



Õiguskantsler

Minister Ken-Marti Vaher  
Siseministerium  
info@siseministerium.ee

Teie nr  
Õiguskantsler 28.02.2012 nr 6-3/101163/1200928

## **Märgukiri Politseiametnike sõidukulude kompenseerimine**

Austatud minister

Pöördun Teie poole märgukirjaga, milles teen ettepaneku viia Eesti Vabariigi põhiseaduse (Põhiseadus või PS) ja politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) §-ga 72 kooskõlla siseministri 21.12.2009 määruse nr 88 „Politseiametniku sõidukulude kompenseerimise tingimused, ulatus ja kord“ (edaspidi määrus) §-d 2 ja 3.

Meenutan, et pöördusin antud küsimuses esimest korda Teie poole oma 13.07.2010 kirjaga 6-3/101163/1004179. Vastasite mulle 02.09.2010 kirjaga 3-11/4700, milles teatasite: „Kuivõrd oleme käesoleval hetkel algatanud politsei ja piirivalve seaduse muutmise, kavandame ühtlasi selle raames suurema õigusselguse saavutamiseks üle vaadata ministrile politseiametnike sõidukulude kompenseerimiseks antud volitusnormi sisu ja sellest lähtuvalt ka volitusnormi alusel kehtestatud määruse regulatsioonid.“

Edasi pöördus III osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik Saale Laos Siseministeriumi poole 02.12.2010 järelepärimisega, millele vastati e-kirja teel 07.12.2010 ja 30.12.2010. Vastuse sisuna teatati mulle: „Politseiametniku sõidukulude hüvitamist reguleeriv säte ei ole tõepoolest jõudnud hetkel Vabariigi Valitsuse ettevalmistatavasse politsei ja piirivalve seaduse muutmise eelnõusse. Küll aga on Siseministeriumis ettevalmistamisel uus muudatuste pakett, mis sisaldab muuhulgas ka sõidukulude hüvitamist puudutava sätte muutmist ja on kavas lisada olemasolevale eelnõule menetluse käigus. PPVS § 72 muutmise eesmärgiks on kaotada vastuolu volitusnormi alusel kehtestatud siseministri 21.12.2009. a määruse nr 88 „Politseiametniku sõidukulude kompenseerimise tingimused, ulatus ja kord“ ning PPVS § 72 regulatsiooni vahel, mis on normihierarhia põhimõtetega vastuolus.“ Ka oma 11.03.2011 kirjas 2-3/17-2 märkis Siseministeriumi kantsler: „Ühtlasi teatame, et käesoleval ajal tegeleb Siseministerium sõidukulude kompenseerimise regulatsiooni üle vaatamise ja parandamisega õigusselguse eesmärgil.“

Käesoleva ajani on küsimus siiski lahendamata ning määruse Põhiseadusega vastuolu kõrvaldamata.

Selgitan järgnevalt taaskord probleemi olemust ning regulatsiooni vastuolu Põhiseadusega.

Õiguskantsleri Kantselei

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

## I Asjakohased õigusnormid

### 1. Politsei ja piirivalve seadus

#### „§ 72. Sõidukulude kompenseerimine

(1) Politseiametnikule hüvitab Politsei- ja Piirivalveamet sõidu elukohast teenistukohta ja tagasi, kui taotleja elukohast teenistukohta ei ole mõistliku ajagraafikuga ühistransporditeenust ning politsei ei korralda vastavat transporti.

(2) Politseiametnikule sõidukulude kompenseerimise tingimused, ulatuse ja korra kehtestab siseminister määrusega.“

### 2. Siseministri 21.12.2009 määrus nr 88 „Politseiametniku sõidukulude kompenseerimise tingimused, ulatus ja kord“

#### „§ 2. Sõidukulude kompenseerimise tingimused

Kordonis, piiripunktis ja laeval teenivale politseiametnikule ning õhusõiduki meeskonnaliikmele ja lennutehnilisele koosseisule hüvitatakse tema kasutuses oleva sõiduauto, mis ei ole tööandja omanduses ega valduses, kasutamise kulud sõiduks tema elukohast teenistukohta ja tagasi, kui:

- 1) politseiametniku elukohast teenistukohta ei ole mõistliku ajagraafikuga ühistransporditeenust teenistuse korraldamiseks;
- 2) politseiasutus ei korralda transporti politseiametniku elukohast teenistukohta;
- 3) politseiametniku elukoht ei ole teenistuskohaga samas asulas.

#### § 3. Sõidukulude kompenseerimise ulatus

(1) Politseiametniku sõidukuludena hüvitatakse tema tööajagraafikule vastavad sõidud, kuid mitte rohkem kui neli sõitu kuus. Ühe sõiduna käsitletakse sõitu elukohast teenistukohta või sõitu teenistuskohast elukohta.

(2) Sõidukulude kompenseerimise arvestamise aluseks on kuni 0,26 eurot ühe kilomeetri kohta Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori käskkirjaga kehtestatud ulatuses.“

## II Õiguskantsleri õiguslik käsitlus

### *Määruse § 2 kooskõla PPVS § 72 lõikega 1*

3. Vastavalt PPVS § 72 lõikele 1 hüvitatakse politseiametnikule sõit elukohast teenistukohta ja tagasi, kui taotleja elukohast teenistukohta ei ole mõistliku ajagraafikuga ühistransporditeenust ning politsei ei korralda vastavat transporti.

4. Seadusandja eesmärgiks sätet kehtestades oli tagada, et ametnik ei kannaks teenistusülesannete täitmise erisuse tõttu täiendavaid kulutusi.<sup>1</sup> Vastavate sõidukulude kompenseerimist pidas seadusandja vajalikuks tulenevalt ennekõike piirivalve töö eripärast (seletuskirjas viidati nt piirivalveteenistuse seaduse §-le 46)<sup>2</sup>. 2006. aasta piirivalveteenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas selgitati: „Eelnõu §-s 46 nähakse ette sõidukulude kompenseerimine sõiduks teenistukohta ja koju. Siinjuures ei ole mõeldud igapäevast sõitmist tööle ja koju, vaid sõitu üheks töösükliks (nt nädalaks) tööle ja sealt koju. [...] Sageli ei asu piirivalveametnike

<sup>1</sup> Politsei ja piirivalve seaduse (343 SE) eelnõu ja seletuskiri. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=408188&u=20120206122205>

<sup>2</sup> Piirivalveteenistuse seaduse § 46: „§ 46. Sõidukulude kompenseerimine. Piirivalveametnikule kompenseerib piirivalveasutus sõidu elukohast teenistukohta ja tagasi siseministri ettenähtud tingimustel, korras ja ulatuses.“

töökoht asulas, vaid pigem tihedast inimasutusest eemal. See tähendab, et enamus piirivalveametnikke peab tegema töökohale sõitmiseks kulutusi transpordile, mis vähendab sisuliselt nende sissetulekut. Ei ole mõeldav, et kõik piirivalveametnikud saaks elada oma teenistuskoha läheduses, kuna pahatihti ei ole teenistuskohas ega selle vahetus läheduses üldse suuremat inimasust. Seetõttu kui isegi oleks võimalik töökoha läheduses elukoht leida, puudub seal vajalik töökoht pereliikmetele, lasteaed, kool jne. Loomulikult kasutakse võimalust värvata teenistusse töökoha lähedal elavaid inimesi, ei ole reaalne värvata tööle üksnes neid inimesi, kes piiri läheduses elavad. Antud säte langetab piirivalveametnike korrumppeerumise riski, sest piirivalvuritele tagatakse hüvitise kaudu sõltumatus piiriületajatest (silmas peetakse olukorda, kus teenistusse saamiseks ja sealt kojusõiduks kasutatakse piiriületajate teenuseid).<sup>3</sup>

5. Esitatud selgitustest võib tuletada seadusandja eesmärgi kindlustada nn eriteenistuse ametniku teenistuse (ja kaugemalt avaliku julgeoleku tagamise) huvides töökohale jõudmine ilma, et see mõjutaks oluliselt tema sissetulekut. Lisaks võib antud soodustuse eesmärgiks lugeda teenistuja perekonna- ja eraelu austamist, mil riik toetab jõustruktuuri teenistuja perekonnaelu elamist tema soovitud kohas.

6. Sõidukulu kompenseerimise täpsema regulatsiooni kehtestamise jättis seadusandja siseministri otsustada, kes on siiski rakendusakti kehtestades seotud nii volitusnormi sõnastuse kui ka seadusandja tahtega. Praegu kehtiva määrusega sarnane määrus piirivalvurite sõidukulude kompenseerimisest nägi ette sõidukuluna bussi, praami, rongi ja liinitakso (ehk ühistranspordi) piletite maksumuse ja isikliku sõiduauto kasutamise kulude hüvitamise.<sup>4</sup>

7. Minu kirja punktides 1 ja 2 välja toodud sätetest nähtub, et erinevalt PPVS § 72 lõikest 1 sisaldab määruse § 2:

- sissejuhatava lausena loetelu konkreetsetest teenistuskohadest, üksnes millel teenimisel on õigus taotleda sõidukulude kompenseerimist (kordonis, piiripunktis ja laeval teenivale politseiametnikule ning õhusõiduki meeskonnaliikmele ja lennutehnilisele koosseisule),
- tingimust, mille kohaselt hüvitatakse üksnes ametniku kasutuses oleva sõiduauto kasutamise kulu (mitte aga nt ühistranspordi pileti kulu) ning
- tingimust, mille kohaselt ei tohi politseiametniku elukoht olla teenistuskohaga samas asulas.

8. Esimesel juhul kitsendatakse määrusega PPVS § 72 lõikes 1 nimetatud politseiametniku mõistet, mistõttu võimaldatakse sõidukulu hüvitamist mitte kõikidele politseiametnikele, vaid üksnes sättes piiritletutele (tuues kaasa ametnike erineva kohtlemise ning eelduse, et sättes nimetatud politseiametnike puhul ei ole asjakohased minu kirja punktis 5 nimetatud eesmärgid, seda isegi juhul, kui faktiliselt on politseiametnikud sarnases olukorras). Teisel ja kolmandal kujul kitsendatakse määrusega PPVS § 72 lõikes 1 sätestatud materiaalõiguslikke tingimusi (välistades nt ühistranspordi kulu hüvitamise).

9. Minu hinnangul on kirjeldatud regulatsioon vastuolus normihierarhia põhimõttega, mille kohaselt peab iga alama-astme õigusakt olema kooskõlas kõrgemaga ning ei tohi kitsendada ega laiendada seadusandja antud ja piiritletud volitust.

<sup>3</sup> Piirivalveteenistuse seaduse eelnõu (1046 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=1046&assembly=10&u=20120223103445>

<sup>4</sup> Siseministri 12.07.2007 määrus number 58 „Piirivalveametniku sõidukulude kompenseerimise kord“, kehtivus kuni 31.12.2009.

**10.** PS § 3 lg 1 ls 1 sätestab, et riigivõimu tohib teostada üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on seadusreservatsiooni keskse sätestusega Põhiseaduses. „Üldise seadusreservatsiooni põhimõte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust.“<sup>5</sup> Muu hulgas tähendab see, et „põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt [vajab] seadusandja volitust. Üldist seadusreservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.“<sup>6</sup> „Määrusandluse puhul tähendab nimetatud säte täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada.“<sup>7</sup> See põhimõte kehtib ühtviisi nii Vabariigi Valitsuse, ministri kui ka muude määruste puhul. PS § 94 lg 2 osutab ministri määruste puhul volitusnormi vajalikkusele ja sellele, et sisulised kriteeriumid on kõigi määruste puhul sarnased.<sup>8</sup> Peale selle tuleneb volitusnormi nõue haldusmenetluse seadusest, mille § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. „Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.“<sup>9</sup> Kokkuvõttes võib minister kehtestada seadust täpsustavaid regulatsioone.

**11.** Eeltoodud PS § 3 lg 1 ls 1 ning Riigikohtu seisukohtade valguses nähtub, et määruse § 2 punktil 3 puudub seaduslik alus osas, milles see täiendab (kitsendab) PPVS § 72 lõikes 1 sätestatud materiaalõiguslikke tingimusi (seadus näeb ette mistahes elukoha, määrus üksnes elukoha, mis ei asu teenistuskohaga samas asulas), ning PPVS § 72 lõikes 1 sisalduvat politseiametniku mõistet. Samuti kitsendab määrus sõidukulude hüvitamist ainult sõiduauto kasutamise kulude ulatuses (mitte nt ühistranspordipiletite osas).

**12.** Palusin Teil mulle esitada kaalutlused, mille alusel pidas siseminister õiguslikult võimalikuks kitsendada PPVS § 72 lõikes 1 sisalduvat politseiametniku mõistet ning lisada määruse § 2 punktina 3 tingimuse, mida seadusega (PPVS § 72) ette ei nähta ehk laiendada seaduse piire. Mitte üheski vastuses ei ole Siseministeerium sisulisi selgitusi esitanud. Eeldan, et see oli tingitud Siseministeeriumi nõustumisest seisukohaga, et määrus on probleemne (vt minu kirja lk 1 kajastatud Siseministeeriumi vastused).

**13.** Leian, et määruse § 2 regulatsioonid on vastuolus PS § 3 lg 1 lauses 1 sisalduva normihierarhia põhimõttega.

#### *Määruse § 3 kooskõla PPVS §-ga 72*

**14.** PPVS § 72 lg 1 kohaselt hüvitatakse politseiametnikule sõit elukohast teenistukohta ja tagasi.

**15.** Määruse § 3 lg 1 alusel hüvitatakse ametnikule tema tööajagraafikule vastavad sõidud, kuid mitte rohkem kui neli sõitu kuus.

<sup>5</sup> RKPJKo 26.11.2007, [3-4-1-18-07](#), p 36.

<sup>6</sup> RKPJKo 13.06.2005, [3-4-1-5-05](#), p 9.

<sup>7</sup> RKHKo 19.01.2009, [3-3-1-85-08](#), p 18.

<sup>8</sup> Vrd RKPJKo 26.11.2007, [3-4-1-18-07](#), p 37.

<sup>9</sup> RKPJKo 24.12.2002, [3-4-1-10-02](#), p 24.

16. Sarnaselt eelmise punktile leian ka antud juhul, et määruse § 3 lg 1 sätteosa „mitte rohkem kui neli sõitu kuus“ sisaldab seadust muutvaid materiaalõiguslikke tingimusi, mis kitsendavad kompenseerimise võimalusi. Kuigi PPVS § 72 lg 2 sisaldab ministrile pädevuse ja volituse kehtestada mh sõidukulude kompenseerimise tingimused, ei tähenda see õigust PPVS § 72 lg 1 tingimusi kitsendada ega täiendada. Juhul, kui seadusandja on sätestanud, et hüvitatakse sõit elukohast teenistuskohast ja tagasi ning teenistusvajadusest tulenevalt ületab see nt 4 sõitu kuus, siis tuleks ka antud kulu hüvitada. Subjektiivsed õigused ja nende ulatus tuleneb seadusest ning rakendusaktiga ei saa seadusega lubatud õigust kitsendada ega õiguste olemust moonutada.

17. Määruse § 3 lg 2 sätestab: „Sõidukulude kompenseerimise arvestamise aluseks on kuni 0,26 eurot ühe kilomeetri kohta Politsei- ja Piirivalveametite peadirektori käskkirjaga kehtestatud ulatuses.“ [minu lisatud rõhutus]

18. Allakriipsutatud sätteosas annab siseminister peadirektorile õiguse kehtestada lõplik sõidukulude kompenseerimise ulatus. Õiguslikult on sellise regulatsiooni näol tegemist edasivolituse ehk subdelegatsiooniga, mis on lubatav vaid juhul, kui seadusega selline õigus sõnaselgelt ette nähakse.<sup>10</sup>

19. Volitusnorm võib volitatud organile anda õiguse edasivolitamiseks (subdelegatsiooniks). Volitusnormiga edasivolitamisõiguse andmine on aktsepteeritav juhul, kui seda nõuavad vastava valdkonna spetsiifilised asjaolud.<sup>11</sup> Kehtivas õiguses sisaldub vastav norm Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 41 lõikes 5, mille kohaselt ei või valitsusasutused delegeerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti või kui seda ei näe ette seaduse alusel sõlmitud haldusleping. Ka Riigikohus on nentunud, et PS § 94 lõikega 2 ministri õigusloomepädevusele seatud piirang "seaduse alusel ja täitmiseks" tähendab muuhulgas ka seda, et täitevvõim võib talle delegeeritud määrusandlusõiguse edasi volitada vaid juhul, kui seadus selleks ühemõtteliselt võimaluse annab.<sup>12</sup>

20. VVS § 39 lõikest 3 tulenevalt on ka Siseminister valitsusasutus ja seega ei saa siseminister ministeriumi juhina delegeerida ministeriumi valitsemisalas olevatele asutustele (sh Politsei- ja Piirivalveametile) talle endale seadusega pandud määruste andmise õigust ilma seaduses sisalduva selge õiguseta edasivolitamiseks.

21. Kuna PPVS § 72 lg 2 ei näe siseministrile õigust volitada akti kehtestamise pädevust Politsei- ja Piirivalveametite peadirektorile, on määruse § 3 lõikes 2 sisalduv edasivolitus Põhiseadusega vastuolus.

### III Kokkuvõte

Eeltoodud kaalutlusi arvestades **asun seisukohale, et määruse §-d 2 ja 3 ületavad PPVS § 72 materiaalõiguslikke tingimusi ja seadusandja antud volitust ning on seetõttu PS § 3 lg 1 lauses 1 sisalduva normihierarhia põhimõttega on vastuolus.**

Arvestades, et tegemist on küsimusega, mida Siseminister on üle 1,5 aasta analüüsinud, **teen Teile PS § 142 alusel ettepaneku viia määrus viivitamatult Põhiseaduse ja PPVS §-ga 72 kooskõlla.**

<sup>10</sup> K. Merusk/I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn 1995. lk 96.

<sup>11</sup> V. Olle. Määrused. – Sihtasutus Eesti Õiguskeskus. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu 1999, lk 99.

<sup>12</sup> RKPJKo 11.01.1995, nr [III-4/1-12/94](#).

Palun Teil mulle hiljemalt 27.03.2012 teada anda märgukirja täitmisest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder