

Riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsuse nr 3-4-1-3-16 kohta

Nõustun kolleegiumi põhjenduste ja järeldustega taotluste lubatavuse ja kolme valla volikogu taotluse osalise rahuldamise kohta. Ma ei saa aga nõustuda kolleegiumi järeldusega, et haldusreformi seaduse kesksed normid vastavad õigusselguse põhimõttest tulenevatele nõuetele.

1. Riigivõimu meelevaldse teostamise keelu mõiste on määratletud PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud nõudega teostada riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ja PS §-ga 11, mille järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, kusjuures need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

2. Leian, et kohalik omavalitsus on põhiõiguste ja -vabaduste adreassaadina samas ka põhiseaduslike õiguste kandja. Nii tagab põhiseadus kohalikule omavalitsusele õiguse seaduse alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi (PS § 154 lg 1) ning õiguse olla ära kuulatud kohaliku omavalitsuse üksuste piiride muutmise küsimuses (PS § 158). Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 3 mõtestab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust selle püsielanikkonna õigusena lahendada seaduse alusel avalikke kohaliku elu küsimusi vastavuses kohaliku elu eripäraga.

3. HRS § 1 lõike 2 kohaselt on haldusreformi eesmärgiks toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse seaduses ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, 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.

Kirjeldatud eesmärgisest saab teha järelduse, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise (abinõu) on haldusreformi üks eeldustest: kohaliku omavalitsuse üksused omandavad võime iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid nende haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena. Seega on seadusandja nimetatud abinõu kavandanud kohaliku omavalitsuse üksuste võimekust loovana. Pean eluliselt usutavaks, et selle abinõu tegelikuks ülesandeks on kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse ühtlustamine.

4. Kolleegiumi arvates tuleneb HRS § 9 lõigetest 9 ja 2, et kui omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus, kellele ei saa teha erandit HRS § 9 lõike 3 alusel, on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas HRS § 1 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga, siis ei pea Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse reformi sellise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes lõpule viima (p 104).

Juhul kui Vabariigi Valitsus on otsustanud HRS § 9 lõike 2 alusel muuta kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust, siis saab kohus vaidluse korral kontrollida, kas Vabariigi Valitsus on HRS § 9 lõike 9 punkti 2 alusel tehtud määruse andmisel õigesti tuvastanud faktilisi asjaolusid ja õigesti teostanud kaalutusõigust (p 105).

Seega asus kolleegium seisukohale, Vabariigi Valitsusel on tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel kaalumisõigus.

5. Kaalumisõigus viitab printsiibiteooriale, mis määratleb printsiipidena norme, mis käsivad midagi realiseerida tegelike ja õiguslike võimalustega võrreldes võimalikult suurel määral. Õiguslikud võimalused on seotud reeglite ja vastassuunaliste printsiipidega.

Reeglit (definiitvset käsku) ei ole nagu printsiipi (optimeerimiskäsku) võimalik täita erineval määral, vaid tuleb täita nii, nagu reegel nõuab. G. H. von Wrighti käsitluse järgi koosneb deontilise normi põhistruktuur sellest, mis on kästus, keelatus või lubatus (normi esemest), ja selle olema pidamisest käsu, keelu või loa vormis. Definiitvse käsu (reegli) kohaldamise viisiks on subsumptsioon, optimeerimiskäsul (printsiibil) aga kaalumine.

6. Nõustuda võib sellega, et seadusandja on volitanud Vabariigi Valitsust hindama omavalitsusüksuse tegelikku võimekust haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel (HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamine) ja juba algatatud menetluse lõpetamisel (HRS § 9 lõikest 9 tulenev kaalutusõigus).

PS § 2 lõikest 2 ja § 3 lõikest 1 tulenevalt on aga kohaliku omavalitsuse üksuste tegeliku võimekuse hindamise kriteeriumide kehtestamine olulise riigielu küsimusena seadusandja pädevuses. Riigikogu ei ole neid kriteeriume seadusega kehtestanud. Seetõttu ei ole mulle arusaadav, milliseid muid tegureid (kriteeriumeid) peale elanike arvu kolleegium omavalitsusüksuste tegeliku võimekuse hindamisel silmas peab. Kuna Vabariigi Valitsus ei saa omavalitsusüksuste tegeliku võimekuse hindamisel kasutada meelevaldselt valitud näitajaid ega suvalisi väärtushinnanguid, siis tuleb asuda seisukohale, et omavalitsusüksuste tegeliku võimekuse hindamine on siiski miinimumsuuruse kriteeriumiga jäigalt seotud. Seega on HRS § 9 lõiked 9 ja 2 pigem ikkagi reeglid.

7. Eelnevale analüüsile toetudes väidangi, et haldusreformi kesksed normid ei ole õiguslikult selged. Õigusliku selgumise puudumise tõttu on käsitletud normid vastuolus põhiseadusega. Sellisest olukorrast tingitult ei ole minu arvates tagatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise korral omavalitsusüksuse sisuline ärakuulamine (PS § 158) ega efektiivne kohtulik kaitse.

HRS § 9 lõike 2 teise lause kohaselt esitab Rahandusministeerium asjaomastele omavalitsusüksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja haldusüksuse piiride muutmise kohta.

Omavalitsusüksus esitab Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta arvamuse maavanemale põhjendatud otsuse vormis (HRS § 12 lõike 2 punkt 2). Kui Vabariigi Valitsus saab omavalitsusüksuse põhjendatud arvamuse, võib ta lõpetada selle omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse (HRS § 9 lõike 9 punkt 1). Kui Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole omavalitsusüksuse arvamuses esitatud põhjendused piisavalt kaalukad, otsustab Vabariigi Valitsus omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise oma määrusega (HRS § 9 lõike 9 punkt 2, § 13). Viimasel juhul teavitab Rahandusministeerium enne määruse vastuvõtmist viivitamatult asjaomaseid omavalitsusüksusi (HRS § 9 lõige 10). Asjaomastel omavalitsusüksustel on võimalik Vabariigi Valitsuse määruse seadusele vastavust vaidlustada kohtus (p 134).

Kuna seaduses ei ole arusaadavalt sätestatud asjaolusid, milliste kaalumise tulemusena võib Vabariigi Valitsus lõpetada omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning kuna neid asjaolusid ei pea Vabariigi Valitsus esitama ka oma määruse eelnõus, on omavalitsusüksuse

ärakuulamine pelgalt formaalne. Samal põhjusel ei ole alust kõnelda omavalitsusüksuse efektiivsest kohtulikust kaitsest.

8. Kuigi kõnealust seadust iseloomustab äärmine pinnapealsus (põhjalikkuse puudumine) ja ebamäärasus (selguse puudumine) ning killustatus (tervikpildi puudumine), soovin nii menetlejatele kui ka menetlusosalistele head tahet ja rahulikku meelt haldusreformi seaduse tõlgendamisel ja kohaldamisel.



Jaak Luik