



Õiguskantsler

Esimees Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 21.12.2015 nr 3-3-8-1-433-15

Meie 27.01.2016 nr 9-2/160139/1600452

Kose vallaametnike sotsiaalsete garantiide rakendamise korra p 2.1. vastavus põhiseadusele

Austatud Riigikohtu esimees

Olen seisukohal, et Kose Vallavolikogu 21.08.1997 määrusega nr 2 „Vallaametnike sotsiaalsed garantiid“ (määrus nr 2) kinnitatud „Kose vallaametnike sotsiaalsete garantiide rakendamise korra“ (hüvitiskord) p 2.1. on kehtiv. Hüvitiskorra p 2.1. on asjassepuutuv osas, milles selle normi kohaselt tuleb üle kaheksa aasta vallavanema ametis olnud isikule maksta ametist vabastamisel seoses volituste tähtajalise lõppemisega ja uueks tähtajaks ametisse mitte kinnitamisega hüvitist kuue kuu ametipalga ulatuses. Konkreetne normikontroll on lubatav.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 54¹ lg 1 on põhiseadusega kooskõlas, sest volikogu esimehele või tema asetäitjale, vallavanemale või linnapeale ja volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele hüvitise maksmise maksimummäära kehtestamist õigustab ülekaalukas vajadus kaitsta avalikku ressursi ülemäärase raiskamise eest.

Hüvitiskorra p 2.1. on põhiseadusega kooskõlas osas, milles selle kohaselt tuleb üle kaheksa aasta vallavanema ametis olnud isikule maksta ametist vabastamisel seoses volituste tähtajalise lõppemisega ja uueks tähtajaks ametisse mitte kinnitamisega hüvitist kuue kuu ametipalga ulatuses.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Asjakohased normid

Kose Vallavolikogu 21.08.1997 määrusega nr 2 „Vallaametnike sotsiaalsed garantiid“¹ (määrus nr 2) kinnitatud „Kose vallaametnike sotsiaalsete garantiide rakendamise korra“ (hüvitiskord) p 2.:

¹ RT IV, 14.12.2013, 27.

„2. Vallavolikogu poolt ametisse valitavatele ja isikutele makstakse ametist vabastamisel hüvitist kuue kuu ametipalga ulatuses, kui nad on töötanud vastaval ametikohal vähemalt ühe aasta ning vabastamine toimub:

2.1. seoses volituste tähtajalise lõppemisega ja uueks tähtajaks ametisse mitte kinnitamisega; [...]“.

KOKS § 54¹ lg 1:

„(1) Palgalisel ametikohal töötavale volikogu esimehele või tema asetäitjale, vallavanemale või linnapeale ja volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele võib volikogu otsusega maksta ametist vabastamisel hüvitust kuni kolme kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud kaks kuni kaheksa aastat, ja kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud vastaval ametikohal rohkem kui kaheksa aastat ning vabastamine toimub:

1) seoses volituste tähtajalise lõppemisega; [...]“.

II Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

1. Konkreetne normikontroll on lubatud, kui hüvitiskorra p 2.1. on asjassepuutuv. Norm saab olla asjassepuutuv aga ainult sel eeltingimusel, et see kehtib. Normi kehtivuse üle on antud juhul vaidlus.

2. Hüvitiskord on kehtestatud volikogu määrusena. HMS § 93 lg 3 esimese lause kohaselt hakkab määrus kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruks endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. HMS § 94 lg 2 kohaselt on määrus tühine, kui seda pole kehtivas korras avaldatud (p 1) või kui määruks ei nähtu selle andnud haldusorgan (p 2). Hüvitiskord on Riigi Teatajas avaldatud määruse nr 2 (avaldamismärge: RT IV, 14.12.2013, 27) lisana nr 1. Määruse nr 2 kohaselt on see vastu võetud 21.08.1997. Ka määruse nr 2 lisal nr 1 on märge, et see on vastu võetud 21.08.1997 määrusega nr 2. Määruse nr 2 § 2 kohaselt jõustus määrus vastuvõtmisest (21.08.1997). Kuna määruse võimalikule kehtivas korras mitteavaldamisele (enne Riigi Teatajas avaldamist) tugineb antud juhul vastustaja ehk Kose vald, siis on ka tõendamiskoormus Kose vallal. HKMS § 59 lõikest 1 tulenevalt peab menetlusosaline tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited. Pealegi on volikogu määruse nõuetekohane avaldamine kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusel, s.t ka määruse avaldamist puudutava teabe olemasolu ja sellele juurdepääsu saab kohaliku omavalitsuse üksuse puhul eeldada (samuti HKMS § 59 lõikes 1). Kui Kose vald ei tõenda, et enne Riigi Teatajas avaldamist ei olnud hüvitiskord kehtivas korras avaldatud, siis tuleb lähtuda sellest kui (juba enne Riigi Teatajas avaldamist) kehtivas korras avaldatud määruks. Määruks nr 2 ja ka selle lisas 1 on märgitud määruse nr 2 andjana Kose Vallavolikogu. Seega ei esine hüvitiskorra puhul ei HMS § 94 lg 2 punktis 1 ega punktis 2 nimetatud määruse tühisuse alust.

3. Isegi kui võtta eelduseks, et Kose vald suudab tõendada, et määrus nr 2 ei olnud ettenähtud korras avaldatud enne Riigi Teatajas avaldamist 14.12.2013, siis ei muudaks see lõpptulemust. Seda seetõttu, et 16.01.2014 volikogu otsuse nr 42 tegemisel oli määrus nr 2 juba Riigi Teatajas avaldatud ehk kehtis – ja seda määruse § 2 kohaselt juba alates 21.08.1997 (mis antud eeldust aluseks võttes on määruse kehtestamine tagasiulatuvalt). Seega oleks olnud otsuses nr 42 kohane 03.12.2013 otsus nr 20 muutmata jätta, sest käesoleva lõigu alguses võetud eelduse kohaselt *selle* haldusakti andmisel ei olnud määrus nr 2 veel kehtima hakanud. Samas pidanuks volikogu tõlgendama kaebaja vaiet eesmärgipäraselt ehk sisuliselt soodustava haldusakti

andmise taotlusena.² Seetõttu tulnuks volikogul ikkagi määrata täiendav hüvitis³ vahepeal ettenähtud korras avaldatud määruse nr 2 alusel, mis selle tagasiulatuvast kehtivusest lähtuvalt kehtis ka kaebaja vabastamisel vallavanema ametist. Asjaolul, kas määrus nr 2 ka enne Riigi Teatajas avaldamist kehtima hakanud oli või mitte, ei ole antud juhul lõpplahenduse seisukohalt määravat tähendust.

4. Eeltoodust tulenevalt on ainult kaks võimalust – hüvitiskord hakkas kehtima juba enne Riigi Teatajas avaldamist või hüvitiskord jõustus Riigi Teatajas avaldamisest tulenevalt, aga hakkas kehtima tagasiulatuvalt. Mõlemad võimalused annavad antud olukorras sisuliselt sama tulemuse.

5. HMS § 93 lg 1 kohaselt määrus kehtib, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Hüvitiskorda ei ole kehtetuks tunnistatud ning sellele ei ole määratud kehtivusaega, s.t rääkida ei saa selle kehtivusaja lõppemisest. Selle andmise aluseks ei pea olema volitusnormi, sest tegemist on kohaliku elu küsimuse lahendamisega (HMS § 90 lg 2). Volikogu valitud isikutele sotsiaalsete garantiide kehtestamine on olemuslikult kohaliku elu küsimus ning põhiõigusi hüvitiskorraga ei riivata. Seega ei ole hüvitiskorra kehtivuse määramisel oluline HMS § 93 lg 1 määratlus „volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni“.

6. Hüvitiskorra p 2.1. on kaebaja vallavanema ametist vabastamisega seoses makstava hüvitise määramise suhtes kehtiv.

7. Riigikohtu praktika kohaselt on norm asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse põhiseadusele vastavuse korral.⁴ Sõnasõnalisel tõlgendamisel viiks see kriteerium järeldusele, et hüvitiskorra p 2.1. ei ole asjassepuutuv. Õiguspärase ootuse põhimõttest lähtuvalt peaks kohus ka hüvitiskorra p 2.1. põhiseadusega vastuolu korral selle normiga lubatud hüvitise kaebajale välja mõistma. Niisiis peaks kohus ühtmoodi otsustama nii hüvitiskorra p 2.1. põhiseaduspärasuse kui ka põhiseadusvastasuse korral. Selgitan alljärgnevalt õiguspärase ootuse kohaldumisest tulenevat, tuues selle pinnalt välja probleemi asjassepuutuvuse kriteeriumiga seoses.

8. Hüvitiskorra p 2.1. on iseloomult vallavanema ametis olnud isikut soodustav õigusnorm, mis samal ajal ei riiva kellegi teise põhiõigusi. Konkreetset normikontrollil on oluline vahe, kas isik vaidlustab teda koormava normi kohaldamist või hoopis teda soodustava normi kohaldamata jätmist (nagu antud juhul). Viimasel juhul peab ka kohus arvestama, et isikul on õiguspärane ootus (PS § 10), et kuni soodustav norm kehtib, siis seda rakendatakse tema suhtes. Kui kohus tuvastab soodustava normi vastuolu põhiseadusega, siis tuleb kohtul ühelt poolt kaaluda isiku õiguspärast ootust, et teda soodustavat kehtivat normi kohaldatakse tema suhtes. Teisalt on kaalukausil avalik huvi, et põhiseadusega vastuolus olev norm jäetaks kohaldamata.⁵

9. Praegusel juhul saab avaliku huvina arvesse võtta avaliku ressursi säästlikku ja otstarbekat kasutamist. Just sellest huvist lähtuvalt on seadusandja piiranud volikogu

² Vt nt RKHKm 04.04.2003 [3-3-1-32-03](#) p 16.

³ KOKS kasutab läbiseigi mõisteid „hüvitis“ ja „hüvitus“, tähistades nende mõistetega sisuliselt sama asja. Antud arvamuses on allpool läbivalt kasutatud mõistet „hüvitis“ (sh juhul, kui vastavas õigusnormis on kasutatud hüvituse mõistet).

⁴ RKPJKm 18.12.2015 [3-4-1-27-15](#), p 33. Küsimuse lahendamisel ei saa piirduda ainult järelevalvemenetluse esemeks oleva õigusnormi grammatilise tõlgendamisega, vaid tuleb hinnata ka vaidlusalust normi süstemaatilises koostoimes seda õigusvaldkonda reguleeriva muu normistikuga (samas).

⁵ Võrdle HMS § 67 lõikega 1 isiku usalduse arvestamise kohta haldusakti kehtetuks tunnistamisel.

otsustusruumi KOKS § 54¹ lõikega 1, kehtestades hüvitise maksimummäära. Antud asjaoludel kohalduvaks hüvitise maksimummääraks on kuni kuue kuu ametipalk, sest kaebaja on vallavanemana töötanud rohkem kui kaheksa aastat – kaebaja nimetati esmakordselt vallavanemaks Kose Vallavolikogu 20.01.2000 otsusega nr 18 (lisas). Hüvitiskorra punktis 2.1. ettenähtud hüvitise suurus ei ületa sel juhul seadusega lubatud. Antud juhul tuleb seega nii õiguspärase ootuse põhimõtet arvestavaks kui ka avaliku huviga kooskõlas olevaks lahenduseks pidada, et kaebaja saab volituste tähtajalise lõppemisega seoses hüvitiskorra punktis 2.1. ettenähtud hüvitist keskmise ametipalga kuuekordses ulatuses. Kuna volikogu 03.12.2013 otsusega nr 20 määramisel kaebajale sel alusel juba kahe kuu ametipalk, siis tuleks kohtul vajaliku tulemuse saavutamiseks välja mõista hüvitis keskmise ametipalga neljakordses ulatuses (nagu madalama astme kohtud antud juhul ka otsustanud on). See tähendab aga, et kohtul tuleks hüvitiskorra p 2.1. põhiseadusele mittevastavuse korral (õiguspärasest ootusest tulenevalt) otsustada samuti kui normi põhiseadusele vastavuse korral.

10. Eeltoodust saab järeldada, et kui võtta lähtekohaks Riigikohtu senine käsitus, et norm on asjassepuutuv ainult siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseadusele vastavuse korral, siis ei saaks soodustav norm mitte kunagi olla asjassepuutuv olukorras, kus isiku õiguspärane ootus normi kohaldamisele kaalub üles avaliku huvi, et põhiseadusega vastuolus olev norm jäetaks kohaldamata. Teine õiguskorras leiduv norm (PS § 10) tagab isikule sellesama soodsa tagajärje, mille tooks kaasa vaidlustatud norm. Ometi ei saa niisuguses olukorras väita, et puudub vajadus kontrollida vaidlustatud normi vastavust põhiseadusele.

11. Kui soodustavat normi ei loeta asjassepuutuvaks, siis jääb normi põhiseaduspärasuse küsimus konkreetse asjas lahendamata. See oleks siis lahendatav ainult abstraktse normikontrolli menetluse alustamise kaudu. Samas kohaldab kohus kohtuasja lahendamisel kaebajale soodustuse andmisel ikkagi just seda normi. Lisaks on oluline arvestada, et põhiseaduse ülimuslikkus tagatakse Eesti õiguskorras valdavalt just konkreetse normikontrolli menetluse abil. Seetõttu ei saa asjassepuutuvuse kriteeriumit tõlgendada nõnda, et see välistab soodustavate normide põhiseaduspärasuse kontrolli konkreetsetes kohtuasjades paljalt seetõttu, et õiguspärase ootuse põhimõtte rakendamine toob konkreetsetel juhtudel kaasa sama tagajärje, mille tooks kaasa vaidlustatud soodustav norm. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse eesmärk on muuhulgas lõpliku selguse saamine kohaldatava normi põhiseaduspärasuse küsimuses ning põhiseadusega vastuolus olevate normide kõrvaldamine õiguskorrast. Asjassepuutuvuse kriteeriumit peab tõlgendama nõnda, et kohtul säilib võimalus tunnistada põhiseadusvastane soodustav norm vähemalt edasiulatuvalt kehtetuks põhiseadusliku korra kaitseks. Seetõttu leian, et normi asjassepuutuvuse määramise kriteeriumid peaks soodustava normi puhul olema sellised, et seda saaks lugeda asjassepuutuvaks õiguspärase ootuse ülekaalukusest sõltumata.

12. Antud asjas on vaidlusalune, kas kaebaja saab hüvitiskorra p 2.1. enda suhtes kohaldamist nõuda.

13. Vastustaja on leidnud, et määruse seadusega vastuolu korral tuleb haldusorganil jätta see kohaldamata. Sellega ei saa nõustuda. Kehtivat määrust ei saa haldusorgan jätta kohaldamata – isegi mitte siis, kui haldusorgan peab määrust seadusega vastuolus olevaks. Põhiseaduse § 3 lg 1 sisaldab seaduse prioriteedi põhimõtte ühe poolena ka madalama õiguse rakendamise prioriteeti, mille kohaselt tuleb madalamat normi rakendada esmajärjekorras. Haldusorgani perspektiivist tähendab see, et esimeses järjekorras tuleb kohaldada vastavat küsimust reguleerivat määrust ja

seadust alles siis, kui määrust ei ole.⁶ Selle põhimõtte eesmärgiks on välistada ühelt poolt haldusorgani astumine normi looja asemele (selle eesmärgi saavutamine ei oleks küll ohus antud juhul, sest normi looja ja seda rakendav haldusorgan langevad kokku) ning teiselt poolt välistada haldusorgani omavoli ja adressaatide ebavõrdne kohtlemine. Kui haldusorgan võiks normi omal äranägemisel kohaldamata jätta, tooks see tõenäoliselt kaasa normiga soodustatud isikute ebavõrdse ehk meelevaldse kohtlemise. Näiteks võidaks hüvitiskorra soodustavat normi kohaldada üksnes volikogus võimul olevale poliitilisele jõule meelepärase isiku suhtes (ja vastupidisel juhul jätta kohaldamata).

14. Vastustaja kassatsioonkaebuse viited (Riigikohtu halduskolleegiumi otsuses esitatud punktis kassatsioonkaebuse väitena nr 6) Riigikohtu seisukohtadele lahendites nr 3-4-1-50-13, 3-4-1-11-08⁷ ja 3-4-1-14-04 ei kinnita vastustaja seisukohta, et ta saab jätta määruse kohaldamata. Viidatud seisukohad ei ole võetud olukorras, kus küsimus oleks seadusega vastuolus oleva määruse *kohaldamise* nõudes (või selle puudumises). Esimene viidatud seisukoht – kehtivat seadust peab kohaldama isegi siis, kui rakendaja leiab, et see on põhiseadusega vastuolus – toetab pealegi analoogia pinnalt hoopis vastustaja seisukohale vastupidist seisukohta: analoogselt tuleb määrust kohaldada isegi siis, kui rakendaja leiab, et see on põhiseadusega vastuolus seadusega vastuolu tõttu. Viimased kaks viidatud seisukohta sisustavad hoopis seaduse prioriteedi põhimõtte teist poolt: kõrgema õiguse kehtivuse prioriteeti⁸, mis määrab, et madalam õigus peab olema kooskõlas kõrgema õigusega (mitte vastupidi) ning madalama õiguse ja kõrgema õiguse omavahelise vastuolu korral saab kohus kehtetuks tunnistada madalama õiguse (mitte vastupidi). Need lahendid ei anna juhiseid mitte vastuvõetud määruse kohaldamisel, vaid määruse loomisel, kehtestamisel ja kontrollimisel (ehk määruse normide põhiseaduspärasuse üle otsustamisel).

15. Hüvitiskorra p 2.1. kaebaja suhtes kohaldamist ei välista ka asjaolud, et määruse nr 2 ja hüvitiskorra pealkirjas on nimetatud *vallaametnikke*, määruses nr 2 viidatakse üldiselt avaliku teenistuse seadusele (ATS) ning ATS kohaselt vallavanem ametnikuks enam ei ole. Hüvitiskorra p 2.1. sõnastusest on üheselt selge, et hüvitist soovitakse maksta just vallavanemale. Kuna hüvitiskorra punktis 2.1. on vallavanemat nimetatud, siis ei saa selle sätte tõlgendamisel olla määrava tähtsusega vahepeal ATS-ga vallavanema staatuse muutmine. Kui volikogu oleks tahtnud vallavanema staatuse muutmisega arvestada, siis ta oleks pidanud hüvitiskorda muutma, jättes vallavanemale hüvitise maksmise sellest välja. Volikogu ei ole määrust muutnud.

16. Nõustun Riigikohtu halduskolleegiumi järeldusega (p 26), et hüvitise neljakordses ulatuses väljamaksmist ei välista ka asjaolu, et kaebajale on volikogu 03.12.2013 otsuse nr 20 alusel makstud juba keskmine ametipalk kuuekordses ulatuses § 54¹ lg 3 alusel ehk volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu. Samas ei saa nõustuda selle järelduse põhjendusega. Riigikohus võtab sellele järeldusele jõudmisel alglähtekohaks, et KOKS § 54¹ lg 1 punkti 1 ning lõiget 3 ei saa korraga kohaldada, „sest seaduse järgi on nende kohaldamise eeldused erinevad“. Ainult kohaldamise eelduste erinevusest ei saa järeldada, et sätted korraga ei kohaldu. Oluline on hoopis esmalt küsida, kas mõlema normi kohaldamise eeldused on täidetud, ning seejärel, kas normid on mõeldud kohalduma

⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. K. Merusk jt. PS § 3 komm nr 2.3.2.2., kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

⁷ Siin on ilmselt tegemist valeviitega, sest viidatud seisukoht selles lahendis ei sisaldu. Korrektne oleks ilmselt olnud viidata: RKPJKo 09.02.2000 [3-4-1-2-2000](http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/) p 17.

⁸ Võrdle eelmise allmärkusega: Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. K. Merusk jt. PS § 3 komm nr 2.3.2.1., kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

samaaegselt või on samaaegne kohaldumine välistatud (näiteks seetõttu, et üks norm on erinorm teise kui üldnormi suhtes).

17. Kaebaja puhul on täidetud mõlema normi kohaldamise eeldused. Tema vallavanemast vabastamine on ühtaegu seotud nii volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kui ka volituste tähtajalise lõppemisega.

18. KOKS ei määratle üheselt vallavanema volituste tähtajalise lõppemise mõistet (ega ka mitte ennetähtaegse lõppemise mõistet, mis erinevalt vallavanemast on volikogu liikme puhul üheselt reguleeritud KOKS § 18 lõikes 1). Küll aga on KOKS §-s 27 sätestatud, et vallavanem valitakse kuni neljaks aastaks, millest võib järeldada, et vallavanema volitused lõpevad tähtaegselt hiljemalt siis, kui möödub neli aastat tema valimisest. Ühtlasi sätestab KOKS § 28 lg 3, et vallavanem saab volitused valitsuse ametisse kinnitamise päevast. KOKS § 29 (mis on pealkirjastatud „Valitsuse volituste tähtaeg“) lõigete 2 ja 3 kohaselt esitab valitsus lahkumispalve volikogu uue koosseisu esimesel istungil ning pärast lahkumispalve esitamist kehtivad vallavalitsuse volitused kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni. Teisisõnu on vallavanema volituste lõppemine tähtaegne ka siis, kui tema volitused lõppevad seoses volikogu uue koosseisu kogunemisega (sest uus koosseis ei vali teda uueks tähtajaks vallavanemaks). See kehtib ühtmoodi nii juhul, kui uus volikogu koosseis moodustub sama kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi pinnalt, kui ka juhul, kui uue volikogu koosseisu moodustumisele on vahetult eelnenud haldusterritoriaalse korralduse muutmine. Niisiis lõppevad vallavanema volitused tähtaegselt ka juhul, kui need lõppevad haldusterritoriaalse korralduse muutmise järel toimuvate valimiste järgselt (iseäranis kehtib see juhul, kui tegemist on ühtlasi volikogu korraliste valimistega – nagu antud juhul).

19. Riigikohtu halduskolleegium märgib veel, et kaebaja vallavanema volituste lõppemine ei olnud „otseses põhjuslikus seoses“ Kose ja Kõue valla ühinemisega ning sel alusel hüvitise maksmine on toimunud alusetult. Kui see oleks õige kaebaja puhul, siis ei saaks ühegi vallavanema ametist vabastamine üldse kunagi olla otseses põhjuslikus seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmisega, sest vallavanema vabastamiseks sel põhjusel ei ole ette nähtud eraldi õiguslikku alust – vabastamine toimub ka sel juhul (nagu ka kaebaja puhul) KOKS § 29 lg 3 alusel ehk sisuliselt volituste tähtajalise lõppemisega seoses. Selline tõlgendus muudaks seega ühtlasi KOKS § 54¹ lg 3 sisutühjaks.

20. Kaebaja on seega vallavanema ametikohalt vabastatud üheaegselt nii volituste tähtaegse lõppemisega seoses kui ka volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu. Nüüd jääb lahendada küsimus, kas ühe või teise õigusnormi (s.t kas § 54¹ lg 1 või lg 3) alusel hüvitise maksmine peaks välistama vastavalt teise sätte alusel hüvitise maksmise.

21. Olen seisukohal, et KOKS 54¹ lg 1 ja lg 3 alusel võib hüvitisi maksta samaaegselt ehk välistatud ei ole nende samaaegne kohaldamine. Seda toetab tugevalt teleoloogiline argument. Kui seadusandja KOKS §-i 54¹ lõike 3 lisas, siis käsitleti seda selgelt *täiendava* garantii loomisena. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse eelnõu (359 SE) seletuskirjas on märgitud (rõhutus kirja koostajalt): „*Eelnõu § 9 kohaselt täiendatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 54¹ lõigetega 3 ja 4, millega tagatakse vallavanemale või linnapeale ametist vabastamise puhul hüvitist 6 kuu ametipalga ulatuses, kui ametist vabastamine toimub volikogude algatusel toimuva haldusterritoriaalse korralduse muutmise (omavalitsusüksuste ühinemise) tõttu. Sellega seatakse sisse täiendavad sotsiaalsed garantiid omavalitsusjuhtidele ning võetakse maha pinged, mis võivad olla põhjustatud kartusest kaotada*

oma senine töökoht. Vallavanemale või linnapeale makstav hüvitis kaetakse vastavalt eelnõu § 6 lõikele 2 kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest eraldatavast ühinemistoetusest.“ Ka eelnõu esimesel lugemisel (Riigikogu istungi 18.05.2004 stenogramm) rõhutas regionaalminister Jaan Õunapuu, et tegemist on täiendava garantii andmisega.

22. Sellest nähtub, et seadusandja käsitles KOKS 54¹ senist regulatsiooni haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vajaliku hüvitise maksmise liiga ebakindla alusena (mis on arusaadav, sest selle esimene lõige annab volikogule kaalutusõiguse, kas üldse hüvitist maksta). Ta soovis kehtestada KOKS 54¹ lg 3 just täiendava sotsiaalse garantiina, mitte aga välistada hüvitise maksmist muudel (sh KOKS 54¹ lg 1) alustel. Seda omakorda toetab asjaolu, et nende sätete eesmärgid on oluliselt erinevad. Üks säte näeb volikogu äranägemisel ette võimaluse n-ö premeerida pikaajalist vallavanemaks olemist, teine aga on suunatud haldusterritoriaalse korralduse muudatuse saavutamisele kaasaaitamisele (et vallavanem ei töötaks isiklikust hakkamasaamise murest muudatusele vastu). On selge, et need eesmärgid ei välista üksteist. Tegemist oleks ka erineva kohtlemisega, kui haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ametis olev vallavanem jääks pikaajalisest ametis oleku hüvitisest (samas kui teistele sama kohaliku omavalitsuse üksuse vallavanematele seda makstaks) ilma ainult seetõttu, et ühtlasi toimub haldusterritoriaalse korralduse muutmine. Eesmärkide erinevusest ja samaaegselt kohaldamisest tulenevalt on erinevad ka hüvitiste katteallikad – lg 1 kohaldamine kaetakse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest ning lg 3 kohaldamine riigieelarvest.

23. KOKS § 54¹ lõiked 2 ja 4 sätestavad pealegi selgelt, millistel juhtudel tuleb sama paragrahvi lõiked 1 ja 3 jätta kohaldamata. Kumbki nendest sätetest ei näe ette võimalust, et lg 1 või lg 3 jäetakse kohaldamata, kui samaaegselt esineb alus kohaldada mõlemaid sätteid ehk kui vallavanema volitused lõppevad üheaegselt nii volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu kui ka volituste tähtajalise lõppemisega seoses. Kui seadusandja oleks soovinud lg 1 või lg 3 kohaldamise mõlemas esinevate tingimuste samaaegsel esinemisel välistada, siis oleks ta pidanud selle vastavalt kas lõikes 2 või 4 sätestama. Mõlema sätte alusel samaaegselt hüvitise maksmist toetab ka see, et selline tõlgendus on kaebaja põhiõiguste (siin PS § 32 lõikest 1 tuleneva omandipõhiõiguse) suhtes soodsam.⁹ Puudub põhjus piiravama tõlgenduse valimiseks, kui see ei tulene otsesõnu õigusaktist.

24. Kokkuvõttes ei välista kaebajale hüvitise neljakordses ulatuses väljamaksmist KOKS § 54¹ lg 3 alusel kuuekordses ulatuses ametipalga maksmine, sest KOKS § 54¹ lg 1 p 1 ja lg 3 näevad ette kaks erinevat hüvitist erinevate asjade eest. Seetõttu tuleb mõlema normi tingimuste täitmisel maksta vallavanemale hüvitist kumuleeruvalt.

25. Hüvitiskorra p 2.1. on seega asjassepuutuv norm. Samas ühelt poolt antud asjaoludega ning teiselt poolt KOKS § 54¹ lg 1 punktiga 1 arvestades on kohane pidada hüvitiskorra p 2.1. asjassepuutuvaks üksnes osas, milles selle kohaselt tuleb üle kaheksa aasta vallavanema ametis olnud isikule maksta ametist vabastamisel seoses volituste tähtajalise lõppemisega ja uueks tähtajaks ametisse mitte kinnitamisega hüvitist kuue kuu ametipalga ulatuses.

III Hüvitiskorra p 2.1. põhiseaduspärasus

26. Nõustun Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohaga ja selle põhjendustega, et hüvitiskorra p 2.1. põhiseaduspärasus sõltub KOKS § 54¹ lg 1 põhiseaduspärasusest ning et

⁹ Riigikohtu praktika kohaselt tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse (RKPKm 19.05.2009 [3-4-1-1-09](#) p 19).

KOKS § 54¹ lg 1 on põhiseadusega kooskõlas. Lisan vaid KOKS § 54¹ lg 1 proportsionaalsust toetava argumendina, et põhiseadus ei sätesta kohaliku omavalitsuse üksuse puhul sarnast piirangut nagu PS §-s 75, mille kohaselt Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta. See tähendab, et vastava seadusest tuleneva maksimummäärata võiks kohaliku omavalitsuse üksuses võimule saanud poliitiline jõud kehtestada enda esindajate volituste lõppemisele mõeldes väga kõrged hüvitised.

27. Nõustun Riigikohtuga ka selles, et hüvitiskorra p 2.1. on põhiseadusega vastuolus seetõttu, et selles sätestatud hüvitise ülemmäär on kaks kuni kaheksa aastat ametis olnud vallavanema jaoks suurem kui lubab KOKS § 54¹ lg 1. Kuna aga antud juhul on kaebaja vallavanemaks olnud kauem kui kaheksa aastat (vt p 9), siis ei puutu see asjasse. Konkreetset normikontrollil asjassepuutuvas osas on hüvitiskorra p 2.1. põhiseadusega kooskõlas, sest punktis 2.1. ette nähtud hüvitis ei ületa KOKS § 54¹ lõikega 1 rohkem kui kaheksa aastat ametis olnud vallavanemale maksta lubatavat hüvitise ülemmäära.

28. Asjaolu, et volikogu on määrusega piiranud endale seadusega antud kaalutlusruumi, ei muuda samuti hüvitiskorra punkti 2.1. põhiseadusega vastuolus olevaks. Volikogu võib enda määruse normi vajadusel muuta või kehtetuks tunnistada (normi kehtestav ja rakendav organ langevad kokku). Hüvitise suuruse otsustamisel aitab seadusega antud kaalutlusruumi täpsustamine määrusega pealegi tagada võrdset kohtlemist (täpsemalt samas olukorras olevate vallavanemate samasugust kohtlemist). See vähendab võimalust, et volikogu otsustab konkreetsele vallavanemale makstava hüvitise suuruse n-ö näo järgi. Hüvitiskorra p 2.1. määrab hüvitise suuruse abstraktsete ja objektiivsete kriteeriumite abil. Antud juhul ei ole ka põhjust kahtlustada, et kaalutlusõiguse puudumine võiks mõnel kohaldamisjuhul tuua kaasa kellegi põhiõiguse rikkumise.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: Kose Vallavolikogu 20.01.2000 otsus nr 18 (ühel lehel).

liina.lust@oiguskantsler.ee