



Õiguskantsler

Karl Sander Kase  
Isamaa Erakond  
karlsander.kase@isamaa.ee

Teie 28.12.2021 nr

Meie 02.02.2022 nr 6-1/220145/2200692

## **Volikogu liikmed valla või linna esindajana äriühingute ja sihtasutuste nõukogudes**

Austatud Olle Koop, Tarmo Kruusimäe, Urmas Reinsalu, Sven Sester ja Riina Solman

Küsisite õiguskantslerilt, kas omavalitsusüksuse volikogu liikmed võivad kuuluda linna või valla osalusega äriühingute ja valla või linna asutatud sihtasutuste nõukogudesse (selles kirjas edaspidi tähistatud sõnaga „nõukogud“).

Täna selle põhimõttelise, kogu Eestit puudutava teemapüstituse eest.

Teatavasti on seesugune praktika lisaks Tallinnale levinud ka teistes linnades ja valdades ning õigustatult on küsitud, kas nõukogudesse määratakse parimad linna või valla huvide esindajad või jaotatakse tasulisi nõukogu liikme kohti muudel eesmärkidel.

Volikogu liikme ja nõukogu liikme töö ühitamine võib kaasa tuua nii näilisi kui ka sisulisi huvide konflikte. Nende teadvustamise ja maandamise tuleb suhtuda täie tähelepanuga. Oluline on seegi, et nõukogu liikme tööd tegev volikogu liige mõistaks, et vastutab ka isikliku varaga nõukogu liikmena tehtud otsuste eest. Kui nõukogu liige tekitab ülesannete nõutava hoolega täitmata jätmisega kahju, tuleb see temalt sisse nõuda.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (KOKS) ei keela volikogu liikmete määramist nõukogu liikmeks, ehkki seda on arutatud. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) alusel ei saa seesuguse keelu kehtestamist nõuda. Riigikogu ei ole KOKS-i asjaomast regulatsiooni õiguslikult sisustades teostanud oma kaalutusõigust ilmselgelt vääralt (vt KOKS § 48 lõiked 2<sup>2</sup> ja 2<sup>3</sup>). Siiski ei pruugi KOKS-i kehtiv regulatsioon olla parim võimalikest. Rahandusministeeriumis on valminud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu](#). Riigikogus saab seda vastavalt Riigikogu enamuse soovile põhiseaduse raames muuta.

13. septembril 2017 [pöördusin](#) Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole, et algatataks nende seaduste muutmise, mis ei võimalda piisavalt ennetada ega ohjeldada korruptsiooni kohalikes omavalitsustes. Pidasin muu hulgas 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 Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas õiguskantsleri pöördumist ning otsustas algetada asjakohase seaduseelnõu ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu \(574 SE\)](#)).<sup>1</sup>

Seda, et volikogu liige ei või olla nimetatud valla või linna osalusega äriühingute ja asutatud sihtasutuste nõukogudesse, eelnõu ette ei näinud. Küll aga täiendati KOKS §-i 48 lõigetega 2<sup>2</sup> ja 2<sup>3</sup> järgmiselt:

„(2<sup>2</sup>) 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.

(2<sup>3</sup>) Kui revisjonikomisjoni liige ei esita kümne tööpäeva jooksul käesoleva paragrahvi lõike 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 ametikohalt tagasiastumiseks või avaldust temaga valla või linna ametiasutuse hallatava asutus juhi või juhi asetäitja ülesannete täitmiseks sõlmitud töö- või muu võlaõigusliku lepingu ülesütlemiseks, loetakse ta revisjonikomisjoni liikme kohalt tagasiastunuks. Avalduse esitamisest teavitab revisjonikomisjoni liige viivitamatult valla- või linnasekretäri.“

Revisjonikomisjoni liikmena tegutsemise piirangut tuleb kohaldada alates 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast (KOKS § 70<sup>5</sup>).

Teie tõstatatud teemat käsitlesin 25. detsembri 2020 [kirjas](#) avaldajale, kes palus hinnata KOKS § 35 lõike 3 teise ja kolmanda lause põhiseaduspärasust. Jään selles vastuses antud hinnangu juurde, kuid selgitan mõnd aspekti põhjalikumalt.

1. Omavalitsusüksuse majandustegevust ja osalemist juriidilistes isikutes reguleerib KOKS § 35, mis sätestab muu hulgas järgmist:

„(1) [...] Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades [kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses](#) esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

(3) [...] Sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed nimetab, samuti muid asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi teostab valla- või linnavalitsus. Kui osaühingul ei ole nõukogu, nimetab valla- või linnavalitsus osaühingu juhatuse liikmed.

(3<sup>1</sup>) Sihtasutuse või mittetulundusühingu, mille asutajaks on vald või linn, osaühingu või aktsiaseltsi, mille osanikuks või aktsionäriks on vald või linn ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 2 punkti 9 tähenduses valla või linna valitseva mõju all oleva üksuse juhtorgani liikmeks ei või olla isik:

- 1) kelle süüline tegevus või tegevusetus on kaasa toonud isiku pankroti;
- 2) kelle süüline tegevus või tegevusetus on kaasa toonud juriidilisele isikule antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise;
- 3) kellel on ärikeeld;
- 4) kelle süüline tegevus või tegevusetus on tekitanud kahju juriidilisele isikule;

<sup>1</sup> Vt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1. Vt ka Vabariigi Valitsuse [arvamust](#) eelnõu 574 SE kohta ja Rahandusministeeriumi esindaja öeldut Riigikogu põhiseaduskomisjoni 19.02.2018 istungil.

- 5) keda on majandusalase, ametialase või varavastase kuriteo eest karistatud;
- 6) kellel on eraõigusliku juriidilise isikuga seotud olulised ärihuvid, mis väljenduvad muu hulgas olulise osaluse omamises selles juriidilises isikus [väärtpaberituru seaduse](#) § 9 tähenduses või kuulumises sellise äriühingu juhtorganisse, kes on selle eraõigusliku juriidilise isiku oluline kaupade müüja või ostja, teenuse osutaja või tellija.

(4) Kui sihtasutusel on mitu asutajat või kui äriühingus osaleb lisaks linnale või vallale ka teisi osanikke või aktsionäre, samuti kui vald või linn osaleb mittetulundusühingus, otsustab osalemise ja selle lõpetamise valla- või linnavolikogu. Muus osas teostab osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik.“

Äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja muutmine ja kinnitamine on volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lõike 1 punkt 4).

2. Kohalik omavalitsus on põhiseaduslik institutsioon, kellel on enesekorraldusõigus kohaliku elu küsimustes. Kohalik omavalitsus kuulub iseseisva otsustustasandina avaliku halduse terviküsteemi ja peab tegutsema seaduslikult (PS § 154 lõige 1).

3. Kohaliku omavalitsuse organite puhul ei saa kõnelda klassikalisest horisontaalsest võimude lahususest (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) PS § 4 tähenduses. Kohalik omavalitsus väljendab vertikaalse võimude lahususe põhimõtet (pädevuse jaotus riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel – vt ka RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), punkt 17).

4. Oma esindajate määramisel eraõiguslike juriidiliste isikute juhtorganitesse tegutseb omavalitsusüksus tavalise aktsionäri, osaniku, liikme või asutajana. Seetõttu ei teki neil juhtudel avalik-õiguslikke suhteid (RKHKm 14.02.2000, [3-3-1-53-99](#)). Küll aga on halduskohtud lahendanud vaidlusi otsuste üle, millega riigi esindajale antakse suuniseid eraõigusliku juriidilise isiku juhtorganise hääletamiseks, kui kaebuse aluseks on väidetav õiguste rikkumine avalik-õiguslikus suhtes<sup>2</sup>.

5. Ühinguõiguslikult on äriühingu nõukogu liikmeks olek sarnaselt juhatuse liikmeks olekuga käsundilaadne õigussuhe äriühingu ja nõukogu liikme vahel (RKTKo 11.12.2015, [3-1-1-98-15](#), punkt 75).

6. Riigikogu ülesanne on hinnata, kuidas maandada riske, mida toob kaasa tema kuulumine valla või linna osalusega eraõigusliku juriidilise isiku juht- või kontrollorganisse. [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) artikli 7 lõikes 3 on sätestatud, et funktsioonid ja tegevus, mida peetakse volikogu liikme tööga kokkusobimatuks, määratakse kindlaks seaduste või põhiliste õigusprintsipiidega. See harta säte on omavalitsusüksuste autonoomia lisatagatis.<sup>3</sup>

7. Omavalitsuskorralduse kujundamisel (sh omavalitsusorganite ja nende liikmete pädevuse piiritlemisel, eri ametikohtade ühitamise võimaldamisel või välistamisel) tuleb Riigikogul arvestada korruptsiooniohtu jm riske. Juhtisin eelviidatud 13. septembri 2017 pöördumises Riigikogu põhiseaduskomisjoni tähelepanu korruptsiooni- jm riskidele, mis kaasnevad volikogu

<sup>2</sup> Vt K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2013, § 4 komm. B II punkt 5, lk 42.

<sup>3</sup> Vt B. Schaffarzik. Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. – Stuttgart, München, Hannover Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 2002, lk 107.

liikme valla või linna osalusega äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu juhtorganisse kuulumisega.

**8.** Lisaks seaduses sätestatud on kohalikul omavalitsusel võimalik riskide maandamiseks rakendada ka lisaabinõusid (nt [Tallinna korruptsioonivastase strateegia raportit](#)). Nõukogude liikmete määramiseks on kohalikul omavalitsusel võimalik luua sõltumatu komitee, kelle ülesanne oleks teha linnavalitsusele ettepanek nõukogu liikme valimise ja tagasikutsumise ning nõukogu liikmetele makstava tasu määra kohta. Samuti on võimalik kehtestada nõukogudele töökorrad, mille puhul arvestatakse hea ühingujuhtimise tava põhimõtetega.

**9.** Nõukogu liige (ka juhul, kui ta on samal ajal valla- või linnavolikogu liige) kannab ühingu juhtorgani liikmena oma tegevuse eest õiguslikku vastutust. Eeskätt on tegu karistus- ja tsiviilõigusliku vastutusega, kuid saab kõnelda ka maksu-, konkurentsioiguslikust jm vastutusest, mis kaasneb nende õigusharude reguleerimisesemesse kuuluvate kohustuste rikkumisega. Juhtorgani liikme õigusliku vastutuse kohaldamise eeldus on vastutuse materiaalsoiguslike aluste olemasolu (juhtorgani liikme kohustuse rikkumine; kannatanule tekkinud kahju; rikkumise ja kahju vaheline põhjuslik seos).

**10.** [Äriseadustiku](#) (ÄS) ja [sihtasutuste seaduse](#) (SAS) kohaselt peab nõukogu liige oma kohustusi täitma vastavalt korraliku ettevõtja hoolsusega (ÄS § 189 lõige 2; § 327 lõige 1) ja nõukogu liikmelt tavaliselt oodatava hoolsusega (SAS § 32 lõige 1). Nõukogu liikmed, kes on oma kohustuse rikkumisega tekitanud kahju äriühingule või sihtasutusele, vastutavad tekitatud kahju hüvitamise eest solidaarselt. Nõukogu liige vabaneb vastutusest, kui ta tõendab, et on oma hoolsuskohustust täitnud (ÄS § 327 lõige 2; SAS § 32 lõige 2).

**11.** Nõukogu liikmete puhul on kohustuse täitmise kriteerium hoolsuskohustus, mis koos juhtorgani liikme lojaalsuskohustusega on üks juhtorgani liikme põhikohustus ja vastutuse kohaldamisel otsustava tähendusega. Äriühingu ja sihtasutuse juhtorgani liikme üldine lojaalsuskohustus tuleneb [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) (TsÜS) § 35 lõikest 1 ja [võlaõigusseaduse](#) (VÕS) § 620 lõikest 1. Lojaalsuskohustus omakorda hõlmab konkurentsikeeldu (ÄS § 324), konfidentsiaalsuskohustust (ÄS § 325), huvide konflikti vältimiskohustust (ÄS § 318 lõige 6; § 298 lõige 1 punkt 9) ja laenukeeldu (ÄS §-d 159 ja 281).

**12.** Üldjuhul on nõukogu liikmel ÄS-is ja SAS-is sätestatud kohustused üksnes äriühingu või sihtasutuse, mitte aga aktsionäri, osaniku või liikme suhtes, ja nõukogu liige vastutab nende kohustuste rikkumise korral (nt ÄS § 327 lõige 2; SAS § 32 lõige 2; TsÜS § 37 lõige 12 ja VÕS § 115 alusel) vaid äriühingu või sihtasutuse, mitte aga aktsionäri, osaniku (omaniku) või liikme ees (RKKKo 14.12.2011, [3-1-1-89-11](#), punktid 26.4 ja 29-30 koos RKTko-ga 22.09.2005, [3-2-1-79-05](#), punkt 10; RKTko 11.12.2015, [3-1-1-98-15](#), punkt 75). Seda, et nõukogu on oma järelevalvekohustust rikkunud, saab üldjuhul tuvastada vaid siis, kui on kindlaks tehtud juhatuse liikme kohustuste rikkumine (RKTko 19.12.2016, [3-2-1-113-16](#), punkt 24).

**13.** KOKS § 17 lõige 5 kohaselt ei tohi volikogu liige osa võtta sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang [korruptsioonivastases seaduses](#) (KVS) sätestatu kohaselt.

**14.** Volikogu liige volikogus ja volikogu liige valla või linna esindajana äriühingu ja sihtasutuse nõukogus on ametiisik KVS-i tähenduses (KVS § 2 lõige 1).

**15.** Toimingupiirangud sätestab KVS § 11. Seotud isiku määratleb KVS § 7 lõige 1. Sama paragrahvi lõige 2 koostoimes §-ga 11 näeb toimingupiirangu puhul ette erandi, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest. Valla või linna esindamise

pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis loetakse ametikohustuseks KVS-i tähenduses.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445  
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

Rait Sannik 693 8438  
Rait.Sannik@oiguskantsler.ee