

Keila Linnavalitsus
Hr Enno Fels

Tallinn
26.04.2017

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

Lp Enno Fels

Palusite meil analüüsida Vabariigi Valitsuse 15.02.2017 Keila linnale tehtud sundliitmise ettepaneku kooskõla seaduste ja põhiseadusega. Esitame Teile selle kohta alljärgneva õigusliku analüüsi.

1. ANALÜÜSITAVAD KÜSIMUSED

1. Käesolev analüüs on koostatud vastamaks järgmistele küsimustele:

- 1.1. Kas Rahandusministeeriumi poolt Vabariigi Valitsuse nimel 15.02.2017 Keila linnale tehtud ettepanek Keila, Padise, Vasalemma valla ja Paldiski linna sundliitmiseks on kooskõlas haldusreformi seaduse (edaspidi **HRS**) ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega (edaspidi **ETHS**)?

- 1.2. Kas Keila linna sundliitmine on kooskõlas PS §-ga 154?

2. KOKKUVÕTE

2. Keila linna sundliitmine Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linnaga ei ole kooskõlas HRS § 9 lg-ga 2, kuna eeldused sundliitmiseks ei ole täidetud, sundliitmise sobivust ei ole võimalik hinnata ning tegemist ei ole vajaliku meetmega. Ühtlasi ei ole Keila linna sundliitmine nimetatud valdade ja Paldiski linnaga kooskõlas PS §-ga 154, kuivõrd sundliitmine ei ole vajalik meede.

3. Vabariigi Valitsus võib teha miinimumsuuruse kriteeriumile vastavale omavalitsusüksusele ettepaneku liitumiseks HRS § 9 lg 2 kolmanda lause alusel vaid juhul, kui on täidetud mõlemad alljärgnevad tingimused:

- (a) *Liitmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lg-st 2 ja §-st 3;*
- (b) *Liitumisel oleks positiivne mõju ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaoludele.*

4. Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linna ühendamisel on täidetud omavalitsusüksuse miinimumsuurus. Seetõttu ei anna HRS § 9 lg 2 õiguslikku alust Keila linnale sundliitmise ettepaneku tegemiseks. HRS § 9 lg 2 esimese ja kolmanda lause koostoides võib miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavate omavalitsusüksuste liitmise tulemusel tekkiva ühendvalla ühendada kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse üksnes juhul, kui ilma kriteeriumile vastava omavalitsusüksuseta ei oleks ühendvalla jätkuvalt täidetud omavalitsusüksuse miinimumsuurus. Nagu öeldud, on nimetatud nõue Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linna ühendamisel ka ilma Keila linnata täidetud. Seetõttu ei ole üks sundliitmise eeldustest täidetud.

5. Vastupidine tõlgendus, mis lubaks HRS § 9 lg 2 kolmanda lause alusel sundliita ka miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid omavalitsusüksusi omavahel, on vastuolus haldusreformi eesmärgiga. Samuti riivab selline tõlgendus ebaproportsionaalselt PS §-s 154 sisalduvat enesekorraldusõigust. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada neid tõlgendusi, mis tagavad parema põhiseaduslike väärtuste kaitse. Seega ei võimalda põhiseadus jaatada tõlgendust, mis võimaldab omavahel sundliita iseseisvalt miinimumsuurust täitvaid omavalitsusi.

6. Isegi, kui eeldada, et HRS § 9 lg 2 võimaldab omavahel sundliita miinimumsuuruse kriteeriume täitvaid omavalitsusi (millega allakirjutanu ei nõustu), ei ole täidetud ka sundliitmise teine eeldus – positiivne mõju ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaoludele.

7. HRS seletuskirja järgi peavad Vabariigi Valitsuse ettepanekust asjaomastele volikogudele selguma põhjused ja kaalutlused, miks konkreetsel juhul tehakse volikogudele selline ettepanek. Argumenteerima peab nii kriteeriumile vastava KOVi aspektist (selgitades, miks tema suhtes vastav muudatus on algatatud, kuigi ta on kriteeriumi täitnud) kui ka kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse osas (miks tema ühendamine või liitmine ettepanekus toodud teise KOViga on asjakohasel juhul põhjendatud).

8. Käesoleval juhul ei ole Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskirjas analüüsitud positiivseid mõjusid kõikidele ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludele. Vabariigi Valitsuse põhjendused on pealiskaudsed ega tugine läbiviidud ekspertiisidele. Järelikult ei ole Vabariigi Valitsus kaalunud sisuliselt seadusest tulenevaid kriteeriume, mistõttu ei saa ka sundliitmise positiivset mõju hinnata. Hendrikson&Ko poolt koostatud uuringu kohaselt oleks sundliitmisel vastupidiselt enamikule ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaoludele kas negatiivne või neutraalne mõju.

9. Lisaks on kriteeriumidele vastava omavalitsusüksuse liitmine HRS § 9 lg 2 kohaselt erakorraline meede, mille kohaldamiseks peab esinema ülekaalukas avalik huvi. Meetme rakendamiseks peavad puuduma PS §-s 154 ettenähtud enesekorraldusõigust leebemalt riivavad meetmed. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et Vabariigi Valitsus oleks üldse hinnanud ja kaalunud, kas sundliitmisest võiks kõrvale jätta Keila linna. Keila, Padise ja Vasalemma valla ning Paldiski linna sundliitmisel HRS § 9 lg 2 esimese lause kohaselt oleks uue omavalitsusüksuse rahvaarv 12 950, millega oleks täidetud ka HRS §-s 1 lg 3 sätestatud eelistatud kohaliku omavalitsusüksuse suurus.

3. TAUSTATEAVE

10. Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lg 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas Paldiski linna, Keila vald, Padise vald ja Vasalemma haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalusi 10.01.2017 koosolekul ja tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linna omavaheliseks ühendamiseks.

11. Vabariigi Valitsus tegi 09.02.2017 valitsuse istungil protokollil kantava otsusega nr 12 punktides 2.3 ja 3 Rahandusministeeriumile ülesandeks **esitada ettepanek Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla ühendamiseks piirkonna keskuse Keila linnaga.**

12. Vabariigi Valitsuse nimel esitas Rahandusministeerium 15.02.2017 ettepaneku ehk Vabariigi Valitsuse määruse „Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi **ettepanek**).

13. Vastava määruse eelnõu § 1 lg 1 järgi moodustatakse Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühinemise teel uus haldusüksus. Määruse § 1 lg 2 järgi määratakse uue haldusüksuse nimeks Lääne-Harju vald. Määruse § 1 lg 3 kohaselt on haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muutmise põhjendused esitatud määruse eelnõu seletuskirjas.

14. Seletuskirja p 1.1. järgi peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks algatama Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla ühendamise, kuna Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla elanike arv jääb alla kriteeriumi ega vasta HRS § 9 lg 3 sätestatud erandi saamise tingimustele. Ühinemisse kaasatakse piirkonna keskuseks Keila linn, et tagada ühinemisel loogilise toimepiirkonna moodustamine.

15. Ühinevad omavalitsused on:

- 1) Paldiski linn (pindala 60,17 km² ja rahvaarv 3806),
- 2) Keila linn (pindala 11,25 km², rahvaarv 9861),
- 3) Keila vald (pindala 178,88 km² ja rahvaarv 4906),
- 4) Padise vald (pindala 366,55 km² ja rahvaarv 1740),
- 5) Vasalemma vald (pindala 38,66 km² ja rahvaarv 2498).

16. Ettepanekuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Paldiski linna, Keila linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla ühinemise teel Harju maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Lääne-Harju vald (kogupindala 656 km², rahvaarv 22 811).

17. Riigihalduse minister Mihhail Korb ütles 18.04.2017 intervjuus „Aktuaalsele kaamerale“, et Keila linn on kogu piirkonna jaoks keskus ning haldusreformi eesmärk on teha omavalitsused suuremaks ja tugevamaks. Korb lisas, et tema hinnangul on Harjumaa puhul omavalitsuse õige suurus 20 000 elanikku: *"5000 ei ole kivisse raiutud. 5000 on miinimumkriteerium. Kui vaadata Riigikogu poolt vastu võetud seaduse peale, siis seaduses on selgelt kirjutatud, et soovituslik kriteerium on 11 000. Ja kui me räägime Harjumaast, siis Harjumaa puhul on eraldi, on natukene devalveeritud ehk see 11 000 peakski olema Harjumaa puhul selline mõistlik kriteerium, sest siin selgelt avaldab mõju Tallinna linn, mis on täna oma piiridest välja paisunud ja areneb erinevas suunas."*¹

¹ <http://www.err.ee/590622/keila-otsib-joksilt-sundliitmise-vastu-abi>

4. KEILA LINNA SUNDLIITMINE KEILA, PADISE, VASALEMMA VALLA NING PALDISKI LINNAGA ON VASTUOLUS HALDUSREFORMI SEADUSEGA

18. 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. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et riigivõimul on keelatud toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt.² Vabariigi Valitsus toimib Keila linna sundliites meelevaldselt siis, kui selleks puudub kehtivas õiguses alus või need alused ei ole sisuliselt täidetud. Järgnevalt analüüsime, kas Vabariigi Valitsusel on Keila linna sundliitmiseks õiguslik alus ning seda kas sundliitmise sisulised eeldused on täidetud.

4.1. Keila linna ja Keila, Padise, Vasalemma valla ning Paldiski linna sundliitmise eeldused ei ole täidetud

19. HRS § 9 lg 2 kolmanda lause kohaselt võib Vabariigi Valitsuse ettepanek sundliita omavalitsusi hõlmata ka 1) miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, 2) kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, kui 3) muutmine on vajalik ja otstarbekas **omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt käesoleva seaduse § 1 lg-st 2 ja §-st 3.**

20. Nii normi tekstiline kui ka eesmärgipärane tõlgendamine viib tulemusele, et HRS § 9 lg 2 kolmanda lause kohaselt on sundliitmine õigustatud ainult juhul, kui see on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks.

21. Esiteks ei viita HRS § 9 lg 2 tekst kordagi soovitusliku suuruse kriteeriumile (HRS § 1 lg 3), vaid hoopis HRS §-le 3 (miinimumsuuruse kriteeriumile). Teiseks loetakse haldusreformi eesmärgile vastavaks omavalitsusüksus, mis vastab miinimumsuuruse kriteeriumile 5000 elanikku (HRS § 1 lg 2 ja § 3 koostoimes).

22. Ka HRS eelnõu seletuskiri kinnitab, et reformi esimeses etapis on eesmärk soodustada ühinemistoetustega vabatahtlikku ühinemist, kas miinimumsuurusele või soovitusliku suurusele vastamiseks.³ Reformi teiseks etapiks on aga 5000 elaniku kriteeriumile mittevastavate omavalitsusüksuste sundliitmine miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks.

23. HRS § 9 lg 2 esimese ja kolmanda lause koostoimest tuleneb seega, et kui miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavate omavalitsusüksuste liitmise tulemusel tekkiv ühendvald ei vasta miinimumsuurusele, võib nendega ühendada kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse.

24. Seega on Vabariigi Valitsusel HRS § 9 lg 2 alusel pädevus teha ettepanek miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse liitmiseks ainult juhul, kui esinevad mõlemad alljärgnevad tingimused:

² RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 87.

³ HRS eelnõu seletuskiri lk 3, 8, 17

- (a) *Liitmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksus(t)e võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lg-st 2 ja §-st 3.*
- (b) *Liitmisel oleks positiivne mõju ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaoludele.*

25. Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linna ühendamisel Keila linnata oleks saavutatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium. Järelikult ei saa HRS § 9 lg 2 olla õiguslikuks aluseks Keila linnale sundliitmise ettepaneku tegemiseks soovitusliku suuruse kriteeriumile vastamiseks.

26. Vastupidine tõlgendus tooks kaasa tulemuse, et HRS § 9 lg 2 kolmanda lause alusel võib omavahel sundliita ka miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid omavalitsusüksusi. Selline tulemus oleks vastuolus nii haldusreformi eesmärgiga kui ka riivaks ebaseproportsionaalselt PS §-s 154 sisalduvat enesekorraldusõigust. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada neid tõlgendusi, mis tagavad parema põhiseaduslike väärtuste kaitse.

4.2. Keila linna sundliitmine ei pruugi olla sobiv meede

27. Juhul kui ka lähtuda eeldusest, et Vabariigi Valitsusel oleks õiguslik alus teha ettepanekut soovituslikule (mitte miinimum-) suurusele vastavatele omavalitsustele sundliitmiseks, ei pruugiks olla tegemist sobiva meetmega. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiollemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁴

28. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Järelikult tuleb välja selgitada, millised on Keila linna sundliitmisel Keila, Vasalemma, Padise valla ja Paldiski linnaga soovitavad eesmärgid ja siis kaaluma, kas sundliitmine aitab neid eesmärke saavutada.

29. HRS § 9 lg 2 kolmas lause sätestab, millised on need eesmärgid, mille saavutamiseks on lubatav kriteeriumidele vastava omavalitsusüksuse liitmine kriteeriumidele mittevastava omavalitsusüksusega. HRS § 9 lg 2 kolmanda lause kohaselt võib kriteeriumidele vastavat omavalitsusüksust liita kriteeriumidele mittevastava omavalitsusüksusega juhul, kui ühinemisel oleks **positiivne mõju** ETHS § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludele ning sundliitmine on **vajalik ja otstarbekas** teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks. ETHS § 7 lg 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;
- 9) mõju hariduslikule olukorrale;
- 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine.

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

30. 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.

31. Sellist seisukohta toetab ka HRS seletuskiri, kus on kriteeriumitele vastava KOVi sundliitmise osas kirjas järgmine: „Vabariigi Valitsuse ettepanekust asjaomastele volikogudele peavad selguma **põhjused ja kaalutlused**, miks konkreetsel juhul tehakse volikogudele selline ettepanek. **Argumenteerima peab nii kriteeriumile vastava KOVi aspektist**, selgitades, miks temas suhtes vastav muudatus on algatatud, kuigi ta on kriteeriumi täitnud, kui ka mittevastava osas, miks tema ühendamine **või liitmine asjakohasel juhul on ettepanekus toodud teise KOViga põhjendatud**.“⁵

32. Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskiri eelviidatud nõuetele ei vasta. Puuduvad analüüsid või põhjendused, kuidas sundliitmine mõjutab Keila linna. Selline minetus võib olla esiteks tingitud sellest, et Keila, Padise, Vasalemma vald ja Paldiski linn on pidanud ühinemisläbirääkimisi ja analüüsinud ka võimaliku ühinemise mõjusid. Teiseks on Põhja-Eesti piirkondlik juhtkomitee teinud ettepaneku Vabariigi Valitsusele vaid Keila, Padise, Vasalemma valla ja Paldiski linna liitmiseks HRS § 9 lg 2 alusel. Järelikult ei ole piirkondlik juhtkomitee liitmist Keila linna **vaatenurgast kaalunud**. Seetõttu on Vabariigi Valitsuse ettepanek Keila linna liitmiseks meelevaldne. Alljärgnevalt on analüüsitud ettepanekus esitatud mõjusid ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaoludele.

4.2.1. Ajalooline põhjendus

33. ETHS eelnõu seletuskirja kohaselt on omavalitsusüksuste liitumine põhjendatud, kui tulemuseks oleks ajalooliselt väljakujunenud haldusjaotuse ennistamine.⁶

34. Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskirjas on märgitud: „Suurel maa-alal on kujunenud kaks tugevat kolmanda tasandi teenuskeskust (Keila ja Paldiski linn), mis on võimelised pakkuma kvaliteetteenuseid, kusjuures Keila kliendipotentsiaal on lähedal neljanda tasandi keskuse kriteeriumitele. Samas asuvad keskused omavalitsuse äärealadel, s.t. valla keskosas asuvate külade kaugus nendest keskustest on suur.“

35. Järelikult on ka ettepanekus leitud, et sellise liitmise tulemusena ääremaastumine tugevneb. Väheneks ka Paldiski linna tähtsus keskusena, kuivõrd Keila linn on juba praegusel hetkel suurem tõmbekeskus. Nimetatu ei ole haldusreformi eesmärkidega kooskõlas.

36. Hendrikson&Ko poolt märtsis 2017 läbiviidud uuringu (edaspidi **Uuring**) kohaselt on ajaloolised elanikkonna kogumid formeerunud pigem Keilast kirdes, Tallinna suunal (nt Keila kihelkond, mille 38 mõisat paiknesid valdavalt Keilast ida- ja põhjasuunas). Seosed Harju-Risti ja Madise kihelkondadega puudusid. Keila linn on toiminud iseseisva omavalitsusüksusena 80 aastat, areng Tallinna magalast mitmekülgseks hästi toimetulevaks linnaks on olnud kiire. Järelikult ajalooline põhjendus ei kinnita sundliitmise vajalikkust.

4.2.2. Mõju elanike elutingimustele

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

⁵ Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri, lk 25.

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

38. Ettepaneku seletuskirjas ei ole sundliitmise mõju Keila linna perspektiivist hinnatud. Puudub ka analüüs liidetavate omavalitsusüksuste finantsvõimekuse, sh nende laenukoormuse osas. Nimetatut arvestamata on raske hinnata sundliitmise mõju elanike elutingimustele.

39. Uuringu kohaselt ei pruugi sundliitmisel Keila linnaelanike elukvaliteet enam olla prioriteediks, sest suure, ebaühtlase ja erinevate piirkondlike probleemidega territooriumi halduskorraldus nõuab enam tähelepanu. Investeeringuvõimekus elukeskkonna parandamiseks hajub suurele territooriumile, elukvaliteedi ühtlustamine toimub eeldatavasti Keila linna elanike arvel.⁷ Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldus täidetud.

4.2.3. Elanike ühtekuuluvustunne

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

41. Uuringu kohaselt on Keila linna elaniku identiteet tugevalt välja kujunenud ja kodanikuaktiivsus kõrge.⁸ Ühtsustunnet Vasalemma, Keila, Padise valdade ja Paldiski linnaga sisuliselt ei eksisteeri. Ühinenud omavalitsuses jääksid toimima senised tugevad rahvuslik-kultuurilised piirkondlikud kogukonnad (nt Padisel ja Paldiskis), mille omavaheline suhtlus on puudulik. Samas võivad senised kogukonnad jääda alaesindatuks. Suure, ühendatud omavalitsuse puhul säilib ilmselt Keila linnas kompaktsele asustusele iseloomuliku ühtse kogukonnana toimimine, kuid kaasneda võib mõningane kohatunde hägustumine.⁹ Keila linna elanike hulgas 23.04.2017–24.04.2017 läbiviidud hääletustulemused näitasid, et sundliitmise vastu on 96,8% elanikest. Nimetatu kinnitab samuti kasinat ühtekuuluvustunnet sundliidetavate valdade elanike hulgas. Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.3. Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

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

43. Ettepaneku seletuskirjas ei ole toodud, millised oleksid konkreetsed positiivsed muudatused avalike teenuste osutamise kvaliteedile. Ettepanekus on viidatud, millised võiksid sundliitmisel teoreetiliselt olla positiivsed mõjud. Sundliitmise ettepanek peab aga sisaldama konkreetseid kaalutlusi nii kriteeriumidele vastava kui ka mittevastava omavalitsusüksuse vaatenurgast.

44. Näiteks põhjendus: „Mitmekihilise detsentraliseeritud valla puhul on peamine efekt, esiteks, suurem rõhk teenuste arendusele ja selle efektiivsuse/kvaliteedi ühtlustamisele, mis on ka lisaressursi allikas. Teiseks, saab arendada välja või laiendada keskuse spetsialiseeritud ametnike arvelt valla elanike juurdepääsu teenustele, mida varem kas ei olnud (samas kvaliteedis) või mida väikse sihtrühma tõttu oli kulukas välja arendada (nt puuetega inimeste spetsiifilised rühmad, korrektsioonitegevus jne).“ Sellise põhjenduse sobivust ei ole võimalik käesoleval juhul sundliidetavate omavalitsusüksuste seisukohast hinnata.

45. Uuringu kohaselt on sundliitmise mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile negatiivne. Tagatud ei ole linnas paiknevate kvaliteetteenuste edasine kõrgetasemeline areng, kuna toetada tuleb rohkem mahajäänud piirkondi. Pikemas perspektiivis võib tekkida suunamuutus, kuid ajaliselt ebamäärasel perioodil on kaheldav linnavalitsuse poolt linna

⁷ Uuringu lk 12

⁸ Arengukava andmetel oli 2011.a linnas registreeritud 237 mittetulundusühendust ja 5 sihtasutust, neist aktiivselt tegutsevaid ja linnaga partnerluses olevaid oli 35.

⁹ Uuringu lk 12

elukeskkonna arenguks plaanitavate investeeringute tegemine. Kuna teenuste kättesaadavus on liidetavate omavalitsuste koguterritooriumil kohati piiripealne, tuleb tähelepanu pöörata eelkõige kaugemate piirkondade rahuldavale teenustasemele, mistõttu Keila linna vajadused võivad jääda tagaplaanile.¹⁰

46. Uuringu kohaselt jäävad sundliitmise korral tekkiva omavalitsuse aktiivsema ruumikasutusega piirkonnad tulevase omavalitsuse kirdeossa. Arvestades võimaliku keskuse Keila rahvaarvu, oleks olukord analoogne nagu Eestis tervikuna – territooriumi ühes servas asuvas keskuses paikneb üle kolmandiku elanikkonnast ja lõviosa teenustest. Teenuste kättesaadavuse ajalised vahemaad jäävad kaugemates piirkondades (nt Kelbu küla) pikemaks kui 40 min.¹¹

47. Uuringust nähtub, et eelarvetulude ja elaniku kohta laekuva tulumaksu numbrid tõendavad omavalitsuste majanduslikus toimetulekus suuri erinevusi. Suuresti varieeruvad ka omavalitsuste poolt võetud finantskohustused. Võrreldes Keila linna tulubaasi elaniku kohta hüpoteetilise viie omavalitsuse liitumisel tekkinud omavalitsuse summaarse eelarve ja elanikkonna suhtega, on tulubaas elaniku kohta väiksem kui hetkel Keila linnas. Seega võib eeldada, et Keila linna jaoks majanduslik võimekus ja sellega seonduv avalike teenuste kvaliteet pigem väheneb.¹² Järelikult ei ole üks sundliitmise eeldustest täidetud.

4.2.4. Mõju haldussuutlikkusele

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

49. Ettepaneku seletuskirjas on haldussuutlikkuse mõju juures märgitud järgmist: „(vt. eelpool mitmekihilise valitsemise tööjaotusest)“. Viidatud osas aga puudub analüüs, mis kinnitaks positiivse mõju olemasolu Keila linna haldussuutlikkusele.

50. Uuringu kohaselt kaasneb sundliitmise negatiivne mõju haldussuutlikkusele. Keila linn toimib haldussuutliku omavalitsusena juba praegu. KOKS-järgsed ülesanded on täidetud, ametnike töökohad spetsialistidega kaetud, investeerimisvõimekus olemas. Ühendamine üheks suureks omavalitsuseks, kus on suured piirkondlikud erinevused (sh poliitilistes kultuurides), nõuab oluliselt suuremat panustamist halduskorraldusse. Uute struktuuride loomine kasvatab eeldatavasti ametnike töökoormust ja hägustab otsustusvõimekust, mistõttu ühendamise puhul esimestel aastatel haldussuutlikkus võrreldes Keila linna praeguse tasemega langeb.¹³ Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.5. Mõju demograafilisele situatsioonile

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

52. Ettepaneku seletuskirjas ei ole välja toodud sundliitmise positiivset mõju demograafilisele situatsioonile. Jõutud on järeldusele, et Keila linn ja Keila vald on sarnased ning teised omavalitsused ei ole koormaks, kuigi üldine demograafiline perspektiiv piirkondades on soodne. Vabariigi Valitsus ei ole piisava põhjalikkusega kaalunud mõjusid, mida sundliitmine kaasa võiks tuua, samuti ei ole tuginetud ühelegi eksperthinnangule.

¹⁰ Uuringu lk 12

¹¹ Uuringu lk 4

¹² Uuringu lk 6

¹³ Uuringu lk 12

53. Uuringu kohaselt on sundliitmisel demograafilisele situatsioonile negatiivne kaudne mõju. Viie omavalitsuse lõikes on erinevused väga suured – eestlaste osatähtsus elanikkonnas varieerub 94%-st Padisel 32%-ni Paldiskis, Keila on kasvav ja noorenev piirkond, Padise-Paldiski kandidid vananevad ja kahanevad. Nõ statistilised näitajad halvanevad suure omavalitsuse kontekstis – positiivse iibe tugevnemise ja elanikkonna noorenemise trendid aeglustuvad. Keila linn on seni orienteerunud lähtuvalt elanikkonna vanuselisest koosseisust elukeskkonna arendamisel eelkõige lastele ja noortele.¹⁴ Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.6. Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

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

55. Ettepaneku seletuskirjast nähtub, et Keilast radiaalselt kahes suunas on head transpordikommunikatsioonid, kuid Paldiskisse pole praktiliselt ühistransporti Padise-Harju-Risti suunal, mis näitab Padise valla ja Paldiski linna nõrka seotust. Sellise transpordi korraldamine ei oleks ettepaneku kohaselt ka majanduslikult mõistlik tulevikus. Järelikult ei kaasneks sundliitmisega sisulisi muudatusi transpordi korralduses piirkonnas.

56. Uuringu kohaselt on sundliitmise mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele negatiivne. Suurel territooriumil ja erineva asustustihedusega aladel on ühenduste korraldamine keerukas. Ühendamise teel tekkiva suure omavalitsuse elanikel võib tekkida õigustatud ootus tagada tasuta transport kogu suurvalla piires. Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.7. Mõju ettevõtluskeskkonnale

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

58. Ettepaneku seletuskirjas on vastava asjaolu juures märgitud järgmist: „(vt. eelpool Paldiski ja Rummu/Ämari potentsiaal).“ Järelikult ei ole Vabariigi Valitsus sisuliselt kaalunud konkreetsete piirkondade sundliitmisega kaasnevat mõju ettevõtluskeskkonnale.

59. Uuringu kohaselt sundliitmisel otsene positiivne mõju ettevõtluskeskkonnale puudub. Keila linnas on ettevõtluskeskkond välja kujunenud ja heal tasemel. Kaudne mõju võib ilmnedagi läbi taristule ja avalike teenuste avalduva potentsiaalse negatiivse mõju, kuna nii taristut kui teenuseid tarbivad ka ettevõtjad.¹⁵ Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.8. Mõju hariduslikule olukorrale

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

61. Ettepaneku seletuskirja kokkuvõte on järgmine: „Koole tuleks juhtida koolipiirkondade strateegilise koordineerimise kaudu, mis suurendab gümnaasiumi tõmmet ja vähendab perspektiivi, et koole on vaja sulgeda“.

¹⁴ Uuringu lk 13

¹⁵ Uuringu lk 13

62. Sellised selgitused aga ei põhjenda, miks tuleks just vastavaid piirkondi omavahel sundliita, et areneks või paraneks hariduslik olukord. Ettepaneku seletuskirjas ei ole toodud ühtegi positiivset mõju hariduslikule olukorrale.

63. Uuringu kohaselt sundliitmisel positiivne mõju hariduslikule korraldusele puudub. Keila linna haridusvõrk toimib. Eeldada võib täiendava surve tekkimist Keila linna haridusasutustele, kuna tekib majanduslik surve sulgeda kaugemal asuvad väiksemad haridusasutused.¹⁶ Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.9. Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

64. 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.¹⁷

65. Ettepaneku seletuskirjas on vastava asjaolu positiivse mõju analüüsimise juures märgitud järgmist: „(vt. osa keskus ja tagamaa loogika)“. Järelikult ei ole Vabariigi Valitsus sisuliselt kaalunud antud kriteeriumite positiivset mõju konkreetsete piirkondade sundliitmisele.

66. Uuringu kohaselt positiivne mõju puudub, sest Keila linn toimib organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonnana ja koostööd tehakse ka piirinaabritega.¹⁸ Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

4.2.10. Keila linna sundliitmine ei taga kohaliku omavalitsuse üksuse võimekust vastavalt HRS §-le 1 lg 2 ja §-le 3

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

68. 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 eesmärgi ei kaasne positiivseid mõjusid ETHS § 7 lg-s 5 toodud asjaoludele nagu elanike elutingimused, avalike teenuste kvaliteet, haldussuutlikkus, siis ei aita sundliitmine saavutada ka HRS § 1 lg-s 2 ja §-s 3 toodud eesmärgi. Seetõttu ei ole Vabariigi Valitsuse ettepanud kujul sundliitmine sobiv abinõu, sest see ei aita saavutada seatud eesmärki.

4.3. Keila linna sundliitmine ei ole vajalik

69. 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 eesmärgi saavutamist aitab saavutada ja mis vähem riivab omavalitsusüksuse, st Keila linna põhiseadusega kaitstud õigusi. Teisisõnu peab Vabariigi Valitsus kaaluma, kas on mõni teine võimalus sama eesmärgi saavutamiseks.

¹⁶ Uuringu lk 14.

¹⁷ Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 352 SE, lk 7.

¹⁸ Uuringu lk 12

70. Eeltoodut kinnitab ka HRS § 9 lõike 2 kolmas lause, mille kohaselt võib miinimumsuuruse kriteeriumile vastavat KOVi sundkorras liita juhul, kui see on **vajalik** ja otstarbekas miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi võimekuse tagamiseks.

71. Ettepaneku seletuskirjas ei ole ühtegi alternatiivi kaalutud. Kuna Paldiski linna, Keila, Padise ja Vasalemma valla ühendamisel oleks täidetud HRS §-s 3 sätestatud miinimumkriteerium, siis on olemas alternatiivne abinõu haldusreformi eesmärkide saavutamiseks.

72. Ka Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni protokollis nr 9 on märgitud: „Paldiski linn ning Keila, Vasalemma ja Padise vald pidasid omavahel ühinemisläbirääkimisi, kokkuleppele jõuti esialgses ühinemislepingus, mis avalikustati elanikele septembri lõpus. Paldiski Linnavolikogu ja Keila Vallavolikogu jõudsid ühinemislepingu ka kinnitada. Seega on piirkonnas juba peetud omavahelisi läbirääkimisi ja jõutud esialgsete kokkulepeteni. Piirkondlik komisjon teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linna omavaheliseks ühendamiseks.“. Valitsuse ettepanekust ei nähtu, et sellise alternatiivi plusse ja miinuseid oleks kaalutud.

73. Riigikohus on selgitanud, et Vabariigi Valitsus saab HRS § 9 lg 9 p 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 5000.¹⁹ Vabariigi Valitsusele on antud ulatuslik kaalutlusruum.²⁰ Järelikult ei ole Vabariigi Valitsusel kohustust igal juhul sundliita omavalitsust, kus elab vähem kui 5000 elanikku. Siit omakorda järeldub, et Vabariigi Valitsuse põhjendamiskohustus on oluliselt suurem juhul, kui liidetakse kriteeriumile vastavat omavalitsusüksust omavalitsusüksustega, mis omavahel liidetuna vastaksid kriteeriumile.

74. Seega ei ole sundliitmine antud juhul vajalik abinõu. Kuna ettepanekud kujul sundliitmiseks õiguslik alus puudub, sundliitmine ei ole ka 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 mistahes kolmandale osapoolle ilma SORAINENi eelneva kirjaliku nõusolekuta.

Lugupidamisega

Allar Jõks
vandeadvokaat

Käesolev dokument on elektrooniline, mistõttu seda ei ole allkirjastatud.

¹⁹ RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 104.

²⁰ RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 121.