

Häädemeeste Vallavalitsus
Hr Magnus Mõttus
Tahkuranna Vallavalitsus
Hr Karel Tõlp

Tallinn
19. aprill 2017

VIA E-MAIL



ESTONIA LATVIA LITHUANIA BELARUS

SORAINEN

Pärnu mnt 15, 10141 Tallinn, Estonia
phone +372 6 400 900
fax +372 6 400 901
estonia@sorainen.com
reg no 10876331

Latvia

Kr. Valdemāra iela 21, LV-1010 Riga
phone +371 67 365 000, latvia@sorainen.com

Lithuania

Jogailos 4, LT-01116 Vilnius
phone +370 52 685 040, lithuania@sorainen.com

Belarus

ul Internatsionalnaya 36-1, 220030 Minsk, Belarus
phone +375 17 306 2102, belarus@sorainen.com

ISO 9001 certified

www.sorainen.com

ÕIGUSLIK ANALÜÜS

Palusite meil avaldada arvamust Vabariigi Valitsuse 14.02.2017 Häädemeeste ja Tahkuranna vallale tehtud sundliitmise ettepaneku kooskõla seaduste ja põhiseadusega. Esitame teile selle kohta alljärgneva analüüsi.

1. ÕIGUSLIK KÜSIMUS

1. Käesolev analüüs on koostatud selleks, et Häädemeeste Vallavolikogu ja Tahkuranna Vallavolikogu saaks kujundada seisukoha ning esitada põhjendatud arvamuse Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta. Arvamuse koostamiseks on allakirjutanu keskendunud järgmistele küsimustele:

Kas Rahandusministeeriumi poolt Vabariigi Valitsuse nimel 14.02.2017 Häädemeeste ja Tahkuranna vallale tehtud ettepanek sundliitmiseks Saarde ja Surju vallaga on kooskõlas haldusreformi seaduse (edaspidi **HRS**) ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega (edaspidi **ETHS**) ning kas Häädemeeste valla sundliitmine on kooskõlas PS §-ga 154?

2. LÜHIKOKKUVÕTE

2. Häädemeeste ja Tahkuranna valla sundliitmine Saarde ja Surju vallaga ei ole kooskõlas HRS §-ga 9 lg 2 ja ETHS §-ga 7 lg 5.

3. Vabariigi Valitsus võib teha ettepaneku HRS § 9 lg 2 kolmanda lause alusel miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavale kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus vastu võtnud HRS § 8 alusel määruse vaid **juhul kui esinevad kõik alljärgnevad tingimused**:

- (a) *Liitumisel oleks positiivne mõju ETHS §-s 7 lg 5 loetletud asjaoludele;*
- (b) *Liitmine on vajalik ja otstarbekas kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks.*

4. Sundliitmisel ei esine positiivset mõju ETHS §-s 7 lg 5 nimetatud asjaoludele. HRS seletuskirja järgi peavad Vabariigi Valitsuse ettepanekust asjaomastele volikogudele selguma põhjused ja kaalutlused, miks konkreetsel juhul tehakse volikogudele selline ettepanek. Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskirjast ei tulene positiivseid mõjusid kõikidele ETHS §-s 7 lg 5 nimetatud asjaoludele.

5. Ettepaneku seletuskirjast nähtub, et positiivset mõju sundliitmisel ei ole: "Valdade ühinemise üks peamisi riske ja kitsaskohti on see, et vald ei moodusta terviklikku üksust, uues vallas jääb kaks selget eristuvat piirkonda - Häädemeeste-Uulu kui Pärnu linna lähistagamaal asuvad piirkonnad ning Saarde vald, mis asub maakonnakeskusest kaugel ja on pigem teistsuguste (hajaasustuse, keskusest kaugel asuvate) probleemide ja arengueeldustega. Tulevikus põhjustab see eeldatavasti küsimusi valla keskuse osas (Uulu versus Kilingi-Nõmme) ning ei soosi ühtse piirkondliku arenguga konkurentsivõimelise valla arengut."

6. Isegi juhul kui oleks võimalik jaatada positiivse mõju olemasolu ETHS §-s 7 lg 5 nimetatud asjaoludele (millega Häädemeeste ja Tahkuranna vald ei nõustu), ei ole sundliitmine vajalik ja otstarbekas, sest Saarde ja Surju vald täidavad HRS §-s 9 lg 3 p 1 sätestatud tingimused ning Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühinemise tagajärjel on rahvaarv 4982, millega jääb 5000 elaniku kriteeriumist puudu vaid 18 inimest. Riigikohus on haldusreformiseaduse põhiseaduspärasuse asjas ühemõtteliselt rõhutanud, et Vabariigi Valitsus ei pea ainult lähtuma miinimumsuuruse kriteeriumist vaid peab kaaluma kas omavalitsusüksus suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui omavalitsusüksuses on elanikke vähem kui 5000.¹

7. Vabariigi Valitsuse ettepanek ei arvesta asjaoluga, et nelja ühendatava valla vabatahtlikud ühinemisläbirääkimised kestsid ligi kümme kuud (veebruar-detsember 2016). Ühinemisläbirääkimiste käigus kaaluti põhjalikult kõiki ühinemise plusse ja miinuseid. Ettepaneku seletuskirjast ei nähtu, et ühinemise negatiivseid mõjusid oleks Vabariigi Valitsus kaalunud. Seetõttu ei ole ettepaneku seletuskirjas analüüsitud ka alternatiivsete meetmete olemasolu.

8. HRS § 9 lg 2 alusel toimuv sundliitmine on erakorraline meede, mille kohaldamiseks peab esinema ülekaalukas avalik huvi ja puuduma PS §-s 154 ettenähtud enesekorraldusõigust leebemalt riivavad meetmed. Alternatiivseks meetmeks haldusreformi eesmärkide saavutamisel oleks Häädemeeste ja Tahkuranna valla ning Saarde ja Surju valla liitumine. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et Vabariigi Valitsus oleks üldse hinnanud ja kaalunud, kas seadusest tulenevad nõudeid võiksid olla täidetud, kui liita vaid Saarde ja Surju vald ning Häädemeeste ja Tahkuranna vald.

9. Kuna sundliitmise ei ole sobiv ning tegemist ei ole vajaliku meetmega, ei ole Vabariigi Valitsuse ettepanekus pakutud kujul sundliitmine õiguspärane.

3. TAUSTATEAVE

10. Vabariigi Valitsus on HRS § 8 alusel vastu võtnud Saarde ja Surju valla ühinemise osas Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määruse nr 33.

11. Vabariigi Valitsus on HRS § 8 alusel vastu võtnud Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühinemise osas Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määruse nr 31.

12. Vabariigi Valitsus esitas 14.02.2017 ettepaneku ehk VV määruse „Häädemeeste valla, Saarde valla, Surju valla ja Tahkuranna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi **ettepanek**).

¹ RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 104.

13. Vastava määruse 03.02.2017 koostatud eelnõu § 1 lg 1 järgi moodustatakse Häädemeeste valla, Saarde valla, Surju valla ja Tahkuranna valla ühinemise teel uus haldusüksus. Määruse § 1 lg 2 järgi määratakse uue haldusüksuse nimeks Lõuna-Pärnumaa vald ja § 1 lg 3 sätestab, et haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muutmise põhjendused on esitatud määruse seletuskirjas.

14. Seletuskirja p 1.1. järgi kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis jääb nii ühinevate Saarde ja Surju valla kui ka Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühinemisel elanike arv alla kriteeriumi, siis peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks algatama Häädemeeste valla ja Tahkuranna valla ühendamise Saarde valla ja Surju vallaga. Saarde ja Surju vald vastavad ühinemisel küll HRS § 9 lõike 3 punktis 1 nimetatud suure territooriumiga omavalitsuse ühinemise erandile, kuid kuna Häädemeeste ja Tahkuranna ühtegi HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi saamise tingimust ei täida ning Saarde ja Surju valdadega ühendamine aitab täita haldusreformi eesmärgid, algatab Vabariigi Valitsus Häädemeeste, Saarde, Surju ja Tahkuranna valdade ühendamise.

15. Ühinevad omavalitsused on:

1) Häädemeeste ja Tahkuranna vald (kokku pindala 493 km² ja rahvaarv 4982),

a. Häädemeeste vald (pindala 390 km² ja rahvaarv 2548),

b. Tahkuranna vald (pindala 103 km² ja rahvaarv 2434).

2) Saarde ja Surju vald (kokku pindala 1065 km², elanike koguarv 4873),

a. Saarde vald (pindala 707 km² ja rahvaarv 3908),

b. Surju vald (pindala 358 km² ja rahvaarv 965).

16. Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Häädemeeste valla, Saarde valla, Surju valla ja Tahkuranna valla ühinemise teel Pärnu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Lõuna-Pärnumaa vald (kogupindala 1558 km², rahvaarv 9855).

4. HÄÄDEMEESTE JA TAHKURANNA VALLA SUNDLIITMINE SAARDE JA SURJU VALLAGA ON VASTUOLUS HALDUSREFORMISEADUSEGA

17. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 154 lõige 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Seadusandja võib kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud.

18. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et riigivõimule tuleneb keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt.²

4.1. Häädemeeste, Saarde, Surju ja Tahkuranna valla sundliitmise eeldused

19. Ettepaneku õiguslikuks aluseks on HRS § 9 lg 2. HRS § 9 lg 2 esimese lause kohaselt algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis 1) ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja 2) mille suhtes ei ole Vabariigi Valitsus võtnud vastu

² RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 87.

käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määrust ning 3) millele Vabariigi Valitsus ei kohalda käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit.

20. Ükski Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ühendatav vald ei vasta HRS § 9 lg 2 esimeses lauses esitatud tunnustele sest Vabariigi Valitsus on nii Häädemeeste ja Tahkuranna valla ning Surju ja Saarde valla osas vastu võtnud HRS §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse.

21. HRS § 9 lg 2 kolmanda lause kohaselt võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, 1) kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse ja 2) kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning 3) muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt käesoleva seaduse § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

22. Vabariigi Valitsus on HRS § 8 alusel vastu võtnud määruse nii Saarde ja Surju valla kui ka Häädemeeste ja Tahkuranna valla vabatahtliku ühinemise osas. Järelikult on HRS § 9 lg 2 kolmanda lause alusel sundliitmise esimene eeldus täidetud.

4.2. Häädemeeste ja Tahkuranna valla sundliitmine Surju ja Saarde vallaga ei ole sobiv meede

23. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud, antud juhul sundliitmine olema proportsionaalsed ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.³

24. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Järelikult tuleb välja selgitada, millised on Häädemeeste ja Tahkuranna valla sundliitmise Saarde ja Surju vallaga soovitatavad eesmärgid ja siis kaaluda, kas sundliitmine aitab neid eesmäärke saavutada.

25. HRS § 9 lg 2 kolmas lause sätestab, millised on need eesmärgid. HRS § 9 lg 2 kolmanda lause kohaselt peab ühinemisel olema positiivne mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele ning sundliitmine peab olema vajalik ja otstarbekas miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

26. ETHS § 7 lõike 5 kohaselt arvestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel järgmisi asjaolusid:

- 1) ajalooline põhjendatus;
- 2) mõju elanike elutingimustele;
- 3) elanike ühtekuuluvustunne;
- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
- 5) mõju haldussuutlikkusele;
- 6) mõju demograafilisele situatsioonile;
- 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;
- 8) mõju ettevõtluskeskkonnale;

³ RKPsjKo nr 3-4-1-9-06 p 23; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

9) mõju hariduslikule olukorrale;

10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine.

27. Järelikult peab Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskirjast nähtuma, et sundliitmisel oleks positiivne mõju kõigile ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. Vastasel juhul ei ole sundliitmine lubatav. Positiivse mõju põhjendamise kohustus on sundliitmise läbiviijal ehk Vabariigi Valitsusel.

28. Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskiri ei kinnita, et ettepanud sundühendamisel oleks positiivne mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. Seletuskirjast nähtub, et positiivset mõju sundliitmisel ei ole: „Valdade ühinemise üks peamisi riske ja kitsaskohti on see, et vald ei moodusta terviklikku üksust, uues vallas jääb kaks selget eristuvat piirkonda – Häädemeeste-Uulu kui Pärnu linna lähistagamaal asuvad piirkonnad ning Saarde vald, mis asub maakonnakeskusest kaugel ja on pigem teistsuguste (hajaasustuse, keskusest kaugel asuvate) probleemide ja arengueeldustega. Tulevikus põhjustab see eeldatavasti küsimusi valla keskuse osas (Uulu versus Kilingi-Nõmme) ning ei soosi ühtse piirkondliku arenguga konkurentsivõimelise valla arengut.“

29. Seetõttu ei ole Vabariigi Valitsuse ettepanek Häädemeeste ja Tahkuranna valla sundühendamiseks Saarde ja Surju vallaga õiguspärane. Alljärgnevalt on analüüsitud ettepanekus esitatud mõjusid ETHS §-s 7 lg 5 loetletud asjaoludele.

4.2.1. Ajalooline põhjendus

30. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt on omavalitsusüksuste liitumine põhjendatud kui tulemuseks oleks ajalooliselt väljakujunenud haldusjaotuse ennistamine.⁴

31. Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskirjas on märgitud: „Ajalooline taust soosib Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamist osaliselt- kuigi kõik ühendatavad vallad asuvad Pärnumaal, siis kihelkondlikus ja endiste vallapiiride kontekstis on **kokkukuuluvus väike**.“

32. Ettepanud sundliitmise tulemuseks ei oleks väljakujunenud haldusjaotuse ennistamine. Kui ühendatavate omavalitsusüksuste kokkukuuluvus on väike, ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.2. Mõju elanike elutingimustele

33. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb seoses ühendamise mõjudega elanike elutingimustele hinnata, kas elanike elutingimused paranevad või halveneivad.

34. Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskirjas on märgitud: „Seega on suur oht, et ühinev vald ei moodusta territoriaalselt terviklikku valda ning kaks üksteisest erinevat ja erineva liikumissuunaga piirkonda hakkavad konkureerima ka ühendatud valla siseselt. Kilingi-Nõmme linn (asustusüksusena) on piirkonna suurim asula, samas jääb ta Häädemeeste Uulu piirkonna „selja taha.“ Ettepaneku seletuskirjast ei nähtu positiivset mõju elanike elutingimustele, pigem vastupidi.

35. Kui kaks piirkonda hakkavad omavahel konkureerima ühendatud valla siseselt, siis võib see elanike elutingimustele mõjuda negatiivselt. Järelikult ei ole üks sundliitmise eeldustest täidetud.

⁴ Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 352 SE, lk 6.

4.2.3. Elanike ühtekuuluvustunne

36. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb seoses ühendamise mõjudega elanike ühtekuuluvustundele hinnata, kas ühinevad kogukonnad suhtlevad, kas neil on ühine identiteet jne.

37. Ettepaneku seletuskirja kohaselt oleks ühinemise mõju elanike kokkukuuluvustundele maksimaalsel juhul neutraalne. Kokkukuuluvustunde aluseks on see, et kõik ühendatavad vallad asuvad Pärnu maakonnas. Ettepaneku seletuskirjas nimetatud asjaolusid hinnatud ei ole.

38. Elanike ühtekuuluvustunde puudumist kinnitab ka vabatahtliku ühinemisega seotud küsitluse tulemused, kus neljas vallas elanikud ülekaalukalt ei toetanud nelja valla ühinemist. Kui mõju on maksimaalsel juhul neutraalne, siis järelkult puudub positiivne mõju ja sundliitmise üks eeldusi ei ole täidetud.

4.2.3. Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

39. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt eeldatakse, et avaliku teenuse kvaliteet peaks ühinemise ja piiride muutmisega paranema.

40. Ettepaneku seletuskirja kohaselt on: „suur oht, et ühendatav vald ei moodusta territoriaalselt terviklikku valda ka teenuste mõttes ning kaks üksteisest erinevat ja erineva liikumissuunaga piirkonda hakkavad teenuste osas konkureerima ühendatud valla siseselt.“

41. Kui kaks piirkonda ei moodusta aga teenuste mõttes territoriaalselt terviklikku valda ja hakkavad omavahel konkureerima ühendatud valla siseselt, siis puudub sundliitmisel positiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile. Järelkult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.4. Mõju haldussuutlikkusele

42. ETHS seletuskirja eelnõu kohaselt on suuremas omavalitsusüksuses sageli parem spetsialistide valik.

43. Ettepaneku seletuskirjast nähtub, et ühendamise peamist positiivset mõju võib näha eeskätt haldussuutlikkuse kasvus, strateegiliste juhtimistasandi moodustamises ning ametnike spetsialiseerumises.

44. Võib eeldada, et sundliitmise mõju haldussuutlikkusele on neutraalne. Samas on oht, et kui kaks piirkonda ei moodusta territoriaalselt terviklikku valda ja hakkavad omavahel konkureerima ühendatud valla siseselt, siis võib see mõjutada ka ühendatud valla haldussuutlikkust. Järelkult ei ole üks sundliitmise eeldustest täidetud.

4.2.5. Mõju demograafilisele situatsioonile

45. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb seoses ühendamise mõjuga demograafilisele situatsioonile hinnata, kas elanikkond ühendatavates omavalitsusüksustes vananeb või nooreneb, samuti rahvuslikku koosseisu.

46. Ettepaneku seletuskirjast ei nähtu sundliitmise positiivset mõju demograafilisele situatsioonile: „KOV üksused demograafilisi protsesse oluliselt mõjutada ei suuda“.

47. Arvestades, et sundliitmise korral avalike teenuste osutamise kvaliteet ja elanike elutingimused võivad langeda, omaks see kindlasti mõju ka demograafilisele situatsioonile. Kuivõrd sundliitmise positiivset mõju demograafilisele situatsioonile ei ole võimalik jaatada, siis ei ole üks sundliitmise eeldusi täidetud.

4.2.6. Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

48. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb seoses ühendamise mõjuga transpordikorraldusele hinnata vajadust bussiliikluse ümberkorraldamiseks, infrastruktuuri olukorda jne.

49. Ettepaneku seletuskirjast nähtub, et piirkonna ühistranspordi alaseks teljeks on Via Baltica ja Valga-Uulu maantee, mistõttu ühistranspordiühendusi kahe keskuse- Uulu ja Häädemeeste ning teiselt poolt maakonnakeskuse Pärnu vahel- võib lugeda heaks. Ettepaneku seletuskirjast ei selgu, kuidas avaldab sundliitmine positiivset mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele.

50. Olemasolevatele andmetele tuginedes võib mõju transpordikorraldusele lugeda neutraalseks. Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.7. Mõju ettevõtluskeskkonnale

51. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb seoses ühendamise mõjuga ettevõtluskeskkonnale hinnata, kas muudatused soodustavad ettevõtluskeskkonna arengut.

52. Ettepaneku seletuskirja järgi on eksperdi hinnangul ühinemisel mõju ettevõtluskeskkonnale pigem neutraalne, kuigi vallas asuvad tootmispiirkonnad Uulus, Häädemeestel ja Kilingi-Nõmme piirkonnas.

53. Samas tuleb arvestada riskiga, et avalike teenuste osutamise kvaliteedi võimalik langus võib mõjutada ka ettevõtluskeskkonda. Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.8. Mõju hariduslikule olukorrale

54. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt tuleks arvestada, kas hariduse kvaliteeti tõuseb, millist mõju avaldab sundliitmine koolivõrgustikule jne.

55. Ettepaneku seletuskirja kohaselt on Häädemeeste-Uulu piirkond õpilasrände osas Kilingi-Nõmme suunaga vähe seotud ja õpilasrände toimib peaaesjalikult Pärnu linna suunal.⁵

56. Kuna ettepaneku seletuskirjast ei nähtu positiivset mõju hariduslikule olukorrale, siis ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.9. Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

57. ETHS seletuskirja kohaselt tuleb kaaluda, kas ühinevad omavalitsusüksused moodustaksid organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonna ehk avalik teenustevõrk peab olema korraldatud selliselt, et see kataks terve omavalitsuse territooriumi elanike vajadused.⁵

58. Ettepaneku seletuskirjast ei nähtu positiivset mõju: „Ühineva valla organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonnana toimimist takistab eeskätt see, et vallas moodustub kaks selgelt eristatavat piirkonda- rannikupiirkond (Häädemeeste-Uulu), mida omakorda mõjutab Pärnu linn ja teiseks Kilingi-Nõmme (Saarde)- ulatusliku hajaasustusega Lõuna-Pärnumaa.“

59. Seletuskirjas on tunnustatud, et väljakutseks saab kahe piirkonna ühtseks teenusruumiks vormimine. Teisisõnu võib sundliitmise mõju olla negatiivne. Järelikult ei ole täidetud sundliitmise üks eeldustest.

⁵ Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 352 SE, lk 7.

4.2.10. Häädemeeste ja Tahkuranna valla sundliitmine Saarde ja Surju vallaga ei taga kohaliku omavalitsuse üksuse võimekust vastavalt HRS §-le 1 lg 2 ja §-le 3

60. Kuivõrd Häädemeeste ja Tahkuranna valla sundliitmine ei oma positiivset mõju ETHS §-s 7 lg 5 toodud asjaoludele, siis on üks kohustuslik sundliitmise eeldus täitmata. Seetõttu puudub vajadus kontrollida, kas sundliitmine on vajalik omavalitsusüksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS §-st 1 lg 2 ja § 3.

61. HRS § 1 lg 2 ja § 3 järgi on haldusreformi eesmärk üldistatult toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel ja kulude kokkuhoiul. Kui sundliitmise eeldused ei kaasne positiivseid mõjusid ETHS §-s 7 lg 5 toodud asjaoludele nagu elanike elutingimused, avalike teenuste kvaliteedile, haldussuutlikkusele, siis ei aita sundliitmine saavutada ka HRS §-s 1 lg 2 ja §-s 3 toodud eesmärgi.

62. Seetõttu ei ole Vabariigi Valitsuse ettepanud kujul sundliitmine sobiv abinõu sest ei aita saavutada seatud eesmärki.

4.3. Häädemeeste valla sundliitmine ei ole vajalik

63. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Seega oleks sundliitmine PS §-st 154 tuleneva enesekorraldusõigusega kooskõlas ainult juhul, kui ei ole mitte ühtegi teist abinõu, mis sundliitmise eeldused saavutatavat positiivset mõju aitab saavutada ja mis vähem riivab omavalitsusüksuse st Häädemeeste valla põhiseadusega kaitstud õigusi. Teisisõnu peab Vabariigi Valitsus kaaluma, kas on mõni teine võimalus sama eesmärgi saavutamiseks.

64. Eeltoodut kinnitab ka HRS § 9 lõige 2, mille kohaselt võib miinimumsuuruse kriteeriumile vastavat KOV-i sundkorras liita juhul, kui see on **vajalik** ja otstarbekas miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOV-i võimekuse tagamiseks.

65. Ettepaneku seletuskirjas ei ole alternatiive kaalutud. Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühinemise tagajärjel on rahvaarv 4982. Seega jääb 5000 elaniku kriteeriumist puudu vaid 18 inimest.

66. Saarde ja Surju valla ühinemise tagajärjel on valla pindala 1065 km² ning elanike koguarv 4873. Järelikult on täidetud HRS §-s 9 lg 3 p 1 loetletud erand, mille kohaselt ühinevad vähemalt kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis moodustavad haldusterritoriaalselt loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 900 km² ja milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku.

67. Kuna Saarde ja Surju vald täidavad HRS §-s 9 lg 3 p 1 sätestatud tingimused, siis on olemas alternatiivne abinõu haldusreformi eesmärkide saavutamiseks, mille kohaselt ühinevad omavahel Saarde ja Surju vald ning Häädemeeste ja Tahkuranna vald.

68. Häädemeeste ja Tahkuranna puhul jääb 5000 elaniku kriteeriumist puudu vaid 18 inimest. Riigikohus on asunud seisukohale, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.⁶

⁶ RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 100.

69. Riigikohus on ka selgitanud, et Vabariigi Valitsus saab HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel lõpetada ka selle kohaliku omavalitsuse üksuse puhul haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse, kes leiab põhjendatud negatiivses arvamuses, et suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui omavalitsusüksuses on elanikke vähem kui 5000.⁷ Vabariigi Valitsusele on antud ulatuslik kaalutlusruum.⁸ Taoline järeldus on kooskõlas ka Riigikohtu valitseva praktikaga, et haldusorgan peab kaalutlusõiguse teostamisel arvestama ka proportsionaalsuse põhimõttega. Ebaproportsionaalseks võib lugeda käsitlust, mis 4982 elanikuga omavalitsusüksust peab HRS eesmärgi kontekstis mittevõimekaks ja 5000 elanikuga omavalitsusüksust võimekaks.

70. Järelikult ei ole Vabariigi Valitsusel kohustust ilmingimata sundliita omavalitsust, kus elab peaaegu 5000 elanikku. Eeltoodut kinnitab ka haldusreformi kontseptsioonis esitatud seisukoht, et „Kriitiline elanike arvu piir 3500 elanikku on seotud minimaalse vajaliku kriitilise massiga, kus avaldub KOV kantselei ja finantstööga seotud tugiteenuste ning juhtimise korraldamisel mastaabiefekt.“⁹ Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühendamisel oleks nimetatud 3500 elaniku piir tugevalt ületatud.

71. Valitsuse ettepanekust ei nähtu, et sellise alternatiivi plusse ja miinuseid oleks kaalutud. Seega ei ole sundliitmine antud juhul vajalik abinõu sest esineb alternatiivseid abinõusid haldusreformi eesmärkide saavutamiseks. Kuna ettepannud kujul sundliitmine ei ole sobiv ega vajalik abinõu, siis ei ole antud juhul vajalik kaaluda, kas sundliitmine oleks mõõdukas abinõu.

5. OLULINE TEAVE

Käesolev õiguslik analüüs põhineb advokaadibüroole SORAINEN edastatud ja eelnevalt viidatud informatsioonil. Õiguslik analüüs põhineb meie tänasel parimal arusaamisel rakenduvatest õigusaktidest ja konkreetsest faktilisest olukorrast. Vastavate õigusaktide, nende senise rakenduspraktika või faktilise olukorra muutumisel (sh uute asjaolude ilmnmisel) võivad aktuaalsuse kaotada ja muutmist vajada ka käesolevas memorandumis väljendatud seisukohad.

Käesolev õiguslik analüüs on konfidentsiaalne ja mõeldud kasutamiseks ainult teile. Seda ei või avaldada mis tahes kolmandale osapoolle ilma SORAINENi eelneva kirjaliku nõusolekuta.

Käesolev õiguslik analüüs moodustab osa advokaadi ja kliendi vahelisest teabevahetusest ning on seega seadusest tulenevalt konfidentsiaalne. See tähendab, et kehtivad õiguspõhimõtted, mis keelavad ükskõik millisel erasikul või riigiasutusel teha päringuid õigusliku analüüsi sisu kohta ning üritada vastu teie tahtmist sellele juurdepääsu saada või seda kopeerida.

Allar Jõks
Vandeadvokaat

Käesolev dokument on elektrooniline, mistõttu seda ei ole allkirjastatud.

⁷ RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 104.

⁸ RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 121.

⁹ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf