

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

Nõustun kolleegiumi lahendi resolutsiooniga. Samas pean problemaatiliseks ja kohati mitteveenvateks lahendi põhjenduste mõningaid aspekte.

Põhilise probleemse aspektina rõhutaksin küsitavusi haldusreformi eesmärkide käsitletluses. HRS § 1 lg 2 sätestab haldusreformi põhieesmärgina toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Sellisena sõnastatuna on küsimus eesmärgi legitiimsusest sisuliselt liigne. Sedavõrd kõikehõlmav eesmärgi piiritlemine kajastab vaieldamatult väärtusi, mis on kooskõlas ühiskonna arenguvajadustega ning kitsamalt ka põhiseaduse aluspõhimõtetega. Probleem tekib aga selles, et nii sätestatud haldusreformi eesmärgile on seaduses omistatud regulatiivne tähendus. Sellest eesmärgist on tuletatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium (HRS § 3), see eesmärk on seatud kaalutlemiskriteeriumiks ka haldusreformi läbiviimisega seonduvate Vabariigi Valitsuse otsustuste puhul. Kohtuasjas esitatud menetlusosaliste arvamustes rõhutatakse eesmärgi kaalukust ning leitakse, et miinimumsuuruse kriteeriumi kehtestamine on kooskõlas haldusreformi eesmärgiga (Riigikogu, Vabariigi Valitsus, justiitsminister). Nimetatud eesmärki on õigusliku argumendina selles lahendis käsitletud ka kolleegium (vt nt punktid 103-104). Samas on kaebajad leidnud, et eesmärk on piisavalt määratlemata.

Kuigi viimati nimetatud hinnang ei tooks selles asjas kaasa põhiseadusevastast õigusselgusetust, on kaebajate väide siiski tõsiseltvõetav. Reformi piisavalt piiritlemata eesmärgi korral on raske leida argumente, mis kinnitaksid või lükkaksid ümber omavalitsusüksuste miinimumsuuruse kriteeriumi põhjendatust. Nii saab põhiseaduspäraseks lugeda mitte üksnes 5000, vaid ka 11 000, 50 000 või mitmeid muid arvulisi miinimumsuuruse kriteeriume. Selline arvuline kriteerium on aga vaadeldava haldusreformi olulisim alustala.

Eelnevaga seondub ka küsimus Vabariigi Valitsuse poolt kaalutusõiguse kasutamisest. Tuleb nõustuda lahendi järeldusega, et Vabariigi Valitsusel on reformi läbiviimisel, sh omavalitsusüksuste ühendamisel ulatuslik kaalutusruum, mille kasutamise mõõdupuuks on omavalitsusüksuse toimetulek, so haldusreformi eesmärgi saavutatavus. Sellise kaalutusotsuse õige kasutamise kontrollimine on aga eeltoodut arvestades sisuliselt raskendatud kui mitte välistatud.

Väidetavale eesmärgi määratlematusele osundav asjaolu seondub ka territoriaalse reformi järgse olukorraga. Haldusreformi lõpuleviimine on osa riigireformi teostamisest laiemalt. Omavalitsusüksuste võrgu ümberkujundamine toob vältimatult kaasa omavalitsuslike ülesannete muutumise. Eelduslikult muutub mitte üksnes riigi kohahalduse organisatsioon, vaid ka paljud tänased riigi ülesanded antakse lahendamiseks kohalikele omavalitsustele. N-ö vabatahtliku ühinemise käigus põhjendatud valikute langetamiseks oleks vajalik omada teavet ka territoriaalsete muudatuste järgse olukorra kohta. Haldusreformi seadus sellistele ülesannetele ei osunda.

Ülal märkisime, et omavalitsuste ühinemise ja ühendamise põhiliseks mõõdupuuks on elanike arv. Samas selline domineeriv kriteerium võib kaasa tuua territoriaalselt ja funktsionaalselt ebaotstarbekate üksuste tekke. Haldusreformi seadus kahjuks ei näe omavalitsusüksuste ühendamisel või ühinemisel ette funktsionaalse rajoneerimise põhimõtte või kriteeriumi rakendamist. Omavalitsusüksuste kokkuleppelisele ühinemisele järgneva sundliitmise staadiumis ei ole võimalik kõrvaldada eelneva ühinemise tekitatud ebakõlasid. Sellisena on ka reformi ühe

eesmärgina vaadeldav piirkondlike arengueeliste kasutamine üksnes soov, mille täitumine pole kindel.

Konkureerivas arvamuses nimetatud asjaolud ei too abstraktse normikontrolli oludes kaasa järeldest regulatsiooni põhiseadusevastasuse kohta. Samas võivad need puudused viia sellest lahendist erinevatele tulemustele konkreetse normikontrolli raames. Kuivõrd käsitletud küsimused olid kaebajate poolt tõstatatud, tulnuks neile lahendis ka vajalikku tähelepanu pöörata.



Indrek Koolmeister