

1) Mis juhtub määruste ja kordadega, mida ühinemislepingus kokku ei lepitata? Kas jäävad eraldi suurusega sünnitoetused ja kui kauaks?

ETHS kohaselt tuleb ühinemislepingus leppida kokku ühinemisega kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmine (§ 9¹ lg 1 p 2) ja õigusaktide kehtivus (kuni uute õigusaktide kehtestamiseni kehtivad senised õigusaktid edasi sellel territooriumil, kus nad olid kehtestatud) (§ 9¹ lg 1 p 3). Sisuliselt ja tänases praktikas tähendab see seda, et kindlasti tuleb kokku leppida, millal kinnitatakse uus põhimäärus ja millise valla põhimäärusest lähtutakse seni kuni volikogu pole kinnitanud uut põhimäärust (sest põhimääruse alusel toimub ka esimese istungi läbiviimine, volikogu esimehe valimise protseduurid jne, ühesõnaga KOV ei saa toimida ilma uue põhimäärusega või selle puudumisel ühest vanast kokku lepitud põhimäärusest lähtumata). Õigusaktide kehtivuse kohta ongi ühinemislepingus seni lepitatud kokku juba seaduses toodud põhimõtte, et uute aktide vastuvõtmiseni kehtivad vanad korrad endiste KOVde territooriumil. Seega, seni kuni ei ole vastu võetud uut sotsiaaltoetuste korda jms, võivadki kehtida erinevad toetused. Senine praktika näitab et olulisemad korrad saavad kehtestatud 1-2 aasta jooksul ning valdav enamuses esimeses valimisperioodi jooksul. Kriitilisemad isikute õiguseid mõjutavad korrad (nt sotsiaaltoetused jms) ühildatakse üldjuhul esmajärjekorras.

Haldusreformi seadusega (HRS) oleme olukorda lihtsustanud, s.t osa nendest põhimõtetest sisaldub seaduses ning neid ei pea nõ üle kordama ühinemislepingus. HRS § 16 reguleerib õigusaktide kehtestamist ja kehtivust. Selle kohaselt:

- Ühinenud KOV õigusaktid kehtivad kuni ühinemisel moodustunud KOV poolt uute õigusaktide kehtestamiseni selle KOV territooriumil, milles nad kuni ühinemiseni kehtisid. (ETHS § 14¹ lg 4¹)
- Ühinemisel moodustunud KOV volikogu kehtestab valla või linna põhimääruse nelja kuu jooksul ühinemisest ning uue põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse ühinemislepingus kokku lepitud ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest. (ETHS § 14¹ lg 4²)
- Ühinemisel moodustunud KOV koosseisu üle viidav hallatav asutus tegutseb kuni asutuse uue põhimääruse kehtestamiseni seni kehtinud põhimääruse järgi. (ETHS § 14¹ lg 4³)
- Ühinemisel moodustunud KOV arengukava vastuvõtmiseni ja üldplaneeringu kehtestamiseni kehtivad ühinenud KOVide arengukavad ja üldplaneeringud nendel territooriumidel, milles need enne ühinemist kehtestati. Kuni ühinemise tulemusena moodustunud KOV arengukava vastuvõtmiseni lähtutakse otsustamisel kõigi ühinenud KOVide arengukavadest. (ETHS § 14¹ lg 4⁴)
- Kuni ühinemise tulemusena moodustunud KOV üks põhimääruse kehtestamiseni võib moodustunud KOV kasutada ühinemislepingus kokku lepitud ühineva KOV sümbolikat (ETHS § 14¹ lg 4⁵).

Need kõik eelmainitud muudatused on viidud sisse ETHSi, seega kohalduvad ka edaspidi ühinemistel, mitte ainult haldusreformi raames (seetõttu ei ole nad kahjuks ka seaduses ühes ja samas §-s selgelt väljaloetavad). Lisaks on HRSis ühekordselt kehtestatud täpsustavad regulatsioonid haldusreformi läbiviimiseks:

- Ühinemisel moodustunud KOV volikogu kehtestab uue põhimääruse nelja kuu jooksul volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Olukorras, kus ühinemislepingut või ühinemiskokkulepet ei ole kinnitatud (s.t VV algatatud ühinemine, mille osas KOV volikogu on keeldunud kohustuslike toimingute tegemisest, sh ühinemisega seonduvate küsimuste lahendamisest), võetakse aluseks selle KOV põhimäärus, kellega kriteeriumile mittevastav KOV liidetakse või ühendatakse. (HRS § 16 lg 2)
- Kuni uue põhimääruse kehtestamiseni võib ühinenud KOV kasutada ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku lepitud ühineva KOV sümbolikat. (HRS § 16 lg 2)
- Ühinemisleping ja ühinemiskokkulepe jõustuvad volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päeval ning need kehtivad järgmise valimiseni. (HRS § 16 lg 2)
- Ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmiseks esimese valimisperioodi jooksul pärast on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus. (HRS § 16 lg 2)

2) Kui kauaks jäävad vanad vallavanemad peale valimisi ametisse? Ühendvallavanema valimiseni või uue volikogu poolt põhimääruse kinnitamiseni?

Vallavanem on ametis kuni uue vallavalitsuse (so kollegiaalse organi) ametisse nimetamiseni, kuna esmalt valitakse vallavanem, kellele antakse ülesandeks moodustada vallavalitsus. Ühinenud valdade valitsused astuvad tagasi uue valitsuse ametissenimetamisel. See võib juhtuda ka nt kuu aega peale esimese volikogu istungi toimumist volikogu esimehe valimist või hiljemgi, kusjuures kui vallavanemat ei valita ja valitsust ei moodustata ühel valitsuse istungil (mis tegelikult ei ole seaduse mõttega parimas kooskõlas, sest vallavanemale peab jääma võimalus realiseerida oma õigus vallavalitsust moodustada), siis sel perioodil kui valitud on uus vallavanem, kellel on ainuke ülesanne valitsus moodustada (sest ta volitused koos kõigi õiguste ja kohustustega algavad valitsuse ametissenimetamisega) on ametis ka kõik endiste valdade vallavanemad koos vallavalitsustega. Seejärel kui on ametisse nimetatud uus vallavalitsus ning kõik endised valitsused on sellega seoses tagasi astunud, jätkavad veel ühinenud valdade vallavalitsused kui eraldiseisvad ametiasutused tegevust, kuid neid kõiki juhib uus vallavanem koos moodustatud valitsusega. Ühinenud valla ühine ametiasutus alustab tööd siis kui on kinnitatud uus põhimäärus, kinnitatud ametiasutuse struktuur ja koosseis, seaduse on selleks tähtjaks sätestatud 1.01.2018.

3) Kui liituda soovivatel KOVIDel ühist piiri napilt pole, küll on tugev ja toimiv keskus-tagamaa süsteem ja vahelejääv KOV on nõus killukese oma territooriumist emmale-kummale eraldama, et reformi käigus mõistustlik lahendus tekiks, siis millised need protseduurid oleks ja kas selle jaoks tuleb valitsuselt heakskiit?

Kui tegemist on üksikute külade ära-rääkimisega, et tekitada nt „liblikakujuline“ KOV, kus mõni küla kunstlikult ühendab kahte eraldiseisvat KOVi, siis sellisele kooslusele piirkondlikud komisjonid ei saa eeldatavasti anda positiivset hinnangut. Piirkondlik komisjon peab lähtuma ühinemisel tekkiva KOV kohta seisukoha kujundamisel ETHS § 7 lg 5 loetletud asjaoludest, mida tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestada, need on ajaloolist põhjendatus; mõju elanike elutingimustele, elanike ühtekuuluvustunne, mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, haldussuutlikkusele, demograafilisele situatsioonile, transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, ettevõtluskeskkonnale ning hariduslikule olukorrale. Kui komisjon ühinemist nimetatud asjaolude lõikes positiivseks ei pea, siis ei pruugi VV ka sellise ühinemise taotlust rahuldada.

Kui kavandatav kujund-vald lähtub elanike tegelikest igapäevaste liikumistest ning nii külasid üleandva kui vastuvõtva KOV volikogud on sellega nõus, siis protseduur on järgmine:

Kuna haldusreformi seaduse menetlus pole veel Riigikogus alanud, siis hetkel tuleb lähtuda kehtivast seadusest. Kui küla soovib liikuda teise omavalitsusüksuse koosseisu peab hetkel kehtivate seaduste kohaselt üks volikogu tegema teisele ettepaneku külade üleandmiseks ja teine volikogu sellega nõustuma, tegema vajalikud ettevalmistused ETHS § 8¹ alusel, mis on analoogsed ühinemise ettevalmistamisel läbiviidatavatega (s.t tagata tuleb vajalike uuringute tegemine, kaasnevate õigusaktide muutmine, organisatsiooniliste küsimuste lahendamine, läbirääkimiste protsessi avalikustamine ning elanike arvamuse väljaselgitamise asjaomasel territooriumiosal asustusüksuste kaupa).

Haldusreformi seadus lisab ühinemiste ettevalmistamise käigus kohustuse viia läbi elanike arvamuse väljaselgitamise piiräärsetel aladel, kus elanikud on avaldanud soovi ühineda teise omavalitsusega, külade lõikes, tuvastamaks, millise omavalitsusega soovitakse ühineda (s.t elanike arvamuse tuleb välja selgitada ka juhul, kui menetlust territooriumiosa üleandmiseks ei ole algatatud). HRS-is täpsustatakse elanike poolt ettepaneku esitamise protseduuri ning eelnõu kohaselt peab volikogu juhul, kui vähemalt 1%-il hääleõiguslikel valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõigusliku valla- või linnaelaniku on esitanud taotluse territooriumiosa arvamise kohta teise KOVi koosseisu, eristama elanike arvamuse väljaselgitamisel küsitluse tulemused külade või külade gruppide lõikes. Kui elanike küsitluse tulemusena selgub, et soovitakse mõne territooriumiosa arvamist teise KOV koosseisu ning asjaomased KOV volikogud nõustuvad, siis muudetakse valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse käigus ka haldusüksuste piire vastavalt.

Ettepaneku esitamisel volikogule, on volikogul kohustus küsimus arutlusele võtta vähemalt kolme kuu jooksul (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 32 alusel) ja elanike arvamuse välja selgitada, kuid volikogul ei ole kohustust ettepaneku kasuks otsustada ja territooriumiosa üleandmise menetlust

alustada. Juhul kui volikogud territooriumiosa üleandmist menetlusse ei võta, on põhjendatud juhtudel võimalik territooriumiosa üleandmine ka VV algatavate ühinemist käigus, juhul, kui elanikud on selleks ettepaneku teinud ning ka piirkondlikud ekspertkomisjonid külade moodustuvate omavalitsusüksuste ühtekuuluvust ning terviklikult toimimist silmas pidades vajalikuks peavad. See millises ulatuses valitsuse seda õigust realiseerida saab selgub omaalgatuslikult ühinevate mahust ja sellest, kui suure osa KOVide osas peab ühinemised algatama VV.

Kuigi täna ei ole haldusreformi seadus veel jõustunud, soovime täna kehtivate seaduste alusel esitada volikogule ettepanek territooriumiosade üleandmiseks kavandatavate ühinemiste käigus, mis võimaldab seaduse jõustudes käesoleva aasta suvel vallal seadusest tulenevalt viia selleks läbi elanike arvamuse väljaselgitamine ja sellest tulenevad toimingud.

Lisainfot käsiraamatust: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/01/kov-c3bchinemiste-juhendmaterjal.pdf>.