



MÄÄRUS

Kohus	Tartu Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Tiina Pappel, Tanel Saar, Einar Vene
Määruse tegemise aeg ja koht	23. august 2017, Tartu
Haldusasja number	3-17-1493
Haldusasi	Rakke valla kaebus Lääne-Viru maavanema 13. juuli 2017. a korralduste nr 1-1/17-431, nr 1-1/17-432, nr 1-1/17-433 ja 1-1/17-434 tühistamiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Halduskohtu 18. juuli 2017. a määrus
Menetluse alus ringkonnakohtus	Rakke valla määruskaebus Tartu Halduskohtu 18. juuli 2017. a määruse peale
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus
Menetlusosalised	Kaebaja Rakke vald <i>Esindaja vandeadvokaat Allar Jõks</i> Vastustaja Lääne-Viru Maavalitsus

RESOLUTSIOON

Jätta määruskaebus rahuldamata ja Tartu Halduskohtu 18. juuli 2017. a määrus muutmata.

EDASIKAEBAMISE KORD

Määrus on lõplik (halduskohtumenetluse seadustik § 252 lõige 7).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Vabariigi Valitsus moodustas 22. juuni 2017. a määrusega nr 106 „Rakke valla ja Väike-Maarja valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ Rakke valla ja Väike-Maarja valla ühinemise teel uue haldusüksusena Väike-Maarja valla.

Lääne-Viru maavanem kinnitas 13. juuli 2017. a **korraldustega** nr 1-1/17/431, nr 1-1/17-432, nr 1-1/17-433 ja nr 1-1/17-434 Rakke valla ja Väike-Maarja valla ühinemisel moodustuva Väike-Maarja valla volikogu liikmete arvu; moodustas ühe 19 mandaadilise valimisringkonna nr 1, mis hõlmab praegusi Rakke ja Väike-Maarja valla haldusterritooriume tervikuna; moodustas valimisringkonnas nr 1 viis valimisjaoskonda, määrates nende numeratsiooni ja hääletusruumide asukohad ning moodustas Väike-Maarja valla valimiskomisjoni määrates nimeliselt ära selle liikmed ja asendusliikmed.

2. Rakke vald esitas Tartu Halduskohtule **kaebuse** Lääne-Viru maavanema 13. juuli 2017. a

korralduste nr 1-1/17/431, nr 1-1/17-432, nr 1-1/17-433 ja nr 1-1/17-434 tühistamiseks. Kaebaja on seisukohal, et Rakke valla suhtes on hetkel tehtud vastuolulised valimistoimingud. Rakke vald on teinud valimistoimingud valimiste läbiviimiseks olemasolevas Rakke vallas. Lääne-Viru maavanem on teinud valimistoimingud valimiste läbiviimiseks Rakke ja Väike-Maarja valla sundliitmise tulemusena tekkivas Väike-Maarja vallas. Kuna maavanema korraldused takistavad valimiste korraldamist, on Rakke vallas kaebeõigus halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 44 lõike 5 alusel ja enesekorraldusõiguse intensiivse riive tõttu. Maavanema õigusliku aluseta tehtud valimistoimingud on loonud konkureerivate valimiste toimumise ohu.

Kaebuses esitati ka esialgse õiguskaitse **taotlus**, millega paluti peatada Lääne-Viru maavanema korralduste kehtivus kuni käesolevas haldusasjas menetlust lõpetava lahendi jõustumiseni. Taotluse põhjenduste kohaselt ei ole juhul, kui kohus rahuldab kaebuse pärast kohalikke valimisi, võimalik enam kohtuotsust täita, sest valimised on juba toimunud sundliitmise tulemusena tekkivas vallas.

3. Tartu Halduskohus jättis 18. juuli 2017. a **määrusega** kaebaja esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata. Halduskohus nentis, et kaebaja väidetest ja kaebusele lisatud dokumentidest nähtuv ei võimalda eeldada, et taotluse põhjendanud kaebusel on edulootusi. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 106 on tulenevalt Riigikohtu 17. juuli 2017. a määrusest haldusasjas nr 3-17-433 kehtiv ja järgimiseks kohustuslik. Kaebaja sai 15. veebruaril 2017 ettepaneku Rakke valla ja Väike-Maarja valla haldusterritoriaalse muutmise kohta ning ei ole väitnud ega tõendanud, et ta on nii toiminud. Kohaldada tuleb HRS § 12 lõiget 9 ja KOVVS § 70³, milles sätestatu annab valimistoimingute tegemise kohustuse üle maavanemale ning määrab, et need peavad olema tehtud hiljemalt 19. juulil 2017. Seni, kuni Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 106 on kehtiv, ei saa valijatel ega kandidaatidel esineda õiguslikku ebakindlust selles, millisele omavalitsusüksusele volikogu valitakse. Kui kaebaja leiab, et tema tehtud valimistoimingud tekitavad segadust, saab ta need selge olukorra loomise eesmärgil kehtetuks tunnistada.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

4. Rakke vald esitas Tartu Ringkonnakohtule **määruskaebuse** Tartu Halduskohtu 18. juuli 2017. a määruse peale järgmistel põhjendustel.

4.1 Määruskaebuse kohaselt ei hinnanud halduskohus esialgse õiguskaitse vajadust ega avalikku huvi ega selgitanud välja kõiki taotluse lahendamiseks vajalikke asjaolusid. Halduskohtu määruse tühistamise aluseks on asjaolu, et kehtivas õiguses puudub võimalus uute valimiste korraldamiseks, kui kohalikud valimised on toimunud korralduste alusel, mis on tunnistatud peale valimisi kehtetuks. Isegi juhul, kui võimalus uute valimiste korraldamiseks esineks, tuleks juhul, kui positiivne kohtuotsus tuleb pärast kohalikke valimisi, väga palju otsuseid nn tagasi keerata. Kui valimiste järgselt tekkiv uus omavalitsusüksus korraldab ametiasutuste töö ümber 1. jaanuariks 2018, siis sundliitmise õigusvastaseks tunnistamisel tuleb ametiasutused jälle ümber korraldada. See segadus oleks esialgse õiguskaitse kohaldamisega välditav.

4.2 Halduskohus sidus kaebuse edulootused asjaoluga, kas kaebaja vaidlustab Riigikohtus Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 106. Rakke Vallavolikogu otsustas 26. juuli 2017. a otsusega nr 22 pöörduda vastava taotlusega Riigikohtusse, mistõttu on ära langenud takistus, mis halduskohtu arvates kahandas kaebuse edulootusi.

Halduskohus ei hinnanud, kas kaebus on ilmselgelt perspektiivitu, vaid kontrollis ekslikult, kas kaebusel on ilmingimata edulootusi, rakendades seega oluliselt rangemat standardit kui näeb

ette Riigikohtu praktika. Halduskohtu põhjendused on äärmiselt lühidalt ja nendes pole vastatud kaebaja väidetele.

4.3 Ekslik on halduskohtu seisukoht, et Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 106 on täitmiseks kohustuslik. Rakke vald tegi valimistoimingud kehtiva haldusterritoriaalse korralduse alusel ning halduskohus välistas ekslikult Rakke valla valimistoimingute kehtivuse. Täidetud ei olnud eeldus, et maavanematel oleks olnud õigus valimistoiminguid teha. Vabariigi Valitsuse määrus nr 106 on kehtiv, kuid ei ole § 1 lõike 1 ja § 4 osas jõustunud. Maavanema korraldus kui üksikakt ei muuda kehtetuks Rakke Vallavalitsuse määrust kui üldakti.

4.4 Ekslik on halduskohtu järeldus, et maavanema korralduste kehtima jäämine kohtuvaidluse ajaks tagab õigusselguse. Kaebaja suhtes kehtivad vastuolulised valimistoimingud, sest maavanema korraldused ei muuda valla tehtud otsuseid *de facto* kehtetuks. Kui maavanema korralduste kehtivust ei peatata, on konkureerivatel valimiskomisjonidel alates 16. augustist 2017 õigus kandidaate registreerida.

Koos määruskaebusega esitas kaebaja ka uue esialgse õiguskaitse **taotluse**, millega palus peatada viivitamatult tagasiulatuvalt Lääne-Viru maavanema 13. juuli 2017. a korralduste nr 1-1/17/431, nr 1-1/17-432, nr 1-1/17-433 ja nr 1-1/17-434 kehtivus kuni käesolevas haldusasjas menetlust lõpetava lahendi jõustumiseni.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

5. Ringkonnakohus leiab, et määruskaebus tuleb jätta rahuldamata ja Tartu Halduskohtu 18. juuli 2017. a määrus muutmata.

6. Kõigepealt märgib ringkonnakohus, et ringkonnakohtule koos määruskaebusega esitatud esialgse õiguskaitse taotlust ei saa käsitada iseseisva taotlusena, vaid see on määruskaebuse lahutamatuks osaks, kuna nii määruskaebus kui uus esialgse õiguskaitse taotlus on lõppkokkuvõttes samasihilised. Uue taotluse eraldi esialgse taotlusena käsitlemine tähendaks sisuliselt kaebaja jaoks täiendava edasikaebevõimaluse loomist. Kuna ringkonnakohus lahendab esialgse õiguskaitse küsimuses määruskaebust, ei ole ringkonnakohtu määruse vaidlustamine HKMS § 252 lõike 7 teise lause kohaselt lubatud.

7. Kaebaja märkis taotluses halduskohtule, et maavanema 13. juuli 2017. a korralduste kehtivuse peatamine on vajalik selleks, et valijatel ja kandidaatidel oleks selge, millisele omavalitsusüksusele volikogu valitakse. Halduskohus leidis, et kaebajal puudub küllaldane alus esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamiseks, kuna ei esine õigusselgusetust selles, millisele omavalitsusüksusele volikogu valitakse.

HRS § 12 lg 9 sätestab, et kui asjaomased volikogud ei ole § 9 lõike 2 punktis 4 sätestatud toiminguid ja otsuseid teinud hiljemalt 15. juuniks 2017 või kui volikogude otsused ei ole samased, teeb kohaliku omavalitsuse üksuse asukoha järgne maavanema koostöös asjaomaste volikogudega KOVV §-s 70³ sätestatud valimistoimingud ja kinnitab otsused oma korraldusega hiljemalt 19. juuliks 2017. Viidatud seadustes sätestatud tingimustel läheb pärast 15. juunit 2017 kohalike omavalitsuse üksuste eest valimistoimingute ja sellega seotud otsuste tegemise pädevus üle asjakohastele maavanematele. Ringkonnakohus märgib, et see toimub nii juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksused ei ole valimistoiminguid teinud ja asjakohaseid valimisi puudutavaid otsuseid vastu võtnud, kui ka juhul, kui nimetatud otsused ei ole samased. Sellest võib järeldada, et haldusreformi seadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus sätestavad erandjuhtumi, mil maavanemal on pädevus asendada ka kohalike omavalitsuste volikogude poolt juba vastu võetud, kuid mittesamaseid otsuseid ilma, et ta peaks esitama

halduskohtule protesti nende tühistamiseks ning sellisel juhtumil tuleb kohaliku omavalitsuse volikogu valimise läbiviimisel lähtuda maavanema asjakohastest toimingutest ja otsustest. Kokkuvõtvalt saab öelda, et maavanema 13. juuli 2017. a korraldused asendavad kaebaja poolt kohalike omavalitsuste valimistega seoses tehtud otsustusi.

Eeltoodust tulenevalt leiab ringkonnakohus, et kaebaja väidetud esialgse õiguskaitse vajadust seaduste eelviidatud tõlgenduse korral ei esine. Haldusasja materjalidest nähtuvalt tingis Lääne-Viru maavanema 13. juuli 2017. a korralduste andmise sisuliselt Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 106, millega moodustati uus haldusüksus Väike-Maarja vald seniste Rakke valla ja Väike-Maarja valla ühinemise teel. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus oli vaidlustatud korralduste andmise ajal kehtiv ja on seda ka praegu. Puudub alus tõlgendada haldusreformi seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse asjakohaseid sätteid teisiti, kui seda on teinud halduskohus. Kuna seaduse tõlgendusest sõltus kaebaja esialgse õiguskaitse vajaduse hindamine, ei eksinud halduskohus seadust tõlgendades menetlusnormide vastu. Kaebaja väidetud segaduse kõrvaldamiseks küsimuses, milline akt reguleerib valimistoiminguid 15. oktoobri kohaliku omavalitsuse valimisteks, on kaebajal võimalik enda tehtud 15. oktoobri 2017. a valimisi puudutavad otsused ise kehtetuks tunnistada.

8. Ringkonnakohus märgib, et peamiseks takistuseks valimiste läbiviimiseks praeguse haldusterritoriaalse korralduse järgi on Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus valdade nn sundliitmise kohta, mitte nimetatud määrusest lähtuvad maavanema korraldused valimiste läbiviimise konkreetsema korralduse kohta sundliidetud vallas. Sundliitmise lõpuleviimine Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse kehtivuse korral on ringkonnakohtu hinnangul seetõttu paratamatu. Lääne-Viru maavanema korralduste osas esialgse õiguskaitse kohaldamise otsustamisel ei saa pidada määravaks ka asjaolu, et ringkonnakohtule teadaolevalt on kaebaja esitanud 27. juulil 2017 Riigikohtule taotluse Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 106 § 1 lõike 1 ja § 4 põhiseadusevastaseks tunnistamiseks ning § 2 lõike 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks. Nimetatud kohtuasjas ei ole Riigikohus veel lahendit teinud. Mainimist tasub ka asjaolu, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei pidanud vajalikuks Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 106 § 1 lõike 1 ja § 4 jõustumise peatamist kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni, jättes vastava Rakke valla taotluse rahuldamata 7. augusti 2017. a määrusega kohtuasjas nr 5-17-22.

9. Lääne-Viru maavanema 13. juuli 2017. a korraldused on tehtud Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruses nr 106 ettenähtud piirides ja kuigi jätkub ka vaidlus Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määruse nr 106 põhiseaduslikkuse üle, ei too maavanema korralduste järgimine kaasa olukorda, mida ei oleks võimalik tagasi täita. Mõõnda saab, et kui nimetatud määrus põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistatakse, kujuneb keeruline olukord. Sellisel juhul tuleks seadusandjal või täitevvõimul astuda vajalikke samme kujunenud olukorra lahendamiseks. Seetõttu on käesoleval hetkel ennatlik väita, et vaidlustatud korralduse täitmine tooks kaasa olukorra, mida pole võimalik üldse tagasi täita.

10. Ringkonnakohus nõustub halduskohtuga selles, et kaebaja kaebus ei ole perspektiivikas, kuna Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 106 on kehtiv ja sellest lähtuvad maavanema korraldused seega eelduslikult õiguspärased. Kaebuse eduväljavaateid ei mõjuta ka asjaolu, kas ja kui palju ettevalmistusi on kohalik omavalitsus teinud kohalikeks valimisteks. Vallavolikogude seniste otsuste alusel valimiste toimumine süvendaks õigusselgusetust, kuna taastaks olukorra, mida seadusandja soovis HRS § 12 lõikega 9 ja KOVV §-ga 70³ vältida. Avalikes huvides on valimiste õigeaegne toimumine seadustega kooskõlas ning selgus sellega seonduvates otsustes, mitte valimiste toimumine vallavolikogude seniste otsuste alusel. Kuna

käesoleval juhul ei saa pidada kaebaja huvi jätkata senise haldusterritoriaalse korralduse ja valimisringkondadega kuidagi avalikele huvidele eelistatuks, tuleb huvide kaalumisel ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest tulenevaid tähtaegu silmas pidades määravaks pidada maavanemate korralduste kehtima jäämist kuni vaidluse lõpliku lahendamiseni. Praeguse olukorra säilitamise kasuks räägib ka asjaolu, et KOVVS § 7 lõikest 7, § 8 lõikest 6 ja § 14 lõikest 2 lähtudes pidid kohalike omavalitsuste volikogude liikmete arv, valimisringkonnad ja valimiskomisjoni liikmed olema määratud hiljemalt 17. juuliks 2017.

Eeltoodud põhjendustel jääb määruskaebus rahuldamata ning halduskohtu määrus muutmata.

/allkirjastatud digitaalselt/
Tiina Pappel

/allkirjastatud digitaalselt/
Tanel Saar

/allkirjastatud digitaalselt/
Einar Vene