



Teie 10.02.2009 nr 1-9/122

Ene Ergma
Riigikogu esimees
Lossi Plats 1a
15165 TALLINN

Õiguskantsler nr 10-2/090238/00900962

Vastus kirjalikule küsimusele

Lugupeetud Riigikogu esimees

Tänan Teid Riigikogu liikme Tarmo Männi esitatud kirjaliku küsimuse edastamise eest. Täpsemalt palub ta vastust järgmistele küsimustele:

1. Mil määral on sellise riigipoolse käitumisega¹ tegemist põhiseadusliku riivega kohalike omavalitsuste suhtes?
2. Kuivõrd on laenupiirangu seadmine kohalike omavalitsustele kooskõlas kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega?
3. Mil määral on rahandusministril pädevus rakendada piiranguid riigikassast väljamakseid kohalikele omavalitsustele analoogselt ministeeriumidega?
4. Kuivõrd on täiendavate kohustuste panemine kohalikele omavalitsustele eelarveaasta keskel neid kompenseerimata kooskõlas kehtiva seadusega?

Riigikogu liikme T. Männi pöördumise sissejuhatusest nähtub, et tema küsimused puudutavad koostatavat 2009. aasta lisaelarve eelnõud ja sellega seoses kavandatavaid seadusemuudatusi. Nimelt on Vabariigi Valitsus praeguste plaanide kohaselt otsustanud eelnõu koostamisel näha ette kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu vähendamise. Kehtiva tulumaksuseaduse § 5 lg 1 p 1 järgi laekub maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust 11,93%. Käesoleva vastuse koostamise hetke seisuga vähendatakse valitsuskabineti otsuse järgi kohalikele omavalitsustele laekuvat osa 0,53 protsendipunkti võrra 11,4%-le. Samuti kavatakse seada piiranguid kohalike omavalitsuste laenamise piiramiseks.²

Põhiseaduse (PS) XII peatükist ja õiguskantsleri seaduse §-dest 1 ja 15 tulenevalt kuulub õiguskantsleri pädevusse ennekõike jõustunud õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontroll. Sellest lähtudes teostan vaid erandjuhtudel ning piiratud ulatuses vastuvõtmisele eelnevat järelevalvet õigusaktide eelnõude suhtes. Hetkel on Vabariigi Valitsus teinud teatavaks ainult kavatsuse kõnesolevat muudatust sisaldav eelnõu välja töötada. Eelnõu tekst on alles koostamise

¹ Kirjaliku küsimuse esitaja peab silmas Vabariigi Valitsuse kavatsust vähendada kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu osa.

² Vabariigi Valitsuse 11.02.2009 pressiteade, arvutivõrgus kättesaadaval: www.valitsus.ee.

järgus ning selle esitamist Riigikogule ei ole Vabariigi Valitsuse istungil otsustatud. Lisaelarve ja sellega seonduvad seaduste muutmise eelnõud peavad läbima ka menetluse Riigikogus, mille käigus võib algselt kavandatud regulatsioon muutuda. Seetõttu ei ole mul praeguses olukorras võimalik võtta abstraktselt ja etteulatavalt seisukohta kirjalikus küsimuses nimetatud Vabariigi Valitsuse kavade kohta. Saan selgitada vaid asjassepuutuvat põhiseadusliku regulatsiooni.

PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest sättest tuleneb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.³ PS § 154 lg 2 kohaselt võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Koostoimes enesekorraldusõigusega tuleneb PS § 154 lg 2 lausest 2 kohaliku omavalitsuse finantsgarantii: kohalike omavalitsuste rahastamise mehhanismi loomine, mis tagaks kohalikele omavalitsustele piisavad rahalised vahendid nii riiklike ülesannete täitmiseks kui kohaliku elu küsimuste korraldamiseks, on PS §-st 154 tulenevalt riigi kohustus.⁴

Riigikohtu praktika kohaselt ei ole kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised piiramatud. PS § 154 lõikest 1, § 157 lõikest 1 ning §-st 160 tulenevalt võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse tagatiste (sh finantsautonoomia) piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riived ja piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle riived olema proportsionaalsed ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁵

Kui konkreetse kohaliku omavalitsuse volikogul tekib kahtlus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku garantiid riivava regulatsiooni põhiseaduspärasuse osas, siis on tal põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 4 lg 2 ja § 7 alusel õigus esitada Riigikohtule taotlus kontrollida õigustloova akti vastavust põhiseadusele. PSJKS § 7 järgi võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Seega juhul, kui mõni kohalik omavalitsus leiab, et 2009. aasta lisaelarve seadus või sellega seonduv seadus on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega, on selle kohaliku omavalitsuse volikogul õigus pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnistada nimetatud seadused või mõni seaduse säte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

Lugupidamisega

Indrek Teder

³ RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 22.

⁴ RKÜKo 19.04.2004, nr 3-3-1-46-03, p 21.

⁵ RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 23.