

Riigikohtunik Jüri Põllu konkureeriv arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsusele asjas nr 3-4-1-3-16

1. Nõustun kohtuotsuse resolutsiooniga. Kuid arvan, et hilisemate võimalike segaduste vältimiseks ning kohaliku omavalitsuse üksuste õigussubjektsuse tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks tulnuks kohtuotsuses *obiter dictum* korras käsitleda probleeme, mis seonduvad küsimusega, millises kohtumenetluses tuleks lahendada vaidlus Vabariigi Valitsuse määruse üle, mis on antud HRS § 13 lg 1 alusel. Arvan, et praegu ei ole selles küsimuses selgust.

2. Probleem tuleneb sellest, et kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheliste avalik-õiguslike vaidluste kohtulikuks lahendamiseks on kehtestatud kaks menetluskorda – halduskohtumenetlus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus. Nendes menetluskordades on olulisi erinevusi.

3. HKMS § 4 lg 1 järgi on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda. Tulenevalt HKMS §-dest 5 ja 6 piirdub halduskohtu pädevus haldusaktide ja haldustoimingute peale esitatud kaebuste lahendamisega. Halduskohus pole pädev lahendama kaebust, millega taotletakse õigustloova akti kehtetuks tunnistamist. PSJKS § 7 järgi saab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otse Riigikohtus taotleda Vabariigi Valitsuse jõustumata määruse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist või Vabariigi Valitsuse jõustunud määruse või selle säte kehtetuks tunnistamist, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

4. Arvan, et HRS § 13 lg 1 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrus on õigustloov akt ehk üldakt (määrus materiaalses mõttes). Nimelt toob HRS § 13 lg 1 alusel antud määrus kaasa muudatuse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrusega nr 159 vastu võetud Eesti territooriumi haldusüksuste nimistus (HRS § 13 lg 2). Seni on nimistus muudatusi tehtud Vabariigi Valitsuse määrustega, millega on muudetud ühe või teise kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust (näiteks 16. juuni 2005. a määruse nr 139 § 8 ja 28. augusti 2014. a määruse nr 137 § 3). Nimistu kehtivus hõlmab kogu Eesti territooriumi ja kõiki kohaliku omavalitsuse üksusi, määratledes nende staatuse kohaliku omavalitsuse üksustena. HRS § 13 lg 1 alusel antud määrus, sõltumata sellest, kas sellega nimistut muudetakse või ei muudeta, mõjutab ka kohaliku omavalitsuse üksuste elanikke, sest annab neile valimisõiguse volikogu valimistel konkreetset kohaliku omavalitsuse üksuses ja välistab valimisõiguse teistes kohaliku omavalitsuse üksustes. Samuti mõjutab see määrus võimalusi osaleda Riigikogu valimistel. Neil põhjustel arvan, et HRS § 13 lg 1 alusel antav määrus on õigustloov akt.

Märgin, et Riigikohtu üldkogu on 17. märtsi 2000. a otsuses asjas nr 3-4-1-1-00 võtnud seisukoha, et seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitab Riigikohus õigustloova aktina (p 12). Sama põhimõtte peab kehtima ka määruste kohta.

5. Pean vähetõenäoliseks, kuid siiski võimalikuks olukorda, et HRS § 13 lg 1 alusel antav määrus on vahetult vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Määrus ju antakse seaduse alusel ja seetõttu tuleb kõigepealt kõne alla küsimus määruse vastuolust seadusega. Või teisisõnu, määruse igasugune vastuolu seadusega ei tähenda veel määruse vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Riigikohus ei saa PSJKS § 7 alusel esitatud taotluse lahendamisel tühistada määrust põhjusel, et see on vastuolus määruse aluseks oleva seadusega. Halduskohus aga, nagu märgitud, ei saa lahendada kaebust määruse kui õigustloova akti peale. Seega on täiesti võimalik järeldus, et kehtiva õiguse järgi pole ükski kohus pädev lahendama vaidlust selle üle, kas HRS § 13 lg 1 alusel antud määrus on kooskõlas seadusega.

6. Halduskohtumenetluse seadustiku alusel esitatav kaebus võib läbida kõik kolm kohtuastet. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi esitatav taotlus esitatakse aga otse Riigikohtule ja Riigikohus on ainus vaidlust lahendav kohtuinstants.

7. HKMS § 46 lg 1 sätestab halduskohtule tühistamiskaebuse esitamiseks 30 päevase tähtaja, mida arvutatakse haldusakti teatavaks tegemisest. Riigikohtule taotluse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus aga tähtaega ei sätesta. Järelikult on HRS § 13 lg 1 alusel antud määrust sellise taotlusega Riigikohtus võimalik vaidlustada kuni määruse kehtivuse aja lõppemiseni.

8. Erinevad tähtjad on sätestatud ka kaebuse ja taotluse kohtus läbi vaatamiseks.

9. Erinevad on esialgse õiguskaitse võimalused. PSJKS § 12 võimaldab kohaldada esialgset õiguskaitset üksnes õigustloova akti suhtes, mis ei ole veel jõustunud, lubades peatada vaidlustatud akti jõustumise kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni. HKMS §-dest 249 ja 251 tulenevalt saab halduskohus esialgset õiguskaitset kohaldada nii jõustumata kui jõustunud haldusaktide suhtes.

10. ETHS § 9² reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuse õigusjärglust. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuval kohaliku omavalitsuse üksusel tekib õigusvõime kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval (lg 1). Ühinemise tulemusena kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamisel ühinev kohaliku omavalitsuse üksus kui avalik-õiguslik juriidiline isik lõpeb. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus on ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste üldõigusjärglane (lg 2). Liitumise tulemusena kohaliku omavalitsuse üksuse reorganiseerimisel lõpetatakse ainult liituv kohaliku omavalitsuse üksus kui avalik-õiguslik juriidiline isik. Kohaliku omavalitsuse üksus, kellega liitunud kohaliku omavalitsuse üksus liideti, on liitunud kohaliku omavalitsuse üksuse üldõigusjärglane (lg 3). Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatus ning sellest tulenev haldusüksuste nimistu muudatus valdade ja linnade kohta jõustub 2017. aastal kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval (HRS § 13 lg 2).

11. Kohaliku omavalitsuse üksuse kohtulik kaitse võib osutada illusoorseks kui on ebaselge, millises kohtumenetluses tuleb lahendada vaidlus HRS § 13 lg 1 alusel antud määruse üle. Nii halduskohtule esitatud kaebus kui ka Riigikohtule esitatud taotlus tagastatakse läbivaatamatult, kui selle läbivaatamine ei kuulu vastavalt halduskohtu (HKMS § 121 lg 1 p 1) või Riigikohtu pädevusse (PSJKS § 11 lg 2). Kaebuse tagastamise määruse peale võib esitada määruskaebuse ringkonnakohtule, kusjuures määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale võib esitada määruskaebuse Riigikohtule (HKMS § 121 lg 4). Samas võib kaebuse saanud halduskohtu kohtukoosseis HKMS § 158 lg 4 alusel lahendada asja sisuliselt, tunnistades regulatsiooni puudumise põhiseaduse vastaseks ja algatades põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse. Halduskohtu mõni teine kohtukoosseis võib pärast seda oma menetluse HKMS § 95 lg 3 alusel peatada kuni põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tehtava Riigikohtu otsuse jõustumiseni, kui see võib mõjutada haldusasjas kohaldamisele kuuluva õigustloova akti kehtivust.

Selgus selles, millises kohtumenetluses tuleb vaidlus lahendada, võib Riigikohtu lahendiga saabuda alles pärast kohaliku omavalitsuse üksuse õigussubjektsuse lõppemist. Halb on, kui alles pärast kohaliku omavalitsuse üksuse õigussubjektsuse lõppemist selgub, et kaebus või taotlus on esitatud kohtule, kes pole pädev seda lahendama.

12. Arvan, et seadusandja peaks kiiresti looma menetluskorra osas õigusselguse. Seadusandja pädevuses on otsustada, millises kohtumenetluses lahendatakse vaidlus HRS § 13 lg 1 alusel antud

määruse üle ning millised on selle vaidluse lahendamise erisused võrreldes asjakohases kohtumenetluses praegu kehtivate normidega.

13. Märgin, et kohtusse pöördunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigussubjektsuse garantii on illusoorne ka siis, kui ühinemise tulemusel moodustunud uus kohaliku omavalitsuse üksus kui kaebuse või taotluse esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusjärglane loobub pärast kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste väljakuulutamist kohtule esitatud kaebusest või taotlusest. Üheks lahenduseks oleks sätestada HRS §-s 13, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatus ning sellest tulenev haldusüksuste nimistu muudatus valdade ja linnade kohta ei jõustu enne kohtuvaidluse lõppu.



Jüri Pöld