



Õiguskantsler

Priit Pikamäe  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 01.09.2016 nr 4-3-27-16

Meie 22.09.2016 nr 9-2/161053/1603836

### **Täiendav arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 3-4-1-3-16**

Austatud Riigikohtu esimees

Jään eelmises arvamuses esitatud seisukohtade juurde, mistõttu neid ei korda. Esitan vaid tähelepanekud lisandunud taotluste aspektides, mis erinevad varem Kõpu Vallavolikogu poolt esitatud taotlusest. Lisaks esitan arvamuse punktides 6 ja 7 mõned kõige olulisemad vastuväited teiste menetlusosaliste senistele argumentidele.

Juuru Vallavolikogu esitatud taotlus (Juuru taotlus) ning Abja Vallavolikogu, Emmaste Vallavolikogu, Illuka Vallavolikogu, Järvakandi Vallavolikogu, Kambja Vallavolikogu, Kõo Vallavolikogu, Käina Vallavolikogu, Leisi Vallavolikogu, Loksa Linnavolikogu, Luunja Vallavolikogu, Lüganuse Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu, Nõo Vallavolikogu, Pala Vallavolikogu, Põide Vallavolikogu, Pühalepa Vallavolikogu, Rakke Vallavolikogu, Tudulinna Vallavolikogu, Vaivara Vallavolikogu ja Ülenurme Vallavolikogu taotlused, millega on hiljem ühinenud Kullamaa Vallavolikogu (ühendtaotlus), erinevad varem Kõpu Vallavolikogu esitatud taotluse ulatusest peamiselt järgmises:

- (ainult Juuru taotluses) väidetakse haldusreformi seaduse (HRS) formaalset vastuolu põhiseadusega, viidates eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise nõudele;
- (ainult Juuru taotluses) vaidlustatakse ka vabatahtlikuks ühinemiseks kehtestatud tähtaegade põhiseaduspärasust ja taotletakse alternatiivselt kogu haldusreformi seaduse kehtetuks tunnistamist;
- leitakse, et Vabariigi Valitsus ei saa kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamist otsustades arvestada Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolusid ning seetõttu on sundühendamist puudutavad normid (sh HRS § 3 omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium ja HRS §-d 9-13) põhiseadusega materiaalselt vastuolus.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kõpu Vallavolikogu taotlusega võrreldes on pisut laiem ka HRS sundühendamise tingimusi puudutavate normide loetelu, mida hiljem esitatud taotlustes otseselt vaidlustatakse, kuid selle pinnalt täiendavate argumentide esitamise vajadust ei esine. Varasemas õiguskantsleri arvamuses Kõpu Vallavolikogu poolt esile tõstetud norme puudutavad

1. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lg 1 näeb tõepoolest ette eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise. Teiselt poolt sätestab sama paragrahvi lg 2 p 1, et väljatöötamiskavatsus ei ole nõutav, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline. Eelnõu kiireloomulisust on HRS eelnõu seletuskirjas veenvalt põhjendatud kohaliku omavalitsuse valimiste ajalise lähedusega. Kiireloomulisust kinnitavad kaudset ka Juuru Vallavolikogu taotluse enda need argumendid, mis on esitatud seoses väitega, et menetluse läbiviimiseks jätab seadus liiga vähe aega (selles vaates on taotluse argumendid omavahel vastuolus). Ühtlasi on HRS eelnõu seletuskirjas viidatud varasemale sisuliselt samuti haldusterritoriaalset reformi põhjendavale väljatöötamiskavatsusele (kuigi selle lähtekohad HRS lahendustest mõneti erinevad). Isegi kui ei oleks põhjust pidada eelnõu kiireloomuliseks või ei saaks arvestada varasemat väljatöötamiskavatsust, siis ei oleks HRS seetõttu veel formaalses vastuolus põhiseadusega. HÕNTE normide järgimine ei saa omada otsustavat tähtsust Riigikogu poolt vastuvõetud õigusaktide formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel. HÕNTE on kehtestatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 3 alusel, mille kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi muuhulgas *valitsusasetuste* asjaajamise ja töö korraldamiseks. Seadus ei pea aga Riigikogus vastuvõtmisele eelnevalt üldse olema alguse saanud kavatsusest valitsussektoris (kuigi see HRS puhul nii juhtub olema). Seega tuleb eelnõu valitsussektoris ettevalmistamist puudutavaid norme arvestada seaduse formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel mõõndustega (vastasel juhul oleks valitsusel võimalik seaduseelnõu isegi pahatahtlikult nurjata). Pealegi ei tingi mitte igasugune menetlusnõuete rikkumine õigustloova akti vastuolu põhiseadusega – selleks peab tegemist olema olulise menetlusveaga.<sup>2</sup> Isegi kui pidada eelnõu menetlust HÕNTE §-ga 1 vastuolus olevaks, siis olulise veaga tegemist ei ole.

2. Kohaliku omavalitsuse üksustele vabatahtlikuks ühinemiseks HRSis kehtestatud tähtajad ei ole põhiseadusega vastuolus, sest kokku vähemalt kuue kuu pikkust perioodi saab pidada piisavaks. Need tähtajad teenivad ühtlasi eesmärki selgitada moodustuvad kohaliku omavalitsuse üksused välja aegsasti enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimist. Seega ei oleks põhjendatud vabatahtlike ühinemiste tähtaegade põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamine (see võiks viia vabatahtlikud ühinemised valimistele veel lähemale). HRS tervikuna kehtetuks tunnistamise taotlus on põhjendamatu ka seetõttu, et vabatahtlike ühinemisi reguleerivad sätted on osalt soodustava (sh ühinemistoetus) ja osalt korraldava (suur osa 4. ptk sätteid) iseloomuga ning vahepeal vabatahtlikult ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused on sellest ka lähtunud.

3. Ei saa nõustuda taotluste järeldusega, et Vabariigi Valitsus ei saa kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamist otsustades arvestada ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludega.<sup>3</sup> Esiteks ei välista HRS selle sätte kohaldamist. Vastavalt HRS § 1 lõikele 4 peaks selle sätte kohaldamata jätmiseks HRS selgelt seda küsimust erinevalt reguleerima. HRS § 9 lg 9 sätestab sundühendamise otsuse langetamise kriteeriumid ja viitab sealjuures HRS § 9 lõikele 2 tervikuna (lisaks lõikes 3 sätestatud eranditele viitamisele). HRS § 9 lg 2 kolmandas lauses on selgelt viidatud ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude arvestamisele. Seda on tehtud küll osutusega

---

argumendid hõlmavad ka hiljem esitatud taotlustes viidatud sundühendamist puudutavate normide põhiseaduspärasust (kuna need normid on omavahel sisuliselt sedavõrd seotud).

<sup>2</sup> M. Ernits. § 11 komm 2.1.1. kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-11/> – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012.

<sup>3</sup> Ühendtaotlus on selles osas pealegi seesmiselt vastuoluline, sest mõnel pool on seda väidetud kindla asjaoluna, teiselt poolt on aga hoopis kahtluse alla seatud samade normide õigusselgus.

teatud tingimustele vastavatele kohaliku omavalitsuse üksustele (miinimumsuuruse kriteeriumile vastavad ja kriteeriumile mittevastavad, kelle suhtes on juba kohaldatud erandit). See ei tähenda aga, et ühendamise otsustamisel ei saaks ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolusid arvesse võtta kolmandas lauses nimetatud tingimustele mittevastavaid (ehk miinimumsuuruse kriteeriumit mittetäitvaid) kohaliku omavalitsuse üksuseid puudutavate kaalutluste pinnalt. Vastasel juhul ei oleks viimaste ühendamine miinimumsuuruse kriteeriumile või erandile vastava kohaliku omavalitsuse üksustega praktiliselt võimalik. HRS § 9 lg 2 kolmanda lause kohaselt on sellise kohaliku omavalitsuse üksuse sundühendamise algatamine lubatud ainult siis, kui muutmine on ühtlasi vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks. Teisisõnu on ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolud tõenäoliselt sundühendamist tingivad just miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksust puudutavate asjaolude pinnalt<sup>4</sup>.

4. HRS § 9 lg 2 esimesest lausest nähtuvalt *peab* Vabariigi Valitsus *algatama* miinimumsuuruse kriteeriumile ja eranditele mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse sundühendamise. Sellest ei tulene aga, et sellisel juhul tuleb sundühendamine ka kindlasti otsustada. Sundühendamise otsustamise kriteeriumid sätestab HRS § 9 lg 9, mida on eelnevalt käsitletud. HRS eelnõu seletuskirjas (lk 15) on samuti selgelt rõhutatud, et kui Vabariigi Valitsuse ettepanekus toodud ETHS § 7 lõikele 5 tuginevad argumendid ühendamiseks ei ole põhjendatud, siis Vabariigi Valitsus lõpetab ühendamismenetluse ja teavitab sellest viivitamatult kohaliku omavalitsuse üksust. HRS tõlgendus, mille kohaselt Vabariigi Valitsus peab sundühendamise otsust tehes arvestama ETHS § 7 lõikes 5 toodud asjaoludega, on paremini kooskõlas nii kaalutusõiguse üldise mõttega (kaalutusõigus antakse ainult siis, kui seadusandja ühtlasi mõõnab erinevate valikute lubatavust) kui ka põhiseaduslikke väärtusi enam arvestada võimaldava tõlgenduse eelistamise nõudega (vrldl RKÜKo 22.02.2005 nr [3-2-1-73-04](#) p 36). Tõlgendus, mille kohaselt Vabariigi Valitsus saab sundühendamise otsust langetades arvestada ka ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolusid, tagab ulatuslikumalt kohaliku omavalitsuse üksuse piiratud õigussubjektsuse garantiid (võrreldes tõlgendusega, mis neid asjaolusid arvestada ei võimaldaks). Lisaks tuleb HRS § 7 kohaselt vabatahtlikul ühinemisel esitada selgitused ka ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaolude arvestamise kohta. Kui miinimumsuuruse kriteerium (HRS § 3) ja erandid (HRS § 9 lõikes 2) oleksid ainukesed kriteeriumid, mida haldusreformis arvestada tuleb, siis ei oleks sellisel nõudel mingit mõtet. Ühtlasi näevad ka HRS § 5 lg 2 punktid 2 ja 3 ette, et Vabariigi Valitsuse moodustatud piirkondlikud komisjonid annavad oma piirkonna kohaliku omavalitsuse üksustele ja Rahandusministeeriumile arvamuse ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaolude arvestamise kohta ja hinnangu piirkonna eripära, asustussüsteemi kooskõla ja territoriaalse terviklikkuse arvestamise kohta. Kokkuvõttes ei ole regulatsioon selles osas ka õigusselgusetu.

5. Iseenesest õiged on taotluste argumendid, et rakendusseaduse regulatsioon oleks olnud kohane vastu võtta haldusterritoriaalseid muudatusi võimaldava regulatsiooniga ajalisel läheduses ning avalike teenuste osutamise standardid võimaldavad kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkust paremini hinnata. Samas ei tingi see iseenesest veel haldusterritoriaalseid muudatusi võimaldava regulatsiooni vastuolu põhiseadusega, sest sellega püstitatud eesmärkide (sh mastaabiefekti) saavutamine võib olla vajalik ka kehtiva regulatsiooni

---

<sup>4</sup> Samas sundühendamata jätmise võib tingida pigem just miinimumsuuruse kriteeriumile vastavat kohaliku omavalitsuse üksust puudutav asjaolu.

rakendamise suhtes<sup>5</sup>. Ühtlasi tuleb märkida, et seadusandja on erinevate teenuste standardeid valdkondlikes eriseadustes ka kehtestanud (nt osutatavad sotsiaalteenused sotsiaalhoolekande seaduses). Ning standardite kehtestamisele seab teiselt poolt piirid kohaliku omavalitsuse autonoomia, täpsemalt ülesande täitmise kohalikele oludele kohaldamise võimaldamise vajadus (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 4 lg 5).

6. Seoses erinevate menetlusosaliste argumentidega, et HRS ei too sundühendamise otsustamise volikogu valimistele ajalise lähedusega kaasa seni kehtinud ETHS-iga võrreldes sisulisi muudatusi (valimisringkondade moodustamine 90 päeva enne valimisi jmt), märgin järgmist. See, et kehtinud seaduses midagi alati olnud on, ei tähenda, et ka seni kehtinud seadus ei võiks põhiseadusega vastuolus olla. ETHS ei võimalda pealegi HRS-ist eraldiseisvalt sundühendamist, sest ETHS-is puuduvad selleks vajalikud sundühendamisega mittenõustava volikogu toimingute ja tahteavalduste asendamist võimaldavad normid, mis HRS-is sisalduvad. Seetõttu ei esine ETHS rakendamisel ka suurt tõenäosust, et mõni kohaliku omavalitsuse üksus Vabariigi Valitsuse määruse vaidlustaks, sest volikogu on ise selleks nõusoleku andnud.<sup>6</sup> Probleemid võivad eelkõige tuleneda justnimelt sundühendamise otsustamise vaidlustamisest, mitte otseselt valimiste korraldamisega seotud määruste vaidlustamisest. Sundühendamisega võib tekkida olukord, kus volikogu valimistele minnakse vastu kahe samaaegselt kehtiva, kuid omavahel vastuolus oleva valimiskorraga. Sundühendatava kohaliku omavalitsuse volikogu võib lähtuda sellest, et tema endise territooriumi suhtes tema enda poolt vastuvõetavad valimistoimingud ja -määrused on õiguspärased, sest ta on sundühendamise Riigikohtus vaidlustanud (või vaidlustamas). Teiselt poolt on maavanem HRS § 12 lg 9 alusel teostanud needsamad otsused ja kehtestanud õigusaktid, ainult et juba ühendatud kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes.

7. Vabariigi Valitsuse nimel esitatud arvamuses (p 2.4) leitakse, et tähelepanuta tuleks jätta Kõpu Vallavolikogu taotluse argumendid volikogu valimiste korraldamise osas, mis puudutavad valijate ja kandidaatide subjektiivsete õiguste kaitset. Siin tuleb osutada, et Riigikohtu praktika kohaselt<sup>7</sup> on valimiste sisemine korraldus kohaliku elu küsimus (ainult välimine korraldus on riigielu küsimus). Õiguslik selgus selle osas, millise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil valimised läbi viiakse, on seetõttu otseselt seotud kohaliku omavalitsuse tagatistega – see puudutab nii autonoomiat valimiste sisemisel korraldamisel kui ka lõppastmes kohaliku omavalitsuse autonoomiat ning subjektiivse õigusliku seisundi garantiid. Eraldi tuleb välja tuua, et sundühendamise otsuse tegemise tähtaeg (HRS § 13 lg 1) ja maavanema poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimistoimingute ja otsuste asendamise tähtaeg (HRS § 12 lg 9) on teineteisele sedavõrd lähedal, et kohaliku omavalitsuse volikogul ei pruugi jääda peale sundühendamise otsusest teada saamist piisavalt aega, et ise vastavaid toimingud ja otsused teha. Kui enne sundühendamise vaidlustamise tulemuste selgumist lõppeb kohaliku omavalitsuse üksus õigussubjektina ning valimised viiakse läbi ühendatud kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, siis ei teostu tegelikkuses enesekorraldusõiguse nõue. Selle nõude kohaselt peavad just vastava üksuse territooriumil elavad isikud saama teostada kohaliku elu küsimuste iseseisvat otsustamist volikogu valimiste kaudu (perioodiline legitimeatsioon). Kõpu Vallavolikogu ei ole vaidlustanud siin mitte valimiste tingimusi, vaid võimalust valimised üldse põhiseaduspäraselt

<sup>5</sup> HRS eelnõu seletuskirjas (lk 12) on samuti öeldud, et uuringud, millel miinimumkriteerium põhineb, lähtusid sellest kohaliku omavalitsuse ülesannete mahust, mis on ette nähtud tol ajal kehtinud seadustega.

<sup>6</sup> Samas ei ole see võimalus ETHS kohaldamisel ilmselt täiesti välistatud (kuigi praktikas ebatõenäoline) – näiteks on võimalik, et peale volikogu nõusoleku andmist muutub kohaliku omavalitsuse üksuses poliitiline olukord ja võim läheb ühinemise vastaste kätte (on muidugi omaette küsimus, mida ja kuidas volikogu vaidlustada saab, kui varasem volikogu koosseis on ühendamiseks oma nõusoleku andnud).

<sup>7</sup> RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33

korraldada. Seetõttu tuleks Kõpu Vallavolikogu taotluse vastavaid argumente siiski arvestada kohaliku omavalitsuse garantii kaitseks esitatutena.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429  
Liina.Lust@oiguskantsler.ee