



Õiguskantsler
Chancellor of Justice

Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotusest õiguskantsleri menetluste pinnalt

Linnade ja valdade päeva 2014 ettekanne

Liina Lust

Õiguskantsleri vanemnõunik

liina.lust@oiguskantsler.ee



Tsitaat 2011. aastal TTÜ-s kaitstud Riigikohtu lahendi nr 3-4-1-8-09 täitmist käsitlevast magistritööst:

„Taasiseseisvunud Eestis puudus tegelikult praktiline kogemus, mis piiritleks riiklikke ja kohalike omavalitsuste ülesandeid. [---] Kuigi õiguskantsleri seaduse § 1 lõikes 1 sätestatu kohaselt on õiguskantsleri ülesandeks teostada järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle ning seadus ei sätesta, et järelevalve teostamiseks oleks vajalik kellegi pöördumine või taotlus, on õiguskantsleri roll selles osas jäänud tagasihoidlikuks.“



Lühike tagasivaade

- RKPJKo 11.08.1993 nr III-4/1-2/93:
„Rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamine ei ole kohaliku elu küsimus, vaid üldriiklik küsimus, mida otsustatakse üldriiklike küsimuste otsustamise korras. Seetõttu on rahvahääletuse korraldamine rahvuslik-territoriaalse autonoomia küsimuses väljaspool kohaliku omavalitsuse pädevust ning vastuolus Põhiseaduse §-ga 154 lõikega 1.“
- *Õiguskantsleri* taotlus tunnistada kehtetuks Narva Linnavolikogu 28.06.1993 otsus nr 15/163 "Suhtumisest välismaalaste seadusesse"



- RKPJKo 02.11.1994 nr III-4/1-7/94:
volikogu otsus on vastuolus „põhiseaduse §-ga 32 lg 2 [---]. Põhiseaduse § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Parkimistõendita või selleks mitte ettenähtud kohas pargitud auto ratta lukustamise lubamine kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil on üheaegselt nii omandiõiguse piiramine kui ka kohaliku elu küsimuse otsustamine. Samas pole aga seadust, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada niisuguse abinõu rakendamist.“
- *Õiguskantsleri* taotlus tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 31.03.1994 otsus nr 52 "Sõidukite tasuline parkimine"



- RKPJKo 22.12.1998 nr 3-4-1-11-98 :
„Põhiseaduse paragrahv 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada ja koguda makse üksnes seaduse alusel. Selles sättes tähendab tingimus "seaduse alusel" seaduse reservatsioon, mille järgi kohaliku maksu kehtestamise volitus peab tulenema vastavast seadusest.“
- *Õiguskantsleri* taotlus tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 22.02.1996 määrusega nr 8 kinnitatud Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8



- RKPKo 09.02.2000 nr 3-4-1-2-2000:
„Riigielu valdkonda kuulub kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduv.“ Sellega seonduva reguleerimine Narva Linnavalitsuse määrusega on seetõttu põhiseadusega vastuolus.
- *Õiguskantsleri* taotlus tunnistada kehtetuks Narva Linnavalitsuse 16.04.1999 määrus nr 672 «Transiittranspordi platsi kasutamise eeskirjade kinnitamine» ja selle lisa (ning selle täiendamise määrus ja selle lisa)



- RKPKo 08.03.2000 nr 3-4-1-3-2000:
Riigikohus tuvastas Keila valla haldusterritooriumil tulirelvadest laskeharjutuste korra vastuolu relvaseadusega (puudus vajadus korra kehtetuks tunnistamiseks, sest see oli Keila Vallavolikogu poolt juba tühistatud).
- *Õiguskantsleri* taotlus tunnistada kehtetuks Keila Vallavolikogu määrused, mis reguleerivad Keila vallas tulirelvadest laskeharjutuste korraldamist



Ülesande reguleerimispädevuse ja ülesande olemusliku kuuluvuse eristamine

- Ülesande *reguleerimine* võib olla riigielu ülesanne, kuid *ülesanne ise* samas olemuslikult kohaliku elu ülesanne. (Veelkord viide: RKPJKo 02.11.1994 nr III-4/1-7/94.)
- Kui seadusandja on mingi ülesande täitmist reguleerinud (kui ta ei pea seda põhiseadusest nõutavalt tegema), ei tähenda ka see, et lahendatava küsimuse näol on tegemist riigielu ülesandega. (Vt ka RKHKo 08.06.2002 nr 3-3-1-37-02).



Ülesannete olemusliku eristamise küsimus sai olulisema põhimõttelise õigusliku tähenduse alles 16. märtsi 2010. aastal RKÜKo nr 3-4-1-8-09 avaldamisel.

Õiguskantsleri ülesannete täitmisel pole sellel aga ikkagi määravat tähendust:

- Sellest ei sõltu õiguskantsleri pädevus.
- Sellest ei sõltu üldjuhul ka õiguskantsleri seisukoht.



Õiguskantsler võtab ülesande olemusliku kuuluvuse osas seisukoha üldjuhul:

- füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku põhiõiguste (ja -vabaduste) võimaliku rikkumisega seoses või
- arvamusandmisena põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.



Miks mitte KOV poolt esitatud avalduse alusel?

- 2002. aasta juulis jõustus uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, mis nägi esmakordselt ette kohaliku omavalitsuse volikogu õiguse pöörduda Riigikohtu poole, kui riigivõimu õigustloov akt on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.
- Õiguskantsleri seadus võimaldab avalduse läbi vaatamata jätta muuhulgas juhul, kui on võimalik kasutada muid õiguskaitsevahendeid.



Tõrjepõhiõiguse riived on enamasti lahendatavad 3-le põhiseisukohale tuginedes:

- KOV ei tohi põhiõigusi riivata seadusliku aluseta (sh määruse kehtestamise puhul piisavalt määratletud volitusnormi nõue);
- KOV ei tohi kõrgemalseisvate õigusaktidega vastuollu minna;
- avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses.



Soorituspõhiõiguse tagamise kontrollimisel piisab üldjuhul vastusest küsimusele, kas KOV peab ülesannet täitma.

Sealjuures ei ole oluline, kas see on olemuslikult kohaliku elu või KOV-le pandud riigielu ülesanne.

Kui isikul on subjektiivne õigus, saab KOV-lt selle tagamist nõuda sõltumata sellest, kes seda rahastama peab ja kas rahastus on piisav. (Vrdl RKTkm 02.03.2007, nr 3-2-1-145-06 p 20)



Küsimus ülesande olemuslikust kuuluvusest tõusetub aga vältimatult siis, kui:

- (põhi)seadus ülesande täitjat ei määratle,
- konkreetne kohaliku omavalitsuse üksus seda samuti täitma ei ole asunud ning
- ülesande täitmine on nõutav põhiõiguste ja –vabaduste tagamiseks.



Peamiseks takistuseks on sellisel juhul asjaolu, et iseenesest ilmselt vajalikeks põhiõiguse riiveteks puudub (nõuetekohane) volitusnorm.

Näited õiguskantsleri praktikast:

- avaliku korra nõuded (peaks lahenema korrakaitseseaduse jõustumise järgselt);
- loomapidamisinõuded;
- heakorranõuded.



Miks hoidub õiguskantsler seisukohta võtmast siis, kui see pole vältimatult vajalik?

- Kulub asjatult aega.
- Pole alati täielikult õigusteaduse abil lahendatav (küsimus ülesande täitmise tõhususest).
- Seadusandja mänguruum (poliitiline otsus, ruum kokkuleppeks KOV-ga).
- KOV-l alternatiivne õiguskaitsevahend.



Kas ja millises ulatuses on kohaliku omavalitsuse volikogul õigus taotleda õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist?

Võrdle Riigikohtu:

- üldkogu 16.03.2010 nr 3-4-1-8-09: „Omavalitsusüksus võib nõuda, et sellise regulatsiooni puudumine, mis tagaks mingi kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riikliku kohustuse täieliku rahastamise riigieelarvest, tunnistataks PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus olevaks.“
- põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20.09.2011, nr 3-4-1-16-11: „PSJKS § 7 ei anna kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule õigust esitada taotlust tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.,“
- üldkogu 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07: „seadusandja tegevust, mille tulemusena on sätestatud regulatsioon, mis välistab õiguse kasutamise, saab üheaegselt käsitada nii põhiseaduse vastaselt piirava regulatsiooni kehtestamisena kui ka põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmisena.“



Täna kuulamast!