



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 4

Tallinn

. oktoober 2007

Mikitamäe Vallavolikogu 30.05.2007 määruse nr 7 „Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine“ kooskõlla viimiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Mikitamäe Vallavolikogu 30.05.2007 määruse nr 7 „Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine“ (edaspidi ka *määrus*) §-de 3 ja 4 vastavust põhiseadusele ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele.

Leidsin, et määruse **§ 3 on vastuolus KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36 ja põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ning § 154 lõikega 1 ja § 4 on vastuolus KOKS § 22 lõikega 3, põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ja § 154 lõikega 1 ning põhiseaduse § 13 lõikega 2.**

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen Mikitamäe Vallavolikogule ettepaneku viia **Mikitamäe Vallavolikogu 30.05.2007 määrus nr 7 „Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine“ kooskõlla põhiseaduse ja kohaliku omavalituse korralduse seadusega kahekümne päeva jooksul ettepaneku kättesaamisest arvates.**

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Õiguskantslerile laekus 04.05.2007 avaldus, milles paluti kontrollida Mikitamäe Vallavolikogu (edaspidi *volikogu*) 19.03.2007 otsuse nr 10 „Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine“ võimalikku vastuolu põhiseadusega. Avaldaja leidis muuhulgas, et õiguspäraseks ei saa pidada asjaolu, et otsuse punktiga 3 on vallavalitsuse teenistujate palgad kehtestatud protsendivahemikena. Kuna volikogu võttis 30.05.2007 vastu samasisulise määruse nr 7 „Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine“, mille §-ga 5 tunnistati kehtetuks eelnimetatud otsus, asus õiguskantsler sama avalduse alusel kontrollima määruse vastavust seadustele ja põhiseadusele.

2. Pöördusin 25.06.2007 teabe nõudmisega volikogu poole, paludes muuhulgas põhjendatud hinnangut selle kohta, kas määruse § 3 on kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 22 lõike 1 punktiga 36, mille kohaselt volikogu ainupädevuses on valla või linna ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine. Samuti palusin volikogul võtta seisukoha määruse § 4 vastavusele KOKS § 22 lõikele 3, haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 8 lõikele 2 ja põhiseaduse § 13 lõikest 2 tulenevale määratuse ehk õigusselguse põhimõttele.

3. Volikogu vastas teabe nõudmisele 11.07.2007 (edaspidi viidatud kui *volikogu vastus*). Volikogu vastuses leiti, et määruse §-ga 3 kohaliku omavalitsuse teenistujate palgamäärade vahemike kehtestamine on kooskõlas KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36 ning et Mikitamäe vallavanem kui Mikitamäe Vallavalitsuse teenistujate ametisse nimetamise õigust omav isik määrab kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel konkreetsete teenistujate palgamäärad määrusega kehtestatud vahemiku piires. Samuti leiti, et määruse § 4 on kooskõlas KOKS § 22 lõikega 3, HMS § 8 lõikega 2 ja põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva määratuse ehk õigusselguse põhimõttega hoolimata asjaolust, et määruse sõnastus erineb formaalselt KOKS § 22 lõike 3 sõnastusest. Volikogu leidis, et tulenevalt KOKS § 22 lõikest 3 on delegatsioon sisuliselt antud vallavalitsusele, vallavanem on üksnes HMS § 8 lõike 2 järgi haldusorgani nimel tegutsev isik ning vallavalitsus on kohustatud järgima KOKS § 22 lõikes 3 toodud volitusnormi.

II Vaidlustatud sätted

4. Mikitamäe Vallavolikogu andis 30.05.2007 määruse nr 7 „Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine“, mis jõustus 03.06.2007.

Määruse § 3:

“Kinnitada vallavalitsuse palgamäärad järgmiselt:

- | | |
|--------------------|--|
| (1) Juhid | 60% kuni 85% vallavanema kuupalgamäärast. |
| (2) Nõunikud | 55% kuni 80% vallavanema kuupalgamäärast. |
| (3) Vanemametnikud | 45% kuni 79% vallavanema kuupalgamäärast. |
| (4) Abiteenistujad | 24% kuni 40% vallavanema kuupalgamäärast.” |

Määruse § 4:

“Lubada vallavanemal tööst tingitud vajadusest teha sisemisi muudatusi koosseisu ja kinnitatud palgafondi piires ja maksta ühekordseid preemiaid tähtpäevade või sündmuste puhul ning rakendada avaliku teenistuse seaduses sätestatud lisatasude maksmist.”

III Õiguskantsleri seisukoht

a) Määruse § 3 vastavus põhiseadusele ja seadustele

5. KOKS § 22 lõike 1 punkti 36 kohaselt on volikogu ainupädevuses valla või linna ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine. Volikogu ei tohi seadusega oma ainupädevusse antud küsimuste otsustamist delegeerida.¹ Erandina lubab KOKS § 22 lg 3 kohaliku omavalitsuse volikogul delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise aasta jooksul ametiasutuste struktuuris ja teenistujate koosseisus volikogu poolt kinnitatud teenistujate üldarvu ja palgafondi piires. Seega võimaldab KOKS siiski volikogul piiratud tingimustel delegeerida teatud KOKS § 22 lõike 1 punkti 36 kohaselt volikogu ainupädevuses olevate küsimuste lahendamist valla- või linnavalitsusele. Teiste KOKS § 22 lõike 1 punktis 36 sätestatud tingimuste (palgamäärade ja palgatingimuste) muutmise delegeerimise võimalust KOKS ette ei näe.

¹ V. Olle „Munitsipaalõigus“, kirjastus Juura, Tallinn 2004, lk 112-113.

6. Määruse §-s 3 kinnitatakse vallavalitsuse palgamäärad ametikohtade gruppide suhtes vahemikena (protsendivahemikena vallavanema kuupalgamäärast), andmata sealjuures kindlaid (diskretsiooniõiguseta) juhiseid, millest peaks lähtuma konkreetse kohaliku omavalitsuse teenistuja palgamäära otsustamisel. Selliselt on ametnikul, kellel on ametniku ametisse nimetamise õigus,² või isikul, kellel on abiteenistujaga töölepingu sõlmimise pädevus, võimalus vabalt valida palgamäära etteantud vahemikus. Seda kinnitab ka volikogu vastus: „Mikitamäe vallavanem kui Mikitamäe Vallavalitsuse teenistujate ametisse nimetamise õigust omav isik määrab kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel konkreetsete teenistujate palgamäärad 30.05.2007. a määrusega kehtestatud vahemiku piires.“ Samas ei nähtu eeltoodud kriteeriumitega arvestamise vajadust määrusest endast ja vallavanemal on kehtestatud vahemiku piires konkreetse palga määramisel sisuliselt suvaõigus.

7. Leian, et palgamäärad saaks vahemikena kehtestada vaid juhul, kui volikogu kehtestab ühtlasi väga täpsed juhtnöörid palgamäära vahemiku lõikes konkreetse palgamäära määramiseks. See tähendab, et konkreetse palgamäära määramise tingimused peavad olema nii täpsed ja üksikasjalikud, et isikul, kelle pädevuses on konkreetse palgamäära määramine, puudub igasugune kaalutusõigus palgamäära suuruse üle otsustamisel. Palgamäärade vahemike kehtestamine oleks seega seadusega kooskõlas juhul, kui volikogu määratleks üheselt, millistel tingimustel ja millises ulatuses (vastava tingimuse esinedes) võib isiku palgamäära määrata lubatud alammäärast kõrgemaks (või lubatud ülemmäärast madalamaks). Käsitletava määruse § 3 nimetatud nõuetele ei vasta. Lisaks märgin, et ka juhul, kui määrus sisaldaks volikogu vastuses märgituga samasugust määratlust „...vallavanem /.../ määrab kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel konkreetsete teenistujate palgamäärad /.../ määrusega kehtestatud vahemiku piires.“, ei oleks vallavanema otsustuspiirid siiski sedavõrd määratletud, et määrust võiks lugeda KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36 kooskõlas olevaks (näiteks on täiesti ebaselge, milliseid *töötingimuste erisusi* on silmas peetud ja kui palju mingi erisuse pinnalt palka kehtestatud alammäärast arvates tõstma peaks).

8. Volikogu ei ole seega lõplikult otsustanud tema ainupädevuses olevat küsimust, delegerides selle otsustamise sisuliselt vallavanemale. Kuivõrd KOKS ei võimalda teha erandit reeglist, mille kohaselt on volikogu ainupädevuses valla ametiasutuste teenistujate palgamäärade kinnitamine, siis on määruse § 3 vastuolus KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36.

9. Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Viidatud sättest tuleneb kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõue³ (sama tuleneb ka põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest), mis laieneb ka kohaliku omavalitsuse volikogule. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusvastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimusi.⁴ Nimetatud nõuet peegeldab ka KOKS § 3 p 3, mille

² Avaliku teenistuse seaduse § 20 lõike 1 ja § 24 lg 2 punkti 3 koostoimes määrab (käskkirja või korraldusega) konkreetse ametniku palgamäära ametnik, kellel on tema ametisse nimetamise õigus.

³ RKPJKo 22.12.1998 nr 3-4-1-11-98, alajaotus II.

⁴ Samas.

kohaselt rajaneb kohalik omavalitsus muuhulgas seaduste järgmise põhimõttel. Seega juhul, kui volikogu määrus on mõne seadusega vastuolus, siis on ta ühtlasi vastuolus ka põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ning § 154 lõikega 1.

10. Eeltoodust tulenevalt on määruse § 3 vastuolus KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36 ja põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ning § 154 lõikega 1, kuna sellega kinnitatakse vallavalitsuse palgamäärad vahemikena samas lõplikult määratlemata, kuidas kujunevad vallavalitsuse teenistujate konkreetsed palgamäärad (palgamäära vahemiku piires).

b) Määruse § 4 vastavus põhiseadusele ja seadustele

11. KOKS § 22 lõike 3 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise aasta jooksul ametiasutuste struktuuris ja teenistujate koosseisus volikogu poolt kinnitatud teenistujate üldarvu ja palgafondi piires.

12. Määruse §-ga 4 volitab volikogu vallavanemat muuhulgas tegema tööst tingitud vajadusest sisemisi muudatusi koosseisu ja kinnitatud palgafondi piires. Volikogu vastuses on selle kohta märgitud järgmist: „Nimetatud sõnastus erineb formaalselt küll KOKS § 22 lõike 3 sõnastusest, kuid sisuliselt on tegemist volitusnormiga vallavalitsusele ning vallavalitsus on kohustatud järgima KOKS § 22 lõikes 3 toodud volitusnormi. Ka 30.05.2007. a määruse § 4 järgi on volikogu delegeerinud pädevuse teha aasta jooksul muudatusi teenistujate koosseisus volikogu poolt kinnitatud teenistujate üldarvu ja palgafondi piires.“⁵

13. Selgitan kõigepealt, et KOKS § 22 lõige 3 ei anna vallavanemale või -valitsusele volitust ametiasutuste struktuuris või teenistujate koosseisus muudatuste tegemiseks – volituse selleks annab alles vastava normi alusel vastuvõetud volikogu õigusakt. KOKS § 22 lõikega 3 on antud volitusnorm volikogule (mitte vallavanemale või -valitsusele), seetõttu on just volikogu organiks, kes on kohustatud KOKS § 22 lõikes 3 toodud volitusnormi järgima. Lisaks tuleb siinkohal arvestada, et ka kohalikus omavalitsuses kehtib madalama õiguse rakendamise prioriteet,⁶ mis tähendab, et kui on olemas madalam norm, siis tuleb seda rakendada esmajärjekorras. Haldusorgani (antud juhul vallavanema või -valitsuse) perspektiivist tähendab see, et esimeses järjekorras tuleb kohaldada määrust ja alles siis, kui määrust ei ole, seadust (ka haldusakti õiguspärasuse kontrollimisel kontrollitakse kõigepealt haldusakti vastavust määrusele ja siis määruse vastavust seadusele, mitte otse haldusakti vastavust seadusele).⁷ Kokkuvõttes tähendab see, et vallavanem (või -valitsus) ei pea volituse piiride tuvastamiseks vaatama KOKS § 22 lõiget 3, vaid lähtuma talle volikogu poolt antud volitusest.⁸ Volikogu vastav õigusakt peab just eeltoodust tulenevalt olema ranges kooskõlas seadusega.

⁵ Rõhutus tsitaadis käesoleva kirja koostajalt.

⁶ Nimetatud madalama õiguse rakendamise prioriteedi põhimõte on põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõtte üheks pooleks, teiseks pooleks on kõrgema õiguse kehtimise prioriteet, mille kohaselt madalam õigus peab olema kõrgema õigusega kooskõlas. Vt E.-J. Truuväli jt, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 59, p 2.3.2 jj.

⁷ Samas, lk 59, p 2.3.2.2.

⁸ Samuti ei ole vallavanemal põhimõtteliselt pädevust jätta määrus kohaldamata (see on käesoleval juhul vaid kaudselt asjakohane, kuna määrus annab vallavanemale volituse teostamisel kaalutusõiguse). Eelnev väide tuleneb põhimõttest, mille kohaselt täidesaatva võimu organil puudub pädevus jätta kohaldamata (ja esitada põhiseaduslikkuse

14. Määruse § 4 pinnalt näen kõigepealt probleemi asjaolus, et muudatuste tegemise volitus on antud *vallavanemale*, KOKS § 22 lõike 3 kohaselt võib selleks volitada *valla- või linnavalitsust* (st mitte vallavanemat – esimene on vaid kollegiaalorgani liige ja teine kollegiaalorgan). Põhimõtteliselt võib muudatuste tegemise lõppastmes otsustada vallavanem, kuivõrd haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 2 kohaselt määratakse haldusorganisiseselt isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti. Riigikohus on selle sätte tõlgendamisel asunud seisukohale, et: „...(HMS) § 8 lõike 2 kohaselt võib pädev haldusorgan ise määrata, kes täidavad tema nimel ülesannet.“⁹ See ei tähenda aga, et volikogu võiks volitada ülesannet täitma otse vallavanemat, kui seadus lubab volitada kollegiaalorganit – valitsust. Seda põhjusel, et KOKS § 22 lõikest 3 tulenevalt on just valitsus (volikogu vastava volituse olemasolul) pädev ülesannet täitma ja seega ka HMS § 8 lõike 2 kohaselt haldusorganisiseselt enda nimel tegutsevat isikut määrama.

15. Teiseks ei ole määrusega vallavanemale antud volitus ajaliselt piiratud – KOKS § 22 lõike 3 kohaselt võib volikogu delegeerida muudatuste tegemise aasta jooksul (kuivõrd sättes on mainitud palgafondi, siis võib eeldada, et silmas on peetud eelarveaastat). See tähendab, et määrusega antud volitus ületab seadusega lubatud piire, kuna volitus on antud tähtajatult ning vallavalitsuse asemel vallavanemale. Selles osas on **määruse § 4 vastuolus KOKS § 22 lõikega 3 ning põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ning § 154 lõikega 1.**

16. Kolmandaks ei ole selge määrusega antud volituse ulatus. KOKS § 22 lõige 3 lubab delegeerida muudatuste tegemist „ametiasutuste struktuuris ja teenistujate koosseisus volikogu poolt kinnitatud teenistujate üldarvu ja palgafondi piires“.¹⁰ Määruse § 4 volitab aga tegema „sisemisi muudatusi koosseisu ja kinnitatud palgafondi piires“. Volikogu vastuses on selgitatud, et: „(K)a 30.05.2007. a määruse § 4 järgi on volikogu delegeerinud pädevuse teha aasta jooksul muudatusi teenistujate koosseisus volikogu poolt kinnitatud teenistujate üldarvu ja palgafondi piires. /.../ Määruse kohaselt on võimalik teha muudatusi üksnes teenistujate koosseisus, mitte aga ametiasutuse struktuuris.“ Märgin, et määruse § 4 grammatiline ülesehitus ei võimalda paraku sellele volikogu vastusega antud tõlgendust. Tulenevalt asjaolust, et sätte tekstis on sõna *koosseis* esitatud omastavas käändes (ja mitte seesütlevas käändes nagu volikogu vastuses ja KOKS § 22 lõikes 3) ning sellele järgneb sõna *ja*,¹¹ on grammatikareeglite kohaselt võimalik ainult tõlgendus, et sõna *koosseisu* on seotud sõnaga *piires* (st kokku tuleb lugeda: *sisemisi muudatusi koosseisu piires*). Seetõttu on **määruse § 4 õigusselgusetu** (muuhulgas ei väljenda sätte sõnastus normilooja tahet) ja **vastuolus põhiseaduse § 13 lõikega 2** (ja demokraatia printsiibist tuleneva õiguskindluse põhimõtte osana ka põhiseaduse §-ga 10).¹²

järelevalve kohtule kontrollimiseks seadust, mida ta peab põhiseadusega vastuolus olevaks), kuna täitevvõim on allutatud nii põhiseadusele kui seadustele, korraldades põhiseaduse § 87 punkti 3 kohaselt seaduste täitmist (vt selle kohta pikemalt E.-J. Truuväli jt, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 132, p 4.2.3.). Ka kohaliku omavalitsuse valitsus on KOKS § 4 punkti 2 kohaselt volikogu poolt moodustatav täitevorgan, st moodustatud volikogu õigusaktide täitmiseks.

⁹ Vt RKHKo 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02, p 15.

¹⁰ Rõhuasetus käesolevas lõigus esitatud tsitaatides käesoleva kirja koostajalt.

¹¹ Kui lauses ei kasutataks sõna *ja*, siis võiks järeldada, et sõna *koosseis* esitamine omastavas käändes on näpuviga.

¹² Vt selle kohta pikemalt E.-J. Truuväli jt, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 108 p 3.4.3 ja lk 127 p 5. Siinkohal osundan ka Riigikohtu korduvale rõhutusele (määrusandliku

17. Kuigi määruse § 4 osa, millega antakse vallavanemale volitus ühekordsete preemiate maksmiseks tähtpäevade või sündmuste puhul, on normilooja selgituste (volikogu vastuse) pinnalt tõlgendatav avaliku teenistuse seadusega (edaspidi *ATS*) kooskõlas oleval viisil,¹³ märgin siiski, et edaspidi oleks õigustloovates aktides soovitatav loobuda sätetest, mille eesmärgiks on vaid tunnustada või kinnitada seadusest niigi tulenevat õigust – eriti juhul, kui sõnastus erineb oluliselt vastava seadusesätte sõnastusest. Taoline tunnustamine muudetud sõnastuses võib tekitada normiadressaadil arusaama, et tegemist on iseseisva tähendusega sättega – uue normiga, mis võib vastavalt sõnastusele anda ka täiendavaid õigusi või panna täiendavaid kohustusi (tulemuseks võib olla õigusselgusetus).¹⁴

IV Kokkuvõte

18. Eeltoodust tulenevalt leian, et Mikitamäe Vallavolikogu 30.05.2007 määruse nr 7 „Vallavalitsuse struktuuri, koosseisu ja palgamäärade kinnitamine“ **§ 3 on vastuolus KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36 ja põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ning § 154 lõikega 1 ja § 4 on vastuolus KOKS § 22 lõikega 3, põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ja § 154 lõikega 1 (kuna volitus on antud tähtajatult ning vallavalitsuse asemel vallavanemale) ning põhiseaduse § 13 lõikega 2 (kuna määrusega antud volituse ulatus ei ole selge), ning teen Mikitamäe Vallavolikogule ettepaneku viia määrus kooskõlla põhiseaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega kahekümne päeva jooksul ettepaneku kättesaamisest arvates.**

Lugupidamisega

Allar Jõks

volituse puhul), et delegatsiooninormis peab olema antud volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus (vt näiteks RKPJKo 05.02.1998 nr 3-4-1-1-98, osa V), st delegatsiooninormi puhul on tema selgus eriti oluline.

¹³ Volikogu selgitas, et määruse on üksnes tunnustatud ATS § 79 lõike 1 punktist 2 ja ATS toodud loeteluga.

¹⁴ Siinkohal tuleb muuhulgas arvestada ka asjaolu, et kohalikus omavalitsuses täiendavate lisatasude kehtestamine ei pruugi olla igal juhul lubamatu (sh tingimusel, et seaduses ei ole vastava tasu maksmist juba reguleeritud; vt siinkohal ka RKHKo 20.12.2001 nr 3-3-1-61-01, p 2) ning normiadressaadil võib seetõttu määruse (ATS § 79 lõikega 1 võrreldes) laiemat sõnastust arvestades vastav arusaam tekkida.