi, kes võiksid volikogu liikmetena panustada kohaliku elu arendamisse.

7. KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendusega ette nähtud piirang (volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine) kehtestati avaliku teenistuse reformi käigus seoses ametniku mõiste muutmisega. Muudatuse eesmärk oli määratleda ametnik tema teenistusülesannete, s.t avaliku võimu teostamise kui sisulise kriteeriumi, mitte asutuse liigi (formaalse kriteeriumi) kaudu.

8. Alates [21.10.2002 muutus](#) KOKS § 18. Selle paragrahvi lõike 1 punkt 6 sätestas volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui ta nimetati sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks.

9. [Varasema avaliku teenistuse seaduse](#) järgi (§ 5) jagunesid avalikud teenistujad: a) ametnikeks; b) abiteenistujateks ja c) koosseisuvälisteks teenistujateks. Ametnikud jagunesid riigiametnikeks ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks (§ 6 lg 2). Seadus määratles ametniku ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isikuna (§ 6 lg 1). Abiteenistuja oli ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja (§ 7). Seadus (§ 8) määratles ka koosseisuvälise teenistuja mõiste – see oli inimene, kes võeti teenistusse määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu. Seega allusid koosseisuvälise teenistuja teenistussuhted kas avalikule teenistuse seadusele või töölepingu seadusele, sõltuvalt sellest, kelle ülesandeid teenistuja täitis.

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste struktuuri, teenistujate koosseisu ja palgamäärad kehtestas volikogu (§ 11 lg 1), ametnike ametikohtade nimetused kehtestas Vabariigi Valitsus (§ 11 lg 2). Vastav määrus („[Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade ametinimetuste kehtestamine](#)“) võeti vastu 20.02.1996. Kohaliku omavalitsuse ametnikud jagunesid järgmiselt: kohaliku omavalitsuse juhid, nõunikud, vanemametnikud ja nooremametnikud. Kohaliku omavalitsuse juhid olid vallavanem, linnapea, vallasekretär, linnasekretär, direktor, juhataja jt, kokku kolmteist ametinimetust. Nõunike, vanemametnike ja nooremametnike ametinimetused kattusid suures osas riigiametnike ametinimetustega, kuid oli ka täiesti erinevaid ametinimetusi, nt linnaarst, vallaarst, maakorraldaja ja nimekorraldaja. Nooremametnikud olid näiteks maksuametnik, passiametnik ja pensioniametnik. Neid ametinimetusi riigiasutuste nooremametnike ametinimetuste loetelus ei olnud.

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste abiteenistuskohade nimetused otsustas kohalik omavalitsus ise.

Niisiis põhinesid varasema avaliku teenistuse definitsioonid eelkõige positsioonil ja ametikohal ning vähem ülesannetel.²

10. Varasema avaliku teenistuse seaduse rakenduspraktika, iseäranis riigi ametiasutuste tasandil, kujunes selliseks, et enamikku ametiasutustes töötavaid inimesi käsitati ametnikena. Näiteks Justiitsministeeriumi koosseisus oli 2011. aastal 179 ametniku ametikohta ja ainult 4 töötaja ametikohta³. Kohaliku omavalitsuse tasandil võib tuua Tallinna näite 2006. aastast.

2006. aasta detsembris kehtestas Tallinna Linnavolikogu määruse nr 71 „[Tallinna linna ametiasutuste struktuur, teenistujate koosseis ja töö tasustamise kord](#)“. See õigusakt (§ 34 lg 3) nägi ette järgmised abiteenistujad: kantseleitöötajad (andmesisestaja, arhiivikorrastaja, fondihoidja, paljundaja, operaator, tehnik jt), teenindustöötajad (administraator, ekspediitor, hooldustöötaja, hooldusõde, majandusjuhataja, varustaja, perenaine jt), oskustöölised (ehitusremonditöölised, elektrik, mehaanik jt), mehhanismide juhid (autojuht, autojuht-ekspediitor jt) ja lihttöölised (töölised, töölised-koristaja jt). Kokku oli linna ametiasutuste struktuuris 1590 ametikohta, millest abiteenistujate ametikohti oli 202,5 ehk 12,7%.

² G. Tavits. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. – Tartu, Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2013, lk 9.

³ Vt E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. – Õiguskeel 2012, lk-d 42–43.

11. 2009. aastal täiendas Riigikogu [ühistranspordiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega](#) (§ 2) avaliku teenistuse seaduse § 2 lõiget 4 järgmises sõnastuses: „Seadusega võib ametiasutuse koosseisus tulenevalt ametiasutuse ülesannetest ette näha avaliku võimu volitusega töökohti, millele avaliku teenistuse seadus ei laiene ja kus töötamine toimub Eesti Vabariigi töölepingu seaduse alusel.“ See muudatus tulenes Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse ümberkorraldamise vajadusest ja seondus ka väljakujunenud praktikaga luua ametiasutustes üldjuhul ametnike ametikohti. Õiguslikku takistust luua kohalikus omavalitsuses ka enne seda seadusemuudatust abiteenistujate ametikohti tegelikult ei olnud. Seda kinnitab ka eespool toodud Tallinna näide.

12. Uue, 01.04.2013 jõustunud avaliku teenistuse seadusega muudeti KOKS § 18 lg 1 p 6. Selle muudatusega sätestas Riigikogu, et volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega ka siis, kui ta töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. Seda piirangut hakati kohaldama alates 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast (KOKS § 70²).

Seega kitsendati ametniku mõistet. Samal ajal kehtestati keeld, mille kohaselt ei tohi ka kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepinguline töötaja olla sama valla või linna volikogu liige.

13. ATS eelnõu menetluses kirjeldati KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendamise vajadust 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](#), p 133, lk 34). Justiitsminister on selgitanud, et KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendati huvide konflikti vältimiseks. Vältida tuli olukordi, kus sama tööd tegev inimene 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](#)).

14. Ametniku ja töölepingulise töötaja ülesannete määratlemise erinevus valdades ja linnades tuleneb eelkõige sellest, kui selge on õigusloome, kui kvaliteetselt õigust rakendatakse ja kui tõhusalt teostatakse selle üle kontrolli. ATS väarat rakendamist tuleb vältida, kuid selle eesmärgi nimel ei saa intensiivselt piirata põhiõigusi ega minna vastuollu demokraatia põhimõttega ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 10 ja § 156). Avaliku võimu kohustus on tagada õigused ja vabadused (PS § 14). Seaduse rakenduspraktika ühtlustamiseks (ameti- ja töökohtade selgemaks piiritlemiseks) on võimalik seadust täpsustada, töötada välja rakendusjuhised. Avaliku võimu teostamise eristamine seda toetavast tegevusest ei ole lahendamatu küsimus.

15. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud, et KOKS § 18 lg 1 p-st 6 tuleneva piirangu eesmärk on ebaselge (RKPJKm 06.06.2018, [5-18-3/2](#), p 19). Varem on Riigikohus sedastanud, et KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendades soovis parlament ühtlasi tagada kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe (RKPJKo 30.11.2010, [3-4-1-53-14](#), p-d 31, 35).

II. Eesmärk vältida huvide konflikti ja võimu koondumist

16. Huvide konflikt on ametiisiku ametikohustuste ja erahuvide vaheline konflikt, mille puhul ametiisiku erahuvid võivad sobimatult mõjutada tema ametikohustuste täitmist ning sellega kaasnevat vastutust⁴.

Huvide konflikt ei ole veel korruptsioon, kuid võib viia korruptsioonini. Korruptsioon kahjustab kohaliku omavalitsuse ausat ja õiguspärasest toimimist. Kohalikku omavalitsust tuleb aga teostada kohaliku elanikkonna huvides ja õiguspäraselt (PS § 154 lg 1), vähendades ohtu, et avaliku huvi järgimise asemel tehakse otsuseid kitsalt erahuvist lähtudes. Kuna korruptsioon kahjustab avaliku võimu ausat ja õiguspärasest toimimist, tekitab ebavõrdsust ja konkurentsimoonusi, suurendab era- ja avaliku sektori kulusid ning põhjustab ebaefektiivsust, on selle ennetamine õigusriiklikult aktsepteeritud põhiõiguste piiramise põhjus (RKÜKo 25.01.2007, [3-1-1-92-06](#), p 28; RKPJKo 27.03.2012, [3-4-1-1-12](#), p 44).

17. KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendust peaks saama õigustada sellega, et just kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töölepingulise töö ja volikogu liikme ametikoha ühitamine loob niivõrd intensiivse huvide konflikti (ametikohustuste ja erahuvide vahel), et seda ei saa ära hoida tavapäraselt, s.t toimingupiirangu korral taandamiskohustust kohaldades. Samas puudub suurel osal kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepingulistel töötajatel (kalmistuvahid, bussi- või autojuhid, majahoidjad, koristajad jpt) ametiseisund (vt KVS § 2 lg 2).

18. Huvide konflikti keskmes on ametiisiku ametikohustuste ja tema erahuvide vastuolu. Seega, kui ristuvad tema kui volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepingulise töötaja ametihuvid, on see eeskätt võimu koondumise vältimise küsimus⁵ (RKPJKo 02.11.1994, [III-4/A-6/94](#), p 2). Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepinguline töötaja ei tohi oma töökohal võimufunktsioone teostada.

19. Volikogu liikmeks saanud sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel töötaval inimesel on erahuvi, et tema teenistuskohal ametiasutuses säiliks või et ametiasutuses loodaks mingi uus, talle sobiv teenistuskohal. Samuti on tal erahuvi oma palga suuruse ja sotsiaalsete garantiide suhtes. Volikogu peab need küsimused lahendama avalikest huvidest lähtudes (vt KOKS § 22 lg 1 p-d 34-36; palgaküsimusega seonduva valla- ja linnaeelarve vastuvõtmise ja ettevalmistamise puhul toimingupiirangut ei kohaldata – [korruptsioonivastase seaduse](#) (KVS) § 11 lg 3 p 1).

20. Funktsioonide ja vastutuse lahusus kohalikus omavalitsuses on kehtestatud selleks, et ära hoida olukord, kus ühe organi kätte koondub liiga palju võimu, ja kus üks inimene täidab korraga vastandlikke ülesandeid.

21. Funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamine KOKS § 18 lg 1 p 6 täienduse abil on omavalitsuskorraldusõiguslik küsimus. Kohaliku omavalitsuse korralduse sätestab seadus (PS § 160).

Funktsioonide ja vastutuse lahusus kohalikus omavalitsuses ei tulene võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhiseaduslikust printsiibist (PS § 4). Volikogu ei ole riigi seadusandliku võimu osa ja valla- või linnavalitsus ei ole täidesaatva riigivõimu osa.

⁴ [Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat](#). OECD (2005). – Riigikantselei, 2007, lk 13.

⁵ Vt [Huvide konflikt ja taandamine. Sissejuhatus](#). – Rahandusministeerium, 2018.

22. Kui KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendusega kehtestatud keeld kaotataks, saaks volikogu liige, kes on samal ajal sama omavalitsuse ametiasutuse töötaja, mõnel juhul otsustada enda töö tulemuse üle ja osaleda volikogu otsustatu ellurakendamisel. Töölepinguliste töötajate töö saab olla aga tehniline, mitte poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine (vrd ATS § 7 lg 4 ja lg 3 p 8). Näiteks valla või linna ametiasutuse koosseisus valmistab ametiasutuse juhatajale alluv hankehaldur ette riigihanget. Volikogu liikmena (kaas)otsustab ta teatud juhtudel hanke korraldamiseks loa andmise üle, munitsipaalvaraga ametiasutuses tegelev töötaja (kaas)otsustab volikogus munitsipaalvara võõrandamise üle jne. Üldjuhul tuleb omavalitsuse ametiasutuse töölepingulise töötaja töö tulemus volikogus arutamisele ja otsustamisele valla- või linnavalitsuse kaudu.

Tuleb rõhutada, et praegu tohivad valla või linna ametiasutuse hallatavate asutuste juhid ja töötajad (nt munitsipaalvõrgu direktor, kes valla või linna haridusameti kaudu allub vallavanemale või linnapeale) olla ühtlasi volikogu liikmed.

23. Volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu teostab poliitilist kontrolli ja arvestuskontrolli (revisjonikomisjon) valla- või linnavalitsuse kui täitevorgani tegevuse üle. Samas ei ole volikogu ja valitsuse ülesannete eristamine olemuslik. Üldjuhul lähtub eristamine sellest, kui oluline on ülesanne kohalikule kogukonnale (vt volikogu ainupädevust KOKS § 22 lg 1). Volikogu ja valitsuse vaheline rollijaotus oleneb paljuski otstarbekusest (vt KOKS § 22 lg 2; § 30 lg 1 p 3). Volikogu määrab kaalutusõiguse raames kindlaks ka valitsusele, ametiasutusele või selle struktuuriüksusele delegeeritava ülesande täitmise tingimused (millal ja kuidas ülesanne täita).

24. Kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töölepingu alusel töötamine ei ole seaduse kohaselt avaliku võimu teostamine, vaid üksnes seda toetav töö. Nii näiteks on osas omavalitsusüksustes ametiasutusena moodustatud volikogu ja valitsust teenindav valla- või linnakantselei. Samas on omavalitsusüksusi, kus kummalgi organil on eraldi kantselei.

25. Omavalitsuskorralduse kujundamisel, s.t teatud organisatsioonilise lahenduse kasuks otsustamisel peab Riigikogu olulise asjaoluna arvestama, kui palju see lahendus piirab asjaosaliste põhiõigusi (eeskätt kandideerimisõigust). Kohalikel valimistel valimisõiguse teostamise piirangute kehtestamiseks peavad olema eriti kaalukad põhjused (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p 30).

Põhiõiguste piirangute kaalukust silmas pidades ei tohi omavalitsuskorraldusõiguslikud lahendused olla meelevaldsed. Nii ei tohi need lahendused piirata valla või linna ametiasutuses avalikku võimu mitteteostava inimeste kandideerimisõigust intensiivsemalt kui selles ametiasutuses avalikku võimu teostavate inimeste kandideerimisõigust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on küll leidnud, et valla- või linnavalitsuse liikme ning valla- või linnaametniku erinev kohtlemine (vastavalt volikogu liikme volituste peatumine ja volituste ennetähtaegne lõppemine) on õigustatud sellega, et valitsuse liige kannab poliitilist vastutust volikogu ees, valla- või linnavalitsuse ametnik aga teenistusala vastutust ATS järgi (RKPJKo 30.10.2010, [3-4-1-17-10](#), p 27). Erinevalt valla- või linnavalitsuse liikmest ja ametnikust ei teosta aga kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepinguline töötaja avalikku võimu.

26. Ka ATS § 7 lg-s 6 nimetatud juhtudel (inimene täidab tähtjalise töölepingu alusel volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste või fraktsiooni tegevuse lõppemiseni) on võimalik KOKS § 18 lg 1 p 6 täienduse eesmärki tõhusalt saavutada

kandideerimisõigust vähem piirates. KOKS § 19 lg 1 kohaselt tähendab volikogu liikme volituste peatumine seda, et ta on oma ülesannete täitmisest ajutiselt vabastatud. Inimene ei saa KOKS § 19 lg 2 p-s 1 kirjeldatud olukorras volikogu liikme mandaati teostada, kuid tal on võimalik oma volikogu liikme volitused taastada (KOKS § 20¹).

III. Kandideerimisõiguse (PS § 156 lg 1; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg 5) piirang, selle kooskõla demokraatia (PS § 10 ja § 156 lg 1) ja proportsionaalsuse (PS § 11 teine lause) põhimõtetega

27. Volikogu liikme mandaat on kandideerimisõiguse ehk passiivse valimisõiguse osa ja selle ennetähtaegse lõppemise alused piiravad intensiivselt isikute osalemist valimistel (RKHKo 27.06.2001, [3-3-1-35-01](#), p 2; RKPJKm 06.06.2018, [5-18-3/2](#), p 19). Õigus valitud saada on demokraatia aluspõhimõte (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p 30). Demokraatia põhimõtte järgi tuleb moodustada piisavalt esinduslik kohaliku omavalitsuse esinduskogu (RKPJKo 15.07.2002, [3-4-1-7-02](#), p 20). Valimisõiguse põhimõtted on demokraatia põhimõtte (PS § 10 ja § 156 lg 1) osa.

28. Passiivse valimisõiguse ehk kandideerimisõiguse on Riigikohus tuletanud PS § 156 lg-st 1 (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p 15). See põhiseaduse säte jätab kandideerimisõiguse reguleerimise Riigikogu ülesandeks, kes on seda teinud [kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse](#) (KOVVS) § 5 lg-s 5.

29. Põhiseaduse § 156 lg 1 kolmanda lause (samuti EKOH art 3 lg 2, [EKOH kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokoll](#) art 1 lg 5.1 ning KOVVS § 1 lg 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](#), p 21), mida tuleb valimisõiguses eriti rangelt järgida.⁶ See põhimõtte puudutab mitte üksnes hääletamist kui sellist, vaid kõiki valimistega seonduvaid tegevusi.⁷ Kandidaatidele tagab ühetaolisuse põhimõtte formaalse võrdsuse mandaatide jagamisel (RKPJKo 15.07.2002, [3-4-1-7-02](#), p 19). Ühetaoliste valimiste põhimõtte on põhiseaduses sõnastatud seadusereservatsioonita. Sellest põhimõttest tulenevate õiguste piiramine on lubatud, kui on mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse, ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p 24).

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

31. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist, on vaieldamatult ebasobiv ja vastuolus PS §-ga 11.

KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendus soodustab huvide konflikti vältimist ja funktsioonide ning vastutuse lahususe tagamist. Kui abinõu on põhimõtteliselt sobiv, tuleb analüüsida selle vajalikkust ja mõõdupärasust.

⁶ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 67.

⁷ A. Gern. Deutsches Kommunalrecht. 3., neubearbeitete Auflage. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, lk 216.

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

33. Volikogu liikme volituste ennetähtaegselt lõppemisest leebem abinõu on huvide konflikti ohu igakordse hindamise alusel tehtav volikogu liikme otsus enda arutelust taandamise kohta.

KOKS § 17 lg 6 esimese lause kohaselt on volikogu liige sama paragrahvi lõikes 5 sätestatud juhul kohustatud enne küsimuse arutelu algust tegema avalduse, et ei osale selle päevakorrapunkti arutamisel. KOKS § 17 lg 5 sätestab, et volikogu liige ei tohi osa võtta volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang KVS-s sätestatu kohaselt. Nii on tal keelatud toimingut või otsust teha juhul, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest (KVS § 11 lg 1): 1) otsus või toiming tehakse tema enda või temaga seotud isiku kohta; 2) ta on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust vm huvist; 3) ta on teadlik korruptsioonihuvist.

Erandid toimingupiirangu kohaldamisest sätestab KVS § 11 lg 3 (sh õiguse üldakti vastuvõtmine ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemine – p 1).

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

34. Leian, et volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepingulise töö ühitamisest tulenevad huvide konfliktid ametikohustuste ja erahuvide vahel (ametikoha säilitamine või uue, sobivama töölepingulise ametikoha loomine omavalitsuse ametiasutuses, palga suurus ja sotsiaalsed garantiid) võib üldjuhul tõhusalt lahendada ametiisiku taandamiskohustuse kaudu.

Praegu nii volikogu liikme kui ka ametiisikuks oleva kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepingulise töötaja suhtes kehtivad toimingupiiranguid jääksid edasi kehtima ka KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendusega kehtestatud ametikohtade ühitamise keelu kaotamisel.

35. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on väljendanud kahtlust KOKS § 18 lg 1 p 6 täienduse põhiseadusega kooskõla suhtes. Kolleegiumi hinnangul on raske ette kujutada, kuidas saavad töölepingu alusel valla või linna ametiasutuses töötava inimese lepingust tulenevad huvid olla konfliktis valla või linna kui avalik-õigusliku juriidilise isiku huvidega sellisel määral, et tema kui volikogu liikme volitused peavad ennetähtaegselt lõppema. Tõenäosem on linna või valla ning volikogusse kuuluva eraettevõtja huvide konflikt. Ometi ei sätesta seadus volikogusse kuuluva eraettevõtja volituste ennetähtaegset lõppemist volikogu liikmena (RKPJKm 06.06.2018, [5-18-3/2](#), p-d 19, 22 ja 23). Varem on kolleegium märkinud, et KOKS § 18 lg 1 p-st 6 võib tuleneda volikogu liikme õiguste põhjendamatu riive (RKPJKo 27.11.2014, [3-4-1-53-14](#), punkt 34).

KOKS § 18 lg 1 p 6 piirangu proportsionaalsust on Riigikohus sedastanud ametniku, mitte abiteenistuja suhtes (RKPJKo 30.11.2010, [3-4-1-17-10](#), p 27). Ka anti see hinnang õiguslikus olustikus, kus tollase seaduse sõnastusest tulenevalt oli avalikus teenistuses avaliku võimu teostamine (ametnik) ja seda toetav tegevus (abiteenistuja) mitte eristatud, vaid tihedalt segunenud. Lisaks sellele ei teinud tollane avaliku teenistuse seadus selget vahet neutraalse ametnikkonna ja poliitiliselt määratletud isikute vahel. Nimelt ei laienenud tollase avaliku teenistuse seaduse § 12 kohaselt see seadus (välja arvatud üksikud paragrahvid) volikogu liikmetele, küll aga laienes ülejäänud inimestele, kes täitsid poliitilise iseloomuga ülesandeid (näiteks neile, kes abistasid või nõustasid poliitiliselt määratud inimesi kuni nende volituste lõppemiseni).

36. Nõustudes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangutega ([5-18-3/2](#)) sisuliselt, leian, et eraettevõtja mõiste vajab siiski täpsustamist. [Äriseadustiku](#) (ÄS) § 1 kohaselt on ettevõtja selle seadustiku tähenduses füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsiv tegevus, ning selles seadustikus sätestatud äriühing.

Eraettevõtjat võib mõista laiemalt või kitsamalt. Laiemas mõttes võib sellena käsitada füüsilisest isikust ettevõtjat, samuti äriühingu osanikku (täisühing, usaldusühing, osaühing), aktsionäri (aktsiaselts) või liiget (tulundusühistu). Kitsamas mõttes võib sellena käsitada äriühingu juht- või järelevalveorganite (juhatuse, nõukogu) liikmeid. Huvide konflikti tõenäosusele antud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangu paikapidavus sellest aga ei muutuks. Igal juhul on volikogu liikmeskonnas märkimisväärse osakaaluga grupp, kelle puhul on tekkinud küll huvide konflikt (mitmesugused ärihuvid vs. ametiülesanded), kuid säilib mandaat. Näiteks Tartu Linnavolikogu 49 liikmest on äriühingutega seotud 22. Need volikogu liikmed on:

- a) osanikud või aktsionärid 47 äriühingus;
- b) nõukogu liikmed 20 äriühingus;
- c) juhatuse liikmed 45 äriühingus.

Lisaks tegutsevad kaks volikogu liiget füüsilisest isikust ettevõtjatena⁸.

37. Kolleegiumi toodud võrdlust eraettevõtjaga saab veelgi täiendada. Mitmel juhul oleks huvide konflikti teke omavalitsuse ametiasutuse töölepingulisel töötajal volikogu liikmena väga erandlik (nt vallavalitsuse struktuuri kuuluv kalmistuvaht, majahoidja, koristaja, sekretär-registripidaja jt). Samas ei välista seadus seda, et volikogu liikmena tegutseb näiteks samas vallas või linnas asuva omavalitsusüksuse ametiasutuse hallatava asutuse juht (munitsipaalkooli direktor jt). Sel juhul on tegu märksa tõenäosema huvide konfliktiga.

Veelgi enam. Volikogu liikme volitused peatatakse, kui ta on samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks, nimetatud osavalla või linnaosa vanemaks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks (KOKS § 19 lg 2 p 1). Neil juhtudel volikogu liikme volitused ennetähtaegselt ei lõpe ja tema mandaat säilib. Samas näiteks vallavalitsuse struktuuriüksuses töölepingu alusel töötava ja avalikku võimu mitteteostava kalmistuvahi, majahoidja, sekretär-registripidaja volikogu liikme mandaat lõpeks sellel ametikohal töötamise jätkudes ennetähtaegselt.

Kui volikogu liikme volitused on KOKS § 19 lg 2 p 1 alusel peatatud, ei kohaldata tema suhtes KOKS § 18 lg 1 p-s 6 sätestatud piirangut (KOKS § 18 lg 1¹). Seega, kui inimene on töölepingulisel tööal valla või linna ametiasutuses, ei saa ta samal ajal tegutseda volikogu liikmena (volitused lõpeksid ennetähtaegselt). Kui ta on aga valla- või linnavalitsuse liige ja samal ajal omavalitsusametnik (mõlemal ametikohal teostatakse avalikku võimu), siis tema volitused volikogu liikmena ei lõpe, vaid peatuvad.

38. Valla või linna ametiasutuse töölepingulise töötaja ja volikogu liikme ametikoha (mandaadi) ühitamise üldist keeldu ei ole vaja ka funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamiseks.

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töölepinguline töötaja ei ole valla- või linnavalitsuse (s.t vallavanemast või linnapeast ja valitsuse liikmetest koosneva täitevorgani) liige, vaid kuulub

⁸ Tartu linnasekretäriilt 12.11.2019 saadud andmed.

ametiasutuse struktuuri. Seega ei tegutse ta poliitilisel otsustustasandil ega kanna volikogu ees poliitilist vastutust.

Funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamise eesmärki on võimalik tõhusalt saavutada volikogu liikme taandamiskohustuse kaudu, mis on valimisõiguse piiramise mõttes KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendusega kehtestatud ametikohtade ühitamise keelust märksa leebem abinõu.

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

40. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud, et huvide konflikti võimalike negatiivsete tagajärgede ärahoidmiseks on ka muid vahendeid, mille hulka kuuluvad demokraatlikud ja läbipaistvad otsustusprotsessid ning tõhus kontroll (RKPJKm 06.06.2018, 5-18-3/2, p 23).

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töötajate töölepingute aktiivse avalikustamise kohustust [avaliku teabe seadus](#) (AvTS) küll ette ei näe (§ 28 lg 1), kuid teabenõude esitamisel tuleb need väljastada (piirang võib tuleneda AvTS § 35 lg 1 p-st 12). KVS sätestab ka ametiisiku huvide avaldamise (3. pkt). Need ja muud meetmed aitavad tugevdada taandamiskohustuse tõhusust.

Alates 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast kohaldatakse KOKS § 48 lõikeid 2² ja 2³ (KOKS § 70⁵).

KOKS § 48 lg 2² 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.

Riigikogu pädevuses on pärast KOKS § 28 lg 1 p 6 täiendusega kehtestatud keelu kaotamist keelata valla või linna ametiasutuse töölepingulistest töötajatest volikogu liikmetel kuuluda volikogu revisjonikomisjoni.

41. Seega leian, et KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendus on vastuolus ühetaolisuse põhimõttega ja järelikult ka demokraatia põhimõttega. Kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töölepingu alusel töötavat ja volikogusse valitud inimest koheldakse formaalselt ebavõrdselt võrreldes selle volikogusse valitud inimesega, kelle puhul on huvide konflikt vähemalt sama intensiivne. Esimesel juhul on volikogu liikme mandaadi ja ametikoha ühitamine keelatud, teisel juhul aga mitte. Sellisel erineval kohtlemisel puudub õigustus. Erinevat kohtlemist ei õigusta ka funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamise vajadus, sest ka selle eesmärgi võib saavutada arutamisest ja otsustamisest taandamise kui leebema abinõu rakendamisega.

42. ATS § 7 lg-s 6 sätestatud juhtudel võib kandideerimisõiguse proportsionaalne piirang seisneda volikogu liikme volituste peatumises (KOKS § 19). See on tõhus, kuid volikogu liikme volituste ennetähtaegselt lõppemisest leebem abinõu. Riigikohus on möönnud (seoses PS § 29 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse piiranguga), et abstraktse korruptsiooniohu vältimine ja näiva erapooletuse tagamine võib mõnel juhul mõne ametiisikute grupi puhul üles kaaluda isikute õiguste piiramise.

Kokkuvõttes, KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendusega põhjustatud kandideerimisõiguse piirang ei ole selle sätte eesmärgi saavutamiseks vajalik.

IV. Põhiõiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1) piirang ning selle proportsionaalsus

43. Põhiseaduse § 29 lg 1 sätestab inimese majandusliku põhiõiguse: õiguse vabalt valida tegevusala, elukutse ja töökoht. Mõiste „töökoht“ viitab traditsiooniliselt konkreetsele palgatöökohale ükskõik millise tegevusala ja elukutse raames, nii erasektoris kui ka riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses. Tegevusala ja elukutse viitavad inimese püsivamale tõisele valikule⁹.

44. 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).

45. KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendus piirab tegevusala ja töökohta vaba valiku õigust, sest volikogu liikme mandaadi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töölepingu alusel töötamise 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 liikmeks valitud inimene ei saa valida endale töölepingulist tööd kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Märgin, et volikogu liikme ametikoht (kuigi tasustatav ja teatud kulude osas hüvitatav) ei ole selline tasuline ametikoht, mis võimaldaks inimesel ära elada ja peret ülal pidada.

46. KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendusega kehtestatud tegevusala, elukutse ja töökohta vaba valiku õiguse piirang ei ole proportsionaalne. KOKS § 18 lg 1 p 6 eesmärgi võib tõhusalt saavutada ka ilma PS § 29 lg-s 1 ette nähtud põhiõigust selliselt piiramata. Volikogu liikme taandamiskohustust ja tema volituste peatumist on taotluses juba käsitletud. Nende abinõude kohaldamine koos menetluste läbipaistvusega ja tõhusa kontrolliga võimaldaks volikogu liikmel samal ajal töötada kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töölepingu alusel.

Niisiis ei ole KOKS § 18 lg 1 p 6 täiendusega sätestatud põhiõiguse piirang vajalik ning selle piirangu mõõdupärasust pole vaja käsitleda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445, Vallo.Olle@oiguskantsler.ee
Külli Taro 693 8441, Kylli.Taro@oiguskantsler.ee

⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2017, § 29 komm. 3, lk 401.