

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu
otsus
algtekst
16.03.2010
RT III 2010, 13, 97

3-4-1-8-09 Riigikohtu Üldkogu 16. märtsi 2010. a kohtuotsus Tallinna Linnavolikogu taotluses tunnistada kehtetuks: 1) riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lõige 3; 2) lisaelarve seaduse § 17 punkt 1 ja sellega muudetud tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkt 1; 3) lisaelarve seaduse § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse §-d 12² ja 31³; 4) lisaelarve seaduse § 20 punktid 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaelarve seaduse §-d 8¹ ja 28¹; 5) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määruse nr 49 "2009. aasta riigieelarve seaduses" omavalitsusüksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord" § 16 lõige 4; 6) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määrus nr 50 "Omavalitsusüksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord"

Vastu võetud 16.03.2010

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number
Otsuse kuupäev
Kohtukoosseis

3-4-1-8-09
16. märts 2010
Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Jüri Pöld ja Harri Salmann
Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks:
1) riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lõige 3;
2) lisaelarve seaduse § 17 punkt 1 ja sellega muudetud tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkt 1;

Kohtuasi

3) lisaelarve seaduse § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse §-d 12² ja 31³;

4) lisaelarve seaduse § 20 punktid 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaelarve seaduse §-d 8¹ ja 28¹;

5) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määrus nr 49 «2009. aasta riigieelarve seaduses» omavalitsusüksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord» § 16 lõige 4;

6) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määrus nr 50 «Omavalitsusüksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord» Tallinna Linnavolikogu 2. aprilli 2009. aasta taotlus 22. september 2009

Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde ja nõunik-sekretariaadijuhataja Janek Laidvee, justiitsministri esindaja Ulrika Eesmaa, õiguskantsler Indrek Teder ja tema nõunik Ave Henberg, rahandusministri esindajad Tiit Rebane ja Sulev Liivik ning Tallinna Linnavolikogu esindajad vandeadvokaat Aivar Pilv, vandeadvokaat Merit Helm ja Tallinna linna õigusdirektor Priit Lello

Menetluse alus

Asja läbivaatamise kuupäev

Istungil osalenud isikud

Resolutsioon

1. Tunnistada 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.

2. Jätta rahuldamata Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistadakehtetuks:

1. riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lõige 3;
2. lisaelarve seaduse § 17 punkt 1 ja sellega muudetud tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkt 1;
3. lisaelarve seaduse § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse §-d 12² ja 31³;
4. lisaelarve seaduse § 20 punktid 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaelarve seaduse §-d 8¹ ja 28¹;
5. Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määrus nr 49 «2009. aasta riigieelarve seaduses» omavalitsusüksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord» § 16 lõige 4;
6. Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määrus nr 50 «Omavalitsusüksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord».

Sisukord

Asjaolud ja menetluse käik
Menetlusosaliste seisukohad
Vaidlustatud sätted
Üldkogu seisukoht

(I)	Tallinna Linnavolikogu taotluse lubatavus
(II)	Omavalitsusüksuste finantstagatiseid
(III)	Finantstagatiste kaitseala
	(A) Õigus võtta võlakohustusi
	(B) Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks
	(C) Õigus kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest

	(D)	Õigus omavalitsuslike ülesanneterahastamissüsteemi stabiilsusele
(IV)	Tulumaksuseaduse (<i>TuMS</i>) § 5 lg 1 p 1	1 muutmisesätte põhiseaduspärasus
	(A)	TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte ja omavalitsusüksuste rahastamise korralduse põhiseaduspärasus
	(B)	TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte ja õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele
	(C)	Koolieelse lasteasutuse seaduse, noorsootöö seaduse jaspordiseaduse muudatused
(V)	Teeseaduse (<i>TeeS</i>) § 16 lg 3 muutmise säte	põhiseaduspärasus
(VI)	Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (<i>TTOS</i>)§-de 12 ² ja 31 ³	põhiseaduspärasus
(VII)	Valla- ja linnaeelarve seaduse (<i>VLES</i>) §-de 8 ¹ ja 28 ¹	põhiseaduspärasus
	(A)	VLES §-d 8 ¹ ja 28 ¹ ja õigus võtta võlakohustusi
	(B)	VLES §-d 8 ¹ ja 28 ¹ ja õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele
	(C)	Kohustuste võtmise määruse põhiseaduspärasus
(VIII)	Tasandusfondi määruse § 16 lg 4	põhiseaduspärasus

Asjaolud ja menetluse käik

1. Riigikogu võttis 20. veebruaril 2009 vastu riigi 2009. aastalisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (RT I 2009, 15, 93), mis jõustus 1. märtsil 2009.

2. Vabariigi Valitsus võttis 5. märtsil 2009 vastumääruse nr 49 «2009. aasta riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondimääratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord» ja määruse nr 50 «Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksusepoolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord».

3. Tallinna Linnavolikogu otsustas 2. aprilli 2009. aasta otsusega nr 61 esitada Riigikohtule taotluse tunnistada:
a) 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (lisaelarve seadus) § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lg 3 (jõustus 1. märtsil 2009; TeeS § 16 lg 3 muutmise säte) kehtetuks;
b) lisaelarve seaduse § 17 p 1 ja sellega muudetud tulumaksuseaduse § 5 lg 1 p 1 (jõustus 1. aprillil 2009; TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte) põhiseadusega vastuolus olevaks;
c) lisaelarve seaduse § 19 p-d 2 ja 3 ning nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuses seaduse §-d 12² ja 31³ (jõustusid 1. juulil 2009; TTOS §-d 12² ja 31³) põhiseadusega vastuolus olevaks;
d) lisaelarve seaduse § 20 p-d 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaeelarve seaduse §-d 8¹ ja 28¹ (jõustusid 1. märtsil 2009; VLES §-d 8¹ ja 28¹) kehtetuks;
e) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määruse nr 49 «2009. aasta riigieelarve seaduses» kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord» (jõustus 13. märtsil 2009; tasandusfondi määrus) § 16 lg 4 kehtetuks;
f) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määrus nr 50 «Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord» (jõustus 13. märtsil 2009; kohustuste võtmise määrus) kehtetuks.

4. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arutas Tallinna Linnavolikogu taotlust 26. mai 2009. aasta istungil. 26. juuni 2009. aastamäärusega andis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asja lahendamiseks Riigikohtu üldkogule. Riigikohtu üldkogule arutas Tallinna Linnavolikogu taotlust 22. septembril 2009.

Menetlusosaliste seisukohad

5. Tallinna Linnavolikogu leiab, et taotlus on lubatav, kuna see on esitatud kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslike tagatiste kaitseks ning nende tagatiste riive on vaidlustatud sätete puhul võimalik.

Tulumaksuseaduse, teeseaduse ning töötervishoiu ja tööohutuseaduse muudatused riivavad taotleja finantsgarantiid eeskätt põhjusel, et riik ei eralda omavalitsusüksusele piisavalt raha ülesannete täitmiseks ega olevähendanud kohustuste mahtu samas proportsioonis kulutuste kärpimisega. Valla- ja linnaeelarve seaduse muudatused ja kohustuste võtmise määrus, mis annavad vahendite kasutamise otstarbekuse üle otsustamise üle keskvõimule, ning tasandusfondi määrus, mis piirab taotlejale sotsiaalhoolekande seadusega (SHS) tagatud õigusi, riivavad taotleja finantsautonoomiat.

Seega on võimalik põhiseaduse (PS) §-dest 154, 157 ja 160 tulenevate omavalitsusüksuste tagatiste riive.

Kohtuistungil märkis Tallinna Linnavolikogu taotluse lubatavuse kohtatöötervishoiu ja tööohutuse seaduse osas, et kuigi selle seaduse vaidlustatud sätted on suunatud ühtviisi kõigile isikutele, panevad need lisakoormuse kaomavalitsusüksuste eelarvele, mistõttu on omavalitsusüksustel õigus seda sätetvaidlustada.

6. Tallinna Linnavolikogu väitel on lisaelarve seadus tervikuna vastuolus PS § 3 lg-ga 1, PS §-ga 10, PS § 115 lg-ga 1, PS § 116 lg-ga 2 ning PS §-ga 154.

Lisaelarve seadus on vastuolus PS § 115 lg-ga 1 ja PS § 116 lg-ga 2. PS § 115 lg 1 kohaselt võib riigieelarve seadus sisaldada vaid riigi kõigi kulude ja tulude kirjeid, mistõttu selles ei ole lubatud reguleerida tulude teket ja kulude kandmist. Riigikogu aga võttis lisaelarve seaduse vastu koos «sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega», millega muudeti kokku 20 seadust. Taotluse esitaja mõonab võimalust muuta lisaelarvegaseonduvalt ka muid õigusakte, kuid need muudatused tuleb seadustesse teha enne lisaelarve vastuvõtmist ning alles seejärel hakata muudetud seaduste alusel riigieelarvesse prognoositud tulusid ja kulusid kandma. PS § 116 lg-s 2 on sätestatud, et Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selleleelneõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega. Riigieelarve seadusega saab tulusid ja kulusid kindlaks määrata vaid selle vastuvõtmise ajalkheitivade seaduste piires. Eelnevast tulenevalt on viidatud seadus vastuolus ka PS § 3 lg-ga 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnespõhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Tallinna Linnavolikogu hinnangul ei ole lisaelarve vastuvõtmise ja sellega seotud seaduste muudatuste jõustumise vahele jäetud üks kuumõistlik aeg, et taotluse esitaja jõuaks teha vajalikke ümberkorraldusi. PS § 154 kohaselt peab aga omavalitsusüksuste ülesannete rahastamise reeglistik olemasedavõrd stabiilne, et see vastaks õiguskindluse põhimõttele. Ebaproportsionaalselt lühike aeg uue regulatsiooniga kohanemiseks rikub õiguskindlusepõhimõtet.

7. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte on Tallinna Linnavolikogu hinnangul vastuolus PS § 3 lg-ga 1, §-ga 10, §-ga 12, §-ga 14, § 116 lg-ga 2, §-ga 154 ja §-ga 157.

Tulumaksuseaduse 1. aprillil 2009 jõustunud muudatustega vähendatifuüsilise isiku tulumaksust omavalitsusüksustele laekuvat osa 11,93%-lt 11,4%-le. Seega vähendati 2009. aasta eelarveaasta keskel omavalitsusüksusteolulisimat ja suurimat tuluallikat 0,53 protsendipunkti võrra ehk seaduse eelõuseletuskirja kohaselt 300 000 000 krooni.

Taotleja hinnangul on omavalitsusüksustele eraldatava tulumaksuosavähendamine vastuolus PS §-des 10, 154 ja 157 sätestatud õiguskindluse, finantseerimissüsteemi stabiilsuse ja piisavate rahaliste vahendite tagamise põhimõttega nende koostoimes.

Riik on suurendanud enda tulusid sõnamurdlikult omavalitsusüksuste arvel, rikkudes 2008. aasta lõpus omavalitsusüksuste ja riigi vahel sõlmitud kokkulepet omavalitsusüksustele laekuva tulumaksuosa suurendamise kohta. Kokkuleppe kohaselt suurendati tulumaksuosa selleks, et kompenseerida tulumaksu ja maamaksu viivitusintresside suunamist riigieelarvesse alates 1. jaanuarist 2009.

Kompenseerimaks omavalitsusüksuste tulude kahanemist, vähendati omavalitsusüksustele koolieelse lasteasutuse seaduses (KELS), noorsootõõ seaduses (NTS) ja spordiseaduses (SpS) pandud kohustusi (vt lisaelarve seaduse §-d 8, 9 ja 15). Tallinna Linnavolikogu on seisukohal, et need muudatused lähevad vastuollu põhiseadusest tulenevate kohustustega eesti rahvuse ja kultuuri säilimise ning isikute põhi- ja sotsiaalsete õiguste tagamisel. Need muudatused on vastuolus ka PS §-ga 154, § 3 lg 1 esimese lausega ja PS § 116 lg-ga 2. Samuti on need muudatused vastuolus VLES §-ga 7, kuna nendega ei saavutata omavalitsusüksustele eraldatud rahaliste vahendite ja neile pandud kohustuste tasakaalu. Seega ei järgita põhimõtet, et kui pärast eelarve vastuvõtmist kehtestatakse õigusakte, mille alusel eelarve tulud vähenevad, siis vähendatakse omavalitsusele pandud kohustusi või kui kohustusi ei vähendata, siis tuleb jätkuvalt tagada kohustuste täielik rahastamine.

Koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise tagajärjel on kohalikul omavalitsusel alates 1. aprillist 2009 kohustus tagada lasteaiakoht kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele varasema ühe- kuni seitsmeaastase vanusevahemiku asemel. Taotleja hinnangul võib muutus avaldada mõju üksnes lasteaiajärjekordade pikkusele, ent see ei aita vähendada lasteaeade ülalpidamiskulusid. Samuti ei ole võimalik lõpetada alushariduse andmist lastele, kes seadusemuudatuse jõustumise hetkel seda juba saavad, kuid jäid alla uut vanusepiiri.

Noorsootõõ seaduse ja spordiseaduse muutmisega antakse kohalike omavalitsusele õigus toetada neid valdkondi lähtuvalt eelarve võimalustest. Sisuliselt toetati neid valdkondi vastavalt eelarve võimalustele ka enne seaduse muutmist, sest seni kehtinud õigus ei seadnud nende valdkondade toetamise maksimum- ega miinimummäärasid. Spordiseaduse ja noorsootõõ seadusemuutmisega ei kaasne seega tagajärgi, mis muudaksid senist olukorda.

Lisaks leiab taotleja, et kohalike omavalitsuste tulubaasi vähendamisel ei ole riik omavalitsustega solidaarne. Esiteks tuleb arvestada, et majanduslanguse ja seadusemuudatuste koosmõju toob kohalike omavalitsuste tulubaasivähendamisele topeltkoormuse. Samuti tuleb arvestada, et tulude üldise vähenemise taustal kahjustab omavalitsuste arvel riigi tulude suurendamine otseselt omavalitsuste elanike huve, kuna väheneb maksutulu kaudu osutatavate avalike teenuste kättesaadavus ja langeb nende kvaliteet. Seetõttu on füüsilise isikutulumaksu osa langetamine koostoimes PS §-dega 12 ja 154 vastuoluspõhiseaduse preambulis ja §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõttega.

8. TeeS § 16 lg 3 muutmise säte on Tallinna Linnavalikogu arvates vastuolus PS §-ga 154, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95; harta) artikli 9 lg-tega 1 ja 2 ning VLES §-ga 7.

TeeS § 16 lg 3 muutmise sätte kohaselt määratakse raha jaotus riigimaanteede ja kohalike teede hoiuks igaks eelarveaastaks riigieelarves. Enne 1. märtsi 2009 kehtinud TeeS § 16 lg 3 teises lauses sätestati, et kohalike teedehoiuks nähakse riigieelarves ette kulud üldsummas, mille suurus vastab vähemalt 10%-le TeeS § 16 lg-s 2 nimetatud määras kütuse aktsiisikavandatavast laekumisest.

TeeS § 25 lg 3 kohaselt korraldab valla- või linnavalitsus teehoidukohalikel teedel ja on kohustatud nendel looma tingimused ohutuks liiklemiseks. Lisaeelarvega vähendati kohalike teede hoiuks eraldatavate vahendite mahtu alla 10% teehoiuvahenditest põhjendusega, et riigieelarve tuludest ei piisa nimetatud mahus kohalikele teedele toetuste maksmiseks. Samas ei muudetud aga kohalike omavalitsuste kohustuste mahtu, nagu VLES § 7, harta artikli 9 lg-d 1 ja 2 ning PS § 154 lg 2 koostoimes nõuavad.

9. Tallinna Linnavalikogu hinnangul on TTOS §-d 12² ja 31³ vastuolus PS §-ga 10, § 116 lg-ga 2 ja §-ga 154.

TTOS § 12² kohaselt tuleb tööandjal makstatootajale hüvitist haigestumise või vigastuse neljanda kuni kaheksanda päeva eest 80% töötajakeskmisest töötasust. TTOS § 31³ kohaselt rakendub see kohustushaiguslehtedele, millele märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastus algab 2009. aasta 1. juulil või hiljem. Muudatusega kaasneb taotluse esitajale kuitööandjale oluline kulu.

Töötervishoiu ja tööohutuse seadust muudeti pärast omavalitsusüksuste eelarvete vastuvõtmist ning selle tõttu suurenevad Tallinna linna kohustused 2009. aastal töötajatele makstavate haigushüvitiste summa võrra. Rahalisivahendeid kaasnevate kulude katmiseks ei ole aga riik omavalitsustele seadusemuudatusega ette näinud, mis on vastuolus PS § 154, harta artikli 9 lg-tega 1 ja 2 ning VLES § 7 lg-ga 1.

Kuna haigushüvitiste maksmise kohustus on seadusest tulenev uus kulu, mille peab katma tööandja, s.o Tallinna linn, rikub riik PS § 116 lg-t 2. Lisaeelarvele ei ole kulude katteks vajalikke tuluallikaid ega nende arvestusi lisatud, millega ei ole järgitud ka PS § 116 lg-t 1.

10. Tallinna Linnavalikogu on seisukohal, et VLES §-d 8¹ ja 28¹ on vastuolus PS §-dega 10, 11, 13, 154 ja 160.

VLES §-ga 8¹, mis jõustus 1. märtsil, seati omavalitsusüksustele piirangud võlakohustuste võtmisel, kui sisemajanduse koguprodukt (SKP) on langenud kaks kvartalit järjest. Samuti kohustati neid kooskõlastama võlakohustuste võtmine rahandusministeeriumiga. VLES § 28¹ kohaselt kehtivad piirangud 2011. aasta lõpuni.

Taotluse esitaja leiab, et omavalitsusüksuste kohustuste võtmise õiguse sidumine SKP-ga ei ole piisavalt õigusselge, tagamaks omavalitsustele ühese arusaadavuse, kas neil on õigus riigi pandud kohustuste täitmiseks ja kohaliku elu korraldamiseks teisi finantseerimisallikaid kaasata. Kuna SKP on seotud riigi üldise majandusarenguga, võib see iga kvartal muutuda.

Piirangud ei ole makromajandusliku stabiilsuse tagamiseks ja valitsussektori eelarvepositsiooni kontrollimiseks sobivad, vajalikud ega mõeldukad. Kõigile omavalitsusüksustele ühetaolise piirangu seadmine ei ole proportsionaalne ka seetõttu, et ei arvesta omavalitsusüksuste tegeliku majandusliku seisundi, tulubaasi suuruse, olemasolevate kohustuste ja võimega neid täita. Vastupidiselt lisaeelarve seaduse seletuskirjas märgitule ei aita piirangud ära hoida omavalitsusüksuste finantsraskusi, vaid, vastupidi, võivad neid hoopis põhjustada. Nimelt ei ole omavalitsusüksustel nende piirangute tõttu võimalik võtta tulude ja kulude ebaühtlase jaotuse kompenseerimiseks kassalaenu.

Lisaeelarve seletuskirjas on piirangute ühe eesmärgina mainitud Euroopa Liidu nn Maastrichti kriteeriumide täitmist, et võtta esimesel võimalusel kasutusele ühisraha euro. Taotluse esitaja on seisukohal, et riigi huvi võtta kasutusele euro ei ole põhiseaduslik väärtus ega saa iseenesestkaaluda üles põhiseaduses sätestatud omavalitsuste autonoomiapõhimõtte ning institutsioonigarantii olulist rikkumist.

Taotleja leiab, et lähtudes PS § 154 lg-st 1 ja hartast tulenevaistsentraliseerimise põhimõttest, ei või seadusandja kohalikku demokraatiat ignoreerida ning õigusregulatsiooni kaudu allutada omavalitsusüksuste tegevust nendepädevusse kuuluvates küsimustes sisuliselt riigi keskvalitsuse kontrollile. Kohustus kooskõlastada

võlakohustuste võtmine rahandusministeeriumiga kujutab endast seega kohaliku elu küsimuste iseseisva otsustamise riivet, mis samuti ei ole proportsionaalne.

11. Tallinna Linnavolikogu hinnangul on PS §-dega 10 ja 154 vastuolus ka VLES § 8¹lg-te 2 ja 7 alusel antud kohustustevõtmise määrus.

Kohustuste võtmise määrus on põhiseadusega vastuoluseelkõige seetõttu, et see on antud volitusnormi alusel, mis on eelmises punktis kirjeldatud põhjustel põhiseadusvastane.

Siiski on see määrus vastuolus omavalitsusüksuste põhiseadusliketagatistega ka sõltumata VLES § 8¹ põhiseaduspärasusest. Määruse § 2, mis täpsustab VLES § 8¹lg-s 1 nimetatud kohustuste sisu, näeb ette, et kohalikul omavalitsusel tuleb rahandusministeeriumiga enne kooskõlastada sisuliselt iga pikemaajalise iseloomuga kohustuse võtmine, mis eeldab tulevikus kohustuse täitmiseks rahalise väljamakse tegemist. Tallinna Linnavolikogu hinnangul on selline omavalitsusüksuste otsustusõiguse piiramine VLES §-ga 8¹ võrreldes ulatuslikum piirang ja on sellisena ka ebaproportsionaalne ning rikub PS §-st 154 tulenevat omavalitsuse autonoomia põhimõtet.

12. Tallinna Linnavolikogu leiab, et tasandusfondi määruse § 16 lg 4 on osaliselt vastuolus PS § 3 lg-ga 1, PS § 87 p-ga 6 ja PS § 154 lg-ga 2.

Taotluse esitaja on vaidlustanud tasandusfondi määruse § 16 lg 4 osas, mis seab toimetulekutoetusteks täiendavate vahendite eraldamisel tingimuseks, et toimetulekutoetuste maksmiseks on ära kasutatud ka eelmiste aastate toimetulekutoetuste vahendite jäägid. Samal ajal lubab SHS § 42 lg 4 kohalikul omavalitsusel kasutada toimetulekutoetuste vahendite jääke endamääratud tingimustel ja korras. Tasandusfondi määruses lisatingimuse sätestamine toimetulekutoetuste maksmiseks täiendavate vahendite eraldamisele ilma volitusnormita on vastuolus PS § 87 p-ga 6 ja PS § 3 lg-ga 1.

Kuna tasandusfondi määrust tuleb rakendada tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2009 (määruse § 21), rikub määruse § 16 lg 4 linna eelarve stabiilsuse nõuet. Taotluse esitaja on arvestanud, et ta saab kasutada eelmiste aastate toimetulekutoetuste jääki teiste sotsiaaltoetuste maksmiseks. Uue määrusega on agasisuliselt pandud kohustus maksta riiklike sotsiaaltoetusi oma vahenditest, mis on vastuolus PS § 154 lg-s 2 sätestatuga.

13. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et Tallinna Linnavolikogu taotlusei ole lubatav TeeS § 16 lg 3 muutmise sätte ja TTOS §-de 12² ja 31³ kehtetuks tunnistamise osas, sest viidatud sätted ei riiva omavalitsusüksustepõhiseaduslikke tagatiseid.

TeeS § 16 lg 3 muutmise säte on neutraalne ega too kaasa kohalike omavalitsuste eelarveeraldise automaatset vähenemist. Lisaks ei tulene omavalitsuste põhiseaduslikest tagatistest subjektiivset õigust kindlaksmääratud osale riikliku maksu laekumisest. TTOS §-d 12² ja 31³ puudutavad ka teisi töödandjaid peale kohaliku omavalitsuse üksuste. Põhiseaduskomisjoni hinnangul on oluline, kas rahastamissüsteem tervikuna tagab kohaliku omavalitsuse üksustele piisavad rahalised vahendid.

TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte ning VLES §-de 8¹ ja 28¹, samuti kohustuste võtmise määruse ja tasandusfondi määruse § 16 lg 4 kehtetuks tunnistamise osas on taotlus lubatav.

14. Põhiseaduskomisjoni hinnangul ei ole tulumaksueraldise vähendamise vastuolus õiguskindluse ja omavalitsusüksuste finantseerimissüsteemi stabiilsuse põhimõttega, sest need ei garanteeri omavalitsustele põhiseadusliku immuunsust tulubaasi vähendamise vastu mis tahes olukordades. Finantskriis ja sellest johtuv eelarvevahendite vähenemine on piisavalt mõjuv põhjus finantseerimissüsteemi stabiilsuse riiveks. Põhiseaduse aspektist ei saa vastandada riigi ja omavalitsusüksuste elanikke, väites, et riik täidab «oma» ülesandeid omavalitsusüksuste arvel. Samuti ei tulene põhiseadusest kindlat tulude jaotuse proportsiooni riigi ja kohalike omavalitsuste vahel, seadusandja pädevuses on neid proportsioone vajadusel muuta.

Valla- ja linnaeelarve seaduse muudatuste põhiseaduspärasuse hindamisel viitab põhiseaduskomisjon oma arvamusel, mille ta on esitanud Riigikohtus arutusel olevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-7-09 (Narva Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks VLES § 8¹). Selle arvamuse kohaselt on kohustuste võtmise piirangud intensiivsed, kuid neid õigustab kaalukas majanduspoliitiline eesmärk täita euroalaga liitumiseks vajalikud kriteeriumid. VLES § 8¹lg-tes 2–5 sätestatud otstarbekuse kontroll võib olla vastuolus hartas ja põhiseaduses järelevalvele esitatavate nõuetega, kuid selle hindamisel tuleb arvestada, et omavalitsusüksuste autonoomia ei ole absoluutne.

Tasandusfondi määruse andmisel ei ole Vabariigi Valitsus ületanud SHS § 42 lg-st 6 tulenevat volitusnormi, sest määrus reguleerib olukorda, kus omavalitsus taotleb täiendavaid vahendeid toimetulekutoetuste maksmiseks. SHS § 42 lg 4 ei anna omavalitsusele subjektiivset õigust igal juhul normis sätestatud toetusi ette näha, vaid üksnes siis, kui selleks on olemas eelarvevahendid.

Lisaeelarve seadus tervikuna ei ole põhiseadusega vastuolus. Põhiseadus küll eristab lisaeelarve seadust eraldi seadusena, kuid PS § 115 lg 1 ei välista põhimõtteliselt sama seadusega ka teiste õigustloovate aktide muutmist. PS § 116 lg 2 eesmärk ei ole välistada kehtivate seaduste, mison vajalikud riigieelarve seaduse rakendamiseks,

muutmise seaduseelnõude lülitamist riigieelarve eelnõusse. Selles sisaldub põhimõte, et eelarveseadus ega selle eelnõu ei tohi ignoreerida kulutusi, mis on teiste seadustega ette nähtud.

15.Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukohale lisatud kirjas leiab Riigikogu rahanduskomisjon, et Tallinna Linnavalikogu taotlus tuleb jätta rahuldamata.

Lisaeelarve menetlemise erisus ja jõustumise aeg tulenesid riigi majandusliku olukorra olulisest halvenemisest ülemaailmse finantskriisi tagajärjel. Riik on varasematel aastatel olnud kohalike omavalitsuste eelarvedefitsiidi tasakaalustaja. Majanduslanguse ajal on riigieelarve tulude laekumine vähenenud ennaktempos ja rohkem kui kohalike omavalitsuste tulud. Lisaeelarvega seonduvaid seadusemuudatusi tehes on lähtutud riigi kui terviku ülesannete täitmise vajadusest. Kuigi kohalike omavalitsuste finantseerimise stabiilsus on oluline väärtus, ei saa see olla eesmärk omaette. Vajadus vältida olukorda, kus riik ei suuda täita endale võetud rahalisi kohustusi, kaalub üles kohalike omavalitsuste eelarveregulatsiooni stabiilsuse tagamise vajaduse.

Teeseaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatused rikuvad omavalitsusüksuste autonoomiat. Kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksuosa vähendamise juures tuleb arvesse võtta, et vähendati ka omavalitsustele pandud ülesandeid, kusjuures varasematel perioodidel on riik suurendanud kohalikele omavalitsustele laekuvat tulumaksuosa uusi kohustusi lisamata. Valla- ja linnaeelarve seaduses sätestatud piirang omavalitsuste laenuvõtmisele on proportsionaalne, sest tuleneb ebasoodsast majanduskonjunktuurist ning riigil puudusid alternatiivsed võimalused piirata valitsussektori võlakooormuse suurenemist kohalike omavalitsuste konsolideeritud puudujäägi kaudu.

16.Justiitsminister leiab, et TeeS § 16 lg 3 muutmisesätte osas ei ole Tallinna Linnavalikogu taotlus lubatav. Selle sättega ei muudetud omavalitsusüksuste ülesannete mahtu. Lisaks ei tulene omavalitsusüksuste garantiidest subjektiivset õigust kindlaksmääratud osale riikliku maksu laekumisest, mida oleks võimalik kasutada kohalike teede korrashoiuks. Seetõttu ei riiva see säte PS § 154 lg-t 1. Kuna kohalike teede korrashoid on olemuselt kohalik ülesanne, siis ei pea selle rahastamine olema tagatud PS § 154 lg-s 2 sätestatud korras, mistõttu ei riiva TeeS § 16 lg 3 muutmise säte ka PS § 154 lg-st 2 tulenevat garantiid.

17.TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte riivab justiitsministri hinnangul kohalikku finantsautonoomiat, kuid ei riku omavalitsusüksuste põhiseaduslikke tagatise ega ole põhiseadusega vastuolus.

Lisaeelarve seadus tervikuna ja seega ka TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte ei ole vastuolus PS § 116 lg-ga 2, mille mõte on välistada eelarve ja kehtivate seaduste vastuolu. Kui üldiselt kehtib põhimõte, et hilisem norm asendab varasema, siis PS § 116 lg 2 tähendab, et iga-aastaselt riigieelarveseadusel ei ole sellist toimet. Kui ilmneb riigieelarve ja kehtivate seaduste vastuolu, tuleb algatada eelarve muutmise. Kui valitsuse esitatav riigieelarve eelnõu kulude ja tulude osa sisaldab teiste seaduste muutmist, on need põhiseadusvastases osas, milles eelarve ja kehtivad seadused on vastuolus. Vastupidine on olukord, kui Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu, mis eeldab küll teiste seaduste muutmist, kuid millega koos esitatakse ka kõik vajalikud seaduste muutmise eelnõud ning sellekohased selgitused riigieelarve seletuskirjas. Kui Riigikogu võtab ühel ajal vastu nii riigieelarve seaduse kui ka kehtivate seaduste muudatused, on täidetud PS § 116 lg 2 tingimused. Seejuures ole tähtis, kas teisi seadusi menetletakse Riigikogus eraldi seadustena või Vabariigi Valitsus esitab need ühe koondelnõuna, mille rakendussätetega tehakse kehtivates seadustes vajalikud muudatused.

TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätet ei kehtestatud õiguspärase ootuse põhimõtet rikkudes. Põhiseadusest ei tulene konkreetset finantseerimissüsteemi mudelit ning seadusandja võib finantseerimise süsteemi muuta. Finantsautonoomia ei saa olla absoluutne. Kohaliku omavalitsuse eelarveregulatsiooni stabiilsuse tagamise vajadus ei kaalu üles riigi huvi vältida olukorda, kus on oht, et riik ei suuda iseseisvalt täita endale võetud rahalisi kohustusi. Kui muudatused tulude laekumises selguvad suhteliselt ootamatult, on paratamatu, et eelarve tasakaalu säilitamiseks tuleb muudatused vastu võtta ja jõustada kiiresti. Majanduslanguse olukorras ei ole ettenägematu, et riigi baasfunktsioonide tagamiseks on võimalik ümberstruktureerida ka eelarvevahendeid, mis on suunatud omavalitsustele. Riigieelarve vahendite ümbersuunamisest teavitati kohalikke omavalitsusi enne seaduse vastuvõtmist Omavalitsuste Koostöökogu vahendusel.

TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte on ka materiaalselt põhiseaduspärane. Selle sätte eesmärk on stabiliseerida riigieelarve, lähtudes eelarvelistevahenditest, ennetada olukorda, kus riik ei suuda iseseisvalt täita endale võetud rahalisi kohustusi ebastabiilses majanduslikus olukorras ning kontrollida kogu valitsussektori eelarvepositsiooni. Omavalitsusüksusi käsitletakse justiitsministri hinnangul eelarve mõistes solidaarse riigisektori osana. Riigieelarve stabiliseerimiseks on vaja jaotada tegevuskulud solidaarselt avaliku sektori osade vahel. Omavalitsuste Koostöökogu märkis, et kui kavandatakse tulumaksuosa jatasandusfondi kogusummat vähendada, tuleb vähendada ka omavalitsusele pandud ülesandeid. Seda seadusandja ka tegi. Kohalike omavalitsuste tulumaksu osa vähendamine on vajalik, et vähendada avaliku sektori tegevuskulusid. Sellega järgitakse solidaarsuspõhimõtet ning lähtutakse kõigi riigisektoris tegutsevate isikute võrdsest kohtlemisest riigi majanduse stabiliseerimise huvidest. Majandusraskustest sõltuva tulupuudujäägi jätmise ainult keskvalitsusele kanda oleks ebasolidaarselt koormav. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte on kamõõdukas. Seadusandja vähendas vastavalt omavalitsusüksuste ülesannetele. Pealegi moodustab tulumaksuosa vähenemine väikese osa Tallinna linna eelarvest ega ohusta ka omavalitsusüksuste kui terviku majandussuutlikkust. Samas on parlamentaarses riigis valitsus ja seadusandlik kogu pandud vastutama ühiskonna piiratud ressursside

kasutamise eest ning seetõttu peab neil säilima võimalus kujundada finantspoliitikat. Omavalitsusüksusel on võimalik hankida puuduolevad vahendid kohalikest maksudest. Lisaks võib omavalitsusüksus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 36 lg 3 alusel kehtestada koormisefüüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks.

18. TTOS §-d 12² ja 31³ reguleerivad justiitsministri arvamuse kohaselt isikute subjektiivseid õigusi, mille kaitseks ei saa omavalitsusüksuse volikogu põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust esitada. Kui see säte kehtetuks tunnistatakse, siis ei peaks vastavat kohustust täitma ükski tööandja. Taotlus ei ole nende sätete osas lubatav.

19. VLES §-de 8¹ ja 28¹ põhiseaduspärasust analüüsid viitab justiitsminister oma arvamusele, mille ta on esitanud Riigikohtus arutusel olevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-7-09. Tema hinnangul mõjutavad needsätet omavalitsusüksuse finantsseisundit ja riivavad seetõttu omavalitsuse garantiid. Piirangu kehtestamise legitiimne eesmärk on avalikes huvides ohu ennetamine olukorras, kus riik ei suuda iseseisvalt täita endale võetud rahalisi kohustusi ebastabiilses majanduslikus olukorras, samuti kontrollida valitsussektori eelarvepositsiooni ja tagada avalike teenuste kättesaadavus. Omavalitsusüksusi käsitletakse valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt riigisektori osana. Enne vaidlustatud sätte kehtestamist puudus regulatsioon, mille kohaselt omavalitsusüksuse laenukoormust oleks saanud reguleerida avalikest huvidest lähtuvalt ning piirata omavalitsuse eelarve koondpuudujääki. VLES § 8¹ regulatsiooniga ennetatakse üleriigilise majandusliku madalseisu ajal omavalitsuste maksejõuetuks muutumist. Omavalitsuse jaoks on oluline täita neid kohustusi, mida seadusandja on seadusega talle andnud või mis on olemuslikult omavalitsuse funktsioonid. Selleks saab ta raha riigilt ja muudest seadustes sätestatud allikatest. Selleks, et riik saaks toimida ka sellises majanduslikus olukorras, mis mõjutab kõiki juriidilisi ja füüsilisi isikuid, on õigustatud seada piiranguid, mis tagaksid riigi toimimise. Üheks selliseks vahendiks võib olla laenuvõtmise piiramine riiklikus sektoris. Abinõu on vajalik, sest sellega järgitakse solidaarsuspõhimõtet ning lähtutakse kõigi riigisektoris tegutsevate isikute võrdsest kohtlemisest ja riigi majanduse stabiliseerimise huvidest. Võlakohustuste võtmise piiramise nõudmine kohustuse panemine ainult keskvõimule ning oleks ebaproportsionaalselt koormav. Kohaliku omavalitsuse õigust kasutada oma ülesannete täitmiseks vajalikke vahendeid oleks rikutud, kui seadusega oleks välistatud igasuguste rahaliste vahendite juurde hankimine. Praegusel juhul on omavalitsustel endiselt õigus kehtestada kohalikke makse ja KOKS § 36 lg-s 3 sätestatud koormist. Laenu ja muude pikaajalistekohustuste võtmine ei ole omavalitsustele kohustuslik ning tegemist ei ole ainukese võimalusega, millega saaks suurendada oma eelarvetulusid või vähendada eelarvelisi kulutusi. VLES § 8¹ ei ole omavalitsuse autonoomiat ebaproportsionaalselt piirav abinõu ning seadus ei too kaasa põhiseadusvastast olukorda.

Ka kohustuste võtmise määrus on põhiseadusegakooskõlas samadel põhjustel mis VLES § 8¹.

20. Tasandusfondi määru § 16 lg 4 riivab justiitsministri arvates omavalitsusüksuste otsustusõigust ja taotlus on selle sätte osas lubatav. Selle sättepõhiseadusvastaseks tunnistamiseks ei ole aga alust. Määruse säte ei ole vastuolus SHS § 42 lg-ga 4. Tasandusfondi määrus sätestab, et kui omavalitsus on saanud riigieelarvest toimetulekutoetuste maksmiseks raha vastavalt varasematele prognoosidele, siis tuleb raha kasutada eesmärgipäraselt toimetulekutoetusteks. Kui sellest rahast ei piisa, siis saab taotleda täiendavat toetust. Omavalitsusüksus ei saa küsida riigilt raha selleks, et maksta sotsiaaltoetusi, mis ta on ise ette näinud. See tähendaks olemuselt omavalitsuslike ülesannete täitmist riigi raha eest.

21. Rahandusminister leiab, et Tallinna Linnavolikogu taotlus ei ole TeeS § 16 lg 3 kehtetuks tunnistamise osas lubatav, sest viidatud sättega ei ole võimalik riivata omavalitsusüksuste põhiseaduslikke tagatiseid.

Kohalike teede korrashoidmine on omavalitsusüksuste ülesanne. Olemuslikult omavalitsusüksuste ülesannete täitmiseks riigilt sihtotstarbeliste eraldiste saamine ei ole hõlmatud omavalitsuste subjektiivse õigusliku seisundi garantiiga. Riigi kohustus tagada piisav tulubaas ei hõlma kõikvõimalike olemuslikult omavalitsuslike kohustuste rahastamist ka juhul, kui riik on varasematel aastatel leidnud võimaluse toetada nende kohustuste kandmist.

22. Ka TTOS §-de 12² ja 31³ osas ei ole taotlus lubatav. Neis toodud regulatsiooni kehtestamine ei kuulu olemuslikult omavalitsusüksuste funktsioonide hulka. Enesekorraldusõiguse osaks olev õigus tulubaasile ei ole seotud kõikvõimalike õiguskorras rakendatavate muudatustega. Samuti oleks taotlusest lähtuvalt põhjendamatu eeldada, et vaidlustatud sätete rakendamisel ei ole tagatud kohalike omavalitsuste õigus piisavale tulubaasile.

23. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte kohta leiab rahandusminister, et kohalikele omavalitsustele eraldatava tulumaksuosa vähendamine võib kaasa tuua omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive, kuid abstraktse normikontrolli raames ei ole võimalik objektiivselt hinnata, kas vaidlustatud sättega kaasneb piisava rahastamise nõude rikkumine või mitte. Rahandusminister on seisukohal, et TuMS § 5 lg 1 p-ga 1 koostoimes muude eraldistega tagatakse kohalikele omavalitsustele piisav tulubaas omavalitsuslike ja riiklike ülesannete täitmiseks. Praegusel juhul tehti eelarvelisi muudatusi üldises majanduskeskkonnas toimunud muudatuste tõttu, et tagada valitsussektori stabiilne eelarvepositsioon.

24. Rahandusminister leiab, et taotlus ei ole lubatav ka tasandusfondimääruse § 16 lg 4 osas, sest see ei saa riivata omavalitsusüksuste enesekorraldusõigust. SHS § 42 lg 2 reguleerib olukorda, kus kohalikul omavalitsusel on jooksavaks aastaks toimetulekutoetuse väljamaksmiseks vahendeid üle ning ta otsustab ülejäägi arvel maksta abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks sotsiaaltoetusi või osutada sotsiaalteenuseid. SHS § 42 lg 4

ei peasilmas eelmiste aastate toimetulekutoetuse vahendite jääke, vaid konkreetsel eelarveaastal omavalitsuse koostatud eelarves märgitud jääke.

2008. aasta riigieelarve seaduse § 4 lg 6 kohaselt pidi omavalitsusüksus eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud toimetulekutoetuse jäägi kandmajärgmisesse eelarveaastasse samaks otstarbeks. Ülekantud vahendid saavad järgmise aasta eelarve osaks ning hindamaks, kas tegu on SHS § 42 lg-s 4 nimetatud ülejäägiga, tuleb arvestada selle aasta toimetulekuvahendeid kogumis. Seega juhul, kui eelarve kehtimise aastasse ülekantud vahenditest ja eelarve kehtimise aastal omavalitsusüksusele toimetulekuvahenditest eraldatud summa on suurem tegelikust vajadusest sellel aastal, võib omavalitsusüksus rakendada SHS § 42 lg-s 4 nimetatud võimalust. Kui omavalitsusüksus aga toimetuleku väljamaksmise vahendite ülejääki ei planeeri, siis ei ole alust ka SHS § 42 lg 4 rakendamiseks. SHS § 42 lg-te 3 ja 4 koostoimes saab riigieelarvest toimetulekutoetuseks eraldatud vahendite ülejääk tekkida ühel eelarveaastal. Omavalitsusüksus peab SHS § 42 lg-s 4 antud õiguse realiseerimisel pidevalt jälgima, et eetikaks olukorda, kus vahendid on kulutatud muudeks sotsiaaltoetusteks ja -teenusteks ning toimetulekutoetuse väljamaksmisel tekib puudujääk.

Tasandusfondi määruse § 16 lg 4 ei ole seega seotud SHS § 42 lg 4 regulatsiooniga, ei täpsusta seda ega sea muid iseseisvaid tingimusi omavalitsusüksuste enesekorraldusõiguse piiramiseks. Selle sätte puhul ei ole enesekorraldusõiguse riive võimalik.

25. VLES § 8¹ lg 1 riivab rahandusministri hinnangul omavalitsusüksuste enesekorraldusõigust ning lõiked 2–7 võimaldavad ebasoodsalt mõjutada PS § 154 lg-s 1 nimetatud õigust iseseisvalt korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Samas ei riiva VLES § 8¹ omavalitsusüksuste õigust piisavaletulubaasile. Abstraktse normikontrolli menetluses ei ole võimalik hinnata, kas kohustust tagada kohalikele omavalitsustele piisav tulubaasi on täidetud. PS §-st 160 tulenevat nõuet tagada omavalitsusüksuste organisatsiooniline iseseisvus riigi suhtes võib samuti olla riivatud. PS § 154 kohta esitatud argumendid käivad ka selle õiguse riive kohta.

Piirangu eesmärk on parandada valitsussektori eelarvepositsiooni, milleta tekiks oht, et kavandatud kulutuste finantseerimiseks ei piisaks riigil likviidseid finantsvahendeid ning ei oleks võimalik täita eurole üleminekuks vajalikke nn Maastrichti eelarvekriteeriume. Euro kasutuselevõtmiseks on käesolevas majanduslikus kriisisituatsioonis tekkinud ülekaalukas avalik huvi ning seetõttu on riik seadnud selle saavutamise prioriteediks.

Kohustuste võtmise piiramine on valitsussektori eelarvetasakaalu meetmena sobiv, kuna aitab kaasa stabiilse majanduskeskkonna loomisele. Abinõu on vajalik, kuna puuduvad alternatiivselt tõhusad meetmed valitsussektori kulutuste vähendamiseks või tulude suurendamiseks selliselt, et valitsussektori võlakooormus ei suureneks kohalike omavalitsuste konsolideeritud puudujäägi tõttu. Samuti on sellel positiivne mõju omavalitsuste finantsraskuste ennetamisel. Valitud meede on mõõdukas, sest regulatsioon ei näe ette absoluutset kohustuste võtmise keeldu ning regulatsiooni intensiivsuse vähendamiseks on piirang kehtestatud kindlaks ajaks.

VLES §-s 8¹ sätestatud piirang ei anna Vabariigi Valitsusele õigust sekkuda omavalitsusüksuste otsustuspädevusse, sest rahandusministril pole õigust piirata kulusid või investeeringuid. Ta saab piirata üksnes võlakohustuste võtmist nende investeeringute jaoks.

Riigi ja kohalike omavalitsuste kulutuste piiramine lähtub solidaarsuse põhimõttest. Kui kohalike omavalitsuste tulud vähenevad tulumaksu osavähendamise tõttu 1,5%, siis 2009. aasta lisaeelarvega vähendati riigieelarve kulusid 6,7%. Kohalike omavalitsuste ja riigi eelarveliste võimaluste võrdlemine näitab, et omavalitsuste eelarvete olukord võrreldes varasemate aastatega on parem kui riigil. Tallinna Linnavolikogu taotluses ei ole nimetatud ühtegi ülesannet, mille täitmine on muutunud vaidlustatud normide alusel tekkinud rahaliste vahendite puudumise tõttu võimatuks.

VLES § 8¹ rakendamisel ei ole rikutud *vacatio legis*'e põhimõtet. Omavalitsuste Koostöökogu informeeriti kavandatavatest piirangutest. Seaduse avaldamise ja jõustumise tähtaeg valiti põhjendatult lühike, et 2009. aasta osas oleks riigil võimalik operatiivselt asuda valitsussektori eelarvepositsiooni kontrollima ning minimeerida võimalust, et kohalikud omavalitsused oleksid jõudnud laenukohustusi võtta seaduse avaldamise ja jõustumise vahelisel ajal.

26. Kohustuste võtmise määruse kohta leiab rahandusminister, et kuna sellega ei seata kohalikele omavalitsustele VLES §-s 8¹ nimetatud kohustusi, vaid täpsustatakse selles paragrahvis esitatut, ei ole Vabariigi Valitsus määrusega kasutanud diskretsiooniõigust volitusnormidest ulatuslikumalt.

27. Õiguskantsler selgitab esmalt, et PS § 157 lg-st 1 koostoimes PS § 154 lg-ga 1 tuleneb omavalitsusüksuste finantsautonoomia. See tähendab, et omavalitsusüksuste eelarve ei ole osa riigieelarvest. Finantsautonoomia kaitseala hõlmab esiteks õiguse otsustada sõltumata riigieelarvest, kuidas kasutada omavalitsuslike ülesannete täitmiseks rahalisi vahendeid ehk määrata selles osaskindlaks eelarve kulude pool. Samas ei laiene see õigus neile rahalistele vahenditele, mis on PS § 154 lg 2 kohaselt eraldatud riiklike kohustuste täitmiseks. Finantsautonoomia hõlmab ka tegevusvabadust küsimuses, kuidas finantseerida kohalike ülesannete täitmist. Riik ei tohi omavalitsusüksuste tulude suurust täielikult kindlaks määrata, vaid seadusandja peab neile

looma PS § 157lg-t 2 arvestades võimaluse ka ise oma tulubaasi kujundada. Omavalitsusüksustel peab olema võimalik teha finantseerimistingimusi, mille eesmärk on kulude finantseerimine tulevaste eelarveperioodide tulude arvel (vt harta artikli 9 lg 8).

28. PS § 154 lg-te 1 ja 2 koosmõjust tuleneb omavalitsusüksuste finantsgarantii, mis on kohaliku omavalitsuse põhitagatise vältimatu tingimus. Kui finantsautonoomia puudutab eelkõige küsimust, kuidas võib rahalisi vahendeid kasutada, siis finantsgarantii kaitseb seda, et omavalitsusüksusel oleks ülesannetele vastavad rahalised vahendid. Kohalike omavalitsuste rahastamissüsteemi loomine, mis tagaks kohalikele omavalitsustele rahalised vahendid kohalike ja riiklike ülesannete täitmiseks, on riigi PS §-st 154 tulenev ülesanne. Omavalitsustel on õigus pöörduda finantsgarantii kaitseks kohtu poole.

29. Samas peab arvestama, et kohalikud omavalitsused osalevad tsiviilkäibes avalik-õiguslike juriidiliste isikutena ning nende tegevuskulud mõjutavad ka kõik abinõud, mis kehtestatakse kõigi isikute suhtes (nt muutusederaõiguses). Kuna omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste eesmärk on tagada nende positsioon riigi haldusorganisatsioonis ja nende olemuslik pädevus, siis saab ka finantsgarantii olla riivatud ainult siis, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt omavalitsusi ning mitte kõiki tsiviilkäibes osalejaid ühtviisi. Vastasel korral muutuks kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikkuse järelevalvekohtumenetluse seadus (PSJKS) § 7 järgne kaebeõigus sisuliselt piiramatuks. Seetõttu ei saa omavalitsus taotleda kaitset kõikide abinõude vastu, mis mingilgi määral mõjutavad tema tulude ja kulude suhet ebasoodsalt.

Seega on PSJKS § 7 alusel omavalitsuste finantsgarantii kaitseks esitatud taotluse lubatavuse üheks eelduseks see, et vaidlustatud õigusakt reguleerib spetsiifilisi kohaliku omavalitsuse ja riigi vahelisi suhteid. Siiski on mõeldavad olukorrad, kus riik suurendab mõne kõiki isikuid puudutavameetmega omavalitsuste tegevuskulud määral, mis raskendab ülesannete täitmist. Sellisel juhul saab aga omavalitsusüksus vaidlustada vaid rahastamissüsteemi reguleerivaid õigusakte, mis tingivad rahastamise ebapiisavuse, ja mitte kõigile isikutele suunatud meetmeid. Teiseks peab vaidlustatud õigusakt vähendama otseselt kohaliku omavalitsuse tulubaasi või panema peale kulutusi suurendava lisakohustuse tulubaasi muutmata. Kolmandaks peab tulubaasi vähendamine või lisakohustus olema tegelikult tajutava mõjuga omavalitsuste ülesannete täitmisele. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel taotluses muu hulgas näidata, milliste kohalike või riiklike ülesannete täitmiskohaliku omavalitsuse vaidlustatud õigusakt takistab.

30. TTOS §-de 12² ja 31³ osasei ole taotlus õiguskantsleri arvamusel kohaselt lubatav, kuna need sätted ei reguleeri spetsiifilisi omavalitsusüksuste ja riigi vahelisi suhteid. TTOS §-d 12² ja 31³ puudutavad kõigi Eestis tegutsevate tööandjate kohustusi, mitte ainult omavalitsusüksuste kohustusi. TTOS §-de 12² ja 31³ kehtetuks tunnistamisel väheneksid kõigiti tööandjate personalikulud, s.t väheneksid nii erasektori kui ka avaliku sektori personalikulud. Seega ei ole Tallinna Linnavolikogu vaidlustatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse normid suunatud spetsiifiliselt kohalikele omavalitsustele, vaid Eestis tegutsevatele tööandjatele laiemalt.

31. Tallinna Linnavolikogu taotlus ei ole õiguskantsleri arvates lubatav ka TeeS § 16 lg 3 muutmise sätte osas. Kuna selle sätte alusel eisaa olla kindel, millises ulatuses Riigikogu riigieelarves kohalike teede hoiuks vahendeid eraldab, ei mõjuta TeeS § 16 lg 3 muutmise sätte otseselt omavalitsusüksuste tulubaasi. Seetõttu ei riiva TeeS § 16 lg 3 muutmise sätet finantsgarantiid. Teede korrashoiuks vajaliku raha hulka vähendavad riigieelarve seadus ja Vabariigi Valitsuse korraldus, mis kehtestab kohalike teede hoiuks eraldatud raha jaotuse omavalitsusüksuste kaupa. Seda korraldust saab vaidlustada halduskohtus. TeeS § 16 lg 3 muutmise sätte ei avalda seega vahetult ebasoodsat mõju enesekorraldusõigusele.

32. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte osas on Tallinna Linnavolikogu taotlus õiguskantsleri hinnangul lubatav. PS §-st 154 tulenevat finantsgarantiid koostoimes õiguskindluse põhimõttega riivatatakse siis, kui aastaelarve vastuvõtmise järel kehtestatakse regulatsioon, mis suurendab omavalitsusüksuste kulutusi tulubaasi suurendamata või vähendab omavalitsusüksuste tulubaasi neile pandud kohustusivähendamata või hüvitamata ja see mõjutab tajutavalt omavalitsusüksuste võimalust oma ülesandeid täita. Arvestades seda, et Tallinna Linnavolikogu ei ole esitanud täpseid andmeid ja tõendeid, millised ülesanded ning kui suures osas jäävad tal TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte tõttu täitmata, on võimatu hinnata, kas Tallinna linna põhiseaduslike tagatiste riivatatakse. Selle eelduseks on tõendite põhjal asjaolude tuvastamine.

Kui Riigikohus tuvastab, et Tallinna linn on vaidlustatud sätte mõjul sattunud olukorda, kus tal ei ole piisavalt raha 2009. aasta eelarves planeeritud kulude katteks ja neid ei ole võimalik tegemata jätta, siis tuleb tähele panna järgmist. Üldjuhul tuleks omavalitsusüksuste rahastamissüsteemis muudatuste tegemisel arvestada sellega, et muudatused jõustuksid eelarveaasta algusest. Seejuures tuleks näha ette mõistlik aeg, et omavalitsusüksused saaks oma eelarvete koostamisel muudatusi arvesse võtta. Tulubaasi vähendavaid muudatusi võib eelarveaasta keskel teha ja kiiresti jõustada juhul, kui selleks on kaalukas põhjus. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmisesätte vastuvõtmiseks oli olemas kaalukas põhjus – vajadus reageerida majanduskeskkonnajärsule halvenemisele. Samas näeb VLES § 7 ette võimaluse riiveheastamiseks kas vähenenud tulude hüvitamise või kohustuste vähendamise teel. Kaaludes riivet ja muudatuste eesmärki ning võttes arvesse riive heastamise võimalust, on õiguskantsleri hinnangul võimalik, et seadusandja eesmärkvähendada järsu majanduslanguse tõttu avaliku sektori täidetavate ülesannetemahtu ja sellega seotud kulud osutub kaalukamaks omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste riivest.

33. VLES §-de 8¹ ja 28¹ kohta leiab õiguskantsler, et taotlus on lubatav VLES § 8¹ lg 1, lg 2 esimese lause ja lg 3 osas. Vaidneis sätetes on sätestatud Tallinna Linnavolikogu taotluses vaidlustatud küsimusi ehk võlakohustuste võtmise piiranguid, kooskõlastamise kohustust ja kooskõlastamise aluseid. Tallinna Linnavolikogu ei ole aga

selgitanud, mis põhjusel ning millistele põhiseaduse sätetele või põhimõtetele ei vasta omavalitsusüksusele VLES § 8¹lg-te 1 ja 2 eiramise eest VLES § 8¹lg-tes 4–7 ettenähtud sanktsioonid, nende määramise menetlus või Vabariigi Valitsusele antud volitus. Samuti ei ole taotluses selgitusi, mis põhjustel ei ole VLES §-s 28¹sätetatud VLES § 8¹kehtivuse ajaline piirang põhiseadusega kooskõlas. Seega ei ole Tallinna Linnavolikogu näidanud, kuidas nimetatud sätted eraldiseisvalt riivavad omavalitsuste tagatise. Põhistuse puudumise tõttu ei ole Tallinna Linnavolikogu taotlus VLES § 8¹lg 2 teise lause järelõigete 4–7 ning § 28¹osas eraldiseisvana lubatav.

VLES § 8¹lg 1, lg 2 esimene lause ja lg 3 eiole vastuolus õigusselguse põhimõttega ja on ka muus osas formaalselt põhiseaduspärased.

Neis sätetes sisalduvate piirangute eesmärgid, mis on väljendatud VLES § 8¹lg-s 1 ja lisaelarve seaduse seletuskirjas (Euroopa Liidu Maastrichti kriteeriumide täitmine valitsussektori eelarve puudujäägi osas ja omavalitsusüksuste järsu võlakooormuse suurenemise vältimine majanduslanguse tingimustes), ei ole põhiseaduse kohaselt välistatud ja sobivad õigustamakõnesolevaid piiranguid. Piirangud, mis piiravad valitsussektori puudujääki, on ka sobivad ja vajalikud. Samuti on piirangute eesmärk kaalukam kui nendega kaasnev finantsautonoomia riive, mistõttu on VLES § 8¹lg 1, lg 2 esimene lause ja lg 3 põhiseadusega kooskõlas.

Kohustuste võtmise määrus on kooskõlas asjassepuutuvavolitusnormiga ega säteta seadusega võrreldes finantsautonoomiale lisapiiranguid.

34. Tasandusfondi määru § 16 lg 4 osas on taotlus õiguskantsleri hinnangul lubatav. See säte on vastuolus PS § 154 lg-ga 2, PS § 3lg 1 esimese lausega ja PS § 87 p-ga 6. Tasandusfondi määru aluseks olevavolitusnormi tõlgendamisel koostöös SHS § 42 lg-ga 4 järeldub, et tasandusfondimääru § 16 lg-s 4 toodud regulatsiooni kehtestamiseks ei olnud alust. Nimelt, kui seaduses on öeldud, et kohalik omavalitsus võib toimetulekutoetuse vahenditeülejääke kasutada enda määratud tingimustel kohalike sotsiaaltoetuste maksmiseks ja sotsiaalteenuste osutamiseks, ilma et ta seetõttu kaotaks õiguse saada järgmisel eelarveaastal riigieelarvest täiendavaid toimetulekutoetuse vahendeid, ei saa Vabariigi Valitsus määru ka sellist tingimust täiendavat toimetulekutoetuse vahendite saamise eeldusena kehtestada.

35. Regionaalministri arvates ei ole Tallinna Linnavolikogu taotlus lubatav osas, millega taotletakse TeeS § 16 lg 3 muutmise sätte kehtetuks tunnistamist. Samuti ei ole taotlus lubatav osas, millega taotletakse TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, sest Tallinna Linnakantselei edastas taotluse Riigikohtule pärast nimetatud muudatuse jõustumist ega saanud enam nõuda selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, vaid pidi nõudma selle kehtetuks tunnistamist. Taotlus ei ole lubatav ka osas, millega taotletakse TTOS §-de 12² ja 31³ põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, sest omavalitsusüksuste kulutused ei suurene riiklike ülesannete täitmise tõttu ning tegemist ei ole seega omavalitsuste autonoomia riivega. Ülejäänud osas, milles taotlus on lubatav, pole Tallinna Linnavolikogu taotlus põhjendatud ning tuleb jätta rahuldamata.

36. Eesti Linnade Liit toetab Tallinna Linnavolikogu taotlust ja peab seda õigustatuks.

37. Eesti Maaomavalitsuste Liit toetab Tallinna Linnavolikogu taotlust ning on seisukohal, et vaidlustatud sätted on vastuolus omavalitsusüksuste põhiseaduslike tagatistega ning õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõttega.

Vaidlustatud sätted

38. Lisaelarve seaduse § 16, mille kohaselt kehtib 1. märtsist 2009 teeseaduse § 16 lg 3 järgmises redaktsioonis:

«§ 16. Teehoiu rahastamine

(3) Raha jaotus riigimaanteede hoiuks ning kohalike teede hoiuksmääratakse igaks eelarveaastaks riigieelarves.»

39. Lisaelarve seaduse § 17 p 1, mille kohaselt kehtib alates 1. aprillist 2009 tulumaksuseaduse § 5 lg 1 p 1 järgmises redaktsioonis:

«§ 5. Maksu laekumine

(1) Residendist füüsiliste isikute makstud tulumaks laekub järgmiselt:

1) arvestamata 4. peatükis sätestatud mahaarvamisi, laekub maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,4% residendist füüsilise isikumaksustatavast tulust;»

40. Lisaelarve seaduse § 19 p-d 2 ja 3, mille kohaselt kehtivad alates 1. juulist 2009 töötervishoiu ja tööohutuse seaduse §-d 12² ja 31³ järgmises redaktsioonis:

«§ 12². Tööandjamakstav haigushüvitis

(1) Tööandja maksab töötajale hüvitist haigestumisevõi vigastuse neljanda kuni kaheksanda päeva eest 80% töötaja keskmisest töötasust(haigushüvitis).

(2) Töötaja haigestumise või vigastuse korral, mille eest Haigekassamaksab kindlustatud isikule ajutise töövõimetuse hüvitist ravikindlustuse seaduse § 54 lõike 1 punktide 6 ja 7 ning § 56 lõike 1² alusel, tööandja haigushüvitist ei maksa.

(3) Tööandja maksab haigushüvitist haiguslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse neljandast päevast alates.

(4) Tööandja maksab haigushüvitist, kui töötaja ontööandjale haiguslehe esitanud hiljemalt 90. kalendripäeval, alates töövõimetuselehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisele asumise päevast.

(5) Tööandja maksab haigushüvitise välja palgapäeval, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul alates nõuetekohaselt vormistatud haiguslehe esitamisest tööandjale.»

«§ 31³. Haigushüvitisemaksmine

Käesoleva seaduse §-s 12² sätestatud haigushüvitist maksab tööandja haiguslehtede alusel, millele märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastus algab 2009. aasta 1. juulil või hiljem.»

41. Lisaeelarve seaduse § 20 p-d 3 ja 4, mille kohaselt kehtivad alates 1. märtsist 2009 valla- ja linnaeelarve seaduse §-d 8¹ ja 28¹ järgmises sõnastuses:

«§ 8¹. Kohustuste võtmise piirangud seoses eelarve puudujäägiga

(1) Kui sisemajanduse koguprodukt on vähenenud kaks kvartalit järjest, võivad kuni kolmeks eelarveaastaks makromajandusliku stabiilsuse tagamiseks ning valitsussektori eelarvepositsiooni kontrollimiseks vald ja linn ning raamatupidamise seaduse mõistes valla või linna otsese või kaudsevalitseva mõju all olev üksus (edaspidi vald ja linn ning nendest sõltuv üksus), mille tuludest üle poole moodustavad tulud vallalt või linnalt, riigilt või muudelt avalik-õiguslikelt juriidilistelt isikutelt või eelnimetatud isikute valitseva mõju all olevatelt sihtasutustelt, emiteerida võlakirju, võtta laenu, kapitalirendi- ja faktooringkohustusi, teenuse kontsessiooni kokkuleppest tekkivaid kohustusi, pikaajalisi kohustusi tarnijate ees ja muid pikaajalisi kohustusi, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist, ainult perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seaduse ja perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse alusel saadava toetuse (edaspidi *struktuuritoetus*) ning välislepingute alusel Eesti Vabariigile eraldatava toetuse (edaspidi *muu välisabi toetus*) sildfinantseerimiseks, struktuuritoetuse või muu välisabi toetuse saamiseks vajaliku omafinantseeringu tagamiseks või enne seaduse jõustumist võetud eelnimetatud olemasolevate kohustuste refinantseerimiseks.

(2) Vald ja linn on kohustatud kooskõlastama käesoleva paragrahvilõikes 1 valla ja linna ning nendest sõltuvate üksuste poolt võetavad kohustused Rahandusministeeriumiga. Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kohustuste täpsema loetelu ja kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

(3) Rahandusministeerium hindab valla ja linna ning nendest sõltuvate üksuste finantssuutlikkust hinnatava eelarves esitatud andmete põhjal. Kui Rahandusministeeriumi hinnangul on vald või linn või nendest sõltuv üksus suuteline kohustusi võtmata tagama struktuuritoetuse või muu välisabi toetuse saamiseks vajaliku omafinantseeringut, võib Rahandusministeerium jätta kohustuse võtmise taotluse kooskõlastamata või teha ettepaneku võetava kohustuse suuruse vähendamiseks.

(4) Kui vald või linn või nendest sõltuv üksus on võtnud kohustusi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eesmärkidel või võtnud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kohustusi Rahandusministeeriumi kooskõlastuseta, peatab rahandusminister käskkirjaga:

1) riigieelarve seaduse § 9 lõike 2 alusel kehtestatud riigieelarvekohalike omavalitsuste eelarvete tasandusfondi eraldiste ülekandmise;

2) tulumaksuseaduse § 5 lõike 2 alusel kehtestatud valdadele ja linnadele tulumaksu kandmise korra kohaselt tulumaksust ülekandmisele kuuluvate summade ülekandmise.

(5) Rahandusministeerium informeerib valda ja linna tasandusfondi ja tulumaksu summade ülekandmise peatamisest viivitamata.

(6) Tasandusfondist ja tulumaksust ülekandmisele kuuluvatest summadest peetakse eelarveaasta jooksul kinni summa, mille ulatuses võeti kohustusi, mida käesolev seadus ei luba, kuid mitte rohkem kui 20% vallale või linnale iga-aastase riigieelarve seaduse alusel eraldatavatest eelarvete tasandusfondi vahenditest ja tulumaksuseaduse § 5 lõike 2 alusel kehtestatud valdadele ja linnadele tulumaksu kandmise korra kohaselt vallale või linnale arvestatud tulumaksu summat.

(7) Tasandusfondist ja tulumaksust ülekandmisele kuuluvate summade ülekandmise võib peatada kuni peatamise tinginud asjaolu äralangemiseni. Summadekinnipidamise lõpetamise kinnitab rahandusminister käskkirjaga viie

tööpäevajooksul asjaolu äralangemise tuvastamisest arvates. Rahandusministeerium informeerib valda ja linna summade ülekandmise peatamise lõpetamisest pärast vastava otsuse tegemist viivitamata. Peatatud vahendite tagastamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.»

«§ 28¹. Seaduserakendamine

Käesoleva seaduse § 8¹ kehtib 2011. aastalõpuni.»

42. Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aastamääruse nr 49 ««2009. aasta riigieelarve seaduses» kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratuderaldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord» § 16 lg 4:

«§ 16. Toimetulekutoetuseks määratud vahenditejaotamine

(4) Kohaliku omavalitsuse üksusel tekib õigus lõike 3 aluseljaotatavate toimetulekutoetuse täiendavate vahendite saamiseks, kui kohaliku omavalitsuse üksusel ei piisa käesoleva määruse alusel tasandusfonditoimetulekutoetuseks eraldatud vahenditest ja eelmiste aastate toimetulekutoetuse vahendite jääkidest toimetulekutoetuse väljamaksmiseks tingimusel, ettoimetulekutoetuseks ettenähtud kulude tegemisel on lähtutud «Sotsiaalhoolekandeseaduses» kehtestatud tingimustest.»

43. Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aastamäärus nr 50 «Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustustetäpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord»:

«§ 1. Määruse reguleerimisala

Määrusega kehtestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse ja kohalikuomavalitsuse üksusest sõltuva üksuse poolt Rahandusministeeriumigakooskõlastatult võetavate kohustuste täpsem loetelu, kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning selliste vahendite tagastamise kord, mille ülekandmine riigieelarve kohalike omavalitsuste eelarvete tasandusfondist ja tulumaksust peatati.

§ 2. Kooskõlastatavate kohustuste täpsem loetelu

Rahandusministeeriumiga tuleb eelnevalt kooskõlastada selliste kohustuste võtmine, mis kajastatakse «Raamatupidamise seaduse» § 351 lõike 2 alusel kehtestatud riigi raamatupidamise üldeeskirja lisa 1 põhjal järgmisteskantorühmades ja -klassides:

- 1) emiteeritud võlakirjad – kontogrupid 2080 ja 2580;
- 2) laenud – kontogrupid 2081 ja 2581;
- 3) kapitalirendi- ja faktooringukohustused – kontogrupid 2082, 2083, 2582 ja 2583;
- 4) teenuse kontsessiooni kokkuleppes tekkivad kohustused – kontogrupid 2086 ja 2586;
- 5) pikaajalised kohustused tarnijate ees – kontorühm 250;
- 6) muud pikaajalised kohustused, mis nõuavad tulevikus rahaväljamaksmist – kontogrupid 2530, 2535 ja 2536 ning kontorühm 256.

§ 3. Kohustuse võtmise kooskõlastamiseks taotluseesitamine

(1) Kohaliku omavalitsuse üksus esitab enda ja temast sõltuva üksusepoolt «Valla- ja linnaeelarve seaduse» § 8¹ lõikes 1 nimetatud eesmärgil võetava kohustuse võtmise kooskõlastamise taotluse Rahandusministeeriumile enne asjaomase kohustuse võtmisega seotud lepingu sõlmimist, tehingu tegemist või muul viisil kohustuse võtmist.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksus esitab taotluse käesoleva määruselisas 1 toodud vormil. Kohaliku omavalitsuse üksusest sõltuva üksuse taotlusesitatakse käesoleva määruse lisas 2 toodud vormil. Taotlus esitataksepaber kandjal või elektroonselt.

(3) Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole taotluse esitamise hetkeks kohustuse võtmise aasta eelarvet vastu võtnud, lisatakse taotlusele eelarve projekt.

§ 4. Taotluse menetlemine

(1) Rahandusministeerium vaatab taotluse läbi 20 tööpäevajooksul selle saamisest arvates. Rahandusministeeriumil on õigus taotluse menetlemise käigus küsida selle esitajalt lisainformatsiooni ja -dokumente käesoleva määruse §-s 5 sätestatud hindamise läbiviimiseks. Rahandusministeerium määrab tähtaja taotluses puuduste kõrvaldamiseks või lisaandmete ja -dokumentide esitamiseks.

(2) Rahandusministeerium teavitab taotluse esitajat kirjalikult kohustuse võtmise kooskõlastamisest, osalisest kooskõlastamisest või kooskõlastamata jätmisest. Kohustuse võtmise osalise kooskõlastamise korral esitab Rahandusministeerium põhjendatud ettepaneku võetava kohustuse suuruse vähendamiseks.

(3) Rahandusministeerium jätab taotluse läbi vaatamata, kui taotleja ei kõrvalda taotluses esinevaid puudusi tähtaegselt või jätab nõutud andmed või dokumendid põhjendamatult esitamata.

(4) Rahandusministeerium jätab kohustuse võtmise kooskõlastamata, kui:

1) kohustust ei võeta «Valla- ja linnaeelarve seaduse» § 8¹ lõikes 1 nimetatud eesmärgil;

2) kohustuse võtmisega ei täida kohaliku omavalitsuse üksus «Valla- ja linnaeelarve seaduse» § 8 lõike 1 punktis 1 kehtestatud tingimusi.

§ 5. Taotluse hindamine

(1) Rahandusministeerium hindab «Valla- ja linnaeelarve seaduse» § 26¹ alusel koostatavas kuuaruandes esitatud vastuvõetud eelarve andmete või käesoleva määruse § 3 lõikes 3 nimetatud eelarve projekti alusel kohaliku omavalitsuse üksuse ja käesoleva määruse lisas 2 toodud vormi kohaselt esitatud andmete alusel kohaliku omavalitsuse üksusest sõltuva üksusefinantsvõimekust. Finantsvõimekuse hindamisel võetakse arvesse ka «Raamatupidamise seaduse» § 35 lõike 2 kohaselt koostatud aruannetes esitatud andmed.

(2) Finantsvõimekuse hindamisel analüüsitakse, kas «Valla- ja linnaeelarve seaduse» § 8¹ lõike 1 mõistesstruktuuritoetuse või muu välisabi toetuse omafinantseeringut on võimalik tagada ilma lisakohustusi võtmata, sealhulgas ülejäänud investeeringute, välja arvatud investeering riigieelarvest või avalik õiguslikelt juriidilistelt isikutelt investeeringuteks saadava toetuse omafinantseeringu katteks, mahtu vähendades, tegevuskulused ületavat tegevustulude, eelarves kavandatud reservfondi või hoiustel olevate vabade vahendite arvelt.

(3) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud analüüsitulemusena on kohaliku omavalitsuse üksus või temast sõltuv üksus võimeline tagama struktuuritoetuse või muu välisabi toetuse saamiseks vajaliku omafinantseeringu käesoleva määruse §-s 2 nimetatud kohustusi taotluses märgitud mahus võtmata, kooskõlastab Rahandusministeerium taotluse osaliselt.

§ 6. Peatatud vahendite tagastamine

(1) «Valla- ja linnaeelarve seaduse» § 8¹ lõike 4 alusel kinni peetud vahendid kantakse ülekandmise peatamise tinginud asjaolude äralangemisel ülejäämiselt:

1) kohaliku omavalitsuse üksusele ülekandmisele kuuluvad tulumaksu summad kantakse üle

«Tulumaksuseaduse» § 5 lõike 2 alusel kehtestatud rahandusministri määruks toodud tulumaksu ülekandmise järgmisel korraliselt tähtpäeval;

2) kohaliku omavalitsuse üksusele ülekandmisele kuuluvad tasandusfondi summad kantakse üle iga-aastase riigieelarve seaduse alusel kehtestatava kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi eraldiste jaotamise tingimustes ja korras määratud tasandusfondi eraldiste ülekandmise taotlemise järgmisel korraliselt tähtpäeval.

(2) Juhul kui tasandusfondi vahendite ülekandmise peatamise tinginud asjaolu langeb ära vahendite ülekandmise peatamise aastale järgneval aastal, nähakse asjaomasele kohaliku omavalitsuse üksusele tagastamisele kuuluvad summad ette ülekandmise peatamise tinginud asjaolu äralangemise aastale järgneva eelarveaasta tasandusfondi vahendite hulgas.»

ÜLDKOGU SEISUKOHT

(I) Tallinna Linnavalikogu taotluse lubatavus

44. PSJKS § 7 järgi võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

Üldkogu hinnangul on Riigikohus osutatud sätte alusel pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid taotlusi, mille puhul on täidetud kaks tingimust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

45. PSJKS § 7 kohaselt on omavalitsusüksuse volikoguvõimalus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks piiratud. Nimelt ei saa omavalitsusüksuse volikogu taotleda õigusakti või selle sätte tunnistamist vastuolus olevaks põhiseaduse mis tahes normiga, vaid üksnes põhiseaduse mõnesellise normiga, mis kuulub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste hulka.

Omavalitsusüksuse volikogu esitatud taotluse lubatavus sõltub seega sellest, kas põhiseaduse norm, mille rikkumist taotluses väidetakse või millerikkumise kahtlus taotluses märgitud asjaolude tõttu tekib, on käsitatav kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisena või mitte. Kui põhiseaduse norm, millele taotluses tuginetakse, ei ole kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik tagatis, on taotlus PSJKS § 7 kohaselt lubamatu ja tuleb jätta

PSJKS § 11 lg 2 alusel läbi vaatamata. See tähendab, et Riigikohus ei saa hinnata, kas vaidlustatud õigusakt või selle säte võib olla taotluses osutatud põhiseaduse sättega vastuolus või mitte. Kui aga põhiseaduse norm, mille rikkumist omavalitsusüksuse volikogu väidab, kuulub kohaliku omavalitsusepõhiseaduslike tagatiste hulka, on taotlus lubatav ja tuleb sisuliselt läbi vaadata. See tähendab hinnangu andmist sellele, kas vaidlustatud õigusakt või selle säte riivab taotluses osutatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatise, ja riive tuvastamise korral ka selle põhiseaduspärasuse kontrollimist.

46. Kui omavalitsusüksuse volikogu vaidlustab õigusakti võisätte põhiseaduse mitme normi alusel, millest mõni on käsitatav kohaliku omavalitsusepõhiseadusliku tagatisena, mõni aga mitte, on taotlus lubatav. Sellisel juhul saab Riigikohus anda sisulise hinnangu sellele, kas vaidlustatud õigusakt või säte onkooskõlas nende taotluses märgitud või taotluses märgitud asjaoludest tulenevate põhiseaduse normidega, mille sisuks on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised. Samas ei ole Riigikohus pädev andma hinnangut sellele, kas vaidlustatud õigusakt või säte riivab neid taotluses osutatud põhiseaduse norme, mis kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste hulka ei kuulu. Erandina tuleb siiski silmas pidada, et juhul kui vaidlustatud õigusakt või säte riivab mõnd kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist, on selle riive formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel vajalik kontrollida õigusakti või sätte vastavust ka sellistele põhiseaduse normidele, mis ise kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste hulka ei kuulu, kuid millest lähtudes tuleb otsustada tuvastatud riive formaalse õiguspärasuse üle. Näiteks kui ilmneb, et Vabariigi Valitsuse määrus riivab mõnd kohaliku omavalitsusepõhiseaduslikku tagatist, tuleb selle riive põhiseaduspärasuse hindamisel muu hulgas selgitada, kas valitsuse määrus on antud kooskõlas delegatsiooninormiga ja seegavastavuses PS § 87 p-ga 6 ning § 3 lg-ga 1.

47. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidisvarasemas praktikas, et omavalitsusüksuse volikogu taotluse lubatavuse hindamiseks tuleb lisaks punktis 1 nimetatule täiendavalt kontrollida, kas vaidlustatud õigusakti või sätte puhul on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riive võimalik (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. jaanuari 2007. aasta otsus asjas nr 3-4-1-9-06, p 16 ja 19. jaanuari 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-13-09, p 17).

48. Üldkogu on seisukohal, et PSJKS § 7 kohaselt ei ole kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riive võimalikkus taotluse lubatavuse eeldus. Järeldus, et mingi õigusakti või sätte puhul ei ole kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riive võimalik, tähendab sisuliselt seda, et riive puudumine on ilmselge. Riive võimatuse ehk selle ilmselge puudumise kindlakstegemine eeldab asjakohase põhiseadusliku tagatise kaitseala avamist ja selle selgitamist, kas vaidlustatud õigusakt või säte võib seda kaitseala negatiivselt mõjutada. See on aga juba sisuline hinnang vaidlustatud õigusakti või sätte põhiseaduspärasuse kohta. Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatise riive (ilmselge) puudumine tähendab, et õigusakt või selle säte ning kohaliku omavalitsusepõhiseaduslik tagatis ei ole vastuolus. Seega eitades vaidlustatud õigusakti või sätte puhul kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riive võimalikkust, ei jäta Riigikohus taotluses väidetud põhiseadusvastasuse kohta seisukohta võtmata, vaid loeb taotluse põhjendamatuks. PSJKS § 7 egaükski teine norm ei anna alust järelduseks, et sellised omavalitsusüksuse volikogu taotlused, milles väidetakse vaidlustatud õigusakti või sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega, kuid mis on ilmselgelt põhjendamatud, tuleks jätta läbi vaatamata. Seetõttu leiab üldkogu, et juhul, kui omavalitsusüksuse volikogu taotluses väidetakse, et vaidlustatud õigusakt või säte riivab mõnd kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist, kuid tegelikult ei ole selle õigusakti või sätte puhul osutatud tagatise riive võimalik, tuleb taotlus jätta rahuldumata, mitte PSJKS § 11 lg 2 alusel läbivaatamata.

49. Üldkogu leiab, et nendest sätetest, mille rikkumist väitetaotleb Tallinna Linnavolikogu vaidlustatud õigusaktide põhiseadusvastaseks tunnistamist, on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised PSJKS § 7 mõttes ette nähtud üksnes PS §-des 154, 157 ja 160. Seetõttu on üldkogu praeguses asjas PSJKS §-st 7 tulenevalt pädev kontrollima üksnes seda, kas taotluses vaidlustatud õigusaktid riivavad – ja riive olemasolu korral rikuvad – PS §-des 154, 157 ja 160 sätestatud nõudeid.

Põhiseaduse ja teiste õigusaktide ülejäänud normid, mis vaidlustatud õigusaktid Tallinna Linnavolikogu taotluse kohaselt rikuvad, ei ole käsitatavad kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistena PSJKS § 7 mõttes. Seetõttu ei saa üldkogu praeguses menetluses hinnata, kas vaidlustatud õigusaktid on nende normidega vastuolus või mitte. Erandiks on vaid sätted, millest sõltub omavalitsusüksuste põhiseaduslike tagatiste riivete formaalne põhiseaduspärasus (vt eespool p 46).

(II) Omavalitsusüksuste finantstagatised

50. Enne Tallinna Linnavolikogu taotluse põhjendatuse hindamist selgitab üldkogu, mida tuleb mõista omavalitsusüksuste finantstagatiste all ehk millised on omavalitsusüksustele põhiseadusest tulenevad õigused, mis seonduvad nende majandusliku suutlikkusega täita avalikke ülesandeid, ning millised on nendele õigustele vastavad riigi kohustused. Üldkogu selgitab ka seda, kuidas need õigused on seotud omavalitsusüksuste enesekorraldusõigusega.

Põhiseadusest tulenevate finantstagatiste sisu ja ulatuse avamisel on oluline arvestada Riigikogu ratifitseeritud Euroopa kohalike omavalitsuste harta ja iseäranis selle artikliga 9 «Kohalike võimuorganite rahalised vahendid». Harta väljendab sellega liitunud Euroopa Nõukogu liikmesriikides omaks võetud kohaliku omavalitsuse

korralduse üldiseid põhimõtteid. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seaduse § 2 kohaselt kohustub Eesti Vabariik järgima oma jurisdiktsioonile alluval territooriumil harta kõiki artikleid. Hartast tulenevad need minimaalsed nõuded, mida riik peab silmas pidama kohaliku omavalitsuse korraldamisel, sh omavalitsusüksuste rahastamisel. Seetõttu leiab üldkogu, et hartal on tähtis roll kohaliku omavalitsuse korraldust puudutavate põhiseaduse sätete tõlgendamisel.

51. Kohalikele omavalitsusele annab õigusliku aluse põhiseaduse XIV peatükk. See peatükk kehtestab omavalitsusüksuste esindusdemokraatiapõhimõtted (PS § 156), riigi ja omavalitsusüksuste vaheliste suhete alused (PS §-d 154, 157, 158 ja 160) ning omavalitsusüksuste omavaheliste suhete alused (PS § 159). PS § 154 ja §-d 157–160 tõlgendatuna koos hartaga annavad omavalitsusüksustele mitmed õigused (ehk põhiseaduslikud tagatised). Nende õiguste kohustatud subjekt on riik, mille all tuleb selles kontekstis mõista eeskätt seadusandlikku ja täidesaatvat võimu. Harta artiklit 11 arvestades on tegemist kohtulikult kaitstavate õigustega, mille maksmapanekuks võib omavalitsusüksussõltuvalt vaidluse olemusest pöörduda riigi vastu halduskohtusse või PSJKS § 7 alusel vahetult Riigikohtusse.

52. Avalikud ülesanded, mida omavalitsusüksused on seatud omaelanike huvides täitma, jagunevad PS § 154 kohaselt olemuslikult omavalitsuslike ülesanneteks (PS § 154 lg-s 1 nimetatud «kohaliku elu küsimused») juriidilikeks kohustusteks, mida on nimetatud PS § 154 lg 2 teises lauses.

53. Omavalitsusüksuste olulisim põhiseaduslik tagatis on PS § 154 lg-s 1 sätestatud õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi (omavalitsusüksuste enesekorraldusõigus).

Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorгани kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesandetäitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusüleanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaks omavalitsusüleandeks (ka «kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded») ja muudeks ülesanneteks (ka «vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded»), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.

54. PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus ja kohustus otsustadaning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi eeldab ka otsuste tegemist selle kohta, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud raha. PS § 157 lg 1 täpsustabki enesekorraldusõigust ja sätestab, et kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused sätestab seadus. Omavalitsusüksuse eelarve on küll osa avaliku sektori eelarvest, kuid see ei ole osa riigieelarvest. Enesekorraldusõigus laieneb eelarve koostamisele ja vastuvõtmisele osas, milles see puudutab omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste tegemist. Nende rahaliste vahendite kasutamise otsustamisele, mis on omavalitsusüksusele antud PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt riiklike ülesannete täitmiseks, enesekorraldusõigus ei laiene.

55. PS § 154 lg-st 1 tulenevat õigust ja kohustust otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, sealhulgas otsustada, kuidas kulutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks eraldatud raha, on omavalitsusüksusel võimalik järgida üksnes juhul, kui tal on selleks piisavalt raha. Seetõttu eeldab PS § 154 lg-s 1 sätestatud enesekorraldusõigus juba olemuslikult, et omavalitsusüksustele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seejuures peab kõnealuse õiguse kohaselt olema tagatud nii seadusest tulenevate kui ka muude, seadusega sätestamata omavalitsuslike ülesannete piisav rahastatus.

PS § 154 lg 1 sellist tõlgendust toetab harta artikkel 9, mis nõuab, et kohalikel võimuorganitel oleks riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada, (lg 1) ning et kohalike võimuorganite rahalised vahendid oleksid vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega (lg 2). Samasugusele seisukohale on PS § 154 lg 1 mõtte avamisel varem asunud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegiumi 9. juuni 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-2-09, p 42).

56. Omavalitsusüksuste õigusele piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vastab riigi kohustus luua selline rahastamissüsteem, mis kindlustab omavalitsusüksustele piisavad rahalised vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seadusandja otsustada on, millistest allikatest (nt riiklike maksude otse kohalike eelarvesse laekumisest, riigieelarvest tehtavatest eraldistest, kohalikest maksudest vm) piisavad rahalised vahendid peavad laekuma.

Seadusandja peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel tagama ka selle, et omavalitsusüleannete täitmiseks eraldatav raha oleks eristatav riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavatest vahenditest. See võimaldab omavalitsusüksustel aru saada, millised vahendid on mõeldud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks. See omakorda võimaldab otsustada, kuidas kasutada raha, mis on eraldatud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lisaks tagab omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste jaoks mõeldud vahendite lahutatuse võimaluse hinnata omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud vahendite piisavust.

Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist. Väiksemate rahaliste vahenditega omavalitsusüksuste kaitseks tuleb rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi

meetmeid, et tasandada potentsiaalsete tuluallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist omavalitsusüksuste vahel. Omavalitsusüksused tuleb kaasatarahastamissüsteemi puudutavate otsuste tegemisse. Kui võimalik, ei peaks omavalitsusüksustele eraldatavaid vahendeid siduma konkreetsete projektide finantseerimisega, et säilitada nende võimalikult suur iseseisvus ülesannete täitmisel. Toetuste saamine ei tohi võtta omavalitsusüksuselt vabadust tegutseda oma pädevuse piires omal äranägemisel.

57. Enesekorraldusõigus hõlmab ka õiguse otsustada eelarveaasta kulude finantseerimine tulevaste perioodide tulu arvel (õigus võtta võlakohustusi). Sellise õiguse olemasolu toetab harta artikli 9 lg 8, mille kohaselt peab kohalikel võimuorganitel laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel olema juurdepääs riiklikule kapitaliturule seadusega lubatud piires.

58. PS § 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel seadusealusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Omavalitsusüksuste õigust ise makse kehtestada tunnustab harta artikli 9 lg 3, mille kohaselt peab vähemalt osa omavalitsusüksuste rahalistest vahenditest tulema kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires isemäärata.

59. Enesekorraldusõiguse kasutamist võimaldava finantstagatise näitab üldkogu hinnangul käsitada ka õigust omavalitsuslike ülesanneterahastamissüsteemi stabiilsusele (vt Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2004. a otsus asjasnr 3-3-1-46-03, p 25). See õigus, mille allikaks on ühelt poolt õigusriigipõhimõte ja teiselt poolt PS § 154 lg 1, täpsustab õiguspärase ootusepõhimõtet omavalitsusüksuste ja riigi vahelistes rahastamist puudutavates suhetes.

60. Omavalitsusüksused täidavad aga lisaks omavalitsuslikele ülesannetele ka riiklike kohustusi (vt eespool p 52). Riiklike kohustusi võib omavalitsusüksustele PS § 154 lg 2 esimese lause kohaselt panna kas seaduse alusel võikokkuleppel kohaliku omavalitsusega.

PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt kaetakse seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. PS § 154 lg 2 teisest lausest tuleneb omavalitsusüksustele õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule finantseerimisele riigieelarvest. Riigi kohustus on rahastada omavalitsusüksustele pandud riiklike kohustusi.

61. Seega on finantstagatise aluseks omavalitsusüksuste rahastamiskorraldusele, mis moodustub ühelt poolt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemist ja teiselt poolt omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamist reguleerivatest sätetest. Omavalitsusüksuste finantstagatiste hulka kuuluvad õigus võtta võlakohustusi, õigus kehtestada makseja panna peale koormisi, õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja õigus omavalitsuslike ülesanneterahastamissüsteemi stabiilsusele ning õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest.

(III) Finantstagatiste kaitseala

62. Järgmisena tuleb täpsustada praeguse kohtuasja lahendamisel kohaldatavate finantstagatiste kaitseala.

(A) Õigus võtta võlakohustusi

63. Enesekorraldusõigus, nagu eespool märgitud, sisaldab ka õigust iseseisvalt otsustada võlakohustuste võtmise üle. Võlakohustuste (nt laen, kapitalirent, võlakirjade emitteerimine, muud pikaajalised kohustused, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist) võtmine võimaldab omavalitsusüksustel teha oma ülesannete täitmiseks vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel. Võlakohustuste võtmiseta võib mõne omavalitsusliku ülesande täitmine (nt infrastruktuurirajatiste ehitamine) olla oluliselt raskem.

Õigus niisuguseid kohustusi võtta kaitseb omavalitsusüksusi riigisekkumise eest nende otsuste tegemisse. Riigi kohustus on hoiduda sellise regulatsiooni kehtestamisest, mis takistab omavalitsusüksustel kapitaliturul vahendite saamist. See tähendab, et riik ei pea ise omavalitsusüksustele võlausaldajaks hakkama ega ka omavalitsusüksuste kohustusi garanteerima.

64. Õigus võtta võlakohustusi ei ole piiramatult õigus. Seda õigust võib piirata samadel tingimustel kui PS § 154 lg-st 1 tulenevat enesekorraldusõigust.

Võlakohustuste võtmise õigust riivates peab olema järgitud põhiseadusest tulenevaid pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid ning õiguselgusepõhimõtet ja PS § 3 lg 1 esimest lauset ehk riive formaalsepõhiseaduspärasuse eeldusi.

Riivil peab olema põhiseadusega lubatud eesmärk. PS § 154 lg 1 sätestab, et «kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsuvad seaduste alusel iseseisvalt». Väljendit «seaduste alusel iseseisvalt» tuleb üldkogu hinnangul mõista kui seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.

Võlakohustuste võtmise õiguse riive peab olema oma eesmärgisaavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas ehk proportsionaalne. Riive ei tohi moonutada selle õiguse põhiolenumust.

(B) Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks

65. PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus, s.t võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Seega peab omavalitsuslike ülesannete rahastamise tase olema vastavuses omavalitsusüksusele pandud ülesannete mahuga (vt ka harta artikli 9 lg 2). Lisaks seadusesätetud kohalike ülesannete täitmisele peab omavalitsusüksusel enesekorraldusõiguse teostamiseks olema raha ka selleks, et otsustada ja korraldada seaduses sätestamata olulisi kohaliku elu küsimusi. Tähtis on, nagu õiguskantsler põhjendatult märgib, et omavalitsusüksustele oleks tagatud mitte ainult õiguslik, vaid ka tegelik võimalus otsustada, kas ja kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada.

66. Eelmises punktis osutatud regulatsiooni loomisel on seadusandjal riigi majandus- ja maksupoliitika kujundajana suur otsustamisvabadus. See ei tähenda siiski seda, et seadusandja oleks mingitele majandusvõimaksupoliitilistele argumentidele viidates täiesti vaba otsustama, millises ulatuses kohalike ülesannete rahastamist võimaldada. Vastasel korral võiks seadusandjamaata kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni sisutihjaks. Nagu märgitud, peab omavalitsusüksustele olema tagatud raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Muidu on PS § 154 lg-t 1 rikutud.

Samuti tulenevad PS § 154 lg-st 1 põhimõtted, millele omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem peab vastama. Omavalitsusüksuse iseseisvus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel eeldab seda, et omavalitsuslike ülesannete rahastatus ei satuks tervikuna ebaproportsionaalselt suurde sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldustest, vaid peegeldaks adekvaatselt üldist majanduslikku olukorda. Samuti peab omavalitsuslike ülesanneterahastamissüsteem arvestama erinevustega omavalitsusüksuste sotsiaalses, demograafilises, geograafilises ja majanduslikus olukorras.

67. Täitmist vajavate kohalike ülesannete minimaalne maht, millerahastamine peab olema tagatud ja mis määrab seega omavalitsusüksuse piisavarahastamise taseme, tuleneb esiteks PS § 154 lg-st 1 ja teiseks omavalitsusüksusele põhiseaduse ja seadusega pandud kohalike ülesannetest.

PS § 154 lg 1 eeldab, et omavalitsusüksus täidaks vähemalt kõiki olulisi kohalikke ülesandeid. Seega peab omavalitsusüksusele olema tagatud ka raha nende ülesannete täitmiseks. Olulisi, s.t PS § 154 lg 1 kohaselt täitmist vajavaid kohalikke ülesandeid ei ole võimalik ammendavalt loetleda. Samuti võivad need erinevate omavalitsusüksuste puhul erineda, sõltudes omavalitsusüksuse eripärastest vajadustest, aga ka kohaliku kogukonna eelistustest. Tegemist on selliste kohalike ülesannetega, mille täitmist saab omavalitsusüksuselt konkreetses ajas ja ruumis mõistlikult eeldada. Olulised kohalikud ülesanded, nagu ka nende täitmise nõutav ulatus, on ajas muutuvad suurused. Need olenevad suurel määral üldisest sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja ühiskonna heaolu tasemest. Muudatused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii täitmist nõudvaid kohalikke ülesandeid kui ka nendetäitmise eeldatavat ulatust ja kvaliteeti.

PS § 154 lg 1 kõrval tuleb kohalike ülesannete minimaalsemahu määramisel eraldi silmas pidada neid kohalikke ülesandeid, mille täitmine omavalitsusüksusele ette kirjutatud põhiseaduse (nt PS § 28 lg 4, § 37 lg 2) või seadustega. Seadusest tulenevate kohalike ülesannete finantseerimisvajadust mõjutavad otseselt nende ülesannete täitmisele seaduses ja alamalseisvates õigusaktides kehtestatud nõuded.

Tähtis kriteerium kohalike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse omavalitsusüksuse puhul on see, et selle omavalitsusüksuse osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes. Nii näiteks ei ole PS § 28 mõtte kohaselt aktsepteeritav olukord, kus peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, riigi erinevates piirkondades olulisel määral varieeruv sõltuvalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Osutatud sätte kohaselt ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus.

68. Nagu märgitud, nõuab õigus piisavatele rahalistele vahenditele kohalike ülesannete täitmiseks seda, et omavalitsuslike ülesanneterahastamissüsteem tagaks omavalitsusüksusele piisava sissetuleku kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Samas ei kaitse kõnealune õigus omavalitsusüksust olemasoleva rahastamissüsteemi ebasoodsamaks muutmise eest, kui selle tagajärjel ei muutu konkreetse omavalitsusüksuse oma ülesannete rahastatus ebapiisavaks. Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ei hõlma õigust sellele, et kord juba saavutatud kohalike ülesannete rahastamise taset mitte kunagi ei vähendataks. On võimalik, et mingil perioodil rahastatakse omavalitsuslike ülesandeid suuremas ulatuses, kui see piisava rahastatuse 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 harta artikli 9 lg 1 asetab kohaliku omavalitsuse õiguse piisavatele rahalistele vahenditele riikliku majanduspoliitika raamidesse.

Seega ei keela õigus piisavatele rahalistele vahenditele riigil omavalitsuslike ülesannete rahastamist vähendada. Seda tingimusel, et ka pärast rahastamise vähendamist säiliks omavalitsusüksusel võimalus täitkohaalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus mahus.

69. Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eeldab, et riik looks omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks süsteemi, mis oleks kohane ja tagaks kohalike ülesannete piisava rahastamise. Järelikult saab kõnealuse õiguse rikkumine tuleneda üksnes sellistest normidest (või nende andmata jätmisest), mis reguleerivad (või mille andmata jätmisetõttu ei reguleerita vajalikul määral) omavalitsuslike ülesanneterahastamissüsteemi. Siia kuuluvad ka normid või nende puudumine, millest tingituna osutub kohalike ülesannete rahastamine konkreetses omavalitsusüksuses ebapiisavaks.

Samas ei saa mingi norm rikkuda õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks põhjusel, et see muudab mõnekohaaliku ülesande täitmise omavalitsusüksustele kohustuslikuks või suurendabmuul viisil omavalitsuslike ülesannete täitmise kulusid. Seda sõltumata sellest, kas see kohustus või lisakulu mõjutab spetsiifiliselt kohalikke omavalitsusi või laiemat adressaatide ringi (nt maksukohustuse suurendamine, mille tagajärjel suurenevad muu hulgas kohalike omavalitsuste kulud kohalike ülesannete täitmiseks vajaliku tööjõu palkamisele või vajalike kaupade jateenuste ostmisele). Ei ole alust väita, et kohalike ülesannete rahastatuse ebapiisavus konkreetse omavalitsusüksuse puhul on tingitud just konkreetse (nt ajalisel kõige hiljem kehtestatud) omavalitsusliku ülesande täitmise kuludest.

Kui seadusega muudetakse mõne kohaaliku ülesande täitminekohustuslikuks või suurendatakse olemasolevate kohustuste täitmise kulusid, pärast mida muutub omavalitsusüksuse omaülesannete rahastatus ebapiisavaks, on õigust piisavatele rahalistele vahenditele rikutud. Seda õigust ei riku sellisel juhul aga mitte õigusakt, mis kohustab kohalikke omavalitsusi täitma konkreetset kohaaliku ülesannet või suurendab kohalike ülesannete täitmisekulusid, vaid kohalike ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid osas, milles need ei taga omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseksvähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Samas ei ole siiski välistatud, et riik, leides, et rikkumise kõrvaldamiseks ei ole võimalik suurendada kohalike ülesannete rahastamist, vähendab selle asemel seadusest tulenevaid nõudeid kohalike ülesannete täitmiseks. Selle tagajärjel võib omavalitsuslike ülesannete rahastatus muutuda piisavaks ja seda reguleerivatest õigusaktidest tulenev omavalitsusüksuse õiguse rikkumine lakata.

Käesolevas punktis märgitu puudutab üksnes õigust piisavaterahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ega tähenda seda, nagu ei seaks põhiseadus riigile kohalike ülesannete täitmise kohustuslikuks muutmisel mingeid piire. Riigi poolt mõne kohaaliku elu küsimuse täitmise kohustuslikuks muutmine võib ebaproportsionaalselt riivata omavalitsusüksuse iseseisvust kohaaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel (vt ka eespool p 64).

70. Need nõuded, mis PS § 154 lg-st 1 tulenevõigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemile esitab, ei puuduta üksnes kohalike ülesannete rahastatuse taset. Selleks, et õigus piisavatele rahalistele vahenditele ei muutuks illusoorseks – ja enesekorraldusõigus tervikuna ei devalveeruks deklaratsiooniks –, peab riik PS § 154 lg 1 nõuetejärgimiseks looma sellise omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi, misvõimaldaks igal üksikjuhul omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust ka hinnata. Vastasel juhul muutub üldjuhul võimatuks selle tuvastamine, kasomavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele on rikutud või mitte. Mingil õigusel on tegelik sisu aga vaid juhul, kui selle õiguse rikkumist onvõimalik tuvastada.

71. Omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavuse hindamisevõimalikkus on PS § 154 lg 1 kohaselt nõutav ka seetõttu, etomavalitsusüksus saaks end kohalike ülesannete rahastamise ebapiisavuse vastu kohtus kaitsta. Omavalitsusüksusel peab olema võimalik taotleda kohtult kohalike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide PS § 154 lg 1 vastaseks tunnistamist osas, milles need eitaga omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemaltminimaalselt vajalikus mahus. Samuti on omavalitsusüksusel, kellele rahastamissüsteem ei taga raha kohalike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus, õigus nõuda PS § 154 lg 1 alusel kohtu kaudu riigilt puuduvat raha. Kohtuliku kontrolli võimaluseta puuduks sellel, kui riik rikub omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele, õiguslikud järeloomid. Harta artikkel 11 näeb ette, et kohalikel võimuorganitel on õigus taotledaõiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või seadusandluses sätestatud kohaaliku omavalitsuse põhimõtetetäitmine.

Selleks, et omavalitsusüksus saaks õigust piisavatele rahalistele vahenditele kohtu kaudu maksta panna, peab talle olema tagatud mõistlik võimalustõendada, et rahastamissüsteem ei võimalda kohalikke ülesandeid vähemaltminimaalselt nõutavas mahus täita.

72. Selleks, et igal üksikjuhul oleks võimalik hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust, on vaja esmalt teada, kui palju raha on omavalitsusüksusel kohalike ülesannete täitmiseks võimalik saada. Seetõttu eeldab PS § 154 lg 1 omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemilt esmalt seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks.

PS § 154 lg-ga 1 ei ole kooskõlas kohalike ülesannetäitmiseks määratud tulu piiritlemine n-ö ülejäägimeetodil, mille kohaselt on kohalike ülesannete täitmiseks ette nähtud see osa omavalitsusüksuse laekumistest, mis ületab riiklike kohustuste täitmise kulusid. Kohalike ülesannete täitmiseks määratud raha piiritlemine n-ö ülejäägimeetodil ei võimalda üldjuhul hinnata selle piisavust enne eelarveaasta lõppu, mil on selgunud riiklike kohustuste täitmise tegelik maht. See kahjustab oluliselt kohaliku omavalitsusüksuse võimalusi taotleda PS § 154 lg 1 rikkumise korral kohtulikku kaitset.

Lisaks asetab n-ö ülejäägimeetodi kasutamine omavalitsusüksuse rahanduslikult ebamäärasesse olukorda. Kuna riiklike kohustuste täpne maht ja seega ka nende täitmiseks vajalik rahasumma selgub alles pärast eelarveaasta lõppu, on n-ö ülejäägimeetodist lähtumise korral valla- ja linnaeelarvekoostamisel ebaselge, millist osa kavandatast tulust on tegelikult võimalik omavalitsuslike ülesannete finantseerimiseks kasutada. Samuti jääb kohalike ülesannete täitmiseks määratud tulu piiritlemisel n-ö ülejäägimeetodi abil mingi riikliku kohustuse täitmise kulude etteplaneerimata suurenemise risk omavalitsusüksuse kanda. Kui enne eelarveaasta lõppu ilmneb, et riikliku kohustuse täitmiseks kulub rohkem raha, kui eelarveprognoos näitas, on omavalitsusüksus suure tõenäosusega sunnitud leidma selle riikliku kohustuse täitmiseks puuduva raha oma ülesannete täitmiseks planeeritud vahendite arvel. Seega eivõimalda n-ö ülejäägimeetodist lähtumine kohalike ülesannetäitmiseks ette nähtud raha selgelt eristada riiklike ülesannete täitmiseks mõeldud rahast. Selline eristamine on aga PS § 154 lg 1, samuti § 154 lg 2 teiselause järgimise eeltingimus.

73. Mõistetavalt on nii selleks, et eristada omavalitsuslike ja riiklike ülesannete jaoks ette nähtud raha, kui ka selleks, et hinnata, kui palju raha kulub omavalitsusüksusel omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalik mahus, nõutav selgus selles, millised on vaadeldaval ajal kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklikud kohustused ja millised on olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded. Sellest tulenevalt nõuab PS § 154 lg 1, et seadused, mis näevad ette kohalike omavalitsuste mingi kohustuse, määraks, kas tegemist on omavalitsusliku või riikliku ülesandega. Üldkogu on ka varem märkinud, et PS § 154 järgimise eelduseks kohalike omavalitsuste rahastamisel on selgus selles, millised on kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklikud kohustused (Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-46-03, p 22).

Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemisel on seadusandjal põhiseadusega antud piirides otsustusvabadsus. Olukorras, kus seadusandja on jätnud omavalitsusüksuste omavalitsuslikud ja riiklikud kohustused eristamata, saab seda üksikjuhul teha vaidlust lahendav kohus. Mõistetavalt on kohtulikult kontrollitav ka see, kas seadus ei ole mõnd olemuslikult omavalitsuslikku ülesannet riiklike ülesannete hulka arvates või riiklikku kohustust omavalitsuslikuks lugedes põhiseadusega vastuollu läinud. Kohtu ülesanne ei ole aga üldiselt piiritleda, millised omavalitsusüksustele pandud kohustused on riiklikud ja millised omavalitsuslikud. Selline kohalike ülesannete üldine piiritletus on aga nii PS § 154 lg 1 kui ka sama paragrahvi teise lõike teise lause järgimise eeldus.

(C) Õigus kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigielarvest

74. PS § 154 lg 2 sätestab: «Kohalikele omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigielarvest.» PS § 154 lg 2 teine lause reguleerib kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmist. Sellest sättest tuleneb omavalitsusüksuse õigus sellele, et talle seadusega pandud riiklikud kohustused oleksid täies ulatuses rahastatud riigielarvest. Kõnealune õigus kaitseb omavalitsusüksust selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama 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.

Samaselt PS § 154 lg-st 1 tulenevale õigusele piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab ka PS § 154 lg 2 teises lauses sätestatud õigus riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigielarvest, et oleks võimalik kontrollida, kas riik seda õigust järgib. Seetähendab, et PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt tuleb kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustusi rahastada viisil, mis võimaldab hinnata, kas riik ka tegelikult katab kõik seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigielarvest. Ühtlasi peab omavalitsusüksusele olema tagatud võimalus end seadusega pandud riiklike kohustuste mittetäieliku rahastamise korral kohtus kaitsta. Omavalitsusüksus võib nõuda, et sellise regulatsiooni puudumine, mis tagaks mingi kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riikliku kohustuse täieliku rahastamise riigielarvest, tunnistataks PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus olevaks. Samuti tekib omavalitsusüksusel, kellele ei ole mingi riikliku ülesande täitmiseks vajalikku raha eraldatud, PS § 154 lg 2 teise lause alusel õigus nõuda riigilt kohtu kaudu riikliku ülesande täitmiseks puuduolevat raha. Samas ei saa omavalitsusüksus PS § 154 lg 2 teise lause alusel vaidlustada riiklikku kohustust kui sellist. PS § 154 lg 2 teine lause on käsitatav kitsalt kohaliku omavalitsuse finantstagatisena, mille eesmärk ei ole võimaldada kohalikel omavalitsustel sekkuda riigielu küsimuste lahendamisse.

75. Seega nõuab PS § 154 lg 2 teine lause, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus tõendada, et talle riiklike kohustuste täitmiseks laekuv raha ei kata riiklike kohustuste täitmiseks vajalikke kulusid. Selleks on vaja, et seadused, mis panevad omavalitsusüksustele kohustusi, määraksid kindlaks, kas need kohustused on omavalitsuslikud või riiklikud. Samuti peab valitsema selgus selles, milline raha on omavalitsusüksusele ette nähtud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ning milline seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks.

76.PS § 154 lg 2 teine lause kehtestab kohalikeleomavalitsustele riiklike ülesannete täitmiseks raha eraldamisele kindlad nõuded. PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt tuleb seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud katta riigieelarvest. Üldkogu on seisukohal, et PS § 154lg 2 teises lauses on riigieelarve all silmas peetud riigieelarvet PS § 115 lg 1 tähenduses, s.o Riigikogu poolt iga aasta kohta vastu võetud seadust, mis sätestab riigi kõik tulud ja kulud.

PS § 115 lg-st 1 tulenevad muu hulgas ka riigieelarvekõikehaaravuse ja läbipaistvuse põhimõtted (vt ka Riigikohtu üldkogu 17. märtsi2000. a otsus asjas nr 3-4-1-1-00, p 19). Riigieelarve kõikehaaravuse põhimõtte kohaselt peabriigieelarve sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid. Seega peab riigieelarve kajastama ka riigi neid kulusid, mis PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt tekivadkohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmisel. Riigieelarve läbipaistvuse printsiip eeldab minimaalselt seda, et kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste täitmise kulud kajastuksid funktsioonipõhiselt riigieelarves kirjetena. See tähendab, et riigieelarves peab olema selgelt ja läbinähtavalt kindlaks määratud see, kui palju ühe võiteise kohalikele omavalitsustele pandud riikliku kohustuse täitmiseks raha eraldatakse. See, kuidas mingi riikliku ülesande täitmiseks eraldatav raha jaotubomavalitsusüksuste vahel, ei pea kajastuma vahetult riigieelarves, vaid võib olla määratud riigieelarve alusel antavates õigusaktides.

77.PS § 154 lg 2 teises lauses sätestatu tähendabühtlasi seda, et ilma õigusliku aluseta ei tohi omavalitsusüksus kasutada talle mingi riikliku ülesande jaoks eraldatud raha teiste riiklike kohustuste või omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Samas ei keela põhiseadus riigil näha seaduses võiomavalitsusüksustele raha eraldamist reguleerivates õigusaktides ette tingimusi, mille olemasolu korral võib omavalitsusüksus kasutada ühe riikliku ülesandetäitmiseks saadud raha teiste riiklike kohustuste või omavalitsuslike ülesannetefinantseerimiseks.

(D) Õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemistabiilsusele

78.Omavalitsusüksuste ja riigi vahelisi suhteid reguleerides peabseadusandja arvestama õigusriigi põhimõttega, mille üheks osaks onõiguskindluse põhimõte. Õiguskindlus nõuab muu hulgas seda, et õiguse subjektid saaksid ollakindlad kehtestatud normide püsijäämises (õiguspärase ootusepõhimõte). Õiguspärase ootuse põhimõttest koostoimes PS § 154 lg-ga 1 tulenebõigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. See õigus täpsustabõiguspärase ootuse põhimõtet omavalitsusüksuste ja riigi vahelistes rahastamistpuudutavates suhetes.

79.Rahastamissüsteemi stabiilsuse kohta on Riigikohtu üldkoguvarem sedastanud, et kohalike omavalitsuste finantseerimise süsteemi stabiilsus on oluline väärtus. Stabiilne ja eelnevalt teadaolev finantseerimissüsteemvõimaldab omavalitsusüksustel suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavu ning neid tulemuslikumalt ellu viia (vt Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-46-03, p 25). Stabiilne rahastamissüsteem onvältimatu kõigi kohaliku elu küsimuste iseseisvaks otsustamiseks ja korraldamiseks. Ebastabiilne rahastamine võib allutada omavalitsusüksuste iseseisvusemärkatult riigi meelevallale. Omavalitsusüksustel peab seetõttu olema võimaliktegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ning et seda ei muudeta ootamatult omavalitsusüksustele ebasoodsamaks, seda eriti eelarveaasta keskel.

80.Niiis kaitseb õigus rahastamissüsteemi stabiilsuseleomavalitsusüksusi omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise omavalitsusüksustele ebasoodsas suunas muutmise eest, seda eriti eelarveaasta keskel.

Ebasoodsas suunas muutmine tähendab eelkõige omavalitsuslikeülesannete rahastamise vähendamist. Iga õigusakt, millega seda tehakse, riivab õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele ka juhul, kui see ei põhjusta omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavust. Muu hulgas tähendab see, etomavalitsusüksuste kord juba saavutatud finantseerimise taseme alandamine riivab rahastamissüsteemi stabiilsust. Niisuguseks riiveks ei saa aga pidada olukorda, kus omavalitsusüksuste tulud vähenevad riigivõimu sekkumiseta (nt maksulaekumiste kahanemisetõttu).

Õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele ei hõlma põhiseaduslikkunõuet, et alati, kui pärast eelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu võiVabariigi Valitsuse õigusakte, mille alusel omavalitsusüksuse eelarve tulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse need summad või vähendataksevastavalt kohaliku omavalitsuse üksusele pandud kohustusi. Eelnev ei tähenda, et seadusandja ei võiks niisugust regulatsiooni omavalitsusüksuste huvides omal algatusel siiski kehtestada.

81.Rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa aga olla eesmärk omaette (vtRiigikohtu üldkogu 19. aprilli 2004. a otsus asjas nr 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 püsitamist igaveseks. Omavalitsusüksused 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 omavalitsusüksustele eraldatavate rahaliste vahendite vähendamise või kahjustada muul viisil nende rahastamise korrapära.

82. Õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele võib sarnaseltmuude PS § 154 lg-st 1 tulenevate õigustega piirata enesekorraldusõigusega samadel tingimustel (vt ka eespool p 64).

83. Rahastamissüsteemi olulise muutmise korral peabomavalitsusüksustele olema tagatud õigus olla ära kuulatud. Omavalitsusüksused tuleb kaasata nende rahastamist puudutavate otsuste tegemisse (vt selle kohta harta artikli 9 lg 6).

Õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele eeldab ka seda, et kui riik siiski otsustab rahastamist reguleerivaid õigusakte oluliselt ebasoodsamaks muuta, peab ta muudatuse sisust lähtudes andma omavalitsusüksustele piisava aja uue regulatsiooniga kohanemiseks (*vacatio legis*).

Õiguskindluse põhimõte tähendab muu hulgas, et uuteregulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-öüleöö.

Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja seega tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikulmääral, s.t piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.

(IV) Tulumaksuseaduse (TuMS) § 5 lg 1 p 1muutmise sätte põhiseaduspärasus

(A) TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte jaomavalitsusüksuste rahastamise korralduse põhiseaduspärasus

84. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sättegavähendas Riigikogu residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust maksumaksja elukohajärgsele omavalitsusüksusele laekuvat osa (tulumaksuosa) 11,93%-lt 11,4%-le. Säte võeti vastu20. veebruaril 2009, avaldati Riigi Teatajas 28. veebruaril 2009 ja jõustus lisaelarve seaduse § 23 lg 2 kohaselt 1. aprillil 2009.

85. Tulumaksuosa on omavalitsusüksuste peamine stabiilne ja kehtivaõiguse kohaselt kuludega otseselt sidumata tuluallikas. Deklareeritud brutotulust (s.t tulust, millest ei ole tehtud tulumaksuseaduses sätestatud mahaarvamisi) omavalitsusüksustele ülekantav summa moodustab olulise osaomavalitsusüksuste tuludest. 2008. aastal said omavalitsusüksused keskmiselt 51% oma eelarvetulust neile TuMS § 5 lg 1 p 1 alusel laekunud tulumaksu osast, mille suurusoli siis 11,9% (vt A. Jõgi. *Kohalike omavalitsuste 2008. aasta eelarvetäitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade)*. Tallinn: Rahandusministeerium, 2009, lk 4).

TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sättega vähendati seegaomavalitsusüksuste ühe peamise tuluallika laekumisi võrreldes summaga, mis omavalitsusüksustele laekuks juhul, kui endiselt kehtiks TuMS § 5 lg 1 p 1 eelmineredaktsioon. Selline vähendamine toimus kohalike omavalitsuste eelarveaasta (vt VLES § 2 lg 2) keskel. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmisesätte avaldamise ja jõustumise vahele jäi üks kuu.

86. Üldkogu hinnangul on võimalik, et TuMS § 5lg 1 p 1 muutmise sätte võib rikkuda õigust piisavatele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Kuna TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte vähendabomavalitsusüksuste ühe peamise tuluallika laekumisi, siis võib see muu hulgas tingida olukorra, kus omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud vahendeist ei piisa nende ülesannetetäitmiseks minimaalselt vajalikus mahus.

87. Samuti on võimalik, et TuMS § 5 lg 1 p 1muutmise sätte võib rikkuda õigust riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest ehk põhjustada olukorra, kus omavalitsusüksusele pandud riiklikud kohustused ei ole täies ulatuses riigieelarvest rahastatud.

88. Üldkogul ei ole aga praeguses asjas võimalik tuvastada, kasTuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte ka tõepoolest rikub Tallinna linna võimõne teise omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannetetäitmiseks või õigust riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest.

89. Õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslikeülesannete täitmiseks on rikutud, kui omavalitsusüksusele ei ole tagatud raha kohalike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus (vt eespool p 65). Selleks, et tuvastada, kas omavalitsusüksuse mingi laekumise vähendamine rikub õigustpiisavatele rahalistele vahenditele, on üldjuhul vaja esmalt teada, kas sellest allikast laekuv raha on ette nähtud kohalike või riiklike ülesannete täitmiseks. Kõnealust õigust saab rikkuda kohalike ülesannete täitmiseksmõeldud raha vähendamine. Tulumaksuseadus ega ükski teine õigusakt eimäära, milline osa omavalitsusüksusele laekuvast tulumaksust on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja millise osa eest tulumaksuosast milliseid riiklike kohustusi tuleb täita. Kehtiva regulatsiooni alusel võib üksnes oletada, et tulumaksuosast peavad omavalitsusüksused kindlaks määramata ulatuses rahastama nii kohaliku elu küsimuste otsustamist ja korraldamist kui ka riiklike kohustuste täitmist.

90. Lisaks tuleb rikkumise tuvastamiseks selgitada, kas pärast rahavähendamist langeb omavalitsuslike ülesannete rahastatus konkreetse omavalitsusüksuses allapoole minimaalselt vajalikku taset. Minimaalse rahastamistaseme kindlakstegemiseks peab aga valitsema selgus selles, milline on konkreetse omavalitsusüksuses täitmist nõudvate kohalike ülesannete minimaalne maht ning sellesttulenevalt ka nende

ülesannete täitmise maksumus. Samuti peab olema teada, kui palju olemasolev rahastamissüsteem võimaldab omavalitsusüksusel kohalikeülesannete täitmiseks raha saada.

Kehtiv kohalike omavalitsuste rahastamise korraldus ei võimalda teada saada ei seda, milline on omavalitsusüksuses täitmist nõudvate kohalikeülesannete minimaalne maht, ega ka seda, kui palju raha on omavalitsusüksustel võimalik kohalike ülesannete täitmiseks saada. Nimelt valitseb kehtivas õiguses ebamäärasus riiklike ja kohalike ülesannete piiritlemisel, mistõttupole omavalitsuslike ülesannete maht tuvastatav. Samuti ei erista olemasolev omavalitsusüksuste rahastamise korraldus, milline raha on omavalitsusüksustele ette nähtud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ning milline raha on mõeldud seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks.

91. Üldkogu sedastas eespool, et riik peab PS § 154 lg 1 nõuete järgimiseks looma sellise omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi, mis võimaldaks igal üksikjuhul omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust ka hinnata. Samuti tuleb PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustusi rahastada viisil, mis võimaldab kontrollida, kas riik ka tegelikult katab kõik seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Seejuures eeldab PS § 154 lg 1 ja lg 2 teise lause nõuetele vastav kohalikeomavalitsuste rahastamise korraldus seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks. Samuti on vaja, et seadused, mis panevad kohalikele omavalitsusele kohustusi, sätestaksid, kas mingi ülesanne on omavalitsuslik või riiklik. (Vt eespool p-d 70–76.)

92. Seadusandja ei ole PS § 154 lg 1 ja lg 2 teise lausenõuetele vastavat kohalike omavalitsuste rahastamise korraldust kehtestanud (vt eespool p-d 89–90). Seetõttu ei saagi üldkogu praeguses asjas hinnata, kas Tallinna linnal või mõnel teisel omavalitsusüksusel on pärastomavalitsusüksustele laekuva tulumaksuosa vähendamist piisavalt raha kohalike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus, s.t kas omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele on tulumaksuosa vähendamisega rikutud või mitte. Samuti ei võimalda kehtiv õigus praeguses asjas hinnata, kas omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmine on riigi poolt täies ulatuses rahastatud ka pärast tulumaksuosa vähendamist.

93. Eelmärgitu tähendab seda, et kehtiv omavalitsusüksusterahastamise korraldus tuleb osas, milles see ei võimalda hinnata TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte põhiseaduspärasust, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks. Täpsemalt on PS § 154 lg-ga 1 ja lg 2 teise lausega vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis eristaksid omavalitsusüksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Samuti on PS § 154 lg-ga 1 ja lg 2 teise lausega vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega omavalitsusüksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud.

94. Eelmises punktis nimetatud õigustloovate aktide andmata jätmise põhiseadusvastaseks tunnistamine tähendab seda, et seadusandja peab kehtestama sellised õigustloovad aktid, mis võimaldaksid eristada omavalitsusüksustele kohaliku eluküsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Samuti peab seadusandja looma selguse selles, millised seadusega omavalitsusüksustele pandud ülesanded on omavalitsuslikud ja millised riiklikud.

95. Üldkogu on seisukohal, et käesoleva otsuse punktis 93 kindlaks tehtud põhiseadusvastasus ei anna iseenesest veel alust tunnistada TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmisesätet põhiseadusvastaseks. See, et mingi õigusakti või sätte vastavuskohaliku omavalitsuse põhiseaduslikele tagatistele ei ole kohalike omavalitsuste rahastamist reguleeriva normistiku põhiseadusvastasuse tõttu kontrollitav, on iseseisev rikkumine, mis iseenesest ei luba veel lugeda vaidlusalust õigusakti põhiseadusega vastuolus olevaks. Õigusakti või sellesätte põhiseadusvastaseks tunnistamist ei saa rajada oletusele.

96. Eeltoodu tähendab ühtlasi seda, et ainuüksi omavalitsusüksuste rahastamise korralduse osaliselt põhiseadusvastaseks tunnistamine ei anna Tallinna linnale ega ühelegi teisele omavalitsusüksusele riigi vastunõudeõigust TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte tõttu laekumatajäänud tulumaksusumma hüvitamiseks.

97. Tallinna Linnavolikogu leiab, et koolieelse lasteasutuse seaduse, noorsootöö seaduse ja spordiseaduse muudatused, mis lisaeelarve seaduse seletuskirja kohaselt kehtestati selleks, et vähendada kohustusi proportsionaalselt tulumaksuosa vähendamisega, ei täida oma eesmärki. Seda asjaolu peabtaotluse esitaja finantstagatiste rikkumiseks.

Üldkogu leiab, et olukorras, kus on selgusetu, kas pärast tulumaksuosa vähendamist on kohalike ülesannete rahastatus langenud allapoole minimaalselt nõutavat taset ja kas riiklike kohustuste täitmine on mingis osas riigi poolt rahastamata, ei saa pelgalt sellest, et tulumaksuosa vähendamise kompenseerimiseks võetud meetmed ei kata tekkivat puudujääki, järeldada, et rikutud on õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja õigust riiklike kohustuste täielikulerahastamisele riigieelarvest. Rikkumisega on tegemist siis, kui tekkiv puudujääk ei võimalda omavalitsusüksustel täita omavalitsuslike ülesandeid

minimaalselt vajalikus mahus, või siis, kui on selge, et riiklike kohustuste täitmiseks eraldatud raha tegelikult ei kata nendega seotud kulusid.

98. Käesolevas otsuses tuvastatud kohalike omavalitsuste rahastamiskorralduse osaline põhiseadusvastasus ei välista siiski täielikult omavalitsusüksuse võimalust tõendada, et kehtiv omavalitsusüksuste rahastamise korraldus ei taga talle piisavalt raha ja rikub seetõttu tema õigust piisavatele rahalistele vahenditele kohalike ülesannete täitmiseks ja/või õigustseadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. Sellise rikkumise tõendamiseks peab omavalitsusüksus näitama, et temasissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus (sh seadustes sätestatud standardeid järgides). Seejuures võib kohalike omavalitsuste rahastamise korralduse eelmistes punktides kirjeldatud vastuolu põhiseadusega tingida selle, et omavalitsusüksuse tõendamiskoormis osal juhtudel kergeneb ja läheb osaliselt võitluskult üle riigile.

(B) TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte ja õigusomavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele

99. Üldkogu hinnangul riivab TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte siiski õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Tulumaksuosa vähendamine puudutab omavalitsuslike ülesannete rahastamist seetõttu, et tulumaksuosast laekuvast rahast peavad omavalitsusüksused praegu kindlaks määramata ulatusest äitma ka omavalitsuslike ülesandeid.

100. Üldkogu selgitas eespool, et õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele kaitseb omavalitsusüksusi kohalike ülesannete rahastamissüsteemi ootamatu ja olulise omavalitsusüksustele ebasoodsamaks muutmise eest, iseäranis eelarveaasta keskel. Ebasoodsamaks muutmine tähendab eelkõige rahastamise vähendamist. Õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele eeldab ka seda, et kui riik siiski otsustab omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivaid õigusakte oluliselt muuta, peab ta omavalitsusüksustele andma muudatuse sisu arvestades piisava aja uue regulatsiooniga kohanemiseks. (Vt eespool p 83.)

101. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte vähendati omavalitsusüksuste eelarveaasta keskel nende ühe peamise tuluka laekumisi. Selline vähendamine kujutab endast omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi muutmist omavalitsusüksuste jaoks ebasoodsamaks. Seetõttu riivab TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

Rahastamissüsteemi stabiilsuse riivet ei välista seegi, et koos vaidlusaluse sätte vastuvõtmisega kehtestas seadusandja ka VLES § 7 uueredaktsiooni ning muutis koolieelse lasteasutuse seadust (vt lisaeelarve seaduse § 8), noorsootöö seadust (vt lisaeelarve seaduse § 9) ja spordiseadust (vt lisaeelarve seaduse § 15).

102. Kuigi TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmine riivab omavalitsusüksuste õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele, ei tähenda see veel, et see säte oleks põhiseadusega vastuolus. Õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele võib seadusandja riivata eespool punktis 82 esitatud tingimustel – riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.

103. Tallinna Linnavolikogu väidab formaalse põhiseaduspärasuse kohta, et lisaeelarve seadus tervikuna (sh ka TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte) on vastuolus PS § 116 lg 2, mille kohaselt Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muudeseadustega. Tallinna Linnavolikogu arvates ei võimalda PS § 116 lg 2 lisadariigieelarve seadusesse teiste õigusaktide muudatusi, sest riigieelarve seadus võib PS § 115 lg 1 kohaselt sisaldada vaid konkreetseid tulusid ja kulusid. Riigieelarve seaduses ei või reguleerida tulude teket ega kulude kandmist.

Üldkogu hinnangul ei tähenda PS § 116 lg 2 sätestatu, et Riigikogu ei või riigieelarve (sh lisaeelarve) seadusele lisada muude seaduste muutmise sätteid, mis mõjutavad tulude teket ja kulude kandmist. Sellest sätest tuleneb keeld vähendada või kustutada muudeseadustes ette nähtud kulutusi pelgalt riigieelarve kirjet muutes, jättes sealjuures muutmata vastavat kulutust tingiva seaduse. PS § 116 lg 2 eesmärk on vältida olukorda, kus Riigikogu on seadusega mingi kulutuse tegemise ette näinud, kuid ei eralda riigieelarves selleks nõutavat raha. See säte peab hoidma ära olukorra, kus kulutusteks kohustava seaduse rakendamist mõjutatakse varjatult riigieelarve kirjete kaudu. Üldkogu hinnangul ei leidu ühtki mõistlikku põhjendust, miks Riigikogu ei võiks muuta kulutuste tegemiseks kohustavaid sätteid, mis ta ise on vastu võtnud, just riigieelarve või lisaeelarve seaduserakendussättes. PS § 116 lg 2 ei nõua seega, et muudeseadustes ette nähtud kulutuste muutmine peaks toimuma eelarveseadusest eraldiseisva seadusega, mis tuleks vastu võtta enne eelarveseaduse vastuvõtmist.

104. Tallinna Linnavolikogu leiab ka seda, et TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte on vastuolus õiguskindluse põhimõttega, kuna selle sätte kehtestamisest tingitud ümberkorralduste tegemiseks ei olnud piisavalt aega.

Üldkogu hinnangul oli vaidlusaluse sätte avaldamise ja jõustumise vaheline kohanemisaeg piisav. TuMS § 5 lg 1 p 1 muudeti lisaeelarve seaduse seletuskirja kohaselt majanduse olukorra järsu halvenemise tingimustes valitsussektori eelarvepositsiooni parandamiseks ehk riigieelarve puudujäägivähendamiseks. Tegemist oli kiiret rakendamist nõudva abinõuga. Selliste muudatuste tegemisel võib nendest mõjutatud subjektidele anda muuten olukorraga kohanemiseks tavapärast lühema ajavahemiku. Tähele tuleb panna sedagi, et muudatuse negatiivne mõju ei avaldunud täies ulatuses selle jõustumisel. Tulumaksuosa laekub omavalitsusüksustele iga kuu ja selle vähendamise mõju avaldub seetõttu pikema aja vältel. Seetõttu oli muudatuse jõustumise hetkeks üksnes osaliselt vajalik kohaneda sellest allikast vähenevate tuludega. Muudatus ei olnud üldkogu hinnangul niivõrd ulatuslik, et sellel oleks jõustumise hetkel olnud sügav mõju.

105.Üldkogu märgib, et TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte eesmärk on vähendada riigieelarve puudujääki, täpsemalt kompenseerida majanduslangusest tingitud riigiplaneeritud tulude alalaekumist ja pidurdada selle abil riigi osutatavate avalike teenuste mahu vähenemist.

Kõnealune säte võeti vastu olukorras, kus oli ilmne, et 2009. ariigieelarves planeeritud riigi tulud jäävad üldise majandusolukorra halvenemisetõttu märkimisväärses osas laekumata. 2009. aasta riigieelarve koostamisel oli aluseks võetud rahandusministeeriumi 2008. aasta suvine majandusprognos, mis eeldas 2009. aastaks 2,6%-list majanduskasvu. 2009. aasta lisaelarve koostamisel lähtuti prognoosist, et Eesti sisemajanduse kogutoodang väheneb 2009. aastal reaalselt 8% võrra ning jooksevhindades 6,5% võrra. Sellest tulenevalt prognoositi lisaelarve seaduse vastuvõtmise ajal, et 2009. aasta riigieelarvesse kavandatud 77,117 miljardi krooni suurustest maksutuludest laekub tegelikult 66,405 miljardit krooni, s.o 10,712 miljardit vähem. Samuti peeti reaalseks riigieelarves kavandatud mittemaksuliste tulude laekumata jäämist 0,8 miljardi krooni ulatuses. Järelikult tekkis vajadus vähendada riigieelarve puudujääki, sh suurendada riigi tulusid. (Vt riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (432 SE, Riigikogu XI koosseis) seletuskiri – arvutivõrgus: www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=544784&u=20100117161528.)

106.Üldkogu hinnangul on eelmises punktis nimetatud eesmärgpõhiseadusega kooskõlas ja seega võib see õigustada ka kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste piiramist. Seda mõistetavalt tingimisel, et kohalike omavalitsuste tulumaksuosa vähendamine on riigi kulude kokkuhoiu abinõuna proportsionaalne, s.o sobiv, vajalik ja mõõdukas (vt ka eespool p 64).

107.TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte on sobivabinõu riigi tulude vähenemise osaliseks kompenseerimiseks ja sel viisil riigieelarve puudujäägi vähendamiseks. Ulatuses, milles sellest sättest tulenevalt kohalikele omavalitsustele laekuv tulumaksuosa väheneb, (0,53% residendist füüsilise isikumaksustatavast tulust, arvestamata mahaarvamisi) suurenevad riigi tulud. See annab riigile võimaluse vähendada enda ülesannete täitmist väiksemas mahu, kui seda saanuks teha kohalikele omavalitsustele laekuvat tulumaksuosa vähendamata.

108.Üldkogul ei ole alust kahelda ka TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte vajalikkuses. Menetlusosaliste arvamustest ei nähtu, et lisaelarve vastuvõtmisel oleks riigil olnud võimalik riigieelarve puudujäägi vähendamiseks kasutada kohalike omavalitsuste tulumaksuosa vähendamise asemel mingeid muid abinõusid, mis ühelt poolt ei oleks omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsust kahjustanud või teinuks seda vähemal määral, ent olnuks samas riigiseisukohalt sama tõhusad ega riivanuks kolmandate isikute huve (nt suurendanud maksukoormust).

109.Üldkogu on seisukohal, et TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte mõõdukust (s.t seda, kas tulumaksuosa vähendamine ei kahjusta omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsust ülemääraselt, s.o enam, kui riigieelarve puudujäägi vähendamise olulisus seda õigustaks) saab Riigikohus kontrollida üksnes piiratud ulatuses. TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmisesätte reguleerib riigi maksutulu kasutamise otstarvet, täpsemalt selle osalist muutmist. Selles küsimuses on seadusandjal suur otsustamisvabadus, sest põhiseaduse mõtte kohaselt on Riigikogul riigi majandus- ja eelarvepoliitiliste eesmärkide seadmisel ja riigieelarve kujundamisel lai valikuruum (vrd ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus nr 3-4-1-7-03, p-d 15–16). Põhiseaduslikkuse järelevalvekohus saab siin sekkuda põhiseaduse ilmselge rikkumise korral. Seetõttu hindab üldkogu järgnevalt üksnes seda, kas TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmisesättest tulenev omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsuse riive on ilmselgelt mõõdukas.

110.Hinnates TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sättest tuleneva finantsstabiilsuse riive mõõdukust, on vaja leida vastus küsimusele, kas selle sättega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemile tekitatud ebakindlus – eeskätt tõenäoliselt tekkiv vajadus revideerida jooksva eelarveaasta keskel kohalike eelarveid, arengukavasid jm finantsplaneerimisega seotud otsuseid ning leida osale kulutustele uusi katteallikaid – kaalub praegusel juhul ilmselgelt üles riigi eelarvepositsiooni parandamise tähtsuse. Üldkogu hinnangul tuleb sellele küsimusele vastata eitavalt.

Esiteks tuleb arvestada, et õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele on abistava, mitte keskse tähendusega finantstagatis. Käesoleva otsuse punktis 81 märkis üldkogu, et omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa olla eesmärk omaette.

TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sättega vähendati residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust kohalikele omavalitsustele laekuvat osa 0,53 protsendipunkti võrra. Rahandusministeeriumis 2009. aasta kohta koostatud kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruannete koondtabelis toodud andmetest võib järeldada, et TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte tõttu vähenesid kohalike omavalitsuste tulud 2009. aastal kokku ca 295 400 000 krooni võrra (6 353 427 000 krooni : 11,4 11,93 – 6 353 427 000 krooni, kus 6 353 427 000 krooni on uue tulumaksuosa alusel maist detsembrini 2009 kohalikele omavalitsustele laekunud tulumaksusumma). Nimetatud 295 400 000 krooni moodustas kohalike omavalitsuste 2009. aasta eelarvetulude kogumahu (20 204 382 981 krooni) ligikaudu 1,5%. Ehkki tulumaksu osakaal on erinevate omavalitsusüksuste eelarvetes erinev, on siiski ilmne, et tulumaksuosa vähendamine mõjutas omavalitsusüksuste eelarvetulusid üksnes mõne protsendi piires.

Eeltoodud põhjustel ei ole alust väita, et TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätestest tulenev finantsstabiilsuse riive oleks ilmselgelt ebamõeldukas.

111.Järelikult ei riku TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte kohaliku omavalitsuse õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

(C) Koolieelse lasteasutuse seaduse, noorsootöö seaduse jaspordiseaduse muudatused

112.Üldkogu asus eespool seisukohale, et seda, kas TuMS § 5lg 1 p 1 muutmise säte rikub omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks või õigust riiklike ülesannete täielikule rahastamisele riigieelarvest, ei ole kohalike omavalitsuste rahastamise korralduse põhiseadusvastasuse tõttu võimalik tuvastada (IV osa, alaosa A). Samuti leidis üldkogu, et TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmisesätest tingitud omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsuse riive on proportsionaalne (IV osa, alaosa B). Neid järeldusi ei väära ka Tallinna Linnavolikoguväide, et lisaelarve seadusega tehtud koolieelse lasteasutuse seaduse, noorsootöö seaduse ja spordiseaduse muudatused, mis tehti TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmisesätest tuleneva kohalike omavalitsuste finantstagatiste riive tasakaalustamiseks, ei võimalda kohalikel omavalitsustel saavutada lisaelarve seaduse eelnõu seletuskirjas näidatud mahus kulude kokkuvõidu. Vaatamata märgitule peab üldkogu õiguspraktika kujundamiseks vajalikuks juhtida tähelepanu sellele, et lisaelarve seaduse eelnõu seletuskirjas osutatud kohalike omavalitsuste kokkuvõiu võimalused on illusoorid. Kohalike omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste võimalike riivete tasakaalustamine näilike meetmetega ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõttega.

113.Enne lisaelarve seaduse jõustumist kehtinud SpS § 3p 2 redaktsioon sätestas, et vallal ja linnal on kohustus toetada oma haldusterritooriumil asuvate spordiorganisatsioonide tööd. Samas ei näinud spordiseadus ette mingeid kriteeriume, millest oluks võimalik tuletada omavalitsusüksusel spordiorganisatsioonidele antava rahalise toetuse minimaalselt kohustuslikku määra. See oli jäetud täielikult sõltuvusse iga omavalitsusüksuse valikutest ja rahalistest võimalustest. SpS § 3 p 2 ei välistanud võimalust piirduda ka üksnes mitterahalise toetusega. Igal juhul ei saa SpS § 3 p 2 varasemast redaktsioonist järeldada, et kõigi enne 1. aprilli 2009 kohalike omavalitsuste poolt spordiorganisatsioonidele tegelikult antud rahaliste toetuste suurus oli SpS § 3 p 2 täitmisekohustuslik ning et SpS § 3 p 2 varasem redaktsioon poleks iseenesest võimaldanud omavalitsusüksustel sporditoetuste suurus vähendada.

Lisaelarve seaduse §-ga 15 kehtestati alates 1. aprillist 2009 SpS § 3 p 2 uus redaktsioon, mille kohaselt on vallal ja linnal kohustus kinnitada spordiorganisatsioonide valla- või linnaelarvest toetamise tingimused, kord ja taotluste vormid ning vajaduse korral näha ette omaosaluse tingimused toetuse saamiseks. Samuti täiendati SpS § 3 punktiga 2¹, mille kohaselt on vallal ja linnal kohustus toetada eelarveliste vahendite olemasolu korral oma haldusterritooriumil asuvate spordiorganisatsioonide tööd. Lisaelarve seaduse eelnõu seletuskirjas märgiti, et spordiseaduse muudatus annab eelduse vähendada kohalike omavalitsuste kulusid ca 171 000 000 krooni.

Üldkogu hinnangul ei muuda lisaelarve seadusega spordiseaduses tehtud muudatused kohalike omavalitsuste rahaliste kohustuste suurus spordiorganisatsioonidele toetuste andmisel. Nii enne kui ka pärast 1. aprilli 2009 kehtinud korra kohaselt sõltub kõnealuste toetuste suurus iga omavalitsusüksuse eelarvelistest võimalustest ja eelistustest. Samuti ei anna kõnealused spordiseaduse muudatused iseenesest alust spordiorganisatsioonidega varem sõlmitud lepinguid lõpetada. Seetõttu ei ole lisaelarve seaduse eelnõu seletuskirjas väidetud kokkuvõidu võimalik tegelikult saavutada.

114.Analoogilistel põhjustel ei nõustu üldkogu lisaelarveseaduse eelnõu seletuskirjas esitatud väitega, mille kohaselt annab lisaelarve seaduse §-ga 9 tehtud noorsootöö seaduse muudatus eelduse vähendada kohalike omavalitsustekulusid ca 21 000 000 krooni.

NTS § 6 lg 1 p 2 redaktsioon, mis kehtis enne 1. aprilli 2009, nägi ette, et valla- või linnavolikogu toetab antud valla või linna haldusterritooriumil tegutsevate noorteühingute noorteprogramme ja noorteprojekte, kinnitab noorteühingute noorteprogrammide ja noorteprojektide valla- või linnaelarvest toetamise tingimused, korra ja taotluste vormid. Seadus ei määranud ei otseselt ega kaudselt noorteprogrammide ja noorteprojektide kohalikust eelarvest toetamise minimaalselt nõutavat taset. Seega sõltus seomavalitsusüksuse eelarvelistest võimalustest ja eelistustest.

Lisaelarve seaduse §-ga 9 muudetud noorsootöö seaduse kohaselt kinnitab valla- või linnavolikogu noorteühingute noorteprogrammide ja noorteprojektide valla- või linnaelarvest toetamise tingimused, korra ja taotluste vormid ning vajaduse korral näeb ette omaosaluse tingimused toetuse saamiseks (§ 6 lg 1 p 2) ja toetab eelarveliste vahendite olemasolul antud valla- või linna haldusterritooriumil tegutsevate noorteühingute noorteprogramme ja noorteprojekte (§ 6 lg 1 p 2¹).

Üldkogu märgib, et selle seadusemuudatusega kohalike omavalitsuste poolt noorsootööle eraldatava raha minimaalselt kohustuslik hulk sisuliselt ei muutunud. Järelikult ei võimalda lisaelarve seaduse § 9 kohalikel omavalitsustel eelnõu seletuskirjas nimetatud kokkuvõidu saavutada.

115.Lisaelarve seaduse § 8 p-ga 1 muudeti koolieelse lasteasutuse seadust selliselt, et vanust millest alates tuleb lastele kindlustada lasteaiakoht, tõsteti ühelt eluaastalt pooleteist eluaastani. Eelnõu seletuskirja kohaselt annab see muudatus võimaluse vähendada omavalitsusüksuse kulusid ca 260 000 000 krooni. Nähtuvalt rahandusministri arvamusel on nimetatud summa leitud selliselt, et on korrutatud Eesti potentsiaalselt

lastehoiuteenust kasutada soovivate 1–1,5-aastaste laste arv kohaliku omavalitsusüksuse keskmise kuluga ühe lapse lapsehoiu eest tasumisel.

Üldkogu hinnangul ei võta selline meetodika arvesse lastehoiujärjekordade olemasolu osas omavalitsusüksustes (mis tähendab seda, et 1–1,5-aastastest lastest vabanevad kohad tuleks täita vanemate lastega, kes muidu lasteaiakohta ei saaks). Samuti pole arvestatud sellega, et nende 1–1,5-aastaste laste puhul, kellele seadusemuudatuse jõustumise hetkel juba osutatakse lastehoiuteenust, ei pruugi olla õiguslikult võimalik teenuse osutamist üksnes lapse vanuse tõttu lõpetada. Lisaks tuleb silmas pidada, et koolieelses lasteasutuses käivate laste arvu vähendamine mingi protsendi võrra ei võimaldasaavutada samas proportsioonis kokkuhoidu. Seda põhjusel, et lastehoiuteenust osutava asutuse püsikulude suurus sõltub laste arvust vaid osaliselt.

Üldkogu leiab, et ehkki koolieelse lasteasutuse seaduses tehtud muudatus võib osale omavalitsusüksustele mõnetist kokkuhoidu võimaldada, pole veenev, et kokkuhoid tervikuna saaks olla nii suur, nagu lisaelarve seaduse eelnõu seletuskirjas väidetakse.

116. Nagu juba eespool märgitud, ei tähenda asjaolu, et lisaelarve seadusega tehtud seadusemuudatused ei kata tegelikult TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte tõttu omavalitsusüksustel saamata jäävat tulu, seda, et TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätte tuleks tunnistada põhiseadusvastaseks.

(V) Teeseaduse (TeeS) § 16 lg 3 muutmise sättepõhiseaduspärasus

117. Tallinna Linnavolikogu taotluse kohta tunnistada kehtetuks riigi 2009. a lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 16 ning sellega muudetud teeseaduse § 16 lg 3 alates 1. märtsist 2009 kehtivas redaktsioonis (edaspidi ka TeeS § 16 lg 3 muutmise sätte) märgib üldkogu järgmist.

118. TeeS § 16 lg 3 redaktsioon, mis kehtis 1. jaanuarist 2008 kuni 28. veebruarini 2009, sätestas järgmist: «Raha jaotus riigimaanteede hoiuks ning kohalike teede hoiuks määratakse igaks eelarveaastaks riigieelarves. Kohalike teede hoiuks nähakse riigieelarves ette kulud üldsummas, mille suurus vastab vähemalt 10 protsendile käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud määras kütuste aktsiisi kavandatavast laekumisest.» TeeS § 16 lg 2 sätestab, ettehoiu rahastamiseks nähakse riigieelarves ette kulud üldsummas, mille suurus vastab vähemalt 75%-le kütuseaktsiisi, välja arvatud erimärgistatud kütuste ja maagaasi aktsiisi, ning 25%-le erimärgistatud kütuste aktsiisi kavandatavast laekumisest. Praeguses asjas vaidlustatud lisaelarve seaduse §-ga 16 TeeS § 16 lg-t 3 muudeti ja sõnastati järgmiselt: «Raha jaotus riigimaanteede hoiuks ning kohalike teede hoiuks määratakse igaks eelarveaastaks riigieelarves.»

Seega tunnistati TeeS § 16 lg 3 muutmise sättega kehtetuks norm, mis nägi ette iga-aastase riigieelarvega kohalike teede hoiuks eraldatava raha minimaalse taseme. TeeS § 16 lg 3 kehtiv redaktsioon võimaldab Riigikogul riigieelarve vastuvõtmisel otsustada kohalike teede hoiuks määratavate eraldistele, ilma et seejuures tuleks arvestada eraldatava summa minimaalsele suurusele kehtestatud formaalsete piirangutega.

119. Tallinna Linnavolikogu leiab, et TeeS § 16 lg 3 muutmisesätte on vastuolus PS § 154 lg 2 teise lausega, mille kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Samuti võib taotlusest välja lugeda seisukoha, et TeeS § 16 lg 3 muutmise sättega rikuti Tallinna linna õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Taotluse esitaja leiab, et kuna kohalikele omavalitsustele teehoolduseks eraldatavaid rahalisivahendeid 2009. aastal võrreldes 2008. aastaga vähendati, siis tulnuks leevendada ka riigikehtestatud tee seisundinõudeid ja teevalgustuse normatiive ning seeläbi vähendada kohaliku omavalitsuse kohustusi. Tallinna linnal on küll kohustus korraldada linna teedel teehoidu, kuid selle ülesande täitmiseks linnale vajalikku hulka raha eraldatud ei ole.

120. Üldkogu nõustub õiguskantsleri ja rahandusministriseisukohaga, et tulenevalt KOKS § 6 lg-st 1 ja TeeS § 25 lg-st 3 on kohalike teedekorrashoid omavalitsuslik ülesanne, mille täitmine on muudetud seadusega kohustuslikuks. Seetõttu ei saa kohalike teede korrashoidu rahastamist reguleeriv TeeS § 16 lg 3 ega seda muutnud lisaelarve seaduse § 16 rikkuda PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenevat omavalitsusüksuse õigust riiklike kohustuste rahastamisele riigieelarvest.

121. TeeS § 16 lg 3 ei riku üldkogu hinnangul ka omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (PS § 154 lg 1).

Nagu märgitud, on kohalike teede korrashoid omavalitsuslik ülesanne. Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eeldab riigilt selle ülesande täitmise toetamist üksnes niivõrd, kui võrd omavalitsusüksusele kohalike ülesannete täitmiseks laekuv raha eivõimalda kohalike teid nõutavas korras hoida, ilma et see takistaks teiste omavalitsuslike ülesannete täitmist minimaalselt vajalikus mahus. See tähendab ühtlasi seda, et juhul, kui omavalitsusüksusel on piisavalt raha kõigi kohalike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus, ei pea riik kohalike teede korrashoidu eraldi rahastama.

See, kas seadus seob kohalikele omavalitsustele kohalike teede hoiuks eraldatava raha minimaalsuuruse mingi maksu prognoositava laekumisega või mitte, ei määra seda, kas omavalitsusüksusele teehoiuks eraldatav summa koos omavalitsusüksuse muude tuludega, mis on ette nähtud kohalike ülesannete täitmiseks, on piisav, et hoida

kohalikud teed nõutavas korras, ilma et see takistaks teiste omavalitsuslike ülesannete täitmist minimaalselt vajalikus mahu.

TeeS § 16 lg 3 redaktsioon, mis jõustus 1. märtsil 2009, võimaldab riigil eraldada kohalikele omavalitsustele vähem raha kui sama löike varasemredaktsioon. Kohalikule omavalitsusele riigi eraldatava raha vähendamine ei saa aga rikkuda omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, sest nagu käesoleva otsuse punktis 68 selgitatud, ei kaitse kõnealune õigus omavalitsusüksust olemasoleva omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi ebasoodsamaks muutmise eest, kui selletagajärjel ei muutu omavalitsusüksuse oma ülesannete rahastatus ebapiisavaks. TeeS § 16 lg 3 muutmise säte ei takista kohalikele omavalitsustele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisava raha tagamist. Järelikult ei riku see säte ka PS § 154 lg-st 1 tulenevat omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele kohalike ülesannete täitmiseks.

122. Samas on üldkogu seisukohal, et TeeS § 16 lg 3 muutmise säte riivab omavalitsusüksuste õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

TeeS § 16 lg 3 muutmise säte ei vähenda iseenesest omavalitsusüksustele eraldatava raha hulka, sest see määratakse igaks eelarveaastaks riigieelarves ja võib olla ka suurem kui enne 1. märtsi 2009 kehtinud TeeS § 16 lg 3 redaktsioonis ette nähtud miinimumtase. Samas kaotas TeeS § 16 lg 3 muutmisesäte keset eelarveaastat varasema olukorra, kus omavalitsusüksustele oli seadusega tagatud kindlus, et neile eraldatakse kohalike teede hoiuks vähemalt minimaalne rahasumma, mille suurus on üldjoontes prognoositav. TeeS § 16 lg 3 enne 1. märtsi 2009 kehtinud redaktsioon andis omavalitsusüksustele suurema kindluse oma tegevuse planeerimisel. TeeS § 16 lg 3 varasemas redaktsioonis sisaldunud tagatise kaotamine 1. märtsist 2009 on käsitatav omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleeriva õigusakti ootamatu ja olulise muutmisena kohalikele omavalitsustele ebasoodsamaks, sest see võimaldas Riigikogul vähendada eelarveaasta keskel omavalitsuslike ülesannete rahastamist.

Üldkogu hinnangul ei riiva TeeS § 16 lg 3 muutmise säte kohalike omavalitsuste õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele mitte üksnes seetõttu, et see võimaldas eelarveaasta keskel vähendada omavalitsuslike ülesannete rahastamist. Rahastamissüsteemi stabiilsust riivab teatud määral ka see, et TeeS § 16 lg 3 muutmise säte muudab tulevikus omavalitsusüksuste jaoks raskemaks omavalitsuslike ülesannete täitmiseks laekuva rahasumma suuruse prognoosimise ja seega ka pikemaajaliste arengukavade koostamise.

123. Järgnevalt hindab üldkogu TeeS § 16 lg 3 muutmise sättest tuleneva rahastamissüsteemi stabiilsuse riive põhiseaduspärasust.

124. Tallinna Linnavalikogu taotluses märgitu ei anna alust järeldada, et TeeS § 16 lg 3 muutmise säte oleks formaalselt põhiseadusvastane. Käesoleva otsuse punktis 103 asus üldkogu seisukohale, et lisaeelarve seaduse vastuvõtmisel ei rikutud § 116 lg 2 nõudeid. Samuti puuduvad muudpõhjused tunnistada TeeS § 16 lg 3 muutmise säte formaalselt põhiseadusvastaseks.

125. Sarnaselt TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätele on ka TeeS § 16 lg 3 muutmise säte eesmärk vähendada riigieelarve puudujääki (vt eespool p 105). Kui TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise säte võimaldas suurendada riigi tulusid, siis TeeS § 16 lg 3 muutmise säte löi võimaluse riigieelarve kulude lisakokkuhoiuskohalike teede hoiuks eraldatava raha arvel.

126. Eesmärk vähendada riigieelarves planeeritud tulude vähemlaekumise korral riigi kulutusi on põhiseadusega kooskõlas ja seega õigustab seeabinõu proportsionaalsuse korral ka kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riivamist.

127. TeeS § 16 lg 3 muutmise säte andis riigile võimaluse eraldada kohalike teede hoiuks raha vähem kui 10% teehoiuvahenditest. Seega on TeeS § 16 lg 3 muutmise säte sobiv abinõu riigi kulude vähendamiseks.

128. Üldkogul ei ole alust kahelda TeeS § 16 lg 3 muutmise säte vajalikkuses. Riigikohtul ei ole andmeid, mis annaks alust järelduseks, et lisaeelarve vastuvõtmisel oli riigil võimalik riigieelarve puudujäägi vähendamiseks kasutada kohalike teede rahastamise miinimumtaseme kaotamise asemel mingeid muid abinõusid, mis ühelt poolt ei oleks rahastamissüsteemi stabiilsust kahjustanud või teinuks seda vähemal määral, ent olnuks samas riigiseisukohalt sama tõhusad ega riivanuks kolmandate isikute huve (nt suurendanuks maksukoormust).

129. Sarnaselt TuMS § 5 lg 1 p 1 muutmise sätele on ka TeeS § 16 lg 3 muutmise sätega reguleeritavaks küsimuseks riigi tulude kasutusotstarbe osaline muutmine (TeeS § 16 lg 3 muutmise säte puhul täpsemalt küllselleks võimaluse loomine). Seetõttu kontrollib Riigikohus ka TeeS § 16 lg 3 muutmisesäte mõõdukust vaid piiratud ulatuses, hinnates, kas see säte on ilmselgelt ebamõõdukas (vt ka eespool p 109).

Üldkogu ei leia, et TeeS § 16 lg 3 muutmise sätega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemile tekitatud ebakindlus, arvestades selle ulatust, kaaluks ilmselgelt üles riigieelarve puudujäägi vähendamise tähtsuse. Seetõttu ei saa ka asuda seisukohale, et kõnealune säte on riigi kulude kokkuhoiu abinõuna ilmselgelt ebamõõdukas.

(VI) Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-de 12² ja 31³ põhiseaduspärasus

130.Tallinna Linnavolikogu leiab, et kohaliku omavalitsuse põhiseadusliketagatistega on vastuolus ka lisaelarve § 19 p-dega 2 ja 3 kehtestatud TTOS§-d 12²ja 31³, mis panevad kõigile Eesti tööandjatele, sh kohalikele omavalitsustelealates 1. juulist 2009 kohustuse maksta töötajale hüvitist haigestumise või vigastuseni jõudmise kuni kaheksanda päeva eest 80% töötaja keskmisest töötasust. Taotluse kohaselt on TTOS §-de 12²ja 31³kehtestamine vastuolus PS §-ga 154, sest nende sätete tõttu suurenevad oluliselt omavalitsusüksuste kui tööandjate kulud, samas ei ole riik TTOS §-dest 12²ja 31³ tulenevate lisakulude katteks kohalikele omavalitsustele raha eraldanud.

131.Üldkogu hinnangul ei riku TTOS §-de 12²ja 31³kehtestamine omavalitsusüksuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele kohalike ülesannete täitmiseks isegi juhul, kui nende sätete kaasmõjul peaks tekkima olukord, kus omavalitsusüksuse rahalised vahendid ei ole piisavad kohalike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus.

TTOS §-d 12²ja 31³suurendavalt tõenäoliselt kohalike ülesannete täitmise kulud, sest nendest sätetest tingituna suurenevad omavalitsusüksuste kulud tööjõule, mida on vaja, et olemasolevaid kohalikke ülesandeid täita. Käesoleva otsuse punktis 69 asus üldkogu seisukohale, et kui seadusegamuudetakse mõne kohaliku ülesande täitmine kohustuslikuks või suurendatakse olemasolevate kohustuste täitmise kulud, pärast mida muutub omavalitsusüksuse oma ülesannete rahastatus ebapiisavaks, on õigust piisavatele rahalistele vahenditele rikutud. Seda õigust ei riku sellisel juhul aga mitte õigusakt, mis kohustab kohalikke omavalitsusi täitma konkreetselt kohalikkude ülesannet võis suurendada kohalike ülesannete täitmise kulud, vaid kohalike ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid osas, milles need ei taga omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Kooskõlas eelmärgituga leiab üldkogu, et TTOS §-d 12²ja 31³ei saa rikkuda PS § 154 lg-st 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, sest TTOS §-d 12²ja 31³ei reguleeri kohalike ülesannete rahastamist.

132.Üldkogu arvates puudub ka alus tunnistada TTOS §-d 12²ja 31³ vastuolus olevaks PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse õigusegariiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest.

Juhul kui omavalitsusüksus peab palkama töötajaid, kelle ülesanded seonduvad üksnes või peamiselt kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustuste täitmise, tekib omavalitsusüksusel seetõttu suuremtööjõukulu. Selline tööjõukulu, sh selle raames makstav haigushüvitis, on vaadeldav riiklike kohustuste täitmise kuluna. TTOS §-d 12²ja 31³tõenäoliselt suurendavad seda kulu. PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt on omavalitsusüksusel õigus sellele, et riiklike kohustuste täitmise seotud kulud oleksid täielikult kaetud riigieelarvest. Seega kui riiklike kohustuste täitmise kulud näiteks tööjõukulu suurenemise tõttu kasvavad, ei pea omavalitsusüksus sellist kulude kasvu kinni maksma omavalitsuslike ülesannete täitmise arvel, vaid see tuleb hüvitada riigieelarvest.

Üldkogu asus eespool seisukohale, et PS § 154 lg 2 teise lausealusel ei saa omavalitsusüksus vaidlustada riiklikku kohustust kui sellist. PS § 154 lg 2 teine lause on käsitatav kitsalt kohaliku omavalitsuse finantstagatisena, mille eesmärk ei ole võimaldada kohalikel omavalitsustel sekkuda riigielu küsimuste lahendamisse. Omavalitsusüksus võib nõuda, et selliseregulatsiooni puudumine, mis tagaks mingi kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riikliku kohustuse täieliku rahastamise riigieelarvest, tunnistataks PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus olevaks. Samuti tekib omavalitsusüksusel, kellele ei ole mingi riikliku ülesande täitmiseks vajalikku raha eraldatud, PS § 154 lg 2 teise lause alusel õigus nõuda riigilt kohtu kaudu riikliku ülesande täitmiseks puuduolevat raha. (Vt eespool p 74.)

Seega ei saa TTOS §-de 12²ja 31³kehtestamine PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus olla. Vastupidine seisukoht viiks olukorrani, kus kohalikel omavalitsustel tekiks selle kõrval, et nõuda riiklike ülesannete täielikku riigipoolset rahastamist, ka ulatuslik võimalus sekkuda sisuliselt mingi riigielu küsimuse lahendamisse ainuüksi põhjusel, et selle küsimuse lahendamise mõjutab kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste täitmise kulud. See aga ei oleks kooskõlas PS § 154 lg 2 teise lause mõtte jaeesmärgiga. Küll on omavalitsusüksusel võimalik esitada PS § 154 lg 2 teise lause alusel riigi vastu kanõue hüvitada summa, mille võrra omavalitsusüksusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmise kulud mingi riikliku meetme tõttu suurenevad. Järelikult saab omavalitsusüksus, kelle kulud riiklike kohustuste täitmisele TTOS §-de 12²ja 31³kehtestamise tõttu suurenesid, nõuda riigilt selle kulude kasvu hüvitamist. Sellise nõude esitamiseks peab omavalitsusüksus näitama, kui suur tööjõukulu ta riiklike ülesannete täitmiseks kannab ja kui palju see TTOS §-de 12²ja 31³kehtestamise tõttu eelduslikult suureneb. Olukorras, kus seadustes on jäetud kohalikele omavalitsustele pandud riiklikud ja omavalitsuslikud kohustused selgelt piiritlemata, saab omavalitsusüksus, tuginedes üldisele eristamiskriteeriumile (vt eespool p 53), taotleda tema poolt riiklikeks peetavate ülesannete täitmise seotud tööjõukuludes suurenemise hüvitamist. Vaidlust lahendav kohus saab hinnata, kas omavalitsusüksuse taotluses toodud riiklike ja kohalike ülesannete eristamine on põhjendatud (vt eespool p 73).

133. TTOS §-d 12² ja 31³ ei riiva kaõigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Otsuse punktis 80 selgitas üldkogu, et kõnealust õigust riivab kohaliku omavalitsuse rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja oluline omavalitsusüksustele ebasoodsamaks muutmine. TTOS §-d 12² ja 31³ ei ole aga sätted, mis reguleeriksid kohaliku omavalitsuse rahastamist.

134. Eeltoodud põhjusel ei ole alust TTOS § 12² ja 31³ põhiseadusvastasekstunnistada.

(VII) Valla- ja linnaeelarve seaduse (VLES) §-de 8¹ ja 28¹ põhiseaduspärasus

(A) VLES §-d 8¹ ja 28¹ ja õigus võttavõlakohustusi

135. Tallinna Linnavolikogu on vaidlustanud ka lisaelarve seaduse § 20 punktid 3 ja 4, millega täiendati valla- ja linnaeelarve seadust §-dega 8¹ ja 28¹. Taotluse esitaja arvates rikuvad neis sättes kehtestatud võlakohustuste võtmise keeld ja nõue kooskõlastada nende kohustuste võtmine rahandusministeeriumiga omavalitsusüksuste enesekorraldusõigust ja finantstagatist.

136. VLES § 8¹, mis VLES § 28¹ kohaselt kehtib 2011. aasta lõpuni, rakendatakse juhul, kui SKP on vähenenud kaks kvartalit järjest. Sellises olukorras hakkavad omavalitsusüksuste ja neist sõltuvate üksuste suhtes kehtima selle paragrahvi lõikes 1 sätestatud piirangud võlakirjade emiteerimisele, samuti laenu, kapitalirendi- ja faktooringkohustuste, teenuse kontsessiooni kokkulepped tekkivate kohustuste ning pikaajaliste kohustuste võtmisele tarnijate ees ja muude pikaajaliste kohustuste võtmisele, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist.

Piirangud eelmises lõigus nimetatud kohustuste võtmisel on järgmised: esiteks võivad omavalitsusüksused ja neist sõltuvad üksused võlakohustusi võtta ainult selles sättes loetletud eesmärkidel ehk struktuuritoetuse ja muu välisabi toetuse sildfinantseerimiseks, struktuuritoetuse või muu välisabi toetuse saamiseks vajaliku omafinantseeringu tagamiseks või enne seaduse jõustumist võetud olemasolevate kohustuste refinantseerimiseks; teiseks peavad omavalitsusüksused ja neist sõltuvad üksused võlakohustuste võtmise kooskõlastama rahandusministeeriumiga ja seda ka siis, kui neid võetakse loetletud eesmärkidel.

Rahandusministeerium hindab valla ja linna ning nendest sõltuvate üksuste finantssuutlikkust nende eelarves esitatud andmete põhjal. Kui rahandusministeeriumi hinnangul on vald või linn või nendest sõltuv üksus suuteline kohustusi võtmata tagama struktuuritoetuse või muu välisabi toetuse saamiseks vajalikku omafinantseeringut, võib rahandusministeerium jätta kohustuse võtmise taotluse kooskõlastamata või teha ettepaneku vähendada võetava kohustusesuurust.

Võlakohustuste võtmisele seatud piirangute rikkumise eest on VLES § 8¹ lg-tes 4–7 nähtud sanktsioonidena ette tasandusfondi eraldiste ja tulumaksuosa ülekandmise peatamine.

VLES § 8¹ lg 2 volitab Vabariigi Valitsust kehtestamapiirangute objektiks olevate kohustuste täpsema loetelu ning tingimused ja korra kooskõlastustaotluse esitamiseks ning taotluse hindamiseks. VLES § 8¹ lg 7 annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada määrusega peatatud vahendite tagastamise kord.

Kõnesolevad sätted võeti vastu 20. veebruaril 2009 ja jõustusid lisaelarve seaduse § 23 lg 1 kohaselt Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval ehk 1. märtsil 2009.

137. Üldkogu hinnangul riivavad VLES §-d 8¹ ja 28¹ omavalitsusüksuste õigust võtta võlakohustusi. Omavalitsusüksustel on ühena kohaliku eluküsimustest õigus otsustada iseseisvalt, s.t. keskvoimu sekkumiseta, kas ja kui palju võtta kohaliku elu küsimuste lahendamiseks võlakohustusi. Õigus võtta võlakohustusi kaitseb omavalitsusüksusi riigi sekkumise eest nende otsuste tegemisesse. Valla- ja linnaeelarve seaduse vaidlustatud sätted piiravad omavalitsusüksuste iseseisvust võlakohustuste võtmisel. Neist sättest tuleneb sisuliselt võlakohustuste võtmise keeld, millest on nende kohustuste eesmärgist lähtuvalt kehtestatud üksikud selgelt piiritletud erandid. Võlakohustuste võtmine neil erandjuhtudel on allutatud riigi keskvoimu (rahandusministeeriumi) kontrollile. Sätestatud piirangute eiramise eest on ette nähtud sanktsioonina kahe olulise tuluaallika (tasandusfondi ja tulumaksuosa) laekumise peatamine.

138. Asjaolu, et VLES §-d 8¹ ja 28¹ võlakohustuste võtmise õigust riivavad, ei tähenda veel, et need sätted oleksid põhiseadusega vastuolus. Vastuolu põhiseadusega esineb siis, kui selgub, et nende kehtestamisel eiras seadusandja põhiseaduses sätestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid, või kui need sätted on õigusselgusetud, samuti siis, kui VLES § 8¹ ja 28¹ ei kehtestatud põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks või kui need ei ole omaeesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed (vt eespool punkt 64).

139. VLES §-d 8¹ ja 28¹ kehtestati üldkogu hinnangul põhiseaduses sätestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides. Punktis 103 leidis üldkogu, et lisaelarve seaduse (sh siinses punktis vaatluse all olevate sätete) vastuvõtmisel ei rikutud PS § 116 lg 2 nõudeid. Üldkogu hinnangul on kohustuste võtmise piiranguid kehtestavad sätted ka muus osas formaalselt põhiseaduspärased.

140. Tallinna Linnavolikogu väidab siiski, et VLES §-d 8¹ ja 28¹ ei vasta õigusselguse nõuetele. Tallinna Linnavolikogu osutab sellele, et SKP on muutuv suurus, mille kasvu ega kahanemist ei saa omavalitsusüksused

mõjutada. Sellisel statistilisel näitajal põhinev kohustuste võtmise piirang ei võimalda omavalitsusüksustel üheselt mõista, kas ja kui palju on neil õigus eelarveaastal ülesannete täitmiseks laenu võtta.

141. Õigus selgub, et õigusaktid peavad olemapiisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt.

Üldkogu hinnangul on VLES §-d 8¹ ja 28¹ piisavalt selged ja arusaadavad. SKP on tõepoolest muutuv suurus, kuid selle muutumist on standardiseeritud meetodika alusel võimalik üheselt tuvastada. Ka SKP arvutamise perioodilisus ja avalikustamine ei ole juhuslik (vt riikliku statistika seaduse § 3 lg 2 ja selle alusel kehtestatud iga-aastaste riiklike statistiliste vaatluste loetelud, samuti Statistikaameti avaldamiskalender). Õiguslike tagajärgede sidumine niisuguse statistilise näitajaga välistab riigi tegevuse meelevaldsuse. Piirangute rakendamise sõltumatuse tagab ka asjaolu, et selle näitaja kujunemine sõltub tegureist, mida omavalitsusüksused ega riik ei kontrolli.

142. Tallinna Linnavolikogu leiab ka seda, et VLES §-des 8¹ ja 28¹ sisalduvate piirangutega kohanemiseks ei antud omavalitsusüksustele piisavalt aega. VLES §-de 8¹ ja 28¹ avaldamise ajavahemiku pikkuse kohta märgib üldkogu, et piirangute kehtestamise olustikku arvestades ei olnud see õiguskindluse põhimõttega vastuolus. Need sätted jõustusid esimesel võimalusel ehk lisaelarve seaduse avaldamisele järgnenud päeval. Niisugune jõustumise aeg on küll lühem PS §-s 108 sätestatud üldisest kümnepäevasesest tähtajast, kuid ei ole põhiseadusega vastuolus, kuna sama paragrahv võimaldab seadusi jõustada ka enne kümne päeva möödumist Riigi Teatajas avaldamisest. Kui kõnesolevad piirangud oleks jõustatud pikema aja pärast, ei oleks nende eesmärk olnud saavutatav. Võlakohustuste võtmine oleks sellises olukorras kahjustanud riigi võimalusi makromajandusliku stabiilsuse tagamisel ja valitsussektori eelarvepositsiooni kontrollimisel.

143. Piirangute eesmärk on VLES § 8¹ lg 1 kohaselt makromajandusliku stabiilsuse tagamine ja valitsussektori eelarvepositsiooni (ehk eelarvepuudujäägi) kontrollimine kuni kolme aasta jooksul pärast seda, kui SKP on vähenenud kaks kvartalit järjest.

Sätestatud piirangute eesmärgiks on üldkogu hinnangul ka täitkohustusi, mis tulenevad Euroopa Liidu aluslepinguist, mis muutusid Eestile kohustuslikuks alates Euroopa Liiduga ühinemisest 1. mail 2004 (vt Euroopa Liiduga ühinemise lepingule lisatud ühinemisakti artikkel 2). Nende kohustuste täitmist piirangute eesmärgina kinnitab lisaelarve seaduse seletuskiri. Seletuskirja kohaselt sooviti valla- ja linnaelarve seaduse muutmise luua riigile majandussurutise tingimustes valitsussektori eelarvepuudujäägi kontrollimiseks paremad võimalused, et «tagada Eesti riigi jaoks Euroopa Liidu Maastrichti kriteeriumide täitmine valitsussektori eelarve puudujäägi osas» (vt eespool punktis 101 viidatud lisaelarve seaduse seletuskiri, lk 92). Liikmesriigi kohustus hoiduda ülemäärast riigieelarve puudujäägist tulenes lisaelarve seaduse vastuvõtmise ajal EÜ asutamislepingu artikli 104 lg-st 1. Lissaboni lepingu kohaselt, mis jõustus 1. detsembril 2009, sisaldub sama kohustus Euroopa Liidu toimimise lepingu (endine EÜ asutamisleping; ELTL) artikli 126 lg-s 1. Selle kohustuse täitmine on eelduseks ka ühe eurole ülemineku tingimuse (nn Maastrichti kriteeriumi) täitmiseks (vt ELTL artikkel 140 lg 1 (endine EÜ artikkel 121 lg 1) ja protokoll nr 13 (endine EÜ asutamislepingu protokoll nr 21) artikkel 2). Eelarvepuudujäägi seos omavalitsusüksuste kohustustega nähtub aga ELTL artikli 126 lg-s 2 (endine EÜ artikli 104 lg 2) viidatud protokoll nr 12 (endine EÜ asutamislepingu protokoll nr 20), mille artikli 2 kohaselt hõlmab «riik» protokoll ja ELTL artikli 126 tähenduses «avalikku haldust üldiselt, s.t keskvalitsust, piirkondlikku valitsust või kohalikku omavalitsust ning sotsiaalkindlustusfonde, arvestamata Euroopa integreeritud majandusaruannete süsteemis määratletud kommertstehinguid». Protokoll nr 12 artikli 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et nende riiklikud menetlused eelarve valdkonnas võimaldavad neil täita aluslepinguist tulenevaid kohustusi.

Lisaks eelnevale märgib lisaelarve seaduse seletuskiri, et võlakohustuste võtmise piirangud on kehtestatud, ennetamaks omavalitsusüksustele meetmete ja ülemäärast võlakoormat. Teisisõnu on need kehtestatud selleks, et ennetada olukorda, kus kulutused võlakohustuste tagasimaksmiseks hõlmavad sellise osa omavalitsusüksuste tuludest, et see hakkab negatiivselt mõjutama omavalitsusüksuste ülesannete täitmist, sh ka PS §-st 14 tulenevat kohustust tagada põhiõigusi ja -vabadusi.

144. Üldkogu hinnangul on nimetatud eesmärkide taotlemine õiguspärane. Põhiseadus ei välista VLES §-des 8¹ ja 28¹ kehtestatud piirangute kehtestamist ülal kirjeldatud eesmärkidel.

145. Õigust võtta võlakohustusi võib riik siiski piirata üksnes meetmetega, mis on riive eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad ega moonuta selle õiguse põhiolemust (vt eespool p 64).

146. Üldkogu hinnangul sobivad VLES §-dega 8¹ ja 28¹ kehtestatud piirangud punktis 143 loetletud eesmärkide saavutamiseks.

Omavalitsusüksuste poolt võlakohustuste võtmine mõjutab nende eelarve puudujäägi kujunemist. Omavalitsusüksused on aga Euroopa Liidu õiguse mõttes ELTL protokoll nr 12 (endine EÜ asutamislepingu protokoll nr 20) artikli 2 kohaselt osa valitsussektorist. Omavalitsusüksused tegutsevad riigi tasandiga

samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult. Nad on osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist, samuti avaliku sektorieelarvesüsteemist ning mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit. Omavalitsusüksuste võetavad võlakohustused suurendavad seetõttu kogu valitsussektori eelarve puudujääki. Valitsussektori konsolideeritud eelarve, mis hõlmab kakõigi omavalitsusüksuste eelarveid, peab aga tervikuna vastama EL-i toimimise lepingust tulenevatele eelarvepuudujäägi kriteeriumitele. Need kriteeriumid on sätestatud ELTL artikli 126 lg-s 2 (endine EÜ artikli 104lg 2) koostoimes lepingule lisatud protokoll nr 12 (endine EÜ asutamislepingu protokoll nr 20) artikliga 1. Omavalitsusüksuste võlakohustuste võtmisepiiramine sobib seega kogu valitsussektori eelarvepuudujäägi piiramiseks.

Eelarvepuudujäägi piiramine on omakorda ELTL artikliga 126 sätestatud vahend makromajandusliku stabiilsuse tagamiseks, mille sobivuses selle eesmärgi saavutamiseks ei ole üldkogul põhjust kahelda.

Võlakohustuste võtmise piiramine aitab seega täita Euroopa Liiduliikmelisusest tulenevat kohustust hoiduda ülemäärast eelarvepuudujäägist. Selle kaudu toetatakse makromajandusliku stabiilsuse tagamist. Eeltoodud arvestades sobib võlakohustuste võtmise piiramine ka omavalitsusüksuste kaitsmiseks maksejõuetuse ja ülemäärase kohustustekoorma eest.

147. Tallinna Linnavolikogu leiab, et võlakohustuste võtmisepiirangud on vajalikud vaid nende omavalitsusüksuste puhul, kellel on raskusi kohustuste täitmisega ja kelle osakaal valitsussektori eelarvedefitsiidi kujunemisel on suur.

Üldkogu hinnangul ei ole vaid osale omavalitsusüksustele võlakohustuste võtmise piirangute kehtestamine sama tõhus meede valitsussektorieelarvepuudujäägi kontrollimiseks kui vaidlustatud sättes sisalduv eristusteta kohaldatav piirang. Valitsussektori eelarvepuudujääki mõjutavad nimelt kõigiomavalitsusüksuste võetavad võlakohustused. VLES §-ga 8¹ kehtestatud piirangud aitavad aga kogu riigis hoida kontrolli all omavalitsusüksuste konsolideeritud puudujääki.

Valitsussektori eelarvepuudujäägi piiramiseks ei ole piisavad ka VLES §-s 8 («Laenude võtmine») sätestatud laenupiirangud, kuna need eivõimalda ohjeldada võlakoormuse järsku suurenemist. Seda iseäranis olukorras, kus surve laenu võtta suureneb majanduslangusest tingitud muude tulude vähenemise tõttu. VLES § 8 lg 1 sätestab vaid kõigi võlakohustuste ülemmäära ega piira seda, kui palju võib omavalitsusüksus ühe aasta jooksul võlakohustusi suurendada. Seega võiks omavalitsusüksus võtta ühe aasta jooksul võlakohustusi kogu VLES § 8 lg-s 1 sätestatud piirmäära ulatuses, mis aga eitaga eelarvepuudujäägi kriteeriumi täitmist. VLES § 8¹ võimaldab niisugust olukorda ennetada.

Ka vaidlusalustest sätetest tulenevad piirangud ei sätesta otseselt võlakohustuste suurenemise piirmäära eelarveaasta kohta. Siiski väldib ülemäärast võlakohustuste kasvu asjaolu, et neid võib võtta üksnes struktuuritoetuse või muu välisabi saamiseks. Struktuurivahendite ja muu välisabi saamine ei allu täielmääral omavalitsusüksuste otsustele ning selle iga-aastane suurus ja seega ka omafinantseerimise vajadus on piiratud.

Leebemad kohustuste võtmise piirangud ei oleks üldkogu hinnangul taotletud eesmärgi saavutamiseks sama tõhusad. Struktuuritoetuste, Euroopa Liidu muude toetuste või muude välisabi toetuste saamine suurendab omavalitsusüksuste tulusid. Võlakohustuste võtmine nende toetuste saamiseks vajalikusildfinantseerimise või omafinantseeringu tagamiseks vähendab seega valitsussektorieelarvepuudujääki. Muudel investeeringutel samalaadset seost omavalitsusüksuste tulude suurenemisega ja eelarvepuudujäägi vähenemisega ei ole.

Rahandusministeeriumiga kooskõlastamise kohustus on samuti vajalik. Kui seadus sätestaks vaid eesmärgid, mille saavutamiseks võib laenu võtta, võiksid omavalitsusüksused võtta nendel eesmärkidel laenu selleks, et vabastada raha teiste ülesannete jaoks. Rahandusministeerium hindab aga kooskõlastamisel, kas võlakohustuste võtmine on vajalik või saab omafinantseeringu tagada ka muude omavalitsusüksuse käsutuses olevate vahendite abil.

Nimetatud põhjustel vastavad VLES §-des 8¹ ja 28¹ sätestatud piirangud üldkogu hinnangul vajalikkuse kriteeriumile.

148. Riive mõõdukuse üle otsustamisel kaalub üldkoguhelt poolt võlakohustuste võtmise õiguse kaitsealasse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga riive eesmärgi tähtsust.

149. Riive intensiivsuse ja ulatuse hindamisel lähtub üldkogujärgmistest asjaoludest.

Võlakohustuste võtmise piirang võib takistada niisuguste omavalitsuslike ülesannete täitmist, mille jaoks VLES §-s 8¹ nimetatud toetusi saada ei ole võimalik või mille jaoks toetust ei eraldatud. Võlakohustuste võtmine on aga omavalitsusüksuste jaoks tähtis abinõu mitme KOKS § 6 lg-tes 1 ja 2 nimetatud kohaliku ülesande täitmiseks. Nende hulgas on ka ülesandeid, mis nõuavad suuremahulisi investeeringuid rajatiste ehitamiseks ja renoveerimiseks ning seadmete soetamiseks (nt valla- või linnasisese ühistranspordi korraldamine, erinevate avalike asutuste, nagu koolide ja raamatukogude ülalpidamine). VLES § 8¹ lg-st 1 tulenevalt saab aga võlakohustusi võtta investeeringuteks vaid juhul, kui investeering on seotud struktuuritoetuse, Euroopa Liidu muu toetuse või muu välisabi toetusega.

Ka lubatud võlakohustuste võtmisel ei ole omavalitsusüksused VLES § 8¹lg-test 2 ja 3 tulenevalt oma otsustustes täielikult iseseisvad. Omavalitsusüksus peab iga võlakohustuse võtmise kooskõlastama rahandusministeeriumiga. VLES § 8¹lg 3 järgi kontrollib rahandusministeerium, kas omavalitsusüksus võtab võlakohustuse VLES § 8¹lg-ga 1 lubatudeesmärgil. Ministeerium kontrollib ka seda, kas omavalitsusüksus või temast sõltuv üksus on suuteline struktuuritoetuse või muu välisabi toetuse saamiseks vajaliku omafinantseeringu tagamavõlakohustusi võtmata. Sealhulgas hindab ministeerium, kas see oleks võimalik ülejäänud investeeringute mahtu vähendades või tegevuskulusid ületavate tegevustulude, eelarves kavandatud reservfondi või hoiustel olevate vabade vahendite arvel. Kui see on nii, võib rahandusministeerium jätta kohustuse võtmise taotluse kooskõlastamata või teha ettepaneku vähendada võetava kohustusesuurust.

VLES § 8¹lg-tes 2 ja 3 kehtestatud kord allutab omavalitsusüksused võlakohustuse võtmise kui ühe enesekorraldusõiguse kaitsealasse kuuluva kohaliku elu küsimuse otsustamisel sisuliselt riigi kontrollile. Riigil on nende sätete kohaselt õigus kontrollida, kuidas on kõige otstarbekam rahastada projekti, mille omavalitsusüksus on tunnistanud teostamisväärilikeks.

Rahandusministeerium ei saa kooskõlastuse andmisest siiski meelevaldselt keelduda. Keeldumine peab olema põhjendatud ja kooskõlastamata jätmises saab omavalitsusüksus halduskohtus vaidlustada.

Samas tuleb VLES §-s 8¹sätetatud piirangurakendamise kohta tähele panna, et rahandusministri kinnituse kohaselt tõlgendatakse seda paragrahvi omavalitsusüksuste usalduskaitse huvides viisil, mis omavalitsusüksusi vähem koormab (vt rahandusministeeriumi selgitusi kohalike omavalitsuste poolt võetavate kohustuste kooskõlastamise kohta – arvutivõrgus: www.fin.ee/?id=81762). Selle tõlgenduse järgi võib enne 1. märtsi 2009 võetud kohustuste finantseerimiseks võtta laenu piiranguta. Võetud kohustuse all peetakse lisaks selleks kuupäevaks juba sõlmitud lepingule silmas ka seda, kui siduv kohustus on teise poole või teiste poolte ees tekkinud ükskõik millisel muul moel (nt hanketeate avaldamisega). Samuti lubab rahandusministeeriumi tõlgendus võtta eelarveaasta rahavoogude tasakaalustamiseks arvelduskrediiti, kui arvelduskrediidi lepingus on kohustus laen eelarveaasta lõpuks tagasi maksta.

Võlakohustuste võtmise piirangu ja kooskõlastamise kohustuse gakaasneva riive ulatust ja intensiivsust mõjutab olulisel määral asjaolu, et vaidlustatud sätte kehtivus on ajaliselt piiratud. VLES § 8¹ on selgelt kavandatud ajutise meetmena ja kehtib VLES § 28¹ järgi 2011. aastalõpuni.

150. VLES §-des 8¹ ja 28¹ sätetatud piirangutel on üldkogu hinnangul Euroopa Liidu ja Eesti majandus- ja rahanduspoliitikast tulenevad olulised eesmärgid. Nende saavutamiseks sõltub riigi majanduslik ja rahanduslik usaldusväärsus ja avaliku sektori maksejõulisus.

Omavalitsusüksuste võimalikust eelarvepuudujäägist põhjustatud kogu valitsussektori ülemäärane eelarve puudujääk kasvatab riigivõlakooormust. Kui majanduskasv ei kiirene, toob selle võla likvideerimine endaga tulevikus kaasa surve tõsta makse või vähendada avalike teenuste (sh sotsiaaltagatiste) mahtu. Muu hulgas vältimaks riigivõla ülemäärast kerkimist, on Euroopa Liidus sätetatud iga-aastaseks valitsussektori eelarvepuudujäägi piiriks 3% SKP-st (vt eespool viidatud ELTL protokoll nr 12 artikkel 1). Sellest piirist kinnipidamine on makromajandusliku stabiilsuse tagamiseks oluline sõltumata sellest, kas see on kohustuslik või aitab saavutada mõnd muud poliitilist eesmärki (nagu liitumine euroalaga).

Ülemäärasest eelarvepuudujäägist hoidumine on Euroopa Liidu toimimise lepingust (endine EÜ asutamisleping) tulenev Euroopa Liidu liikmelisusega kaasnev kohustus.

Riivet õigustavate põhjuste kaalumisel peab arvestama ka Eesti majanduslikku olukorda (vt eespool punkt 105). Juhul kui omavalitsusüksus võtab laenu olukorras, kus tema tulud majanduslangusest tingituna oluliselt kahanevad, suureneb oht, et uue võlakohustuse teenindamiseks kuluv summa moodustab omavalitsusüksuse kuludest sellise osa, mis seab ohtu muude ülesannete täitmise. Nagu eespool märgitud, seonduvad mitmed omavalitsusüksuste ülesanded põhiõiguste ja -vabaduste tagamisega, milleks kohalik omavalitsus on PS § 14 järgi kohustatud. Nende täitmata jätmise võib tuukaasa isikute põhiõiguste rikkumise.

151. Eeltoodud kaalutlusi arvestades on üldkogu seisukohal, et vajadussaavutada VLES §-de 8¹ ja 28¹ eesmärgid on praegusel juhul olulisem kui tagada omavalitsusüksustele õigus võtta võlakohustusi enne nende sätete jõustumist kehtinud ulatuses. Seetõttu ei riku need sätted PS § 154 lg-st 1 tulenevat õigust võtta võlakohustusi.

(B) VLES §-d 8¹ ja 28¹ ja õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele

152. VLES §-d 8¹ ja 28¹ riivavad üldkogu hinnangul ka õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

VLES §-des 8¹ ja 28¹ sätetatud piirangute seadmine kujutab endast rahastamissüsteemi muutmist omavalitsusüksuste jaoks ebasoodsamaks. Omavalitsusüksustelt võeti piirangu jõustumisega 2011. aasta

lõpuni võimalus arvestadasellega, et neil on VLES §-ga 8 sätestatud piires võimalik vabalt võttakavandatud investeringuiks laenu või muid võlakohustusi.

153.Kuna üldkogu on eespool juba tuvastanud, et VLES§-d 8¹ ja 28¹ kehtestati formaalselt põhiseaduspäraselt (vt eespool p-d 139–141), siis hindabüldkogu järgmisena, kas VLES §-dest 8¹ ja 28¹ tulenev riive rahastamissüsteemi stabiilsusele on ka sisult põhiseaduspärane.

154.Õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele riivavad VLES§-d 8¹ ja 28¹ samadel eesmärkidel mis õigust võtta võlakohustusi (vt eespoolp 143). Kuna õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele võib riivata iga põhiseadusegakooskõlas oleva eesmärgi saavutamiseks (vt eespool p-d 82 ja 64), siis on tegemist õiguspäraste eesmärkidega.

155.Võlakohustuste võtmisele piirangute kehtestamine on eelmisespunktis viidatud eesmärkide saavutamiseks ka sobiv (vt eespool p 146) ja vajalik (vt eespool p 147).

Võlakohustuste võtmisele piirangute seadmine ei põhjustanudüldkogu hinnangul rahastamissüsteemis olulist ebastabiilsust. Nende piirangute kehtestamisega ei muudetud võimaluks selliste investeringute tegemist, mille rahastamisega omavalitsusüksused olid juba varem arvestanud ja mille jaoks nad olid enne piirangute jõustumist astunud siduvaid samme (vt eespool punkt 149). Stabiilsuse riivamist õigustavad aga kaalukad eesmärgid, mida üldkogu onkäsitlenud eespool punktis 150.

156.Esitatud kaalutlustel leiab üldkogu, et VLES§-d 8¹ ja 28¹ on põhiseadusega kooskõlas.

(C) Kohustuste võtmise määrusepõhiseaduspärasus

157.Tallinna Linnavolikogu on vaidlustanud ka VLES§ 8¹lg-2 ja 7 alusel antud kohustuste võtmise määruse vastavuse põhiseadusele. Temahinnangul on määrus põhiseadusega vastuolus, kuna selle aluseks olev VLES § 8¹ on tervikuna põhiseadusega vastuolus. Üldkogu aga leidis eespool, et VLES§ 8¹ on põhiseadusega kooskõlas. Järelikult ei saa kohustuste võtmise määrus olla põhiseadusega vastuolus ainult seetõttu, et selle aluseks olevad volitusnormid onpõhiseadusega vastuolus.

158.Tallinna Linnavolikogu vaidlustab kohustuste võtmisemääruse põhiseaduspärasuse ka seetõttu, et see sätestab tema hinnangul lisapiirangu võrreldes VLES § 8¹lg 1 kohustuste loeteluga.

159.Kohustuste võtmise määrus reguleerib VLES§ 8¹lg 1, lg 2 esimese lause, lg 3 ja lg 7 rakendamise tingimusi ja korda. Nagu eespool märgitud, riivavad nimetatud sätted omavalitsusüksuste õigust võttavõlakohustusi. Selle õiguse riivet saab sellest johtuvalt eeldada ka nende rakendamiseks antud regulatsiooni puhul. Seetõttu tuleb hinnata, kas määrus, millega see riive onpõhjustatud, vastab enda aluseks olevatele volitusnormidele.

160.PS § 3 lg 1 esimese lause kohaselt võibriigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu teostamisena tuleb mõista ka omavalitsusüksuste põhiseaduslike õiguste piiramist. PS§ 154 lg 1 volitab seadusandjat piirama seadusega sellest sättest tulenevaid õigusi (sh õigust võtta võlakohustusi). See tähendab, et seadusandjale onpõhiseadusega antud pädevus kehtestada võlakohustuste võtmisele piiranguid. Teisaltväljendab see säte aga põhiseadusest tulenevat kohustust kehtestada need piirangud just nimelt seadusega. Täitevvõimule võib seadusandja edasi volitadaüksnes nende piirangute rakendamise seisukohalt ebaoluliste küsimuste reguleerimise. Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusegavõrreldes ulatuslikumaid piiranguid. Üldkogu mõonab siiski, et vähem intensiivseid piiranguidvõib täitevvõim kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ka määrusega. See seisukoht on kooskõlaspõhiõiguste piiramist puudutanud Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. aasta otsusega asjas nr 3-3-1-46-06 (p 22).

161.PS § 87 p 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsusmäärusi seaduse alusel ja täitmiseks. See tähendab, et seadusandja volituse alusel antud määrus peab olemakooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga ning olema ka muus osaskooskõlas seaduste ja põhiseadusega. Vabariigi Valitsus ei või oma määrusegaastuda volitusest üle ja asuda reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud. Muu hulgas tähendab see, et Vabariigi Valitsus ei või määruseskehtestada omavalitsusüksustele seadusega lubatust ulatuslikumaid piiranguid. Määrus, mis sisaldab seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid, ei ole kehtestatud seaduse alusel ja täitmiseks. Selline määrus on vastuolus PS§ 87 p-ga 6. Seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid kehtestav määrus onvastuolus ka PS § 3 lg 1 esimese lausega, kuna Vabariigi Valitsus on sellegaasunud riigivõimu teostama seadusliku aluseta.

162.Seega tuleb järgnevalt kontrollida, kas kohustuste võtmisemäärus on kooskõlas asjassepuutuvate volitusnormidega ega sätesta võlakohustuste võtmiseõigusele seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid.

163.Seadusandja on volituse kohustuste võtmise määrusekehtestamiseks andnud VLES § 8¹lg 2 teises lauses ja lg 7 viimases lauses.Nendega delegeeritakse Vabariigi Valitsuse pädevusse esiteks VLES § 8¹lg-s 1 nimetatud kohustuste täpsema loetelu, teiseks kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluseesitamise tingimuste ja korra, kolmandaks taotluse hindamise tingimuste ja korra ning neljandaks peatatud vahendite tagastamise korra kehtestamine.

164.Loetletud valdkondi reguleerivad kohustuste võtmisemääruse § 2 (kooskõlastatavate kohustuste täpsem loetelu), § 3 (kohustuse võtmisekooskõlastamiseks taotluse esitamine), § 4 (taotluse menetlemine), § 5 (taotluse hindamine) ja § 6 (peatatud vahendite tagastamine). Määruse §-s 2 on VLES§ 8¹lg-s 1 nimetatud kooskõlastatavad kohustused kirjeldatud raamatupidamise seaduse § 35 lg 2 alusel kehtestatud riigi raamatupidamise üldeeskirja lisa 1 kontorühmade ja -klasside kaudu. Loetletud kontogrupid ja kontorühmad ei hõlma kohustusi, mida ei saaks pidada VLES § 8¹lg-s 1 nimetatud kohustusteks. Vabariigi Valitsus on küll kehtestanud talle antud pädevuse piires võimalikest kõige ulatuslikumad piirangud, kuid ei ole seadusega antud volituse piires ületanud.

165.Üldkogu hinnangul ei sätesta kohustuste võtmisemäärus seega seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid. Määrus on seetõttukooskõlas PS § 87 p-ga 6 ja PS § 3 lg 1 esimese lausega.

(VIII) Tasandusfondi määruse § 16 lg 4 põhiseaduspärasus

166.Tallinna Linnavolikogu leiab, et Vabariigi Valitsus on tasandusfondimääruse § 16 lg-ga 4 pädevust ületades muutnud SHS § 42lg 4 enne 6. juulit 2009 kehtinud redaktsioonis (edaspidi *SHS § 42 lg 4*) sätestatud sotsiaaltoetusteks ettenähtud vahendite kasutamise tingimusi, mistõttu on tasandusfondi määrus vastuolus PS § 3 lg-ga 1, § 87 p-ga 6 ja § 154lg-ga 2, samuti kohaliku omavalitsuse eelarve stabiilsuse põhimõttega ning on formaalselt põhiseadusvastane.

167.SHS § 42 lg 3 sätestab, et riigieelarvest eraldatakse valla- ja linnaeelarvetele vahendid üksi elavatele isikutele ja perekondadele puuduse korral sotsiaaltoetuste maksmiseks lähtuvalt Riigikogu kehtestatud toimetulekupiirist ja sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud toimetulekutoetuse maksmise tingimustest. SHS § 42 lg 4 nägi ette, et sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud vahendite ülejäägi korral võib valla- või linnavalitsus maksta abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks sotsiaaltoetusi või osutada sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse kehtestatud tingimustel ja korras. Tasandusfondi määruse § 16lg 4 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksusel tekib õigus lõike 3 alusel jaotatavate toimetulekutoetuse täiendavate vahendite saamiseks, kui kohaliku omavalitsuse üksusel ei piisa sama määruse alusel tasandusfondi toimetulekutoetuseks eraldatud vahenditest ja eelmiste aastate toimetulekutoetuse vahendite jääkidest toimetulekutoetuse väljamaksmiseks tingimusel, et toimetulekutoetuseks ettenähtud kulude tegemisel on lähtutud sotsiaalhoolekande seaduses kehtestatud tingimustest. Viimati viidatud säte reguleerib toimetulekutoetuste vahendite eraldamist 2009. aasta eelarvest ja selles on peetud silmas eelmiste aastate toimetulekutoetuste vahendite jääki 2008. aasta lõpu seisuga.

168.Taotluse esitaja mõistab SHS § 42 lg-t 4 nii, et selles nimetatud «vahendite ülejääk» tähistas eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud toimetulekutoetuste vahendite jääki, mis seega muutus SHS § 42 lg 4 kohaselt automaatselt rahaks, mida omavalitsusüksus võis järgmistel eelarveaastatel vabalt kasutada kohalike sotsiaaltoetuste maksmiseks ja sotsiaalteenuste osutamiseks. «Vahendite ülejääk» SHS § 42 lg 4 mõttes oli Tallinna Linnavolikogu arvates samastatav mõistega «eelmiste aastate toimetulekutoetuse vahendite jääk» tasandusfondi määruse § 16 lg 4 tähenduses. Sellest tulenevalt näeb taotluse esitaja kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste – eeskätt PS § 154lg 2 teise lause – rikkumist selles, et tasandusfondi määruse § 16 lg 4 pani omavalitsusüksusele kohustuse maksta riiklikke sotsiaaltoetusi rahast, mis SHS § 42 lg 4 järgi oli ette nähtud omavalitsuslike sotsiaaltoetuste maksmiseks või sotsiaalteenuste osutamiseks.

169.Üldkogu leiab, et tasandusfondi määruse vaidlustatud osaei riiva kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatise. Taotluse esitaja seisukoht, et tasandusfondi määrusega on talle PS § 154 lg 2 teist lauset eirates pandud kohustus maksta riiklikke sotsiaaltoetusi omavalitsuslike sotsiaaltoetuste maksmiseks ja sotsiaalteenuste osutamiseks ette nähtud vahenditest, on ekslik, põhinedes SHS § 42 lg-s 4 kasutatud mõiste «vahendite ülejääk» vääral tõlgendamisel. «Vahendite ülejäägina» SHS § 42 lg 4 mõttes ei saa käsitada mitte eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud eelmiste aastate toimetulekutoetuste vahendite jääki, mida peetakse silmas tasandusfondi määruse § 16lg-s 4, vaid jooksva aasta eelarvesse planeeritud toimetulekutoetuste vahendite ülejääki.

170.Toimetulekutoetuste vahendite eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud jäägi õiguslikku saatust reguleerib iga-aastane riigieelarve. 2008. aasta riigieelarve seaduse § 4 lg 2 sätestas, et tasandusfondist kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse sama paragrahvi lõike 1 alusel eraldatava toetuse ning kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse eraldatavate hariduskulude, toimetulekutoetuse, koolieelsete munitsipaalasteasutuste toetuse, sotsiaaltoetuste ning -teenuste osutamise ja arendamise vahendite, koolilõuna kulude ning saarvaldadele ja saarelise osaga valdadele täiendavate toetuste vahendite jaotamise ulatuse, tingimused ja korra ning vahendite jaotuse omavalitsusüksuste vahel kehtestab Vabariigi Valitsus. 2008. aasta riigieelarve seaduse § 4 lg 6 nägi ette, et sama paragrahvi lõike 2 alusel eraldatavate vahendite (välja arvatud lõikes 1 nimetatud toetus) ja kulude artikli 4500.01 alt eraldatavate vahendite eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud jääk kantakse ülejäägisse eelarveaastasse samaks ettenähtud otstarbeks, kui eraldise andja ei ole kasutamata jäänud vahendite tagastamist riigieelarvesse muudel alustel ette näinud.

Üldkogu nõustub rahandusministri arvamuses märgitud seisukohaga, et osutatud sätted panid omavalitsusüksustele kohustuse kanda 2008. aasta eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud toimetulekutoetuse jääkjärgmisesse eelarveaastasse samaks ettenähtud otstarbeks, s.o toimetulekutoetuste maksmiseks. Seega ei

olnud 2008. aasta eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud eelmistaastate toimetulekutoetuste vahendite jääk käsitatav «vahenditeülejäägina» SHS § 42 lg 4 mõttes.

SHS § 42 lg-s 4 nimetatud vahendite ülejäägiga olitegemist siis, kui eelarve kehtimise aastasse üle kantud eelmistel eelarveaastatel kasutamata jäetud toimetulekutoetuse vahendite jäägi ja eelarve kehtimise aastalomavalitsusüksusele eraldatud toimetulekutoetuse vahendite summa kokku ületas summat, mis oli kehtiva eelarve kohaselt planeeritud toimetulekutoetuste maksmiseks. See tähendab, et «vahendite ülejäägi», mida omavalitsusüksus võis SHS § 42 lg 4 kohaselt kasutada kohalike sotsiaaltoetuste maksmiseks ja kohalike sotsiaalteenuste osutamiseks, moodustas jooksva eelarveaasta toimetulekutoetuste vahendite kogusumma (sh eelmise aasta toimetulekutoetuste jäägi) ja sama aastatoimetulekutoetuste maksmise prognoositava kulu vahe.

171. Eeltoodu tõttu ei kitsendanud tasandusfondi määruse § 16 lg 4 omavalitsusüksustele SHS § 42 lg-ga 4 antud õigust. Nende sätete reguleerimisaladei kattunud. Seetõttu tuleb ka eitada Tallinna Linnavolikogu väidetud tasandusfondi määruse § 16 lg 4 vastuolu põhiseadusega.

Märt RASK
Henn JÕKS
Lea KIVI
Lea LAARMAA
Harri SALMANN

Tõnu ANTON
Ott JÄRVESAAR
Indrek KOOLMEISTER
Jaak LUIK

Jüri ILVEST
Eerik KERGANDBERG
Ants KULL
Priit PIKAMÄE

Peeter JEROFEJEV
Hannes KIRIS
Villu KÕVE
Jüri PÕLD