



Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 127

Tallinn, Toompea

Teisipäev, 26. september 2017

Algus 11.25, lõpp 13.00

Juhataja: Marko Pomerants

Protokollija: Anna-Liisa Pärnalaas

Võtsid osa: Jüri Adams, Arto Aas, Helmut Hallemaa, Ivari Padar, Kalle Laanet, Lauri Luik, Mart Nutt, Peeter Ernits, Tiit Terik, Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Karin Tuulik (nõunik), Kristo Varend (nõunik)

Puudus: Jaak Madison

Kutsutud: Õiguskantsler Ülle Madise, õiguskantsleri asetäitja-nõunik Heili Sepp ja vanemnõunik Liina Lust, Õiguskantsleri Kantselei kommunikatsioonijuht Janek Luts (1. päevakorrapunkti juures); Riigikogu Kantselei avalike suhete osakonna pressinõunik Eva Vahur

Päevakord:

1. Õiguskantsleri 13. septembri 2017 pöördumise korruptsiooni ohjeldamisest kohalikus omavalitsuses arutelu
2. Kollektiivse pöördumise selle osa, millega tehti ettepanek muuta ülestõusmispühade teine päha riigipühaks, arutelu jätkamine
3. Istungil algatatud küsimused

1. Õiguskantsleri 13. septembri 2017 pöördumise korruptsiooni ohjeldamisest kohalikus omavalitsuses arutelu

Ülle Madise selgitas, põhiseaduslikust sõltumatuses tulenevalt ei osale Õiguskantsleri Kantselei seadusloomes ning ei valmista ette eelnõusid, kuid võimaluse korral aidatakse omalt poolt kaasa probleemide lahendamisele. Madise lisas, et õiguskantsleri poolt Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud kirjas välja pakutud lahendused, mis on suunatud korruptsiooni ohjeldamisele kohalikus omavalitsuses, ei ole kindlasti ainsad võimalikud.

Ülle Madise lisas, et pöördumise esimene punkt puudutab kohalikule omavalitsusele ametiisiku tahtliku süütega tekitatud varalise kahju sissenõudmist. Kehtiva regulatsiooni kohaselt saab kahju sisse nõuda vaid linn või vald, kellele kahju on tekitatud, kuid mõnel juhul on ette tulnud olukordi, kus kohus on küll tuvastanud varalise kahju, aga kohalik omavalitsus on loobunud kahju sissenõudmisest. Selliste olukordade vältimiseks on kaks võimalust: tsiviilhagi

kriminaalmenetluses või avalik-õiguslik nõudeavaldus. Ühe variandina on võimalik anda tsiviilhagi esitamise õigus mõnele riigiorganile (nt prokuratuurile või Rahandusministeeriumile). Avalik-õiguslikku nõudeõiguse näol on tegemist uue instituudiga ning ilmselt oleks otstarbekas uurida Justiitsministeeriumi ametnikelt termini täpsemaid tagamaid.

Marko Pomerants küsis, et kumb variant oleks kahju sissenõudmise eesmärgist ratsionaalsem?

Heili Sepp vastas, et tänase seaduse kohaselt pigem avalik-õiguslik nõudeavaldus. Probleem seisneb selles, et seadus annab õiguse kahjunõue esitada, kuid omavalitsused ei tee seda. Üks variant on panna nõude esitamise kohustus mõnele olemasolevale menetlusosalisele, näiteks prokuratuurile. Lahenduseks võib olla ka kannatanu esindaja mõiste laiendamine seaduses või uue menetlusosalise lisamine. Prokuratuuri kaasamine tundub hetkel kõige lihtsamini teostatav.

Liina Lust täpsustas, et avalik-õigusliku nõudeavalduse instituut lisati õiguskorda poolteist aastat tagasi ning see jõustus käesoleva aasta alguses.¹ Täna ei ole veel piisavalt kohtupraktikat, mille abil oleks võimalik otsustada, millal tuleb avalikul võimul esitada hagi tsiviilhagina ning millal avalik-õigusliku nõudeavaldusena. Eelnõu seletuskirja kohaselt võib riik teha mõlemat, kuid ei täpsustata, millistel tingimustel üht või teist varianti kasutada. Lust lisas, et avalik-õiguslik nõudeavaldus võimaldab riigil kriminaalmenetluse raames esitada isiku vastu rahaline nõue, näiteks on Maksu- ja Tolliametil võimalik maksukuriteo korral nõuda sisse maksmata jäänud maksud. Selle asemel, et teha seda eraldiseisvas haldusmenetluses, saab riik esitada nõude paralleelselt kriminaalmenetluses. Tsiviilhagi tundub asjassepuutuvam just selles osas, millest sai alguse ka kõnealune õiguskantsleri pöördumine ehk olukorras, kus tegemist on kohaliku omavalitsuse vara väärkasutuse ja alusetult rikastumisega. Alusetult rikastumise korral esitatakse raha sissenõudmise nõue tavaliselt tsiviilkohtusse. Lust lisas, et asjakohased võivad olla mõlemad variandid.

Kalle Laanet arvas, et seadusloome peaks olema võimalikult selge ning antud juhul peaks tegema üheselt mõistetavaks, millal on asjassepuutuv tsiviilhagi ja millal avalik-õiguslik nõudeavaldus.

Ülle Madise vastas, et tegemist on õige tähelepanekuga. Oleme olukorras, kus seadusesse on lisatud keeleliselt ebaõnnestunud termin ning ka eelnõu seletuskirjast ei selgu, millega on täpselt tegemist. Madise lisas, et probleemi lahendamiseks võib sõnastada ka uue, lihtsa ja mõistetava normi. See ei tähenda kogu tsiviilhagi või avalik-õigusliku nõudeavalduse kontseptsiooni täielikku ümbertegemist, vaid täna arutluse all olevateks juhtumite lahendamiseks täiesti uue ja selge regulatsiooni loomist.

Jüri Adams sõnas, et alusetult rikastumise mõiste kuulub eraõiguse valdkonda ja niivõrd kui tema teab, avalikus õiguses seda ei tunta. Üheks Eesti korrupsioonivastase võitluse komistuskiviks on eeldus, et korruptandi puhul peab olema tuvastatud rikastumine. Rikastumise tõendamine kohtus on keeruline ning see nurjab enamasti kogu protsessi. Kas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse oleks võimalik lisada säte, mille kohaselt on kohalik

¹ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega laiendatakse kannatanu õigusi kriminaalmenetluses (80 SE). Vastu võetud 17.12.2015. Eelnõu ja seletuskiri kättesaadavad: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus,%20millega%20laiendatakse%20kannatanute%20C3%B5igusi%20kriminaalmenetluses/>

omavalitsus kohustatud esitama hagi ning kui seda otsustatakse mitte teha, siis peab see olema vormistatud volikogu otsusena?

Ülle Madise vastas, see on üks võimalik lahendus. Võimalus on kehtestada tähtaeg, mille jooksul peab kohalik omavalitsus tekitatud kahju kokku arvutama ja esitama kahjunõude. Kui nõuet õigeaegselt ei esitata, siis on võimalus panna vastav ülesanne kellelegi teisele. Madise lisas, et tekitatud kahju hindamine ei ole alati kerge. Kõige lihtsam on olukord, kus ebaausal teel saadud soodustus või tasu (nt auto) on võimalik süüdimõistva otsuse korral konfiskeerida. Veidi keerulisem on olukorras, kui isikule on antud näiteks kinkekaart või puhkusereis. Viimast ei ole küll võimalik konfiskeerida, kuid kulud on võimalik siiski välja arvutada. Kõige keerulisem on olukorras, kus tegemist on korruptiivse teoga ja kohalikule kogukonnale on tekitatud kahju, kuid isikliku kasu saamine on raskesti tõestatav. Näitena võib tuua olukorra, kus hanke võitjaks valitakse pakkuja, kelle pakkumine on kallim.

Heili Sepp lisas, et olemas on ka asenduskonfiskeerimine, mida on võimalik kasutada olukorras, kus saadud kasu on juba „ära kulutatud“.

Ülle Madise märkis, et probleemiks on ka ringkaitse. Korruptiivne tegevus toimub tihti kohalikus omavalitsuses juurdunud korruptiivse võrgustiku raames ning sageli on just võrgustiku ülejäänud liikmed need, kes otsustavad nõuet mitte esitada.

Kalle Laanet sõnas, et lisaks varalisele kahjule on olemas ka mittevaraline kahju. Kas õiguskantsleri pöördumises peetakse silmas kahju tervikuna (sh moraalne kahju) või eelkõige siiski varalist kahju?

Ülle Madise sõnas, et eelkõige peetakse silmas varalist kahju.

Marko Pomerants tegi ettepaneku liikuda edasi pöördumise järgmise punkti juurde, milleks on kehtiva karistusega isiku kohalikus omavalitsuses töötamise võimaluste ahendamine.

Ülle Madise selgitas, et avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 15 p 1 välistab tahtlikult toimepandud kuriteo eest karistatud isiku teenistusse võtmise. Õiguskantslerini on jõudnud juhtumeid, kus inimene on mõistetud süüdi korruptsioonis ning võetakse seejärel selles samas kohalikus omavalitsuses tööle kas töölepinguga või mõnes muus vormis, tegema sisuliselt sama tööd, mida ta tegi varasemalt ametnikuna. Seega võimaldab tänane regulatsioon ATSi piirangutest mööda hiilida.

Liina Lust lisas, et antud juhul oleks mõistlik täiendada karistusseadustiku tegutsemiskeelu sätet², kus on nimetatud keelud, mida kohus võib lisakaristusena kohaldada. Variandiks on anda kohtutele võimalus otsustada, millises ulatuses on mõistlik piirata süüdimõistetud isiku tegutsemist suhetes kohaliku võimuga. Ilmselt oleks mõistlik täiendada ka ATSi selles osas, mis reguleerib kohaliku võimu teenistusse võetavate isikute töölepinguid. Ka seal võiks olla selgelt kirjas, et korruptsioonis süüdimõistetud isikud ei tohiks kohaliku omavalitsuse teenistusse võtta. Sobilik koht selleks võiks olla ATSi § 7 lg 6.³

² Karistusseadustiku § 49 kohaselt võib kohus võtta süüdimõistetult kuni kolmeks aastaks teataval ametikohal töötamise või teataval tegutsemisalal tegutsemise õiguse, kui isik mõistetakse süüdi kutse- või ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo eest.

³ Avaliku teenistuse seaduse § 7 lõike 6 kohaselt ei loeta avalikku võimu teostavaks isikut, kes täidab Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, 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. Selline abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitev isik teeb tööd tähtajalise töölepingu alusel.

Helmut Hallemaa sõnas, et valimiskampaaniate raames on tulnud välja ideega, et korruptsioonis süüdmõistetud isikute kohaliku omavalitsuse teenistusse võtmisele tuleks seada eluaegne keeld. Kas see oleks kooskõlas põhiseadusega?

Ülle Madise sõnas, et ta ei ole seda aspekti veel analüüsinud. Antud küsimus on Riigikogu otsustada, kuid ka siin soovitaks inimlikku lähenemist. Ilmselt võiks olla olemas mingisugune andestamise ja õiguskuuleka eluga varasemate tegude heastamise võimalus.

Jüri Adams arvas, et kohtutele täiendavate ülesannete panemine ei ole õige lahendus, sest sellega muutuks kohtumõistmise protsess veelgi keerukamaks ja pikemaks. Adams lisas, et kavandatavas regulatsioonis tuleks kindlasti kaaluda erandite tegemise võimalust, sest elu on oma olemuselt keerukas ning teatud hulk korruptsioonikuritegudena paistvaid tegusid on toime pandud tahtmatult.

Ülle Madise vastas, et tegemist on kaaluka argumendiga ning erandite tegemise võimalus on seadusandliku võimu otsustada.

Liina Lust lisas, et kohtute koormuse probleem on kindlasti olemas, kuid ka kaalutusõiguse kellelegi teisele andmisest kasvaks välja kohtuliku kontrolli võimalus, sest isikul, kelle suhtes piirang seatakse, on võimalus see kohtus vaidlustada. Karistusseadustiku tegutsemiskeelu sätte kohaselt on kohtul kaalutusõigus ning keeldu saab kohaldada kuni kolmeks aastaks. Seega ei ole keeld eluaegne. Kui kolme aasta möödudes on inimese käitumine paranenud ning uut süüdimõistvat otsust ei ole olnud, siis on kohalikul omavalitsusel tema palkamisel vabad käed.

Heili Sepp sõnas, et ta ei nõustu väitega, et kohtutele kaalutusõiguse andmine on koormuse aspektist ebamõistlik, sest ka täna peab kohus tegema läbi järelduste otsustamise protsessi ning kui selle käigus otsustatakse lisaks veel ühte asja, siis tegelikkuses see liigset koormust ei lisa.

Jüri Adams sõnas, et sellisel juhul tuleb anda kohtutele vastav kaalutusõigus, sest praegune karistusseadustik seda ei võimalda.

Kalle Laanet küsis, et kas pakutud lahenduse kohaselt oleks keeld töösuhetes kohaliku omavalitsusega absoluutne või oleks pigem tegemist teatud hierarhiaga töödest, mida ei tohiks teha?

Liina Lust vastas, et on astendamise võimalik. Seetõttu ei oleks ehk otstarbekas piirangu täielik sidumine karistuse kestvusega, vaid võiks olla kohtu otsustada, millisel määral on seda mõistlik kehtestada.

Ülle Madise sõnas, et pöördumise järgmine punkt puudutab volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise aluste määratlemist. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) kohaselt lõpevad linna- või vallavolikogu liikme volitused pärast seda, kui ta nimetatakse sama valla või linna ametnikuks või kui ta asub töölepingu alusel tööle sama valla või linna ametiasutuses.⁴ Komisjonile saadetud pöördumises on viidatud ka Riigikohtu lahendile⁵, mille kohaselt tuleb volikogu liikme mandaat lugeda ennetähtaegselt lõppenuks ka siis, kui volituste lõppemise vältimiseks on sõlmitud käsundus- või töövõtuleping. Lisaks leidis kohus, et KOKSis sätestatud piirang võib olla teatud olukordades liiga intensiivne, sest tegeliku huvide konflikti puudumisel tõrjub see inimesed eemale. Teisalt ei saa huvide konflikti olemasolu hinnata üksnes lepingu liigi alusel, sest sisu poolest töövõtulepingut on võimalik vormistada näiteks ka käsunduslepinguna. Madise lisas, et lisaks tuleks otsustada, kes asub

⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lg 1 p 6 [RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]

⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.11.2014 otsus nr 3-4-1-53-14

huvide konflikti hindama. Täna teeb seda valla või linna valimiskomisjon valla- või linnasekretäri pöördumise alusel.

Liina Lust lisas, et täna ei ole valla või linna valimiskomisjonil kaalutusõigust. Kui vallasekretär pöördub seaduses ettenähtud aluste ilmnemisel valimiskomisjoni poole, peab valimiskomisjon volikogu liikme volitused lõpetama. Üheks võimalikuks variandiks on anda komisjonile kaalutusõigus ning siduda see huvide konflikti mõistega. Negatiivse poole pealt paneks see valla- või linnasekretäri poliitilises mõttes veelgi keerulisemasse olukorda. Riigikohtu poolt tõstatatud probleemi, kus piirang võib osutuda liiga intensiivseks, ei ole ehk isegi vaja õiguslikult lahendada, sest sellises olukorras on olemas huvitatud isik (korruptsioonis süüdistatav volikogu liige), kelle enda huvides on tõendada, et mandaadi lõpetamine on tema suhtes ebaõiglane ning tal on võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Probleem võib esineda eelkõige juhul, kui avalikkuse huvis oleks vastav piirang kehtestada, kuid seadus ei näe sellist võimalust ette. Lust lisas, et ka piirangute osas on erinevaid variante, näiteks on võimalik kehtestada täiendav toimingupiirang või tegevuspiirang. Lisaks on võimalik valida, kas kehtestada piirang üksnes volikogus võtmekohtadel olijatele (näiteks volikogu esimees, revisjonikomisjoni liikmed, rahanduskomisjoni esimees) või liikuda samm kaugemale.

Ülle Madise täpsustas, et hetkel on küsimus selles, millistel alustel peaksid volikogu liikme volitused huvide konflikti ilmnemisel lõppema. Sisuline huvide konflikt võib näiteks tekkida olukorras, kus volikogu esimees on samaaegselt ühe olulise ja kõiki linna- või vallaelanikke puudutava munitsipaalettevõtte juhatuse esimees, kes annab aru linnapeale või vallavanemale. Madise lisas, et vajalik oleks reguleerida, millistel alustel on võimalik volikogu liikme volitused teatud ametite pidamisest tulenevalt ennetähtaegselt lõpetada. Täna kehtiv regulatsioon on liiga üldine ning on toonud kaasa ebaõiglaseid tulemusi. Imselt ei ole huvide konflikti olukorras, kus volikogu liige töötab sotsiaalnõustajana varjupaigas, mis on kohaliku omavalitsuse hallatav asutus. Samas võib huvide konflikt tekkida olukorras, kus volikogu rahanduskomisjoni esimees, kes otsustab raha jaotuse koolide vahel, on samaaegselt ka koolidirektor. Kindlasti on võimalik, et tegemist on ausa inimesega, kes ei esinda oma kooli huve, kuid kohalikule rahvale võib siiski jääda mulje, et tegemist on ebaausa olukorraga. Seega tuleks otsustada, millised ametid on volikogu liikme staatusega ühildamatud. Üldise reegli kohaselt ei tohiks kontrollija ja kontrollitav kokku langeda ning volikogu liiget ei tohi tema põhiseaduslike ülesannete täitmisel seada sundseisu ega oluliselt piirata. Lisaks tuleb otsustada, milline organ asub huvide konflikti hindama ning kes teeb lõpliku otsuse volikogu liikme mandaadi lõpetamise osas. Enne volituste lõppemist peaks isikul olema võimalik valida, kummal positsioonil ta jätkata soovib.

Liina Lust lisas, et analoogi on võimalik leida Riigikogu liikme staatuse seadusest, mille § 22 lõike 3 kohaselt võib Riigikogu liige olla mõne nõukogu esimeheks või liikmeks, aga seda vaid juhul, kui Riigikogu või selle organ (mitte valitsus või muu täidesaatev organ) ta sinna nimetab. Analoogi on võimalik üle tuua ka kohaliku omavalitsuse tasandile ehk volikogu liikme kuulumise nõukogusse otsustaks vallavolikogu, mitte vallavalitsus.

Kalle Laanet sõnas, et tema arvates ei ole vallasekretäri surve alla panemine õige lahendus.

Helmut Hallemaa sõnas, et paljud inimesed on oma ameteid pidanud juba tükk aega enne valla- või linnavolikogu liikmeks saamist. Eelnevalt mainiti küll rahanduskomisjone ja revisjonikomisjone, kuid olulised on ka hariduskomisjonid, kes kontrollivad koolidirektoreid.

Ülle Madise vastas, et kui kohalikul tasandil on inimesed, kes teevad oma tööd hästi ning ausalt, siis kindlasti ei tohiks nende võimalusi kohaliku volikogu töös osaleda liiga kergekäeliselt piirata. Samas ei tohi jätta kohalikule kogukonnale muljet, et asju aetakse ebaausal teel. Komisjonide haaval piirangute loetlemine on üks võimalus, kuid praktikas ei pruugi probleem

kaduda. Madise lisas, et tuleks mõelda, et kas koolidirektorid peavad olema valla- või linnavolikogu liikmed ning sõnas, et tema arvates pigem ei pea. Variant on keelata koheselt teatud valdkondlike ametite ühildamine volikogu liikme staatusega, võimalik on ka jätta kaalutusõigus. Kõigil lahendustel on olemas oma plussid ja miinused.

Jüri Adams märkis, et Soomes on üritatud hoida lahus volikogu liikme staatust, ametnikuks olemist ja ärandusega seonduvaid töökohti. Adams lisas, et ta ei ole kindel, kas see ka Eestis töötaks, sest tihti leitakse viise, kuidas seadustest kõrvale hiilida. Probleem on Eestis väga tõsine. Kas on olemas ka arvandmeid, mis illustreeriksid probleemi tõsidust?

Liina Lust vastas, et andmete osas tasuks vaadata eelkõige Riigikontrolli poole. Riigikontroll on varasemalt uurinud korruptsioonivastase seaduse rakendamist kohalikes omavalitsustes ning uuringu tulemustest selgus, et kahes kolmandikus kontrollitud omavalitsustes esines rikkumisi.⁶

Kalle Laanet sõnas, et tõsine huvide konflikt on olemas ka olukorras, kus volikogu esimees on samaaegselt koolidirektor. Volikogu esimehena teostab inimene järelevalvet linnapea üle, kuid on koolijuhina samaaegselt linnapea alluvuses. Loodav regulatsioon võiks olla ehitatud üles järelevalve teostamise põhimõttest lähtuvalt.

Jüri Adams sõnas, et varasemalt teostasid ka maavanemad järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kas probleemi tõsidust arvesse võttes võib järeldada, et maavanemad ei saanud oma ülesannetega hakkama?

Ülle Madise vastas, et sellise järelduse tegemine oleks ülekohtune, kuid samas räägib Riigikontrolli audit iseenda eest.

Marko Pomerants sõnas, et maavanema funktsioon piirdus järelevalvega üksikaktide seaduspärasuse üle ning oli juba oma olemuselt üsna piiratud.

Helmut Hallemaa küsis, et kui palju kasutavad valla- või linnasekretärid oma õigust esitada pöördumisi valla või linna valimiskomisjonile?

Liina Lust vastas, et seda võimalust kasutatakse. Praktikast tuleb siiski ette juhtumeid, kus volikogu liige soovib asuda ametnikuks või mõnele muule töökohale samas kohalikus omavalitsuses.

Peeter Ernits küsis, et kas liigsete piirangute kehtestamisega võib kaasneda oht, et kogukonnas aktiivsed inimesed tõrjutakse kohaliku elu küsimustes kaasarääkimisest eemale? Ernits lisas, et probleem võib olla suurem just väiksemates maapiirkondades.

Ülle Madise vastas, et küsimus on kindlasti põhjendatud. Lahendusi on mitmeid, üks variant on seada piirangud vaid teatud ametikohtadel olemisele, näiteks koolidirektorite jaoks. Madise lisas, et haldusreformi tulemusena võib probleem mõnevõrra leeveneda. Tegusa inimesi ei tohiks vägisi tagasi hoida, kuid huvide konfliktid tuleb siiski ära hoida.

Liina Lust lisas, et eelnevalt sai mainitud ka leebemaid meetmeid. Üheks võimalikuks variandiks on toimingupiirang, mis tähendab, et inimene võib iseenesest olla samaaegselt kahel kohal, kuid reaalse järelevalve teostamise olukorras peab ta end taandama.

⁶ Riigikontrolli aruanne on kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2428/language/et-EE/Default.aspx>

Tiit Terik küsis, et kas kohaliku konstaabli kandideerimisega kohaliku omavalitsuse volikokku võib kaasneda huvide konflikt?

Ülle Madise sõnas, et kandideerimispiirangu saab seada vaid kinnipeetavatele ja kaitseväelastele, viimastel on keelatud igasuguses poliitilises tegevuses osalemine. Teistel hääleõiguslikel kodanikel ei saa kandideerimist keelata ning sama kehtib ka kohaliku konstaabli kohta.

Liina Lust lisas, et kehtiv seadus ei keela kohalikul konstaablil olemast samal ajal ka volikogu liige.

Arto Aas märkis, et probleem on ilmselt suurem väiksemates omavalitsustes, kus on vähem inimesi. Loodetavasti aitab omavalitsuste ühinemine seda probleemi leevendada, kuid Tallinna näide selleks eriti optimismi ei anna. Aas lisas, et küsimus taandub pigem poliitilisele kultuurile. Eelnevalt kõlas ettepanek seada piirangud teatud ametikohtadele, näiteks koolidirektorid ja allasutuste juhid. Samas võib huvide konflikt kanduda komisjoni esimehe positsioonilt ka volikogu lihtliikmeni, kes osaleb kohaliku omavalitsuse eelarve vastuvõtmisel ning sellisel juhul jääb näiline konflikt siiski alles. Ehk tuleks kujundada selgem positsioon, et lisaks ametnikele ei tohiks volikokku kuuluda ka omavalitsuse allasutuste juhid.

Ülle Madise vastas, et tegemist on ühe võimalusega, mis on ka pöördumises välja toodud.

Ülle Madise sõnas, et pöördumise järgmine punkt puudutab vallavanema ja linnaepea lähetuste üle otsustamist. Täna otsustavad linnaepea või vallavanema teenistuselähetuste üle nende enda alluvad, kes ei ole alati motiveeritud hindama lähetuse sihtkoha ja pikkuse kooskõla reaalse vajadusega. Üheks mõeldavaks lahenduseks on kehtestada kord, mille järgi antaks valla- või linnavalitsuse liikmete teenistuselähetuse üle otsustamise ülesanne näiteks volikogu esimehele.

Marko Pomerants küsis, et kas tegemist on reaalse probleemiga?

Ülle Madise vastas, et probleemi tõstatamine on ajendatud õiguskantslerile laekunud pöördumistest.

Ülle Madise sõnas, et pöördumise viimane punkt puudutab kohaliku omavalitsuse järelevalvesüsteemi tõhustamist. Revisjonikomisjonid ei suuda tihti oma ülesandeid piisavalt efektiivselt täita. Põhiseadusest tulenevalt on kohalik omavalitsus riigivõimust eraldatud, kehtib nn vertikaalne võimude lahusus, mille kohaselt ei hinda riik kohaliku omavalitsuse kulutuste otstarbekust, kui tegemist on oma olemuselt kohaliku elu küsimusega. Kulutuste otstarbekust hindab kohalik revisjonikomisjon ja opositsioon. Probleem seisneb selles, et revisjonikomisjonidel on tihti raskusi vajaliku informatsiooni kättesaamisega ning neil ei ole piisavalt ressursse, mis võimaldaksid palgata kutselisi audiitoreid. Seega tuleks leida võimalusi revisjonikomisjonide tugevdamiseks või luua muud kontrollimehhanismid, mis ei riiva kohaliku omavalitsuse sõltumatust.

Mart Nutt märkis, et omavalitsuse autonoomiat või enesekorraldust tuleks vaadata kooskõlas põhiseaduse üldise loogika ja Eesti riigikorraldusega. Nutt lisas, et tema arvates üritatakse Eestis omavalitsuse autonoomiat tõlgendada laiemalt kui põhiseadus seda ette näeb. Eesti on unitaarriik ning omavalitsuse autonoomia toimib unitaarriigi raamides. Riigiasutused, sh Riigikontroll, võivad teostada kontrolli kohaliku omavalitsuse tegevuse üle ning see ei ole põhiseadusega vastuolus.

Ülle Madise vastas, et mõnes osas Riigikontroll seda kontrollibki. Ka Riigikohtus on olnud mõningaid vaidlusi, kus kohalikud omavalitsused on leidnud, et Riigikontroll on nende

tegevusse ülemääraselt sekkunud. Madise lisas, Riigikontrolli pädevusi on võimalik laiendada, kuid kindlasti ei tohiks tekkida olukord, kus mõne omavalitsusüksuse otsuseid kohaliku elu korraldamisel hakatakse poliitilistel alustel hindama ja halvustama.

Jüri Adams sõnas, et tema arvates peaksid järelevalvet teostavad ametnikud asuma väljaspool omavalitsust ning selle võiks enda peale võtta mõni sõltumatu põhiseaduslik institutsioon. Variant on luua selleks otstarbeks ka uus institutsioon. Adams lisas, et Põhiseaduse Assamblees oli nii tema kui teised mittejuristid valdavalt arvamusel, et sõna „riik“ hõlmab endas ka kohalikku omavalitsust, nagu see oli olnud ka Eesti varasemates põhiseadustes. Peale põhiseaduse vastuvõtmist aga hakati seletama ja tõlgendama, et nii see ei ole. Eestis võiks üritada luua omavalitsuste üle järelevalve mehhanismi. Adams leidis, et valijaskonna enamuse poliitiline toetus oleks sellele ideele olemas.

Ülle Madise vastas, et põhiseaduse kohaselt on tõesti nii, et riigivõimu teostatakse Riigikogu valimiste ja rahvahääletustega. Seega on riigivõimu ja kohaliku võimu teostamine kaks erinevat asja. Vastab tõele, et sõjaeelses Eestis kehtis riigikeskne kohaliku omavalitsuse kontseptsioon, mille kohaselt oli kohalik omavalitsus sisuliselt riigivõimu käepikendus. Madise lisas, et tegemist on ühe küsimusega vähestest, mille osas on asjatundlik ja mõistlik arutelu põhiseaduse muutmise osas põhjendatud. Kohaliku elu korralduse tasandit, mis eeldab koha ja kogukonna tundmist, tasub tuua allapoole ning teisi tasandeid viia jällegi ülespoole, näiteks tugevdada riikliku auditeerimise rolli. Järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle on võimalik tugevdada ka praeguse põhiseaduse raamides ning selleks on kaks varianti: võimalik on tugevdada omavalitsuse sisest järelevalvet (nt revisjonikomisjoni) ja/või omavalitsuse välist järelevalvet, olgu selleks siis Riigikontroll, Rahandusministeeriumi või Justiitsministeeriumi asjaomane osakond või keegi teine. Pikemaajalisem eesmärk võiks olla mõtestada põhiseaduse raamides kohaliku omavalitsuse roll kaasaja Eestis. Inimeste liikumismustrid on muutunud ning linnad ja vallad ei ole enam sellised, nagu nad olid 50 aastat tagasi.

Jüri Adams sõnas, et probleem seisneb pigem selles, et omavalitsused ei soovi, et nende üle järelevalvet teostatakse. Tänapäevane põhiseadus ei takista ühtegi mõistlikku järelevalve viisi.

Kalle Laanet kahtles, et kas Riigikontroll suudaks kõiki neile laekuvaid revisjonikomisjonide pöördumisi läbi töötada. Kas revisjonikomisjonide võimekuse tõstmise üheks viisiks võiks olla revisjonikomisjoni rahastuse miinimumtaseme sätestamine kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses?

Ülle Madise sõnas, et see on väga hea idee. Madise lisas, et komisjoni on võimalik kaasata inimesi ka väljastpoolt volikogu. Mujalt maailmast on teada lahendusi, mille kohaselt kaasatakse revisjonikomisjonidesse endisi kohtunikke, politseiametnikke, prokuröre või audiitoreid. Tegemist on sümpaatse lahendusega, sest see võimaldab kogukonna tegemistes kaasa lüüa ka pensioneerunud inimestel, kellel on olemas vastav tahtmine ja võimekus.

Kalle Laanet lisas, et küsimus taandub sellele, kas võimalik on koalitsioon soovib revisjonikomisjoni rahalist võimekust tõsta.

Liina Lust lisas, et praegune seadus näeb ette ka tööplaani kinnitamise. Seda ei tee revisjonikomisjon ise, vaid linna- või vallavolikogu. Praktikas on olnud juhtumeid, kus seda lihtsalt ei kinnitata.

Marko Pomerants sõnas, et pöördumises esitatud probleemid on erineva keerukusastmega, kuid komisjoni eesmärk on jõuda lähiajal eelnõu algatamiseni. Täpsem ajakava selgub oktoobri alguses.

Jüri Adams sõnas, et kahjude väljanõudmine on teoorias lihtne, kuid praktikas keeruline. Kahjude suuruse täpne väljaarvutamine võib olla piduriks, mis halvab kogu protsessi, sest süüdistatavate kaitsetaktika on vaielda tekitatud kahju suuruse üle ning vaielda on võimalik kolmes kohtuastmes. Riigikogu VII koosseisu ajal valitses arvamus, Eestis tuleb kohaliku omavalitsuse asjad korraldada viisil, et kui volikogude liikmeteks saadakse valimise teel, siis omavalitsuse ametnikud peavad olema professionaalsed ja apoliitilised selles mõttes, et nad võiksid olla ametis sõltumata sellest, et volikogudes poliitilised vahekorrad muutuvad. Tegelikult juhtus hoopis see, et nimetatud grupid segunesid, Tallinn on selles osas heaks näiteks. Avalikkuses on levinud arvamus, et erakonnad on suutnud rikkuda ja korrumppeerida ametnikke, kuid niisuguste arengute initsiatiivid paistavad olevat tulnud pigem ametnike poolt. Küsimus on selles, kas nimetatud grupe on Eestis üldse võimalik lahus hoida. Komisjonil tuleks vaadata, kas korruptsioonivastasesse seadusesse või kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse on vaja teha täiendusi. Seejärel tuleb uurida, kas lisaks nimetatutele on veel täiendust vajavaid seadusi, nt karistusseadustik. Alternatiiv on teha antud küsimuse lahendamiseks täiesti uus seadus.

Adams lisas, et korruptsioonivastane seadus võeti vastu Riigikogu VII koosseisus⁷. Eelnõu ettevalmistamise käigus käis arutelu korruptsiooni küsimustega tegelemise meetodite üle. On kaks peamist lähenemist: kas korruptsiooni tõkestav ennetamine või tagantjärele korruptantide väljaselgitamine ja karistamine. Eestis on katsetatud mõlemat lähenemist. Korruptsioonivastase seaduse väljatöötamisel võeti alguses aluseks korruptsiooni ennetamisele keskenduv lähenemine, kuid see ei õnnestunud täielikult, sest osa juriste oli seisukohal, et keskenduda tuleks pigem tagajärgedega tegelemisele. Täna oleme uuesti küsimuse ees, et kas tegeleda ennetusega või tagajärgedega, õiguskantsleri pöördumises oli pakutud välja mõlemat sorti lahendusi. Adams lisas, et tema pooldab pigem ennetamist.

Mart Nutt sõnas, et rahvusvahelises võrdluses on Eesti korruptsiooninäitajad madalad ning seda eeskätt tänu sellele, et arvesse ei võeta korruptsiooni kohalikes omavalitsustes. Põhjus, miks ametiisikud võtavad vastu süüdimatu otsuseid ja tekitavad omavalitsustele varalist kahju seisneb tihti selles, et nad ei vastuta tagajärgede eest. Seega oleks tekitatud kahju sissenõudmist reguleeriv säte preventiivne, sest inimene on teadlik, et tema otsusega võib kaasneda kahjunõue. Nutt lisas, et teine teema on järelevalve küsimus. Eesti riik on kõikehõlmav, ka kohalik omavalitsus on osa riigist ning kohalik omavalitsus teostab ühte riigivõimu haru. Omaette küsimus on see, milline on omavalitsuslik võim ja milline keskivõim. Nutt lisas, et ta ei nõustu tõlgendusega, mille kohaselt ei ole riigi kontrollorganitel pädevust teostada kontrolli kohaliku omavalitsuse üle. Tuleks selgelt sätestada, millisel viisil saab Riigikontroll ja võib-olla ka mõni teine asutus järelevalvet teostada. See, et Riigikontroll ei suuda kõiki pöördumisi läbi töötada, on praktiline probleem, mida on võimalik lahendada. Nende teemade reguleerimine on vajalik ning see võimaldab parandada olukorda Eesti riigis.

Arto Aas lisas, et ka Riigikohus on oma otsuses väljendanud, et kohalik omavalitsus on osa riigist ning parlamendil on õigus kehtestada reegleid.⁸

Peeter Ernits sõnas, et antud probleemi lahendamiseks tuleb kindlasti midagi ette võtta. Ehk on võimalik leida ideid ka teiste riikide praktikatest.

⁷ Korruptsioonivastane seadus 365 SE ja 419 SE. Vastu võetud 19.01.1995. Eelnõu seletuskiri kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/51aaaa73-bf06-3113-a427-5def86cc6219/Korruptsioonivastane%20seadus>

⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-3-16. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16>

Marko Pomerants vastas, et komisjonil on võimalik tellida teiste Euroopa riikide praktikaid hõlmav ülevaade Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonnast.

Ivari Padar sõnas, et võimalus on töötada välja ka nn head tavad. Padar lisas, et vahendid, mille abil kohalikke omavalitsusi rahastatakse, on kokkuvõttes ühiskondlik raha. Loodetavasti paraneb olukord ka haldusreformi tulemusena ning kindlasti on küsimus ka üldises kultuuris.

Otsustati:

1.1 Analüüsida õiguskantsleri tõstatatud probleeme ning valmistada ette vastav eelnõu (konsensus – Marko Pomerants, Jüri Adams, Arto Aas, Helmut Hallemaa, Ivari Padar, Kalle Laanet, Lauri Luik, Mart Nutt, Peeter Ernits).

2. Kollektiivse pöördumise selle osa, millega tehti ettepanek muuta ülestõusmispühade teine püha riigipühaks, arutelu jätkamine

Marko Pomerants sõnas, et eelmistest komisjoni aruteludest võib järeldada, et komisjoni liikmete seisukohad ülestõusmispühade teise püha suhtes on erinevad ning selle püha riigipühaks muutmise puhul jaotuvad hääled pooleks.

Mart Nutt sõnas, et tema hinnangul ei ole Eestis viimase kahekümne aasta jooksul toimunud midagi sellist, mille tõttu oleks vaja tähtpäevi või vabu päevi juurde lisada. Kui midagi sellist peaks juhtuma, siis on võimalik selle küsimuse juurde tagasi tulla, kuid täna selle jaoks vajadust ei ole.

Jüri Adams märkis, et uue riigipüha tekkimisega suureneb puhkepäevade arv ning see avaldab mõju ka palgakuludele. Adams arvas, et komisjoni vastuskirjas peaks otsust põhjendades tooma välja ka konkreetsed arvanded, mis illustreeriksid lisanduva puhkepäeva majanduslikku mõju.

Marko Pomerants vastas, et tegemist on emotsionaalse teemaga ning riigipühade lisamise pooldajaid majanduslikud argumendid ilmselt ei mõjuta.

Lauri Luik sõnas, et ta on üldiselt eelkõnelejatega nõus ning lisas, et kui tulevikus soovitakse suurendada riigipühade arvu, siis tuleks kaaluda ka ettevõtjatele tekkiva kahju kompenseerimist. Üldine hoiak võiks olla selline, et kui riik võtab vastu otsuseid, mis tekitavad ettevõtjatele majanduslikku kahju, siis peab riik olema valmis need kahjud ka hüvitama.

Ivari Padar sõnas, et majanduslikku mõju on keeruline arvutada ning on olnud ka arvamusi, et täiendava riigipüha lisamine ei avaldagi mingisugust mõju. Padar nõustus, et tegemist on emotsionaalse teemaga.

Marko Pomerants arvas, et riigi vaatenurgast on kulu kindlasti olemas.

Jüri Adams märkis, et kui spetsialistid väidavad, et kulusid ei kaasne või neid ei ole võimalik kindlaks teha, siis see näitab nende ebaprofessionaalsust.

Marko Pomerants sõnas, et riigipühade lisamisega ei tohiks käia ümber kergekäeliselt ning tema arvates ei ole hetkel ühtegi sellist riigipüha, mille võiks asendada 2.ülestõusmispühaga.

Otsustati:

2.1 Mitte nõustuda ettepanekuga, mille kohaselt muudetakse 2. ülestõusmispüha riigipühaks ja puhkepäevaks (konsensus – Marko Pomerants, Mart Nutt, Lauri Luik, Arto Aas, Ivari Padar, Jüri Adams).

3. Istungil algatatud küsimused

Istungil algatatud küsimusi ei olnud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Marko Pomerants

Juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)

Anna-Liisa Pärnalaas

Protokollija