



Õiguskantsler

Üllar Loks
Volikogu esimees
Tartu Vallavolikogu
tartuvv@tartuvv.ee

Teie nr

Meie 15.09.2016 nr 6-4/160752/1603730

Tartu Vallavalitsuse palgajuhend

Austatud volikogu esimees

Õiguskantsler analüüsis, kas Tartu Vallavolikogu 20.04.2016 määrus nr 6 „[Tartu Vallavalitsuse palgajuhend](#)“ (Palgajuhend) vastab Eesti Vabariigi põhiseadusele ja [avaliku teenistuse seadusele](#) (ATS). Menetluse käigus andis oma arvamuse ka Tartu Vallavolikogu.

Palgajuhend ei ole täielikult Põhiseadusega kooskõlas ja vajab muutmist.

1. ATS § 63 lõike 1 tingimuste kitsendamine

Põhiseaduse §-s 3 sisalduva seaduslikkuse põhimõtte oluline osa on normihierarhia põhimõte, mille kohaselt peab iga seadusest alamal asuv akt olema kooskõlas seadusega, ei tohi seda laiendada ega kitsendada. ATS § 10 lg 4 kohaselt lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuses palgajuhendi kehtestamisel avaliku teenistuse seadusest.

ATS § 63 lg 1 järgi nähakse palgajuhendis ette ametikohale vastav põhipalk või põhipalga vahemik, muutuvpalga maksmise tingimused ja kord, muude samas seaduses sätestatud lisatasude ja hüvitiste maksmise tingimused ja kord ning palga maksmise aeg ja viis. Normis ei kasutata sõna „võib ette näha“, vaid norm kohustab imperatiivselt ja kaalumisoigusega palgajuhendis nimetatud komponente välja tooma ja kehtestama. Need normis nimetatud andmed on palgajuhendi kohustuslikud osad ning palgajuhendi vastuvõtjal (volikogul) puudub volitus jätta need kehtestamata. Samuti puudub volikogul võimalus volitada palgajuhendi kohustuslikke tingimusi kehtestama vallavalitsust. See oleks seaduses ettenähtud kohustuse kitsendamine, mis ei ole Põhiseaduse § 3 järgi lubatud.¹

Palgajuhendist nähtub, et volikogu ei ole kehtestanud ATS § 63 lõikes 1 nõutud ametikohtadele vastavaid põhipalku või põhipalkade vahemikke. Seeläbi on volikogu määrus seadusega vastuolus.

Selgitasite, et volikogu mõtteks ja eesmärgiks on kaitsta konkreetsete inimeste Põhiseaduse §-s 26 ette nähtud eraelu puutumatust. Kui väikevallas sisalduksid palgajuhendis põhipalgad

¹ Vt [ATS käsiraamat](#), kommentaar § 63 juures: „[p]algajuhendiga võib kehtestada seaduses ja Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud täpsemaid tingimusi, kuid ei tohi teha erandeid neis toodud reeglitest.“

ametikohtade kaupa või põhipalkade vahemikud numbriliselt, tähendaks see palkade isikustatud kujul avalikustamist. Sellisel juhul oleks tegemist eraelu puutumatus põhiõiguse riivega.

Volikogu mõttekäik on mõistetav ja ametnike põhiõiguste kaitsmise soov tunnustatav. Kuna vastuses viidatud eelkirjeldatud seisukohta toetavad kohtu seisukohad on pärit kehtivale avaliku teenistuse seadusele eelnevast ajast, ei ole need enam tänasele regulatsioonile omistatavad.

Täna kehtiva ATS oluline ja teadlik eesmärk on võimalikult läbipaistev ja avalik palgakorraldus. Isikustatud kujul palga avalikkus on üks vahend selle saavutamiseks. Sellest võib rohkem lugeda ATS [käsiraamatust](#). Palgajuhend ja selle sisu on oluline nii eelarvestamisel, läbipaistvuse ja arusaadavuse tagamisel kui ka konkreetse ametniku õiguste kaitsmisel. Lisaks on eesmärgiks ka palkade võrreldavus ja sisemine õiglus. See kehtib ka kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil. Seadusandja tahe oli avalikustada just nimelt isikustatud kujul ametnike ja ATS § 7 lõikes 6 nimetatud töötajate palgad. Avalikustamisega kaasneb muidugi riive nende isikute eraelule, kuid see on õigustatud, sest need isikud teostavad avalikku võimu ja on usaldussuhtes riigiga selle laias mõistes. Korruptsioonioht nende isikute suhtes on suurem ja palkade avalikustamine kaalub antud osas üles nende eraelu puutumatus. Linna või valla suurus/väiksus ei saa olla eesmärgi saavutamisel asjassepuutuv. Isikustatud kujul palga avalikkus võib küll ametnikule mitte meeldida, kuid see ei muuda avalikustamist põhiseadusevastaseks.

Selgitasite, et erinevalt suurtest linnadest võimaldab väikevalla palgajuhend siduda ametikoha palgamäära konkreetse vallaametnikuga. Nii on ning selline lahendus vastab ATS mõttele ja eesmärgile. Ideaalis võiks selline lahendus sisalduda kõikides palgajuhendites. Arvestades vajadust kehtestada konkreetse ametikoha eripäralt ja selle täitjale (nõuded, kohustused, vastutus) vastav personaalne põhipalk, ei ole see mõistetavalt alati siiski võimalik – sellise üksikjuhu erisuse saab volikogu määratletud palgavahemiku ulatuses teha juht (vallavanem) oma üksikaktiga.

Eeltoodu alusel palume muuta Palgajuhend ATS § 63 lõikele 1 vastavaks.

2. ATS § 61 lõike 6 järgimine

ATS § 61 lg 6 ei tohi ametnikule maksta sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest. See nõue kehtib ka kohaliku omavalitsuse teenistuse puhul. KOKS § 22 lg 1 p 35 ei anna volikogule volitust ise täiendavate lisatasude või toetuste väljamõtlemiseks.

Nõustusite oma vastuses, et Palgajuhendi § 11 teenistusest vabastamise hüvitamise alused on avaramad ATS § 102 alustest. Seetõttu ei vasta Palgajuhend ATS § 61 lõikele 6.

Palgajuhendi § 11 ei ühildu lisaks [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) §-ga 54¹ osas, mis puudutab volikogu valitud ja ametisse nimetatud isikutele hüvitiste maksmist. Seadusega nähakse ette täpsed alused ja korrad erineva suurusega toetuse maksmiseks. Need on sellisel kujul täitmiseks kohustuslikud.

Tunnustame iseenesest volikogu soovi motiveerida teenistujaid rahaliselt, kuid palume siiski viia Palgajuhendi § 11 ATS § 61 lõikega 6 kooskõlla.

3. ATS § 61 lg 5 piirangu arvestamine

ATS § 61 lg 5 järgi on muutuvpalk ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiaerakordsete teenistusalaaste saavutuste eest. Muutuvpalka võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast.

Palgajuhendi § 10 lg 5 järgi makstakse vallavanemale preemiat kaks korda aastas, kummalgi juhul kuupalga ulatuses, kui volikogu ei näe otsusega ette teisiti.

Selgitasite, et Palgajuhendi norm on sisult samane ATS § 61 lõikega 5 ning sellest ei tulene nõudeõigust preemiale.

Nõustume järeldusega, et kellelgi ei saa olla nõudeõigust preemiale, kuid meie hinnangul selline järeldus normi sõnastusest ei tulene. See ei tulene ka Palgajuhendi 20.04.2016 volikogus vastuvõtmise protokoll nr 04 punktist 8, millest nähtub sõnaselgelt, et volikogu enamus hääletas lahenduse poolt, mille järgi ei otsusta preemia maksmist igakordselt volikogu.

Palgajuhendi § 10 lg 5 imperatiivse sõnastuse järgi ei hinda volikogu igakordselt, kas konkreetse üksikjuhtumi ja –indiviidi puhul esineb preemia maksmist õigustav asjaolu (nt Palgajuhendi §-s 10 nimetatud alused: kauaaegne laitmatu teenistus, teenistuskohustuste silmapaistvalt hea täitmine, kodanikukohuse silmapaistvalt hea täitmine, erakordne saavutus, projekti lõpetamine vm). Kui ta seda teeks, järgneks soodustava haldusakti andmine ja preemia maksmine.

Palgajuhendi § 10 lg 5 järgi peab volikogu tuvastama, kas leidub preemia mittemaksmist õigustavaid aluseid, alustama isiku suhtes haldusmenetluse, mille tulemuseks olev preemia maksmisest keelduv haldusakt. Selles tuleb lisaks § 10 lg 5 õiguslikule keeldumisalusele välja tuua ka põhjendav osa. Millised põhjendused võiksid olla piisavad, seda Palgajuhend ette ei näe. Teisisõnu ei anna juhend täna volikogule võimalust preemia maksmisest keelduda.

Eeltoodu näol ei ole tegemist pelgalt õigustehnilise juriidilise norimisega, vaid üldtunnustatud seisukohaga, mille kohaselt tõlgendatakse põhiõiguste kaitsel õigust alati viisil, mis tagab õiguste suurima kaitse.

Palgajuhendi § 10 lg 5 oma imperatiivses sõnastuses ei vasta ATS § 61 lg 5 väga konkreetsele piirangule. Seetõttu palume selle sõnastust muuta.

Ühtlasi täname õiguskantslerile saadetud vastuse ja selgituste eest. Volikogu kaalutlused on mõistetavad, paraku ei saanud me kõigega nõustuda.

Palun võimalusel kuu aja jooksul teada anda õiguskantsleri soovitus täitmisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise