



Õiguskantsler

Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 08.09.2017 nr 9-2/171108/1703887

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-17-24 (Padise, Vasalemma)

Austatud Riigikohtu esimees

Vabariigi Valitsuse määrus, millega sundühendatakse kohaliku omavalitsuse üksused uueks haldusüksuseks, kujutab endast tulevikku suunatud prognoosotsust. Kohtuliku kontrolli käigus tuleb prognoosotsuse põhjenduste ümberhindamisel olla tagasihoidlik. Põhiseadusvastasuse saab tingida ainult oluline viga. Kuigi Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla sundühendamismääruse¹ puhul esineb mõningaid puudusi, ei ole need piisava kaaluga selleks, et pidada sundühendamist põhiseadusega vastuolus olevaks. Sundühendamismäärus on põhiseadusega kooskõlas.

I Taotluse lubatavus

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 alusel on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama taotlusi, mille puhul on täidetud järgmised tingimused. Taotluse peab olema esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse (KOVü) volikogu, olles sealjuures koosseisu hääletenamusega hääletanud taotluse lõppteksti üle, ja taotluses peab olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse (KOV) põhiseaduslike tagatistega (viimati RKPJKm 02.08.2017 [5-17-20/3](#) punktid 4 ja 5). Need tingimused on antud juhul täidetud ja taotlus seega lubatav.

2. Taotluse on esitanud Padise Vallavolikogu 07.08.2017 otsusega ja Vasalemma Vallavolikogu 08.08.2017 otsusega. Taotluse tekst oli volikogu liikmetele otsustamiseks esitatud. Taotluse esitamise poolt oli Padise Vallavolikogus 8 volikogu liiget kogu volikogu koosseisu 13-st ja Vasalemma Vallavolikogus 10 volikogu liiget volikogu koosseisu 15-st. Taotluses on väidetud sundühendamismääruse (alternatiivselt selle § 1 lõigete 1 ja 2, § 2 lg 1 ning § 4) vastuolu põhiseaduse (PS) §-dest 154 ja 158 tulenevate kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

3. Taotlus on esitatud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti suhtes. Sundühendamismäärus on vastu võetud Vabariigi Valitsuse poolt määruse vastuvõtmiseks ettenähtud vormis ja korras.

¹ Vabariigi Valitsuse 13.07.2017 määrus nr 126 „Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“.

Täidetud on Riigi Teatajas avaldamise nõue (PS § 3 lg 2).² Ka sisuliselt on tegemist üldaktiga. Sundühendamismäärus kehtestab määramata ajaks kohaliku omavalitsuse autonoomia territoriaalse ulatuse, mis on ühtlasi vastava KOVü teiste üldaktide kohaldamise üks oluline tingimus (ruumilise kehtivuse osanorm). Ühtlasi määravad sundühendamismäärused osa Eesti haldusterritoriaalsest korraldusest kui tervikust (vt ka Riigikohtunik Jüri Põllu konkureeriv [arvamus](#) põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsusele asjas nr 3-4-1-3-16 p 4). Sundühendamismääruse puhul puudub ka tõhusa õiguskaitse kaalutlusest lähtuv vajadus kvalifitseerida seda üldkorraldusena, mis võimaldaks seda vaidlustada halduskohtus,³ sest PSJKS § 7 võimaldab vahetult puudutatud isikul – kohaliku omavalitsuse üksusel – seda vaidlustada otse Riigikohtus. Riigikohtusse otse pöördumise võimalus kujutab endast halduskohtusse pöördumisega võrreldes tõhusamat õiguskaitsevahendit, sest üheastmeline kohtumenetlus võimaldab tõenäolisemalt lõpliku selguse saamist enne KOVü lõppemist.⁴ Kiire lahendus on oluline ka volikogu valimiste ajalise läheduse tõttu. Ka Riigikohus jättis hiljuti menetluse võtmata Võru, Lasva, Sõmerpalu, Vastseliina, Emmaste, Rakke ja Koeru valla määruskaebused Tallinna Ringkonnakohtu määruste peale, milles ringkonnakohtus leidis, et vaidlustatud sundühendamismäärused on õigustloovad aktid ja nende peale esitatud kaebuste lahendamine ei kuulu halduskohtu pädevusse.⁵

4. Kuigi võrdleva õiguse argumentidest ei tulene siduvaid käitumisjuhiseid Eesti põhiseaduse sätete sisustamisel, võivad need siiski kaalu omada (RKPJKm 22.12.2009 [3-4-1-16-09](#) p 42). Mitmete teiste riikide konstitutsioonikohtud vaatavad KOVü-de sundühendamisi samuti läbi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.⁶

II Sundühendamise põhiseaduspärasus

2.1. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riive

5. Sundühendamine riivab PS §-dega 154 ja 158 tagatud kohaliku omavalitsuse üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse ja enesekorraldusõiguse garantiisid. Põhiseadus ei keela lõpetada mõne kohaliku omavalitsuse õigussubjektsust, kui seejuures ei kao Eesti õiguskorrast kohaliku omavalitsuse instituut üldse. PS § 154 lõikest 1 ja §-st 158 nende koosmõjus tuleneb riigivõimule siiski keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt, mis on ühtlasi kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikuks tagatiseks PSJKS § 7 tähenduses (RKPJKo 20.12.2016 [3-4-1-3-16](#) p 87). Enesekorraldusõiguse osaks on ka õigus otsustada, kas ja milliste teiste kohaliku omavalitsuse üksustega ühineda. Igasugusest KOV enesekorraldusõiguse negatiivsest mõjutamisest piisab riiveks (RKPJKo 15.01.2016 [3-4-1-30-15](#) p 21).

6. Sundühendamisel on tegemist väga intensiivse riivega, kuna selle tulemusel lõpeb KOVü õigussubjektsus ja sellest tulenevalt lõpeb ka vastava KOVü enesekorraldusõigus (PS § 154) ja muud sellega seotud põhiseaduslikud tagatised.

² RT I, 14.07.2017, 10.

³ Vrdl RKÜKo 31.05.2011 [3-3-1-85-10 p 23](#); RKKHm 07.05.2003 [3-3-1-31-03](#) p 22.

⁴ Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 9² lõigete 1-3 kohaselt lõppevad ühinevad ja liituvad kohaliku omavalitsuse üksused kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval. Korralised volikogu valimised toimuvad 15.10.2017.

⁵ Riigikohtu 17.07.2017 [pressiteade](#) „Sundliitmist puudutavaid valitsuse määruseid ei saa vaidlustada halduskohtus“, Riigikohtu 17.07.2017 [loamenetlusemäärused](#) (kuni 17.08.2017).

⁶ Vt nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002 [otsus](#) 2 BvR 329/97 äärenr 32; Austria Konstitutsioonikohtu 23.09.2014 [otsus](#) G 44/2014-20, V 46/2014-20.

7. Enesekorraldusõigust riivab asjaolu, et Padise vallas ja Vasalemma vallas (taotlejad) ei jäänud pärast sundühendamismääruse avaldamist aega ise otsustada valimistega seotud ning haldusreformi seaduse (HRS) § 12 lõigetes 7, 8 ja 10 nimetatud küsimusi. HRS § 12 nägi ette, et ühendatavad KOVü-d lepivad omavahel kokku moodustatava KOVü nime, liigi ja sümboolika (lõiked 7 ja 8) ning haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamises (lg 10). HRS § 12 lg 2 punktid 3 ja 4 sätestasid vastavatele KOVü-dele valimistega seotud ja HRS § 12 lõigetes 7, 8 ja 10 nimetatud küsimustes omavahel kokkuleppimise ning kokkuleppe pinnalt samaste otsuste tegemise tähtjaks 15.06.2017. Selleks ajaks otsustamata jätmisel (või juhul, kui volikogude otsused ei olnud samased) läks ettenähtud valimistoimingute ja otsuste tegemise pädevus üle maavanemale (HRS § 12 lg 9). HRS § 12 lõigetes 7, 8 ja 10 nimetatud küsimused lahendatakse nendes sätetes nimetatud tingimustel ja korras, mis sundühendatavatele KOVü-dele enam kaasaraäkimisõigust ei võimalda.

8. KOVü-delt ei saanud aga mõistlikult oodata vastavate otsuste langetamist enne sundühendamise otsustamist VV poolt, sest enne ei olnud isegi selge, millistes piirides sundühendamised otsustatakse. Seda kinnitab asjaolu, et mõned sundühendamised, sh taotlejaid puudutav sundühendamine, toimusid algse VV ettepanekuga võrreldes vaid osaliselt (s.t sundühendati väiksem arv KOVü-sid kui ettepanekus nimetatud). VV tegi ettepaneku Paldiski linna, Keila linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla ühinemiseks, kuid Keila linn jäeti lõpuks sundühendamisest kõrvale. Iseäranis ei saanud selliste otsuste eelnevat langetamist oodata KOVü-lt, kes VV ettepanekule vastu vaidles ja võis loota, et VV jätab esitatud vastuargumentidele tuginedes KOVü sundühendamata. Riigikohus on pidanud oluliseks, et tähtjad oleksid piisavad selleks, et kohaliku omavalitsuse üksus saaks vastavates küsimustes teostada enesekorraldusõigust (RKPJKo 20.12.2016 [3-4-1-3-16](#) p 138). Seda arvestades oluaks VV-l kohane otsustada sundühendamised aegsasti enne seda tähtaega – siis oleks vastavatel KOVü-del olnud võimalus vastavate küsimuste otsustamises osaleda. Õigupoolest tulnuks sellise olukorra tekkimise võimalust silmas pidades seadusandjal kehtestada HRS § 13 lõikes 1 VV-le antud tähtaeg (15.07.2017) oluliselt varasemana või lükata edasi KOVü-dele antud tähtaega (15.06.2017). Seadusandjast ei olnud mõistlik eeldada KOVü-delt samaste valimistoimingute ja -otsuste ning üleminekuga seotud organisatsiooniliste jmt otsuste tegemist veel enne VV-le sundühendamise määruse tegemiseks antud tähtaega.

9. Vabariigi Valitsus võttis sundühendamismääruse vastu 13.07.2017. Sundühendamismäärus avaldati Riigi Teatajas 14.07.2017. Kuna see toimus peale KOVü-le antud tähtaega (15.06.2017), siis ei olnud taotlejatel pärast sundühendamist võimalust vastavates küsimustes teiste sundühendatavate KOVü-dega kokku leppida. Vabariigi Valitsus ei jätnud pärast sundühendamist KOVü-dele *faktiliselt* aega omavahel kokkuleppimiseks.

10. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) §-s 70³ sätestatud valimistoimingutest ja -otsustest võib varasema KOVü elanike tulevases volikogus esindatusele märkimisväärset mõju avaldada ainult mitme valimisringkonna moodustamise võimalus (KOVVS § 8 lg 2 p 2¹). KOVVS § 70³ lg 2 p 2 kohaselt saab maavanem moodustada ainult ühe valimisringkonna. Riigikohus on leidnud: „Maavanema poolt vaid ühe valimisringkonna moodustamine pärast Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse jõustumist kokku tuleva volikogu valimisteks võib mõjutada valimistulemusi ja esindatust volikogus näiteks nn ääreala elanike kahjuks.“ (RKPJKo 20.12.2016 nr [3-4-1-3-16](#) p 183). Ei ole aga põhjust eeldada, et ainult ühe ringkonna moodustamisest kaotavad just väiksema KOVü elanikud. Üldiselt on üheringkonnaliste valimiste puhul olnud endiste KOVü-de esindatus volikogus

proportsioonis elanike arvuga.⁷ Kui väiksema elanike arvuga endise KOVü elanike valimisaktiivsus on suurema elanike arvuga KOVü-de elanike omast kõrgem (kõrgema valimisaktiivsuse võib tingida nt ääremaaks jäämise hirm), siis võib nende esindatus volikogus olla koguni suhteliselt suurem elanike suhtarvuga võrreldes. Mitme valimisringkonna moodustamisel on pealegi probleemina ilmnunud kohati väga suur erinevus ühe hääle mõjus valimistulemusele ehk negatiivne mõju valimiste ühetaolisusele.⁸ Ühtlasi on ainult mitme valimisringkonnaga valimistel ainult ühes valimisringkonnas kandideerimine riskantsem, sest nii on raskem saada vastavas vallas või linnas kokku vähemalt 5% häältest, mis on vajalik nimekirjamandaatide saamiseks (KOVVS § 56).

11. Samuti ei saa eeldada, et teiste KOVü-dega läbirääkimisi pidades oleks väikestel KOVü-del õnnestunud endale valimistega seoses soodsamad tingimused välja rääkida. Sama kehtib ka HRS § 12 lõigetes 7, 8 ja 10 nimetatud küsimuste puhul. Seetõttu ei saa ainuüksi pärast sundühendamist valimistoimingute ja –otsuste ning HRS § 12 lõigetes 7, 8 ja 10 nimetatud küsimuste kokkuleppimise ja otsustamise võimaluse puudumisest järeldada sundühendamise vastuolu põhiseadusega. Valimistoimingute ja –otsuste osas võib pealegi kahelda, kas nende küsimuste maavanema poolt otsustamist saab käsitleda KOV põhiseaduslike tagatiste riivena ja seega PSJKS § 7 kohast taotlust võimaldavana. Seadusandja on siin küll KOVü-le teatud valikuruumi jätnud, kuid sisuliselt on volikogu moodustamise alused KOV välise korralduse küsimuseks (RKPJKo 09.06.2009 [3-4-1-2-09](#), p 44).

2.2. Sundühendamismääruse formaalne kooskõla põhiseadusega

12. Määrus on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui selle vastuvõtmisel on järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid, samuti parlamendireservatsiooni, õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid. Nende nõuete täitmist tuleb kontrollida ka juhul, kui KOVü taotluse alusel kontrollitakse määruse vastavust KOV põhiseaduslikele tagatistele (RKÜKo 16.03.2010 [3-4-1-8-09](#) p 46). Sundühendamismääruse formaalse põhiseadusele vastavuse võimaldab antud juhul kahtluse alla seada vaid ärakuulamisnõude täitmise nõue.

13. PS § 158 kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. Sama tuleneb Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ehk EKOH artiklist 5. Riigikohus on ärakuulamisnõude sisulisel täitmisel piisavaks pidanud KOVü-le antud 3-kuulist tähtaega VV ettepaneku suhtes arvamuse avaldamiseks (RKPJKo 20.12.2016 [3-4-1-3-16](#) p 133). See nõue on antud juhul taotlejate puhul täidetud. Taotlejad esitasid VV-le põhjendatud arvamused, milles leidsid, et sundühendamisel oleks Padise valla ja Vasalemma valla seisukohalt kõigile ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaoludele ja finantsvõimekusele negatiivne mõju. Ei KOVü arvamus ega selle andmisele eelnenud kohalike elanike küsitluse tulemus ei ole VV-le sundühendamise otsustamisel õiguslikult siduvad (RKPJKo 20.12.2016 nr [3-4-1-3-16](#) p 136).

14. HRS § 9 lg 10 (koostoimes HRS § 9 lg 9 punktiga 2) näeb aga lisaks ette, et kui KOVü on esitanud VV ettepaneku kohta negatiivse põhjendatud arvamuse ning VV ei pea selles esitatud põhjendusi piisavalt kaalukaks ja otsustab sundühendamise, siis Rahandusministeerium teavitab enne sundühendamismääruse vastuvõtmist sellest viivitamata asjaomaseid KOVü-sid. Seadus ei sätesta sealjuures, millest täpselt tuleb teavitada. Riigikohus on andnud sellele sättele kaks omavahel vastuolus olevat tõlgendust (RKPJKo 20.12.2016 nr [3-4-1-3-16](#) p-d 134 ja 156).

⁷ Vt 2013. a ühinenud valdade ühinemiskogemuste [analüüs](#) “Õppetunnid pool aastat pärast ühinemist”, lk 2-3.

⁸ Vt G. Sootla, K. Kattai, A. Viks. „[Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs](#)“. Uurimisaruanne. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut. Tallinn 2008. Lk 42.

Igal juhul tuleneb nimetatud sättest üheselt, et see ei kohusta teavitama mitte vastuvõetud määrusest, vaid selgesõnaliselt juba enne nimetatud määruse vastuvõtmist. HRS eelnõu seletuskirjas on märgitud järgmist: „Enne nimetatud määruse vastuvõtmist teavitab Rahandusministeerium sellest asjaomaseid kohaliku omavalitsuse üksusi. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirjas tuleb KOV vastuväited niisiis ümber lükata ning nendest ka eelnevalt KOVile teada anda“.⁹ Sellise pretsedenditu teavitamiskohustuse panemisel saaks mõte olla vaid siis, kui see oleks seotud täiendava ärakuulamise võimaldamisega. Samas ei ole seadusandja sätestanud täiendava ärakuulamise teostamise kohustust (sh sellega seonduvat tähtaega). Samuti jääb arusaamatuks, kuidas saab Rahandusministeerium ette teavitada millestki, mis selgub kindlalt alles vastaval VV hääletusel. Ilmselt oleks kohasem olnud sõnastada, et Rahandusministeerium teavitab KOVü-d sundühendamismääruse eelnõu ja seletuskirja valmimisest või esitab vastuväited muul viisil ning annab KOVü-le nende suhtes täiendava arvamuse andmiseks uue tähtaja.

15. Rahandusministeeriumi ega taotlejate dokumendiregistritest ei nähtu, et sundühendamismääruse eelnõu koos seletuskirjaga või vastuväited muul kujul oleks esitatud enne selle vastuvõtmist Vabariigi Valitsuse poolt Rahandusministeeriumi kaudu taotlejatele. Ka Vabariigi Valitsuse [15.06.2017](#) ja [06.07.2017](#) protokollilistest otsustest, protokolliliste otsuste seletuskirjadest¹⁰ ega [riigihalduse ministri 06.07.2017 teavituskirjast](#) ei nähtu taotlejate suhtes konkreetsed põhjendused, miks Vabariigi Valitsus on otsustanud KOVü-de negatiivsete arvamuste argumendid tagasi lükata. Täiendav ärakuulamine olnuks antud juhul hea seetõttu, et VV algse ettepaneku pinnalt küsiti taotlejatelt arvamust Keila linna, Keila vallaga ja Paldiski linnaga ühinemise kohta, kuid lõpuks otsustati sundühendamisest välja jätta Keila linn (osaline sundühendamine). VV ettepanekus ei olnud märges võimaluse kohta, et lõplik sundühendamine võib olla ka ainult osaline. Kuna selline võimalus ei tulene otsesõnu ka seadusest, võis osaline sundühendamine olla KOVü-dele üllatuslik, s.t nad ei pidanud selle võimaluse suhtes varem arvamust avaldama. Sealjuures on võimalik, et mõni KOVü, kes VV ettepaneku pinnalt sundühendamist ei toetanud, oleks lõplikust sundühendavate ringist teades võinud avaldada arvamust ühinemise poolt, ja vastupidi. Täiendavat KOVü arvamust VV lõppotsuse tegemisele eelnevalt aga ei küsitud.

16. Iseenesest ei ole põhjust osalist sundühendamist põhiseadusega vastuolus olevaks pidada (seda ei välista ka seadus), sest kaalumise tulemusel mõne KOVü sundühendatavate ringist väljajätmine on selle KOVü põhiseaduslikele tagatistele soodsam. Pealegi tähendab algselt kavandatust väiksema elanike arvuga KOVü moodustamine ka eelduslikult kodanikulähedasemat kohalikku omavalitsust. Samas on probleemne osalise sundühendamise suhtes täiendava arvamuse küsimata jätmine.

17. Täiendavalt ärakuulamata jätmine ei tingi siiski sundühendamismääruse formaalset vastuolu põhiseadusega, sest seadusandja ei ole Rahandusministeeriumile pandud teavitamiskohustusega seoses KOVü täiendavat ärakuulamist selgelt ette näinud. Pealegi ei tingi mitte igasugune menetlusnõuete rikkumine õigustloova akti vastuolu põhiseadusega – selleks peab tegemist olema olulise menetlusveaga.¹¹ Asjaolud ei anna põhjust arvata, et taotlejad (ning nende kohalikud elanikud rahvaküsitlusel) oleksid täiendaval ärakuulamisel seisukohta oluliselt

⁹ Haldusreformi seaduse eelnõu SE 220 seletuskiri lk 38. Kättesaadav www.riigikogu.ee.

¹⁰ Kättesaadavad:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf ja http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/07/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk_29.06.2017.pdf.

¹¹ M. Ernits. § 11 komm 5. Ü. Madise jt (toim). [Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#) 2017.

muutnud. VV ettepaneku kohta antud arvamuses asusid taotlejad seisukohale, et on iseseisvalt haldusvõimekad, suudavad osutada kvaliteetseid avalikke teenuseid ning arendada piirkonda. Samuti ei ole põhjust arvata, et täiendav ärakuulamine oleks kaasa toonud taotlejate jaoks soodsama sundühendamismääruse kehtestamise. Seega ei ole ärakuulamisõigusega seoses piisavat põhjust pidada sundühendamismäärust põhiseaduse §-dega 154 ja 158 vastuolus olevaks.

2.3. Sundühendamismääruse materiaalne koostõla põhiseadusega

18. Lisaks formaalsetele nõuetele vastamisele peab kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine olema ka sisu poolest põhiseaduspärane, s.t teenima põhiseaduspärast eesmärki ning aitama seda saavutada ehk olema selle saavutamiseks asjakohane (RKPJKo 20.12.2016 [3-4-1-3-16](#) p 88). Sundühendamise eesmärk parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid on põhiseaduspärane ning puudub põhjus kahelda eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada avalike teenuste osutamise võimekust (samas, punktid 116 ja 120). KOVü-de vastutus ja nõuded neile pandud ülesannete täitmisel on tõusnud. Näiteks on Riigikogu 09.12.2015 vastu võetud uue sotsiaalhoolekande seadusega sotsiaalsete põhiõiguste paremaks tagamiseks senisest täpsemalt ette kirjutanud, milline abi peab olema kõigile ühtmoodi kättesaadav. Nende seaduses sätestatud miinimumstandardite järgimisega on KOVü-del probleeme.¹² Seega nõuab juba tänaste ülesannete täitmine organisatsioonilisi ümberkorraldusi ning KOVü-de haldussuutlikkuse tõusu. Mastaabiefekti¹³ taotlemine on vajalik ka elanike arvu vähenemisest lähtuvalt. Aastaid on olnud päevakorral koolivõrgu korrastamise vajadus laste arvu jätkuva vähenemise ja ühtlaselt kvaliteetse hariduse kättesaadavuse tagamise vajaduse tõttu.¹⁴ Sundühendamise näol on tegemist VV prognoosotsusega. Tingimusel, et sealjuures säilib kohalik omavalitsus kui institutsioon ehk oluliseks peetakse just kohaliku elu ülesannete paremat täitmist (kohalikku omavalitsust ei tohi taandada riigielu ülesannete täitmise käepikenduseks), on VV-l sundühendamise otsustamisel lai kaalumisvabadus. Sundühendamismääruse materiaalset põhiseaduspärasust kontrollides ei saa Riigikohus asuda küsimust ise VV asemel uuesti lahendama – kohtu kontrolli ulatus on piiratud (vrdl RKHKo 20.03.2014 [3-3-1-87-13](#) p 19). Seega tuleb VV prognoosotsuse põhiseaduspärasuse kontrollimisel piirduda küsimusega, kas sundühendamine on ilmselgelt põhjendamatu.

19. Nii kontrollivad ka näiteks Austria ja Saksamaa konstitutsioonikohtud haldusreformi raames tehtavaid sundühendamise otsuseid vaid väga piiratud ulatuses. Austria Konstitutsioonikohus alternatiive (sh alternatiivsete KOVü-dega sundühendamise võimalusi) ega otstarbekust ei kaalu, vaid teostab ainult sundühendamise asjakohasuse kontrolli – sealjuures alla 1000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuse puhul võib sundühendamise põhjendatust eeldada ja vaid väga erilised erandjuhud võimaldavad seda kahtluse alla seada.¹⁵ Saksa Liidukonstitutsioonikohus lubab täidesaatval võimul võtta KOVü haldussuutlikkuse hindamise aluseks seadusandja poolt kehtestatud elanike arvu (konkreetsel juhul oli see samuti nagu Eestis 5000). Seega eeldatakse, et sellest arvust kaugele jääval KOVü-l puudub piisav haldussuutlikkus. Selleks, et seadusandja poolt eesmärgiks seatud üldpildist (elanike arvu nõudest) kõrvale

¹² Vt õiguskantsleri [ettepanek Tartu Linnavolikogule](#), [soovitus Tallinna Lasnamäe Linnaosavalitsusele](#) ning [ettepanek Narva Linnavolikogule ja Linnavalitsusele](#).

¹³ Vt ka G. Sootla, K. Kattai, A. Viks: [Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused](#). Riigikogu Toimetised. 2010 nr 22.

¹⁴ Vt [Praxise uuring koolivõrgu korrastamise kohta](#).

¹⁵ Austria Konstitutsioonikohtu 23.09.2014 [otsus](#) G 44/2014-20, V 46/2014-20 äärenr-d 44, 50-51 ja 55, sh viited varasemale samasisulisele praktikale.

kalduda, peaks esinema mingid ilmselged ja kaalukad põhjused ning need peab välja tooma ja tõendama vastav KOVü.¹⁶

20. Eestis seadusega kehtestatud raamis ei piisa VV-l KOVü sundühendamiseks siiski üksnes lähtumisest seadusandja poolt eesmärgiks seatud elanike arvust. HRS sätestab ka tingimused, millistel VV võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse (RKPJKo 20.12.2016 [3-4-1-3-16](#) p 100). HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab VV haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Sisuliselt on VV-le seadusega pandud kaalumiskohustus. HRS § 9 lõike 2 kolmanda lause kohaselt peab haldusterritoriaalse korralduse muutmisel olema positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning see peab olema vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVü võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 (haldusreformi eesmärgid, sh haldussuutlikkus) ja §-st 3 (KOVü miinimumsuuruse kriteerium 5000 elanikku).

21. KOVü ei saa PSJKS § 7 alusel nõuda sundühendamismääruse tühistamist ainult põhjusel, et see on vastuolus määruse aluseks oleva seadusega (sama: Riigikohtunik Jüri Põllu konkureeriv [arvamus](#) põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsusele asjas nr 3-4-1-3-16 p 5). Riigikohus saab hinnata ainult sundühendamismääruse vastavust KOV põhiseaduslikele tagatistele. KOVü saab siiski tugineda sundühendamismääruse põhiseadusvastasust väites HRS § 9 lg 2 kolmandas lauses nimetatud kriteeriumitele, sest need on sisuliselt asjassepuutuvad aspektid KOVü piiratud individuaalse õigussubjektsuse riive põhiseaduspärasuse kontrollimisel. Neid aspekte tuleks arvestada kontrollimisel niikuinii, s.t ka juhul, kui need ei oleks kehtestatud seadusega.

22. Taotlejad väidavad, et sundühendamise põhjendused on koostatud tagantjäreli. Nii VV ettepaneku, 06.07.2017 protokollilise otsuse kui ka 13.07.2017 sundühendamismääruse seletuskirjade põhjendused on omavahel olulises osas sisuliselt kokkulangevad (kui välja arvata sundühendamata jäetud Keila linna puudutav osa). Seega ei ole alust arvata, et VV on sundühendamise otsustamisel 06.07.2017 lähtunud mingitest muudest kaalutlustest kui need, mis sisalduvad 13.07.2017 määruse seletuskirjas.

23. Taotlejad väidavad, et VV on ümber pööranud tõendamiskoormise. Sundühendamise põhjendamisel tuleb arvestada, et kui välja arvata ajalooline põhjendus, siis ülejäänud üheksa ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolu ja finantsvõimekus nõuavad Vabariigi Valitsuselt prognoosotsuste tegemist. Hindamine toimub tulevikku vaatavalt. Prognoosotsuste puhul peab haldusorgan lähtuma teaduslikult aktsepteeritavatest meetoditest (asjakohased määratlused, (arv)andmed jne), rajamaks otsus hoolikalt koostatud ja realistlikule prognoosile, milles tõenäosusi ja võimalikke tagajärgi on objektiivselt kaalutud. Vabariigi Valitsus peab rakendama uurimispõhimõtet (HMS § 6). Samas sõltuvad paljud neist aspektidest olulisel määral moodustamisel oleva KOVü organite otsustest. See ei saakski teisiti olla, sest vastasel juhul ei saaks rääkida KOV autonoomiast ja ülesannete täitmise kohalikele oludele kohaldamise võimalusest (EKO art 4 lg 5). Seega on riigi võimalused KOV ülesannete täitmisele standardite kehtestamisel ja haldusreformi tulemuste juhtimisel piiratud. VV saab sundühendamise üksnes luua üldise raamistiku, mis peaks soodustama vastaval territooriumil haldussuutlikkuse tõusu. Seetõttu ei ole õige rääkida VV tõendamiskoormusest. Prognoosi ei saa VV tõendada, saab vaid vähem või rohkem veenvalt põhjendada. Pealegi ei ole põhjendamise koormus üksnes VV-l. HRS § 9 lg 9 p 2 kohaselt peab ka KOVü arvamus olema põhjendatud ning seadusandja suunise kohaselt tuleb VV-l hinnata, kas KOVü esitatud põhjendused on kaalukad. KOVü-l on enda

¹⁶ Nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002 [otsus](#) 2 BvR 329/97 äärenr-d 78 ja 89.

vastuväidete veenva põhjendamise koormus. VV ei pea sellises olukorras põhjendama mitte sundühendatava KOVü haldussuutmatust, vaid kontrollima, kas esinevad mingid erakorralised asjaolud, mis tugevalt toetavad prognoosi, et väikesest rahvaarvust hoolimata on vastav KOVü siiski piisavalt haldussuutlik. Seega tuleb VV prognoosotsuse põhiseaduspärasuse kontrollimisel piirduda küsimusega, kas sundühendamine on ilmselgelt põhjendatu. Prognoosotsust saab pidada meelevaldseks siis, kui see ei põhine millelgi asjakohasel või põhineb peamiselt ilmselgelt ebaasjakohastel alustel.

24. HRS § 9 lg 2 lause 3 kohaselt peab sundühendamine mh olema vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVü võimekuse tagamiseks (tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3). Taotlejad osutavad vastuväitena sundühendamisele, et finantsvõimekuse peamised näitajad – põhitegevuse tulem ja netovõlakooormus – on neil väga head ning Padise vallal on silmapaistvad ka teised finantsnäitajad. Nad osutavad, et ülejäänud sundühendatavate KOVü-de netovõlakooormused on suuremad. Sellest ei tulene siiski, et taotlejate sundühendamine oleks HRS § 9 lg 2 lausega 3 vastuolus. Esiteks on nii Keila vald kui Paldiski linn samuti miinimumkriteeriumit mittetäitvad KOVü-d. Teisisõnu võib taotlejate sundühendamist õigustada ka Keila valla ja Paldiski linna võimekuse tagamisest lähtuvalt. Teiseks ei saa sundühendamise vajaduse ja otstarbekuse üle ei saa otsustada vaid mõne(de) näitaja(te) paremuse pinnalt. Näiteks sundühendamismääruse seletuskirjas selgitatud mastaabiefektid on siiski seotud otsesemalt elanike arvuga kui finantsvõimekusega (mis omakorda sõltub mh ka elanike arvust). Parem finantsvõimekus võimaldab mastaabiefekti puudumist küll teataval määral kompenseerida, kuid kompenseerimisel on piirid ning kompenseerimine võib pealegi negatiivselt mõjutada haldusreformi üht eesmärki – kulude kokkuhoidu (HRS § 1 lg 2). Niisiis ei saa sundühendamise takistuseks olla see iseenesest, et miinimumkriteeriumit mittetäitev KOVü on mõne(de) näitajate poolest parem mõnest teisest sundühendatavast KOVü-st. Paratamatult võib väiksema haldussuutlikkusega KOVü-ga sundühendamine tuua vähemalt esialgu kaasa languse parema KOVü haldussuutlikkuses. Ühegi KOVü elanikel ei ole subjektiivset õigust elada paremini kui teiste KOVü-de elanikud ning halvemas olukorras olijate aitamiseks on mõningane ühtlustamine vajalik ning isegi põhiseaduslikult nõutav (vt ka RKÜKo 16.03.2010 [3-4-1-8-09](#), punkt 67). Sundühendamise põhiseaduspärasuse hindamise seisukohalt on määrav, kas VV-l on oluliste asjaolude kaalumise pinnalt piisav alus arvata, et üldjoones saab moodustuv KOVü mastaabiefekti tõttu hakkama ka nende esmatähtsate avalike teenuste kvaliteetse täitmisega, millega mõni sundühendamisel olev KOVü hakkama ei saaks.

25. Vale on taotlejate väide, et neil ei ole võimalik tagada enda territooriumil osavalla moodustamist. HRS § 15 lg 1 näeb ette, et moodustatud KOVü peab looma osavalla ka juhul, kui seda otsustab ainult üks ühinev KOVü. HRS § 15 lg 2 järgi ei või moodustatud KOVü osavalla lõpetada esimese ühinemisejärgse valimisperioodi jooksul, välja arvatud osavalla- või linnaosakogu taotlusel. Niisiis on taotlejatel võimalik tagada enda territooriumil osavalla moodustamine. Korrigeerida tuleb ka taotlejate väidet: „Oluline on, et osavalla moodustamise võimalust ei ole piisavaks garantiiks pidanud ka õiguskantsler, juhtides tähelepanu, et see kujuneb vaid vallas võimul oleva poliitilise võimu otseseks käepikenduseks.¹⁷“ Viidatud seisukohas leiab õiguskantsler tegelikult, et see *võib* selleks kujuneda. Ei ole põhjust eeldada, et see nii ka läheb. Sellest ei tuleneks pealegi sundühendamismääruse põhiseadusvastasust.

26. Ebatäpne on taotlejate väide „Ka Siseministeeriumi tellimusel ning Statistikaameti analüütikute ja OÜ Geomedia poolt koostatud haldusvõimekuse indeksi põhjal jõuti

¹⁷ Õiguskantsleri 20.01.2016 arvamus haldusreformi seaduse eelnõu kohta, kiri nr 18-2/160088/1600320, lk 3.

järeldusele¹⁸, et elanike arvu suurus ei mõjuta omavalitsusüksuse haldusvõimekust.“ Siseministeriumi tellitud on OÜ Geomedia koostatud indeks, mitte viidatud Statistikaameti analüütikute käsitlus. Selles käsitluses ei jõuta mitte seisukohale, et elanike arvu suurus ei mõjuta omavalitsusüksuse haldusvõimekust, vaid: „Indeks ei tõesta, et rahvaarvult suuremad kohalikud omavalitsused oleksid haldussuutlikumad, aga *indeks ei anna ka võimalust väita, et nad seda ei ole.*“¹⁹ Sealjuures on rõhutatud, et hindamise aluseks on ainult OÜ Geomedia poolt valitud indeksi komponendid (analüütikud ei võta seisukohta, kas need komponendid sisuliselt haldusvõimekust ka näitavad).

27. Taotlejad väidavad Loksa linna Kuusalu vallaga sundühendamata jätmise pinnalt, et taotlejate sundühendamise otsus on meelevaldne, sest VV ei kohtle erinevaid omavalitsusüksusi võrdselt. Võib nõustuda, et Loksa linna iseloomustavaid olulisi näitajaid (eelkõige väike elanike arv ja nõrgad finantsnäitajad) arvestades võimaldab Loksa linna Kuusalu vallaga sundühendamata jätmise kahtluse alla seada VV järjekindluse kaalumise teostamisel. Loksa linna iseloomustavate näitajate ja seadusandja püstitatud eesmärkide võrdlemine tekitab kahtluse kaalutusõiguse võimalikust kuritarvitamisest poliitilistel põhjustel. Sellest problemaatilisest sundühendamata jätmisest iseenesest ei tulene aga, et teiste KOVü-de sundühendamised on põhiseadusega vastuolus. Sarnaselt on Riigikohus võrdsuspõhiõiguse kohaldamisel leidnud, et võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega pole tegemist, kui haldusorgan ei korda isiku kasuks viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul (RKHKo 06.05.2004 [3-3-1-19-04](#) p 18).

28. Taotlejatega võib samas nõustuda, et sundühendamismääruse seletuskiri võinuks olla põhjalikum põhjenduste esitamisel ja taotlejate vastuväidete ümberlükkamisel (eriti finantsvõimekuse ja avalike teenuste osutamise taseme osas). Kokkuvõttes ei ole aga sundühendamismääruse seletuskirja puudused sedavõrd olulised, et pidada sundühendamist põhiseadusega vastuolus olevaks. Sundühendamismäärus on seega ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429
Liina.LustVallo.Olle@oiguskantsler.ee

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

¹⁸ M. Servinski, K. Meres. “Statistiline kirjaoskus ehk kas suurem on parem”, 25.03.2015. Kättesaadav: <https://statistikaamet.wordpress.com/tag/haldussuutlikkus/>

¹⁹ Rõhutus kirja koostajalt.