



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	51718
Otsuse kuupäev	19. oktoober 2017
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Saale Laos, Viive Ligi, Paavo Randma ja Malle Seppik
Kohtuasi	Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 98 „Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tõstamaa Vallavolikogu 21. juuli 2017. a taotlus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Jätta rahuldamata Tõstamaa Vallavolikogu 21. juuli 2017. a taotlus tunnistada Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 98 „Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4 põhiseaduse vastaseks ja § 2 lõige 1 kehtetuks.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 7. juunil 2016. a vastu haldusreformi seaduse (HRS), mis jõustus 1. juulil 2016.
2. HRS § 8 kohaselt antud 12. jaanuari 2017. a määrusega nr 7 „Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ kinnitas Vabariigi Valitsus nimetatud valdade volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Määruse nr 7 § 1 esimese lõike järgi moodustati Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemise teel uus haldusüksus, mis sama paragrahvi teise lõike järgi pidi hakkama kandma nime Pärnu linn. Määruse nr 7 § 4 lõike 2 järgi pidi § 1 jõustumata moodustatava Pärnu linna volikogu valimise tulemuste väljakuulutamise päeval.
3. Tuginedes HRS § 9 lõikele 2, algatas Vabariigi Valitsus Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise. 15. veebruaril 2017 tegi Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse nimel Tõstamaa vallale ettepaneku ühineda Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga uueks haldusüksuseks Pärnu maakonna koosseisus nimega Pärnu linn (pindala 855 km², elanikke 51 730).
4. 5. mail 2017. a otsustas Tõstamaa Vallavolikogu esitada Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta Pärnu maavanemale negatiivse arvamuse.

5. 15. juuni 2017. a istungil tegi Vabariigi Valitsus protokollilise otsuse nr 27, mille punkti 3.5 kohaselt otsustas jätkata haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise menetlust Tõstamaa valla ühendamiseks Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga ning määrata moodustuva omavalitsusüksuse nimeks Pärnu linn.

6. Vabariigi Valitsus võttis 22. juunil 2017. a vastu määruse nr 98 „Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ (edaspidi määrus). Määruse § 1 lõigete 1 ja 2 järgi otsustati uue haldusüksuse, Pärnu linna moodustamine Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemise teel. Määruse § 6 lõike 2 kohaselt jõustub haldusterritoriaalse korralduse muudatus moodustatava Pärnu linna volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

7. 21. juulil 2017. a esitas Tõstamaa Vallavolikogu Riigikohtule taotluse, milles palus tunnistada määrus põhiseaduse (PS) §dega 154 ja 158 vastuolus olevaks ning kehtetuks. 8. augustil 2017 esitas Tõstamaa Vallavolikogu Riigikohtule täiendatud taotluse, milles palus alternatiivina tunnistada määruse § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4 põhiseadusega vastuolus olevaks ning § 2 lõike 1 kehtetuks.

TÕSTAMAA VALLAVOLIKOGU TAOTLUS

8. Taotleja leiab, et määrus on vastuolus Tõstamaa valla PS §des 154 ja 158 sätestatud tagatistega ning PS §ga 3 ja § 87 punktiga 6. Määruse andmisel ei ole järgitud põhiseaduslikke tagatisi täpsustavaid seadusesätteid, samuti on koheldud Tõstamaa valda ebavõrdselt. Sundühendamine riivab tõsiselt Tõstamaa valla enesekorraldusõigust, kuna lõpetab selle õigussubjektsuse, jättes seejuures nõuetekohaselt arvestamata Tõstamaa Vallavolikogu ja valla elanike arvamuse. Tõstamaa vald on ühe alternatiivina vaidlustanud määruse tervikuna, kuna määruse sätted on seotud ning suunatud Tõstamaa valla sundühendamisele Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga.

9. Elanike arv ei ole sundühendamise otsustamisel määrav. Vabariigi Valitsusel on sundühendamise otsustamisel HRS § 9 lõigetest 2 ja 9 tulenev kaalutlusruum. Sundühendamisel peab olema positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning see peab olema otstarbekas Tõstamaa valla võimekuse tagamiseks.

10. Vabariigi Valitsusel on haldusterritoriaalse korralduse muutmisel põhiseadusest (PS §ga 154 tagatud enesekorraldusõigus) ja seadusest (HRS § 9 lõike 2 ja lõike 9 punkt 2) tulenev ulatuslik põhjendamiskohustus, mille järgimine on oluline, sest kohus saab tõhusalt kontrollida üksnes põhjendatud määruse põhiseaduspärasust. Asjaolude tuvastamisel on Vabariigi Valitsus seotud uurimispõhimõttega, olles kohustatud välja uurima kõik olulised asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid. Kuna määrus lõpetab omavalitsusüksuse õigussubjektsuse, Vabariigi Valitsusel on lai kaalutlusõigus, otsustamise kriteeriumid on abstraktsed ning taotleja ja tema elanikud on sundühendamise vastu, on Vabariigi Valitsusel keskmisest ulatuslikum uurimis-, põhjendamis- ja tõendamiskohustus. Tuleb näidata, millised ja millises valdkonnas on Tõstamaa valla võimekuses puudujäägid ning kuidas konkreetselt toob sundühendamine kaasa puudujääkide kõrvaldamise.

11. Tõstamaa vald leiab, et ka määruse põhiseaduslikkuse kontroll peab olema praegusel juhul range, kuna sundühendamisega lõpetatakse omavalitsusüksuse õigussubjektsus, Vabariigi Valitsus ei ole tuginenud igakülgetele andmetele ning määrus on olemuselt üksikakt. Taotleja hinnangul on Riigikohus kohtuasjas nr 341316 leidnud, et määruse õiguspärasus sõltub sellest, kas Vabariigi Valitsus on määruse andmisel õigesti tuvastanud faktilisi asjaolusid ja õigesti teostanud kaalutlusõigust. Kaalumisõiguse teostamist ja asjakohaste asjaolude tuvastamise õigsust ei ole võimalik hinnata vähem intensiivse põhiseaduspärasuse kontrolli puhul. Seaduse ja selle täitmiseks

antava täitevvõimu akti konkreetsusaste on erinev, seetõttu ei saa määruse põhiseaduspärasuse kontrollimisel piirduda ilmselgete vigade kontrolliga. Sellisel juhul jääks Tõstamaa vald ilma efektiivsest õiguskaitsesest.

12. Vabariigi Valitsus on Tõstamaa valla ühendamisel rikkunud põhjendamiskohustust ja kaalutlusõigust, kuna ei ole põhjendanud, kuidas on sundühendamine vajalik ja otstarbekas Tõstamaa valla haldusvõimekuse tagamiseks. Samuti ei ole Vabariigi Valitsuse ettepanekus põhjendatud positiivset mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele.

13. Vabariigi Valitsus eeldab, et Pärnu linna ning Audru ja Paikuse valla ühinemisleping ja selles toodud osavaldade süsteem laieneb kogu moodustatavale linnale, ent Tõstamaa vald ei ole selle lepingu pool ning lepingu kehtivuse laiendamiseks Tõstamaa vallale tuleb lepingut oluliselt muuta. Isegi kui ühinemisleping sõlmitakse, võidakse selle alusel moodustatavas vallas hiljem 2/3 häälteenamusega, st ilma Tõstamaa valla elanike huve arvestamata, lepingust kohe taganeda.

14. Määruse põhjendused sundühendamise mõjude kohta on napid, põhinevad sõnaselgelt oletustel, ei ole tõendatud konkreetsete uuringutega ega arvesta Tõstamaa vallaga seotud asjaolusid. Põhjendused tuginevad üldisele eeldusele, et suurem omavalitsusüksus on parem. Samuti on määruse põhjendused koostatud tagantjärele, mistõttu ei pruugi need kajastada Vabariigi Valitsuse tegelikke kaalutlusi. Kohtulikult kontrollitavad põhjendused piirduvad 15. juuni 2017. a protokollilise otsuse seletuskirjaga ning ei ole piisavad. Ka Vabariigi Valitsuse vastus taotleja negatiivsele arvamusele on napp ega tugine konkreetsetele faktidele, märgitud on üksnes, et Tõstamaa vald ei ole oma väiteid sisuliselt põhjendanud. Korduvalt on viidatud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (KOÜS) § 4 lõikele 1, mille järgi peab moodustatav Pärnu linn tagama teenuste kättesaadavuse varasemaga samal tasemel. KOÜS § 4 lõige 1 on deklaratiivne säte, mis ei anna omavalitsusüksusele ega selle elanikele garantiisid. Tõstamaa vald ei saanud põhjendada, miks Vabariigi Valitsuse hüpoteetilised käsitlused sundühendamise positiivsetest mõjudest ei pea paika.

15. Vabariigi Valitsus on eiranud Tõstamaa valla ja selle elanike arvamust sundühendamise kohta. See on vastuolus ETHS § 7 lõike 5 punktiga 3 ja PS §ga 158. Tõstamaa valla elanikud olid rahvaküsitlusel ülekaalukalt sundühendamise vastu (hääletusel osales 34,4% elanikest, nendest 91,1% olid vastu), taotleja võttis seda arvesse ning seda oleks pidanud arvestama ka Vabariigi Valitsus sundühendamise otsustamisel. See muudab sisutühjaks PS §st 158 ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 5 tuleneva garantii. Valitsus on jätnud taotleja negatiivses arvamuses esitatud põhjendused tähelepanuta või sisuliselt ümber lükkamata.

16. Tõstamaa vald on iseseisvalt haldusvõimekas ning ka Vabariigi Valitsus on märkinud korduvalt, et Tõstamaa vald on hästi juhitud ja korraldatud omavalitsusüksus, mis tuleb toime baaskohustuste ja spetsialiseeritud teenustega. Ebaõiged on Vabariigi Valitsuse väited valla konkurentsivõime kohta, kuivõrd taotleja hinnangul on Tõstamaa kasvava majandusega konkurentsivõimeline vald. Tõstamaa on geograafiliselt suhteliselt eraldiseisev üksus, mis asub piisavalt kaugel magistraalteedest ja mille elanikkond on koondunud Tõstamaa keskusesse. Tõstamaa inimeste kaasaraäkimisvõimalus kohaliku maaelu kujundamisel ja otsustes on kindlasti oluliselt suurem eraldi omavalitsusena kui väikse maapiirkonna elanikena linnavolikogus, kuhu Tõstamaa esindaja pääs on ebatõenäoline.

17. Tõstamaa valla hinnangul kaasneb ühendamise negatiivne mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. Vabariigi Valitsus on jätnud arvestamata taotleja põhjalikud vastuväited ning möönnud negatiivset mõju iseseisvalt ülesannete täitmise võimekusele, piirkondlikule terviklikkusele, elanike elutingimustele, ühtekuuluvustundele ning demograafilisele ja hariduslikule olukorrale. Tõstamaa on olnud ajalooliselt ja on ka praegu isetoimiv piirkond. Pärnu linna koosseisus on Tõstamaal oht

ääremaastuda ja ilma kogukonda koos hoidva kohaliku omavalitsuse üksuseta tekib oht, et elanike ühtekuuluvustunne nõrgeneb.

18. Tõstamaa muutmine teenusekeskuseks tähendab tõmbekeskuse kaugenemist ja seega muutub kohalik võim elaniku jaoks kaugemaks. Kuigi ühinemise tulemusena tekib Pärnu linnal suurem investeerimisvõimekus, ei jõua need teenused ja investeeringud maapiirkonda. Moodustatava omavalitsuse teenuste suurem sihtgrupp asub Pärnus, mistõttu oleks mõistlik spetsiifilisemaid teenuseid, sh hooldekodu- või rehabilitatsiooniteenuseid osutada linnas, kuid ainuüksi sellepärast ei pea omavalitsusüksusi sundühendama. Tõstamaa valla kui maapiirkonna jaoks on parim ja efektiivseim, kui elu kohapeal korraldavad tegelikke kohalikke olusid tundvad ja kohalikes oludes asjakohast palka saavad ametnikud, mitte kõrgepalgalised kaugelt käivad mobiilsed ametnikud. Eeldatavasti avaneb uut tüüpi teenustele juurdepääs vaid Pärnu linnas. Vabariigi Valitsus on märkinud, et ühinemisel on võimalik luua Tõstamaal piisavalt võimekas detsentraliseeritud teenusekeskus kui omavalitsuse allüksus ja anda selle üksuse juhile piisavalt otsustusõigust, tuginedes vabatahtlikult ühinenud omavalitsusüksuste vahelisele ühinemislepingule. Taotleja leiab, et osavalla esinduskogul ega teenusekeskusel pole tegelikult otsustusõigust ja see tähendaks maapiirkonna elu korraldamist edaspidi linnast.

19. Vabariigi Valitsus ei ole arvestanud, et Tõstamaa valla tegevus elukeskkonna parandamisel on elanikkonna vähenemist peatamas, inimesed pöörduvad valda tagasi ja ehitatakse uusi elamuid. Tõstamaa valla ühendamine Pärnu linnaga on oluline takistus erinevatele, üksnes maaelu edendamiseks ja maapiirkondadele ettenähtud meetmete kasutamise võimalustele, mistõttu hakkavad põllu- ja metsamajandusega tegelevad kohalikud elanikud piirkonnast lahkuma. Samuti sõltub elanike arvu muutus hariduse omandamise võimaluse säilimisest. Tõstamaa vallas saab praegu ise vastu võtta hariduslikke otsuseid, kuid sundühendamise korral lähtutakse haridusteenuse pakkumisel linnalistest printsiipidest, millel oleks hariduse korraldamisele negatiivne mõju.

20. Vabariigi Valitsus on märkinud, et transpordikorraldus Pärnu linna kui maakonnakeskuse suunal toimib, kuid ei ole arvestanud, et Tõstamaalt Pärnusse on 45 km ning uus keskus jääks elanike jaoks kaugeks. Suure omavalitsusüksuse puhul tehakse investeeringuid omavalitsusüksuse keskusesse, mitte äärelistesse piirkondadesse, ning maalise Tõstamaa ühendamine Pärnu linnaga mõjub negatiivselt põllumajanduse ja ettevõtluskeskkonna arendamisele. Tõstamaa vald on organisatsiooniliselt ühtne teenusepiirkond, kus on võimalik korraldada elu lihtsalt, ökonoomselt ning piirkonna jaoks efektiivselt. Seetõttu on taotleja veendunud, et Vabariigi Valitsuse pakutud keerukas ja kulukas mitmetasandiline juhtimissüsteem pole Tõstamaa valla jaoks vajalik.

21. Vabariigi Valitsus on kohelnud Tõstamaa valda põhjendamatult ebavõrdselt võrreldes Loksa linnaga, mis on elanike arvu poolest sarnases olukorras, kuid Tõstamaa vallast vähem võimekas. Loksa linna, aga ka Luunja ja Nõo valla sundühendamata jätmisega möönis valitsus, et miinimumsuuruse kriteerium ei ole määrav. Vabariigi Valitsus põhjendas 6. juuli 2017. a protokollilise otsuse seletuskirjas Haljala, Vihula, Nõo ja Luunja valla ning Keila linna suhtes menetluse lõpetamist vajadusega tagada ühtne lähenemine.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Vabariigi Valitsus

22. Tõstamaa Vallavolikogu taotlus tuleb jätta rahuldamata, sest määruse vaidlustatud sätted on põhiseadusega kooskõlas ega riku Tõstamaa valla põhiseaduslikke tagatiseid. Tõstamaa Vallavolikogul puudub kaebeõigus nende sätete osas, mis ei puuduta Tõstamaa valda või mis ei saa kuidagi Tõstamaa valla põhiseaduslikke tagatiseid rikkuda.

23. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei tohi olla meelevaldne, seetõttu saab kontrollida, kas määruse andmisel on järgitud põhiseaduse formaalseid nõudeid, valitud põhiseaduspärasest eesmärgi teeniv ja seda saavutada aitav lahendus ning kuulatud ära vastava omavalitsusüksuse arvamus. Haldusreformi seadusest tulenevalt on haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärk parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid ning seda eesmärki aitab saavutada vähemalt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamine. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse muu hulgas riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korraldamisel.

24. Vabariigi Valitsus algatas haldusterritoriaalse korralduse muutmise kõigi miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavate kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes. Seejuures oli keskseks küsimuseks, millise omavalitsusüksusega miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse ühendamine täidab kõige paremini haldusreformi eesmärki ja on suurima positiivse mõjuga ETHS § 7 lõike 5 asjaolusid arvestades. Seaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse miinimumsuuruse nõudest võis kõrvale kalduda üksnes põhjendatud erandjuhtudel. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei aitaks saavutada HRS § 1 lõikes 2 sätestatud eesmärki ainult siis, kui selle tagajärjel ei paraneks mitte ühegi haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruuses nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse avalike teenuste osutamise võimekus.

25. Haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ei pea olema ülekaalukat positiivset mõju kõigile ETHS § 7 lõike 5 asjaoludele. Asjaolusid tuleb hinnata kogumis ja kokkuvõttes peab olema positiivseid mõjusid negatiivsetest enam, seetõttu võib Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustada ka siis, kui üksikutes aspektides on esile tõstetud võimalikud neutraalsed või negatiivsed tendentsid, mis on aruka juhtimise käigus võimalik ümber pöörata.

26. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei ole välistatud isegi siis, kui selle tagajärjel ei paraneks eraldiseisvalt mitte ühegi kohaliku omavalitsuse üksuse avalike teenuste osutamise võimekus. HRS § 9 lõige 9 annab Vabariigi Valitsusele õiguse menetlus lõpetada, kuid see ei ole Vabariigi Valitsuse kohustus. Pole välistatud, et pärast haldusreformi jääb mõne kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv alla 5000, kuid kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole õigustatud ootust, et tema suhtes menetlus lõpetatakse. Vabariigi Valitsus hindab ühendamise otstarbekust ja vajalikkust ning mõju ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud asjaoludele igas ühendamise olukorras eraldi, seetõttu ei saa mõne omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine olla põhiseadusvastane põhjusel, et Vabariigi Valitsus lõpetas menetluse mõne teise omavalitsusüksuse suhtes. Kuna omavalitsusüksus ei ole põhiõiguste kandja, ei saa see tugineda võrdse kohtlemise põhimõttele.

27. Vabariigi Valitsus võib lõpetada enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise üksnes juhul, kui omavalitsusüksuse negatiivne arvamus on põhjendatud. Volikogu ülesanne on põhjendada, et haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei paranda avalike teenuste osutamist mitte üheski asjaomases alla 5000 elanikuga omavalitsusüksuses. Isegi kui ühinemise tagajärjel ei paraneks eraldiseisvalt mitte ühegi omavalitsusüksuse avalike teenuste osutamise võimekus, tuleks määruse vaidlustamisel näidata, et haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei aita saavutada riigivalitsemise reformi eesmäärke.

28. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise pädevuse on seadusandja HRS §de 9 ja 13 kaudu delegeerinud Vabariigi Valitsusele, mistõttu tuleb määruse põhiseaduspärasust kontrollides lähtuda samadest põhimõtetest nagu seadusandja vastu võetud õigusakti puhul. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohtulik kontroll on piiratud. Kohus saab hinnata, kas Vabariigi Valitsus on

kaalutlusõigust kasutanud, järginud selle eesmärki ning piire, kuid ei saa Vabariigi Valitsuse asemel hinnata haldusterritoriaalse korralduse muutmise otstarbekust ja mõju ETHS § 7 lõike 5 asjaoludele.

29. Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisel on järgitud põhiseaduse formaalseid nõudeid. Samuti kuulati ära ühendatavate omavalitsusüksuste arvamus. Tõstamaa vald esitas Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta arvamuse, mida Vabariigi Valitsus analüüsis haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel.

30. Vabariigi Valitsus kaalus erinevaid asjaolusid ja huvisid ning leidis, et Tõstamaa valla sundühendamisel on kokkuvõttes positiivne mõju ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud asjaoludele ning see on vajalik ja otstarbekas Tõstamaa valla võimekuse tagamiseks. Vabariigi Valitsus tugines sundühendamise mõjude hindamisel kohalikke olusid hästi tundvate ekspertide hinnangutele ning võttis arvesse haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas ja Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2017 määruse nr 7 seletuskirjas toodud mõju hinnanguid.

31. Vabariigi Valitsus nimetas seletuskirjas Tõstamaa Vallavolikogu negatiivse arvamuse põhjendused ning esitas vastused ja selgitused, miks ei pea neid argumente piisavalt kaalukateks või negatiivset mõju piisavalt põhjendatuks. Vabariigi Valitsus ei pea vajalikuks korrata määruse seletuskirja põhjendusi ning palub kohtul käsitada seletuskirja arvamuse osana. Kuna sundühendamise menetluse lõpetamiseks põhjenduste esitamine on omavalitsusüksuse kohustus, on põhjendamatud taotluse etteheited sundühendamiseks piisavate põhjenduste puudumise kohta. Tõstamaa valla taotluses ei ole näidatud, et ühegi sundühendatava omavalitsusüksuse võimekus ei parane või et haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei aita saavutada riigivalitsemise reformi eesmärke. Asjakohatu on taotluse väide, et ühinemise järel halveneb avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus, kuna omavalitsusüksustel on võimalik teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust tulevikus mõjutada. Vaidlusalune määrus ei saa olla põhiseadusvastane ka põhjusel, et Vabariigi Valitsus lõpetas menetluse Loksa linna suhtes, kelle puhul leiti, et ühinemisega kaasnevad negatiivsed mõjud ETHS § 7 lõike 5 asjaoludele kaaluvad üles võimalikud positiivsed mõjud.

32. Määruse põhiseaduspärasuse hindamisel on asjakohatu taotluse väide, nagu riikuks kaalumiskohustust asjaolu, et määruse seletuskiri valmis lõplikult pärast Vabariigi Valitsuse protokollilise otsuse vastuvõtmist, millega lõplikult otsustati Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühendamine. Sellisel viisil omavalitsusüksuste ühendamise kaalutlused sisaldasid suuremas osas juba Vabariigi Valitsuse 15. veebruaril 2017 omavalitsusüksustele edastatud sundühendamise ettepaneku seletuskirjas. Tõstamaa Vallavolikogu väide, et Vabariigi Valitsus ei lähtunud tegelikult otsuse vastuvõtmisel määruse seletuskirjas toodud põhjendustest, on oletuslik ja ebaõige, kuivõrd Vabariigi Valitsusele esitati pärast 15. maid 2017 omavalitsusüksuste arvamusel ja piirkondlike komisjonide ettepanekud. Haldusreformi seaduse järgi ei ole ette nähtud, et Vabariigi Valitsusele oleks pidanud selles etapis esitada ka lõpliku määruse seletuskirja.

33. Määrus on materiaalselt põhiseaduspärane, kuna teenib põhiseaduspärast eesmärki parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid. Tõstamaa Vallavolikogu taotluse rahuldamise korral jääks alles kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis ei täida miinimumsuuruse kriteeriumi, ning rikutaks Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna põhiseaduslikke tagatiseid.

Õiguskantsler

34. Õiguskantsler on seisukohal, et määruse vaidlustatud sätted on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, määruks ei esine sellise kaaluga puudusi, mis tingiksid põhiseadusvastasuse, ning Tõstamaa valla sundühendamist Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga ei saa pidada ilmselgelt põhjendatuks.

35. Tõstamaa Vallavolikogu põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus on lubatav. Vaidlusalune määrus on nii vormilt kui ka sisult üldakt. See on vastu võetud Vabariigi Valitsuse määruse vastuvõtmiseks ettenähtud vormis ja korras ning avaldatud Riigi Teatajas. Määrus kehtestab määramata ajaks kohaliku omavalitsuse autonoomia territoriaalse ulatuse ja osa Eesti haldusterritoriaalsest korraldusest kui tervikust. Puudub vajadus kvalifitseerida määrust üldkorraldusena, mida saaks vaidlustada halduskohtus, kuna põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 võimaldab puudutatud isikul määrust vaidlustada otse Riigikohtus ja seeläbi on tagatud tõhusam õiguskaitsevahend kui halduskohtusse pöördumine. Ka mitmete teiste riikide konstitutsioonikohtud vaatavad kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamisi läbi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.

36. Määrus riivab väga intensiivselt PS §dega 154 ja 158 tagatud kohaliku omavalitsuse üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse ja enesekorraldusõiguse garantiisid. Enesekorraldusõigust riivab see, et Tõstamaa vallale ei jäänud pärast määruse avaldamist 30. juunil 2017 aega ise otsustada valimistega seotud ning HRS § 12 lõigetes 7, 8 ja 10 nimetatud küsimusi. Seadusandja oleks pidanud kehtestama haldusreformi seaduses tähtajad omavalitsusüksuste enesekorraldusõigust arvestades. Kuna omavalitsustelt ei saanud mõistlikult oodata vastavate otsuste langetamist enne sundühendamise otsustamist Vabariigi Valitsuses, oleks Vabariigi Valitsusel olnud kohane otsustada sundühendamine aegsasti enne 15. juunit 2017, et jätta omavalitsusüksustele faktiliselt aega omavahel kokkuleppimiseks. Samas ei saa eeldada, et läbirääkimistel oleks väikestel omavalitsustel olnud võimalik endale soodsamaid tingimusi saavutada, seepärast ei saa eeltoodust järeldada sundühendamise vastuolu põhiseadusega.

37. Tõstamaa vald esitas Vabariigi Valitsusele põhjendustega arvamuse, mistõttu oli vallale tagatud PS §st 158 tulenev ärakuulamisõigus. Omavalitsusüksuse arvamus ei ole Vabariigi Valitsusele sundühendamise otsustamisel õiguslikult siduv. Rahandusministeerium ei esitanud Tõstamaa vallale enne määruse tegemist määruse eelnõu seletuskirja või vastuväiteid muul kujul, nagu kohustab HRS § 9 lõige 10 koostoimes § 9 lõike 1 punktiga 2, kuid see ei too kaasa määruse formaalset põhiseadusvastasust, sest seadusest ei tulenenud täiendava ärakuulamisõiguse andmise nõuet ning ilmselt poleks ka täiendav ärakuulamine kaasa toonud sundühendamisest loobumist.

38. Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine on materiaalselt põhiseaduspärane, kui see teenib põhiseaduspärast eesmärki ning aitab seda saavutada ehk on selle saavutamiseks asjakohane. Sundühendamise eesmärk on parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid ning see on põhiseaduspärane. Omavalitsusüksuste vastutus ja nõuded neile pandud ülesannete täitmisel on suurenenud ja juba praeguste ülesannete täitmisega on omavalitsusüksustel probleeme ning see nõuab organisatsioonilisi ümberkorraldusi ja haldussuutlikkuse kasvu. Mastaabiefekti taotlemine on vajalik ka elanike arvu vähenemise tõttu.

39. Sundühendamiseks ei piisa üksnes omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumist, sest HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust, seega on seadus pannud valitsusele kaalumiskohustuse. Tingimusel, et sealjuures säilib kohalik omavalitsus kui institutsioon ehk oluliseks peetakse just kohaliku elu ülesannete paremat täitmist, on Vabariigi Valitsusel sundühendamise otsustamisel lai kaalumisvabadus. Kohaliku omavalitsuse üksus ei saa PSJKS § 7 alusel nõuda määruse tühistamist ainult põhjusel, et see on vastuolus määruse aluseks oleva seadusega. Riigikohus saab hinnata ainult määruse vastavust kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikele tagatistele. HRS § 9 lõike 2 kolmandas lauses nimetatud kriteeriumid on sisuliselt omavalitsusüksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse riive põhiseaduspärasuse kontrollimisel asjassepuutuvad aspektid, mida tuleks arvestada ka siis, kui need ei oleks kehtestatud seadusega, ning millele omavalitsusüksus saab tugineda määruse põhiseadusvastasust väites. Sundühendamise materiaalselt põhiseaduspärasust kontrollides ei saa

Riigikohus asuda ise Vabariigi Valitsuse asemel uuesti asja lahendama, sest kohtuliku kontrolli ulatus on piiratud.

40. Enamik ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaoludest ja hinnang finantsvõimekusele nõuavad Vabariigi Valitsuselt prognoosotsuste tegemist, mida ei saa tõendada, vaid üksnes põhjendada. HRS § 9 lõike 9 punkti 2 kohaselt on ka kohaliku omavalitsuse üksusel negatiivse arvamuse esitamisel põhjendamiskohustus ja seadus paneb Vabariigi Valitsusele kohustuse hinnata, kas kohaliku omavalitsuse üksuse esitatud põhjendused on kaalukad ehk kas esinevad erakorralised asjaolud, mis tugevalt toetavad prognoosi, et väikesest rahvaarvust hoolimata on vastav kohaliku omavalitsuse üksus siiski piisavalt haldussuutlik. Vabariigi Valitsuse prognoosotsuse põhiseaduspärasuse kontrollimisel tuleb seetõttu piirduda küsimusega, kas sundühendamine on ilmselgelt põhjendamatu. Prognoosotsust saab pidada meelevaldseks siis, kui see ei põhine millelgi asjakohasel või põhineb peamiselt ilmselgelt asjakohatutel alustel.

41. Õiguskantsler mõonab, et määruse seletuskiri võinuks olla põhjalikum põhjenduste esitamisel ja Tõstamaa valla vastuväidete ümberlõkkamisel (eriti finantsvõimekuse ja avalike teenuste osutamise taseme osas). Samas on ebatõenäoline Tõstamaa valla väide, et elanike arvu suurus ei mõjuta omavalitsusüksuse haldusvõimekust. Siseministeeriumi tellitud OÜ Geomedia koostatud indeks ei tõesta, et rahvaarvult suuremad kohalikud omavalitsused oleksid haldussuutlikumad, aga indeks ei anna ka võimalust väita, et nad seda ei ole. Samuti pole alust arvata, et Vabariigi Valitsus on sundühendamise otsustamisel 15. juunil 2017 lähtunud muudest kaalutlustest kui need, mis sisalduvad 22. juuni 2017 määruse seletuskirjas. Õiguskantsler ei nõustu, et Tõstamaa vallale ei laiene teiste omavalitsusüksuste vabatahtlikul ühinemisel sõlmitud ühinemisleping. Põhjendamatu on eeldada, et tulevases Pärnu linnas moodustatakse osavallad vaid omavahel vabatahtlikult ühinenud omavalitsusüksustes ja endine Tõstamaa vald jäetaks sellest kõrvale. Tulenevalt HRS § 15 lõikest 1 peab moodustatav omavalitsusüksus looma osavalla ka juhul, kui seda otsustab ainult üks ühinev omavalitsusüksus. Seega on Tõstamaa vallal võimalik tagada enda territooriumil osavalla moodustamine. Asjaolu, et ühinemisleping on volikogu 2/3 koosseisu häälteenamusega muudetav, ei saa tingida määruse põhiseadusvastasust.

42. Kuigi Loksa linna iseloomustavaid olulisi näitajaid arvestades võimaldab Loksa linna Kuusalu vallaga sundühendamata jätmise seada kahtluse alla Vabariigi Valitsuse järjekindluse kaalumise teostamisel ja tekitab kahtluse kaalutusõiguse võimalikust kuritarvitamisest poliitilistel põhjustel, ei tulene sellest aga teiste kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamise põhiseadusvastasus. Võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole rikutud, kui haldusorgan ei korda isiku kasuks viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

43. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 98 „Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ § 1 lõiked 1 ja 2, § 2 lõige 1 ja § 4:

„§ 1. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise

(1) Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemise teel moodustatakse uus haldusüksus.

(2) Uue haldusüksuse nimeks määratakse Pärnu linn.

[---]

§ 2. Haldusüksuse piiri määramine ja kaardistamine

(1) Haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustatava Pärnu linna piiriks on senise Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla piir, välja arvatud nende omavahelises osas.

[---]

§ 4. Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine

Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrusega nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ kinnitatud „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistut“ muudetakse ja Pärnu maakonna valdade loetelust jäetakse välja sõnad „Audru,“, „Paikuse,“ ja „Tõstamaa“.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

44. Kohtuasjas on vaidluse all Vabariigi Valitsuse määruse põhiseaduspärasus, millega muudetakse mh Tõstamaa valla haldusterritoriaalset korraldust, piire ja nime ning Eesti territooriumi haldusüksuste nimistut. Kolleegium käsitleb kõigepealt Tõstamaa Vallavolikogu taotluse lubatavust (I) ja hindab seejärel Vabariigi Valitsuse määruse vaidlusaluste sätete kooskõla põhiseadusega (II ja III).

I

45. 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.

46. Riigikohtu praktika kohaselt on Riigikohus pädev läbi vaatama selliseid PSJKS § 7 alusel esitatud taotlusi, mille on esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja milles väidetakse PSJKS §s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 341809, punkt 44). Kohaliku omavalitsuse volikogu peab PSJKS § 7 alusel kohtusse pöördumiseks hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle ja see otsus tuleb vastu võtta volikogu koosseisu häälteenamusega (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 45 lõike 5 teine lause) (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsus asjas nr 341316, punkt 81).

47. 21. juulil 2017. a esitas Tõstamaa Vallavolikogu Riigikohtule taotluse, milles palus tunnistada määrus PS §dega 154 ja 158 vastuolus olevaks ning kehtetuks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis 2. augusti 2017. a määrusega Tõstamaa Vallavolikogu 21. juuli 2017. a taotluse käiguta, kuna taotlusest ega sellele lisatud dokumentidest ei nähtunud, et Tõstamaa Vallavolikogu oleks Riigikohtule taotluse esitamist otsustades hääletanud taotluse lõppteksti üle.

48. 8. augustil 2017 võttis Tõstamaa Vallavolikogu vastu otsuse nr 110, mille punkti b 2 kohaselt täiendati 21. juuli 2017. a taotlust, paludes tunnistada määruse § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4 põhiseadusega vastuolus olevaks ja § 2 lõike 1 kehtetuks. Tõstamaa Vallavolikogu 8. augusti 2017. a istungi protokollist nähtub, et otsuse poolt hääletas 9-st Tõstamaa Vallavolikogu liikmest 8. Taotlusest ja sellele lisatud dokumentidest nähtuvalt olid volikogu liikmed tutvunud Riigikohtule esitatava taotluse lõpptekstiga.

49. Riigikohtule 8. augustil 2017 esitatud täiendatud taotluses leiab Tõstamaa Vallavolikogu, et määrus tervikuna või alternatiivselt selle § 1 lõiked 1 ja 2, § 2 lõige 1 ning § 4 on vastuolus PS §st 154 tuleneva kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõiguse ja PS §st 158 tuleneva ärakuulamisõigusega.

50. Eeltoodust lähtudes on Tõstamaa Vallavolikogu taotlus lubatav.

II

51. Vabariigi Valitsuse pädevus otsustada määrusega valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuse piiride ja nime muutmise, samuti kinnitada määrusega haldusüksuste nimistu ja teha selles muudatusi tuleneb Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest (ETHS § 7¹ lõiked 2–4, § 3 lõige 1). Valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamine ja elluviimine haldusreformi rakendamisel aastatel 2016–2018 on reguleeritud haldusreformi seaduses (HRS § 27). Riigikohus hindas haldusreformi seaduses sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni põhiseaduspärasust kohtuasjas nr 341316 ning leidis, et nimetatud seadus on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, v.a HRS § 24 lõike 1 teine lause, mis reguleeris haldusterritoriaalse korralduse muutmise rahastamist (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsus asjas nr 341316).

52. Kohtuasjades nr 51721, 51722 ja 51723 tehtud otsustes jäi Riigikohus kohtuasjas nr 341316 haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kohta võetud seisukohtade juurde ja hindas seda, kas Vabariigi Valitsuse määrused olid vastu võetud kooskõlas formaalsete nõuetega ja kas kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel oli järgitud selleks seaduses sätestatud nõudeid (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. oktoobri 2017. a otsus asjas nr 51721/10, punktid 56–64; nr 51722/10, punktid 54–62 ja nr 51723/10, punktid 55–63). Riigikohus selgitas nimetatud kohtuasjades, milliseid seadusest tulenevaid nõudeid pidi Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel järgima ning milline on kohtu pädevus Vabariigi Valitsuse otsustuse põhiseaduspärasuse hindamisel (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. oktoobri 2017. a otsus asjas nr 51721/10, punktid 67–75; nr 51722/10, punktid 65–73 ja nr 51723/10, punktid 66–74). Tuginedes eelnimetatud kohtuotsustes toodud õiguslikele põhjendustele, hindab kolleegium alljärgnevalt seda, kas vaidlusalune määrus on vastu võetud kooskõlas formaalsete nõuetega ning kas Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisel on järgitud selleks seaduses sätestatud nõudeid.

III

53. Taotleja leiab, et vaidlusalune määrus tervikuna või alternatiivselt määruse § 1 lõiked 1 ja 2, § 2 lõige 1 ning § 4 rikuvad Tõstamaa valla PS § 154 lõikes 1 ja §s 158 sätestatud tagatise. Taotleja märgib, et on vaidlustanud määruse tervikuna põhjusel, et määruse kõik sätted on omavahel seotud ning suunatud Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisele.

54. Tõstamaa valla enesekorraldusõiguse piirang tuleneb eelkõige määruse § 1 lõikest 1, mis toob kaasa uue haldusüksuse moodustamise olemasolevate Audru, Paikuse ja Tõstamaa valla ja Pärnu linna ühinemise teel, mistõttu senised vallad ja linn kui avalik-õiguslikud juriidilised isikud lõpevad. Kolleegium nõustub taotlejaga, et määruse ülejäänud sätted on seotud määruse § 1 lõikest 1 tuleneva haldusterritoriaalse korralduse muutmise, kuid mitte kõik ülejäänud sätted ei piira taotleja enesekorraldusõigust, mistõttu võtab kolleegium aluseks taotluse teise, täpsustatud alternatiivi. Enesekorraldusõigust piiravaks tuleb pidada ka määruse § 1 lõiget 2, mille järgi määratakse moodustatava haldusüksuse nimeks Pärnu linn, samuti määruse § 2 lõiget 1, mille järgi kaotatakse senine omavaheline piir ühinevate omavalitsusüksuste vahel. Piirang tuleneb ka määruse §st 4, mille järgi kustutatakse Tõstamaa valla nimi Eesti territooriumi haldusüksuste nimistust. Kuna taotleja põhjendab määruse vaidlustatud sätete põhiseadusvastasust koos, siis ei hinda ka kolleegium sätete põhiseaduspärasust eraldi.

55. Vabariigi Valitsus on kehtestanud vaidlusaluse määruse seadusest tuleneva volitusnormi (ETHS § 3 lõige 1 ja § 7¹ lõiked 2–4) alusel ning määrus on seaduses ettenähtud korras avaldatud Riigi Teatajas. Kolleegium hindab alljärgnevalt seda, kas määruse § 1 lõikes 1 sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise on põhiseadusega kooskõlas ja Vabariigi Valitsus on Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel järginud seaduse nõudeid.

56. Vabariigi Valitsus algatas Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise, kuna rahvastikuregistri andmetel oli 1. jaanuari 2017. a seisuga Tõstamaa vallas 1310 elanikku. Tõstamaa valla kohta ei olnud Vabariigi Valitsus teinud HRS §s 8 nimetatud määrust volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kinnitamiseks, samuti ei olnud valitsus kohaldanud Tõstamaa vallale HRS § 9 lõikes 3 nimetatud erandeid (HRS § 9 lõike 2 esimene lause). Vabariigi Valitsus tegi Tõstamaa vallale, 5812 elanikuga Audru vallale, 3906 elanikuga Paikuse vallale ja 40 702 elanikuga Pärnu linnale ettepaneku ühineda ja moodustada 51 730 elanikuga Pärnu linn. Vabariigi Valitsuse ettepanekule ehk määruse eelnõule oli lisatud seletuskiri, milles Vabariigi Valitsus põhjendas haldusterritoriaalse korralduse muutmist (ETHS § 8 lõike 2 punkt 1). Seletuskirja kohaselt aitab Tõstamaa valla ühendamine suure strateegilise võimekusega Pärnu linnaga tagada kogukonna elanike juurdepääsu uut tüüpi teenustele ja annab Tõstamaa valla unikaalsele elukeskkonnale suuremad arenguvõimalused. Audru ja Paikuse vallad ning Pärnu linn taotlesid volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist, et moodustada ühinemise teel omavalitsusüksus Pärnu linn. Ka Tõstamaa vald osales ühinemisläbirääkimistel, kuid 9. detsembril 2016 ei toetanud volikogu elanike küsitluse tulemustele viidates ühinemist ning läbirääkimised lõppesid.

57. Kuigi Tõstamaa Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, esitades selle kohta negatiivse arvamuse, otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust ja võttis 22. juunil 2017. a vastu vaidlusaluse määruse. Määruse § 1 lõike 3 kohaselt esitas Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise põhjendused määruse seletuskirjas, mis on kättesaadav Rahandusministeeriumi veebilehel <http://haldusreform.fin.ee/vv-algatatud-uhinemised>. Määruse seletuskiri sisaldab nii Vabariigi Valitsuse põhjendusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise (algselt esitatud ettepaneku seletuskirjas) kui ka Tõstamaa Vallavolikogu negatiivse arvamuse kohta, mistõttu on edaspidi viidatud üksnes määruse seletuskirjale.

58. Tõstamaa Vallavolikogu leidis ettepaneku kohta esitatud negatiivses arvamuses, et ühinemisel on Tõstamaa valla jaoks ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolusid arvestades negatiivne mõju. Arvamuses märgiti, et Tõstamaad on seni maakonna-, valla- ja teistest arendusdokumentidest tulenevalt arendatud kui piirkonnakeskust, kus on kättesaadavad kõik kompaktses 2. astme keskuses vajalikud teenused. Liitumise järel kohapeal osutatavate teenuste hulk ilmselt väheneks ja suureneks vajadus teenusrändeks või elukohavahetuseks. Spetsiifilisi teenuseid, mille järele on nõudlus väike, saab pakkuda koostöös teiste omavalitsusüksustega. Tõstamaa valla geograafilise asendi ja maalise iseloomu tõttu pole tema liitmine Pärnu linnaga põhjendatud, pigem oleks loogiline edaspidi liitumine Kihnuga. Ühendamine pole põhjendatud ka seetõttu, et valla elanikud ja vallavolikogu on sellele vastu. Seletuskirjas on ebaõigesti väidetud, et valla laenukoormus on „praktiliselt laes“, tegelikult on see vaid 34%. Objektivne pole väide, et Tõstamaa suudab tagada oma elanike hõivest ainult 31,8%, sest inimesed ei tööta erinevatel põhjustel ning nimetatud näitaja pole halvem kui teistel valdadel. Tõstamaa vallal on vastavalt valla finantsstrateegiale aastani 2021 investeerimisvõimekus vähemalt 200 000 eurot aastas ning suuremateks investeeringuteks saab võtta laenu. Tõstamaa inimeste võimalus kohaliku elu kujundamisel kaasa rääkida väheneb suures haldusüksuses. Tõstamaa jaoks on parem ja efektiivsem, kui elu kohapeal korraldavad kohalikke

olusid tundvad inimesed. Praegu saab vald ise otsustada, kas vaatamata õpilaste vähesusele on mõistlik kooli ülal pidada, pärast ühinemist seda võimalust enam pole. Seletuskirjas pole esitatud mitte ühtegi põhjendust Tõstamaa valla finantsvõimekuse kohta. Kuna Rahandusministeeriumi uuring ei analüüsi otseselt omavalitsusüksuse suuruse ja finantsvõimekuse seoseid, tuleks pöörduda ka rahvusvaheliste uuringute poole. Omavalitsuse suuruse mõju halduskulude suurusele on põhjalikumalt uurinud Taani Kohaliku ja Regionaalse Valitsuse Uurimisinstituut, Aarhuse Ülikool ja California Ülikool. Uurimises kasutati omavalitsuste andmeid Skandinaaviast kuni Uus-Meremaani ning leiti, et ühinemine ei mõjuta finantsvõimekust, suuremad omavalitsused ei ole majanduslikult efektiivsemad (Houlberg, Treisman, Serritzlew, Blom-Hansen 2016).

59. Vabariigi Valitsus käsitles määruse seletuskirjas Tõstamaa Vallavolikogu negatiivse arvamuse põhjendusi ning tõi välja oma seisukohad nende kohta (määruse seletuskirja lkd 24–29). Vabariigi Valitsus selgitas, et kaalus Tõstamaa valla ühinemise mõjusid ka moodustuva Lääneranna vallaga, kuid alternatiivsetest valikutest oli sobivam Tõstamaa valla ühendamine moodustuva Pärnu linnaga. Volikogude algatusel Pärnu linnaks ühinevad omavalitsusüksused on kokku leppinud osavaldade moodustamises ning selline lahendus on Tõstamaa vallale sobivaim, arvestades valla kogukonnapõhisust (madal teenus- ja tööränne). Vastuseks valla negatiivsele arvamusele leidis Vabariigi Valitsus, et elanike elutingimused ühinemise tulemusena ei halvene, sest oluliselt suurem investeerimisvõimekus lubab laiendada avalike teenuste mahtu ja tõsta teenuste kvaliteeti, samuti suurendada ametnike spetsialiseerumist. Märgitakse, et avalike teenuste osutamise korraldus sõltub eelkõige kohaliku omavalitsuse üksusest endast, kuid KOÜS § 4 arvestades tuleb teenused moodustavas omavalitsusüksuses tagada vähemalt tasemel, mis eelnes ühinemisele, ja kindlasti asustusüksuses, kus enne asus vallavalitsus.

60. Vabariigi Valitsus tõdes, et ääremaastumise oht esineb Tõstamaa valla puhul juba praegu, ning pidas võimalikuks seda pidurdada ühinemise ja suure omavalitsusüksuse organisatsiooni sihipärase kujundamise kaudu nii, et oleks tagatud elanike juurdepääs spetsialiseeritud ja kvaliteetsetele. Valla elanike küsitluse tulemuste kohta märkis Vabariigi Valitsus, et kuigi omavalitsusüksuse elanike arvamust võetakse menetluse jätkamise otsustamisel ühe asjaoluna arvesse, ei ole küsitluse tulemusel siduvat jõudu. Vabariigi Valitsus näitas konkreetsete punktide kaupa, milles ta näeb ühinemise positiivset mõju avalike teenuste osutamisele Tõstamaa vallas. Rõhutati, et baasteenuste kvaliteet kasvab, avaneb juurdepääs erivajaduse teenustele, ressursse kasutatakse sihipärasemalt ja tõhusamalt ning kohalikud elanikud saavad juurdepääsu spetsialiseeritud teenustele, ennekõike väikeses omavalitsuses kättesaamatutele nõustamisteenustele. Vabariigi Valitsus viitas Audru valla, Pärnu linna ja Paikuse valla ühinemislepingule, mille kohaselt moodustatakse piirkonna (osavalla) esinduskogud, mis saavad õiguse otsustada kohalikke asju ja teha järelevalvet keskmise teenuste kvaliteedi üle. Koolide sulgemist ühinemine ei tingi, selle põhjuseks saab olla õpilaste vähesus. Gümnaasiumiklasside täituvus Tõstamaal on praegu 6,7 õpilast. Koolivõrgu kujundamine on moodustuva valla pädevuses. Argument, et juhtimine saab olema keerukam kui praegu, ei saa olla menetluse lõpetamise aluseks.

61. Kolleegium on seisukohal, et Vabariigi Valitsus järgis Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel seadusest tulenevaid nõudeid. Seejuures tuleb arvestada, et haldusreformi eesmärk on ka ühtlasema piirkondliku arengu tagamine. Vabariigi Valitsus ongi tuginenud muu hulgas vajadusele tagada kogu piirkonna areng, aidates geograafiliselt suhteliselt eraldi seisval Tõstamaa vallal vältida ääremaastumist ning kindlustada seal avalike teenuste piisav tase. Valitsus hindas erinevaid võimalusi Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning põhjendas ettepanekus välja toodud ühinemise mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. Samuti on määruse seletuskirjas käsitletud Tõstamaa Vallavolikogu negatiivses arvamuses esitatud põhjendusi ning selgitatud, miks need põhjendused ühinemise negatiivse mõju kohta ei olnud piisavalt kaalukad, et menetlus lõpetada. Vabariigi Valitsus asus seisukohale, et arvestades

ühinemise mõju olulistele asjaoludele nende kogumis, ei kaalunud negatiivses arvamuses esitatud põhjendused üles ühinemisega saavutatavat kasu haldusreformi eesmärgi saavutamisele. Kolleegiumi hinnangul on Vabariigi Valitsuse kaalutlused Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisel asjakohased ning piisavad, et põhjendada tehtud otsustust.

62. Õige on taotleja seisukoht, et seletuskirja väited on kohati üldised ja oletuslikud. Samuti on õige, et seletuskiri ei sisalda selgitusi vallavolikogu arvamuses vaidlustatud töötuse määra arvaandmete kohta ega vastust kahtlustele, et mastaabiefekt finantsvõimekusele ei mõju. Mõju osas finantsvõimekusele on Vabariigi Valitsus märkinud, et mastaabiefekti ära kasutades on võimalik ülesannete täitmise valmisoleku tagamiseks ja tugiteenustele vähem kulutada ning rohkem raha suunata valdkondade sisuliseks arendamiseks, ning rõhutanud, et ei ole võimalik koostada mudelprognoosi, millised teenused ja kompetentsid valdades paranevad, sest iga omavalitsus korraldab oma ülesannete täitmist iseseisvalt. Valla negatiivses arvamuses viidatud uuringut ei ole seletuskirjas tõesti puudutatud. Kolleegiumi hinnangul ei ole määrav asjaolu, et määruse seletuskirjas pole mõju kõigile ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele põhjendatud ühesuguse põhjalikkusega, kuna ka seadus ei nõua, et liitumisel peaks olema positiivne mõju kõigile ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele kõigi omavalitsusüksuste jaoks. Samuti ei saa pidada seaduse nõuete rikkumiseks seda, et Vabariigi Valitsus opereerib seletuskirjas oletustega ega kasuta positiivse mõju põhjendamiseks kindlat kõneviisi. Vabariigi Valitsuse hinnang liitumise mõjudele on tulevikku suunatud ning tegelikud mõjud sõltuvad ka liituvate omavalitsusüksuste tegevusest. Omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse saamisel pidi Vabariigi Valitsus hindama, kas arvamuses esitatud põhjendused on piisavalt kaalukad menetluse lõpetamiseks, seega oli ka omavalitsusüksusel seadusest tulenev põhjendamiskohustus (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. oktoobri 2017. a otsus asjas nr 51721/10, punktid 71 ja 74–75; asjas nr 51722/10, punktid 69 ja 72–73; asjas nr 51723/10, punktid 70 ja 73–74).

63. Vabariigi Valitsuse kaalutlused Tõstamaa valla ühendamiseks nähtuvad seletuskirjast ning asjaolu, et määruse seletuskiri ei olnud taotlejale enne 30. juunit 2017 kättesaadav, ei anna alust kahtluseks, et neist kaalutlustest vaidlusaluse määruse andmisel ei lähtunud. Kõik seletuskirjas toodud asjaolud, kaasa arvatud taotleja negatiivne arvamus, olid Vabariigi Valitsusele teada enne küsimuse otsustamist. Seletuskirjas toodud põhjendused viitavad otseselt sellele, et arvesse on võetud ka Tõstamaa valla negatiivses arvamuses toodud argumente. Vabariigi Valitsuse otsustuse aluseks on mitmed uuringud ja ekspertiisid, millele on seletuskirjas ka viidatud. Õige on kaebaja väide, et seletuskirjast ei leia viidet, kus saab tutvuda eksperdihinnanguga, millele tugines määruse seletuskirja järgi valitsuse hinnang ühinemise mõjudele. Riigikohtule esitatud arvamusele on Vabariigi Valitsus lisanud eksperdihinnangu Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta ning ilmneb, et määruse seletuskiri kordab ulatuslikult eksperdihinnangu seisukohti. Seepärast ei tekita puudulik viide kahtlust Vabariigi Valitsuse tegelike kaalutluste suhtes.

64. Vabariigi Valitsus on seletuskirjas mõnel juhul tuginenud Audru ja Paikuse valla ning Pärnu linna ühinemislepingus kokku lepitule. Selline viitamine ei ole vale, sest HRS § 12 lõike 2 punkti 3 kohaselt tuli ühinemissetepaneku saanud omavalitsusüksustel hiljemalt 15. juuniks 2017 sõlmida ühinemiskokkulepe, selle kinnitamata jätmisel lähtuti eelviidatud sättes toodud küsimuste lahendamisel HRS § 12 lõike 7 kohaselt vabatahtlikult ühinenud omavalitsusüksuste ühinemislepingus kokku lepitust. Lisaks sellele annab HRS § 15 garantii ühineva omavalitsuse huvide kaitseks, nähes ette, et osavalla moodustamiseks piisab ühe omavalitsuse volikogu vastavast otsusest. Selline otsus on ühinemise tulemusena moodustuvale omavalitsusüksusele täitmiseks kohustuslik ning osavalda ei saa kergel käel likvideerida esimesel valimisjärgsel perioodil.

65. Põhjendatud on ka Vabariigi Valitsuse viide KOÜS §le 4, mille lõike 1 järgi peab ühinemise tulemusel moodustunud omavalitsusüksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste

kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Sama paragrahvi lõike 2 järgi korraldatakse avalike teenuste osutamist kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused. Tegemist on seadusest tuleneva nõudega, mille täitmine on ühinemise tulemusena tekkinud vallale kohustuslik.

66. Kolleegium leiab, et Tõstamaa Vallavolikogule oli kooskõlas PS §ga 158 tagatud ärakuulamisõigus ja võimalus avaldada menetluses arvamust valla haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise kohta. Omavalitsusüksuse negatiivse arvamusega pidi Vabariigi Valitsus arvestama HRS § 9 lõikest 9 tulenevalt, kuid negatiivne arvamus ei toonud automaatselt kaasa menetluse lõpetamist. Kolleegium nõustub Vabariigi Valitsuse seisukohaga, et omavalitsusüksuste elanike küsitluse tulemused ei ole haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel siduvad ning siduvuse nõue ei tulene ka PS §st 158 (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsus asjas nr 341316, punkt 136).

67. Vastuseks taotleja seisukohale, et Vabariigi Valitsus on Tõstamaa valda kohelnud meelevaldselt ebavõrdselt, märgib kolleegium, et seaduse nõuetega kooskõlas olev omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei ole meelevaldne ebavõrdne kohtlemine ainuüksi põhjusel, et Vabariigi Valitsus otsustab jätta mõne teise omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata. Samuti ei saa võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiseks pidada seda, kui riik ei korda võimalikku viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. oktoobri 2017. a otsus asjas nr 51721/10, punkt 96; asjas nr 51722/10, punkt 93; asjas nr 51723/10, punkt 91).

68. Eeltoodust lähtudes leiab kolleegium, et Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisel järgis Vabariigi Valitsus seaduse nõudeid ning määruse § 1 lõiked 1 ja 2, § 2 lõige 1 ning § 4 ei ole põhiseadusega vastuolus. Tuginedes PSJKS § 15 lõike 1 punktile 6, jätab kolleegium Tõstamaa Vallavolikogu taotluse rahuldamata.

Priit Pikamäe, Viive Ligi, Saale Laos, Paavo Randma, Malle Seppik