



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 04.11.2015 nr 4-3-140-15

Meie 30.11.2015 nr 9-2/151451/1505323

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-30-15
KrMS § 141 lg 1 vastavus põhiseadusele

Austatud Riigikohtu esimees

Leian, et Tallinna Linnavolikogu taotlus [kriminaalmenetluse seadustiku](#) (KrMS) § 141 lg 1 kehtetuks tunnistamiseks tuleb jätta läbi vaatamata, kuna volikogul on õigus taotleda põhiseaduslikkuse järelevalvet üksnes kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks.

[Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 7 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada seadusesäte kehtetuks üksnes siis, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-st 154 tulenev kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus saab olla riivatud juhul, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse üksust, mitte kõiki õiguskäibes osalejaid ühtviisi.

KrMS § 141 lg 1 ei riiva vahetult ja spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, vaid kehtib kõigi õigussubjektide suhtes võrdselt. Leian, et kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikest tagatistest tulenevat normikontrolli algatamise õigust ei saa käesolevale juhule laiendada.

Teatan, et ei soovi asja arutamist kohtuistungil.

1. Tulenevalt KrMS § 141 lõikest 1 kõrvaldatakse kahtlustatav või süüdistatav ametist prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel, kui ta edasi töötades võib jätkuvalt toime panna kuritegusid või edasitöötamine võib kahjustada kriminaalmenetlust. Säte lubab ametist kõrvaldada ka linnapea¹. Täpsemalt ei sätesta norm erandit, et seda ei kohaldataks linnapea suhtes. Nii näeb ka [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 55 lg 4 p 9¹ üheselt ette, et linnasekretär registreerib KrMS §-s 141 sätestatud juhul eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel linnapea teenistussuhte peatumise määruse selle saamisele järgnevast tööpäevast.

¹ Tallinna Linnavolikogu keskendub taotluses linnapeale ja vallavanemale, välistamata taotluses toodud seisukoha laiendamist ka muudele ametikohtadele (vt p 1.2 ja joonealune märkus 1). Järgnevas tekstis kasutatakse läbivalt mõistet „linnapea“, mõeldes selle all ka vallavanemat (kui tekstist ei nähtu teisiti).

2. Ajendatuna Tallinna linnapea ametist kõrvaldamisest mainitud alusel, on Tallinna Linnavolikogu esitanud Riigikohtule taotluse KrMS § 141 lg 1 kehtetuks tunnistamiseks, kuna see ei tee erandeid linnapea ametist kõrvaldamisele ja on seega vastuolus PS §-st 154 tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega.

3. PSJKS § 7 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

4. Asjakohane kohaliku omavalitsuse põhitagatis sisaldub PS § 154 lg-s 1, mille kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest sättest tuleneb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse diskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Kohaliku elu küsimusteks tuleks sisulisest kriteeriumist lähtudes lugeda need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda. Need küsimused ei tohi olla vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigigorgani kompetentsi.² Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse osaks on ka kohaliku omavalitsuse sisemise töö korraldamine (vt ka [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) art 6).

5. Kuna kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatiste eesmärk on kaitsta tema positsiooni riigi haldusorganisatsioonis ja olemuslikku pädevust, siis saab enesekorraldusõigus olla riivatud ainult siis, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse üksust ning mitte kõiki õiguskäibes osalejaid ühtviisi. Sarnasele järeldusele on korduvalt jõudnud ka Riigikohus.³

6. Võtmeküsimuseks ongi, kas vaidlustatav meede riivab spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse üksust.

7. Avaldaja on leidnud, et „[k]äesoleval juhul riivab KrMS § 141 lg 1 alusel linnapea ametist kõrvaldamise toiming just nimelt kohalikku omavalitsust, kuivõrd kriminaalmenetlus on alustatud Tallinna linnapea Edgar Savisaare suhtes, kes on Tallinna linnapea ametikohalt kohtulahendi alusel kõrvaldatud. Linnapea on aga ametikohale valitud KOV-i enesekorraldusõiguse lahutamatuks osaks olevate sätete alusel, millised sätted ei kohaldu eraldi linnapeaks olevate kahtlustatavate või süüdistatavate suhtes.“ (p 2.2.5)

8. Taotlusestki nähtuvalt näeb KrMS § 141 lg 1 ette ametist kõrvaldamise, tegemata erandeid üht või teist tüüpi ametikohtade vahel. Seega ei ole tegemist spetsiifiliselt kohalikku omavalitsust puudutava piirangu või toiminguga. Meede on kehtestatud kriminaalmenetluse tagamiseks. **Kriminaalmenetluse läbiviimine, sh selle käigus tagavate meetmete kohaldamine ei kuulu kohaliku elu, vaid riigielu küsimuste valdkonda.** Analoogsele seisukohale asus Riigikohus tsiviilkohtumenetluse kontekstis, andes hinnangu sellele, kas tsiviilasjades esinduse instituudi tingimuste kehtestamine on kohaliku elu küsimus, millele laieneb omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus. Kõnealusel juhul jõuti järeldusele, et kohtumenetluse korraldus, sh esindaja määramine on küsimus sellest, kuidas riik otsustab lahendada õigusvaidluste läbivaatamise korra. Kohtumenetluse korralduse otsustamine ei ole seega kohaliku omavalitsuse pädevuses⁴.

² RKPJKo 08.06.2007, [3-4-1-4-07](#), p 12; RKPJKo 16.01.2007, [3-4-1-9-06](#), p 22.

³ RKPJKo 21.02.2003, [3-4-1-2-03](#), p 13; RKPJKo 29.09.2009, [3-4-1-10-09](#).

⁴ RKPJKo 29.09.2009, [3-4-1-10-09](#).

9. PS 14. peatükis ei ole tehtud kohalikule omavalitsusele erandeid süütegude menetlemise küsimustes. Seega laieneb riigi kehtestatud kriminaalmenetluse korraldus kui riigielu küsimuse üle otsustamine ühtemoodi kõikidele juriidilistele ja füüsilistele isikutele. Ametist kõrvaldamine on KrMS § 141 lg-s 1 nimetatud aluste esinemisel kohaldatav määratlemata isikute ringile ning sätte sõnastus laiendab selle vaikimisi ka kohaliku omavalitsuse ametiisikutele.

10. Nagu öeldud, on süüteomenetluse läbiviimist puudutav riigielu küsimus. Ei ole mõeldav, et riikliku karistusvõimu kohaldamine ja selleks läbiviidav menetlus (sh kohtu kohaldatav tagamismeede) kui riigi tuumikfunktsioon saaks sõltuda kohaliku omavalitsuse äranägemisest. See kehtib ka linnapea kohta. Mõlemad KrMS § 141 lõikes 1 sätestatud ametist kõrvaldamise alused (s.o edasitöötamisel võib jätkata kuritegude toimepanemist või kahjustada kriminaalmenetlust) eeldavad seda, et reeglina peab kahtlustus või süüdistus olema seotud isiku ametialase tegevusega. Seega peaks kohus võtma linnapea ametist kõrvaldamisel arvesse just nende ametikohtade eripära (nt kas vaatamata ametikoha n-ö poliitilisusele⁵ omab isik vastavaid pädevusi). Tõenäosus, et linnapea võib teoreetiliselt asuda kriminaalmenetlust kahjustama ja et ta hakkab tegema seda oma senist ametipositsiooni (kuri)tarvitades, ei ole väiksem kui teisi ameteid esindavate isikute puhul.

11. Linnapea tööülesanded seisnevad lisaks poliitilise linnavalitsuse juhtimisele ka haldusaktide andmises kas ainuisikuliselt või linnavalitsuse kui kollegiaalorgani juhina. Nii näiteks kehtestab linnavalitsus detailplaneeringu (planeerimisseaduse § 139 lg 1), korraldab kohaliku omavalitsuse poolt eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemist (KOKS § 35), otsustab eelarve reservfondist sihtotstarbeliste eraldiste tegemise ning korraldab eelarve täitmist ja raamatupidamist (kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 5 lg 7, § 28). Linnapea määrab ainuisikuliselt haldusaktiga ametisse ametnikke (nt siseaudiitori KOKS § 50 lg 1 p 61 ja linnasekretäri KOKS § 55 lg 1 alusel). Kirjeldatud pädevustega kaasneb juba olemuslikult suurem korruptsioonioht, mistõttu võib ametialases kuriteos kahtlustatava või süüdistatava linnapea ametist kõrvaldamine KrMS § 141 lõikes 1 sätestatud aluste olemasolul olla põhjendatud. Ka KOKS § 49 lõikes 1 ja § 50 lõikes 1 (iseäranis selle punktides 3 ja 6-7) sätestatud pädevused võivad suurendada riski, et kahtlustatav või süüdistatav linnapea hakkab mõjutamiseks kasutama alluvussuhteid.

12. Kuigi linnapea ametikohta võib pidada n-ö poliitiliseks, siis erinevalt linnavolikogu liikmest ei vali linnapead rahvas otse. Ükski kehtiv kohaliku omavalitsuse tegevust reguleeriv õigusakt ei keela valida linnapeaks inimest, kes ei ole volikogu liige. Kui linnapea valitakse volikogu liikmete hulgast, peatatakse tema volikogu liikme volitused KOKS § 19 lg 2 punkti 1 kohaselt linnapeaks. Seega ei ole antud juhul kohased ka taotluses viidatud paralleelid Riigikogu liikmete immuniteediga.

13. Ühest küljest peab ka riigielu küsimuste otsustamisel kindlasti arvestama mh kohaliku omavalitsuse õigustega.⁶ Teisalt ei riiva KrMS § 141 lg 1 kui abstraktne õigusnorm eeltoodust tulenevalt siiski vahetult ja spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, vaid kehtib kõigi õigussubjektide suhtes võrdselt.

⁵ Vt nt RKHKo 6.11.2003, [3-3-1-72-03](#), p 18: „Linnapea või vallavanem realiseerib oma ametis volikogu enamuse poliitilist tahet.“

⁶ Vt nt RKPJKo 8.06.2007, [3-4-1-4-07](#), p 15, kus Riigikohus märkis, et sõjahaudade monumentide ja -tähiste üle otsustamisel kui riigielu küsimuse lahendamisel on „---/ puutumus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga, kuna mainitud tegevused seonduvad kohaliku omavalitsuse ülesannetega avaliku ruumi ja miljöö kujundamisel ning kaitsel.“

14. Riivet kohaliku omavalitsuse sisemise töö korraldamisele ja seeläbi enesekorraldusõigusele võiks ehk põhimõtteliselt jaatada siis, kui kohus hakkab normi rakendama kohaliku omavalitsuse teenistuja suhtes. St **riive võib kaasneda kohtu poolt normi kohaldamisega**⁷, kui ametist kõrvaldatav (olgu selleks siis avalduses viidatud linnapea, kes on ametnik üksnes teatud mõõndustega, või mistahes muu teenistuja) on kohaliku omavalitsuse teenistuses. Seega võiks põhimõtteliselt rääkida n-ö üksikjuhtumi kohaldamisriivist. Kuid ka siin on riive jaatamine küsitav.

15. Esiteks, KrMS § 141 lg 1 alusel linnapea ametist kõrvaldamisel puudutab kohtu seisukoht vaid konkreetset persooni, mitte seda, et ametikoht kohaliku omavalitsuse haldusorganisatsioonis kaoks. Kohaliku omavalitsuse haldusstruktuur, sh volikogu õigus valida linnapea ning linnapea ametikoht koos seadusega ja selle alusel kohaliku omavalitsuse poolt talle ülesandeks pandud pädevustega säilib vaatamata KrMS § 141 lõikele 1 senisel kujul.⁸

16. Teiseks, ametikohta täitev inimene ei ole lõplikult ametist kõrvaldatud – tema teenistussuhe peatub üksnes ajutiselt⁹. Inimese mõneaegne teenistusest eemalviibimine ja asendaja ametisse asumine toob kaasa tõsi küll vähemasti ebamugavusi. Samas käivitub teenistussuhte peatumisel tavapärane kohaliku omavalitsuse põhimääruses sätestatud asendamise kord (KOKS § 49 lg 5), st linnapea ülesanded võtab ajutiselt üle mõni põhimääruses sätestatud aselinnapea. Seega poliitilist võimuvahetust¹⁰ või linnavalitsuse kui poliitilise organi otsustusvõimetust (KOKS § 49 lg 6, vt ka teised normid, kus viidatakse asendajale) ametist kõrvaldamine eelduslikult kaasa ei too. Taotluseski viidatakse (vt p 2.2.7), et linnapea ametist kõrvaldamise tulemusena on kohalikul omavalitsusel kohustus määrata tema asemele isik, kes täidab linnapea kohustusi. Ka nähtub taotlusest, et konkreetset juhul on Tallinna Linnavalitsus järginud paika pandud protseduure ning jätkanud igapäevast tööd. Seega ei raskenda vaidlusaluses sättes sisalduv võimalus omavalitsuslike ülesannete täitmist¹¹.

17. Kokkuvõtlikult, KrMS § 141 lg 1 kui abstraktne õigusnorm ei riiva vahetult ja spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, vaid kehtib kõigi õigussubjektide suhtes võrdselt. Üksikjuhtumil konkreetse inimese suhtes õigusnormi kohaldamisega kaasneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse võimaliku riive jaatamine põhiseaduslikkuse

⁷ Riigikontrolli järelevalvepädevust käsitlevas lahendis märkis Riigikohus, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive seisneb „---/ mõjutustes, mis kaasnevad vaidlustatud sätete alusel toimuva kontrollimisega./---/ Loetletud kohustuste täitmine ja toimingutega kaasnev talumiskohustus mõjutavad ebasoodsalt enesekorraldusõiguse üht aspekti: vabadust kohaliku omavalitsuse üksuse sisemise töö korraldamisel.“ (RKPKo 19.03.2009, [3-4-1-17-08](#), p 21) Kõnealuses asjas olid vaidluse esemeks aga spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse kontrollimist reguleerivad (s.o selleks pädevust andvad) normid.

⁸ Vt ka RKPKo 30.06.2009, [3-4-1-12-09](#), p 27: „Kohaliku omavalitsusüksuse ülesannete täitmiseks organisatsioonilise struktuuri loomine on seega kohalikust kogukonnast võrsuv küsimus, mis puudutab vahetult selle kogukonna liikmeid ning millele laieneb enesekorraldusõiguse kaitseala“ RKPKo 2.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 31: „Kohaliku elu küsimuste otsustamise üldpädevuse annab PS § 156 lõige 1 volikogule kui demokraatlikult valitud esinduskogule. Seega on eelkõige volikogu see organ, kes peab saama kasutada omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust sõltumatult riigi keskvoimust ja riigipoolse sekkumiseta otsustusprotsessi.“

⁹ Tagamaks ametist kõrvaldamisel ja eelkõige selle ajalisel kestusel proportsionaalsuse põhimõtte järgimist, on eeluurimiskohtunik või prokuratuur KrMS § 141 lg 3 kohaselt kohustatud ametist kõrvaldamise selle aluste ära langemisel tühistama. KrMS § 141² näeb lisaks ette ametist kõrvaldamise põhjendatuse kontrolli eeluurimiskohtuniku või kohtu poolt iga 4 kuu tagant.

¹⁰ Vrd RKHKo 6.11.2003, [3-3-1-72-03](#), p 18: „Konkreetsed kandidaadid, näiteks valimised võitnud erakonna või volikogus enamuse saanud koalitsiooni liidri kõrvaldamine linnapea või vallavanema kandidaatide ringist on tugev sekkumine poliitilisse protsessi. Seega võib kandidaadi kõrvaldamine pärssida oluliselt rahvalt mandaadi saanud poliitilise jõu programmiliste seisukohtade realiseerumise võimalusi.“

¹¹ Vt ka RKPSJKo 26.06.2009, [3-4-1-4-09](#), p 20, ning RKPSJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 48.

järelevalve kohtumenetluse algatamise alusena ei ole põhjendatud. See laiendaks põhjendamatult kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikest tagatistest tulenevat normikontrolli algatamise õigust.

18. Taotlusest nähtub rõhuasetus, mis pigem räägib vastu argumendile, et vaidlusküsimus on kohaliku omavalitsuse korralduses. Osundus, et antud juhul kõrvaldati ametist Tallinna Linnavolikogu valimistel rekordarvu hääli saanud Edgar Savisaar, kes sai kokku 39 979 tallinnlase hääle, (p 1.5) ja väide „*Edgar Savisaar ei soovinud linnapea kohalt tagasi astuda ning Tallinna Linnavolikogu ei soovinud seda samuti,*“ (p 2.2.7) toetavad pigem seisukohta, et taotlus on esitatud mitte kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse kaitseks üldises mõttes, vaid ajendatuna soovist tagada konkreetse isiku konkreetset linnapea ametikohal püsimine. Kohaliku omavalitsuse volikogul puudub aga pädevus PSJKS § 7 järgi algatada õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrolli teiste isikute õiguste kaitseks.¹²

19. Kriminaalmenetluse regulatsioon peab tuginema põhimõttele, et kedagi ei vabasta vastutusest tema ametikoht või valijate mandaat. Põhiseaduse järgi on kõik seaduse ees võrdsed.

20. Asjaolu, et KrMS § 141 lg 1 ei tee erandeid linnapea ametist kõrvaldamisele, ei riiva seega kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Tallinna Linnavolikogu taotlus on PSJKS § 7 mõttes lubamatu.

21. Kui Riigikohus peab taotlust siiski lubatavaks, märgin, et vastuolu põhiseadusega ei ole. KrMS §-s 141 sätestatud ametist kõrvaldamist võimaldava meetme eesmärk on legitiimne. Leian, et meede on lisaks nii sobiv (vt lähemalt seisukohta käesoleva arvamuse punkte 10-12), vajalik (arvamuse p 11) kui ka mõõdukas (punktid 13-16). Sellekohane analüüs on esitatud Eesti Keskerakonna fraktsioonile 23.10.2015 antud vastuses, mis on kättesaadav õiguskantsleri [kodulehel](#).

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Heili Sepp 693 8419
Heili.Sepp@oiguskantsler.ee

Nele Parrest 693 8400
Nele.Parrest@oiguskantsler.ee

¹² RKPJKo 21.02.2003, [3-4-1-2-03](#), p 13.