



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 03.01.2025 nr 5-24-33/2

Meie 31.01.2025 nr 9-2/250019/2500693

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-24-33

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust asjas, milles Saue Vallavolikogu taotleb 29.07.2024 vastu võetud tulumaksuseaduse muutmise seaduse (edaspidi TuMS-i muutmise seadus) § 1 või alternatiivselt § 2 tunnistamist vastuolus olevaks [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-ga 154.

Väärrib tunnustust, et Saue Vallavolikogu on Riigikohtus tõstatanud olulise põhiseadusliku küsimuse: kas riik järgib selle omavalitsusüksuse põhiseaduslikku õigust omavalitsuslike ülesannete piisavale rahastamisele. Valla- ja linnavolikogud peavad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses saama Riigikohtus tõhusalt kaitsta kõiki kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatiseid.

Linnadel ja valdadel on õigus sellele, et Riigikogu kujundatud rahastamissüsteem tagab võimekuse lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi (PS § 154 lg 1 ja § 157).

Leian, et Saue Vallavolikogu taotlus on lubatav, kuid selles esitatud finants- ja muu andmestik ei ole piisav, et õiguskantsler saaks võtta seisukoha küsimuses, kas Saue valla õigust omavalitsuslike ülesannete piisavale rahastusele (PS § 154 lg 1) on rikutud.

Selleks et objektiivselt hinnata, kas TuMS-i muutmise seaduse tõttu kaotab Saue vald piisava rahastuse omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, on vaja tervikülevaadet valla finantsseisundist. See tähendab hinnangu andmist valla kulude vähendamise (vabatahtlike omavalitsuslike ülesannete mahu vähendamine, sääst vallasiseste struktuurimuudatuste arvel, omavalitsuslike ülesannete vahel ressursi ümberjaotamise võimalused jm) ja tulude suurendamise (nt kohalike maksude abil) võimaluste ammendumisele.

Leian, et Saue valla finantsvõimekust ja selle parendamise võimalusi saaks (olukorras, kus vald seab kahtluse alla riigi täitevvõimu esitatud finantskalkulatsioonid) erapooletult ja terviklikult hinnata Riigikontroll, kui ta peab seda sõltumatu institutsioonina võimalikuks.

Saue Vallavolikogu taotluses väidetakse, et TuMS-i muutmise seadusega on valla tulud muutunud omavalitsuslike ülesannete lahendamiseks selgelt ebapiisavaks. Valla tulusid ei taga vaid TuMS-i muutmise seadus või riigieelarve tasandusfond, vaid kõik vallale omavalitsuslikke tulusid tagavad ja neid võimaldavad normid.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Vajadus hinnata kõigist normidest tulenevaid tulusid koos ei tähenda, et põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus tuleks esitada selle kohta, et piisavat rahastamist tagavad õigustloovad aktid puuduvad. Kui rahastamise ebapiisavus tuleneb varem kehtinud (ja piisava rahastamise taganud) seaduse muutmisest ebasoodsamaks, siis võib taotluse esitada muutmise seaduse sätte kohta.

Kui Riigikohus peaks asuma seisukohale, et Saue valla õigust omavalitsuslike ülesannete piisavale rahastamisele on rikutud, saab kohus Saue Vallavolikogu taotlusele tuginedes tunnistada TuMS-i muutmise seaduse põhiseadusvastaseks osas, milles see ei taga Saue vallale piisavat rahastamist. Sel juhul taastuks Saue valla suhtes varem kehtinud TuMS-i kehtivus, seega ka varasemast seadusest Saue vallale tulenev rahastamine.

Arvestades õigusselguse nõuet, oleks hea, kui Riigikohus oma otsuse resolutsioonis näitaks, millisest TuMS varasemast redaktsioonist Saue valla puhul lähtuda tuleb – see peab kajastuma Riigi Teatajas.

Saue valla taotluse alusel TuMS vaidlustatud normi üldine kehtetuks tunnistamine tooks tõenäoliselt kaasa teiste kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslike tagatiste rikkumise: kannataks nii finantsstabiilsus kui võimekus omavalitsuslikke ülesandeid täita.

Muudes Saue Vallavolikogu taotluses esitatud küsimustes TuMS-i muutmise seadus valla põhiseaduslikke tagatise ei riku.

I. Taotluse lubatavus

1. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 7 sätestab eeldused, mis lubavad kohaliku omavalitsuse üksusel esitada taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks. Esimene tingimus on, et taotluse peab esitama kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Teise tingimuse kohaselt peab taotluses olema väidetud, et PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakt, selle sätte või sätte puudumine on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega (RKÜKo-d 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p-d 44 ja 93-94; 05.07.2024. [5-23-38/48](#), p-d 80-81). Tagatise piirangu võimalikkus ei ole taotluse lubatavuse eeldus (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 48).

2. Esimese tingimuse täitmiseks on vaja, et kohaliku omavalitsuse volikogu otsus esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule oleks vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 45 lg 5 teine lause). Seejuures peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle (RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), p 81).

3. Saue Vallavolikogu 28.11.2024 otsuse nr 48 „Riigikohtule taotluse esitamine õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks“ vastuvõtmise poolt hääletas vallavolikogu 27 liikmest 20 (Saue Vallavolikogu 28.11.2024 istungi [protokoll nr 11](#), päevakorrapunkt nr 4).¹

4. Riigikohtule esitatud taotluse tekst on volikogu otsuse tekstiga ühesugune.

5. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu esitatud taotluse teise eelduse järgimine sõltub sellest, kas põhiseaduse norm, mille rikkumist taotluses väidetakse või mille rikkumise kahtlus taotluses

¹ Istungi protokollis on märgitud: „Otsustati (20 poolthäälega, 3 erapooletut, 1 ei hääletanud) vastu võtta Saue Vallavolikogu otsus nr 47 „Riigikohtule taotluse esitamine õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks.“

märgitud asjaolude tõttu tekib, on käsitatav kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslikku tagatist reguleeriva normina või mitte (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 45).

6. Saue Vallavolikogu taotluses väidetakse põhiseaduse §-st 154 tulenevate kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte ja finantstagatiste rikkumist. Seega on taotlus lubatav.

II. Vaidlustatud sätted

7. Tulumaksuseaduse muutmise seaduse (RT I, 14.08.2024) § 1 (põhitaotlus) ja § 2 (alternatiivne taotlus):

„§ 1. Tulumaksuseaduse muutmine

Tulumaksuseaduses tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „2,5%“ tekstiosaga „5,5%“;
- 2) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „5,5%“ tekstiosaga „8,5%“;
- 3) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „8,5%“ tekstiosaga „10,23%“;
- 4) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „11,89%“ tekstiosaga „11,29%“;
- 5) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „11,29%“ tekstiosaga „10,64%“;
- 6) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „10,64%“ tekstiosaga „10,23%“;
- 7) paragrahvi 61 lõige 66¹ muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(66¹) Valdkonna eest vastutav minister analüüsib hiljemalt 2029. aastal 2024., 2025., 2026. ja 2027. aasta 1. jaanuaril jõustunud § 5 lõike 1 muudatusega kaasnevat mõju tervikuna ning esitab Vabariigi Valitsusele järelehindamise tulemused ja vajaduse korral ettepaneku regulatsiooni muutmiseks.“;

8) paragrahvi 61 täiendatakse lõikega 72 järgmises sõnastuses:

„(72) Paragrahvi 5 lõike 1 muutmise kohaliku omavalitsuse üksusele kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kompenseeritakse kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses.“

§ 2. Seaduse jõustumine

- (1) Käesoleva seaduse § 1 punktid 1, 4, 7 ja 8 jõustuvad 2025. aasta 1. jaanuaril.
- (2) Käesoleva seaduse § 1 punktid 2 ja 5 jõustuvad 2026. aasta 1. jaanuaril.
- (3) Käesoleva aasta § 1 punktid 3 ja 6 jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril.“

III. Põhiseaduse §-st 154 tulenevad kohaliku omavalitsuse tagatised

8. Põhiseaduse § 154 lõikest 1 tulenevad muu hulgas järgmised kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised:

1) enesekorraldusõiguse (autonoomia) tagatis kui kohaliku omavalitsuse põhitagatis (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 29);

Enesekorraldusõiguse puhul on asjakohased ka [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) art 4 lõiked 2 ja 4. Enesekorraldusõiguse tagatise põhisisuks on kaalutusõigus (otsustus- ja valikudiskretsioon) kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 22). Enesekorraldusõigust on omavalitsusüksusel võimalik teostada üksnes juhul, kui tal on selleks piisavalt raha. Seetõttu eeldab enesekorraldusõigus juba olemuslikult, et omavalitsusüksusele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03, p 21; RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 42; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 55).

- 2) õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks;
- 3) õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele;

4) õigus võtta võlakohustusi.

9. Põhiseaduse § 154 lõike 2 teisest lausest („Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.“) tuleneb kohalikule omavalitsusele õigus seadusega pandud riiklike ülesannete täielikule rahastamisele riigieelarvest.

10. Õigused piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele ja võlakohustuste võtmisele on kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku finantstagatise elemendid. Finantstagatis on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamise korraldusele, mis moodustub ühelt poolt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemist ja teiselt poolt kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamist reguleerivatest sätetest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 61). Võrreldes enesekorraldusõigusega on finantstagatisega seotud õigused teisejärgulised ja suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 43).

IV. Kohaliku omavalitsuse finantstagatis Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas

11. Kohaliku omavalitsuse finantstagatise puhul on asjakohane ka EKOH artikkel 9 („Kohalike võimuorganite rahalised vahendid“):

„1. Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.

2. Kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega.

3. Vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.

4. Rahandussüsteem, millel tuginevad kohalike võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.

5. Väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires.

6. Kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.

7. Kui võimalik, ei seostata kohalikele võimuorganitele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega. Toetuste saamine ei võta kohalikult võimuorganilt ära tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires omal äranägemisel.

8. Laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel on kohalikel võimuorganitel juurdepääs riiklikule kapitaliturule seadusega lubatud piires.“

EKOH- sätete sisu avab teatud määral selgitav raport.²

V. Tulumaksuseaduse muutmise seadus ei pannud Saue vallale riiklikku ülesannet

12. Põhiseaduse § 154 lõike 2 teine lause seob kulude hüvitamise riigieelarvest kohalikule omavalitsusele seadusega riiklike ülesannete panemisega (viimaste all tuleb mõista ka seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga vallale või linnale pandud riiklike ülesandeid – RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 75). Sellest sättest tuleneb omavalitsusüksuse õigus sellele, et talle

² [Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government.](#)

seadusega pandud riiklikud kohustused oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest. Kõnealune õigus on mõeldud tagama seda, et omavalitsusüksus ei oleks sunnitud kasutama seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks raha, mis on mõeldud omavalitsuslike kohustuste täitmiseks. Olukord, kus omavalitsusüksus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, on PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus (RKÜKo 16. 03.2010, 3-4-1-8-09, p 74).

13. Saue Vallavolikogu taotluses väidetakse (p 31), et TuMS § 5 lõikega 1 on vähendatud kohalike omavalitsuste tulubaasi riikliku ülesande osas ja see on otseses vastuolus PS § 154 lõikega 2. Kohalikule omavalitsusele pandud riikliku ülesandena mõistetakse taotluses valglinnastumise ja regionaalse mahajäämuse vähendamist. Avalduses on öeldud: „Vaidlust ei ole, et tulud osadel KOV-idel vähenevad (vähemalt eelarvestrateegia suhtes) ja kohustusi ei vähendata. See olukord on seega täpselt samaväärne, kui seadus paneb KOV-idele täiendava riikliku kohustuse või suurendab kohustust, ilma eelarvest sellega seotud kulusid katmata.“

14. Vallavolikogu selle seisukohaga ei saa nõustuda. Käesolevas asjas ei ole tegu olukorraga, kus kohalikule omavalitsusele on seadusega või seaduse alusel pandud uus riiklik ülesanne või suurendatud riikliku ülesande raames kohalikul omavalitsusel lasuvaid kohustusi, mida riigil tuleb vastavalt põhiseaduse § 154 lõike 2 teisele lausele täies ulatuses rahastada riigieelarvest.

15. Avalduses on viidatud TuMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirja p-le 1.1, milles öeldakse: „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023-2027 punkt nr 7.1.2 näeb ette KOVide tulubaasi tasakaalustamist, et vähendada valglinnastumise ja regionaalse mahajäämuse negatiivseid mõjusid, arvestades mh rahvastiku jaotust ja töökohtade paiknemist.“

16. Seaduseelnõu seletuskirjas viidatud valglinnastumise ja regionaalse mahajäämuse negatiivsete mõjude vähendamise eesmärgil kohalike omavalitsuste tulubaasi muutmise („tasakaalustamine“) puhul ei ole tegu põhiseaduse § 154 lõikes 2 sätestatud olukorraga juba ainuüksi sel põhjusel, et riik ei ole seadusega ega selle alusel pannud kohalikele omavalitsustele uut riiklikku ülesannet – vähendada valglinnastumist ja regionaalset mahajäämist. Riik täidab seda ülesannet siin ise, jaotades ümber raha (mis vastab EKOH art 9 lõikele 5). Regionaalpoliitilistel eesmärkidel TuMS-i muutmise seadusega tehtud kohaliku omavalitsuse tulubaasi muudatusi tuleb õiguslikult eristada põhiseaduse § 154 lõikes 2 sätestatud olukorrast, kus seadusega (või selle alusel halduslepinguga) pannakse kohalikule omavalitsusele eraldi riiklik ülesanne.

TuMS muudatused on kantud ideest ühtlustada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekust omavalitsuslike ülesannete täitmisel (lasteaiad, ruumiline planeerimine, sotsiaalhoolekanne jpm).³

VI. Vastuolu puudumine kohaliku omavalitsuse õigusega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (PS § 154 lg 1)

17. Saue Vallavolikogu taotluses (alternatiivne nõue lk 1; p-d 19, 28) väidetakse TuMS-i muutmise seaduse § 2 vastuolu kohaliku omavalitsuse õigusega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

³ Vertikaalne tasakaalustamine toimub riigi ja omavalitsusüksuste vahel, horisontaalne – kohaliku omavalitsuse sees erineva finantstugevusega omavalitsusüksuste vahel. Vt **K. Lange**. Kommunalrecht. 2., überarbeitete Auflage. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, lk 1098; **S. Dougherty, K. Forman**. [Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. – OECD publishing, May 2021 No. 36. A. Gern.](#) [Kommunalrecht. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, lk 423.](#)

18. Leian, et TuMS-i muutmise seaduse § 2 ei ole vastuolus kohaliku omavalitsuse õigusega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

19. Õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamise stabiilsusele tuleneb õiguspärase ootuse põhimõttest koostoides põhiseaduse § 154 lõikega 1 ning täpsustab seda põhimõtet omavalitsusüksuste ja riigi vahelistes rahastamist puudutavates suhetes Tegu on abistava, mitte keskse tähendusega finantstagatise elemendiga (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p-d 78 ja 110).

20. Stabiilne ja eelnevalt teadaolev rahastamissüsteem võimaldab omavalitsusüksustel suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavu ning neid tulemuslikumalt ellu viia (RKÜKo 19.04.2004, [3-3-1-46-03](#), p 25). Valdadel ja linnadel peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ja et seda ei muudeta ootamatult neile ebasoodsamaks, seda eriti eelarveaasta keskel. Niisiis kaitseb õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele omavalitsusüksusi omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise omavalitsusüksustele ebasoodsas suunas muutmise eest, seda eriti eelarveaasta keskel. Ebasoodsas suunas muutmine tähendab eelkõige õigusaktiga omavalitsuslike ülesannete rahastamise vähendamist (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p-d 79 ja 80).

21. Põhiseaduslikust õigusest rahastamissüsteemi stabiilsusele ei tulene nõuet, et alati, kui pärast eelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse õigusakte, mille alusel kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve tulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse need summad või vähendatakse vastavalt kohaliku omavalitsuse üksusele pandud kohustusi. Eelnev ei tähenda, et seadusandja ei võiks niisugust regulatsiooni kohaliku omavalitsuse üksuste huvides omal algatusel siiski kehtestada (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 80) ja seda on ta [kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse](#) (KOFS) §-s 25 ka teinud. Normi eesmärk on kaitsta omavalitsusüksuse finantsgarantiid esmajoonel ootamatute kohustuste vastu⁴.

22. TuMS-i muutmise seaduse § 1 punktiga 8 täiendati TuMS § 66 lõikega 72:

„Paragrahvi 5 lõike 1 muutmiseega kohaliku omavalitsuse üksusele kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kompenseeritakse kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses.“

23. Leian, et eelnevas punktis osundatud säte on põhiseaduspärane.

24. Saue Vallavolikogu viitab taotluses (p 24) TuMS-i muutmise seaduse seletuskirjale (lk-d 11-12) ja märgib, et see annab kompensatsiooni lubaduse vastavalt seletuskirja tabelile. Samas öeldakse, et kuna TuMS-i muutmise seaduse § 1 punkti 8 kohaselt sätestatakse kompensatsiooni ulatus igal aastal riigieelarve seadusega, siis – kuna seaduse seletuskiri ei ole õiguslikult siduv – ei saa selles ära toodud kompensatsiooni summadega arvestada. Taotluses leitakse, et kui seadusemuudatuse negatiivse mõju leevendamiseks kavandatakse mingeid meetmeid, tuleks nende rakendamine sätestada piisava selguse ja kindlusega hiljemalt samaaegselt muudatustega.

25. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse objekt ei ole seaduseelnõu seletuskiri, vaid õigustloov akt (või selle puudumine). See, et seaduse sätte kohaselt sätestatakse kompensatsiooni ulatus kohalikele omavalitsustele vastava aasta riigieelarve seadusega, ei ole põhiseadusvastane lahendus.

⁴ Vt [kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse 366 SE, Riigikogu XI koosseis, seletuskiri](#), lk 30.

26. Riigieelarve seaduse (RES) § 47 lõige 1 sätestab, et tasandusfondi jaotamise põhimõtted määratakse seadusega. Tasandusfondi suurus ja jaotamise aluseks olevate arvnäitajate väärtused määratakse riigieelarvega.

27. Tasandusfondi eesmärk ja üldisel kujul jaotamise põhimõtted on kindlaks määratud juba RES-is endas. RES § 47 lõige 2 sätestab: „Tasandusfondi eesmärk on vahendite kasutamise tingimusi määramata ühtlustada kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete täitmise võimalusi. **Tasandusfondi jaotamisel võetakse aluseks kohaliku omavalitsuse üksusele laekuv tulumaks ja maamaks, kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv ja muud kohaliku omavalitsuse üksuse erisused.**“

28. Iga aasta riigieelarve seadus sisaldab tasandus- ja toetusfondi jaotamise põhimõtteid (jaotamise valem). Seegi on oma sisult reegel ehk õigusnorm.

29. 2025. aasta riigieelarve seaduse § 3 („Kohaliku omavalitsuse üksustele tasandus- ja toetusfondi jaotamise põhimõtted“) lõige 1 määrab kindlaks tasandusfondi toetuse T arvutamise valemi:

$T = (AK - AT) * k + \ddot{U}K + VT + AMK + EAMT + HRF + LKA + TBK$, kus

$$AK = \sum_{n=1}^{11} C_n * P_n * H_n;$$

$$AT = TM_{2024} * 0,5 + TM_{2023} * 0,3 + TM_{2022} * 0,2 + \underset{ARVEST}{MM};$$

$$VT = Veetee * D + VElanik * E + F;$$

30. TBK on tulumaksumäärade muudatusest tingitud tulude vähenemise kompensatsioon Harku vallale 386 000 eurot, Kiili vallale 184 000 eurot, Rae vallale 978 000 eurot, Saku vallale 161 000 eurot, **Saue vallale 254 000 eurot** ja Viimsi vallale 374 000 eurot.

31. Seega on Saue vallale **seadusega** (2025. aasta riigieelarve seadusega) nähtud ette tulumaksumäärade muudatusest tingitud tulude vähenemise kompensatsioon tasandusfondi jaotamise põhimõtteid reguleeriva seaduse sätte raames (kusjuures kindlaks on määratud konkreetne summa: 254 000 eurot).

32. Nõustuda ei saa ka järgmiste volikogu taotluse p-s 26 esitatud väidetega: „[K]ompensatsiooni maksmise ja selle ulatuse otsustamine iga aasta riigieelarve seadusega [on] vastuolus KOV autonoomia põhimõttega. [...] Iga aasta riigieelarve seadusega teatud kulude katmise ulatuse määramine oleks põhjendatud ainult KOVile pandud konkreetsete riiklike ülesannete puhul, mitte aga omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks piisavate vahendite tagamiseks. [...] Tulubaasi vähendamise kompenseerimine selliselt tasandusfondist tähendab sisuliselt iseseisva seadusega tagatud tulu ümberkujundamist keskvõimust sõltuvaks tuluks, millel puudub põhiseaduspärane eesmärk. Lisaks on see vastuolus riigieelarve seaduse § 47 lõikega 1, sest kompensatsioon ei ole tagatud seaduse tasemel.“ Taotluses väidetakse, et TuMS-i muutmise seadus jätab kohaliku omavalitsuse keskvõimu meelevalla.

33. Pelgalt selle tõsiasja põhjal, et omavalitsuslike ülesannete rahastamine toimub muu hulgas riigieelarvest, ei ole võimalik tuvastada põhiseadusvastast olukorda. Riigikogul on avar kaalutlusruum otsustada, kas rahaliste vahendite saamine omavalitsuslike ülesannete täitmiseks tagatakse kohaliku omavalitsuse üksusele kohalike maksude kehtestamise võimaluse, riiklike maksude kohalikku eelarvesse laekumise või riigieelarvest tehtavate eraldistega (RKÜKo

19.04.2004, [3-3-1-46-03](#), p-d 24 ja 28). TuMS-i muutmise seaduse seletuskirja kohaselt (lk 11) nähakse vastav kompensatsioon ette „KOVide tasandusfondis tulude-kulude tasandamisest eraldi“. [Riigieelarve seaduse](#) § 47 lõike 2 esimese lause kohaselt on tasandusfondi eesmärk **vahendite kasutamise tingimusi määramata** ühtlustada kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete täitmise võimalusi.“ Selline regulatsioon vastab EKOH art 9 lõikele 7.

34. Rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa olla eesmärk omaette (RKÜKo 19.04.2004, [3-3-1-46-03](#), p 25). Omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ebasoodsas suunas muutmine ei ole välistatud. Rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa tähendada mingil ajal kehtiva regulatsiooni ja koos sellega ka sel ajal tagatud rahastamise taseme püsimist igaveseks. Vallad ja linnad ei saa loota, et nende rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta. Riigil on õigus rahastamist reguleerivaid õigusakte vajadusel ümber kujundada. See võib kaasa tuua ka neile eraldatavate rahaliste vahendite vähendamise või kahjustada muul viisil nende rahastamise korrapära (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 81).

35. Riigikohus on öelnud, et õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele võib sarnaselt muude põhiseaduse § 154 lõikest 1 tulenevate õigustega piirata enesekorraldusõigusega samadel tingimustel (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 82). Omavalitsuslike ülesannete rahastamise ja finantsstabiilsuse tagamise piisavust ei ole kohane kontrollida vabanduspõhiõiguste piiramise põhiseaduspärasuse kontrollimisel rakendatava proportsionaalsuse testi abil.⁵ Piisavuse hindamine sarnaneb halduses määratlemata õigusmõistete sisustamisel tehtavate hindamisotsustega (vt RKHKo 20.06.2022, , p 17). Vastanduvaid eesmärke ja põhimõtteid (vt punktid 16 ja 36) saab sealjuures mõistagi arvestada – need aitavad sisustada, mis on praegu piisav ja mis mitte.

36. Muidugi peaks riik tegema kohaliku omavalitsuse rahastamist puudutavad muudatused võimalikult varakult, et omavalitsusüksus saaks neid näiteks maamaksumäära otsustades arvestada. Teisest küljest ei saa aga finantsstabiilsuse nõudest tuletada, et riik peaks kohaliku omavalitsuse rahastamise küsimused otsustama iga-aastasest riigieelarvest eraldi mitu aastat ette. Sellise nõude esitamine seaks parlamentaarse demokraatia (sh eelmise Riigikogu koosseisu tehtud otsuste muutmise võimaluse) ning muutuvate oludega kohanemise võimalikkuse löögi alla. Seetõttu ei saa TuMS-i muutmise seaduse põhiseadusvastasus tuleneda ka asjaolust, et seadus ei taga tegelikult seletuskirja tabelis plaanitud ulatuses kompensatsiooni maksmist järgnevatel aastatel.

37. Rahastamissüsteemi olulise muutmise korral peab kohaliku omavalitsuse üksustele olema tagatud õigus olla ära kuulatud (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 83). EKOH artikli 9 lõige 6 sätestab, et kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.

38. Käesolevas asjas ei ole riik rikkunud Saue valla õigust olla ära kuulatud. Taotlusele on lisatud Saue Vallavalitsuse dokument: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile 24.04.2024 saadetud „Arvamuse avaldamine tulumaksuseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele (kohalike omavalitsuste tulubaasi ümberkorraldus).

39. Õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele eeldab ka seda, et kui riik siiski otsustab rahastamist reguleerivaid õigusakte oluliselt ebasoodsamaks muuta, peab ta muudatuse sisust lähtudes andma kohaliku omavalitsuse üksustele piisava aja uue regulatsiooniga kohanemiseks (*vacatio legis*). Õiguskindluse põhimõtte tähendab muu hulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adreassaadid saaksid uute normidega tutvuda ja oma tegevuse vastavalt

⁵ Vt ka [H.-R. Kalmu. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? Juridica 2013/2. Lk 79 – 97.](#)

ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö. (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 88). Ootamatu kohustusega on tegu näiteks siis, kui riik paneb aasta lõpus kohaliku omavalitsuse üksusele peale kohustuse, mille mõjud ilmnevad kohe saabuval uuel eelarveaastal (RKÜKo 05.07.2024, 5-23-38/48, p 112).

40. Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja seega tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral, st piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ja sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 88).

41. TuMS-i muutmise seadus võeti vastu 29.07.2024 ja sellega ettenähtud maksumäärade muudatused jõustuvad kolmes etapis ehk kolme aasta jooksul (vastavalt 01.01.2025, 01.01.2026 ja 01.01.2027). TuMS-i muutmise seadusega kaasnevate mõjude ulatust on TuMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas analüüsitud (p 6, lk-d 16-23). TuMS-i muutmise seadusest tulenev Saue valla tulude vahe ei ole sedavõrd ulatuslik, et see nõudnuks pikemat etteteatamist.

42. Olemasolevate andmete põhjal ei ole TuMS-i muutmise seaduse vastuvõtmisel *vacatio legis*'e põhimõtet rikutud.

VII. Süsteemse põhiseadusvastase olukorra puudumine avalike ülesannete liigitamise osas

43. Saue Vallavolikogu taotluses (p-d 1 ja 31) on viidatud RKÜK 16.03.2010 otsusele nr 3-4-1-8-09 ja väidetud, et „enne kohalike omavalitsuste tulubaasi vähendamisele asumist oleks tulnud põhiseadusvastasus kõrvaldada“.

44. Selles otsuses (p 1) tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis: 1) sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; 2) eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

45. Saue Vallavolikogu taotluses väidetuga ei saa nõustuda. Riigikohtu üldkogu on 05.07.2024 otsuses nr 5-23-38/48 sedastanud (p 103): „Praegune olukord erineb olukorrast, mis kehtis enne Riigikohtu 16. märtsi 2010. aasta otsust. Seadusandja asus pärast viidatud kohtuotsust seaduste tasemel eristama omavalitsuslikke ja riiklikke kohustusi. [...] Kui mõni konkreetne kohustus on endiselt määratlemata selliselt, et see riivab põhiseaduslikku omavalitsusgarantiid, on omavalitsusüksusel õigus algatada selle kohta selgelt piiritletud kohtuvaidlus.“

VIII. Põhiküsimus: võimalik vastuolu õigusega piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (PS § 154 lg 1)

46. Saue Vallavolikogu taotluse põhisisu seisneb väites, et TuMS-i muutmise seadus rikub valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.

47. Omavalitsusüksuse õiguse piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks tagab põhiseaduse § 154 lõige 1. Niisuguse õiguse näeb ette ka EKOH artikkel 9. Omavalitsusüksuste rahastamine omavalitsuslike ülesannete täitmiseks peab toimuma vähemalt minimaalselt vajalikus mahus, s.t määral, mis võimaldaks otsustada ja korraldada minimaalselt

vajalikke kohaliku elu ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 65). Tagatud peab olema nii seadusest tulenevate kui ka muude, seadusega sätestamata omavalitsuslike ülesannete piisav rahastus (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 42; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 55).

48. Kohalike omavalitsuste sissetulekuallikad on maksud, toetused, teenuste müük ja muud tulud. Riigieelarvest riiklike maksutulude (tulumaks ja maamaks) ning tasandus- ja toetusfondist rahade eraldamise ühtne eesmärk on tagada kohalikele omavalitsustele piisav tulu kohalike elu küsimuste lahendamiseks.

49. Üle poole kohalike omavalitsuste kogusissetulekutest moodustab nende elanike makstud füüsilise isiku tulumaks (osa sellest laekub riigile). Maamaks laekub kogu ulatuses kohalikesse eelarvetesse (maamaksuseaduse § 6). Riiklike maksude kõrval võib omavalitsusüksus kohalike maksude seaduse sätete alusel kehtestada oma territooriumil ka kohalikke makse (reklaamimaks – § 10; teede ja tänavate sulgemise maks – § 11; loomapidamismaks – § 13; lõbustusmaks – § 14; parkimistasu – § 14¹). Kohalike maksude osakaal kohalikus eelarves on väike. Saue Vallavolikogu on kehtestanud reklaamimaksu (30.01.2020 määrus nr 4 „Saue valla välireklaami määrus“).

50. Omavalitsuslike ülesannete rahastus ei tohi sattuda tervikuna ebaproportsionaalselt suurde sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldistest, vaid peab peegeldama adekvaatselt üldist majanduslikku olukorda. Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem arvestama erinevustega kohaliku omavalitsuse üksuste sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras (RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 66).

51. Tegemist on selliste omavalitsuslike ülesannetega, mille täitmist saab kohaliku omavalitsuse üksuselt konkreetses ajas ja ruumis mõistlikult eeldada. Seadusest tulenevate omavalitsuslike ülesannete rahastamisvajadust mõjutavad otseselt nende ülesannete täitmisele seaduses ja alamalseisvates õigusaktides kehtestatud nõuded. Valla või linna poolt osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei tohi rahapuuduse tõttu langeda oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes (PS § 14) (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-06, p 67).

52. Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalses vajalikus mahus ei kaitse kohaliku omavalitsuse üksust olemasoleva rahastamissüsteemi ebasoodsamaks muutmise eest, kui selle tagajärjel ei muutu konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse rahastus ebapiisavaks. Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ei hõlma õigust sellele, et kord juba saavutatud omavalitsuslike ülesannete rahastamise taset mitte kunagi ei vähendataks. On võimalik, et mingil perioodil rahastatakse omavalitsuslike ülesandeid suuremas mahus, kui see piisava rahastuse tagamiseks minimaalselt nõutav oleks. Tegemist on otsustusega, mille ajaliste piirideta püsijäämine ei ole põhiseaduslikult tagatud. Riigil peab säilima võimalus kujundada omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem vastavaks üldisele majandusolukorrale ja riigi majandus- ning rahanduspoliitilistele eesmärkidele. Ka EKOH artikli 9 lõige 1 asetab kohaliku omavalitsuse õiguse piisavatele rahalistele vahenditele riikliku majanduspoliitika raamidesse. Seega ei keela õigus piisavatele rahalistele vahenditele riigil omavalitsuslike ülesannete rahastamist vähendada tingimusel, et ka pärast seda säiliks kohaliku omavalitsuse üksusel võimalus täita omavalitsuslike ülesandeid minimaalselt vajalikus mahus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 68).

53. Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eeldab, et riik looks omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks adekvaatse süsteemi. Järelikult **saab kõnealuse õiguse rikkumine tuleneda üksnes sellistest normidest (või nende kehtestamata jätmisest), mis reguleerivad (või mille kehtestamata jätmise tõttu ei reguleerita vajalikul määral) omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi.** Siia kuuluvad ka normid või nende puudumine, millest tingituna osutub omavalitsuslike ülesannete rahastamine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses ebapiisavaks (RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 69).

54. Riigikohtu üldkogu eeltoodud seisukohast järeldub, et õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamise piisavusele saab rikkuda mitte üks konkreetne õigusnorm (nt TuMS § 5), vaid kogumis kõik normid (või nende kehtestamata jätmine), mis reguleerivad (või mille kehtestamata jätmise tõttu ei reguleerita vajalikul määral) omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi. **Siit omakorda tuleneb, et ka TuMS-i muutmise seaduse kooskõla põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse õigusega piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ei saa hinnata isoleeritult, lahus muudest normidest, mis reguleerivad omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi (või mille puudumise tõttu seda vajalikul määral ei reguleerita).**

55. Ühtlasi ei saa hinnangut selle kohta, kas õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamise piisavusele on järgitud, rajada ainuüksi ühe või mõne omavalitsusliku ülesande näitele. Omavalitsusüksus saab omavalitsuslike ülesannete täitmiseks tema käsutuses olevaid rahalisi ressursse erinevate ülesannete vahel teatud määral ümber jaotada, kehtestada kohalikke makse, leida kärpekohti, korrigeerida amortisatsiooninorme jne. **Teiste sõnadega, ainuüksi Saue Vallavolikogu taotluses (p 3) esile toodud avalike ülesannete põhjal (lasteaiakohtade ja elukohajärgsete koolikohtade tagamine) ei saa tuvastada omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavust.**

IX. Õigus võtta võlakohustusi

56. Kohaliku omavalitsuse õigus võtta võlakohustusi on osa kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest (PS § 154 lg 1). Seda õigust toetab ka EKOH artikli 9 lõige 8. Võlakohustuste (nt laen, kapitalirent, võlakirjade emitteerimine, muud pikaajalised kohustused, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist) võtmine võimaldab kohaliku omavalitsuse üksustel teha oma ülesannete täitmiseks vajalikke investeringuid tulevaste perioodide tulu arvel. Võlakohustuste võtmiseta võib mõne omavalitsusliku ülesande täitmine (nt taristurajatiste ehitamine) olla oluliselt raskem. Samal ajal mõjutab võlakohustuste võtmine kohaliku eelarve puudujäägi kujunemist (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 63).

57. Kohaliku omavalitsuse õigus võtta võlakohustusi (PS § 154 lg 1; EKOH art 9 lg 8) ja õigus omavalitsuslike ülesannete piisavale rahastamisele (PS § 154 lg 1) on kohaliku omavalitsuse finantstagatise erinevad elemendid. Riigi põhiseaduslik kohustus on hoiduda sellise regulatsiooni kehtestamisest, mis takistab valdadel ja linnadel kapitaliturult vahendite saamist. Samas ei pea ise omavalitsusüksustele võlausaldajaks hakkama ega ka nende kohustusi garanteerima (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 63).

58. Kohaliku omavalitsuse õigus võtta võlakohustusi on üks osa tema võimalustest saada eraõiguslikke sissetulekuid. Riik ei saa kohalikule omavalitsusele selles valdkonnas õiguslikult tagada kindlat miinimumtulu (vrd minimaalne omavalitsuslike ülesannete piisav ehk vähemalt minimaalselt vajalikul tasemel rahastamine) ning konkreetsel juhul võib võlakohustuse võtmine osutada kohalikule omavalitsusele isegi kahjumlikuks. Riigi üks ülesandeid selle õiguse

reguleerimisel on maandada valdade ja linnade poolt võlakohustuse võtmisega kaasnevaid riske (vt netovõlakoormuse ülemmäär KOFS §-s 34)⁶. Laenu võtmise võimalust saab rahaliste vahendite piisavust hinnates ka arvesse võtta, kuid tuleb silmas pidada, et ühest küljest võimaldab laenu võtmine vähendada survet käesoleva aasta kohalikule eelarvele (vajalikku kulutust saab mitme aasta peale jaotada), kokkuvõttes suurendab see aga intressi võrra survet nii käesoleva kui järgmiste aastate eelarvetele.

XI. Muid küsimusi

59. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium esitas muu hulgas järgmise küsimuse (p 11): „Millist mõju avaldab Saue valla finantsolukorrale kehtiva KELS-i asendumine 11.12.2024 vastu võetud (jõustumine planeeritud septembris 2025) alusharidusseadusega, millega lapsehoiuteenus on toodud alusharidussüsteemi osaks ning mis toetab lastehoiu- ja lasteaiakohtade tagamisel KOV-ide senisest ulatuslikumat omavahelist koostööd ning koostööd erasektoriga.“

60. Kuigi [alusharidusseadusega](#) asendatakse kohaliku omavalitsuse kohustus pakkuda kõigile pooleteist- kuni kolmeaastastele lastele lasteaiakoht kohustusega tagada lapsehoiukoht, ei pruugi see muudatus kohaliku omavalitsuse jaoks kulude kokkuhoidu tähendada. Seda põhjusel, et lapsehoiuteenuse sisu ja selle osutamiseega kaasnevaid kohustusi praegusega võrreldes muudetakse. Näiteks tuleb lapsehoiust hakata pakkuma (ja finantseerima) tugiteenuseid (§ 39 lõiked 2–4), lapse arengut tuleb toetada lastehoiu õppekava alusel (§ 36). Kohaliku omavalitsuse koostöö erasektoriga ja teiste kohalike omavalitsustega on võimalik ka praegu, selles osas sisuliselt uue seadusega midagi ei muutu.

61. Õige ei ole vastandada pensioniealistele ja lastele osutatavate teenuste kulukust, sest teenuste korraldamise kohustus ja rahastamine on reguleeritud erineval viisil. Pensioniealistele teenuste osutamisel on kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum (kuidas teenuseid osutada ning milline on inimese omafinantseeringu osa) suurem. Väiksem kulu pensioniealiste teenustele võib aga hoopis tähendada, et neid teenuseid ei osutata ega/või rahastata kohaliku omavalitsuse poolt piisavalt. Näiteks on üldteada perede raskused taskukohase hinna ja mõistliku asukohaga hoolekoduks leidmisel. Riik ega kohaliku omavalitsuse üksus ei või aga rahastamisotsuseid teha inimeste õiguste rikkumist mõeldes ja aktsepteerides – inimeste õiguste tagamiseks mõeldud ülesannete täitmiseks tuleb eraldada piisav raha. Vabatahtlike omavalitsuslike ülesannete rahastamise piisavust hinnates ei või arvesse võtta raha, mis peaks hoopis minema õiguste tagamiseks kohustuslike ülesannete minimaalselt vajalikus mahus osutamiseks. Lasteaiakohtade olemasolu loob eelduse vanemate töölkäimisele, mis tuleb karjääri edenemise ja tulumaksu kasvu kaudu ka omavalitsusüksuse enda eelarvele lõpuks kasuks. **Lasteaia- ja koolikohad on vanemate ja laste oluline õigus.** Seevastu vabatahtlike ülesannete täitmise määr võib sõltuda ka parajasti valitsevatest ühiskondlikest oludest.

62. Riigikohus küsis (p 17), kas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tuleks kontrollida Saue valla vaidlustatud õigusnorme üksnes Saue olukorda arvestades või peaks normikontroll olema abstraktne, kõiki omavalitsusüksusi (n-õ võitjaid kui ka kaotajaid) hõlmav. Sellele küsimusele on arvamuse alguses vastatud. Siiski võib tuua esile veel mõned aspektid.

⁶ Vt ka [A Handbook on Finance at Local and Regional Level. A set of Council of Europe legal instruments with an introduction by Kenneth Davey Professor Emeritus School of Public Policy University of Birmingham](#), lk 105.

63. Riigikohtu üldkogu on finantstagatise, sealhulgas õiguse piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks määratlenud omavalitsusüksuse õigusena (vt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, II „Omavalitsusüksuste finantstagatised“; p 65).

64. PSJKS § 7 alusel õiguse omavalitsuslike ülesannete piisava rahastamise kaitseks esitatud taotluse puhul on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium sedastanud, et „**juhul, kui omavalitsuslike ülesannete rahastus langeb mõnes kohaliku omavalitsuse üksuses allapoole minimaalset vajalikku taset**, võib omavalitsusüksus esitada Riigikohtule taotluse rahastamise aluseid reguleeriva õigusakti põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks. **Sellise taotluse esitaja peaks põhjendama ja tõendama omavalitsusüksuse rahapuudust.** [...] Samuti saab kohalik omavalitsus esitada riigile taotluse täiendava raha eraldamiseks ja juhul, kui taotlus jääb rahuldamata, võib kohalik omavalitsus pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 44 lõige 5). Kaebuse läbivaatamise raames saab halduskohus hinnata ka kohaliku omavalitsuse rahastamist reguleerivate sätete põhiseaduspärasust“ (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 92).

65. Valdavalt ei piira seadused omavalitsusüksuste õigusi erinevas mahu, mistõttu on põhiseadusliku tagatise piirang siis sama ulatusega ja kehtib kõigi omavalitsusüksuste suhtes (nt enesekorraldusõiguse piirangud). TuMS-i muutmise seadus on näide sellest, et esineb ka teistsuguseid õiguslikke olukordi. Saue Vallavolikogu esitatud taotluse põhjal tuleb hinnata konkreetselt selle valla finantstagatise (omavalitsuslike ülesannete rahastamise piisavuse) järgimist.

66. Riigikohus küsis (p 18) ka halduskohtusse pöördumise võimaluse kohta. Kohaliku omavalitsuse üksuse staatus erineb tavalisest halduskohtule kaebuse esitajast selle poolest, et kui tavaliselt ei ole kaebajal seaduse suhtes otse Riigikohtusse pöördumise võimalust (nn individuaalkaebus tuleb kõne alla väga erandlikel juhtudel), siis omavalitsusüksusele on see PSJKS-is sätestatud tingimustel selgelt antud. Kui põhiseadusliku tagatise piirang tuleneb seadusest (ja mitte veast selle kohaldamisel), siis ei ole kohane suunata omavalitsusüksust pöörduma Riigikohtusse pöördumise asemel halduskohtusse.

67. Saue Vallavolikogu on taotluses (p 29) esitanud seisukoha, et TuMS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel puudus riigieelarve võimalustest reaalsusele vastav ettekujutus. Seejuures on viidatud [riigi 2023. a raamatupidamise aastaaruande auditile](#). Tuleb silmas pidada, et riigi võetud, kuid lepingupartneri poolt täitmata kohustused näidatakse tekkepõhise eelarve täitmise aruandes kasutamata vahenditena.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445, Vallo.Olle@oiguskantsler.ee
Aigi Kivioja 693 8428, Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee
Liina Lust-Vedder 693 8429, Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee
Evelin Lopman 693 8431, Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee
Eve Marima 693 8421, Eve.Marima@oiguskantsler.ee