



Teie 23.02.2009 nr 1-9/136

Ene Ergma
Riigikogu esimees
Lossi plats 1A
15165 TALLINN

Õiguskantsler 03.2009 nr 10-2/090377/00901596

Vastus kirjalikule küsimusele

Lugupeetud Riigikogu esimees

Täna Teid Riigikogu liikmete Toomas Vareki, Kadri Simsoni, Helle Kalda ja Toivo Tootseni poolt esitatud kirjaliku küsimuse edastamise eest.

Küsimuse esitajad märgivad, et Vabariigi Valitsuse Riigikogule esitatud riigi 2009. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu on seotud usaldushääletusega ja seetõttu ei ole Riigikogu liikmetel võimalik sellele parandusettepanekuid lisada. Seega võetakse eelnõu muutmata kujul vastu. Ometigi riigi 2009. aasta lisaeelarve seadusega vähendatakse kohalike omavalitsuste tulubaasi residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust senise 11,93 % asemel 11,4 %-le. Samuti osundavad küsimuse esitajad Vabariigi Valitsuse kavatsusele seada piirangud kohalike omavalitsuste laenamisele.

Küsimuse esitajad viitavad Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS või *põhiseadus*) §-le 154, millest tuleneb kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigus ning riigi kohustus luua kohalike omavalitsuste autonoomia tagamiseks selline kohalike omavalitsuste rahastamise mehhanism, mis annaks kohalikule omavalitsusele piisavalt raha nii riiklike ülesannete täitmiseks kui kohaliku elu korraldamiseks.

Täpsemalt paluvad küsimuse esitajad vastust järgnevatele küsimustele:

1. Kas riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu puhul on tegemist põhiseadusliku riivega kohaliku omavalitsuste suhtes?
2. Mitu korda järjest võib Vabariigi Valitsus siduda negatiivseid lisaeelarveid usaldushääletusega ning seega hoiduda igasugustest eelarvearuteludest Riigikogus eirates riigieelarve seaduse § 43 lõikes 5 sätestatut?

Allpool vastan küsimustele nende esitamise järjekorras.

I Muudatused kohalike omavalitsuste rahastamises

1. Esimesele küsimusele vastates piirdun seisukoha võtmisel küsimuses viidatud PS § 154 lõigetega 1 ja 2.

Õiguskantsleri Kantslei

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

Nagu küsimuse esitajad märgivad, on riigil kohustus luua kohalike omavalitsuste rahastamise mehhanism, mis tagaks kohalikele omavalitsustele piisavalt raha nii riiklike ülesannete täitmiseks kui kohaliku elu küsimuste korraldamiseks.¹

2. Riiklike ülesannete täitmise rahastamise kohustus tuleneb PS § 154 lg 2 teisest lausest, mille järgi kaetakse sellised kulud riigieelarvest. Riigikohtu üldkogu on Avanduse Vallavalitsuse kassatsioonkaebuse lahendamisel leidnud, et PS § 154 lõike 2 seisukohalt on oluline, kas kohalike omavalitsuste rahastamise süsteem tervikuna tagab selle, et kohalikud omavalitsused saavad riigilt piisavalt raha.²

3. Omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisava raha tagamise kohustus tuleneb PS § 154 lõikest 1. Riik peab looma regulatsiooni, mis kindlustaks ülesannete täitmiseks piisava raha olemasolu. Seejuures on seadusandja otsustada, kas raha saamine tagatakse muu hulgas kohalike maksude kehtestamise, riiklike maksude otse kohalikku eelarvesse laekumise või riigieelarvest tehtavate eraldiste abil.³

4. Kohalike omavalitsuste rahastamise allikad on sätestatud valla ja linnaeelarve seaduse (edaspidi VLES) §-s 5. VLES §-s 5 on loetletud järgnevad tuluallikad: maksud, kaupade ja teenuste müük sh lõivud, materiaalse ja immateriaalse vara müük, tulud varadelt, toetused sh välisabi, muud tulud sh trahvid. Kohalike omavalitsuste maksutulud koosneb füüsilise isiku tulumaksust kohalikele omavalitsustele laekuvatest summadest, maamaksust ja kohalikest maksudest. Lisaks laekub kohalikele omavalitsustele osa keskkonnatasudest: nt kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutustasu. Kohalikele omavalitsustele riiklike kohustuste täitmisega seotud kulude katmiseks eraldatakse riigieelarvest raha. Kohalike omavalitsuste investeeringute tegemiseks on ette nähtud investeeringutoetused, samuti tehakse kohalikele omavalitsustele eraldisi tasandusfondi kaudu, et tasandada potentsiaalsete rahastamise allikate ebaühtlast jagunemist kohalike omavalitsuste vahel.⁴

5. Riigikohtu ülaltsiteeritud kohtuotsusest tuleneb, et kohalike omavalitsuste finantstagatise sätestava regulatsiooni kooskõla hindamiseks PS §-ga 154 tuleb esmalt selgitada kohalikele omavalitsusele pandud riiklike rahaliste kohustuste, samuti omavalitsuslike ülesannete maksumus ning hinnata, kas raha nende ülesannete täitmiseks on piisavalt. Seejuures tuleb hinnata süsteemi tervikuna, mitte selle üksikuid elemente.

6. Lähtudes eeltoodust ei ole mul võimalik tuvastada riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse vastuolu PS §-ga 154 ainuüksi fakti põhjal, et selle seadusega vähendati füüsiliste isikute tulumaksust kohalikele omavalitsustele eraldatavat protsenti.

7. PS §-s 154 sätestatud kohalike omavalitsuste finantsgarantiide rikkumine tuleb tuvastada iga konkreetse omavalitsuse kohta eraldi, tuvastades seejuures ülesanded, mis on jäänud või jäävad

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

² RKÜKo 19.04.2004, nr 3-3-1-46-03, p.23 Riigikohtu üldkogu seisukohast jäi eriarvamusele 7 kohtunikku. Muu hulgas leidsid eriarvamusele jäänud kohtunikud, et vastuolu tuvastamiseks PS § 154 lõikega 2, st *riiklike* ülesannete täitmiseks eraldatud vahendite piisavuse hindamiseks, ei ole vaja hinnata kohalike omavalitsuste rahastamise süsteemi tervikuna, vaid seda, kas riigieelarves on konkreetse ülesande täitmiseks eraldatud piisavalt vahendeid.

³ RKÜKo 19.04.2004, nr 3-3-1-46-03, p. 24 ja 28.

⁴ Kohalike omavalitsuse erinevate rahastamise allikate kohta vt lähemalt A. Jõgi (Rahandusministeerium) Kohalike omavalitsuste 2007. aasta eelarve tulude, kulude ja finantseerimistehingute täitmise analüüs (ülevaade). Kättesaadav veebiaadressil <http://www.fin.ee/index.php?id=80439>.

alarahastamise tõttu täitmata.⁵ Siinkohal on oluline ka silmas pidada, et olukord, kus kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmine on alarahastatud, ei pruugi tuleneda alati Riigikogu tegevusest või tegevusetusest, vaid võib olla põhjustatud ka konkreetse kohaliku omavalitsuse enda tegevusest või tegevusetusest.⁶

8. Kokkuvõtteks leian, et mul ei ole võimalik abstraktselt hinnata, kas riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus on tõstatatud küsimuses kooskõlas põhiseadusega.

9. Kui konkreetse kohaliku omavalitsuse volikogul tekib kahtlus regulatsiooni põhiseaduspärasuse osas, 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 riigi 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.

II Riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega

10. Teisele küsimusele vastates märgin järgnevat. Eelnõu vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega on reguleeritud PS §-s 98 ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-s 135. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist võib taotleda Vabariigi Valitsus. Usaldusküsimusega võib siduda ainult Vabariigi Valitsuse enese algatatud eelnõusid.

11. Põhiseaduses ei ole sätestatud, kui sageli võib Vabariigi Valitsus eelnõu usaldusküsimusega siduda. Sellist piirangut ei ole ette nähtud ka Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses. Eelnõu vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega on täitevvõimu parlamentaarse kontrolli instituut. Selle eesmärgiks on võimaldada saada koalitsioonivalitsusel parlamendilt kinnitus, et valitsusel on endiselt kõigi koalitsioonifraktsioonide usaldus ja koalitsioon püsib.

12. Küsimuse esitajad leiavad, et lisaelarve eelnõu usaldusküsimusega sidumise tulemusel eiratakse riigieelarve seaduse § 43 lõikes 5 sätestatud.

13. Vastavalt riigieelarve seaduse § 43 lõikes 5 sätestatule toimub lisaelarve eelnõu esitamine, läbivaatamine ja vastuvõtmine riigieelarve seaduse §-des 12-21 sätestatud korras, arvestades § 43 lõigetes 2-4 sätestatud erisusi. Seega kohaldatakse lisaelarve seaduse eelnõu menetlemisel põhimõtteliselt sama menetluskorda, mis kehtib iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõu menetlemisel.

⁵ Riigikohtu üldkogu jättis Avanduse valla kassatsioonkaebuse rahuldamata põhjendusel, et Avanduse vald ei olnud kohtumenetluse käigus nimetanud ühtegi seadusest tulenevat ülesannet, mis rahapuudusel oleks täitmata jäänud. Vt viide 1, punktid 35-38.

⁶ Nt on võimalik, et rahastamise mehhanismid on seadusandja ette näinud, kuid omavalitsused ei ole neid kasutanud.

14. Juhul, kui eelnõu vastuvõtmine on seotud usaldusküsimusega, menetletakse eelnõu vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-des 135-138 sätestatule. Nii Riigikogu kodu- ja töökorra seadus kui ka riigieelarve seadus kuuluvad PS § 104 lg 2 toodud nn konstitutsiooniliste seaduste⁷ loetellu. Eelnõu sidumise korral Vabariigi Valitsuse usaldusküsimusega on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatud usaldusküsimuse menetluse erikord eriseaduseks muude seaduste suhtes. Kui konkreetse aasta riigieelarve seaduse või lisaeelarve seaduse eelnõu vastuvõtmine on seotud usaldusküsimusega, tuleb menetluses järgida Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse, mitte riigieelarve seaduse sätteid.

15. Ei põhiseadus, Riigikogu töö- ja kodukorra seadus ega riigieelarve seadus sätesta keeldu siduda riigieelarve, lisaeelarve või riigieelarve muutmise seaduse eelnõu usaldusküsimusega. Riigieelarve usaldusküsimusega sidumise keeld kehtis aastatel 1994-1999.⁸ Vastav keeld kaotati 16.06.1999 vastuvõetud seadusega.⁹

Lugupidamisega

Indrek Teder

⁷ Konstitutsiooniliste seaduste kohta vt lähemalt Truuväli, E-J., Liventaal, J., Põld, J. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 7. peatükk, § 104, eriti selle kommentaare 14.1., 15.6 ja 15.11.

⁸ Riigikogu kodukorra seaduse § 104. Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõu sidumine usaldusküsimusega. Vabariigi Valitsus võib tema poolt algatatud eelnõu, välja arvatud riigieelarve eelnõu, vastuvõtmise Riigikogus menetlemise igal etapil siduda usaldusküsimusega Vabariigi Valitsusele. RT I, 13.12.1994, 90, 1517.

⁹ RT I, 17.06.1999, 53, 574, seaduse seletuskiri vt <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?login=proov&password=&op=ems&system=ems&server=ragne11&itemid=991610008>.