



Õiguskantsler

Üllar Loks
Tartu Vallavolikogu
yllarloks@gmail.com

Teie nr
Meie 15.05.2017 nr 6-4/170610/1702073

Tartu Vallavolikogu 17.02.2016 otsuse nr 5 õiguspärasus

Lugupeetud Tartu Vallavolikogu esimees

Tartu valla elaniku esitatud avalduse alusel kontrollisin Tartu Vallavolikogu 17.02.2016 otsuse nr 5 „Tartu valla vallavanema töötasu määramine“ (TrtVVKo 17.02.2016 nr 5) punkti 2 õiguspärasust ja kooskõla Eesti Vabariigi Põhiseadusega (PS).

[TrtVVKo 17.02.2016 nr 5](#) on vastuolus [kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega](#) (KOKS), [avaliku teenistuse seadusega](#) (ATS), seaduste alusel antud määrustega ja seeläbi PS § 3 lg-ga 1 ning § 154 lg-ga 1, samuti õigusselguse põhimõttega (PS § 13 lg 2). Põhjendan antud hinnangut järgnevalt.

I. Õigusakti vorm, pealkiri ja preambul

KOKS § 49 lg 4⁴ esimene lause sätestab: „Vallavanema või linnapea ja valitsuse liikme võib saata teenistuselähetusse volikogu kehtestatud korras.“ Vallavanema teenistuselähetusse saatmise korra korrektseks õiguslikuks vormiks on määrus. KOKS § 49 lg 4⁴ esimesest lausest tulenevalt tuleb volikogul vallavanema, linnapea või valitsuse liikme teenistuselähetusse saatmise vajaduse eeldusel kehtestada vastav kord, s.t menetlus. Kui halduse sisesuhete reguleerimisel võib menetlus olla reguleeritud kas üld- või üksikakti vormis, siis välismõju omav, s.t isiku subjektiivseid õigusi mõjutav kord e. menetlus peab olema reguleeritud õigustloova akti vormis.

Teenistuselähetusse saatmise korras lähetusse saatmise otsustusele esitatavad nõuded mõjutavad vallavanemat ja linnapead eeskätt kui ametiisikut (poliitilist ametnikku). Siiski mõjutavad lähetusse saatmise otsustusele esitatavad nõuded teda ka eraisikuna. Näiteks võib teenistuselähetusse saatmine riivata isiku perekonnaõigust (PS § 27 lg 1). Kohaliku omavalitsuse üksuse (KOVü) poolt vallavanema või linnapea teenistuselähetusse saatmise korras kehtestatav lähetuskulude hüvitamise kõrgem või madalam määr mõjutab sotsiaalse tagatisena ka lähetatu kui eraisiku omandipõhiõigust (PS § 32 lg-d 1-3), raseda vallavanema või linnapea teenistuselähetusse saatmine riivab isiku põhiõigust tervise kaitsele (PS 28 lg 1).

[Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 89 lg 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. KOKS § 7 lg 4 sätestab, et volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad KOVü-i õiguslikust seisundist. Volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks, kuid antud juhul sellist korda kehtestatud ei ole. [Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 kehtestatud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“](#) (HÕNTE) §-st 56 tulenevalt peab määruse pealkiri väljendama kokkuvõtlikult selle sisu. TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 pealkiri „Tartu valla vallavanema töötasu määramine“ on vastuolus õigusselguse põhimõttega (PS § 13 lg 2), sest pealkirjas ei nimetata vallavanema teenistuselähetusse saatmise korda. Õigusselguse põhimõte nõuab mh, et õigusakti pealkiri oleks sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik piisava tõenäosusega ette näha, mida antud õigusakt reguleerib.

HÕNTE § 58 lg 1 esimesest lausest tuleneb, et määruse eelnõu preambulis osundatakse volitusednormile või –normidele, mille alusel määrus antakse. HMS § 90 lg 2 järgi võib KOV organ kohaliku elu küsimuse korraldamiseks anda määruse volitusednormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusednorm olemas. Kõnealusel juhul olid seaduses volitusednormid olemas.

TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 preambulis sisaldub viide KOKS § 22 lg 1 p-le 19, mille kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvitise maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine. Määruse preambulis peaks olema ka viide täpsemalt volitavale KOKS § 49 lg-le 4⁴, mille esimese lause kohaselt võib vallavanema ja linnapea ja valitsuse liikme saata teenistuselähetusse volikogu kehtestatud korras. Seega on TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 preambul vastuolus HÕNTE § 58 lg-st 1 ja HMS § 90 lg-st 2 tulenevate vorminõuetega.

II. Teenistuselähetusse saatmise olulised elemendid

Kuna KOKS § 49 lg 4⁴ sätestab, et vallavanema võib saata teenistuselähetusse „volikogu kehtestatud korras“, siis eeldab vallavanema õiguspärane teenistuselähetusse saatmine, et volikogu on selleks eelnevalt kehtestanud vastava korra ja see kord on jõustunud. Tegu on pädevusnormiga, mis paneb volikogule vallavanema teenistuselähetusse saatmise vajaduse eeldusel kohustuse kehtestada teenistuselähetusse saatmise menetlus.

Konkreetsete lahenduste osas jätab seadus volikogule kaalutlusruumi, mille sisustamisel tuleb KOVü-l järgida nii seaduse sätet kui mõtet. Diskretsioonivolitus ei tähenda täielikku otsustamisvabadust, kuna kaalutlusõiguse teostamisel on õiguslikud piirid¹. KOVü kaalutlusruumi vallavanema või linnapea teenistuselähetusse saatmise korra sisustamisel piirab KOKS § 49 lg 4⁴ teine lause, mille järgi vallavanema või linnapea ja valitsuse liikme lähetuskulud kuuluvad hüvitamisele ATS-s sätestatud korras.

Tartu vallavanema puhul on teenistuselähetusse saatmist KOKS § 49 lg 4⁴ kehtivuse ajal esinenud palju kordi². Tartu Vallavolikogu on vallavanema teenistuselähetusse saatmise korrana kehtestanud vaid ühe sätte. TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 p 2 näeb ette: „Vallavanem suunatakse teenistuselähetusse vallavalitsuse korralduse alusel ja talle makstakse päevarahasid vastavalt kehtivale regulatsioonile maksimummääras ning muud kulud hüvitatakse kuludokumentide alusel.“

¹ RKHKm 08.05.1998, 3-3-1-17-98, p 2.

² Tartu valla dokumendiregistrist nähtuvalt on vallavalitsus seisuga 09.05.2017 kuus viimast vallavanema teenistuselähetusse saatmise korraldust andnud vastavalt [22.02.2017 \(nr 95\)](#), [06.02.2017 \(nr 48\)](#), [01.02.2017 \(nr 45\)](#), [25.01.2017 \(nr 31\)](#) ja [11.01.2017 \(nr 13\)](#).

Selle sätte regulatiivne sisu KOKS § 49 lg 4⁴ esimese lause rakendamisel piirdub teenistuselähetuse saatmise küsimuse üle otsustamise delegeerimisega vallavalitsusele, kes peab seda tegema korralduse vormis. Seega puudub sisuliselt volikogu kehtestatud menetluskord. See tähendab muuhulgas seda, et valitsusel ei ole kohustust fikseerida lähetuskorralduses teenistuselähetuse olulisi elemente. Teenistuselähetusse saatmise otsustuses lähetuse oluliste elementide määratlemine volikogu kehtestatavas korras aitab vältida haldusorgani omavoli (PS § 13 lg 2), tagada seda, et teenistuselähetusse saatmise otsustajal lähetuse olulised aspektid ei ununeks, ning kindlustada haldustegevuse üle teostatavat järelevalvet.

Teenistuselähetuse oluliste elementide osas on eeskujuna kasutatav Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 112³ ([VVm 19.12.2016 nr 112](#)). Määruse § 2 lg 2 nõuab lähetusse saatmise otsuses vähemalt lähetuse sihtkoha, organisatsiooni, kuhu lähetatav suunatakse, lähetuse kestuse, eesmärgi ning lähetuskulude ja päevaraha määra märkimist.

VVm 19.12.2016 nr 112 andmise volitusnormiks olev ATS § 44 lg näeb ette, et ametniku teenistuselähetusse saatmise ja lähetuskulude hüvitamise, sealhulgas päevaraha määra ning päevaraha maksmise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. KOKS § 49 lg 4⁴ teine lause näeb ette, et vallavanema või linnaeape ja valitsuse liikme lähetuskulud hüvitatakse ATS-s sätestatud tingimustel ja korras. Seega tuleneb ka KOKS-st, et VVm-t 19.12.2016 nr 112 tuleks arvestada vallavanema lähetamise reguleerimisel KOKS § 49 lg-s 4⁴ ettenähtud ulatuses ehk lähetuskulude hüvitamise tingimuste ja korra osas.

III. Lähetuskulude hüvitamine

TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 p 2 sätestab, et vallavanemale makstakse päevarahasid vastavalt kehtivale regulatsioonile maksimummääras ning muud kulud hüvitatakse kuludokumentide alusel.

TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 p-s 2 sisalduv viide „kehtivale regulatsioonile“ on õigusselgusetu, sest ei ilmne, kas selle all on silmas peetud ATS § 44 lg 5 ja TuMS § 13 lg 3 p 1 alusel kehtestatud VVm-i 19.12.2012 nr 112 vastavaid alam- ja ülemmäärasid, või on KOV organ need eraldi ise kehtestanud. Õigusselguse huvides tuleks volikogu määruises viidata ATS § 44 lg-le 5 ja selle alusel kehtestatud VVm 19.12.2012 nr 112 kohaldumisele.

VVm 19.12.2012 nr 112 § 3 lg 4 p 2 järgi kuulub lähetusega seotud sõidupileti ettetellimise kulu, lennujaama-, reisija- ja väljalennumaksud hüvitamisele mitte üksnes kulu tõendava dokumendi, vaid ka sõidupiletile tehtud märke alusel.

Seega on TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 p 2 vastuolus KOKS § 49 lg 4⁴ teise lausega, seeläbi PS § 3 lg-ga 1 ning § 154 lg-ga 1, samuti PS § 13 lg-ga 2.

IV. Soovitused ja ettepanek

TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 p 2 volitab teenistuselähetusse saatmist otsustama vallavalitsuse. Üldiselt püütakse vältida seda, et alluvad peaksid tegema ülemuse huve otseselt mõjutavaid otsuseid⁴. Vallavalitsuse kollegiaalsus küll vähendab avaliku huvi rikkumise ohtu, kuid arvestades valitsuse liikme alluvat positsiooni vallavanema suhtes (KOKS § 49 lg 4⁴; § 50 lg 1 p

³ „Ametniku teenistuselähetusse saatmise, lähetuskulude hüvitamise ning päevaraha maksmise tingimused ja kord ning päevaraha määr“

⁴ Vt nt [korrupsioonivastase seaduse](#) § 11 lg 2, mille kohaselt on ametiisikul huvide konflikti korral keelatud anda oma alluvale ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel. See säte antud juhul küll otseselt ei kohaldu, sest vallavalitsust pole volitanud mitte vallavanem ise, vaid volikogu.

3), soovitan volikogul siiski kaaluda regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt saadetaksvallavanem teenistuselähetusse volikogu esimehe otsustusega.

01.04.2013 (KOKS § 49 lg 4⁴ jõustumine) kuni 27.04.2017 teenistuselähetusse saadetud. Seetõttu ja arvestades KOKS § 49 lg 4⁴ esimese lause sõnastust, ei ole vastavate regulatsioonide puudumine vallavalitsuse liikme teenistuselähetusse saatmise osas hetkeseisuga otseselt õigusvastane. Kui valitsuse liige peaks saadetama teenistuselähetusse, peab selleks vastav kord olema eelnevalt kehtestatud ja jõustunud. Sama kehtib volikogu liikme teenistuselähetusse saatmise kohta (KOKS § 17 lg 4²). Eeltoodust tulenevalt oleks soovitatav määruse kehtestamine ka vallavalitsuse teiste liikmete ja volikogu liikmete suhtes.

TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 kooskõlla viimiseks õigusselguse põhimõttega, ATS § 44 lg-ga 5, VVm 19.12.2012 nr 112 § 3 lg 4 p-ga 2, HÕNTE §-ga 56 ja 58 lg-ga 1, HMS § 89 lg-ga 1 ja KOKS § 49 lg-ga 4⁴ ning PS § 3 lg-ga 2 ja § 154 lg-ga 1 teen Tartu Vallavolikogule ettepaneku tunnistada TrtVVKo 17.02.2016 nr 5 punkt 2 kehtetuks ning kehtestada määrusega õiguspärane teenistuselähetusse saatmist reguleeriv kord.

Palun teavitage rakendatud meetmetest hiljemalt 22.06.2017⁵.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

⁵ Õiguskantsleri seaduse § 35²lg 1