



Õiguskantsler

Riigihalduse minister Arto Aas
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 18.12.2015 nr RAM/15-1824/-1K

Meie 20.01.2016 nr 18-2/160088/1600320

Arvamus haldusreformi seaduse eelnõu kohta

Austatud härra minister

Tänan võimaluse eest avaldada arvamust haldusreformi seaduse eelnõu kohta. Järgnevalt on esitatud mõned tähelepanekud, loodan, et neist on reformi kavandamisel abi.

Kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamise võimaluse kehtestamise, sh üldreeglina vähemalt 5000 elaniku nõude esitamise põhiseaduspärasusele ei ole võimalik praegu anda lõplikku hinnangut, sest reform on tihedalt seotud alles tulevikus valmiva rakendusseaduse eelnõuga. Ühelt poolt sõltub rakendusseadusest võimalikul sundühendamisel kohaliku omavalitsuse garantiide riive intensiivsus, mida on võimalik teatavate abinõudega vähendada. Seetõttu on rakendusseadust koostades oluline otsida võimalusi kompenseerimaks otsustustasandi nihkumist kohalikest elanikest kaugemale (osalus- ning vaidlustusõiguste laiendamise kaalumise) ning tagamaks teenuste jõudmist ka suure territooriumiga kohaliku omavalitsuse üksuse äärealadel elavate inimesteni (elektrooniline asjaajamine, teenuspunktid, hea haldus). Teiselt poolt sõltub rakendusseadusest (eriti sellega kohalikule omavalitsusele pandavatest ülesannetest) ka see, kui kaalukaks saab pidada taotletavaid eesmärgi. Kohaliku omavalitsuse garantiide riive intensiivsusest ning teiselt poolt taotletavate eesmärkide kaalukusest sõltub võimaliku sundühendamisega kaasneva kohaliku omavalitsuse garantiide riive proportsionaalsus (vajalikkus ja mõõdukus). Küll vajab haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirja põhiseaduslikkuse analüüsi osa täiendamist eelkõige vajalikkuse osas. Välja tuleks tuua võimalikud alternatiivid ning selgitada, miks nendega seatud eesmärgi vähemalt sama tõhusalt või kohaliku omavalitsuse garantiisid vähem riivavalt saavutada pole võimalik.

Võib osutada problemaatiliseks, et sisulised haldusreformi muudatused selguvad alles valmivas rakendusseaduse eelnõus. Kui seda ei võeta vastu haldusreformi seaduse jõustumise ajaks, siis ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel vabatahtlike läbirääkimiste faasis veel teada kõik asjaolud, mis liitumisotsust põhjendatult mõjutada võiksid.

Haldusterritoriaalse reformi põhiseaduspärasus sõltub paratamatult ka sundühendamise otsuse läbikaalutusest ja põhjendatusest konkreetsete kohaliku omavalitsuse üksuste puhul. On kaheldav, kas haldusreformi seaduse eelnõus ettenähtud ajakava seda piisavalt võimaldab. Sundühendamisi lõplikult fikseeriva Vabariigi Valitsuse määruse tegemise kavandatud lõpptähtaeg – 15.07.2017 – on volikogu valimistele (15.10.2017) ajalisel sedavõrd lähedal, et kui mõned sundühendatavate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud selle osas Riigikohtusse

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

lähevad (Vabariigi Valitsuse määruse vaidlustamiseks KOV garantii riive korral annab aluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7), siis valimiste toimumise ajaks ei pruugi vastavat Riigikohtu otsust veel olla. See paneb volikogu kandidaadid ja valijad olukorda, kus nad ei saa olla täielikult veendunud, millise territooriumi suhtes volikogu lõpuks valida tuleb.¹

Haldusreformi seaduse eelnõu § 3 kohaselt on seatud kohaliku omavalitsuse üksuse miinimumsuuruse kriteeriumiks 5000 elanikku. Samas on eelnõu § 9 lg 3 punktides 1 ja 2 lubatud erandid. Kui erandjuhtudel peab seadusandja kohaliku omavalitsuse üksuse vajaliku võimekuse tagamiseks piisavaks juba 3500 elaniku olemasolu, siis tekib küsimus, miks ülejäänud juhtudel peab lähtuma 5000-st (teisisõnu, miks ei võiks miinimumina kehtestadagi 3500). Eelnõus tuleks veel põhjalikumalt selgitada, miks on valitud miinimumiks just 5000 ja mitte 3500 nagu peetakse aktsepteeritavaks erandjuhtudel. Ühtlasi tuleks selgemalt välja tuua, miks on punktides 1 ja 2 nimetatud erandid sedavõrd erilised, et nõuavad erandlikku lähenemist. Erandjuhte silmas pidades tuleks aga lisaks selgitada, kuidas reformiga seatud eesmärgid (eelkõige vajalik teenuste osutamise võimekus) selliste kohaliku omavalitsuse üksuste puhul saavutatakse. Kas kavandatakse nt kohaliku omavalitsuse ülesannete eristamist lähtuvalt elanike arvust või muid erireegleid (nagu nt püsisustusega väikesaarte puhul juba praegu)?

Elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluses osalemise tingimused on kohane kehtestada seadusega (seda nii volikogu kui ka Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva nii haldusterritoriaalse korralduse kui ka piiride muutmise puhul). Õiguskantsleri praktikas on näiteks tõusetunud küsimus, kas volikogu algatusel toimuval haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võib volikogu elanike arvamuse väljaselgitamises osalemise vanuse alampiiri sätestada ka madalamana kui Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmisel Vabariigi Valitsuse määrusest² tulenevalt kehtiv vanusepiir 18 eluaastat (õiguskantsleri seisukoht lisas).

Põhiseaduslikke vaidlusi võivad hiljem tekitada erinevad eelnõu sätted, mis nõuavad reformiga moodustatud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogult mingite õigusaktide (eelarvestrateegia jmt) teatud tähtjaks vastuvõtmist või piiravad ühinemisel vastuvõetud otsuste (nt linnaosa või osavalla moodustamine) muutmist teatud aja jooksul. Kui need nõuded on tõesti olulised, siis tasub kaaluda ka nende nõuete rikkumise selget sidumist teatud õiguslike tagajärgedega (nagu näiteks tühisus või volikogu tegutsemisvõimetus).

Ühe sundühendatava kohaliku omavalitsuse üksuse garantiide riivet vähendava aspektina on eelnõu §-s 15 reguleeritud, et kui vastava kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu nii otsustab, tuleb vastava kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumist moodustada linnaosa või osavald (moodustatavas kohaliku omavalitsuse üksuses). Samas on ette nähtud, et vastava osavalla või linnaosa põhimääruse kinnitab reformi tulemusel moodustuv volikogu, kes seega saab otsustada ka osavalla või linnaosa (selle esinduskogu) ülesanded. Osavalla või linnaosa moodustamine saab ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike jaoks olla reaalne tagatis aga ainult siis, kui seadus garanteerib vähemalt teatud üleminekuajal osavallale või linnaosale ka vastavad sisulised pädevused (praegu eelnõu kohaselt ainult arvamuse andmine arengukava ja eelarvestrateegia

¹ See kehtib isegi juhul, kui lõpuks ühegi kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu sundühendamise määrust ei vaidlusta, sest põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei kehtesta volikogule taotluse esitamiseks tähtaega. Seega on volikogu taotluse esitamine võimalik kuni vastava kohaliku omavalitsuse üksuse lõppemiseni ehk eelnõu § 16 lg 1 kohaselt volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevani.

² Vabariigi Valitsuse 11.05.2006 määruse nr 108 „Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasa arvatud elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ (RT I 2006, 22, 164) § 2 lg 2.

eelnõu suhtes ning kohustus võtta volikogus arutusele osavalla- või linnaosakogu ettepanek õigusakti vastuvõtmiseks või muutmiseks), mis ei sõltuks ühinemise järgselt moodustuva volikogu enamuse suvast.

Osavalla või linnaosa moodustamisel on eelnõu kohaselt edaspidi ainsa kohustusliku organina ette nähtud osavalla- või linnaosakogu moodustamine, mida eelnõu nimetab elanike esinduskoguks (§ 25 p 13). Samas on aga osavalla- või linnaosakogu moodustamise kord jäetud täielikult volikogu määrata. Teisisõnu ei ole seaduses selles suhtes esitatud mingeid tingimusi nagu seos volikogu valimistega vmt. See kätkeb endas ohtu, et sisuliselt ei kujune osavalla- või linnaosakogu mitte vastava territooriumi elanike tegelikuks esinduseks, vaid linnas võimul oleva poliitilise jõu otseseks käepikenduseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: õiguskantsleri seisukoht elanike arvamuse väljaselgitamisel vanuse alampiiri kohta kahel lehel.