



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 02.08.2016 nr 4-3-23-166

Meie 29.08.2016 nr 9-2/160981/1603498

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-16

Austatud Riigikohtu esimees

Haldusreformi seadus jääb oma põhiosas Riigikogule põhiseadusega antud valikuruumi piiresse. Paraku ei võimalda haldusreformi seaduses (HRS) kehtestatud ajakava kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamist põhiseadusega kooskõlas oleval viisil. Sundühendamise läbiviimine on planeeritud ajaliselt kohaliku omavalitsuse volikogu valimistele sedavõrd lähedale, et sundühendamise määruse võimalik vaidlustamine tekitab olukorra, kus volikogu kandidaatidele ja valijatele ei ole piisavalt varakult selge, millise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes valimisi läbi viiakse. Seetõttu on põhiseadusest tulenevate õiguskindluse ja demokraatia põhimõtetega vastuolus HRS § 9 lõikes 2 ja (eelmisega tihedalt seotud sätetena) § 13 lõikes 1 sätestatud tähtjad ning § 9 lg 1 teine lause ja § 28 p 2 osas, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ei kohaldata Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 8 lõiget 1.

HRS § 24 lg 1 esimene lause on ühinemistoetuste ainult vabatahtlike ühinemiste korral maksmise osas põhiseadusega kooskõlas, kuid teisest lausest tulenev ühinemiskulude katmise piirmäär (100000 eurot) on põhiseaduse § 154 teisest lõikest tuleneva kohaliku omavalitsuse finantsgarantiiga vastuolus.

Siinkohal tuleb märkida, et antud ajahetkel, s.t enne sundühendamise võimaluse rakendamise olukorra ilmnemist¹ on kontroll olemuslikult lähemal abstraktsele normikontrollile, s.t puudub võimalus anda hinnangut konkreetse sundühendamise põhjendatust puudutavatele aspektidele. Seetõttu ei saa välistada, et võimalike sundühendamiste järgselt selgunud asjaolude pinnalt võib normidele hiljem antav hinnang praegusest erineda.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Esmalt hinnatakse taotluse lubatavust (I), seejärel tuvastatakse kohaliku omavalitsuse garantiide riive (2.1) ja hinnatakse vaidlusaluste sätete kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega (2.2.) ning kohaliku omavalitsuse garantiiga (2.3.).

¹ Sundühendamise võimaluse tegelik rakendamine sõltub muuhulgas sellest, kas kõik seaduses sätestatud tingimustele mittevastavad kohaliku omavalitsuse üksused saavad eelnevalt kasutada võimalust vabatahtlikuks ühinemiseks.

I Esitatud taotluse lubatavus

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 alusel on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama taotlusi, mille puhul on täidetud kaks tingimust: esiteks peab taotluse olema esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (RKPJKo 15.01.2016 [3-4-1-30-15](#) p 15). Kahtlemata on täidetud teine tingimus – taotlus on esitatud seaduse suhtes ning väidetud on selle vastuolu põhiseaduse (PS) §-dest 154 ja 158 tulenevate kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Küll aga tekib küsimus, kas taotluse on esitanud Kõpu valla volikogu.

2. Kõpu Vallavolikogu otsustas 21.06.2016 istungil (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 45 lõikes 5) nõutava koosseisu häälteenamusega vastu võtta otsuse nr 33 „Riigikohtule taotluse esitamine“, kuid sellega ei kinnitatud taotluse teksti. See tuleneb muuhulgas asjaolust, et sama otsuse punktiga 2 alles volitati volikogu esimeest taotlust koostama. Õiguskantslerile teadaolevalt ei ole Kõpu Vallavolikogu taotluse teksti selle valminud kujul ka hiljem kinnitanud.²

3. Üldjuhul on kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude esitatud taotluse koostanud küll tõepoolest muu organ (nt valla- või linnavalitsus), kuid volikogu on kinnitanud siiski hääletusel selle teksti (tavaliselt Riigikohtule taotluse esitamise otsuse lisana), sellesse vajadusel muudatusi tehes.³ Volikogu esimeest on sealjuures otsusega volitatud vaid taotlust volikogu poolt juba kinnitatud kujul allkirjastama ja esitama. Taotluse koostamiseks volitamine ja koostatud taotluse allkirjastatult esitamiseks volitamine on sisuliselt erinevad asjad. Esimesel juhul ei ole taotluse tekst saanud volikogu (koosseisu häälteenamusega) heakskiitu. See omakorda on võimaldanud volikogu esimehel esitada taotluse kahel erineval kujul (vt p 5).

4. Tuleb lahendada küsimus, kas volikogu üldisest volitusest ilma konkreetset taotlust kinnitamata piisab PSJKS § 7 nõude täitmiseks („volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse“). Volikogu vastuvõetavate õigusaktide puhul on nõutav nende teksti kinnitamine volikogu poolt. Taotlusel Riigikohtule ei ole aga õigusaktiga samasugust õiguslikku tähendust. Antud juhul on volikogu tahe 21.06.2016 otsuse ja istungi protokollil pinnalt ka võrdlemisi selge. Otsuse punktis 1 sisaldub korraldus: „*Esitada Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid veel jõustumata 07.06.2016. a vastuvõetud Haldusreformi seadus või selle põhiseadusega vastuolus sätte kehtetuks, kuna Riigikogu poolt vastuvõetud haldusreformi seadus on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.*“ Istungi päevakorrapunkti 3 protokollis on muuhulgas märgitud: „*Sõna vallavanemale, kes annab veelkord teemast ülevaate. S. Avi: kuna Kõpu valla jaoks on viimased aastad käimas, siis on viimane võimalus pöörduda riigikohtusse mõningates küsimustes. Peamine motivatsioon on see, et taotluse esitamisel on tehtud omalt poolt kõik endast olenev, et säilitada Kõpu vald iseseisvana. Teine motivatsioon on, et kui taotleme*

² Kõpu valla dokumendiregistri <http://adr.nortal.com/kopuvv/> kohaselt on peale ülalmainitud 21.06.2016 istungit toimunud veel volikogu 20.07.2016 istung, mille protokollis Riigikohtule taotluse esitamist käsitletud pole.

³ Vt näiteks Tallinna Linnavalikogu 29.10.2015 otsuse nr 159 „Taotluse esitamine Riigikohtule ja volituse andmine Kalev Kallole“, 16.10.2014 otsuse nr 154 „Taotluse esitamine Riigikohtule ja volituse andmine Toomas Vitsutile“ menetlust <https://aktal.tallinnlv.ee/> või Jõelähtme Vallavolikogu 14.05.2015 otsust nr 188 „Taotluse esitamine Riigikohtule“

http://wd.joelähtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1347338&tid=2094&u=20160824165031&desktop=1017&rurl=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D2094%26u%3D20160824165031.

riigikohtus haldusreformi seaduse tunnistamist põhiseaduse vastaseks ja kuigi taotluse koostamine nõuab suurt juriidilist väljakutset, tekitab taotluse mitteesitamine suuremat kõrvalmaitset. Saame vähemalt targemaks ja vastused oma küsimustele. Seaduses on lühendatud tähtaegu, see paneb surve omavalitsuste läbirääkimistele, mida praegu tunneb ka Kõpu vald suuremate valdade poolt. Kui vald lõpuks sundliidetakse, ei saa ta ühinemistoetust. Võrdse kohtlemise printsiibi rikkumine. Kui sundliitmise paragrahvid tühistatakse, siis vabatahtlik ühinemine muutub pingevabamaks, ei ole aasta lõpu tähtaega ees. Küll aga on Haldusjaotuse seaduse järgi (vastu võetud 1995. a) sundliitmine võimalik, kui finantsseis on kehv ja sel juhul tuleb see algatada üks aasta enne valimisi.“ Niisiis on volikogu otsusest ja istungi protokollist üldjoones tuvastatavad nii see, mille suhtes Riigikohtu seisukohta taotletakse, kui ka selle peamised motiivid.

5. Samas tuleb märkida, et volikogu on andnud hetkel (21.06.2016), mil haldusreformi seadus polnud veel jõustunud (jõustus osaliselt 01.07.2016), volituse esitada taotlus jõustumata seaduse või selle sätte kehtetuks tunnistamiseks (otsuse punktis 1). PSJKS § 7 annab aga volikogule jõustumata seaduse puhul pädevuse taotleda (üksnes) põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist (kehtetuks tunnistamist saab taotleda juba jõustunud seaduse puhul). Seega on küsitav volituse kooskõla seadusega. Ilmselt on seda märganud ka volikogu esimees, sest tema allkirjaga veel enne seaduse jõustumist 30.06.2016 esitatud taotluses on taotletud normide põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist (ilma samas kehtetuks tunnistamist taotlemata). Sellega läheb 30.06.2016 taotlus aga vastuollu volikogu volituse sõnastusega. Hiljem esitas volikogu esimees taotluse täiendatult-parandatult – taotluse päises on selle kuupäevaks jätkuvalt märgitud 30.06.2016, kuid muudetud kujul on see allkirjastatud 26.07.2016. Seega tegelikult on taotlus uuel kujul esitatud peale seaduse jõustumist, muudetud taotluses on aga jätkuvalt taotletud üksnes põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.

6. Eeltoodu pinnalt tekivad küsimused, kas volikogu on sellise taotlusega ja selle muutmisega nõus ning (kui selliselt esitatud taotlusi pidada volikogu poolt piisavalt legitimeerituks) kas taotlust tuleb käsitleda jõustumata seaduse põhiseadusega vastuolu tuvastamiseks esitatud taotlusena või vahepeal jõustunud seaduse kehtetuks tunnistamiseks esitatud taotlusena (volituses on eesmärgiks just kehtetuks tunnistamine ja see oleks ka kohaliku omavalitsuse garantii kaitsel efektiivsem⁴). Ilmselt on need küsimused lahendatavad taotlus(t)e tõlgendamise teel. Teisalt võib tulevikus sarnase segaduse vältimiseks olla põhjendatud nõuda volikogu poolt taotluse teksti kinnitamist selle lubatavuse eeldusena. Samas juhul, kui Riigikohus otsustab pidada Kõpu Vallavolikogu taotlust ülal kirjeldatud asjaolude tõttu lubamatuks, lükkub haldusreformi seaduses ettenähtud viisil sundühendamise põhiseaduspärasuse hindamine vaid edasi, sest sel juhul kavatakse õiguskantsler selle suhtes ise põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatada.

7. Erineval ajal esitatud taotlustes erinevad ka vaidlustatud sätted, kuid see endast sisulist probleemi ei kujuta. 30.06.2016 esitatud taotluses on vaidlustatud HRS § 9 lõige 2 ja § 24. 26.07.2016 esitatud taotluses on sellele lisatud HRS § 9 lg 1 teise lause ja § 28 p 2 vaidlustamine. Sisuliselt on viimati nimetatud sätted vaidlustatud osas, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ei kohaldata Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 8 lõiget 1. Kuna HRS § 9 lõikes 2 on nimetatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tähtajad erinevalt ETHS § 8 lg 1 esimeses lauses sätestatud tähtajast, siis võib HRS § 9 lg 1 teise lause ja § 28 p 1 vaidlustatud osas lugeda sisuliselt kaetuks 30.06.2016 esitatud taotlusega, sest neid oleks tulnud juba selle

⁴ Riigikohtu üldkogu on hiljuti laiendanud põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli ulatust „õiguskorra efektiivse kaitsa põhimõttele“ tuginedes (vt RKÜKo 26.04.2016 [3-2-1-40-15](#) p 38).

taotluse pinnalt vaidlustatud normidega tihedalt seotud säteteks pidada (vt RKPJKo 09.04.2008 [3-4-1-20-07](#) p 16).

II Sundühendamist võimaldavate vaidlustatud sätete põhiseaduspärasus

2.1. Kohaliku omavalitsuse garantiide riive

8. Igasuguse haldusterritoriaalse reformi tulemusel peab säilima kohalik omavalitsus kui selline (ja selle liigid – linnad ja vallad) ehk tagada tuleb esmalt õigussubjektsuse garantii üldiselt. Kuigi vähemalt 5000 elaniku nõue on oluliselt kõrgem tavalisest elanike arvust paljudes Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes nende tänastes piirides, ei võimalda see siiski kahtluse alla seada kohaliku omavalitsuse instituudi kui sellise säilimist.

9. Küll aga tuleb taotlusega nõustuda, et sundühendamist võimaldavad haldusreformi seaduse vaidlustatud sätted riivavad kohaliku omavalitsuse üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantiid ja seda sõltumata sellest, kas sundühendamist tulevikus tegelikult rakendatakse või mitte (vrld RKPJKo 15.01.2016 [3-4-1-30-15](#) p 21). Sundühendamise võimalus omab pealegi mõju juba praegu – kohaliku omavalitsuse üksused (eelkõige need, mis ei vasta seaduses ettenähtud kriteeriumitele⁵) peaksid asuma pidama vabatahtlikke ühinemisläbirääkimisi, et vältida hilisemat sundühendamist.⁶

10. Enne kohaliku omavalitsuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse riive põhiseaduspärasuse kontrollimise juurde asumist on põhjendatud kontrollida regulatsiooni kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega, millest puudutatud on antud juhul demokraatia ja õiguskindluse põhimõtted.

2.1. Sundühendamist võimaldavate vaidlustatud sätete kooskõla demokraatia ja õiguskindluse põhimõtetega

11. Taotluses vaidlustatud HRS § 9 lg 2 kohaselt tuleb hiljemalt 2017. aasta 15. mail esitada arvamus nendel kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudel, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus algatanud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise. Sellest tulenevalt on HRS § 13 lõikes 1 kehtestatud, et Vabariigi Valitsuse määrus Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta võetakse vastu hiljemalt 2017. aasta 15. juuliks. HRS § 9 lõikes 2 sätestatud tähtaega arvestades ei ole tõenäoline, et lõplik kohalike omavalitsuse üksuste koosseis selguks oluliselt enne 15.07.2017.

12. See on kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste kuupäevale (15.10.2017) ajaliselt sedavõrd lähedal, et sundühendamise määruse võimalik vaidlustamine tekitab olukorra, kus

⁵ Kõpu vallal ei ole võimalik vabatahtlikult ühinemata kehtiva haldusreformi seaduse kohaselt kuidagi sundühendamisest pääseda, sest 01.01.2016 seisuga elas Kõpu vallas rahvastikuregistri andmetel 643 elanikku ning Kõpu vallale ei laiene ükski HRS § 9 lõikes 3 nimetatud erand. Seega tuleb Kõpu vallal püüda vabatahtlikult ühineda selliselt, et moodustuks vähemalt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus (HRS § 3). Kõpu vald on samas juba ühinemisläbirääkimistes (nähtuvalt volikogu 21.06.2016 istungi protokollist).

⁶ Kui ühinemisläbirääkimisi ei ole veel alustatud, tuleb seda teha hiljemalt 1. oktoobriks 2016 (HRS § 4 lg 1). Läbirääkimiste tulemusena valminud volikogude taotlused tuleb esitada hiljemalt 01.01.2017 (HRS § 7 lg 4).

volikogu kandidaatidele ja valijatele ei ole piisavalt varakult selge, millise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes valimisi läbi viiakse.⁷

13. Vaidluse võib põhjustada küsimus, kas HRS § 13 lg 1 alusel vastuvõetavat Vabariigi Valitsuse määrust saab kohalik omavalitsus vaidlustada halduskohtus (Riigikohtu senise praktika valguses ei ole täielikult välistatud selle käsitlemine üldkorraldusena) ja halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud tähtaegu arvestades ja/või PSJKS § 7 alusel tähtajatult otse Riigikohtus. Kuna PSJKS § 7 nimetab otsesõnu võimalust esitada taotlus Vabariigi Valitsuse määruse suhtes, siis peaks ka HRS § 13 lg 1 alusel vastuvõetav Vabariigi Valitsuse määrus olema sel alusel vaidlustatav. Siinkohal ei ole põhjendatud siduda volikogu poolt Riigikohtule taotluse esitamise võimalust õigustloova akti ja üksikakti eristamise küsimusega. Erinevalt näiteks õiguskantsleri taotlust reguleerivast PS §-st 142 ei seo põhiseadus volikogu taotlust õigustloova akti mõistega (õigupoolest põhiseadus volikogu taotlust üldse ei reguleeri). Ka ei nimeta PSJKS § 7 erinevalt §-st 6 „seadusandliku või täidesaatva riigivõimu õigustloovat akti“ ja seetõttu näib PSJKS § 7 puhul olevat põhjendatud lähtumine pelgalt õigusakti vormist. Kui sundühendamist tuleb siiski vaidlustada halduskohtus, siis ei pruugi (ka halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud tähtaegu arvestades) alustatud kohtumenetlus mõistlikuks ajaks enne valimisi läbi olla. Kui sundühendamist tuleb vaidlustada PSJKS § 7 alusel, siis on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik seda vaidlustada ka alles vahetult enne valimispäeva.⁸ Seega võib õiguslik ebaselgus tekkida veel viimasel hetkel enne valimisi üllatuslikult. **Sundühendamise võimaluse asetamine ajaliselt sedavõrd lähedale kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimistele on vastuolus õiguskindluse ja demokraatia põhimõttega** (vrld RKPJKo 14.10.2005 [3-4-1-11-05](#) p 22), sest valimistel kandideerijatele ja valijatele peab olema vastavalt kampaania või valimisotsuse kujundamiseks piisavalt varakult selge, millise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes valimisi läbi viiakse. Seetõttu on põhiseadusest tulenevate õiguskindluse ja demokraatia põhimõtete vastuolus HRS § 9 lõikes 2 ja (eelmisega tihedalt seotud sätetena) § 13 lõikes 1 sätestatud tähtajad ning § 9 lg 1 teine lause ja § 28 p 2 osas, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ei kohaldata ETHS § 8 lõiget 1.

14. Kavandatud haldusterritoriaalne reform on võimalik põhiseaduspärasel viisil läbi viia, kui seadusandja nihutab sundühendamise lõpliku otsustamise volikogu korralistele valimistele järgnevasse aega (vabatahtlikud ühinemised ja nende pinnalt uute volikogude valimine on põhiseaduspäraselt läbiviidavad haldusreformi seaduses kehtivate tähtaegadega). Sel juhul viiakse uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimised läbi vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-le 4 (vastavalt olukorrale ka korraliste valimiste vahelisel ajal). Kui sundühendamise vaidlustamine toimub PSJKS § 7 alusel, siis oleks vaja kehtestada erinorm sundühendamise vaidlustamise lõpptähtaja osas selliselt, et ei saaks taas tekkida ülal kirjeldatud olukorda.

2.2. Kohaliku omavalitsuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse riive põhiseaduspärasus

⁷ Õiguskantsler juhtis sellele tähelepanu HRS eelnõule antud arvamuses. Eelnõu seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelis (kättesaadav www.riigikogu.ee) on selle kohta lihtsalt märgitud: „*Teadmiseks võetud. Paraku arvestades reformi pingelist ajakava see risk jääb, et võimalike kohtuvaidluste korral võib mõne Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva ühendamise grupi korral jääda reformi eesmärgid ja ühendamine 15. oktoobril 2017 toimuvate volikogu valimistega teostamata.*“

⁸ Kuna PSJKS § 7 ei kehtesta volikogule taotluse esitamiseks tähtaega, siis on volikogu taotluse esitamine võimalik kuni vastava kohaliku omavalitsuse üksuse lõppemiseni ehk ETHS § 9² lg 1 kohaselt volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevani.

2.2.1. Formaalne põhiseaduspärasus

15. HRS enda formaalses põhiseadusele vastavuses ei ole antud juhul kahtlust. Küll aga tuleb kontrollida sundühendamise võimaldamise vastavust täiendavatele formaalsetele nõuetele, milleks on:

- vastavate kohaliku omavalitsuse üksuste arvamuse ärakuulamine (PS § 158);
- tähtsusekohane vorm.

16. HRS § 9 lg 2 näeb ette puudutatud kohaliku omavalitsuse üksustele arvamuse avaldamiseks võimaluse andmise, sh tähtjaid. Iseenesest on õige, et HRS § 9 lg 2 kohaselt Vabariigi Valitsuse poolt kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamise ja selle suhtes arvamuse avaldamiseks ettenähtud tähtjaja vahele jääv minimaalselt⁹ kolm kuud on üsna napp aeg, arvestades ka kohustust selgitada selle aja jooksul välja kohalike elanike arvamus. Teisest küljest on menetlus HRS kohaselt kujundatud kaheastmelisena, mis suunab kohaliku omavalitsuse üksuseid juba vabatahtlikuks ühinemiseks võimalusi otsides olulisi asjaolusid enne Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva menetluse algust välja selgitama ja kaaluma. Kuigi ei saa eeldada, et kohaliku omavalitsuse üksusel peaks seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku suhtes juba varem valmis olema (sest nii mõnegi kohaliku omavalitsuse üksuse puhul on ühinemiseks mitu võimalust), siis teatavaid ettevalmistusi selleks on ometi võimalik teha.

17. Kuigi võrdleva õiguse argumentidest ei tulene siduvaid käitumisjuhiseid Eesti põhiseaduse sätete sisustamisel, võivad need siiski kaalu omada (RKPJKm 22.12.2009 [3-4-1-16-09](#) p 42). Teiste riikide konstitutsioonikohtud lubavad seadusandjale kohaliku omavalitsuse üksuste arvamuse ärakuulamise menetluse kujundamisel laia mänguruumi¹⁰ ning on sealjuures aktsepteerinud ka kolmest kuust lühemaid tähtaegu, arvestades muuhulgas ka seaduse jõustumisest arvamuse avaldamise tähtjani jäänud aega¹¹ (üldjoones sarnaneb see lähenemine piisava *vacatio legis*'e nõudega).

18. Eeltoodust tulenevalt ei ole põhjust pidada sundühendamise võimalust ettenägevates sätetes kehtestatud tähtaegu ebapiisavaks PS §-st 158 tuleneva ärakuulamisnõude täitmisel.

19. Põhiseaduses ei ole reguleeritud, millisel riigiorganil on õigus kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta. Samas on õiguskirjanduses (sisuliselt sarnaselt olulisuse põhimõttele) asunud seisukohale, et sellele laieneb tähtsusekohase vormi nõue, mille kohaselt sundühendamine peaks toimuma seadusega.¹² Antud juhul on sundühendamise võimaluse kehtestanud seadusandja ning fikseerinud on sundühendamise tingimused piisaval määral (peamiselt HRS §-s 3 omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ja § 9 lõikes 3 võimalike erandite kehtestamisega), et välistada täidesaatva võimu omavoli. Ka Saksamaal on välja kujunenud

⁹ Ajavahemiku algus sõltub sellest, kas Vabariigi Valitsusel peaks õnnestuma algatada menetlus juba enne 15.02.2017 (mis on HRS § 9 lg 2 kohaselt kõige hilisem aeg selleks).

¹⁰ Vt nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002 otsus 2 BvR 329/97 (kättesaadav: http://www.bverfg.de/e/rs20021119_2bvr032997.html) änr 84.

¹¹ Arvesse on võetud koguni teatud aega enne seaduse jõustumistki – vt Saksa Konstitutsioonikohtu 19.11.2002 lahend nr 2 BvR 329/97 änr 84 jj (kättesaadav http://www.bverfg.de/e/rs20021119_2bvr032997.html).

¹² Ü. Anton, Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Juridica VI/1998, lk 305-313.

seisukoht, et kuigi haldusreformi läbiviimine on põhimõtteliselt võimalik vaid seadusega, siis seaduse piisava määratletuse korral võib reformi vahetult ellu viia määruste alusel.¹³

20. Kuna haldusreformi seaduses on sundühendamise kriteeriumid kehtestanud seadusandja ja Vabariigi Valitsusele on jäetud üksnes nende rakendamine seadusega etteantud kitsastes raamides, siis ei ole antud juhul rikutud ka tähtsusekohase vormi nõuet.

2.2.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

21. Põhiseaduses puudutab piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantiid ainult § 158, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvumust ära kuulamata. See säte sisaldab sõnaselgelt ainult menetluslikku garantiid, mida on eelnevalt käsitletud formaalse põhiseaduspärasuse all (p 16 jj). Sama selgelt ei esita põhiseadus haldusterritoriaalsele reformile materiaalseid nõudeid. Niisiis tekib küsimus, kas sundühendamise võimalus võib materiaalselt rikkuda konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantiid ja kuidas sellele hinnangut anda. Ühe võimaliku tõlgenduse järgi esitakski põhiseadus ainult ärakuulamisnõude. Ilmselt on PS §-de 154 ja 158 mõttega paremini siiski kooskõlas tõlgendus, mille järgi ei tohi kohaliku omavalitsuste üksuste piire vähemalt muuta meelevaldselt, s.t ilma asjakohaste kaalutlusteta.

22. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivet on Riigikohus asunud kontrollima legitiimse eesmärgi tuvastamise järel proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt kolmeastmeliselt (sobivus, vajalikkus, mõõdukus). Võrdleva õiguse argumendina tuleb siinkohal osutada, et Saksa Liidukonstitutsioonikohus on vältinud proportsionaalsuse kohaldamist kohaliku omavalitsuse garantiide riivete kontrollimisel.¹⁴ Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS §-st 10, mis paikneb põhiseaduse II peatükis "Põhiõigused, vabadused ja kohustused". Põhiseaduse II peatükk käsitleb eelkõige suhteid isikute ning avaliku võimu teostajate vahel ning selle peatüki sätetele ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel avaliku võimu teostajana võimalik tugineda (vrldl RKPJKo 19.03.2009 [3-4-1-17-08](#), p 25). Samuti ei saa kohaliku omavalitsuse üksus nõuda selle kohaldamist enda garantiide riivel õigusriigi põhimõttele tuginedes (vrldl samas p 26), sest ka sellest tulenevalt on proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine vältimatult nõutav vaid põhiõiguste piiramisel. Isegi kui pidada proportsionaalsuse kolmeastmelist kontrolli kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivel põhjendatuks, tekib küsimus, kas sellest peaks lähtuma ka piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantii riive kontrollimisel, mis juba nimetuse poolest on „piiratud“.

23. Samas on proportsionaalsuse kontrollimine käsitletav ka lihtsalt õigustehnilise vahendina, mis võimaldab vaidlusaluse küsimuse põhjalikku läbikaalumist avalikkusele hästi jälgitaval viisil, suurendades seeläbi kohtulahendi legitiimsust. Ühtlasi ei ole proportsionaalsuse kontrollimine piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantii riive kontrollimisel põhiseaduse kohaselt ka välistatud. Teisisõnu on proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine ja selle kohaldamisviisi (astmelisuse ja kontrollikriteeriumite) valik siin põhimõtteliselt Riigikohtu otstarbekusotsus.

¹³ Th. Maunz, G. Dürig. Kommentar zum Grundgesetz. 76. Auflage, 2015, GG Art. 28 Abs. 2, Komm. nr 153. Vt ka Nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002 otsus 2 BvR 329/97 (kättesaadav: http://www.bverfg.de/e/rs20021119_2bvr032997.html).

¹⁴ Vt Saksa Konstitutsioonikohtu lahendite ja nende kriitika käsitlus: A. L. Göhring. Doktoritöö. Experimentierklauseln im Kommunalrecht -Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Regelungswut und „laissez faire“- . 2003. Lk 78-79. Eesti kontekstis on proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist kriitiliselt käsitlenud H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu?, Juridica, 2013 II, lk 79-97.

24. Mõistlik oleks lähtuda sellest, et proportsionaalsuse põhimõte kehtib põhiõiguste valdkonnas intensiivsemalt kui väljaspool seda. Nii võimaldavad ka näiteks Austria ja Saksamaa konstitutsioonikohtud haldusreformi puhul seadusandjale ulatuslikku valikuruumi ja kontrollivad seadusandja valikuid vaid väga piiratud ulatuses.¹⁵ Imselt peaski piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantii riive kontrollimine rohkem sarnanema tüüpilisele kaalutusvigade kontrollile halduskohtus, kus peamiselt kontrollitakse, kas lähtutud on asjakohastest kaalutlustest.

25. Haldusterritoriaalse reformi eesmärgid avab HRS § 1 lg 2 järgmiselt: „*Haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.*“ Nimetatud eesmärgid ei ole põhjust asjakohatuks pidada. Neid ei sea kahtluse alla ka taotleja, kuid leiab, et nende eesmärkide saavutamiseks pole riik lõpuni kaalunud kõiki variante ja sundühendamine pole seetõttu proportsionaalne meede eesmärkide saavutamisel.

26. HRS eelnõu seletuskirjas on alternatiive kirjeldatud ja selgitatud ka põhjuseid, miks neid mitte kohaldada.¹⁶ Kokkuvõttes on seletuskirjas järeltõlgitud: „*Teisi sama tulemuslikke ent vähemintensiivseid ja mõõdukamaid viise omavalitsuskorralduse tõhustamiseks ei ole.*“¹⁷ Lahendusvariantide kaalumist näitab iseenesest ka haldusterritoriaalse reformi pikk ettevalmistustöö (alternatiive on kaalutud ka varasemate reformiplaanide juures) ja selle raames kogutud uurimused.¹⁸ Kahtlemata on olemas alternatiive, mis kohaliku omavalitsuse üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantiid vähem riivaks, aga sama kindlalt ei saa väita, et need seadusandja taotletud eesmärkide saavutamisele vähemalt sama hästi kaasa aitaks. Pealegi riivab nii mõnigi neist alternatiividest samal ajal intensiivsemalt mõnd teist kohaliku omavalitsuse garantiid. Näiteks kohustuslik koostöö ja koostööorganitele (sh ühisasutused) ülesannete üleandmine riivaks teiselt poolt kohaliku omavalitsuse institutsiooni garantiid sellega, et vähendaks konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse iseseisvat otsustusõigust üleantud ülesande täitmisel, sh vahendite vaba paigutamise osas. Kaudselt kaasneb sellega negatiivne

¹⁵ Nt Austria Konstitutsioonikohtu 23.09.2014 otsus G 44/2014-20, V 46/2014-20 (kättesaadav: https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/3/2/9/CH0006/CMS1413269914499/gemeindefusionen_waldbach.pdf) änr-d 44, 50-51 ja 55: seadusandja ulatuslik mänguruum ja kohtu kontrolli piiratud ulatus – kohus mingeid alternatiive ega otstarbekust ei kaalu, teostada tuleb ainult sundühendamise asjakohasuse kontroll; änr 51: alla 1000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuse puhul võib sundühendamise põhjendatust eeldada ja vaid väga erilised erandjuhud võimaldavad seda kahtluse alla seada (koos viidetega varasemale samasisulisele praktikale). Nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002 otsus 2 BvR 329/97 (kättesaadav: http://www.bverfg.de/e/rs20021119_2bvr032997.html) änr-d 50 ja 70: seadusandja ulatuslik mänguruum – ei pea arvestama iga kohaliku omavalitsuse üksusega, võib n-õ tüpiseerida ja seada 5000 elaniku nõude haldussuutlikkuse eeldusena; änr: 78 täidesaatev võim võib võtta seadusandja poolt kehtestatud elanike arvu KOVü haldussuutlikkuse hindamise aluseks); änr 89: selleks, et 5000 elaniku nõudest kõrvale kalduda, peaks esinema mingid väga erilised põhjused.

¹⁶ Kättesaadav www.riigikogu.ee. Nt lk 17 all on selgitatud, miks on kõrvale jäetud kohaliku omavalitsuse ülesannete vähendamise võimalus ja ülesannete diferentseerimise võimalus vastavalt kohaliku omavalitsuse üksuse võimekusele; lk 18 sama kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõimaluste osas.

¹⁷ Samas, lk 18.

¹⁸ Vt <http://haldusreformi.fin.ee/haldusreformi-seadus/uuringud/>.

mõju nii otsustusorgani legitimeeritusele (kohustusliku koostöö institutsiooni otsustuskogu ei valitaks otsestest valimistel) kui ka subsidiaarsuse põhimõttele. Alternatiivide kohaldamine võib tuua kaasa ka muid probleeme (nt pädevusvaidlused ja sellega lisakoormus järelevalvesüsteemile). Eeltoodust tulenevalt ei ole põhjust pidada seadusandja valikut kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamise võimaluse loomise näol meelevaldseks või asjakohatuks.

III Sundühendamise ühinemistoetuse mittemaksmise põhiseaduspärasus

27. Taotluses on vaidlustatud HRS § 24 (argumentidest tulenevalt on asjassepuutuv küll üksnes selle lg 1), mille lg 1 kohaselt: „*Vabariigi Valitsuse algatatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetusi ei maksta, välja arvatud nende kohaliku omavalitsuse üksuste eest, kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks on Vabariigi Valitsus kehtestanud käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud määruse või kes on käesoleva seaduse § 7 lõikes 3 nimetatud tingimustel ühinemist taotlenud ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks on Vabariigi Valitsus kehtestanud käesoleva seaduse § 13 lõikes 1 nimetatud määruse. Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele hüvitatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõike 2 punktides 1–4¹ või käesoleva seaduse § 12 lõike 2 punktis 4 nimetatud tegelikud tehtud kulud kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses.*“ Selle pinnalt väidab taotleja põhjendamatult erinevat kohtlemist ühinemistoetuste maksmisel ning seab kahtluse alla 100000 euro piirmäära kulude katmisel.

28. 100000 euro piirmäära põhiseaduspärasust kulude hüvitamisel on abstraktsel normikontrollil väga keeruline hinnata. Vaid konkreetsete asjaolude pinnalt on võimalik hinnata tehtud kulude seost ühinemisega (ehk vastavust HRS § 24 lg 1 teises lauses viidatud normidele). Piirmäära on kohane vaidlustada kohaliku omavalitsuse üksusel, kellel ühinemisega seoses tekkinud tehtud kulud tõepoolest ületavad seda summat. Kui Riigikohus siiski otsustab piirmäära põhiseaduspärasust antud taotluse pinnalt abstraktselt kontrollida (s.t võtab eelduseks, et ühinemisega seoses on selle piirmäära ületamine HRS § 24 lg 1 teises lauses viidatud normidele vastavalt üldse mõistlikul toimimisel võimalik), siis tuleb 100000 euro piirmäära pidada vastuolus olevaks PS § 154 lõikest 2 tuleneva nõudega katta seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest (osa kohaliku omavalitsuse finantsgarantiist). HRS eelnõu seletuskirja kohaselt¹⁹ on piirmäära kehtestamise eesmärgiks vältida ühinemisel ebamõistlike kulude tekitamist. Seda eesmärki on võimalik saavutada, asendades piirmäära kulude põhjendatuse kontrolliga (kehtiva seaduse kohaselt tuleb niigi kontrollida kulude vastavust seaduse kriteeriumitele).

29. Teiseks on vaidluse all Vabariigi Valitsuse algatatud menetluse tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetuste mittemaksmise²⁰ põhiseaduspärasus. Esmalt tuleb siin lahendada küsimus, kas ühinemistoetuste maksmine ainult kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatusel ühinenud kohaliku omavalitsuse üksustele riivab üldse kohaliku omavalitsuse garantiid. Ühinemistoetuste Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses andmata jätmine ei riiva kohaliku omavalitsuse finantsgarantiid, sest ühinemistoetustest täiesti sõltumatult tuleb tagada kohaliku omavalitsuse üksusele piisavad vahendid tema ülesannete täitmiseks.

¹⁹ Kättesaadav www.riigikogu.ee.

²⁰ Mis puudutab taotleja osutust sellisel vallal tekkivatele kuludele, kellele liidetakse Vabariigi Valitsuse algatusel juurde haldusterritoriaalset muudatust mittesooviv vald, siis tuleb märkida, et ka sellise valla kulud kaetakse HRS § 24 lg 1 teise lause kohaselt moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse kuludena.

Arvestada tuleb ka kohaliku omavalitsuse üksustele antud garantiid, mis tuleneb HRS § 33 punktiga 4 muudetud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõikest 6. See näeb ette, et kui ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ühinemise aastale järgneval aastal riigieelarvest eraldatav toetus on väiksem võrreldes toetuste summaga, mida oleksid ühinenud omavalitsusüksused saanud samadel tingimustel eraldiseisvatena, siis ühinemise aastale järgneval aastal ühekordselt välja arvatud toetuse vähenemine kompenseeritakse riigieelarvest ühinemise aastale järgneva kaheksa aasta jooksul. Teisisõnu ei peaks kohalike omavalitsuse üksuste finantsolukord varasemaga võrreldes halvenema. Kohaliku omavalitsuse finantsgarantii ei hõlma seadusandja poolt valitud kaalutlustel antavat n-ö boonust. Koostoimele finantsgarantii ja võrdse kohtlemise nõude vahel saaks kohalik omavalitsus tugineda ainult siis, kui finantsgarantii oleks ühtlasi riivatud. Niisiis tekib küsimus, kas kohaliku omavalitsuse üksus saab tugineda võrdse kohtlemise põhimõttele ja kui saab, siis kuidas seda kontrollida.

30. PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõtte puhul kehtivad üldjoones punktides 22 jj toodud kaalutlused. Võrdse kohtlemise põhimõttele ei peaks kohaliku omavalitsuse üksus saama tugineda, vähemalt mitte põhiõiguste kandjatega võrreldavas ulatuses. Siiski võib ka kohaliku omavalitsuse üksus tugineda üldisemale meelevaldse kohtlemise keelule. Seadusandja soov suunata kohaliku omavalitsuse üksused ühinemistoetuse kui boonuse maksmisega vabatahtlikule ühinemisele on asjakohane kaalutus. Kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatusel toimuva ühinemise korral on seadusandja poolt püstitatud eesmärkide saavutamise võimalik eelduslikult kõige tulemuslikumal viisil. Volikogud on siis vabad otsima enda jaoks parimat ühinemislahendust ja eelduslikult on selline lahendus ühtlasi parim seadusandja loodetud mastaabiefekti saavutamisel (paraku pelgalt ühinemistoetuse lubamisest ei pruugi piisata ühinemise saavutamiseks kõigi kriteeriumitele mittevastavate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul). Ühinemistoetuse maksmise tingimused kehtivad kõigile kohaliku omavalitsuse üksustele ühesugustena,²¹ kuigi alati ei sõltu nende täitmine ainult ühinemistoetusest ilmajäävast kohaliku omavalitsuse üksusest. Üldisena kerkib selle pinnalt küsimus, kas vabatahtlikuks ühinemiseks motiveerimine n-ö boonuse maksmise abil on põhiseaduslikult lubatav. Kui see on lubatav, siis on selle rakendamise tulemusena kaasnev kohaliku omavalitsuse üksuste erinev kohtlemine paratamatult kaasnev lubatud tagajärg. Sellise boonuse andmine vabatahtliku ühinemise motivatsioonina on rahvusvahelise praktika kohaselt levinud ja aktsepteeritud seadusandja laia mänguruumi osana. Seega ei kohelda kohaliku omavalitsuse üksusi ühinemistoetuste maksmisel ainult kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatusel toimuva ühinemise korral meelevaldselt.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429 Liina.Lust@oiguskantsler.ee

²¹ Ka Saksa Liidukonstitutsioonikohtu praktikas asetatakse rõhk n-ö protseduurilisele õiglusele. Kõige olulisem on läbipaistev jaotamismenetlus – kui kinni peetakse teatud menetlusnõuetest, siis piiratud vahendite jagamisel sisuliselt võrdset lõpptulemust tagama ei pea. Vt nt 07.10.2014 otsus 2 BvR 1641/11 (kättesaadav: http://www.bverfg.de/e/rs20141007_2bvr164111.html) änr 106 jj.