

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

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
20.12.2016
RT I, 21.12.2016, 32

Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 20.12.2016

RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-3-16
Otsuse kuupäev	20. detsember 2016
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Indrek Koolmeister, Eerik Kergandberg, Jaak Luik ja Jüri Põld
Kohtuasi	Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Kõpu Vallavolikogu 30. juuni 2016. a taotlus, Juuru Vallavolikogu 25. augusti 2016. a taotlus, Abja Vallavolikogu, Emmaste Vallavolikogu, Illuka Vallavolikogu, Järvakandi Vallavolikogu, Kambja Vallavolikogu, Kõo Vallavolikogu, Käina Vallavolikogu, Leisi Vallavolikogu, Loksas Vallavolikogu, Luunja Vallavolikogu, Lüganuse Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu, Nõo Vallavolikogu, Pala Vallavolikogu, Põide Vallavolikogu, Pühalepa Vallavolikogu, Rakke Vallavolikogu, Tudulinna Vallavolikogu, Vaivara Vallavolikogu ja Ülenurme Vallavolikogu 31. augusti 2016. a taotlus, Kullamaa Vallavolikogu 15. septembri 2016. a taotlus, Tõstamaa Vallavolikogu 21. septembri 2016. a taotlus ning Haaslava Vallavolikogu ja Karksi Vallavolikogu 27. septembri 2016. a taotlus
Asja läbivaatamine	Suuline menetlus
Asja läbivaatamise kuupäev	4. oktoober 2016
Istungil osalenud isikud	Kõpu Vallavolikogu esindajavallavanem Siim Avi, Juuru ja Tõstamaa vallavolikogude esindaja vandeadvokaat Monika Nõlv, Abja, Emmaste, Haaslava, Illuka, Järvakandi, Kambja, Karksi, Kullamaa, Kõo, Käina, Leisi, Luunja, Lüganuse, Mäetaguse, Nõo, Pala, Põide, Pühalepa, Rakke, Tudulinna, Vaivara, Ülenurme vallavolikogude ja Loksas Linnavolikogu esindaja vandeadvokaat Paul Varul, Riigikoguesindaja põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet, Vabariigi Valitsuse esindaja vandeadvokaat Jüri Raidla, riigihalduse minister Arto Aas, justiitsminister Urmas Reinsalu, õiguskantsler Ülle Madise

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada Kõpu Vallavolikogu, Juuru Vallavolikogu ja Tõstamaa Vallavolikogu taotlused osaliselt.
2. Tunnistada haldusreformi seaduse § 24 lõike 1 teise lause osa „kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses“ põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks.

3. Ülejäänud osas jätta Kõpu Vallavolikogu, Juuru Vallavolikogu, Tõstamaa Vallavolikogu taotlused ning Abja Vallavolikogu, Emmaste Vallavolikogu, Haaslava Vallavolikogu, Illuka Vallavolikogu, Järvakandi Vallavolikogu, Kambja Vallavolikogu, Karksi Vallavolikogu, Kullamaa Vallavolikogu, Kõo Vallavolikogu, Käina Vallavolikogu, Leisi Vallavolikogu, Loksas Vallavolikogu, Luunja Vallavolikogu, Lüganuse Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu, Nõo Vallavolikogu, Pala Vallavolikogu, Põide Vallavolikogu, Pühalepa Vallavolikogu, Rakke Vallavolikogu, Tudulinna Vallavolikogu, Vaivara Vallavolikogu ja Ülenurme Vallavolikogu taotlus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.Riigikogu võttis 7. juunil 2016. a-lvastu haldusreformi seaduse (HRS). Eesti Vabariigi President kuulutashaldusreformi seaduse 13. juunil 2016 välja ja seadus jõustus 1. juulil 2016.

2.30. juunil 2016 esitas Kõpu Vallavolikogu Riigikohtule taotluse tunnistada HRS § 9 lõige 2 ja § 24 põhiseaduse (PS) vastaseks. Kõpu Vallavolikogutaotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 3-4-1-3-16. Kõpu Vallavolikogu täiendas taotlust, paludes tunnistada põhiseaduse vastasekska HRS § 9 lõike 1 teine lause ja § 28 punkt 2.

3.25. augustil 2016 esitas Juuru Vallavolikogu Riigikohtule taotluse tunnistada haldusreformiseadus tervikuna kehtetuks. Teise alternatiivina palus Juuru Vallavolikogutunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks HRS § 3, § 4 lõige 1, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8, §-d 9–13 ja § 24. Kolmanda alternatiivina palus Juuru Vallavolikogu järgmist: 1) tunnistada kehtetuks HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuurusekriteerium; 2) tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Vabariigi Valitsuse poolt menetluse algatamata jätmise ja menetluse lõpetamise puhul haldusreformi seaduses muude erandite kehtestamata jätmise lisaks HRS § 9 lõigetele 2 ja 3; 3) tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks HRS § 9 lõige 9 osas, milles see ei näe ette kaalutusõigust kohaliku omavalitsuse poolt negatiivse arvamuse saamisel peale HRS § 9 lõigete 2 ja 3; 4) tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks jakehtetuks § 9 lõige 2, § 4 lõige 1, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8 (seni kehtinud tähtaegade lühendamise ning ebamõistlikud tähtajad niivabatahtliku ühinemise kui ka Vabariigi Valitsuse poolt haldusterritoriaalsemuutmise osas); 5) tunnistada kehtetuks HRS § 24 ning tunnistada § 20 lõige 1 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles ei nähta ette ühinemistoetust Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korraldusemuutmisel; 6) tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks HRS § 24 lõige 1 osas, milles nähakse ette kulude piirmäär. Juuru Vallavolikogutaotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 3-4-1-5-16.

4.31. augustil 2016 esitasid Abja Vallavolikogu, Emmaste Vallavolikogu, Illuka Vallavolikogu, Järvakandi Vallavolikogu, Kambja Vallavolikogu, Kõo Vallavolikogu, Käina Vallavolikogu, Leisi Vallavolikogu, Loksas Vallavolikogu, Luunja Vallavolikogu, Lüganuse Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu, Nõo Vallavolikogu, Pala Vallavolikogu, Põide Vallavolikogu, Pühalepa Vallavolikogu, Rakke Vallavolikogu, Tudulinna Vallavolikogu, Vaivara Vallavolikogu ja Ülenurme Vallavolikogu taotluse tunnistada HRS § 3 ja §-d 9–13 kehtetuks vastuolu tõttu PS §-dega 154 ja 158. Lisaks sellele paluvad taotlejad tunnistada HRS § 24 lõige 1 kehtetuks osas, milles see ei anna õigust saada ühinemistoetust neil kohaliku omavalitsuse üksustel, kellele haldusreformi käigus ei ole õnnestunud vabatahtlikult ühineda, ja neil kohaliku omavalitsuse üksustel, kellele ei ole võimalik taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist HRS § 7 lõike 3 alusel, vastuolu tõttu PS §-ga 154 koosmõjus PS § 12 lõikega 1. Taotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 3-4-1-6-16.

5.9. septembri 2016. a määrusega liitis Riigikohus kõik eelnimetatud taotlused ühtemenetlusse, määras põhiseaduslikkuse järelevalve asja numbriks 3-4-1-3-16.

6.15. septembril 2016 esitas Kullamaa Vallavolikogu Riigikohtule taotluse tunnistada HRS § 3, §-d 9–13 ja § 24 lõige 1 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks. Kullamaa Vallavolikogu ühines otsuse punktis 4 nimetatud taotluses esitatud põhjendustega ja palus liita taotlus kohtuasjaga nr 3-4-1-3-16 ühtemenetlusse. Taotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 3-4-1-7-16.

7.Riigikohus liitis 22. septembri 2016. a määrusega kohtuasja nr 3-4-1-7-16 põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 3-4-1-3-16.

8.21. septembril 2016 esitas Tõstamaa Vallavolikogu Riigikohtule taotluse tunnistada haldusreformi seadus põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks samas ulatuses jasamadel põhjendustel, nagu oli välja toodud Juuru Vallavolikogu 25. augusti 2016. a taotluses. Taotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 3-4-1-8-16.

9.Riigikohus liitis 23. septembri 2016. a määrusega kohtuasja nr 3-4-1-8-16 põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 3-4-1-3-16.

10.27. septembril 2016 esitasid Haaslava Vallavolikogu ja Karksi Vallavolikogu Riigikohtule taotluse tunnistada HRS § 3, §-d 9–13 ja § 24 lõige 1 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks. Haaslava ja Karksi vallavolikogud ühinesid ühist taotluses esitatud põhjendustega ja palusid liita taotluskohtuasjaga nr 3-4-1-3-16 ühte menetlusse. Taotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 3-4-1-9-16.

11.Riigikohus liitis 29. septembri 2016. a määrusega kohtuasja nr 3-4-1-9-16 põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 3-4-1-3-16.

12. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arutas taotlusi 4. oktoobri 2016. a avalikul kohtuistungil.

KÕPU VALLAVOLIKOGU TAOTLUS

13. Taotlusesitaja leiab, et haldusreformi seadus (eelkõige selle 3. peatükk) on vastuolus kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse garantiid ja kohaliku omavalitsuse finantsgarantiiga ning rikub õigusselguse, õiguspärase ootuse ning demokraatia põhimõtet. Haldusreformi seaduses sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmine ei ole proportsionaalne. Riik ei ole kaalunud alternatiivseid võimalusi, nt kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd.

14. Haldusreformiseadus ei anna mõistlikku tähtaega kohaliku omavalitsuse üksuse arvamuse ärakuulamiseks ja reformi elluviimiseks. Seadus lühendab varem kehtinud tähtaegu, mis olid ette nähtud haldusterritoriaalsete muudatuste tegemiseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 8 lõikes 1. ja see võib tekitada probleeme kohalike omavalitsuste volikogude valimistekorraldamisel.

15. Ühinemistoetust makstakse ebavõrdsetel alustel, kuna HRS § 20 lõike 1 kohaselt makstakse seda üksnes juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksused ühinevad vabatahtlikult. HRS § 24 lõige 1 välistab ühinemistoetuse maksamise sundühendamise korral ning sätestab ühendamise seotud kulude ülempiiri.

JUURU JA TÕSTAMAA VALLAVOLIKOGUDE TAOTLUS

16. Taotlejad leiavad, et haldusreformi seadus rikub kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, õigussubjektsuse garantiid, finantsgarantiid, ärakuulamisõigust ning demokraatia, proportsionaalsuse, võrdsuse, õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet ning kehtestab reformi elluviimiseks ebamõistlikud tähtajad.

17. Vabariigi Valitsuse algatusel kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamine omavalitsusüksuse miinimumkriteeriumi (HRS § 3) alusel on ebaproportsionaalne. Kuigi haldusreformi eesmärgiks on vajadus tõsta omavalitsusüksuste võimekust pakkuda kvaliteetsemad avalikke teenuseid, pole teenuste kohta kehtestatud standardeid, mis võimaldaks omavalitsusüksuste võimekust hinnata. Seadusandja pole põhjendanud, miks on selliseks kriteeriumiks valitud just elanike arv 5000 elanikku. Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on ainus, mida sundühendamisel arvesse võetakse. Muud kriteeriumid, mis võimaldaks hinnata omavalitsusüksuste võimekust (nt ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud asjaolud), on kõrvale jäetud. Erandid miinimumsuuruse kriteeriumist on ette nähtud üksnes HRS § 9 lõigetes 2 ja 3. Seadusandja ei ole kaalunud, miks ei saa seadus eesmärke täita omavalitsusüksuste koostööd paremini korraldades ja finantseerides. Taotlejad on seisukohal, et õigusselguse huvides oleks haldusreformi puudutav õigusnormistik, sh rakendussätted ja muud lisaregulatsioonid, tulnud kehtestada samal ajal.

18. HRS § 9 lõige 9, mis reguleerib olukorda, kus Vabariigi Valitsuselt sundühendamise ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksus esitab HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaoludel ettepaneku kohta negatiivse arvamuse, tagab omavalitsusüksuse ärakuulamisõiguse üksnes näiliselt. Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvamuse väljaselgitamine ei mõjuta tulemust. Negatiivse arvamuse saamisel, mis ei ole seotud HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 toodud alustega, puudub Vabariigi Valitsusel kaalutusõigus, mis muudab ärakuulamisõiguse sisutühjaks.

19. Haldusreformiseadus võeti vastu ja jõustati põhjendamatult kiiresti, seaduse menetlemine on olnud formaalselt põhiseadusvastane, kuna ei ole järgitud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE). HÕNTE § 1 kohaselt oleks tulnud koostada seaduse väljatöötamiskavatsus, kontseptsioon ja seaduse mõjujäreldamine. Haldusreformiseaduse eelnõus põhjendati seaduse kiirevastuvõtmise vajadust Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis ette nähtud tähtajaga ja väljatöötamiskavatsusest loobumist sellega, et koalitsioonipartnerid on haldusreformiseaduse vajaduses kokku leppinud, olemas on arvukad analüüsid ja uuringud ning arutelud avalikkuses on kestnud aastaid. Taotlejad leiavad, et haldusreformi seadus on Eesti õiguskorras põhimõttelise tähendusega ning seetõttu oleks tulnud seda eriti selgelt põhjendada ning võimalikke lahendusi võrrelda ja kaaluda.

20. Haldusreformiseadusega lühendati haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses ette nähtud tähtaegu. Vabatahtlikuks ühinemiseks on kohaliku omavalitsuse üksustele antud ebamõistlikult lühike tähtaeg.

21. HRS § 24 lõige 1 välistab ühinemistoetuse maksmise kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle puhul algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise Vabariigi Valitsus. Neid kohaliku omavalitsuse üksusi koheldakse ebavõrdselt võrreldes vabatahtlikult ühinenud kohaliku omavalitsuse üksustega, kellele makstakse ühinemistoetust HRS § 20 lõike 1 alusel. Lisaks sellele on HRS § 24 lõikes 1 sätestatud ühinemisega seotud kulude ülempiir. Kuna sundühendamise on kehtestanud riik seaduse alusel, tuleb kõik sellega kaasnevad kulud katta riigieelarvest.

ABJA, EMMASTE, HAASLAVA, ILLUKA, JÄRVAKANDI, KAMBJA, KARKSI, KULLAMAA, KÕO, KÄINA, LEISI, LUUNJA, LÜGANUSE, MÄETAGUSE, NÕO, PALA, PÕIDE, PÜHALEPA,

RAKKE, TUDULINNA, VAIVARA, ÜLENURME, VALLAVOLIKOGUDE JA LOKSA LINNAVALIKOGU TAOTLUS

22. Esiteksleivad taotlejad, et HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksusemiinimumsuuruse kriteerium on põhiseaduse vastane, kuna riivabebaproportsionaalselt PS § 154 lõikest 1 ja §-st 158 tulenevat kohaliku omavalitsuse üksuse individuaalseõigussubjektsuse garantiid.

23. Riive eesmärk tagada, et haldusreformi tulemusena moodustuksid piisavavõimekusega kohaliku omavalitsuse üksused, kes suudaks täita kõiki seadusega pandud ülesandeid ning tagada kvaliteetseid avalikke teenuseid, onüldiselt põhiseadusega kooskõlas, kuid piisavalt määratlemata. Tegemist onüksnes haldusterritoriaalse reformiga, mida ei saa ellu viia ilma sisulisehaldusreformita. Kohaliku omavalitsuse üksuste osutatavad avalikud teenused janende kvaliteet määratakse täpsemalt kindlaks alles reformi teises etapis. Kunariive legitiimne eesmärk on piisavalt määratlemata, on riive põhiseaduslikultõigustamatu.

24. Taotlejad onseisukohal, et ilma lisakriteeriumiteta ja reformi teise etapi elluviimiseta ei ole võimalik tõsikindlalt väita, et omavalitsusüksuse miinimumsuurusekriteerium on eesmärgi saavutamiseks sobiv abinõu. Elanike arvu mõju kohalikuomavalitsuse võimekusele on erinev ning ei eksisteeri üldist kohalikuomavalitsuse optimaalset suurust. Abinõu ei ole ka vajalik, sest seadusandja onpõhjendamatult kõrvale jätnud eesmärgi saavutamiseks leebema meetme, milleks onomavalitsusüksuste koostöö avalik teenuste osutamisel. Kuigi omavalitsusüksuste võimekuse tagamine on riigi kohustus, on riigi tegevus nende koostöökorraldamisel, soodustamisel ja rahastamisel olnud puudulik. Samuti ei oleabinõu mõõdukas, kuna kohaliku omavalitsuse üksuse õigussubjektsuse riive onsedavõrd intensiivne, et riive eesmärk seda üles ei kaalu. Riive oleks leebem, kui lisaks elanike arvule oleks haldusterritoriaalse jaotuse muutmiselarvestatud ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud kriteeriume, mida HRS § 9 lõige 3 lubab aga arvestada vaid omavalitsusüksuse miinimumsuurusekriteeriumist erandeid tehes. Riive eesmärk ei ole piisavalt määratletud, mistõttu ei ole selle kaalukust võimalik hinnata, ja seadusandja ei oletõestanud abinõu sobivust.

25. Teiseks ontaotlejad seisukohal, et ka haldusreformi seaduse 3. peatükis sätestatudkohaliku omavalitsuse üksuse sundühendamise on vastuolus kohaliku omavalitsuseüksuse õigussubjektsuse garantiiga. Riive seisneb selles, et HRS § 9 lõike 2 ja lõike 9 punkti 2 ning § 13 lõike 1 järgivõib Vabariigi Valitsus otsustada muuta kohaliku omavalitsuse üksustehaldusterritoriaalset korraldust sundkorras ja vastu nende tahtmist. Taotlejatehinnangul on sundühendamisest tulenev riive ebaproportsionaalne samadelpõhjustel, mis toovad kaasa HRS § 3 põhiseadusvastasuse. Riiveeesmärk on ebapiisavalt määratletud ja pole võimalik tõsikindlalt väita, etkohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamine aitab tõsta nende võimet osutadaavalikke teenuseid. Samuti ei pruugi sundühendamise tulemusel tekkinudomavalitsusüksused saavutada HRS §-s 3 ette nähtud miinimumsuurust. Kohaliku omavalitsuse üksuse võimekust ja avalike teenuste kvaliteeti onvõimalik tõsta ka muude meetmetega.

26. Kuna haldusreformi eesmärk ei ole piisavalt määratletud, siis ei ole kohalikuomavalitsuse üksustel sundühendamise käigus tõhusat võimalust avaldadasundühendamise kohta arvamust. Seega on sundühendamine vastuolus ka PS §-ga 158.

27. Lisaksriivab sundühendamine nii õigusselguse kui ka õiguspärase ootuse põhimõtet (PS § 10), kuna pole selge, milliseid ja mis kvaliteediga avalikketeenuseid peavad kohaliku omavalitsuse üksused osutama. HRS § 9 lõige 9 on normitehniliselt ebaselge, kuna ei määra kindlaks, milliseid kriteeriumivõib Vabariigi Valitsus võtta arvesse haldusreformi juures kõige olulisema, lõpliku kaalutusotsuse tegemisel. Sundühendamisega kaasneb ka *vacatio legis* põhimõtte riive, kuna kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamiseks ettenähtud tähtajad on ebapiisavad.

28. Sundühendamine võib riivata ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega kaasnevaid tagatisi (PS §-d 154 ja 156). Juhul, kui sundühendatavad kohalikuomavalitsuse üksused ei lepi seaduses sätestatud lühikese aja jooksul kokkuvalimiste korralduses, teeb valimiste korraldust puudutavaid otsuseid nendeest maavanem (HRS § 12 lõige 9). Valimiste korraldamiseks ei pruugi jääda mõistlikku aega. HRS § 9 lõige 1 lühendab ETHS § 8 lõikes 1 sätestatud tähtaega, mille järgi saab Vabariigi Valitsushaldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise algatada mitte hiljem kui üks aasta enne kohaliku omavalitsuse volikogu korraldusi valimisi. Kohalikuomavalitsuse üksusele tuleb võimaldada piisav aeg valimiste korraldamiseks, sh valimiskampania tegemiseks, ja tagada valijatele ja kandidaatidele kindel teadmine, millise territooriumi volikogu valitakse. Valimiskorralduse riive oneriti tugev juhul, kui ühinemisega kaasnevad kohtuvaidlused.

29. Lisakssellele mõjutab sundühendamine negatiivselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja sellega seotud subsidiaarsuse ja demokraatiapõhimõtteid, finantsgarantiid ning kohaliku omavalitsuse õiguste kaitsegarantiid.

30. Kolmandaksleivad taotlejad, et HRS § 24 lõikes 1 sätestatud ühinemistoetuse maksmise piirand on vastuolus kohaliku omavalitsuse üksuse finantsgarantiiga (PS § 154) ja võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 12 lõige 1). HRS § 20 lõige 1 näeb ette ühinemistoetuse maksmise vabatahtliku, st kohaliku omavalitsuse volikogude algatatud ühinemise korral, kusjuures toetuse suurus sõltub kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust. HRS § 24 lõige 1 aga välistab ühinemistoetuse maksmise juhul, kui ühinemine toimub sundkorras Vabariigi Valitsuse algatusel. Sellisel juhul hüvitatakse ühinemisega seotud kulud riigieelarvestkuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses. Kohaliku omavalitsuse finantsgarantiiga on vastuolus, kui riigieelarvest makstav hüvitis ei kata sundühinemisega seotud kulusid. Taotlejad onseisukohal, et HRS § 24 lõikest 1 tulenevaks ebavõrdseks kohtlemiseks puudub põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ja riive

onebaproportsionaalne, kuna vabatahtliku ühinemise võimalikkus ei pruugi sõltudakohaliku omavalitsuse üksuse tahtest.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

31.Riigikogupõhiseaduskomisjoni enamus on seisukohal, et haldusreformi seadusevaidlusalused sätted on põhiseadusega kooskõlas. Eesmärk suurendada kohalikuomavalitsuse üksuste võimekust on kaalukas ja põhiseaduspärane. Seadusandja onkehtestanud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivamise tingimusedseaduses ning selgelt ja täpselt piiritletud täitevvõimu volitusedhaldusreformi elluviimisel.

32.Omavalitsusüksusemiinimumsuuruse kriteeriumi kehtestamine on poliitiline valik, mis on kooskõlashaldusreformi eesmärgiga. See on prognoosotsus, mille tegemisel on arvestatudekspertide arvamusi. Miinimumsuuruse kriteeriumi kehtestamine seadusesinformeerib kohaliku omavalitsuse üksusi ja sealseid elanikke juba vabatahtlikuühinemise etapis, millise väikseima suurusega kohaliku omavalitsuse üksusedpärast haldusreformi on, ning annab Vabariigi Valitsusele käitumisjuhendi.Miinimumsuuruse kriteeriumi ei muuda põhiseadusvastaseks ka see, et puudutatudkohaliku omavalitsuse üksustes väheneb mõneti elanike võimalus mõjutadavalimistulemusi ja otsuseid hakatakse tegema neist geograafiliselt kaugemal.

33.Riigihaldusterritoriaalse korralduse muutmine Vabariigi Valitsuse algatuselvõimaldab saavutada haldusreformi eesmärgi ka nendes Eesti territooriumiosades, kus kohaliku omavalitsuse üksused ühinemise ise omavahel kokkuleppeleee jõua. Vabariigi Valitsus algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmisekaheksa kuud enne 2017. a korralisi kohaliku omavalitsuse volikoguvalimisi ja see peab olema otsustatud 2017. a 15. juuliks ehk kolm kuudenne valimisi. Enne seda on kohaliku omavalitsuse üksustel piisavalt aegaotsida endale sobivaimad liitumisvõimalused. Selliselt kehtestatud tähtajadväldivad menetluse kandumist mitmesse volikogu valimise tsükliisse ning vähendavadhaldusreformi elluviimisega seotud kulusid ja menetluskoormust. Samuti ei kesta liiga kaua määramatus, mis võib haldusreformi venimise korral kohalikukogukonna elu häirida. Reformi sama kiireks ja efektiivseks elluviimiseks pole selgeid alternatiive. Haldusreformi elluviimine üksnes vabatahtliku ühinemisekaudu ei pruugi viia soovitud eesmärgini.

34.Haldusreformiseadus ei muuda võrreldes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses sätestatuga oluliselt kohaliku omavalitsuse üksuste ja kohaliku kogukonnaõigusi, ühinemise toiminguid ja nende tähtaegu, mis eelnevad kohalikuomavalitsuse volikogude korralistele valimistele. HRS §-d 6 ja 12 näevad ette kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuse selgitada välja elanikearvamus. HRS § 9 lõige 2 kohaselt antakse kohaliku omavalitsuseüksusele võimalus esitada kolme kuu jooksul arvamus haldusterritoriaalsekorraldust ja haldusüksuse piiride muutmist puudutava Vabariigi Valitsusemääruse eelnõu kohta. Seega arvestatakse piisavalt ka kohaliku omavalitsuseüksuse arvamus ära kuulamise õigusega.

35.Üks põhiseaduskomisjoni liige märkis, et valdades, mis liidetakse 2017. aastal, selguvad valimisringkonnad ja volikogu suurus liiga hilja enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi, mis võib mõjutada valimistegaseotud tagatise (PS § 156). Valimiste toimumise ajaks ei pruugi ollalahendatud ka kohtuvaidlused. See paneb volikogu kandidaadid ja valijadolukorda, kus nad ei saa olla täiesti veendunud, millise territooriumi suhtesvolikogu valida tuleb.

36.HRS § 24 lõikes 1 sätestatud ühinemistoetuse maksmise eesmärgiks on soodustad kohaliku omavalitsuse üksuste omaalgatuslikku ühinemist, mistõttu onebavõrdseks kohtlemiseks olemas mõistlik ja asjakohane põhjus. Sundühinemise gaseotud kulude hüvitamise ülempiiri põhiseaduspärasust tuleks hinnata konkreetsevaidluse käigus.

37.Kolmpõhiseaduskomisjoni liiget jäid eriarvamusele ja leidsid, et omavalitsusüksusemiinimumsuuruse kriteerium ja kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamise onpõhiseadusega vastuolus. Sundühinemise elluviimiseks on ette nähtud ebamõistlikult lühike aeg ja kohaliku omavalitsuse üksustel ei ole tõhusatvõimalust avaldada ühendamise kohta arvamust, samuti pole kohaliku omavalitsuseüksuse elanikele piisavalt selgitatud sundühendamise mõjusid. Pole võimalikväita, et sundühendamise võimaldab tõsta kohaliku omavalitsuse üksuste võimekust. Põhiseadusega on vastuolus ka HRS § 24 lõige 1, kunaväljastab ühinemistoetuse maksmise omavalitsusüksustele, keda ühendatakse sunniviisiliselt, koheldes neid põhjendamatult ebavõrdselt.

38.Kohtuistungil jäi Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees kirjalikult esitatud arvamuse juurde.

Õiguskantsler

39.Õiguskantsler on seisukohal, et sundühendamist võimaldavad sätted riivavad kohaliku omavalitsuse üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantiid, kuid haldusreformi seadus jääb põhiosas Riigikogule põhiseadusega antud valikuruumi piiridesse.

40.Riive on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kuna järgitud on kohalikuomavalitsuse üksuse ära kuulamise nõuet (PS § 158). Kuigi HRS § 9 lõige 2 kohaselt jääb Vabariigi Valitsuse poolt haldusterritoriaalsekorralduse ja

haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja selle kohtaarvamuse avaldamiseks minimaalselt kolm kuud, võib seda pidada piisavaks, sestjuba vabatahtliku ühinemise võimalusi kaaludes peavad omavalitsusüksusedolulisi asjaolusid välja selgitama ja kaaluma. Kohaliku omavalitsuse piiridemuutmiseks on valitud tähtsusekohane vorm, mis võimaldab vältida täidesaatvavõimu omavoli. Sundühendamise võimalus on kehtestatud seadusega ja seadusandjaon sundühendamise kriteeriumid piisavalt määratlenud peamiselt HRS §-s 3omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ja § 9 lõikes 3sätestatud võimalike erandite kaudu. Eelnõu väljatöötamiskavatsuse puudumine eimuuda seadust formaalselt põhiseadusvastaseks, kuna eelnõu menetlus onpõhjustatult kiireloomuline ja olemas on varasemad sisuliselhaldusterritoriaalset reformi põhjendavad väljatöötamiskavatsused, samutipoleks väljatöötamiskavatsuse puudumine oluline menetlusviga.

41.Pole üheselt selge, milliseid materiaalseid nõudeid sisaldab põhiseadusest tulenev piiratudindividuaalse õigussubjektsuse garantii. Tuleb asuda seisukohale, et kohalikuomavalitsuse üksuse piire ei tohi muuta meelevaldselt, st ilma asjakohastekaalutlusteta. Riigikohtu otsustada on, kas riive põhiseaduspärasusekontrollimisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Kontroll peabsarnanema pigem kaalutlusvigade kontrollile halduskohtus. Haldusterritoriaalsereformi eesmärgid (HRS § 1 lõige 2) on asjakohased. Seadusandjaon kaalunud teisi lahendusvariante ja pole alust väita, et oleks alternatiive, mis vähem riiivates viiks sama hästi seadusandja taotletud eesmärkidesaavutamiseni.

42.Olukorras, kussundühendamise võimaluse rakendamine pole veel teada, ei saa anda hinnangutkonkreetsesundühendamise põhjendatusele. Oleks olnud kohane võttahaldusterritoriaalseid muudatusi sätestava regulatsiooniga samal ajal vastu karakendusseadusi ja avalike teenuste osutamise standardid, mis võimaldaksidkohaliku omavalitsuse haldussuutlikkust paremini hinnata, kuid selle tegematajätmine ei tingi haldusreformi seaduse vastuolu põhiseadusega.

43.Siiski on põhiseadusest tulenevate õiguskindluse ja demokraatia põhimõtetegevastuolus HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 sätestatudtähtajad ning HRS § 9 lõike 1 teine lause ja § 28 punkt 2osas, mille kohaselt ei kohaldata Vabariigi Valitsuse algatatudhaldusterritoriaalse korralduse muutmisel ETHS § 8 lõiget 1.Sundühendamine on planeeritud ajaliselt kohaliku omavalitsuse valimistelesedavõrd lähedale, et sundühendamise määrase võimalik kohtulik vaidlustamine tekitaab olukorra, kus volikogu kandidaatidele ja valijatele ei ole piisavaltvarakult selge, millise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes valimised toimuvad.Õiguslik selgus selles, millise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumilvalimised korraldada, on otseselt seotud kohaliku omavalitsuse tagatistega.Sundühendamise otsustamise tähtaeg (HRS § 13 lõige 1) jätähätaeg, mil maavanem peab kohaliku omavalitsuse volikogu asemel tegemavalimistoimingud ja otsused (HRS § 12 lõige 9), on teineteiselesedavõrd lähedal, et kohaliku omavalitsuse volikogul ei pruugi jääda pärast sundühendamise otsusest teada saamist piisavalt aega, et ise neid toiminguid jaotsuseid teha. Samuti pole üheselt selge, kas HRS § 13 lõige 1alusel vastu võetud Vabariigi Valitsuse määruse saab vaidlustada halduskohtushalduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud korras ja/või põhiseaduslikkusejärelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 alusel otse Riigikohtus.Kummalgi juhul ei pruugi kohtumenetluse lõpu ja kohaliku omavalitsuse volikoguvälimiste vahele jääda piisavalt aega. Kuna põhiseaduslikkuse järelevalvekohtumenetluse seadus ei näe kohaliku omavalitsuse volikogule ette tähtaegaRiigikohtule taotluse esitamiseks, võib kohtuvaidlus tekkida vahetult ennevalimisi.

44.Kohaliku omavalitsuseüksustele vabatahtlikuks ühinemiseks kehtestatud tähtajad ei ole põhiseadusegavastuolus, sest kokku vähemalt kuue kuu pikkust ajavahemikku saab pidadapiisavaks ja need teenivad eesmärki selgitada moodustatavad kohalikuomavalitsuse üksused välja aegsasti enne kohaliku omavalitsuse volikogudevälimisi.

45.HRS § 24lõike 1 esimene lause, mis näeb ette ühinemistoetuste maksmise ainultvabatahtlike ühinemiste korral, ei riiva kohaliku omavalitsuse finantsgarantiid(PS § 154 lõige 2) ja on põhiseadusega kooskõlas. Kohalikulomavalitsusele tuleb tagada piisavad rahalised vahendid tema ülesannetäitmiseks, sõltumata ühinemistoetusest. Kohaliku omavalitsuse finantsgarantiiei hõlma seadusandja valitud kaalutlustel antavat boonust. Kohalikuomavalitsuse üksus ei pea saama tugineda võrdse kohtlemise põhimõttele, vaidpigem üldisemale meelevaldse kohtlemise keelule. Seadusandja soov mõjutadakohaliku omavalitsuse üksusi neile ühinemistoetuse maksmisega vabatahtlikultühinema on asjakohane kaalutlus ja põhiseaduslikult lubatav. Ühinemistoetusemaksimise tingimused kehtivad kõigile kohaliku omavalitsuse üksusteleühesugustena, kuigi alati ei sõltu nende täitmine ainult ühinemistoetusest ilmajäävast kohaliku omavalitsuse üksusest.

46.Kohaliku omavalitsusefinantsgarantiiga on aga vastuolus HRS § 24 lõike 1 teiseslauses ette nähtud ühinemiskulude katmise piirmäär (100 000 eurot).Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kuludtuleb katta riigieelarvest. Piirmäära kehtestamise asemel saab ebamõistlikekulude tekitamist vältida kulude põhjendatuse kontrollimisega.

47.Kohtuistungiljääi õiguskantsler oma arvamuses esitatud seisukohtade juurde.

Vabariigi Valitsus

48.VabariigiValitsus on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium jасellest lähtuv haldusterritoriaalse korralduse muutmine on haldusreformieesmärgi saavutamiseks proportsionaalne abinõu. Haldusreformi eesmärgiks ontoetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avaliketeenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõimesuurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Seega on eesmärgiksluua eeldused, et omavalitsusüksused oleks võimelised täitma omapõhiseaduslikke kohustusi ning tagama elanike põhiõigusi.

49.Vabariigi Valitsus leiab, et haldusreformi eesmärk on piisavalt selge, miinimumsuurusekriteerium põhjendatud ja omavalitsusüksuste osutatavad avalikud teenused määratletud. Omavalitsusüksuse võimekuse analüüsimisel ja omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi sätestamisel on lähtutud kehtivates seadustes (eelkõige kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, sotsiaalhoolekandeseaduses, noorsootöö seaduses, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses) kehtestatud kohustustest.

50.Vabatahtlikkuse põhinevate haldusterritoriaalsete ümberkorraldustega ei ole soovitud tulemust saavutanud. Kuigi Eesti territoriaalse haldusjaotuse seadus, mis näeb ette omavalitsuste ühinemise alused, on kehtinud 21 aastat, ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (KOÜS), mis näeb ette ühinemistoetuse maksmise ja muude soodustuste tegemise omal algatusel ühinevatele omavalitsustele, kehtib juba 12 aastat, on 80% omavalitsustes elanike arv endiselt alla 5000 ja üle pooltes omavalitsustes jääb elanike arv alla 2000.

51.Soovitud tulemust ei ole saavutatud ka kohalike omavalitsuste koostöö kaudu, kuna omavalitsusüksused ei ole seda võimalust aktiivselt kasutanud. Isegi kui omavalitsusüksused oleks olnud koostöövõimaluste kasutamisel aktiivsemad, võibsaada takistuseks elanike väike arv. Koostöö kaudu ei ole võimalik siiski täitkõiki kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsioone.

52.Enne kui Vabariigi Valitsus algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise, on miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastaval kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik otsustada, kuidas enda haldusterritoriaalset korraldust sellegakohandada. Samuti on omavalitsusüksusele võimalik kohaldada HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Kohaliku omavalitsuse üksus peab tegemaselleks ettepaneku ja esitama taotluse, mille seletuskirjas tuleb selgitada lisaks ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaolude arvestamisele ka seda, kuidas erandi kohaldamisel tagatakse kohaliku omavalitsuse üksuse võime täita HRS § 1 lõike 2 ja §-st 3 tulenevaid nõudeid. HRS § 9 lõike 2 eesmärk ei ole välistada ETHS § 7 lõike 5 kohaldamine. ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude ja mõjude tuleb arvestada tervikuna nii omaalgatuslike kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste puhul. Seadusandja eesmärgiks ei ole olnud ette näha erandeid võimalikult paljude eluliste olukordade puhuks, sest vastasel korral kaotab haldusreform oma mõtte. HRS § 9 lõike 3 punktides 1–3 on sätestatud geograafilised erandid ja HRS § 9 lõike 3 punktis 4 demograafiline erand.

53.Haldusreformiseaduses ette nähtud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tähtajad on piisavad. Volikogu valimiste korra ja tähtaegade kehtestamine on riigielu küsimus, mida ei saa PSJKS § 7 alusel vaidlustada ega hinnata. Seega on kohaliku omavalitsuse korralduse muutmisest tingitud võimalikud mõjud volikogude valimistele asjaolud, mille kontroll on PSJKS § 7 alusel menetletava asja raames piiratud. Omavalitsusüksusel ei saa olla õiguspärast ootust, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tähtajad püsivad muutumatuna.

54.Omavalitsused on saanud haldusreformi seaduse eelnõuga tutvuda alates eelnõu avalikustamisest 18. detsembril 2015. Soovi korral on omavalitsustel olnud piisav aeg alustada elanike huvide tõhusama omavalitsuse korralduse ettevalmistamist. Haldusreformi seadus jõustus 1. juulil 2016 ning hiljemalt sellest ajast omavalitsustele teada, et 1. jaanuariks 2017 ühinemise kokku leppimata jätmisel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 15. veebruaril 2017 ühinemise nende eest. Omavalitsustel on olnud piisavalt aega, et omal algatusel ühineda või valmistuda Vabariigi Valitsuse algatavaks ühinemiseks. Haldusreformi seaduses sätestatud tähtajad peaaegu kattuvad Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses sätestatud tähtaegade.

55.Ei olesisulist vahet, kas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määru on tehtud haldusreformi seaduse või Eestiterritooriumi haldusjaotuse seaduse alusel. Kummalgi juhul ei peata määru vaidlustamine selle kehtivust ja valimised toimuksid uutest haldusterritoriaalsetes piirides. Kui kohus peaks vaidluse ajaks määru kehtivuse peatama, toimuksid valimised vanades piirides. Kummalgi juhul ei tekiks õiguslikku segadust.

56.HRS § 24 lõige 1, mis välistab sundühendamise korral ühinemistoetuse maksmise, kuid näeb ette ühinemiskulude hüvitamise, ei riiva kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatise, vaid on kohaliku omavalitsuse finantsgarantii kaitsenorm. Omal algatusel ühinevatele omavalitsustele makstav toetus on Riigikogulegitimsest poliitilisest eelistusest lähtuv hüve, mida üksnes põhiseaduse alusel pole õigust nõuda. Omal algatusel ühinevad ning sundühendatavad kohalikud omavalitsused ei ole võrdsel positsioonil ning neid võib erinevalt kohelda. Toetuse eesmärk on motiveerida kohalikke omavalitsusi omal algatusel ühinema ja vältida seeläbi liigset riigi sekkumist kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusesse. Ka seni on kehtinud regulatsioon, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse algatatud ühinemise korral makstakse toetust (KOÜS § 6 lõige 1) ja riigi algatatud ühinemise korral hüvitatakse kulud (ETHS § 7 lõige 6).

57.HRS § 24 lõige 1 saaks riivata kohaliku omavalitsuse finantsgarantiid üksnes juhul, kui tegelikud ühinemiskulud oleksid ilmselgelt suuremad kui 100 000 eurot. Senised kogemused näitavad, et 100 000 eurot katab ühinemisega seotud otsesed kulud (otsesteks kuludeks mitme ühinejaga omavalitsuste puhul on kulunud ligikaudu 70 000 eurot), mistõttu on kulude ülempiir põhjendatud ja asjakohane. Ülempiiri asjakohasust saab hinnata konkreetse juhtumi põhjal ja vajaduse korral hüvitada ülempiiri ületavad kulud riigieelarvest.

58.Kohtuistungil jäi Vabariigi Valitsus oma arvamusel esitatud seisukohtade juurde.

Justiitsminister

59.Justiitsminister on seisukohal, et haldusreformi seaduse vaidlustatud sätted on põhiseadusegakooskõlas. Haldusreformi seaduse vastuvõtmisel ei ole rikutud protseduuri eeskirju. Väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmine ei too kaasapõhiseadusvastasust, sest see on Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud HÕNTE-st tulenev nõue, mis ei sisaldu Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses. Haldusreformi elluviimisel on mõeldud aastaid ja võimalikke lahendusi on mitmeid kordi analüüsitud, samuti eelnes eelnõule faktiliselt väljatöötamiskavatsus 2013. aastal.

60.Haldusreformi seaduses sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmineriiwab õigussubjektsuse garantiid (PS § 154 lõige 1, § 158), kuid riive ei ole ebaproportsionaalne. Omavalitsustel ei ole subjektiivset õigust oodata, et omavalitsussüsteem säilib muutmatuna. Õigussubjektsusegarantii kaitseb vaid konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse õigust temahaldusterritoriaalse korralduse muutmisel. Haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu avalike teenuste pakkumisel jakaitsta sealsete elanike põhiõigusi. Seega on õigussubjektsuse garantii riivevastu ülekaalukas huvi.

61.Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium (HRS § 3) on eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik abinõu. Kohaliku omavalitsuse üksustel on Eesti territooriumihaldusjaotuse seaduse alusel olnud piisavalt aega vabatahtlikuks ühinemiseks. Justiitsminister mõnab, et praegu ei ole lõplikku selgust, milliseid teenuseid peavad kohaliku omavalitsuse üksused osutama hakkama ning kas muutub ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vahel, mistõttu pole võimalik võtta lõplikku seisukohta HRS § 3 proportsionaalsuse kohta. Haldusreformi seaduses sätestatud tähtjad (HRS § 4 lõige 1, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8) on sobivad ja vajalikud haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kiirendatud korras.

62.Kahaldusterritoriaalse korralduse sundkorras muutmine Vabariigi Valitsuse algatusel (HRS §-d 9–13) on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne. Seadusandja on ette näinud kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamise alles pärast seda, kui kohaliku omavalitsuse üksused pole haldusterritoriaalse korraldust omal algatusel muutnud. HRS § 9 lõikes 3 on sätestatud tähtjad erand, mil Vabariigi Valitsus jätab ühendamise algatamata, kui see oleks asjaolusid arvestades põhjendamatu.

63.Haldusreformi seaduses on tagatud kohaliku omavalitsuse üksustele ärakuulamisõigus (PS § 158) ning antud arvamuse avaldamiseks piisavalt aega. Kohaliku omavalitsuse üksustel on vabatahtlikuks ühinemiseks aega alates haldusreformiseaduse jõustumisest 1. juulil 2016 kuni 1. jaanuarini 2017. Vabatahtlikuks ühinemiseks antud aja jooksul (1. juulist 2016 kuni 1. oktoobrini 2016) tuleb HRS § 6 kohaselt välja selgitada ka elanike arvamus. HRS § 9 lõikes 2 on ette nähtud tähtaeg (15. veebruar 2017), mil Vabariigi Valitsus alustab kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamist. Selleks teeb Rahandusministeerium asjaomasele vallale või linnale ettepaneku, mille kohta on kohaliku omavalitsuse üksusel aega esitada arvamus hiljemalt 15. maiks 2017. HRS § 12 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel kohaliku omavalitsuse üksuse arvamuse ärakuulamise ja ka elanike arvamuse väljaselgitamise.

64.HRS § 24 lõige 1, mille kohaselt ei maksta kohaliku omavalitsuse üksustele sundühendamise korral ühinemistoetust, ei riiva kohaliku omavalitsuse finantsgarantiid (PS § 154 lõike 1 teine lause) ja sundühendatavaid kohaliku omavalitsuse üksusi eikohelda põhjendamatuult ebavõrdselt. Ühinemistoetuse maksmise eesmärgiks on motiveerida kohaliku omavalitsuse üksusi ühinema volikogu algatusel, kuna vabatahtlik haldusterritoriaalse korralduse muutmine on mitmes mõttes eelistatum ja osalistele vähem koormav kui Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmine.

65.Kohtuistungil jäi justiitsminister kirjalikus arvamuses esitatud seisukohtade juurde.

Eesti Maaomavalitsuste Liit

66.Eesti Maaomavalitsuste Liit leiab, et haldusreformi seadus võib olla põhiseadusegavastuolus osas, mis puudutab sundühendamise sätteid ja omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi, samuti ühinemistoetuste maksmise piiranguid.

67.Kohalike omavalitsuste sunniviisiline ühendamine on kohalike omavalitsuste õigussubjektsuse intensiivne riive. Samas puudub omavalitsusüksuse võimekuse ja elanike arvu vahel ühene seos – ei ole selge, kuidas muutuvad ühinemise korralteenused paremaks ja kättesaadavamaks. Haldusreform eeldab, et oleks selge, millised on kohaliku omavalitsuse ülesanded ja rahastamis põhimõtted, ent seni pole selgust saavutatud. Tähtjad vabatahtlikuks ja seejärel sunniviisiliseks ühinemiseks on kavandatud selliselt, et ühinevate omavalitsuse ühise toimimisesisulised eeldused ja tingimused võivad jääda kujundamata ja otsused kaalutlemata. Vabatahtliku ühinemise korral saavad omavalitsused valida üksnes sobivama partneri miinimumkriteeriumi täitmiseks, kuid neile pole antud piisavalt aega otsustada ühinemise üle sisulisi kriteeriume kaaludes.

68.Põhiseaduslikult problemaatiline võib olla ka ühinemistoetuse määramine, kuna vabatahtliku ühinemise õnnestumine ei pruugi sõltuda kohaliku omavalitsuse tahtest. Toetustesüsteem peaks olema paindlikum ja läbimõeldum ning arvestama erinevaid olukordi.

Eesti Linnade Liit

69.Eesti Linnade Liit esitas ettepanekud haldusreformi seaduse parandamiseks (suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi ja muuta rahastamismudelit, soodustada vabatahtlikku ühinemist), kuid ei võtnud

seisukohta vaidlusalustesätete põhiseaduspärasuse kohta. Eesti Linnade Liit märkis, et ei toeta omavalitsuste sundühendamise ideed.

VAIDLUSALUSED SÄTTED

70. Haldusreformi seaduse (RT I, 21.06.2016, 1) § 3, § 4 lõige 1, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8, §-d 9–13, § 20 lõige 1, § 24, § 28 punkt 2:

„§ 3. Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium

Kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannetekorraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlaskäesoleva seaduse § 1 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgigajuhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku (edaspidi *omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium*).

§ 4. Valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine volikogu poolt

(1) Kohaliku omavalitsuse üksus, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt käesolevasseaduses sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ega ole Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõigete 1 ja 2 alusel esitanud asjaomastele volikogudele ettepanekut alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, ei ole saanud teise kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu vastavat ettepanekut või on seni keeldunud läbirääkimiste alustamisest teise kohaliku omavalitsuse üksuse volikoguga, esitab hiljemalt 2016. aasta 1. oktoobriks teistele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks.

[---].

§ 7. Volikogu algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korraldusemuutmise taotlemine

[---]

(4) Haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotleamiseks esitab asjaomane volikogu Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril.

(5) Asjaomased omavalitsusorganid on kohustatud valimisringkondade ja -jaoskondade, samutivalimiskomisjonide moodustamist ning volikogu liikmete arvu käsitlevad otsused vastu võtma hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks.

[---].

§ 8. Volikogu algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamine

Vabariigi Valitsuse määrus kohaliku omavalitsuse volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta, välja arvatud käesoleva seaduse § 7 lõikes 3 sätestatud juhul, võetakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 3 lõike 1 ning § 7 lõigete 2 ja 3 alusel vastu hiljemalt 2017. aasta 1. veebruariks.

§ 9. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine Vabariigi Valitsuse poolt

(1) Vabariigi Valitsus algatab valla või linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-s 8 sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi. Nimetatud juhul ei kohaldata Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõikes 1, lõike 3 punktis 3 ega lõikes 4 sätestatud.

(2) Vabariigi Valitsus algatab hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiridemuutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile jamiche suhtes ei ole Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määrust ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit. Rahandusministeerium esitab asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 3 lõike 1 ning § 7 lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuleb arvamus esitada hiljemalt 2017. aasta 15. mail. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisele oleks positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmise on vajalik jaotstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt käesoleva seaduse § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

(3) Vabariigi Valitsus võib omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavakohaliku omavalitsuse üksuse puhul kohaldada erandit, jättes kohaliku omavalitsuseüksuse suhtes käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud haldusterritaalsekorralduse muutmise algatamata juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuse erandiksäämisega ei kaasne negatiivset mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele ning täidetud on vähemalt üksjärgmistest tingimustest:

1) ühinevad vähemalt kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis moodustavad haldusterritaalselt loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 900 km² ja milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;

2) moodustatakse vähemalt nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumidest või nende osadest riigipiiriseaduse § 22 lõike 1 tähenduses Eesti Vabariigi ajutise kontrolljoonega maismaal piirnev kohaliku omavalitsuse üksus, milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;

3) kohaliku omavalitsuse üksus on mereline saarvald ehk vald, mis asub Eestiterritaalmeres paikneval saarel, mille territooriumi vald tervikuna hõlmab ja kus teostatakse iseseisvat omavalitsuslikku haldamist;

4) käesolevaseaduse §-s 8 nimetatud määruses sätestatud haldusterritaalsekorralduse muutmise tulemusena moodustamisel oleva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv vastas rahvastikuregistri andmete kohaselt 2016. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, kuid elanike arvu vähenemise tõttu ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga enam sellele kriteeriumile.

(4) Kohaliku omavalitsuse üksus esitab ettepaneku erandi kohaldamiseks käesoleva paragrahvi lõike 3 punktides 1, 2 ja 4 nimetatud tingimustel käesolevaseaduse § 7 alusel esitatavas taotluses. Erandi taotlemist põhjendatakse käesoleva seaduse § 7 lõikes 1 nimetatud seletuskirjas, selgitades lisaks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaolude arvestamisele, kuidas suudetakse erandikohaldamisel tagada käesoleva seaduse § 1 lõikest 2 ja §-st 3 tulenevate nõuete täitmine. Käesoleva paragrahvi lõike 3 punktis 3 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksus peab erandi saamiseks esitama hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril Rahandusministeeriumile taotluse jaselgitama selles käesolevas lõikes nimetatud nõuete arvestamist.

(5) Vabariigi Valitsus võib käesoleva paragrahvi lõike 3 punktis 2 nimetatud erandipuhul kohaliku omavalitsuse üksuste põhjendatud taotlusel ja piirkondlik komisjoni soovitusel moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritaalse korralduse muutmisel ühise piirita haldusterritooriumidest koosneva kohaliku omavalitsuse üksuse.

(6) Vabariigi Valitsus algatab käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud korras ka käesolevaseaduse § 7 lõikes 3 nimetatud ühise piirita ühinemist taotlevate omavalitsusüksuste ühendamise omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse või selle territooriumiosaga, kes jääb volikogude algatatud valla või linna haldusterritaalse korralduse muutmise taotluse kohaselt ühise piirita haldusterritooriumidest koosnevate kohaliku omavalitsuse üksuste vahele.

(7) Vabariigi Valitsus võib enda algatatud haldusterritaalse korralduse muutmise käigus arvata ka territooriumiosa ühe kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisust teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7¹ lõike 3 alusel kohaliku omavalitsuse üksustes suhtes siis, kui asjaomased volikogud ei ole kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatatud ühinemisel käesoleva seaduse § 6 lõikes 3 sätestatud korras selles kokku leppinud, või muul põhjendatud juhul, kui territooriumiosa üleandmisega tagatakse omavalitsusüksuse haldusterritaalselt terviklikkus tingimusel, et territooriumiosa üleandmine on vajalik jaotstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritaalse korralduse muutmiseks.

(8) Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

(9) Kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksus esitab ettepaneku kohta, arvestades käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid, negatiivse põhjendatud arvamuse, siis:

1) võib Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuse arvamuses esitatud põhjendustehindamise tulemusena, arvestades käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid, lõpetada selle kohaliku omavalitsuse üksuse puhul haldusterritaalse korralduse muutmise menetluse, misjärel Rahandusministeerium teavitab sellest viivitamata kohaliku omavalitsuse üksust;

2) hindab Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuse arvamuses esitatud põhjendusi ning kui tema hinnangul ei ole esitatud põhjendused käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid arvestades piisavalt kaalukad, otsustab omavalitsusüksuse haldusterritaalse korralduse muutmise oma määrusega käesoleva seaduse § 13 lõike 1 kohaselt.

(10) Käesoleva paragrahvi lõike 9 punktis 2 nimetatud juhul teavitab Rahandusministeerium enne nimetatud määruse vastuvõtmist sellest viivitamata asjaomaseid kohaliku omavalitsuse üksusi.

§ 10. Piirkondlike komisjonide tegevus Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritaalse korralduse muutmisel

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning käesoleva seaduse § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamusele § 9 lõikes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

§ 11. Maavanema tegevus Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korraldusemuutmisel

Maavanem esitab kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude arvamused Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta koos Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõike 3 punktide 1 ja 2 tuleneva dokumentatsiooniga Rahandusministeeriumile hiljemalt kolmandal tööpäeval asjaomaste volikogude otsuste saamisest arvates.

§ 12. Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevus Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamisel

(1) Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise toimub Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-s 8 sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõikes 1, lõike 3 punktis 3 ja lõikes 4 ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 11 lõikes 4 ja § 23 lõikes 4 sätestatud käesolevas seaduses sätestatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul eikohaldata.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksus teeb pärast Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamist järgmised toimingud:

1) selgitab välja elanike arvamuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud korras;

2) esitab hiljemalt 2017. aasta 15. maiks maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamuse Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta;

3) lepib hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks teiste asjaomaste volikogudega kokku omavalitsusüksuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse või piiridemuutmise kaasnivate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise ning uue omavalitsusüksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamise, lähtudes käesoleva paragrahvi lõigetest 5 ja 6, käesoleva seaduse §-dest 14–18 ning Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-st 9² (edaspidi *ühinemiskokkulepe*);

4) teeb hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud valimistoimingud.

(3) Elanike arvamused selgitatakse asjaomastes kohaliku omavalitsuse üksustes välja kooskõlas käesoleva seaduse §-ga 6. Elanike küsitluse läbiviimise aeg määratakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 alusel kehtestatud korras. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole hiljemalt 2017. aasta 15. maiks elanike arvamust välja selgitanud, siis korraldab elanike arvamuse väljaselgitamise asjaomane maavalitsus. Kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksused kuuluvad riiklikku maakondadesse, korraldab elanike arvamuse väljaselgitamise maavalitsus, kellele maakonna territooriumile jääb suurem osa haldusterritoriaalse korraldusemuutmise moodustava kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest.

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse nime ja haldusüksuse liigi valikul tuleb kohaliku omavalitsuse üksustel küsida enne arvamuse kohanimeseaduse § 20 lõike 1 alusel moodustatud kohanimenõukogult. Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud sümboolika tuleb kokku leppida teiste asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 14 lõikes 3 sätestatud tingimuste kohaselt, olles enne sümboolika kokkuleppimist küsinud Riigikantselei arvamust, millele kuulub sümboolika kasutamisel arvestada.

(5) Ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks välja ning määratakse ettepanekute vastuvõtmise esitamise tähtaeg, mis ei või olla lühem kui 15 kalendripäeva eelnõu avalikkusele esitamise arvesse võttes. Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud asjaomased volikogud ja see avaldatakse valla või linna veebilehel.

(6) Kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku on saanud kohaliku omavalitsuse üksused, kellest vähemalt kaks on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9¹ alusel kinnitanud ühinemislepingu ja kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud määruse, vormistatakse Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seaduse §-s 8 nimetatud ühinemiskokkulepped ühinemislepingu muudatusena, mille kinnitavad kõik asjaomased volikogud.

(7) Kui kõik asjaomased volikogud ühinemiskokkulepet ei kinnita ning tegemist on kohaliku omavalitsuse üksustega, kellest vähemalt kaks on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9¹ alusel kinnitanud

ühinemislepingu jakelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud määruse, lähtutakse käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud küsimuste lahendamisel ühinemislepingus kokkulepitut. Kui ühinemiskokkulepet ei kinnitata ja ühinemislepingut kinnitatud ei ole, siis lähtutakse käesoleva seaduse §-dest 14–18. Kohaliku omavalitsuse üksuse nime, liigi ja sümboolika kasutamisel võetakse kooskõlas käesoleva paragrahvi lõikega 4 aluseks selle kohaliku omavalitsuse üksuse nimi, haldusüksuse liik ja sümboolika, kellega omavalitsusüksuse miinimumsuurusekriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus ühendatakse või liidetakse.

(8) Kui Vabariigi Valitsus on algatanud sellise kahe või enama omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse ühendamise, kes ei ole ühinemiskokkulepet kinnitanud, siis võetakse kooskõlaskäesoleva paragrahvi lõikega 4 kasutusele elanike arvult suurim kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse nimi, haldusüksuse liik ja sümboolika. Kohanimenõukogu ettepanekul võib Vabariigi Valitsus määrata kohaliku omavalitsuse üksusele ka muu nime.

(9) Kui asjaomased volikogud ei ole käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 4 sätestatud toiminguid ja otsuseid teinud hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks või kui volikogude otsused ei ole samased, teeb kohaliku omavalitsuse üksuse asukoha järgne maavanem koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 70³ sätestatud valimistoimingud ja kinnitab otsused oma korraldusega hiljemalt 2017. aasta 19. juuliks.

(10) Kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksused, kellestühe territooriumiosa on Vabariigi Valitsus arvanud teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu, ei lepi ühinemiskokkuleppes haldusterritoriaalse korraldusemuutmisega kaasnevate eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusikäsitlevate küsimuste lahendamises kokku, antakse sellele kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle koosseisu territooriumiosa haldusterritoriaalse korraldusemuutmise tulemusena arvatakse, üle järgmised varad:

- 1) territooriumiosal olevad kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisasjad;
- 2) territooriumiosal oleva kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisasjaga otseselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõigetes 2 ja 7 nimetatud võlakohustused;
- 3) proportsioonis kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu osakaaluga territooriumiosal oleva kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisasjaga mitteseostatavad kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõigetes 2 ja 7 nimetatud võlakohustused, välja arvatud juhul, kui nimetatud võlakohustuste summa on alla 1000 euro.

§ 13. Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamine

(1) Vabariigi Valitsuse määrus Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta võetakse Eesti territooriumihaldusjaotuse seaduse § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel vastu hiljemalt 2017. aasta 15. juuliks.

(2) Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatus ning sellest tulenev haldusüksuste nimistu muudatus valdade ja linnade kohta jõustub 2017. aastal kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste tulemusteväljakuulutamise päeval.

§ 20. Ühinemistoetuse maksmise alus ja määrad

(1) Kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatatud haldusterritoriaalse korraldusemuutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksustele makstakse ühinemistoetust, lähtudes käesolevas paragrahvis sätestatud lisaks käesolevase seaduse §-dest 21–23. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisesoodustamise seaduses sätestatud, välja arvatud selle § 6 lõikes 2 nimetatud kulude loetelu ja sama paragrahvi lõikeid 3, 6, 7, 8 ja 9, ei kohaldata.

[---].

§ 24. Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmine

(1) Vabariigi Valitsuse algatatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetusi ei maksta, välja arvatud nende kohaliku omavalitsuse üksusteest, kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks on Vabariigi Valitsuse kehtestanud käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud määruse või kes on käesolevase seaduse § 7 lõikes 3 nimetatud tingimustel ühinemist taotlenud jakelle haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks on Vabariigi Valitsuse kehtestanud käesoleva seaduse § 13 lõikes 1 nimetatud määruse. Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele hüvitatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõike 2 punktides 1–4¹ või käesoleva seaduse § 12 lõike 2 punktis 4 nimetatud tegelikud tehtud kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses.

(2) Valdkonnaest vastutav minister võib kehtestada käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kulude hüvitamise täpsemad tingimused ja korra. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemiskulude hüvitise suuruse kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega.

(3) Käesolevaseaduse § 12 lõigetes 3 ja 9 sätestatu täitmisest tulenevadmaavanema kulud kaetakse riigieelarve seaduse § 58 lõike 3 aluselkehtestatud korras.

§ 28. Haldusreformi seaduse muutmine

Haldusreformi seaduses tehakse järgmised muudatused:

[---]

2) paragrahvi 12 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmine toimub Eestiterritooriumi haldusjaotuse seaduse §-s 8 sätestatud korras, arvestadeskäesolevas paragrahvis sätestatud erisusi. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõikes 1, lõike 3 punktis 3 ja lõikes 4 ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 11 lõikes 4 ja § 17 lõikes 3 sätestatud käesolevas seaduses sätestatud Vabariigi Valitsusealgatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul ei kohaldata.”.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

I

Sissejuhatus

71. Riigikohtule on PSJKS § 7alusel esitanud taotlused kontrollida haldusreformi seaduse põhiseaduselevastavust 26 kohaliku omavalitsuse üksust. Sisuliselt on tegemist kolmetaotlusega, mida Riigikohus menetleb ühes menetluses. Esimene on Kõpu Vallavolikogu taotlus, teine on Juuru ja Tõstamaa vallavolikogude taotlus ning kolmas Abja, Emmaste, Haaslava, Illuka, Järvakandi, Kambja, Karksi, Kullamaa, Kõo, Käina, Leisi, Luunja, Lüganuse, Mäetaguse, Nõo, Pala, Põide, Pühalepa, Rakke, Tudulinna, Vaivara ja Ülenurme vallavolikogude ning Loksa Linnavolikogutaotlus (edaspidi ühistaotlus).

72. Vallavolikogud paluvad tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks HRS § 3, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8 ning Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist reguleerivad HRS §-d 9–13 (seaduse 3. peatükk), samuti HRS § 20 lõike 1, § 24 ja § 28 punkti 2. Juuru ja Tõstamaa vallavolikogud paluvad taotluse ühesalternatiivis tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks haldusreformiseadus tervikuna.

73. Kolleegium käsitleb kõigepealt taotluste lubatavust (II). Seejärel hindab kolleegium haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni (III), kohaliku omavalitsuse volikogude 2017. a valimisi puudutavate sätete (IV) ja haldusterritoriaalse korralduse muutmise rahastamisega seotud sätete (V) põhiseaduspärasust.

II

Taotluste lubatavus

74. PSJKS § 7 järgi võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotlusetunnistada seadus kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

75. Riigikohtupraktika kohaselt on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid PSJKS § 7alusel esitatud taotlusi, mille puhul on täidetud kaks eeldust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätevastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (Riigikohtu üldkogul 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, punkt 44).

76. Esimese tingimuse täitmiseks on vajalik, et kohaliku omavalitsuse volikogu otsust esitada PSJKS § 7alusel taotlus Riigikohtule oleks vastuvõetud volikogu häälteenamusega (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 45 lõike 5 teine lause). Praeguses kohtuasjas on kõikasjaga seotud volikogud esitanud Riigikohtule tõendid selle kohta, et volikogud on võtnud koosseisu häälteenamusega vastu otsuse pöörduda taotlusega Riigikohtusse.

77. KOKS § 45 lõike 5 teine lause ei täpsusta, kas volikogu häälteenamusega tuleb vastu võtta üksnes otsust esitada Riigikohtule PSJKS § 7alusel taotlus või tuleb nõuetekohaselt hääletada Riigikohtule esitatava taotluse enda üle.

78. Praeguses asjas on Kõpu Vallavolikogu nõutava häälteenamusega otsustanud esitada PSJKS § 7alusel taotluse Riigikohtule (Kõpu Vallavolikogu 21. juuni 2016. a otsuse nr 33 punkt 1) ning volitanud taotlust koostama ja allkirjastama volikogu esimehe (sama otsuse punkt 2). Selle volituse alusel koostatud taotluse üle ei ole volikogu hääletanud. Kõik ülejäänud Riigikohtusse pöördunud volikogud on hääletanud Riigikohtule esitatava taotluse üle.

79. Kolleegium leiab, et PSJKS § 7 ja KOKS § 45 lõike 5 teise lause asjassepuutuvas osas sätestatud nõude esimene eesmärk on anda otsusele pöörduda Riigikohtussetavapärasesest kõrgema häälteenamuse (volikogu häälteenamus) kaudu tugevam legitimeerimine, mis ühtlasi peab välistama põhjendamatud pöördumised Riigikohtupoole. Sellele lisaks on nimetatud sätted loodud kindlustama, et volikogu tahepöörduda Riigikohtusse

on kujunenud vabalt ning täie teadmise juureslangetatava otsuse sisust. See demokraatiaprintsiibist tulenev eeldus peabühtlasi tagama, et põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusest ei kujunepoliitilise võitluse instrument.

80.Lisaks näeb PSJKS § 8lõige 1 ette, et õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus peabolema põhistatud ning selles tuleb märkida põhiseaduse sätteid või põhimõtteid,millele vaidlustatav õigustloov akt ei vasta. Seegi nõue on kolleegiumi meeletkehtestatud tagamaks, et volikogu otsustaks nõuetekohasel hääletamisel taotlusesisu üle ega piirduks üldsõnalise volitusega Riigikohtusse pöörduda.

81.Nendel põhjustelsisustab kolleegium KOKS § 45 lõike 5 teist lausetasjassepuutuvas osas edaspidi selliselt, et PSJKS § 7 alusel kohtussepöördumise otsustamiseks peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatavataotluse lõppteksti üle. Selline tõlgendus aitab vältida hilisemaid vaidluiselle üle, kas volikogu taotluse lõpptekst vastab volikogu etteulatuvalt antudvolituses sisalduvale tahtele.

82.Kuivõrd Riigikohtuvarasemas praktikas ei ole taotluse lubatavust sellest perspektiivistühetaoliselt käsitletud, ei pea kolleegium põhjendatuks toetuda punktis 81 antud tõlgendusele Kõpu Vallavolikogu taotluse lubatavuse hindamisel. Liia ti eiole kolleegiumil praegusel juhul alust eeldada, et Kõpu Vallavolikogu langetasotsuse pöörduda haldusreformi seaduse sätete põhiseaduspärasuse kontrolliksRiigikohtusse liiga vähese teabe põhjal või et see otsus on muul viisilkallutatud. Debatt haldusreformi põhiseaduspärasuse sõlmküsimuste üle on olnudpikaajaline ja avalik ning oht, et edasiulatuva volituse kaudu oleks võimalikvolikogu liikmete teadmatust ära kasutada, on seega peaaegu olematu.

83.Teise tingimusetäitmiseks on vajalik, et taotluses väidetakse kohaliku omavalitsusepõhiseadusest tuleneva tagatise rikkumist. Praeguses kohtuasjas on kõiktaotlejad väitnud, et haldusreformi seaduse sätteid rikuvad põhiseadusesätetstatud kohaliku omavalitsuse tagatise: PS §-des 154 ja 158tagatud kohaliku omavalitsusüksuse individuaalse õigussubjektsuse garantiidning PS §-s 154 sätestatud finantsgarantiid.

84.Eeltoodust lähtudes onkolleegium seisukohal, et kõik esitatud taotlused on lubatavad ja need tulebläbi vaadata.

III

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamine

(A) Meelevaldsuse keeld

85.Taotlejadleiavad, et valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmiseregulatsioon riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse üksuseindividuaalse õigussubjektsuse garantiid, mis tuleneb nende hinnangul PS § 154lõikest 1 ja §-st 158.

86.PS § 154lõige 1, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad jakorraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt,keelab seadusandjal põhiseadusest madalamalseisva aktiga kaotada kohalikuomavalitsuse instituuti (kohaliku omavalitsuse instituudi garantii) ningkaitseb kohaliku omavalitsuse üksuste õigust lahendada kohaliku elu küsimusiseaduse alusel iseseisvalt (kohaliku omavalitsuse autonoomia ehkenesekorraldusõigus). See säte piirab seadusandja universaalpädevust ja sedakonkretiseerivat PS §-st 160 tulenevat pädevust sätestada kohalikeomavalitsuste korraldus.

87.Kolleegiumleiab, et PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldumuuta omavalitsusüksuste piire, sh lõpetada mõne kohaliku omavalitsuseõigussubjektsus tingimusel, et seejuures ei kao Eesti õiguskorrrast kohalikuomavalitsuse instituut. Siiski on kolleegium seisukohal, et nimetatud sätetestnende koosmõjus tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsusehaldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksusesuhtes meelevaldselt (edaspidi meelevaldsuse keeld). See keeld kujutab endast PS § 3lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamiseüldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtesning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist PSJKS § 7tähdenduses. Kolleegium sisustab sellise keelu järgmiselt.

88.Meelevaldsusekeeld eeldab, et kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutestuleb järgida põhiseaduse formaalseid nõudeid, mida kolleegium käsitleb otsuseosas (C) (vt otsuse punktid 106–113). Lisaks formaalsetele nõuetelevastamisele peab kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseolema ka materiaalses mõttes põhiseaduspärasane, st teenima põhiseaduspärasusteesmärki ning aitama seda saavutada (olema selle saavutamiseks asjakohane).Seda nõuet käsitleb kolleegium otsuse osas (D) (vt otsuse punktid 114–130).Samuti tuleb arvestada PS §-s 158 sätestatud, mille kohaselt ei tohikohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ärakuulamata. Selle nõude täidetust kontrollib kolleegium otsuse osas (E) (vt otsusepunktid 131–136).

89.PS § 2lõige 2 sätestab, et Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, milleterritooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Kolleegium leiab, et nimetatudsättest tuleneb seadusandja avar otsustusruum kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalsekorralduse kehtestamiseks ja selle muutmiseks. Kohalik omavalitsus kujutabendast avalike kohaliku elu küsimuste iseseisvat lahendamist seaduse alusel selle püsielanikkonna poolt nii, nagu seda nõuab kohaliku elu eripära (vt kaEuroopa kohaliku omavalitsuse harta art 3). Kohaliku omavalitsuse ülesanneon niisiis teatud avalike ülesannete täitmine inimestele võimalikult lähedal.Siiski on Riigikohus korduvalt väljendanud seisukohta, et kohaliku omavalitsuseüksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimupiiramise ja tasakaalustamise huvides, kuid nad ei ole põhiseaduse kohaseltmõeldud olema "riigid riigis" (viimati Riigikohtu

põhiseaduslikkusejärelevalve kolleegiumi 15. jaanuari 2016. a otsus asjas nr 3-4-1-30-15, punkt 29). Seadusandjal on sellest tulenevalt suur otsustusruum kohalike omavalitsuste süsteemi kujundamisel.

90. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb arvestada sedagi, et kui võrd PS § 14 paneb seadusandliku, täidesaatva jakohtuvõimu kõrval ka kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada põhiõigusi, siis ei saa kohalik omavalitsus olla ise põhiõiguste kandja, vaid nendeadressaat (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. jaanuari 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-13-09, punkt 18; Riigikohtu halduskolleegiumi 23. novembri 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-43-10, punkt 33).

91. Kuna põhiseadus jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamiseks suure otsustusruumi, siis ei pea kolleegium erinevalt menetlusosalistest võimalikuks haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust hinnates järgida proportsionaalsuskontrolli nõudeid. Kolleegium hindab üksnes seda, kas kõnealust seadust kehtestades on seadusandja täitnud meelevaldsusekeelu tingimusi. Kolleegiumi hinnangul erineb praegune kohtuasi oluliselt taotlustes viidatud asjast nr 3-4-1-8-09, milles 16. märtsil 2010 tehtud lahendis kontrollis Riigikohtu üldkogukohaliku omavalitsuse põhiseaduslikest tagatistest kinnipidamistproportsionaalsuse testi nõuetest juhindudes. Viidatud lahendi tegemise aluseks olnud õiguslik olustik ei kattu praeguse kohtuasja asjaoludega põhjusel, et 16. märtsil 2010. a kohtuotsuse üheks põhiküsimuseks oli juba moodustatud kohalike omavalitsuste põhiseadusliku finantsgarantii järgimine, samas kui praeguses kohtuasjas vaieldakse haldusjaotuse muutmise põhiseaduspärasuse üle.

(B) Regulatsiooni kirjeldus

92. Vaidluse keskmeks on küsimus, kas Vabariigi Valitsusel on kohustus muuta nendealla 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korraldust, kelle suhtes ta ei saa HRS § 9 lõike 3 alusel teha erandit ja jätta haldusterritoriaalsed korraldused muutmata. See küsimus on otseselt seotud HRS § 9 lõigetega 2 ja 9.

93. Vaidlusaluse küsimuse lahendamiseks selgitab kolleegium kõigepealt haldusterritoriaalsed reformi reguleerivate seaduste sisu.

94.1. juulil 2016 jõustunud haldusreformi seadus reguleerib valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmist – omavalitsusüksuste ühinemist või liitumist, mille käigus võib muuta ka omavalitsusüksuste piire (HRS § 2 lõiked 1 ja 2). Haldusreformi seadus on eriseadus Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse suhtes, mis juba alates 1995. aastast on reguleerinud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse, sh piiride ja nime muutmist. Mõlema seaduse sätteid tuleb kohaldada ka haldusreformi elluviimisel, arvestades haldusreformi seadusest tulenevaid erisusi (HRS § 1 lõige 4).

95. HRS § 2 lõike 3 kohaselt võib haldusterritoriaalse korralduse muutmise toimuda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu või Vabariigi Valitsuse algatusel (vastavalt HRS 2. peatükk, §-d 4–8 või HRS 3. peatükk, §-d 9–13). Ka ETHS § 7 lõike 4 kohaselt võib valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, samuti valla või linnapiiride ja nime muutmise algatada asjaomane volikogu või Vabariigi Valitsus. Mõlema seaduse järgi otsustab haldusterritoriaalse korralduse muutmise Vabariigi Valitsus määrusega.

96. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses ei ole ette nähtud regulatsioonijuhuks, kui omavalitsusüksused ei nõustu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga või ei täida ETHS § 8 lõikes 3 ette nähtud ülesandeid haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Sellisel juhul jääb Eestiterritooriumi haldusjaotuse seaduse alusel tehtud Vabariigi Valitsuse ettepanektäitmata ja Vabariigi Valitsus ei tee määrust haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta. Haldusreformi seaduse kohaselt saab aga Vabariigi Valitsusselle seaduse alusel tehtud ettepanekuga mittenoostunud kohaliku omavalitsusüksuse haldusterritoriaalsed korraldused muuta.

97. Erinevalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest seostab haldusreformi seadus Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva haldusterritoriaalse reformi omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. HRS § 3 järgi on omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiks 5000 elanikku.

98. HRS § 4 järgi esitab omavalitsusüksus, kellel on miinimumsuurusele ja kellel ei ole ühinemisprotsess pooleli, hiljemalt 1. oktoobriks 2016 teiste omavalitsusüksuste volikogudele ettepanekul läbirääkimiste alustamiseks. Kui omavalitsusüksused jõuavad kokkuleppele, sõlmivad nad ühinemislepingu, millest lähtudes teeb Vabariigi Valitsus hiljemalt 1. veebruariks 2017 määruse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta (HRS § 8).

99. Kui 1. jaanuari 2017. a seisuga on elanike arv omavalitsusüksuses alla 5000, kuid volikogu algatatud ühinemine ei ole viinud ühinemislepingu sõlmimiseni või volikogu ei ole ühinemist algatanud, algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise (menetlusosaliste taotlustes ka sundühendamise) Vabariigi Valitsus hiljemalt 15. veebruaril 2017 (HRS § 9 lõike 2 esimene lause).

100. Taotlejad on seisukohal, et HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel siduv ja

Vabariigi Valitsus peab otsustama miinimumkriteeriumile mittevastava omavalitsusüksusemuutmise, kui ei ole alust kohaldada HRS § 9 lõikes 3 sätestatuderandeid. Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuurusekriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitteaga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.

101. HRS § 9 lõike 2 esimene lause paneb Vabariigi Valitsusele kohustuse algatada vähem kui 5000 elanikuga omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmine. HRS § 9 lõike 2 kolmas lause annab Vabariigi Valitsusele õiguse teha ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ka sellistele kohaliku omavalitsusüksustele, kellel juba on 1. jaanuari 2017. a seisuga 5000 elanikku, samuti sellistele kohaliku omavalitsuse üksustele, kes on ühinemises kokkuleppinud ja kellel pärast ühinemist oleks vähemalt 5000 elanikku.

102. HRS § 9 lõige 9 annab kõigile HRS § 9 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saanud omavalitsusüksustele õiguse esitada ettepaneku kohta negatiivne põhjendatud arvamus (st lükata Vabariigi Valitsuse ettepanek põhjendustega tagasi) ja Vabariigi Valitsusele õiguse lõpetada ettepaneku saanud omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korraldusemuutmise menetlus (HRS § 9 lõige 9 punkt 1) või otsustada omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmine, tehes selleks HRS § 13 lõikes 1 sätestatud määruse (HRS § 9 lõige 9 punkt 2).

103. On oluline, et HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamus põhjendatust. Seega paneb seadus Vabariigi Valitsusele kaalumiskohustuse. HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus otsustamisel arvestama sama paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid, mistõttu on Vabariigi Valitsuse kaalutlusruum jätuvastamisele kuuluvad asjaolud määratud kindlaks eelkõige nendes sätetes. HRS § 9 lõikes 9 viidatud Vabariigi Valitsuse kaalutlusruum on HRS § 9 lõike 2 kolmandas lauses sõnastatud järgmiselt: haldusterritoriaalse korralduse muutmisel peab olema positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning see peab olema vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 11 lõikest 2 ja §-st 3.

104. Kolleegiumi arvates tuleneb HRS § 9 lõigetest 9 ja 2, et kui omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus, kellele ei saa teha erandit HRS § 9 lõike 3 alusel, on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajalik professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas HRS § 11 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga, siis ei pea Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse reformi sellise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes lõpule viima. Järelikult saab Vabariigi Valitsus HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel lõpetada ka selle kohaliku omavalitsuse üksuse puhul haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse, kes leiab põhjendatud negatiivses arvamus, et suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui omavalitsusüksuses on elanikke vähem kui 5000.

105. Seega on HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium Vabariigi Valitsuse jaoks siduv üksnes haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel (ettepaneku tegemisel). Vabariigi Valitsus ei pea algatatud menetlust lõpetama, muutes ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korraldust HRS § 13 lõikes 1 nimetatud määrusega. Vabariigi Valitsus võib HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel jätta ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata. Kui Vabariigi Valitsus on otsustanud HRS § 9 lõike 2 alusel muuta kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust, siis saab kohus vaidluse korral kontrollida, kas Vabariigi Valitsus on HRS § 9 lõike 9 punkti 2 alusel tehtud määruse andmisel õigesti tuvastanud faktilisi asjaolusid ja õigesti teostanud kaalutlusõigust.

(C) Haldusreformi seaduse formaalne põhiseaduspärasus

106. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seadus on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui selle vastuvõtmisel on järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid, samuti parlamendireservatsiooni, õiguskindluse ja õigus selguse põhimõtteid (viimati Riigikohtu üldkoogu 26. aprilli 2016. a kohtuotsus asjas nr 3-2-1-40-15, punkt 40).

107. Riigikogu võttis haldusreformi seaduse vastu 7. juunil 2016 ja Eesti Vabariigi President kuulutas selle välja 13. juunil 2016. Seadus avaldati Riigi Teatajas 21. juunil 2016 (RT I, 21.06.2016, 1).

108. Haldusreformi seadus sätestab muu hulgas kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega seotud valimistoimingud. PS § 104 lõike 2 punkti 4 kohaselt saab kohaliku omavalitsuse valimise seadust muuta ainult Riigikogu koosseisuhälteenamusega. Riigikogu võttis haldusreformi seaduse vastu 56 poolthäälega, seega on PS § 104 lõike 2 punkti 4 nõue täidetud.

109. Juuru ja Tõstamaa volikogud leiavad taotluses, et haldusreformi seaduse vastuvõtmisel on rikutud menetluskorda, kuna eelnõu ettevalmistamisel ei koostatud väljatöötamiskavatsust. HÕNTE § 1 lõike 1 esimese lause kohaselt koostab eelnõu ettevalmistaja seaduse eelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks väljatöötamiskavatsuse.

110.Kohtuasjasei ole vaidlust selle üle, et 7. juunil 2016 vastu võetud haldusreformiseaduse ettevalmistamisel väljatöötamiskavatsust ei koostatud. Kolleegiumleiab, et isegi juhul, kui eelnõu ettevalmistaja oleks rikkunud HÕNTE-ssätetatud nõudeid, ei tooks see kaasa haldusreformi seaduse formaalsetpõhiseadusvastasust.

Põhiseaduse järgi on seaduste vastuvõtmine Riigikogupädevuses ja seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus(PS § 59 ja § 104 lõige 1). Riigikogu kodu- ja töökorraseduses ei ole ette nähtud nõuet koostada eelnõu ettevalmistamise menetlusesväljatöötamiskavatsus. HÕNTE on vastu võetud Vabariigi

Valitsuse määrusega, mison kehtestatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 3 aluselvalitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samutiteenistusliku järelevalve teostamiseks. Eeltoodu tõttu on HÕNTE täitevvõimuenesekorraldusõiguse alusel antud õigusakt, mille eesmärk on õigusloomeprotsessi parem korraldamine täidesaatva riigivõimu asutustes muu hulgasVabariigi Valitsuse algatatavate seaduseelnõude osas. HÕNTE ülesanne on seega täidesaateviigivõimu asutuste omavahelise õigusloometegevuse

ühtlustamine enne kehtestatakse Vabariigi Valitsusele arutamiseks. Kuna HÕNTE kehtestamine pole osapõhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, siis ei mõjuta HÕNTE-s kehtestatudnõuded PS § 87 p-s 4 sätestatud pädevust esitada Riigikoguleseaduseelnõusid. Põhiseaduse nimetatud sätte järgi on Vabariigi Valitsus pädevalgatama seaduseelnõu ja esitama selle parlamendile arutamiseks ka juhul, kui eelnõu ette valmistades pole järgitud HÕNTE-s sätestatud menetluskorda. KunaHÕNTE kujutab endast osa täitevvõimu enesekorraldusõigusest, siis ei mõjutaselle nõuded ühtlasi ka seaduste vastuvõtmist Riigikogus. Eelnimetatudpõhjused ei muuda tõik, et HÕNTE-s ette nähtud eelnõu väljatöötamiskavatsus jäetihaldusreformi seaduse ettevalmistamise käigus koostamata, selle seadusepõhiseaduspärasust.

111.PS § 3lõike 1 esimesest lausest tulenev parlamendireservatsiooni ehk olulisusepõhimõtte nõuab, et demokraatlikus riigis peab olulised küsimused otsustamaseadusandja. Põhiseadus ei keela seadusandja pädevuses olevate küsimustedelegeerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimutegutsemise alused ja tingimused, et välistada täitevvõimu omavoli.

112.Kolleegiumleiab, et haldusreformi seadus ei ole olulisuse põhimõttega vastuolus.Haldusterritoriaalse korralduse muutmine on oluline riigielu küsimus, milleotsustamine peab olema seadusandja pädevuses. PS § 2 lõike 2kohaselt sätestatakse Eesti riigi territooriumi haldusjaotus seaduses. Territooriumihaldusjaotus selle sätte tähenduses hõlmab ka kohaliku omavalitsuseterritoriaalse korralduse. Nõue otsustada haldusjaotus seadusega peab ühtlasitagama kohaliku omavalitsuse autonoomia. Kolleegium leiab, et seadusandja onhaldusreformi seaduses sätestanud reformi eesmärgi, alused ja menetluse.Seejuures on seadusandja näinud ette võimaluse, et omavalitsusüksustehaldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustab Vabariigi Valitsus, andesVabariigi Valitsusele seejuures kaalumisõiguse (vt otsuse punktid 102–105).Kolleegiumi hinnangul on Vabariigi Valitsuse algatava omavalitsusüksustehaldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja kord seaduses piisavaltreguleeritud. Sätestatud on menetluse alustamise ning läbiviimise kord jatahtajad, samuti kaalutusõiguse teostamise üldised raamid.

113.Õiguselguse kohta märgib kolleegium, et haldusreformi seaduse kesksmatenormide (iseäranis HRS §-d 9 ja 12) sõnastus ei ole kõigelasam ega vasta alati senises õigusloome protsessis välja kujunenudnormitehnilistele traditsioonidele. Seaduses on mitmed normid sõnastatudpõhjendamatu pikkade põimlausetena (eriti HRS § 9 lõiked 2 ja 4).Ühe lausega on tahetud väljendada mitut erinevat mõtet, olgugi etnormitehniliselt olnuks parem esitada need näiteks eraldi lõigete võipunktidena. Kuna haldusreformi seaduses on seadusandja tahte väljendamisekasutatud keerulisi lausekonstruktsioone (ülipikki põimlauseid), siis muudabsee seaduse lugemise ja sellest arusaamise aeganõudvaks ja võib põhjustadamitmeti mõistetavusi. Normidest arusaamist raskendab ka see, et neis on paljuviiteid sama seaduse teistele sätetele ja muudele õigusaktidele. Viidetesnimetatud normid on haldusreformi seaduses ettenähtud normistiku lahutamatuks osaks.Seetõttu tuleb haldusreformi seaduse normide mõistmiseks lugeda samal ajal kamitmeid teisi õigusakte. Kolleegium peab taunitavaks, kui seaduste sõnastamiselpole pööratud piisavalt tähelepanu seaduseelnõu keele- ja stiilinõuetele.Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Eespoolkirjeldatud vajakajäämised raskendavad küll haldusreformi seaduse jälgitavust,kuid ei muuda seadust tervikuna ega selle üksikuid norme õiguselgusetutekspõhiseaduslikus mõttes. Kolleegium toonitab siiski veel kord, et seadusi ettevalmistades tuleb järgida õigustloovate aktide keele- ja stiilinõudeid, sh onvaja silmas pidada, et laused poleks liiga pikad ja keeruka konstruktsiooniga.Hinnangu haldusreformi seaduse konkreetsete normide õiguselgusele annabkolleegium nende sätete sisulise käsitlemise käigus.

(D) Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni materiaalne põhiseaduspärasus

114.Kolleegium hindab, kashaldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioonil on põhiseaduspäraneeesmärk ning kas regulatsioon aitab eesmärki saavutada.

115.HRS § 1 lõike2 kohaselt on haldusreformi eesmärgiks toetada kohaliku omavalitsuse üksustevõimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondadearengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasemapiirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakseseaduses ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise,mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelisediseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusesttulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse kariigivalitsemise reformi eesmärgidest riigihalduse korrastamisel, milleks onavalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kuludekokkuhoid.

116.Kolleeģium on seisukohal, et seadusandja püstitatud eesmärk parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid on põhiseaduspärane.

117.Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega on Riigikogu juba varem kehtestanud kohalike omavalitsusele kohustused korraldada nt sotsiaalteenuseid, -toetusi jamaud sotsiaalabi, eakate hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning teedeehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegiteise täita (KOKS § 6 lõige 1). Samuti peavad omavalitsusüksused korraldama koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumite, jahuvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ja teiste omavalitsusüksuse omanduses olevate asutuste ülalpidamist (KOKS § 6 lõige 2).

118.Avalikud teenused, mida omavalitsusüksused peavad osutama, on seotud põhiõiguste ja #vabadustega, mille tagamine on PS § 14 järgi ka kohaliku omavalitsuse kohustus. Juhul kui omavalitsusüksused ei suuda osutada teenuseid piisaval tasemel, võivad põhiõigused jääda kaitseta. Riigikohtu üldkoogu on leidnud, et riik eisaa lasta tekkida olukorral, kus esmatahtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse suutlikkus (vrdl Riigikohtu üldkoogu 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, punkt 67).

119.Seadusandja on omavalitsusüksuste võimekuse tõstmiseks sätestanud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni, mis näeb üldjuhul ette vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise (HRS § 3, § 9). Lõpliku otsustamisõiguse selle üle, millise elanikearvuga omavalitsusüksusi haldusreformi tulemina moodustada, on seadusandja usaldanud Vabariigi Valitsusele (vt otsuse punktid 102–105). Kolleeģiumi hinnangul ei ole seadusandja valitud abinõu eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt asjakohatu. Arvestada tuleb sedagi, et enne elanike miinimumarvu kindlaks määramist püüdis seadusandja soodustada suuremate omavalitsusüksuste tekkimist ka muul viisil, kehtestades selleks juba 2004. aastal kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (KOÜS). See abinõu ei osutunud aga tõhusaks, kuna Statistikaameti andmetel oli 1. jaanuari 2016. a seisuga Eestis 213 omavalitsusüksust. Ka omavalitsusüksuste koostöövõimalused ei olemärkimisväärselt parandanud omavalitsusüksuste võimekust.

120.Kolleeģiumil ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avaliketeenuste osutamise võimekust. Eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täitma kui väiksema elanikearvuga kohaliku omavalitsuse üksused. Kolleeģium ei eita, et abstraktselt võib omavalitsusüksuste võimekuse hindamiseks kasutada ka muid kriteeriume peale elanike arvu, kuid kohtuvõim ei saa siinkohal asuda seadusandja asemele, et pakkuda välja teistsuguseid lähenemisnurki. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustamavaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleeģium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses.

121.Arvestada tuleb sellegagi, et nagu käesoleva otsuse punktides 103–105 juba näidatud, on seadusandja Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumiseõiguse. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Seadusandja on volitanud Vabariigi Valitsust hindama omavalitsusüksuse tegelikku võimekust haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel (HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamine). Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamise pealgi miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga.

122.Eeltoodutõttu on kolleeģium seisukohal, et haldusreformi seaduse sätted, mis annab Vabariigi Valitsusele õiguse otsustada haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle (eelkõige HRS §-d 3 ja 9) ei ole põhiseadusega vastuolus. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab sedasaavutada.

123.Kolleeģiumi hinnangul ei muuda haldusreformi seaduse regulatsiooni põhiseadusvastaseks kasee, et asjakohaste seaduste puudumise tõttu pole praegu selge, milliseid ülesandeid peavad kohaliku omavalitsuse üksused pärast haldusterritoriaalset reformi hakkama täitma, millised on nõuded tulevikus osutatavatele avalikele teenustele ning millised on rahalised vahendid nende ülesannete täitmiseks. Kaebajate arvates on tegu haldusreformi seaduse põhiseadusvastasust tingiva õigusselgusetusega.

124.PS § 154 järgi peavad kohalikud omavalitsused tegelema kahesuguste ülesannetega: lahendamakohaliku elu küsimusi ning täitma neile pandud riiklikke kohustusi.

125.Käesoleva kohtuotsuse tegemise ajal ei ole selge, milliseid uusi riiklikke kohustusipannakse tulevikus kohalikele omavalitsustele, ent see ei saa tingida haldusreformi seaduse põhiseadusvastasust. Seadusandjal on õigus panna kohalikele omavalitsustele riiklikke kohustusi, järgides PS § 154 lõike 2 teise lause nõudeid. Põhiseadus ei nõua, et kohalik omavalitsus peab etteteadma, milliseid riiklikke kohustusi talle tulevikus pannakse. Selliseid kohustusi võib riik kohalikele omavalitsustele panna seaduse alusel käihopeolt.

126.Sageli, kuid mitte alati, määratakse kohalikele omavalitsusele pandud riiklike ülesannete puhul kindlaks osutatava avaliku teenuse kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed nõuded. Kolleegium on seisukohal, et selliste nõuete puudumist ei saarigivõimule ette heita abstraktselt ja tulevikku suunatult.

127.Riigikohtuüldkogu on 16. märtsi 2010. a otsuses asjas nr 3-4-1-8-09 kohaliku elu küsimuste lahendamise kohustuse kohta leidnud, et täitmistvajavaid kohalikke ülesandeid ei ole võimalik ammendavalt loetleda. Ka võivad need ülesanded erinevate omavalitsusüksuste puhul erineda, sõltudes omavalitsustüüpide erinevatest vajadustest, aga ka kohaliku kogukonna eelistustest. Tegemist onselliste kohalike ülesannetega, mille täitmist saab omavalitsusüksuselt konkreetsetes ajas ja ruumis mõistlikult eeldada. Olulised kohalikud ülesanded, nagu ka nende täitmise nõutav ulatus, on ajas muutuvad suurused, olenedessuurel määral üldisest sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja ühiskonna heaolutasemest. Muudatused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii täitmist nõudvaid kohalikke ülesandeid kui ka nende täitmise eeldatavat ulatust ja kvaliteeti (punkt 67).

128.Täitmistvajavaid kohalikke ülesandeid mõjutab peale ühiskonnaelu arengu ka seadusandjategevus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 8. juuni 2007. a otsuses asjas nr 3-4-1-4-07 asunud seisukohale, et seadusandjal on õigus tulenevalt PS §-s 154 sisalduvast lihtsast seadusereservatsioonist kohaliku omavalitsuse iseseisvust piirata, arvates mõned sisulised kohaliku elu küsimused viimaste kohaliku eluküsimuste hulgast põhjendatult välja, pidades silmas, et kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii jääks püsima (punkt 12). Samuti ei ole välistatud, et mõni praegune kohaliku elu küsimus muudetakse riigielu küsimuseks.

129.Riigikohtuüldkogu on 16. märtsi 2010. a otsuses asjas nr 3-4-1-8-09 rõhutanud, et kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustuste täitmistuleb PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt rahastadariigieelarvest ning et omavalitsusüksus võib nõuda, et sellise regulatsioonipuudumine, mis tagaks kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riiklikukohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest, tunnistataks PS § 154 lõike 2 teise lausega vastuolus olevaks. Samuti tekib omavalitsusüksusel, kellele ei ole mingi riikliku ülesande täitmiseks vajalikku raha eraldatud, PS § 154 lõike 2 teise lause alusel õigus nõuda riigilt kohtu kaudu riikliku ülesandetäitmiseks puuduolevat raha (punkt 74). PS § 154 lõikest 1 tulenev õigus saada piisavalt raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus, st võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses (samas punkt 65). Tegemist on küsimusega kohalike omavalitsusterahastamise materiaalsest põhiseaduspärasusest tulevikus.

130.Kolleegium on eeltoodu põhjal seisukohal, et seadustes tulevikus tehtavamuudatused ja võimalikud probleemid kohalike omavalitsuste rahastamisel ei ole Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi elluviimisel õiguslikuks takistuseks. Olukorras, kus tulevikus kehtima hakkavat seadust ei ole Vabariigi President PS § 107 lõike 1 alusel välja kuulutanud, tuleb HRS § 9 lõike 9 kohaldamisel lähendada kohaliku omavalitsusüksuste võimekusest täita kehtiva õiguse järgi kindlaks määratud ülesandeid.

(E) Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksuste ärakuulamine

131.PS § 158 kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ärakuulamata.

132.Kolleegium leiab, et haldusreformi seaduses on Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul tagatud omavalitsusüksuse sisuline, mitte pelgalt formaalne ärakuulamine. Kolleegium põhjendab oma arvamust järgmiselt.

133.HRS § 9 lõike 2 teise lause kohaselt esitab Rahandusministeerium asjaomaste omavalitsusüksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja haldusüksuse piiridemuutmise kohta. Omavalitsusüksuse volikogu saab esitada ettepaneku kohta arvamuse hiljemalt 15. mail 2017 (HRS § 9 lõike 2 teinelause ja lõige 8). Arvestades seda, et Vabariigi Valitsus algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise hiljemalt 15. veebruaril 2017, on omavalitsusüksusel Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta arvamuse avaldamiseks vähemalt kolm kuud.

134.Omavalitsusüksuse esitab Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta arvamuse maavanemale põhjendatud otsuse vormis (HRS § 12 lõike 2 punkt 2). Kui Vabariigi Valitsus saab omavalitsusüksuse põhjendatud arvamuse, võib ta lõpetada selle omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse (HRS § 9 lõike 9 punkt 1). Kui Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole omavalitsusüksuse arvamuses esitatud põhjendused piisavalt kaalukad, otsustab Vabariigi Valitsus omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise oma määrusega (HRS § 9 lõike 9 punkt 2, § 13). Viimasel juhul teavitab Rahandusministeerium enne määruse vastuvõtmist viivitamatult asjaomaseid omavalitsusüksusi (HRS § 9 lõige 10). Asjaomastel omavalitsusüksustel on võimalik Vabariigi Valitsuse määruse seadusele vastavust vaidlustada kohtus.

135.Haldusreformi seadus paneb Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse selgitada elanike arvamust välja küsitluse läbiviimise teel (HRS § 12 lõike 2 punkt 1 ja lõige 3).

136.Kohustus välja selgitada elanike arvamus ei tulene PS §-st 158.Kolleegium on seisukohal, et PS §-st 158 tuleneb riigi täitevvõimukohustus kuulata ära kohaliku omavalitsuse üksuse organi arvamus. Kolleegiummärgib, et ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ei nõua kohalike elanikearvamuse ärakuulamist. Harta artikkel 5 sätestab: „Kohaliku omavalitsuse üksusepiire ei muudeta asjaomase kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata; kuiseadus lubab, võib seda teha rahvahääletuse teel.“ („*Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.*“). Harta jätab sellega ühinenud riigi otsustada, kaskorraldada rahvahääletus, mis Eesti õiguskorra kohaselt on siduva iseloomuga, või rahvaküsitlus, mis Eesti õiguskorras siduvat õiguslikku jõudu ei oma, või anda elanike arvamus andmine kogukonda esindava kohaliku omavalitsuse organipädevusse.

(F) Menetlustähtajad Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel

137.Taotlustes on vaidlustatud ka tähtaegu, mille kestel peab Vabariigi Valitsuse ettepanekusaanud kohaliku omavalitsuse üksus pärast 15. veebruari 2017 tegemaseaduses sätestatud toiminguid või vastu võtma seaduses sätestatud otsused. Tähtajaks selliste toimingute tegemata jätmise või otsuste vastu võtmatajätmise tagajärjeks on see, et Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksuse asemel teeb need otsustused riigi täitevvõim (HRS 12 lõike 3 kolmas ja neljas lause ning lõige 9) või saabuvad seadusega selgelt jäähemõtteliselt sätestatud tagajärjed (HRS § 9 lõige 8 ning § 12 lõiked 7, 8 ja 10).

138.Kolleegium on seisukohal, et seadusega sätestatud vajalike toimingute ja otsuste tähtajastegemata jätmise korral on vältimatu, et nende tegemise pädevus läheb üle riigitäitevvõimule või saabuvad seadusega selgelt ja ühemõtteliselt kindlaksmääratud. Seega tuleb hinnata, kas seadusega sätestatud tähtajad on piisavadselleks, et kohaliku omavalitsuse üksus saaks vastavates küsimustes teostada enesekorraldusõigust. Kui tähtajad on liiga lühikesed, võivad need olla põhiseadusvastased. Kuigi haldusreformi seadusega sätestatud mitmed menetlustähtajad on lühemad nendest, mis on sätestatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses, ei saapelt see asjaolu kaasa tuua haldusreformi seadusega sätestatud tähtaegade põhiseadusvastasust. Seepärast ei nõustu kolleegium Kõpu Vallavolikoguväitega, et põhiseaduse vastased on HRS § 9 lõike 1 teine lause ja selles HRS § 28 punktiga 2 tehtud 1. jaanuarist 2017 jõustuvad muudatused, mille järgi ei kohaldata Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi käigus ETHS § 9 lõiget 3¹, lõike 8 teist lauset, lõike 9 punkti 2 ja lõiget 13, § 9¹ lõike 1 punkte 3, 4, 5, 6 ja 7 ning KOVVS § 11 lõiget 4 ja § 17 lõiget 3.

139.Järgnevalt käsitleb kolleegium seda, mida kohaliku omavalitsuse üksus peab tegema pärast seda, kui Vabariigi Valitsus on hiljemalt 15. veebruaril 2017 teinud talle haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku.

140.Esiteks tuleb kohaliku omavalitsuse üksusel Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. määrusega nr 87 vastu võetud korra alusel välja selgitada elanike arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta (HRS § 12 lõike 2 punkt 1). Elanike arvamus väljaselgitamiseks tuleb 23. ja 24. aprillil 2017 korraldada rahvaküsitlus (korra § 17 lõige 3). Küsitluse tulemused kinnitab volikogu (korra § 17 lõige 6). HRS § 12 lõike 3 järgi tuleb elanike arvamus välja selgitada hiljemalt 15. maiks 2017.

141.Teiseks tuleb kohaliku omavalitsuse üksusel hiljemalt 2017. aasta 15. maiks maavanemale esitada põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (HRS § 12 lõike 2 punkt 2).

142.Elanike arvamusel välja selgitamata jätmise ning maavanemale 15. maiks 2017 põhjendatud arvamus esitamine või esitamata jätmise ei võta kohaliku omavalitsuse üksusel kohustust teha järgnevaid toiminguid.

143.Kolmandaks tuleb hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks teiste asjaomaste volikogudega kokku leppida omavalitsusüksuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise kaasnemate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusikäsitlevate küsimuste lahendamine ning uue omavalitsusüksuse põhimääruse jateiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamine, lähtudes HRS § 12 lõigetest 5 ja 6 ja §-dest 14–18 ning Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-st 9² (HRS § 12 lõike 2 punkt 3).

144.Neljandaks tuleb ühinemiskokkuleppe eelnõu panna avalikkusele tutvumiseks välja ja määrata ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaeg, mis ei või olla lühem kui 15 kalendripäeva eelnõu avalikustamisest arvates. Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud asjaomased volikogud ja see avaldatakse valla või linna veebilehel. Seadus ei sätestas õnaselgelt tähtaega, mille jooksul peavad volikogud ühinemiskokkuleppe kinnitama. Kuna HRS § 13 lõige 1 sätestab, et Vabariigi Valitsuse määrus tuleb vastu võtta hiljemalt 15. juuliks 2017, siis on seetähtaeg volikogudele otsuste vastuvõtmisel orientiiriks.

145.Viiendaks kohustab HRS § 12 lõike 2 punkt 4 volikogu tegema koostöös teiste asjaomaste volikogudega hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud valimistoimingud.

146.Kuuendaks tuleb HRS § 12 lõike 2 p-s 3 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse nime ja haldusüksuse liigi valikul küsida arvamust kohanimeseaduse § 20 lõike 1 alusel moodustatud kohanimenõukogult ning HRS § 12 lõike 2 p-s 3 nimetatud sümboolika tuleb kokku leppida teiste asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 14 lõikes 3 sätestatud tingimuste kohaselt. Enne sümboolika kokkuleppimist peab küsima Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.

147. Kolleegium on seisukohal, et nende toimingute tegemiseks või otsuste vastuvõtmiseks sätestatud aeg, mis hakkab kulgema hiljemalt 16. veebruarist 2017, ei ole ilmselgelt ebapiisav (valimistoimingute kohta vt käesoleva otsuse osa IV). Kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik anda valla- või linnavalitsuselenende küsimuste otsustamine, mida seadus ei anna volikogu ainupädevusse. Samuti on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik määrata volikogu ja linnavalitsuse istungite kokkukutsutamise tähtaegu ning planeerida istungeid ka enne elanikearvamuse väljaselgitamist ja ühinemiskokkuleppe kohta vastuväidete esitamistähtpäeva saabumist.

(G) Haldusreformi seaduse 3. peatüki teised vaidlustatud sätted

148. Järgnevalt analüüsib kolleegium haldusreformi seaduse 3. peatüki senikäsitlemata sätteid, mille põhiseaduspärasust taotlejad on vaidlustanud. Sätteid, mis reguleerivad kohaliku omavalitsuse volikogude 2017. aastavalimisi, käsitletakse otsuse IV osas.

149. Kolleegium märgib, et taotletakse ka haldusreformi seaduse 3. peatüki selliste sätetepõhiseaduse vastaseks tunnistamist, mis ilmselgelt ei saa olla vastuoluspõhiseadusega.

150. Kuna kolleegium ei pea põhiseadusvastaseks HRS § 9 lõike 2 esimest lauset ja Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi tähtaegu, siis ei ole põhiseadusvastane ka HRS § 9 lõike 2 esimese lause rakendamisele suunatud HRS § 9 lõike 2 teine lause.

151. HRS § 9 lõike 3, mis näeb ette erandi tegemise võimaluse omavalitsusüksuse miinimumsuurusele mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes, on soodustav norm ega saa rikkuda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi.

152. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega ei ole vastuolus HRS § 9 lõike 5, mille järgi võib Vabariigi Valitsus HRS § 9 lõike 3 p-s 2 nimetatud erandi puhul kohaliku omavalitsuse üksuste põhjendatud taotlusel japiirkondliku komisjoni soovitusel moodustada kohaliku omavalitsuse üksustehaldusterritoriaalse korralduse muutmise ühise piirita haldusterritooriumidest koosneva kohaliku omavalitsuse üksuse. Tegemist on soodustava normiga, mille kohaldamise eelduseks on kohaliku omavalitsuse üksuse enese põhjendatud taotlus.

153. HRS § 9 lõike 6 sätestab Vabariigi Valitsuse kohustuse algatada ühise piirita ühinemist taotlevate omavalitsusüksuste ühendamise omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võiselle territooriumiosaga, kes jääb volikogude algatatud valla või linnahaldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse kohaselt ühise piirita haldusterritooriumidest koosnevate kohaliku omavalitsuse üksuste vahele. Seesäti ei riku kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi, kuna pelkmenetluse algatamine ei saa rikkuda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi.

154. HRS § 9 lõike 7 võimaldab Vabariigi Valitsusel enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus arvata territooriumiosa teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu. Selle üheks tingimuseks on, et territooriumiosa üleandmise tagatakse omavalitsusüksuse haldusterritoriaalne terviklikkus. Kolleegium ei näe abstraktse normikontrolli käigus sätte põhiseadusvastasust. Tegemist ei ole kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse lõpetamise, vaid haldusüksuse piiridemuutmise, milleks PS § 158 nõuab kohaliku omavalitsuse üksuse ärakuulamist. ETHS § 8 lõike 1 punkti 1 järgi on haldusüksuse piiride muutmiseks vaja ära kuulata kohaliku omavalitsuse volikogu.

155. Kuna HRS § 3, § 9 lõiked 2, 3 ja 9 ning seaduse 3. peatükis sätestatud menetlustähtajad ei ole põhiseadusvastased, siis ei ole põhiseadusvastane ka HRS § 9 lõike 8, mille järgi loetakse Vabariigi Valitsuse ettepanek vastu võetuks, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta tähtajaks arvamust. Tähtajaks arvamuse esitamata jätmise korral on Vabariigi Valitsusel õigus eeldada, et ettepanekuga on nõustunud.

156. HRS § 9 lõike 10 sätestab Rahandusministeeriumi kohustuse viivitamatult teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi HRS § 13 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusest. See säte ei saa olla vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega, sest tagab kohaliku omavalitsuse üksusele võimaluse kiiresti vaidlustada määrus kohtus.

157. HRS § 10 ei saa rikkuda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi, sest see säte näeb ette nõuandva pädevusega piirkondlike komisjonide moodustamise.

158. HRS § 11 ei saa rikkuda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi, sest see säte kohustab maavanemat esitama Rahandusministeeriumile kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude arvamused Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta.

159. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi ei saa rikkuda HRS § 12 lõike 4, mis kohustab kohaliku omavalitsuse üksust üksuse nime ja liigi valikul küsima arvamust kohanimenõukogult.

160. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi ei saa rikkuda HRS § 12 lõike 5, mis sätestab kohustuse avalikkusele tutvumiseks välja panna ühinemiskokkuleppeel nõu, annab

vastuväidete esitamiseks vähemalt 15 kalendripäeva ning näebette ühinemiskokkuleppe kinnitamise kõigi volikogude poolt ja avalikustamisevalla või linna veebilehel.

161.HRS § 12lõige 6 ei saa rikkuda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise, sest sätte reguleerib enne Vabariigi Valitsuselt ühinemissetepaneku saamist sõlmitud ühinemislepingu muutmist ja selle kinnitamist asjaomaste volikogude poolt.

162.HRS § 12lõiked 7, 8 ja 10 sätestavad sisulised lahendused küsimustele, milles Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksused pole kokkuleppele jõudnud. Kolleegium on seisukohal, et sellises olukorras on paratamatu, et otsuse teeb riigivõim.

163.Kuna HRS § 3, § 9 lõiked 2, 3 ja 9 ning seaduse 3. peatükis sätestatud menetlustähtajad ei ole põhiseadusvastased, siis ei ole põhiseadusvastane ka HRS § 13, milles sätestatakse Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi kohta Vabariigi Valitsuse määruse tegemine ja Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumine.

(H) Juuru ja Tõstamaa vallavolikogude taotlus tunnistada kehtetuks haldusreformi seadus tervikuna

164.Juuru ja Tõstamaa vallavolikogud paluvad alternatiivselt tunnistada kehtetuks HRS § 4 lõige 1, § 7 lõiked 4 ja 5 ning § 8 või haldusreformi seadustervikuna, s.o ka volikogude algatusel toimuvat haldusreformi puudutavaosas. Volikogude algatusel toimuvat haldusterritoriaalset reformi reguleerivatesätete kehtetuks tunnistamist põhjendavad Juuru ja Tõstamaa vallavolikogud sellega, et seaduse kõik sätted on omavahel seotud ja seaduse osaline kehtimajätmine pole põhjendatud, samuti sellega, et volikogude algatavahaldusterritoriaalse reformi elluviimiseks on seadusega sätestatud liigalühikesed tähtajad (§ 4 lõige 1, § 7 lõiked 4 ja 5 ning § 8). Taotleja peab õigeks juhinduda Eesti territooriumihaldusjaotuse seaduses sätestatud tähtaegadest.

165.Haldusreformi seadus jõustus 13. juunil 2016. HRS § 4 lõige 1 sätestab, et volikogu esitab hiljemalt 2016. aasta 1. oktoobriks kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele ettepaneku läbirääkimistealustamiseks. HRS § 7 lõike 4 järgi peab volikogu haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalikud otsused ja andmed esitama maavanemale hiljemalt 2017. a 1. jaanuaril. HRS § 4 lõikes 1 ja § 7 lõikes 4 volikogude algatusel toimuva haldusterritoriaalse reformi elluviimiseks sätestatud tähtajad ei ole kolleegiumi arvates ilmselgelt bapiisavad. Kolleegium on seisukohal, et Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega sätestatud tähtajad, mis on mõeldud kehtima tavaolukorras, ei saatekitada õiguspärasest ootust, et samasugused tähtajad kehtivad ka reformi ajal. Üksnes asjaolu, et Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus sätestab teistsugused tähtajad, ei ole haldusreformi seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamise aluseks.

166.Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse alusel volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel tehakse EHS § 9 lõikes 8 nimetatud valimistoimingud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega sätestatud korras. KOVVS § 7 lõike 3 ja § 8 lõike 6 järgi tuleb volikogu liikmete arv ja valimisringkonnad moodustada hiljemalt 90 päeva enne valimispäeva. Valla ja linna valimiskomisjonid ning jaoskonnakomisjonid moodustatakse enne volikogu valimist (KOVVS § 13 lõige 2). KOVVS § 10 lõigete 3 ja 4 järgi tuleb valimisjaoskonnad moodustada hiljemalt 50. päeva enne valimispäeva, erakorralistel juhtudel pärast nimetatud tähtpäeva. HRS § 7 lõige 5 kohustab nimetatud valimistoiminguid tegema hiljemalt 15. juuniks 2017. Volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise peab Vabariigi Valitsus otsustama hiljemalt 1. veebruariks 2017 (HRS § 8). Kohaliku omavalitsuse volikogu 2017. aasta valimiste valimispäevaks on 15. oktoober.

167.On tõsi, et HRS § 7 lõige 5 jätab valimistoimingute tegemiseks vähemaega kui kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. Kuid HRS § 7 lõikega 5 valimistoimingute tegemiseks sätestatud aeg – HRS §-s 8 nimetatud määruse jõustumisest kuni 15. juunini 2017 – ei ole kolleegiumi arvates ilmselgelt ebapiisav.

168.HRS § 8 lõike 1 järgi võetakse Vabariigi Valitsuse määrusvolikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta vastu hiljemalt 2017. aasta 1. veebruariks. See tähtaeg on kehtestatud Vabariigi Valitsusele, et vormistada otsustus ühinemises kokkuleppele jõudnud kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks, ega saa rikkuda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise.

169.On tõsi, et seaduse kõik sätted on ühel või teisel viisil omavahel seotud. Kolleegium leiab allpool (vt otsuse V osa), et vaidlustatud sätetest on osaliselt põhiseadusvastane üksnes HRS § 24 lõige 1, mis reguleerib Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kulude katmist riigieelarvest. HRS § 24 lõike 1 osaline kehtetuks tunnistamine ei tingi kogu seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist.

IV

Kohaliku omavalitsuse volikogude 2017. a valimisi puudutavate sätete põhiseaduspärasuse hindamine

170.Kõpu Vallavolikogu on vaidlustanud HRS § 9 lõike 1 teise lause, mille järgi eikohaldata Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi käigus Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust selles sättes nimetatud osas. Taotluses väidetakse, et Vabariigi Valitsuse määruste kohtus vaidlustamisetõttu võib kujuneda olukord, kus kohalikul kogukonnal ei ole võimalik saada selgust, millises kohaliku omavalitsuse üksuses hääletus toimub ja kelle poolt hääletada.

171.Kolleegium on seisukohal, et Kõpu Vallavolikogu ei ole esitanud seda taotlust kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks. Taotlus on esitatud valijate aktiivse

valimisõiguse kaitseks. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ei saa esitada taotlust vallaelanikest valijate valimisõiguste kaitseks (vrd Riigikohtuüldkogu otsus asjas nr 3-4-1-8-09, punkt 46).

172. Kolleegium märgib, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi käigus võib valimiste ajal toimuvate ja pärast seda jätkuvate kohtuvaidluste tõttu teepoolest tekkida subjektiivsete valimisõiguste teostamisel põhiseaduslikke probleeme. Need probleemid ei puuduta aga kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust kui kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist. Kohalik omavalitsus ei saa Riigikohtule esitada taotlust oma elanikesubjektiivsete valimisõiguste kaitseks. PSJKS § 7 järgi saab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu Riigikohtus vaidlustadaseadust, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

173. Ühistaotluse esitanud vallavolikogud väidavad, et kui vallavolikogud ei lepi haldusreformi seaduse sätestatud ebamõistlikult lühikese aja jooksul kokku valimiste korralduses, siis teeb volikogude eest olulisi otsuseid HRS § 12 lõike 9 järgi maavanem. Ühistaotluses väidetakse PS § 154 lõike 1, § 156 lõike 1 ja § 12 lõike 1 rikkumist. Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohalike omavalitsuste valimistoimingute tegemise tähtsajad jamaavanema pädevus on sätestatud haldusreformi seaduse 3. peatükis, mille põhiseaduspärasuse on ühise taotluse esitajad tervikuna vaidlustanud.

174. Kolleegium mõistab taotlust nii, et sellega vaidlustatakse nii Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva haldusterritoriaalse reformi käigus volikogutehtavate valimistoimingute jaoks sätestatud tähtsajad kui ka maavanema pädevusteha valimistoiminguid, mille tegemine muidu oleks kohaliku omavalitsuse üksuste pädevuses.

175. HRS § 12 lõige 9 annab maavanema pädevusse KOVVS §-s 70³ sätestatud valimistoimingute tegemise, kui volikogud ei ole neid teinud 15. juuniks 2017. Sellisteks valimistoiminguteks on 1. jaanuarist 2017 muudetud sõnastuses kehtima hakkava KOVVS § 70³ lõike 2 järgi volikogu liikmete arvu kinnitamine, valimisringkonna moodustamine, valimisjaoskondade moodustamine, valla või linna valimiskomisjoni liikmete jaasendusliikmete nimetamine ning valimiskomisjoni asukoha määramine.

176. Kolleegium on seisukohal, et selliste valimistoimingute sisu üle otsustab kohaliku omavalitsuse üksus enesekorraldusõiguse alusel seadusega antud piirides. Enesekorraldusõiguse rikkumisega saaks tegemist olla, kui valimistoimingute tegemiseks ette nähtud aeg pole piisav või kui otsustuspädevuse üleandmine maavanemale oleks põhjendamatu.

177. HRS § 9 lõike 2 järgi algatab Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise hiljemalt 15. veebruaril 2017, tehes samas sättes kirjeldatud tingimustele vastavatele kohaliku omavalitsuse üksustele sellekohase ettepaneku. Vabariigi Valitsuse ettepanek loetakse vastuvõetuks, kui ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksus eiesita selle kohta 15. maiks 2017 arvamust (HRS § 9 lõige 8). Kohaliku omavalitsuse üksus teeb pärast Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamist kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ettenähtud valimistoimingud koostöös jaasemaste volikogudega hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks (HRS § 12 lõike 2 punkt 4). Haldusreformi seaduse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ei kohaldata ETHS § 8 lõikega 1, lõike 3 punktiga 3 ja lõikega 4 valimistoimingute tegemiseks sätestatud tähtaegu (HRS § 9 lõike 1 teine lause).

178. On tõsi, et haldusreformi seaduse alusel Vabariigi Valitsuse algatusel toimuv haldusterritoriaalse korralduse muutmise korral on valimistoimingute tegemise tähtsajad lühemad, kui näeb ette Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse valimistoimingute tegemiseks Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel. Samuti mõõnab kolleegium, et Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksusel võib valimistoimingute tegemiseks jääda vähem aega kui nendel kohaliku omavalitsuse üksustel, kelle ühinemise algatasid volikogud. Sellised erinevused ei saa aga kaasa tuua vaidlustatud sätete põhiseadusvastasust. Oluline on see, kas tähtsajad ontoimingute keerukust silmas pidades nende tegemiseks piisavad, kas neid ontoiminguid on võimalik teha pärast Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamist ning kas valimistoimingute tegemise üleandmine maavanemale on põhiseaduspärane.

179. Kolleegium on seisukohal, et volikogu liikmete arvu kinnitamine, valimisringkondade ja jaoskondade moodustamine, valla või linna valimiskomisjoni liikmete jaasendusliikmete nimetamine ning valimiskomisjoni asukoha määramine ei ole keerukad valimistoimingud. Seaduse järgi on nende tegemiseks aega vähemalt neliküü ja kolleegiumi arvates ei ole seda ebamõistlikult vähe.

180. Kolleegium mõõnab valimistoimingute tegemise problemaatilisust, kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksused ei soovi ühineda või ei suuda saavutada ühinemiskokkulepet. Siiski ei leia kolleegium, et volikogudel oleks ületamatuid takistusi valimistoimingute tegemiseks pärast Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamist.

181. Seadusega on sätestatud valimistoimingute tegemise kord, kui volikogud on jätnud need tegemata või on teinud seadusega kehtestatud nõuetele mittevastavalviisil. HRS § 9 lõikes 9 sätestatakse, et kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksus pole KOVVS §-s 70³ nimetatud

toiminguid teinud või vastu võtnud otsuseid 2017. a 15. juuniksvõi kui otsused pole sarnased, siis teeb maavanem need toimingud või võtab vastu otsused hiljemalt 2017. aasta 19. juuliks.

182.Kolleeegium on seisukohal, et KOVVS §-s 70³ kirjeldatud olukorras, arvesse võttes piisavat aega valimistoimingute tegemiseks jaületamatute takistuste puudumist, ei olegi valimistoimingute tegemiseks parematlahendust kui anda nende tegemine riigiorganile (vrd otsus asjas nr 3-4-1-4-07, punkt 12). Kuna kohalikuomavalitsuse volikogule on seadusega antud võimalus teha valimistoimingud, siisei ole selle võimaluse kasutamata jätmise või vastuolulise kasutamise korraltoimingute tegemise pädevuse andmine maavanemale kohaliku omavalitsuseenesekorraldusõiguse (PS § 154) rikkumine.

183.Maavanema tehtavate valimistoimingute sisuline külg on sätestatud KOVVS §-s 70³.KOVVS § 70³põhiseaduspärasust ei saa kolleeegium tulenevaltPSJKS §-st 14 praeguses menetluses kontrollida, sest selle sättepõhiseaduspärasust pole taotlejad vaidlustanud. Siiski märgib kolleeegiumjärgmist. Enesekorraldusõiguse alusel tehtavate valimistoimingute üleandminemaavanemale ei kahjusta kohalikku demokraatiat valimisjaoskondademoodustamisel, sest KOVVS § 70³lõike 2 punkt 3järgi moodustab maavanem valimisjaoskonnad eelmistel valimistel moodustatudvalimisjaoskondade põhjal. Kolleeegiumi hinnangul ei kahjusta kohalikkudemokraatiat ka see, kui maavanema määrab kindlaks volikogu liikmete arvu, sestmaavanem on KOVVS § 70³lõike 2 punkti 1 kohaseltseotud KOVVS § 7 lõigetes 1 ja 2 sätestatud volikoguliikmete arvuga. Tõsise sekkumise kohalikku demokraatiasse, millele suurestitugineb enesekorraldusõigus, võib aga kaasa tuua KOVVS § 70³lõike 2 punkt 2, mille järgi saab maavanem moodustada ainult ühevalimisringkonna. KOVVS § 8 lõike 2 punkti 2¹järgi saab volikogu ilma seaduses sätestatud lisatingimusteta moodustada mituvalimisringkonda, kui tegemist on ühinemise teel moodustuva kohalikuomavalitsuse üksusega. Maavanema poolt vaid ühe valimisringkonna moodustaminepärast Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse jõustumistkokku tuleva volikogu valimisteks võib mõjutada valimistulemusi ja esindatustvolikogus näiteks nn ääreala elanike kahjuks.

V

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise rahastamisega seotud sätete põhiseaduspärasuse hindamine

184.Järgnevalt lahendabkolleeegium halduskorralduse muutmise kulude hüvitamisega seotud taotlused.

185.PS § 154lõike 2 teise lause kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. See säte on ükskohaliku omavalitsuse finantstagatise, millest tuleneb omavalitsusüksuse õigus, et talle seadusega pandud riiklikud kohustused oleksid täies ulatusesrahastatud riigieelarvest. Säte kaitseb omavalitsusüksust selle eest, et ta ei peaksseadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldudomavalitsuslike kohustuste täitmiseks. Olukord, kus omavalitsusüksus peabriiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegemavaliku, milliseid kohustusi täita, on PS § 154 lõike 2 teiselausega vastuolus. PS § 154 lõike 2 teine lause nõuab, etkohaliku omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustusi tuleb rahastadaviisil, mis võimaldab hinnata, kas riik tegelikult katab kõik seadusega kohalikeleomavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest (vt Riigikohtuüldkogu 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, punkt 74).

186.Kohtuasjas ei ole vaidlust selle üle, et nii kohaliku omavalitsuse üksuse kui ka Vabariigi Valitsusealgatusel toimuv haldusterritoriaalse korralduse muutmine on seadusega kohalikuomavalitsuse üksusele pandud riiklik ülesanne, millega seotud kulud tulebhüvitada riigieelarvest.

187.Kuihaldusterritoriaalse korralduse muutmise algatab kohaliku omavalitsusevolikogu, makstakse muutmise tulemusena moodustunud omavalitsusüksusteleühinemistoetust (HRS § 20 lõike 1 esimene lause).Ühinemistoetuse määr on sellisel juhul 50 eurot ühinenud kohalikuomavalitsuse üksuse elaniku kohta. Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohtaon ühinemistoetuse minimaalne suurus 150 000 eurot ja maksimaalsesuurus 400 000 eurot (HRS § 20 lõige 2).Ühinemistoetuse arvutamise, maksmise ja kasutamise alused on sätestatud HRS §-des 21–23.Riigieelarvest eraldatavat ühinemistoetust saab kasutada KOÜS § 6lõikes 2 nimetatud toimingute katteks ja sellest makstakse ka ühekordsethüvitist asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu esimehele, vallavanemaleja linnapeale nende volituste lõppemisel (HRS § 23 lõiked 1 ja 2).

188.Kuihaldusterritoriaalse korralduse muutmise algatab Vabariigi Valitsus, ei makstamuutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetust(HRS § 24 lõike 1 esimene lause). Sellisel juhul hüvitataksehaldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunudomavalitsusüksusele riigieelarvest KOÜS § 6 lõike 2 punktides 1–4¹või HRS § 12 lõike 2 punktis 4 nimetatud tegelikud tehtudkulud kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui 100 000 euroulatuses.

189.Haldusterritoriaalsekorralduse muutmisega otseselt seotud tegevused, millest tekkinud kulud tulebriigieelarvest hüvitada, on loetletud eelkõige KOÜS § 6 lõike 2punktides 1–4¹: ühinemisega seotud uuringute, analüüside jakonsultatsioonide teostamine (punkt 1), valla või linna elanike arvamuseväljaselgitamine (punkt 2), omavalitsusüksuse nime ja staatuse muutmisegaseotud toimingud (punkt 3), omavalitsusüksuse ametiasutuste jaametiasutuste hallatavate asutuste ümberkorraldamine, sealhulgas hüvitistemaksmine (punkt 4) ja ühekordse hüvitise maksmine asjaomaseomavalitsusüksuse volikogu esimehele, vallavanemale ja linnapeale nendevolituste lõppemisel (punkt 4¹). KOÜS § 6 lõike 2punktides 5–8 sätestatud tegevused (nt arengukavas ettenähtud võiühinemislepingus kokkulepitud investeeringute finantseerimine (punkt 6))ei

ole otseselt seotud haldusterritoriaalse reformi elluviimise kui riiklikuülesandega, mistõttu nendega soetud kulused Vabariigi Valitsuse algatatudhaldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul riigieelarvest ei hüvitata.

190. Seega onhaldusreformi seaduses ette nähtud, kuidas haldusterritoriaalse korraldusemuutmisega seotud kulused riigieelarvest kaetakse: kohaliku omavalitsusevolikogu algatatud muutmise korral hüvitatakse kulud arvestuslikuühinemistoetuse maksimisega, Vabariigi Valitsuse algatatud muutmise korralhüvitatakse kulud kuludokumentide alusel. Kohtuasjas ei ole kahtluse allaseatud seda, kas HRS §-des 20–23 sätestatud ühinemistoetus võimaldabkatta riigieelarvest kõik kohaliku omavalitsuse volikogu algatatudhaldusterritoriaalse korralduse muutmisega seotud kulud.

191. Taotlejad onseisukohal, et põhiseadusega on vastuolus Vabariigi Valitsuse algatatudhaldusterritoriaalse korralduse muutmisega seotud kulude hüvitamise ülempiir. KõpuVallavolikogu palub sel põhjusel tunnistada põhiseadusvastaseks HRS § 24ning Juuru ja Tõstamaa vallavolikogud paluvad tunnistada põhiseadusvastaseks jakehtetuks HRS § 24 lõike 1 osas, milles nähakse ette kuludepiirmäär. Ühistootluses ei ole palutud HRS § 24 lõike 1 teiseslauses sätestatud kulude ülempiiri kehtetuks tunnistada, kuid on leitud, et ülempiiriivab PS § 154 lõike 2 teises lauses sätestatudfinantstagatist, kui hüvitis ei ole kulude katmiseks piisav.

192. Kolleegium onseisukohal, et HRS § 24 lõike 1 teine lause on osas, milles näebette, et Vabariigi Valitsuse algatatud halduskorralduse muutmisega seotud kuludkaetakse mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses, vastuolus PS § 154lõike 2 teises lauses sätestatud finantstagatiseaga.

193. Haldusreformi seaduseeelõnu seletuskirjas on piirmäärade kehtestamist põhjendatud üksnes sellega, et omavalitsusüksused ei teeks enne ühendamist ebamõistlikke kuluseid. Kolleegium leiab, et see ei saa olla PS § 154 lõike 2 teiseslauses sätestatud nõudest kõrvalekaldumise legitiimseks põhjuseks. Põhjendamatu teadustulemuste väljatulemiseks peaks olema piisav HRS § 24lõike 1 teises lauses sätestatud nõue, et kulud hüvitataksekuludokumentide alusel. Lisaks sellele on valdkonna eest vastutaval ministrilvõimalik kehtestada kulude hüvitamise täpsemad tingimused ja kord (HRS § 24lõige 2). Kuludokumentide alusel kulude hüvitamise menetlus võib olla küllriigile kulukam, kuid ei riku PS § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud finantstagatist.

194. Haldusreformi seaduseeelõnus ei ole põhjendatud, miks on kulude ülempiiriks valitud nimelt 100 000 eurot. Vabariigi Valitsuse esindaja kinnitusele pole seni kohalike omavalitsusüksusteühinemisega seotud kulud ületanud 100 000 euro piiri, vaid on jäänudenamasti 70 000 euro piiridesse (Audru valla otsesed kulud ca 26 000 eurot, Hiiu vallas ca 42 000 eurot, Lääne-Nigula vallas ca 70 000 eurot, Lüganeuse vallas ca 75 000 eurot, Põlva vallas ca 50 000 eurotja Viljandi vallas ca 85 000 eurot). Kolleegium märgib, et Vabariigi Valitsuse toodud näidete puhul on olnud tegemist kahe, kolme(Lüganeuse vald ja Lääne-Nigula vald) või nelja (Viljandi vald) omavalitsusüksuse vabatahtliku ühinemisega. Pole teada, mitu omavalitsusüksustVabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse muudatuse puhul ühendatakse, kuid pole välistatud, et neid on rohkem kui neli. Seetõttu ei saa välistada, etVabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel onkulud suuremad kui 100 000 eurot.

195. Kolleegium ei nõustuVabariigi Valitsuse seisukohaga, et ülempiiri sätestamine riivaksfinantstagatist üksnes juhul, kui tegelikud tõendatud ühinemiskulud oleksidilmselgelt suuremad kui 100 000 eurot, ja seda saab hinnata üksneskonkreetsel normikontrolli menetluses. Kolleegium leiab, et PS § 154 lõike 2teisest lausest tulenev finantstagatis on sätestatud reeglina, mida on rikutudjuhul, kui kohalikul omavalitsusele seadusega pandud riikliku ülesandetaitmise seotud kulused ei kaeta riigieelarvest, sh kui neid kaetakseüksnes osaliselt. Seetõttu rikub seadus (HRS § 24 lõike 1 teinelause), mis kulude hüvitamise osaliselt välistab, põhiseadust ja tuleb sellesosas kehtetuks tunnistada. Kolleegium ei nõustu Vabariigi Valitsusega kasselles, et juhul kui tegelikud kulud ületavad HRS § 24 lõike 1teises lauses sätestatud ülempiiri, on Vabariigi Valitsusel võimalik hüvitadakulud riigieelarvest. Kui HRS § 24 lõike 1 teine lause kehtib praeguselkujul, siis puudub seaduslik alus ülempiiri ületavate kulude hüvitamiseks.

196. Eeltoodust lähtudesja tuginedes PSJKS § 15 lõike 1 punktile 2 tunnistabkolleegium HRS § 24 lõike 1 teise lause osa „kuid mitte rohkemkui 100 000 euro ulatuses“ põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks.

197. Taotlejad on väitnudka seda, et HRS § 24 on vastuolus PS § 154 lõike 2teises lauses sätestatud finantstagatiseaga koosmõjus PS § 121lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, sest välistabühinemistoetuse maksimise enamikule nendest omavalitsusüksustest, kelle puhulalgatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise Vabariigi Valitsus. Seetõttupalub Kõpu Vallavolikogu tunnistada põhiseadusvastaseks HRS § 24, Juuru ja Tõstamaa Vallavolikogud paluvad tunnistada kehtetuks HRS § 24ja põhiseadusvastaseks HRS § 20 lõige 1 osas, milles ei nähtaette ühinemistoetust Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalsekorralduse muutmisel. Ülejäänud taotlejad paluvad põhiseadusvastaseks jakehtetuks tunnistada HRS § 24 lõike 1 osas, milles see ei annaõigust saada ühinemistoetust neil kohaliku omavalitsuse üksustel, kellelhaldusreformi käigus ei ole õnnestunud vabatahtlikult ühineda, ja neil kohalikuomavalitsuse üksustel, kellel ei ole võimalik taotleda haldusterritoriaalsekorralduse muutmist HRS § 7 lõike 3 alusel.

198. Kolleegium onseisukohal, et ühinemistoetuse mittemaksimine Vabariigi Valitsuse algatatudhaldusterritoriaalse korralduse muutmise korral ei riiva PS § 154 lõike 2teisest lausest

tulenevat kohaliku omavalitsuse finantstagatist. Nagu eespool selgitatud, rikub finantstagatist üksnes see, kui kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud ei kaeta riigieelarvest.

199. Kolleegium on seisukohal, et kohaliku omavalitsuse üksus ei ole põhiõiguste kandja, mistõttu ei saa omavalitsusüksus tugineda PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusele. See aga ei tähenda, et põhiseadus lubaks kohelda omavalitsusüksusi haldusterritoriaalse reformi elluviimisel põhjendamatu teabavõrdselt. PS §-s 3 tagatud õigusriigi aluspõhimõttest tuleneb üldine nõue, et riik ei tohi võimu teostada meelevaldselt. Seda kinnitab ka PS § 152 lõige 2, mille kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Seegakontrollib kolleegium üksnes seda, kas seadus kohtleb omavalitsusüksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise rahastamisel meelevaldselt teabavõrdselt.

200. HRS § 20 lõige 1 ja § 24 lõike 1 esimene lause kohtlevad omavalitsusüksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise seotud kulude hüvitamisel erinevalt sellest, kas muutmise algatavad kohaliku omavalitsuse volikogud ise või Vabariigi Valitsus (v.a eespool nimetatud erandid). Erinev kohtlemine seisneb selles, et esimesel juhul ei pea omavalitsusüksused tõendama ühinemise seotud tegelikke kulusid, vaid neile makstakse ühinemistoetust seaduses sätestatud arvestusliku aluse – elanike arvu – järgi. Lisaks on neid toiminguid, mille rahastamiseks võib ühinemistoetust kasutada, rohkem (KOÜS § 6 lõige 2). Teisel juhul on aga omavalitsusüksus kohustatud esitama kulude hüvitamiseks kuludokumendid ja toiminguid, millega seotud kulud hüvitatakse, on vähem (KOÜS § 6 lõike 2 punktid 1–4¹ ja HRS § 12 lõike 2 punkt 4). Omavalitsusüksuse volikogu algatatud ühinemise korral on riigieelarvest omavalitsusüksusele eraldatav summa tõenäoliselt märkimisväärselt suurem kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul.

201. HRS § 24 lõike 1 esimene lause näeb reeglist, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise korral ei maksta ühinemistoetust, etteka kaks erandit. Esimese erandi järgi makstakse ühinemistoetust ka juhul, kui Vabariigi Valitsus on haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kehtestanud HRS §-s 8 nimetatud määruse. Sellisel juhul on omavalitsusüksused volikogude algatusel juba ühinenud, kuid Vabariigi Valitsus ühendab tekkinud omavalitsusüksusega veel omavalitsusüksuse (id). Teise erandi järgi makstakse ühinemistoetust ka neile omavalitsusüksustele, kes on HRS § 7 lõikes 3 nimetatud tingimustel ühinemist taotlenud ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks on Vabariigi Valitsus kehtestanud HRS § 13 lõikes 1 nimetatud määruse. Tegemist on olukorraga, kus omavalitsusüksuste volikogud soovivad ühineda, kuid neil ei ole ühist piiri, mistõttu liidab Vabariigi Valitsus nende vahel asuva omavalitsusüksuse ühineda soovivate omavalitsusüksustega.

202. Taotlejad on seisukohal, et selliseks ebavõrdseks kohtlemiseks puudub põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ja riive on ebaproportsionaalne, kuna vabatahtliku ühinemise võimalikkus ei pruugi sõltuda omavalitsusüksuse käitumisest.

203. Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuste erinev kohtlemine ei ole meelevaldne. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise seotud kulude erineva hüvitamise eesmärgiks on soodustada omavalitsusüksuste ühinemist omavalitsusüksuste volikogude algatusel. Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise toimub omavalitsusüksuste volikogude algatusel, sekkub riik vähem omavalitsusüksuste enesekorraldusõigusesse, omavalitsusüksustel on paremad võimalused valiku tegemiseks ja ühinemise elluviimiseks on rohkem aega. Seadusandja on näinud ette ka erandid juhtudeks, kui Vabariigi Valitsus muudab omavalitsusüksuse haldusterritoriaalset korraldust olukorras, kus volikogud on juba omal algatusel ühinenud (HRS § 24 lõike 1 esimese lause esimene alternatiiv) või pole faktiliste takistuste tõttu omal algatusel ühineda saanud (HRS § 24 lõike 1 esimese lause teine alternatiiv).

204. Eeltoodust lähtudes on kolleegium seisukohal, et HRS § 20 lõige 1 ja HRS § 24 lõike 1 esimene lause on põhiseadusega kooskõlas.

VI Kokkuvõte

205. Eeltoodust lähtudes rahuldab kolleegium Kõpu Vallavolikogu, Juuru Vallavolikogu ja Tõstamaa Vallavolikogu taotlused osaliselt. Tuginedes PSJKS § 15 lõike 1 punktile 2, tunnistab kolleegium HRS § 24 lõike 1 teiselause osa „kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses“ põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.

206. Muus osas jätab kolleegium taotlused PSJKS § 15 lõike 1 punktile 6 tuginedes rahuldamata.

Priit Pikamäe, Eerik Kergandberg, Indrek Koolmeister, Jaak Luik, Jüri Põld

[Riigikohtunik Jüri Põllu konkureeriv aramus](#)

[Riigikohtunik Indrek Koolmeisteri konkureeriv aramus](#)

[Riigikohtunik Jaak Luige eriaramus](#)