# Haldusreformi seadus on põhiseadusvastane üksnes ühinemise kulude ülempiiri kehtestamisel

20. Detsember 2016
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas kehtetuks haldusreformi seaduse § 24 lõike 1 osas, mis näeb ette, et Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise kulude ülempiir on 100 000 eurot. Muus osas Riigikohus põhiseadusega vastuolu ei leidnud.

Riigikohtule esitasid taotlused kontrollida haldusreformi seaduse põhiseadusele vastavust 26 kohaliku omavalitsuse üksust. Omavalitsused olid seisukohal, et haldusreformi seadus rikub kohalikule omavalitsusele põhiseadusega ette nähtud tagatisi.

Omavalitsused palusid tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks HRS § 3, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8 ning Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist reguleerivad HRS §-d 9–13 (seaduse 3. peatükk), samuti HRS § 20 lõike 1, § 24 ja § 28 punkti 2. Kaks omavalitsust palusid taotluse ühes alternatiivis tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks haldusreformi seadus tervikuna.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas vaidlustatud sätetest põhiseadusvastaseks ja kehtetuks vaid haldusreformi seaduse § 24 lõike 1, mis näeb ette, et Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise kulude ülempiir on 100 000 eurot. Kuna haldusterritoriaalse korralduse muutmine on riigielu küsimus, nõuab põhiseadus, et sellega seotud kulud peab täies ulatuses kandma riik. Muus osas jättis Riigikohus taotlused rahuldamata.

Riigikohus leidis, et põhiseadus lubab muuta omavalitsusüksuste piire, kui see ei toimu meelevaldselt ning kolleegiumi hinnangul haldusreformi seadus meelevaldsuse keeldu ei riku. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine on ette nähtud seaduses, mis on korrakohaselt vastu võetud ja mille sätted on hoolimata keerukusest ka piisavalt mõistetavad.

Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärk on parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid ja selline eesmärk on põhiseadusega kooskõlas. Omavalitsusüksuste osutatavad teenused on seotud põhiõiguste ja –vabadustega, mille kaitsmine on riigivõimu kohustus.

Kolleegiumi arvates aitab haldusreformi seadus nimetatud eesmärki saavutada, kuna eeldatavasti suudavad suuremad omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga omavalitsusüksused.

Seejuures on seadusandjal riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamisel suur otsustusruum ja kohtuvõim ei saa asuda seadusandja asemel valima, milliseid haldusterritoriaalse korralduse muutmise kriteeriume eelistada.

Kolleegium selgitas lisaks, et 5000 elaniku kriteerium ei ole ainus, mida haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestada tuleb. Seadus võimaldab Vabariigi Valitsusel jätta ka alla 5000 elanikuga

omavalitsusüksus ühendamata, kui selleks on kaalukad põhjused.

Riigikohus tõdes, et haldusreformi seaduses ette nähtud tähtajad on küll lühikesed, kuid ei ole ebapiisavad selleks, et omavalitsusüksused saaksid teha ühinemise jaoks vajalikud toimingud ja otsustused, sealhulgas volikogude 2017. a valimistega seotud toimingud. Omavalitsusüksustel on võimalik esitada Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise kohta põhjendatud arvamus, mis tagab neile põhiseaduses nõutud ärakuulamisõiguse.

Kuna haldusterritoriaalne reform toimub vahetult enne kohaliku omavalitsuse volikogude 2017. a valimisi, võib see tekitada põhiseaduslikke probleeme valijatele ja valitavatele, kuid nende õiguste kaitseks ei saa omavalitsusüksused Riigikohtusse pöörduda.

Põhiseadusega ei ole vastuolus kolleegiumi arvates ka see, et omavalitsusüksusi koheldakse ühinemise rahastamisel erinevalt sõltuvalt sellest, kas ühinemise algatavad omavalitsusüksuste volikogud või Vabariigi Valitsus. Selliseks erinevaks kohtlemiseks on põhiseaduspärane põhjus – soodustada omavalitsusüksuste volikogusid ühinemist algatama.

OTSUS 3-4-1-3-16 [1]

Merje Talvik
Kommunikatsiooniosakonna juhataja
Riigikohus
Tel. 7309042; 5333 9846
merje [dot] talvik@riigikohus [dot] ee

---

**Allikas URL:** https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/haldusreformi-seadus-pohiseadusvastane-uksnes-uhinemise-kulude-ulempiiri

**Lingid**
[1] https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16