



Paul Puustusmaa
Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Meie 07.05.2020 nr 1.1-21/3397-1

**Ettepanek Riigikogu
põhiseaduskomisjonile KOKSi
muudatuse algatamiseks**

Austatud komisjoni esimees

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas 17. aprillil 2020 oma otsusega 5-19-45¹ (edaspidi *otsus*) kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 18 lõike 1 punkti 6 teise alternatiivi - lauseosa „või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel“ - kehtetuks. Otsus jõustub 2020. aasta 17. oktoobril, millest alates ei saa enam omavalitsuse ametiasutuse töötajatest volikogu liikmete volitusi ennetähtaegselt lõpetada.

KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 teine alternatiiv näeb ette kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikme volituste lõppemise, kui ta töötab samas omavalitsusüksuses töölepingu alusel. Tegemist on Riigikohtu hinnangul ametite ühitamise keeluga, mis riivab valituks osutunud isiku passiivset valimisõigust, täpsemalt tema õigust omada volikogu liikme mandaati (otsuse punkt 46). Riigikohus leidis, et säte riivab PS § 29 lõike 1 esimeses ja teises lauses tagatud põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. See põhiõigus hõlmab ka õigust jätkata juba tekkinud töö- või teenistussuhet (Riigikohtu üldkogu 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punkt 24)(otsuse punkt 52).

Kohus ei järeldanud, et avalikku võimu mitteteostavad kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töötajad võiks samaaegselt töötamisega teostada ka oma mandaati volikogus. Kohus leidis, et kuna seaduse järgi on omavalitsusüksuse volikogu ja valitsuse ülesanded põhimõtteliselt lahutatud, võivad juhul, kui isik täidab samal ajal volikogu liikme volitusi ja valitsusele alluva teenistuskoha ülesandeid, mandaadi ja teenistuskoha huvid sattuda vastuollu. Konflikt volikogu liikme mandaadi ja teenistuskoha huvide vahel võib ohustada volikogu toimimist. See võib takistada volikogu liikmel valitsuse ning sellele alluva haldusorganisatsiooni kontrollimist. Samuti võib volikogu liikme samaaegne töötamine valitsuse alluvuses mõjutada tema otsuste langetamist volikogus. Lisaks ohule, mis tekib volikogu tööle, pole välistatud negatiivne mõju ka valitsuse ja temale alluva haldusorganisatsiooni tööle. Kohus järeldas, et

¹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-19-45/9>.

KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teises alternatiivis sätestatud ametite ühitamise keelu peamine eesmärk on seega vältida mandaadi ja teenistuskoha huvide konfliktist lähtuvat ohtu volikogu toimimisele (otsuse punktid 75-77), kuid lisaks ohtude tõrjumisele saab vaidlusaluse sätte eesmärgiks pidada ka korruptsiooni ohu vältimist, mis võib tekkida avalike huvide ja isiku erahuvide vastuollu sattumise korral (otsuse punkt 78). Kuigi ametiasutuse töötaja ei teosta reeglina avalikku võimu, võib Riigikohtu hinnangul volikogu liikme volituste ja töökoha huvide vahel tekkida esinduskogu toimimist kahjustav huvide konflikt (otsuse punkt 83). Tuleb ka arvestada, et avaliku teenistuse seadus (edaspidi *ATS*) ei erista selget ametiasutuse teenistuskohade jaotust ametnikeks ja töötajateks, vaid jätab kohaliku omavalitsusüksuse volikogule võimaluse määratleda ametiasutuse struktuuris teenistukoht kas ameti- või töökohana.

Kokkuvõtvalt leidis Riigikohus, et KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teine alternatiiv ehk volikogu liikme volituste lõppemine seoses töötamisega omavalitsuse ametiasutuses ei ole eesmärkide saavutamiseks vajalik abinõu. Eelnimetatud eesmärke on võimalik sama efektiivselt saavutada volikogu liikme volituste peatamisega, mis riivab passiivset valimisõigust vähem intensiivselt (otsuse punkt 84). Volituste peatamise korral vabaneb volikogu liige ajutiselt volikogu liikme ülesannete täitmisest, kuid pärast peatamise aluse äralangemist volitused taastuvad (KOKS § 19 lõige 1, § 20¹). Kui volikogu liikme volitused ametiasutuses töötamise ajaks peatatakse, ei saaks isik küll täita volikogu liikme volitusi, kuid passiivset valimisõigust riivaks see kohtu arvates siiski vähem - isik ei peaks pärast valimisi või volikogu liikme koha vabanemise järel kolme päeva jooksul otsustama mandaadist loobumise või töösuhte jätkamise üle. Samuti võiks ta valimisperioodi kestel volitused ajutiselt peatada, et töötada omavalitsusüksuse ametiasutuses (otsuse punkt 85).

Kolleegium lükkas otsuse jõustumise põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi *PSJKS*) § 58 lõikele 3 tuginedes kuue kuu võrra edasi, andmaks seadusandjale aega vajalike sätete kehtestamiseks. Kuivõrd Riigikohus leidis, et KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 on teise alternatiivi osas põhiseadusvastane, kuna (volikogu liikme ja ametiasutuse töötaja ametikohtade ühitamatuse) eesmärke on võimalik sama efektiivselt saavutada volikogu liikme volituste peatamisega, mis riivab passiivset valimisõigust vähem intensiivselt, saab seadusandja ette näha KOKS muudatuse volikogu liikme volituste peatumiseks, kui ta on samal ajal ametiasutuse töötaja. Riigikohtu otsuse jõustumine edasilükkavalt tähendab, et hiljemalt 2020. aasta 17. oktoobriks võiks seadusandja vastu võtta ja peaks olema jõustunud KOKS muudatus, mis loeks volikogu liikme volitused peatunuks senise volituste lõppemise asemel, seoses isiku töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel (otsuse punkt 88). Vastasel korral, kui Riigikogu ei võta ette samme KOKSi muutmiseks, tekiks olukord, kus Riigikohtu otsuse alusel on KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teine alternatiiv 17. oktoobrist kehtetu ning kohaliku omavalitsuse ametiasutuses töölepingu alusel töötavad isikud saavad samal ajal olla volikogu liikmed. Ametnike puhul aga nende volitused volikogu liikmena lõppeksid.

Riigikohtu otsust (ega sellest juhindudes tehtud võimalikke KOKSi muudatusi) ei saa siiski tagasiulatavalt kohaldada, vaid see rakenduks üksnes alates k. a 17. oktoobrist volikogu liikmete osas toimuvate liikumiste ja muudatuste osas.

Kolleegium juhtis otsuse punktis 88 seadusandja tähelepanu ka sellele, et reguleerimisel tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse töötajate võrdse kohtlemise põhimõttega. Rahandusministeeriumi leiab, et ametnikke ja töötajaid tuleb kohelda võrdselt. Kuivõrd kohaliku omavalitsuse ametiasutuses teenistuses olevate isikute jagamine ametnikeks ja

töötajateks on iga omavalitsuse kaalutusotsus lähtuvalt isiku töö sisust, siis ei ole põhjendatud, kui omavalitsuse ametiasutuse ametnike puhul nende volikogu liikme volitused lõppeksid, kuid töötajatel peatuksid. Vastasel korral koheldaks erinevates omavalitsustes sarnaseid ülesandeid täitvaid isikuid põhjendamatult erinevalt.

KOKS muutmise ettepanekud

Juhindudes Riigikohtu ülaltoodud argumentidest ja seaduseelnõu algatamise vajaduse ajakriitilisusest teeb Rahandusministeerium ettepaneku Riigikogu põhiseaduskomisjonile algatada KOKSi muutmise järgmiselt.

§ 1. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 18 lõike 1 punkt 6 tunnistatakse kehtetuks;
- 2) paragrahvi 18 lõige 1¹ tunnistatakse kehtetuks;
- 3) paragrahv 18 lõike 3 punktis 1 jäetakse välja tekstiosa „6,“;
- 4) paragrahvi 19 lõiget 2 täiendatakse punktiga 1² järgmises sõnastuses:
„1²) seoses nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ametnikuks või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel,“;
- 5) paragrahvi 19 lõike 4 punkti 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
„4) vastava teate pärast käesoleva paragrahvi 2. lõike punktides 1² ja 4 sätestatud asjaolu teatavaks saamist.“;
- 6) paragrahv 70² tunnistatakse kehtetuks.

§ 2. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2020. aasta 17. oktoobril.

Selgitused:

Eelnõu § 1 punkt 1

20. detsembril 2019 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse, milles palus tunnistada KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, mis näeb ette volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise, kui volikogu liige töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. Õiguskantsler põhjendas oma taotluses sätte võimalikku põhiseadusevastasust sealhulgas asjaoluga, et erinevalt kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ametnikest ei teosta ametiasutuse töötajad avalikku võimu, ei saa vahetult volikogu tööd mõjutada, ning töötajatest volikogu liikme taandamiskohustus oleks piisav vahend ka funktsioonide ja vastutuse lahususe tagamiseks. Õiguskantsleri hinnangul on omavalitsuse ametiasutuse töötajaid, kes täidavad tehnilisi ülesandeid (avaliku võimu teostamist toetav töö) ATS paremal rakendamisel võimalik ametnikest selgelt piiritleda.

Riigikohus oli asja läbivaatamisel piiratud taotluses esitatud asjaoludega ehk ei saanud paralleelselt käsitleda kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ametnikest volikogu liikmete volituste ennetähtaegse lõppemise küsimust. Küll aga nõustus kohus teiste menetlusosaliste

(Riigikogu põhiseaduskomisjon, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium) väljendatud seisukohaga, et ATS ametnike ja töötajate määramine on sõnastatud avaralt ja võimaldab kohaliku omavalitsuse tasandil teha erinevaid valikuid.

ATS § 7 lõigete 1 ja 2 järgi on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Ametnik nimetatakse ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Sama paragrahvi lõike 4 järgi võetakse töötaja ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd. Töötaja töötab töölepingu alusel.

Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste loetelu on toodud ATS § 6 lõikes 3. Selle järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus: 1) valla- ja linnavolikogu kantselei; 2) valla- ja linnakantselei; 3) valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega; 4) osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena; 5) valla- ja linnavalitsuse amet ning 6) valla või linna ühisamet.

Kohus märgib otsuse punktides 62-64 järgmist: *ATS definitsioon jätab kohaldajale tõlgendusruumi, kuna kasutatud mõisted on suuresti määratlemata. Samuti on definitsioon olemuslikult avatud - avaliku võimu teostamiseks loetakse muu hulgas tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. /.../ Ka töötaja definitsioon on avatud, kuna lisaks ATS § 7 lõikes 5 nimetatud tegevustele (raamatupidamine, personalitöö, asjaajamistöö, hankespetsialistide tegevus, haldustöötajate tegevus, infotehnoloogide tegevus) võib töötaja teha muud avaliku võimu teostamist toetavat tööd. Erandi sellest põhimõttelisest jaotusest teeb ATS § 7 lõige 6, mille järgi ei loeta avaliku võimu teostamiseks ning isikuga sõlmitakse tööleping, kui isik täidab 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 (s.o poliitilised nõunikud ja abid).*

Seega ei erista ka Riigikohtu hinnangul kehtiv ATS selgelt piiri ametiasutuse ametnike ja töötajate vahel, vaid jätab kohaliku omavalitsusüksuse volikogule võrreldes enne 2013. a jõustunud uut ATS tervikteksti kehtinud seadusega suurema võimaluse määratleda ametiasutuse struktuuris teenistukoht kas ametniku või töötaja kohana (varem reguleeris KOV ametnike ja teenistujate rühmasid Vabariigi Valitsuse määrus).

Riigihalduse ministri moodustatud KOKS uuendamise eksperdikomisjon² arutas Riigikohtu lahendi täitmise seonduvat k. a 24. aprilli elektroonilisel koosolekul ning tegi ministrile ettepaneku kohelda ametiasutuse ametnikke ja töötajaid võrdselt ehk mõlema puhul täiendada KOKS § 19 lõiget 2 sättega, mis näeb ette nende samaaegse volituste teostamise piirangu, võimaldades volikogu liikme volitused peatada.

Rahandusministeerium teeb eeltoodust lähtuvalt ettepaneku tunnistada KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 tervikuna kehtetuks 2020. aasta 17. oktoobrist. See tähendab kohelda kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ametnikke sarnaselt töötajatega ning nende volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise asemel peatada nii ametnike kui töötajate puhul nende volikogu liikme volitused teenistus- ja töösuhte kehtivuse ajaks (vt ka eelnõu § 1 punkti 4 selgitusi).

Eelnõu § 1 punkt 2

Eelnõu § 1 punkti 2 muudatus on tehniline ja on seotud eelnõu § 1 punkti 1 rakendamisega. Teeme ettepaneku tunnistada kehtetuks KOKS § 18 lõige 1¹, mis sätestab, et sama paragrahvi

² <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Eksperdikomisjoni-moodustamine-.pdf>.

lõike 1 punktis 6 sätestatud piirangut (omavalitsuse ametiasutuse ametnikust ja töötajast volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine) ei kohaldata volikogu liikme suhtes, kelle volitused on peatatud KOKS § 19 lõike 2 punkti 1 alusel ehk nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks (valitsuse liige, kes on ühtaegu ka ametiasutuse ametnik). Kuivõrd eelnõu § 1 punktiga 1 on tehtud ettepanek tunnistada KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 tervikuna kehtetuks, siis tuleks tunnistada kehtetuks ka seaduse säte, mis reguleerib kehtetuks tunnistatud sätte kohaldamist.

Eelnõu § 1 punkt 3

Eelnõu § 1 punkti 3 muudatus on tehniline ja on seotud eelnõu § 1 punkti 1 rakendamisega. Nimelt jäetakse KOKS § 18 lõike 3 punktis 1 välja viide kehtetuks tunnistatavale KOKS § 18 lõike 1 punktile 6. Kehtiva seaduse kohaselt peab valla- või linnasekretär saatma valla või linna valimiskomisjonile kolme tööpäeva jooksul teate, kui selgub asjaolu, et volikogu liige või asendusliige, kellel on tekkinud võimalus saada volikogu liikmeks, on nimetatud ametiasutuse ametnikuks või töötab töölepingu alusel.

Eelnõu § 1 punkt 4

Eelnõu § 1 punkti 4 muudatus puudutab volikogu liikme volituse peatumise aluste täiendamist uue asjaoluga. Rahandusministeerium teeb ettepaneku täiendada KOKS § 19 lõiget 2 punktiga 1², mis sätestaks, et volikogu liikme volitused peatatakse seoses nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks või töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. Säte kohaldub nii juhtudel, kui ametnik või töötaja on volikogu valimistulemuste väljakuulutamise ajal juba kohaliku omavalitsuse ametiasutuses ameti- või töökohal töötamas, kui ka juhul kui ta on juba asunud volikogu liikme volitusi teostama, kuid nimetatakse volituste kestuse ajal ametiasutuse ametnikuks või temaga sõlmitakse tööleping. Vahetult pärast volikogu valimistulemuste väljakuulutamist kohaldub kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 68 lõige 1³, st valituks osutunud kandidaat, kes valimistulemuste väljakuulutamise ajal on volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis (volikogu liikme ametiga ühitamatus ametis on ka omavalitsusüksuse ametiasutuse ametnikud ja töötajad), peab kolme tööpäeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates teavitama valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda. Kui tegemist on mõne KOKS § 19 lõikes 2 nimetatud volikogu liikme volituste peatumise alusega, siis arvatakse isik asendusliikmete nimekirja.

Säte annab isikule võrreldes kehtiva KOKSiga oluliselt suurema paindlikkuse, sest võimaldab omavalitsuse ametiasutuse töötajal või ametnikul soovi korral n-ö volikogu liikme koha vabanedes otsustada, et ta ei asu oma volikogu liikme õigusi teostama, vaid jääb volikogu asendusliikmete nimekirja ehk laseb oma volikogu liikme volitused peatada ning võib hiljem otsustada siiski volikogu liikme kohale asuda. Sel juhul tuleb tal näiteks lõpetada valla või linnaga tööleping ning lõpetada teenistussuhe ametnikuna. Volituste taastumine toimub üldises korras vastavalt KOKS § 20¹ lõikele 1 ehk isik peab esitama avalduse volituste taastumiseks valla- või linnasekretärile, kes saadab selle hiljemalt kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjonile. Volikogu liikme volitused taastuvad ja teda asendanud volikogu liikme volitused lõpevad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest (KOKS § 20¹ lõige 4).

Kindlasti peaks vältima olukorda, kus ametiasutuse ametnike volitused volikogu liikmena jääks erinevalt töötajatest (kelle volitused volikogu liikmena peatatakse valla või linna ametiasutusega töösuhtes olemise ajaks) ennetähtaegselt lõppema, mis tähendab, et volikogu

liikme nimetamisel ametnikuks või ametnikust volikogu asendusliikmete nimekirjas olev isik, kui ta loobub mandaati teostama asumisest, kaotab automaatselt ja pöördumatult oma koha volikogus või asendusliikmete nimekirjas (KOKS § 20 lõige 6). Taoline olukord võib tekitada volikogule surve nimetada paljud ametiasutuse teenistuskohad hoolimata töösuhte iseloomust (avaliku võimu teostamise ülesanded) ümber ametikohtadest töökohtadeks.

Alates 1. aprillil 2013 jõustunud ATS § 7 nägi ette põhimõttelise muudatuse riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ametnike ja töötajate piiritlemisel. Ametnikuks loetakse kehtiva seaduse järgi isikut, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes (ATS § 7 lõige 1). Ametnik nimetatakse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 lõige 2). ATS näeb ametniku ametikoha tuvastamiseks ette ka võimalikud piiritlemiskriteeriumid ehk loeb avaliku võimu teostamiseks sealhulgas ametiasutuse juhtimise, riikliku ja haldusjärelvalve teostamise, siseauditi läbiviimise, süütegude menetlemise, volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulise ettevalmistamise või rakendamise (ATS § 7 lõige 3). Töötaja võetakse seevastu töölepinguga ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd (ATS § 7 lõige 4). Töökoha kriteeriumid on samas jäetud ATSi mitteammendavaks loeteluks. Töötamiseks loetakse eelkõige raamatupidamine, personalitöö, asjaajamistöö, hankespetsialistide tegevus, haldustöötajate tegevus, infotehnoloogide tegevus ja muu avaliku võimu teostamist toetav töö.

Nimetatud kriteeriumid pakuvad nii ametnike kui ka töötajate piiritlemisel üsna laia tõlgendamisruumi, mistõttu ei pruugi sätete tõlgendamispraktika omavalitsustes olla ühetaoline.

Arvestades PS § 154 sätestatud enesekorraldusõiguse põhimõtet ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 6 lõiget 1 võivad kohaliku omavalitsuse üksused oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus. Selle nõude täitmiseks on antud KOKSiga volikogu pädevusse sealhulgas valla või linna ametiasutuste moodustamise korra kehtestamine (KOKS § 8 lõige 1 punkt 4, § 22 lõige 1 punkt 34) ning valla või linna ametiasutuse struktuuri, teenistuskohade koosseisu ja palgajuhendi kehtestamine (KOKS § 22 lõige 1 punkt 36, arvestades KOKS § 22 lõikes 3 sätestatud erisust). Niisiis on seadusandja jätnud volikogu või KOKS § 22 lõikes 3 määratud juhul valitsuse pädevusse ametiasutuse ameti- või töökohtade kindlaks määramise. Tööandja õigustes on vallavanem või linnapea (KOKS § 50 lõige 1 punkt 7). Valla- või linnavalitsus määrab kindlaks ka ametnike ameti- ja töötajate tööülesanded. Tegemist on kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse küsimusega.

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on ka avaliku teenistuse arendamine, mille korraldamise eest vastutab riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond, kes töötab välja valdkonna poliitikat ja valmistab ette õigusaktide eelnõusid sealhulgas avaliku teenistuse arendamise, valdkonnas ning koordineerib valdkonna tegevust.³ Rahandusministeerium on jälginud ATSi kohaldamist ja nõustanud selles osas ka omavalitsusi. Paraku on praktika näidanud, et ATS § 7 lõiked 3 (eriti punktid 8 ja 9) on piisavalt laia tõlgendamist võimaldavad, et alati ei ole päris üheselt selge, kas ühel või teisel teenistuskohal teostatakse avalikku võimu või mitte. Kõigi avaliku sektori 27 569 teenistuskoha keskne monitoorimine riigi poolt ja otsustamine, kas tegemist on avaliku võimu teostamisega ATS mõttes, või mitte, ei ole

³ Vt Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrust nr 177 „Rahandusministeeriumi põhimäärus“ § 26 p 4.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/118092019006>.

võimalik ega ka mõistlik. Teenistuskoha määramise ametikohaks või töökohaks otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu. Muudatuste tegemise teenistuskohade koosseisus võib volikogu delegeerida valitsusele. Mida väiksem on kohaliku omavalitsuse üksus, seda rohkem on inimesi, kes täidavad segafunktsioone (st avaliku võimu teostamine ja seda toetavad tegevused on põimunud), ja seda keerulisem on määrata, kas tegemist on ameti- või töökohaga. Üks lihtsamaid näiteid on raamatupidaja. Tavapäraselt on see selge töötaja funktsioon. Väiksemas kohaliku omavalitsuse üksuses võib raamatupidajal olla ka valla eelarve ja eelarvestrateegia koostamise kohustus. Eelarve võetakse vastu volikogu õigusaktiga (KOKS § 22 lõige 1 punkt 1), mis tähendab juba eelnõu koostamist ja raamatupidaja teenistuskoha määramist ametikohana. Küsimusi ja vaidlusi selle üle, kas üks või teine teenistukoht peaks olema töökoht või ametikoht on just väiksemates kohalikes omavalitsustes, kus on rohkem segafunktsioone ja seetõttu vähem ühele valdkonnale spetsialiseerunud inimesi. Keskselt teeb Rahandusministeerium küll kohaliku omavalitsuse üksustele suunatud koolitusi, nõustamisi ja koostab juhendmaterjale, kuid päris ühtlast rakenduspraktikat paraku saavutada ei ole võimalik.

Ametnike ja töötajate piiritlemise keerukusele juhiti tähelepanu juba ka ATSi eelnõu menetlemisel Riigikogus⁴. ATSi kohaldamise praktika on ATS avara tõlgenduse tõttu lisaks kohaliku omavalitsuse üksustele ebaühtlane ka riigiasutustes.

Olukord, kus seadus võimaldab isiku töösuhte olemuse hindamisel laia tõlgendust ja sellest tingituna sõltuks, kas isiku volitused peatatakse (kui ta loetakse töötajaks) või lõpetatakse (kui ta loetakse ametnikuks), tekitab omakorda võimalike volikogu liikmeks osutunute ebavõrdse kohtlemise, mis on vastuolus PS § 12 lõikes 1 sisalduva võrdsuspõhiõiguse põhimõttega. Ühes kohalikus omavalitsuses võib sarnaseid ülesandeid täitev isik olla töötaja, teises loetakse ta ametnikuks, ilma et taoline käsitlus läheks vastuollu ATSigaga. Volikogu liikme staatust ei saa sisustada erinevates omavalitsustes erinevalt, kus sama isik ühes kohalikus omavalitsuses saaks samu ülesandeid täites oma volikogu liikme volitused peatada, mis juhul saab ta soovi korral hiljem oma volitused taastada, kuid teises mitte (ametniku volitused volikogu liikmena lõppeksid automaatselt), sõltudes sellest, kas teda loetakse avaliku võimu teostajaks. Tuleb arvestada, et paljudel juhtudel osalevad ka kohaliku omavalitsuse töötajad volikogu otsuste ettevalmistamise ja rakendamise protsessis.

Lisaks oleks kohaliku omavalitsuse ametiasutuse töötajate ja ametnike eristamine ja seeläbi nende volikogu liikme mandaadi eristamine esimese puhul peatumise ja teise puhul lõppemisega arusaamatu ja põhjendamatu KOKS § 54² regulatsiooni arvestades. KOKS § 54² sätestab nimelt ametniku asendamise erisuse omavalitsuse ametiasutuses. Puuduvat ametnikku võib asendada, või juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas, anda puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule või selles ametiasutuses töölepingu alusel töötavale isikule, kes vastab ametnikule ja asendataval ametikohal esitatavatele nõuetele. Töötaja poolt ametniku asendamine on lubatud vaid juhul, kui ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat (KOKS § 54² lõige 1). Selline asendamine ei tohi kesta kauem kui viis kuud kalendriaastas Töötajast asendaja nimetatakse asendamise ajaks ametnikuna teenistusse.

Kui omavalitsuse ametiasutuse töötajast volikogu liige nimetatakse ametniku asendajaks, siis tema staatuse muutmisel ametnikuks kaasneb KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 esimese alternatiivi sätestamisel n-õ fataalne tagajärg, ehk tema mandaat volikogu liikmena lõppeb ennetähtaegselt vastava juriidilise fakti ilmnemisel.

⁴ <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201206061400#PKP-10571>.

Vastavat muudatust põhjendati ATS eelnõu (193 SE) menetlemisel seletuskirjas⁵ järgmiselt: *Eriregulatsioon on vajalik tulenevalt sellest, et ATS-i kohaselt saab ametnikku asendada üksnes teine ametnik. Töötaja poolt ametniku asendamine pole lubatud, kuna ametnikule kui avaliku võimu teostavale isikule on esitatud kõrgemad nõudmised ja ka piirangud. Selline keeld võib aga osutada kohalike omavalitsuse ametiasutustele nende suurust arvestades liiga piiravaks. Arvestada tuleb ka seda, et ametnike ring kitseneb ATS-i jõustumisega märgatavalt.*

Eelnõu kohaselt võib ametniku asendajaks määrata ka töölepingu alusel selles ametiasutuses töötava isiku järgmistel tingimustel. Asendaja määratakse nii nagu ka ATS-i kohaselt ajutiselt puuduva ametniku asendamiseks (nt puhkuste perioodiks) või vaba ametikoha täitmiseks juhtudel, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik (nt konkursitulemused pole veel selgunud) või otstarbekas. Asendajaks määratud isik peab vastama ametnikule esitatavatele nõuetele ja konkreetsel ametikohal esitatavatele nõuetele (nt kõrghariduse nõue). Kolmandaks tingimuseks on, et ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat. Sellest tuleneb, et esmajärjekorras määratakse asendaja siiski ametnike hulgast ning kui see ei ole võimalik, siis võib asendajaks määrata töötaja.

Asendaja nimetatakse asendamise ajaks, seega määratud ajaks ametnikuna ametisse. Isik annab ametisse nimetamisel ka ametivande. Talle laienevad ametniku asendamisel ametnikule seatud piirangud (streigikeeld ja korrupsioonivastasest seadusest tulenevad piirangud).

Praktikast on teada, et vastavat erisust ei rakendata vaid väiksemates kohalikes omavalitsustes, vaid seda regulatsiooni kohaldatakse ka suuremates omavalitsusüksustes. Ka see regulatsioon viitab asjaolule, et seadusandja võimaldab kohalikel omavalitsustel rakendada ATSi vastavalt omavalitsuste enda hinnangule.

Ei ole teada ühtki kaalukat argumenti, mis võimaldaks volikogu passiivset valimisõigust sel moel piirata ehk kohelda ametniku asendajast omavalitsuse ametiasutuse töötajaid ebavõrdselt nende töötajatega, kes ei ole määratud ametnike asendajaks.

KOKS § 19 lõike 2 punkti 12 põhiseaduspärasus

Rahandusministeeriumi pakutud KOKS § 19 lõike 2 täiendamine punktiga 1² on materiaalselt põhiseaduspärane, kuna sättel on legitiimne eesmärk vältida volikogu liikme ja omavalitsuse ametiasutuse ametniku ja töötaja teenistuskoha ühitamisel tekkida võivat võimalikku huvide ja rollikonflikti, sealhulgas vältida korrupsiooni. Lisaks teenib ameti(- ja töö)kohtade ühitamise keeld kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahususe organisatsioonilist tugevdamist nende ohtude vastu, mis võivad tuleneda ametikoha ja mandaadi ühitamisest esinduskogus (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. novembri 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-17-10, punkt 27).

Välja pakutud regulatsioon on kooskõlas valimiste ühetaolisuse põhimõttega, kuna piirangut kohaldatakse ühetaoliselt nii kohalike omavalitsuste ametnikele kui töötajatele, arvestades kohaliku omavalitsuse funktsioonide omavahelist põimumist ja ATS ametniku ja töötaja mõiste rakendumise laia kaalutlusruumi.

⁵ Vt ATS eelnõu seletuskirja § 138 p 15 kommentaari:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae>.

Samuti vähendab omavalitsuse ametiasutuse ametnikest ja töötajatest volikogu liikme volituste peatumine PS § 29 sätestatud isiku õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta riive intensiivsust erinevalt nende volikogu liikme volituste lõppemisest. Volituste lõppemisel ei ole kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ametnikul ega töötajal sama valimisperioodi jooksul erinevalt volituste peatamisest võimalik enam volikogu liikme mandaati teostama asuda.

Eelnõu § 1 punkt 5

Eelnõu § 1 punkt 5 on seotud eelnõu § 1 punktiga 4. Sättega kavandatakse muuta KOKS § 19 lõike 4 punkti 4, täiendades seda viitega KOKS § 19 lõikele 1². Ehk valla- või linnasekretär peab valla või linna valimiskomisjoni teavitama kolme tööpäeva jooksul ka asjaolust, kui saab teada, et volikogu liikme volitused tuleb peatada seoses tema teenistussuhtega ametiasutuse ametnikuna või töölepingu alusel ametiasutuses töötamisega.

Ametikohale nimetamise õigus on ATS § 22 lõike 1 alusel ametiasutuse juhil või tema volitatud isikul, samuti organil või tema volitatud isikul. Kohaliku omavalitsuse üksuse värbamiskorra kehtestamine on omavalitsuse enesekorraldusõiguse küsimus. Hallatava asutuse juhi kinnitab ametisse valla- või linnavalitsus vallavanema või linnaeape ettepanekul (KOKS § 50 lõike 1 punkt 7).

Valla- ja linnasekretär saab töö käigus vastavad asjaolud tuvastada. KOKS § 20 lg 5² annab asendusliikmele kolmepäevase kaalumisaja, kas ta soovib volikogu töös osaleda. Kui esimene asendusliige ei saa volikogu töös osaleda § 19 lõikes 2 märgitud põhjustel (peatumise aluste esinemine), jääb esimene asendusliige asendusliikmete nimekirja (§ 20 lõige 7). Volikogu liikme volituste taastumine toimub KOKS § 20¹ sätestatud korras.

Eelnõu § 1 punkt 6

Eelnõu § 1 punktiga 6 tehakse ettepanek tunnistada kehtetuks KOKS § 70², mis käsitles § 18 lõike 1 punkti 6 rakendamise erisust seoses 2013. aasta 1. aprillil jõustunud ATSigna. Regulatsiooni kohaselt kohaldatakse KOKS § 18 lõike 1 punktis 6 sätestatud piirangut, mille kohaselt volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses töötamisega sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel, alates 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Kuivõrd eelnõu § 1 punktiga 1 on tehtud ettepanek tunnistada KOKS § 18 lõike 1 punkt 6 tervikuna kehtetuks, siis tuleks tunnistada kehtetuks ka seaduse vastav rakendussäte, mis reguleerib kehtetuks tunnistatud sätte kohaldamist.

Eelnõu § 2

Eelnõu § 2 sätestab seaduse jõustumise aja. Seadusemuudatus peab jõustuma samal ajal Riigikohtu otsuse jõustumisega, s.o 17. oktoobril 2020. a, mil KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 teine alternatiiv muutub Riigikohtu otsuse jõustumise tõttu nimetatud kuupäeval põhiseadusvastaseks ja kehtetuks. Kuni selle kuupäevani kohaldatakse kehtivat KOKSi, see tähendab, et nii omavalitsuse ametiasutuse ametnikust kui töötajast volikogu liikme või asendusliikme volitused volikogu liikmena, kui isik volikogu mandaadist loobub ja jääb edasi avalikku teenistusse või töölepinguga töötajaks, lõppevad ennetähtaegselt. Alates 2020. aasta 17. oktoobrist aga jõustuksid Rahandusministeeriumi ettepanekute kohased muudatused ehk volinike volitused enam ei lõppeks, kui isik on samal ajal omavalitsuse ametiasutuse teenistuja või töötaja, vaid peatuksid. Menetluslikult loogilisem olnuks muudatused jõustada alates järgmistest korralistest kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest 2021. aastal, kuid paraku ei võimalda PSJKS lükata Riigikohtu otsuse jõustumist edasi

pikemaks ajaks kui pool aastat. Arvestades, et seadusemuudatusega leevendatakse seniseid ranged piiranguid (volikogu liikme volituste pöördumatu lõppemise asemel need ametiasutuse töötajate ja ametnike puhul peatuksid), on vähem riivav abinõu ameti- või töökoha ühitamatuse eesmärgi täitmiseks sobiv ja mõõdukas.

Kui seadusandja ei võta ettepanud muudatusi vastu tähtaegselt, siis on tagajärjeks see, et alates 2020. a 17. oktoobrist saaks omavalitsuse ametiasutuse töötajad olla samal ajal volikogu liikmed, mis aga tekitaks omavalitsuse organite (volikogu vs valitsus) sisese rollikonflikti. Valitsus koos oma ametiasutustega on aruandekohustuslik volikogu ees. Ametiasutuse töötaja saaks volikogu kaudu valitsuse tööd mõjutada.

Ametiasutuse ametnike puhul jääks sel juhul aga kehtima KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 esimene alternatiiv – volikogu volituste ennetähtaegne lõppemine.

Riigikohtu otsust ei saa samuti tagasiulatuvalt kohaldada, hakates volinike mandaadi tekkimise asjaolusid nn tagasi kerima. Seadusemuudatus rakenduks üksnes alates 17. oktoobrist volikogu liikmete osas toimuvate liikumiste ja muudatuste osas edasiulatuvalt.

Riigikohtu otsuse punkti 88 täiendavast ettepanekust seadusandjale

Kohus viitas otsuse punktis 88 ka asjaolule, et konflikt mandaadi ja töökoha huvide ning avalike ja erahuvide vahel võib tekkida mitte ainult kohaliku omavalitsuse ametiasutuse, vaid ka hallatava asutuse töötajatel. Seega tuleb seadusandjal kaaluda samuti seda, kas on põhjendatud lisaks piirata omavalitsuse ametiasutuste hallatavate asutuste juhtidel (nt koolidirektorid, lasteaija juhatajad, hooldekodude juhatajad) või nende asutuste töötajatel oma volikogu liikme mandaadi samaaegset teostamist. Nimetatud isikud saavad kehtiva KOKS alusel kuuluda samaaegselt volikogusse.

Selgituseks, et kohaliku omavalitsuse ametiasutuse hallatavad asutused on kohaliku omavalitsuse koosseisus olevad avalikku võimu mitte teostavad asutused, kes osutavad teenuseid. Tegemist ei ole juriidiliste isikutega. Valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise otsustab volikogu. Hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmise toimub volikogu poolt kehtestatud korras. Valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris (KOKS § 35 lõiked 1 ja 2). Kuna hallatavas asutuses ei teostata avalikku võimu, siis töötatakse hallatavas asutuses töölepingu alusel. Töölepingud töötajatega sõlmib hallatava asutuse juht. Hallatava asutuse juhi nimetab ametisse valla- või linnavalitsus, kuid töölepingu sõlmib temaga reeglina vallavanem või linnapea.

Rahandusministeeriumi algatusel arutati nimetatud küsimust KOKS eksperdikomisjoni liikmetega k. a 24. aprilli ja 30. aprilli toimunud koosolekul. Komisjoni liikmetel oli üksmeel küsimuses, et kohaliku omavalitsuse ametiasutuse hallatavate asutuste⁶ töötajate puhul (nt õpetajad, sotsiaalhoolekandetöötajad) oleks taolise piirangu seadmine ebaproportsionaalne. Hallatavate asutuste töötajad ei ole otseses alluvussuhtes omavalitsuse valla- või linnavalitsusega ning nende puhul ei teki otsesest organite rollikonflikti. Volikogu ees aruandekohustuslik olev valla- või linnavalitsus ei sõlmi teenuste osutamiseks moodustatud hallatavate asutuste töötajatega töölepinguid ega teosta nende üle teenistuslikku järelevalvet.

KOKS eksperdikomisjoni liikmed ei jõudnud aga ühtsele seisukohale, kas ametiasutuse hallatavate asutuste juhtide puhul võiks sarnaselt ametiasutuse töötajate ja ametnikega nende

⁶ KOKS § 35 lõike 1 järgi võib vald või linn teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud.

volitused volikogus peatada. Osad eksperdikomisjoni liikmed tõid praktikast näiteid, kuidas näiteks mõni koolidirektor on kasutanud volikogus oma suurt mõjujõudu kooli tegevuse ja rahastamise tagamiseks. Samas leidsid osad esindajad, et väiksemates omavalitsustes võib täiendavate volikogu liikme mandaadi teostamise piirangute seadmine tuua kaasa olukorra, kus valijatelt suure usalduse saanud volikogu liikmete hulk jääb liiga tagasihoidlikuks, kuna hallatavate asutuste juhid kui kohalikul tasandil teada ja tuntud aktiivsed isikud enam kohalike elanike huve volikogus samal ajal esindada ei saa. Volikogusse saaksid väiksema elanike häälearvuga volikogu liikmed, mis pärsib halvemal juhul volikogu otsuste kvaliteeti.

Rahandusministeerium pigem ei soovita täiendavaid volikogu liikmete passiivseid valimisõiguse piiranguid hallatavate asutuste juhtide ega töötajate puhul KOKS § 19 lõikes 2 teha. Hallatavad asutused ei teosta võrreldes omavalitsuse ametiasutustega avalikku võimu. Hallatava asutuse juhi nimetab küll ametisse valla- või linnavalitsus, kes teostab ka hallatava asutuse juhi aktide ja toimingute üle teenistuslikku järelevalvet, kuid igapäevatoos osutab hallatav asutus teenuseid (KOKS § 35 lõige 1).

Hallatavate asutuste juhtide võimalikku volikogu liikme rollikonflikti aitab vältida 2021. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste päevast alates rakendatav muudatus KOKS § 48 lõikes 2², mille järgi 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. Sätet muudeti sel kaalutlusel, et revisjonikomisjoni pädevuses on kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust (KOKS § 48 lõike 3 punkt 1). Enda juhitava hallatava asutuse üle kontrolli teostamine ei ole kuidagi eesmärgipärane.

Samuti on hallatava asutuse juhil kohustus end taandada volikogu sellise otsuse ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastases seaduses sätestatu kohaselt (KOKS § 17 lõiked 5 ja 6).

Kui Riigikogu peaks siiski toetama seadusemuudatust, mis erinevalt kehtivast korrast ei võimaldaks hallatavate asutuste juhtidel ega töötajatel olla enam samal ajal volikogu liikmed, siis tuleks see volikogu liikme passiivse valimisõiguse piirang jõustada õiguspärase ootuse eesmärgil hiljem, 2021. a omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Hallatavate asutuste juhtidest volikogu liikmete kandidaadid ei saanud 2017. a volikogu valimiste puhul ette näha, et poole valimistsükli pealt ei ole neil enam võimalik oma mandaati volikogus teostada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaak Aab
riigihalduse minister

Teadmiseks:
Õiguskantsleri Kantslei
Eesti Linnade ja Valdade Liit
Justiitsministeerium

Olivia Taluste 6113092
Olivia.Taluste@fin.ee