



Õiguskantsler

Urmas Kruuse  
tervise- ja tööminister  
Sotsiaalministeerium  
info@sm.ee

Teie 04.02.2015 nr 4.1-1/667-1

Meie 04.03.2015 nr 18-2/150266/1500955

**Arvamus eelnõule  
Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee liikme ja asendusliikme  
kandidaatide valiku kord**

Austatud minister

Tänan Teid 12.02.2015 saabunud kirja eest, milles küsisite õiguskantsleri arvamust Sotsiaalministeeriumis valmiva ministri käskkirja eelnõu kohta, mis reguleerib Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee liikme ja asendusliikme kandidaatide valiku korda. Täpsemalt soovisite teada õiguskantsleri arvamust käskkirja eelnõu punkti 15 kohta, mis sätestab, millised organisatsioonid võivad taotleda liikme ja asendusliikme kandidaadi nimetamise õigust.

Esmalt soovin tunnustada Sotsiaalministeeriumit, et olete astunud samme Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete valimise korra täpsustamiseks, et vastav menetlus ja kohaldatavad kriteeriumid oleksid võimalikult läbipaistvad. Märgin siiski, et õiguskantsler ei teosta üldjuhul täiemahulist õigusaktide eelkontrolli. Seetõttu pean võimalikuks esitada antud korra kohta vaid üldised märkused. Juhin ka tähelepanu sellele, et antud kord on seotud Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise ja rakendamisega, kuid õiguskantsleril ei ole võimalik küsida Euroopa Kohtult eelotsust õiguse sisustamise kohta. Lisaks Teie poolt esitatud küsimustele pean vajalikuks puudutada ka antud akti väljaandmise õigusliku aluse ning vormi küsimust.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 300 lg 1 sätestab, et Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistavad nõuandva pädevusega majandus- ja sotsiaalkomitee ning regionide komitee. ELTL art 300 lg 2 näeb ette, et majandus- ja sotsiaalkomitee koosneb tööandjate organisatsioonide esindajatest ja töötajate organisatsioonide esindajatest ning muudest kodanikuühiskonna esindajatest, eelkõige majandus- ja ühiskonnaelu, kodanikutegevuse, kutsetegevuse ja kultuuri alal. Vastavalt ELTL art 300 lõikele 4 ei seo majandus- ja sotsiaalkomitee liikmeid mingid kohustuslikud juhised; liidu üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud. Komitee kodukorra art 70 lõike 3 järgi välistavad komitee liikmesuse liikmelisus valitsuses, liikmelisus parlamendis, liikmesus Euroopa Liidu institutsioonides, liikmesus Euroopa Liidu regionide komitees, liikmesus Euroopa Investeerimispanga haldusnõukogus, alaline töö Euroopa Liidu ametniku või teenistujana.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kättesaadav: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rules.8053>.

Euroopa Liidu õigusaktides ei ole täpsemalt reguleeritud komitee liikmete nimetamise korda ega valiku kriteeriume.

Esiteks tõite esile, et käskkirja eelnõu punkt 15.1 sätestab, et komitee I rühma liikme ja asendusliikme kandidaadi esitamiseks saavad taotluse esitada tööandjate keskliidud ja ettevõtjate üleriigilised esindusühingud. Punkti 15.2 kohaselt saavad II rühma liikme ja asendusliikme kandidaadi esitamiseks taotluse esitada ametiühingute keskliidud. Märkisite, et vastav sõnastus on koostatud lähtudes senisest praktikast. Tõite aga esile, et Teile esitatud arvamuse kohaselt ei ole asjakohane kitsendada I ja II rühma organisatsioone, nimetades vaid keskliite ja/või üleriigilisi organisatsioone. Seejuures tugineti Euroopa Liidu toimimise lepingu art 300 punktile 2, mille kohaselt koosneb komitee tööandjate ja töötajate organisatsioonide esindajatest ehk siis mitte ainult keskliitude või üleriigiliste organisatsioonide esindajatest. Seetõttu soovisite teada õiguskantsleri arvamust, kas I ja II rühma organisatsioonide puhul on keskliiduks olemise või üleriigilise tegutsemise näol tegemist liialt organisatsioonide taotluse esitamise õigust piirava nõudega.

Leian, et kuna Euroopa Liidu õigusaktides ei ole täpsemalt määratletud komitee liikmete valimise või määramise kriteeriumeid, on liikmesriikidel selles osas teatud kaalutlusruum määratlemaks, kuidas riik vastavad esindajad välja valib (järgides siiski liikme sõltumatuse nõuet). Käskkirja eelnõus on ühtlasi nimetatud ühe eesmärgina võimalikult ulatusliku esindatuse saavutamist. Seetõttu ei näe ma otsest vastuolu Teie poolt välja pakutud lahenduse ja Euroopa Liidu toimimise lepingu vahel.

Teiseks tõite esile, et käskkirja eelnõu punkt 15.3 sätestab, et III rühma liikme ja asendusliikme kandidaadi esitamiseks saavad taotluse esitada väljaspool I ja II rühma tegevusvaldkonda tegutsevad kodanikuühendused, eelkõige majandus- ja ühiskonnaelu, kodanikutegevuse, kutsetegevuse ja kultuuri alal tegutsevad isikud. Lähtuvalt komitee eesmärkidest, ülesannetest ja struktuurist ei saa taotlust kandidaatide esitamiseks esitada erakonnad, erakondadega vahetult seotud ühingud, äriühingud; mittetulundusühingud, mille juhtorgani liige on riigi või kohaliku omavalitsuse esindaja; sihtasutused, mille juhtorgani liige on riigi või kohaliku omavalitsuse esindaja; füüsilised isikud. Leidsite, et sellised mittetulundusühingud ja sihtasutused, millel on otsene seos riigi või kohaliku omavalitsusega, on riigist või kohalikust omavalitsusest otseselt sõltuvad ning ei esinda kodanikuühiskonda. Soovisite õiguskantsleri arvamust, kas selline riigi ja kohaliku omavalitsusega seotud sihtasutuste ja mittetulundusühingute välistamine piirab ebaproportsionaalselt selliste ühingute ja sihtasutuste taotluse esitamise õigust.

Nagu eelpool märgitud, peavad komitee liikmed tegutsema sõltumatult. Samuti, kuna tegemist on kodanikuühendusi esindava sektsiooniga, peaks riigi poolt nimetatud liige tegutsema komitees laiemalt kodanikuühiskonna huvides. Seetõttu ei peaks riigi poolt kodanikuühenduste esindajana nimetatav isik olema samaaegselt aktiivselt seotud riigi või kohaliku omavalitsuse huvide esindamisega. Leian, et Teie poolt sõnastatud piirang võib siiski osutuda liialt piiravaks antud eesmärgi saavutamiseks. Teie poolt kasutatud määratluse „riigi või kohaliku omavalitsuse esindaja“ puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega, sest selles ei ole nimetatud, missuguste ametikohtadega seotud isikuid silmas on peetud. Seetõttu ei ole käskkirja eelnõu põhjal selge, missuguseid isikuid Te peate riigi või kohaliku omavalitsuse esindajaks. Näiteks võib see puudutada riigi või kohaliku omavalitsuse esindusorganisse kuuluvat isikut, kuid selle all võib olla silmas peetud ka riigi või kohaliku omavalitsuse teenistuses olevat isikut või võib olla võimalik piiritleda mõistet vaid teatud ametikohtadega (eelkõige esindusfunktsiooni omavate ametnikega). Kuigi määratlemata õigusmõiste kasutamine annab võimaluse seda eesmärgipäraselt tõlgendades kohaldada kitsendavalt, jääb praeguse sõnastuse ja selgitavate kommentaaride põhjal ebaselgeks, keda selle sõnastuse all on silmas peetud. Teiseks soovin esile

tuua, et iga organisatsiooni, mille juhatusse kuulub mõni inimene, kes on tööalaselt või ühiskondliku tegevuse kaudu seotud kohaliku omavalitsusega, ei saa pidada seotuks riigi või kohaliku omavalitsuse huvide eest seismisega. Näiteks ei saa pidada iga kohaliku omavalitsuse esindusorganisse kuuluvat isikut selle kohaliku omavalitsuse esindajaks. Samuti võib organisatsiooni üks juhtorgani liige olla küll seotud riigi või kohaliku omavalitsuse tegevusega, kuid organisatsiooni enda eesmärgid ei pruugi olla seotud riigi või kohaliku omavalitsuse huvide esindamisega ning organisatsiooni juhtorganisse võib kuuluda teisi liikmeid, kes samuti ei oma puutumust riigi või kohaliku omavalitsuse huvide esindamisega. Sellisel juhul ei ole Teie poolt esile toodud piirangu kohaldamine eesmärgipärane. Olen seisukohal, et ka selliste organisatsioonide poolt esitatud kandidaadid võivad tegutseda laiemalt kodanikuühiskonna huvides. Seda on võimalik aga iga kandidaadi puhul hinnata tema kandideerimise eesmärgi ning organisatsiooni tegevust ning eesmärgi arvestades. Seetõttu leian, et kõnealune piirang (käskkirja eelnõu punktid 15.3.4 ja 15.3.5) võib ebaproportsionaalselt riivata kodanikuühiskonna organisatsioonide kandidaatide esitamise õigust.

Ühtlasi märgin, et korrast tuleb esile, et Sotsiaalministeerium valib paremusjärjestuse alusel välja organisatsioonid, kellel on seejärel õigus esitada kandidaat koos asendusliikme kandidaadiga. Korra kohaselt peavad kandidaatide puhul puuduma liikmelisust välistavad asjaolud (komitee kodukorra art 70 lg 3, käskkirja eelnõu p 9). Sellest tuleb esile, et välja valitud organisatsioonidel on põhimõtteliselt õigus esitada kandidaadid oma äranägemise järgi, tegemist ei pea olema ei antud organisatsiooni liikme ega juhtorgani liikmega ning antud isik ei ole organisatsioonide väljavalimise ajal Sotsiaalministeeriumile teada. Juhin sellega seoses tähelepanu sellele, et komitee liikmeteks on üksikisikud, mitte organisatsioonid, ning nad toimivad komitee liikmetena sõltumatult, s.t et komitees ei esinda nad otseselt nende kandidatuuri esitanud organisatsiooni. Seetõttu tuleks kaaluda, kas eelnõus esile toodud kandidaatide valiku viis tagab siiski kõigi asjaolude arvesse võtmist, kuna omavahel kandideerivad organisatsioonid, kuid komitee liikmelisus on isikuline.

Lõpetuseks pean vajalikuks käsitleda kõnealuse käskkirja väljaandmise õigusliku aluse ja vormi küsimust. Käskkirja eelnõus on märgitud, et see on antud Vabariigi Valitsuse seaduse § 50 lõike 1 alusel, kooskõlas § 20<sup>2</sup> lõikega 2 ning Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 12 punktiga 4.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 20<sup>2</sup> lõikele 1 esitab Vabariigi Valitsus Eesti kandidaadid mh Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikme ametikohtadele. VVS § 20<sup>2</sup> lõike 2 neljanda lause järgi tutvub Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikme kandidaatide esitamisel Vabariigi Valitsus eelnevalt asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide arvamusega. Vabariigi Valitsuse reglemendi § 12 p 4 kohaselt esitab sotsiaalminister majandus- ja sotsiaalkomitee seitsme liikme kandidaadid kooskõlastatult majandus- ja kommunikatsiooniministriga ja teiste asjaomaste ministritega, kuulunud ära asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide ettepanekud.

VVS § 50 lg 1 sätestab, et minister annab määrusi ja käskkirju seaduse alusel ja täitmiseks. VVS § 52 lõike 1 kohaselt annab minister käskkirju teenistusalastes ja muudes üksikküsimustes. See tähendab, et käskkirjaga reguleeritakse üldjuhul üksikküsimusi, tegemist on halduse üksikaktiga.

Kõnealuses eelnõus on reguleeritud Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee liikme ja asendusliikme kandidaatide valiku korda. See tähendab, et tegemist on õigusaktiga, mis on suunatud halduseväliste isikutele. Selles on suures osas refereeritud komitee liikmete valimist puudutavaid asjaolusid, mis on reguleeritud Euroopa Liidu õigusaktides, samuti viidatud asjakohastele Eesti seadustele ning määrustele. Siiski sisaldab see eelnõu ka selliseid

õigusnorme, millega seatakse kandidaatidele muude õigusaktidega võrreldes täiendavaid piiranguid (p 15) ning reguleeritakse valiku tegemise menetluskorda. Arvestades kõnealuse eelnõu reguleerimiseset, pean seega küsitavaks, et tegemist oleks halduse üksikaktiga. Seetõttu pean küsitavaks, et kavandatav õigusakti vorm on vastavuses selle sisuga.

Loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks ning tänan Teid veelkord õiguskantsleri poole pöördumise eest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel