

KOV ühinemistega seotud küsimused

1) Kas ametnike sotsiaalsed garantiid peaks olema kokku lepitud eraldi otsustega? Kas selle aluseks on KOKS paragrahv 22 lg 1 p 35. Kas sellisel juhul peaks sellele alusele viitama ka ühinemislepingu kinnitamise otsuses?

Mistahes hüvitised ongi osa sotsiaalgarantiidest, seega kui ATS või TLS sõnaselgelt reguleerib hüvitiste maksmise, välistades ATSi või TLSi sätetstatuga vastuolus olevate hüvitiste maksmise, siis see välistus laieneb ka KOVis teenistuses olevatele isikutele ning KOVil ei ole seaduse alusel selles küsimuses autonoomset otsustusõigust teisiti otsustamiseks. Seega ei saa näiteks KOV ametnikele maksta seaduses sätestamata täiendavat lahkumishüvitist ja koondamise puhul saabki ametnikele maksta vaid ATSi tulenevaid toetusi, hüvitisi ja palka. Nendeks on koondamishüvitis 1 kuu keskmine palk + palk tööpäevade eest, mille võrra ametnikule teenistusest vabastamisest vähem teada anti, kui seaduses ette nähtud.

Kui KOVid siiski soovivad rahaliselt täiendavalt kompenseerida ametnike töö kaotust, siis õiguslikult ei ole välistatud preemia maksmise võimalus. Pikaajaliselt teenistuses olnud ametnike teenistusest vabastamisel (koondamise tõttu või muul põhjusel) on lubatud maksta ka preemiat pikaajalise hea teenistuse eest. Seda aga ei ole ka üldiselt korrektne ühinemislepingus ette näha, kuna tegemist on siiski tasuga individuaalse soorituse eest

Seega tuleb vältida sotsiaalse garantiina nn täiendava lahkumishüvitise kehtestamist KOV ametnikele ja töötajatele, kuna koondamistasude maksmise alused on juba ette nähtud ATSi ja TLSi.

2) Kas ametiasutuse moodustamise aluseks on vajalik ametiasutuse põhimäärus või piisab valla põhimäärusest?

KOKS § 22 lg 1 p 34 järgi on valla- või linna ametiasutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine volikogu ainupädevuses. Nimetatud pädevusnorm ei tähenda samas, et valla- või linna ametiasutus tuleks moodustada eraldi põhimäärusega ning seda ei saaks reguleerida valla või linna põhimääruses.

Nimelt KOKS § 8 lg 1 p 4 järgi sätestatakse valla ja linna põhimääruses sh valla või linna ametiasutuste moodustamise kord. Kui valla või linna põhimääruse järgi loetakse ametiasutuse moodustamise aluseks valla või linna põhimääruses reguleerimine, siis eraldi ametiasutuse põhimäärust ametiasutuse moodustamiseks volikogul kehtestada ei ole vaja.

Valdava praktika järgi on omavalitsused reguleerinud valla- või linnavalitsuse kui ametiasutuse tegevuse aluseid ja moodustamist valla ja linna põhimääruses, kuid eraldi põhimäärused on kehtestatud üksikutel juhtudel nn valdkondlikele ametiasutustele, nt Kommunaalamet (arvestades, et keskmise suurusega omavalitsustes ongi ainuke ametiasutus linna- või vallavalitsus, mille ülesanded reguleeritakse sageli linna või valla põhimääruses).

3) Kas ühinemislepingul peab olema seletuskiri? Kas see tuleb avalikustada koos ühinemislepinguga?

ETHS § 9¹ lõike 2 punkti 1 järgi tuleb ühinemislepingule lisada seletuskiri, milles peab olema märgitud haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendus, territooriumi suurus (pindala) ja alaliste elanike arv. Sama paragrahvi lõike 4 järgi pannakse ühinemisleping ja selle lisad, milleks on ka ühinemislepingu seletuskiri, avalikkusele tutvumiseks välja, tagades avalikkusele nimetatud dokumentidega tutvumise võimaluse ning määrates ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest arvates.

4) Kas elanike arvamuse väljaselgitamisel võib "komisjoni pitsatina" kasutada valimiskomisjoni pitsati? Kuidas mõista "nimekirjast väljajääjaid" (määruse kohaselt küsitluspäeval lisab komisjon nimekirja nimekirjast väljajääjad vms)?

Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrus nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ ei näe komisjoni pitsatile ette konkreetset vormi ega välista valimiskomisjoni pitsati kasutamist, kui valla- või linnavalitsus näeb ette valimiskomisjoni pitsati kasutamise.

„Nimekirjast väljajääjatena“ käsitletakse määruse § 6 lõikes 5 eelnõu seletuskirja kohaselt isikuid, kes on nimekirjast jäänud välja ametniku eksimuse tõttu või mõnel muul põhjusel. Näiteks võib isik oma elukoha registreerida antud valda või linna või 16- aastaseks saada ka hiljem kui määruse § 6 lõikes 2 sätestatud küsitlusest osavõtjate nimekirja esitamise aeg küsitlust läbiviivale komisjonile (valla- või linnavalitsus peab esitama nimekirja komisjonile hiljemalt 5 kalendripäeva enne küsitluse algust).

5) Kas külade lõikes elanike arvamuse väljaselgitamine on kohustuslik juhul, kui elanike taotlus on esitatud enne haldusreformi seaduse jõustumist?

Haldusemenetluse seaduse § 5 lõikes 5 sätestatakse haldusmenetlust reguleerivate õigusaktide muutmise tagajärjed enne muudatuse jõustumist algatatud menetlusele. Nimelt kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, kohaldatakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme. Seega kui kohalikud elanikud esitasid vallale või linnale enne haldusreformi seaduse jõustumist KOKS § 32 lõike 1 alusel näiteks ettepaneku haldusüksuse piiride muudatuse algatamiseks, siis ei pea kohaliku omavalitsuse üksus kohaldama HRS § 6 lõiget 2 ega viima läbi sättes ette nähtud elanike küsitlust.

6) Kas on võimalik vormistada tingimuslik ühinemise otsus, sidudes ühinemise maakondliku kuuluvusega?

KOVide ühinemisi reguleerivad kehtivad haldusreformi seadus (HRS) (vt § 7) ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (ETHS) (vt § 8¹ lg 7–10 ja § 9 lg 7–12) ei näe ette tingimuslike haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise otsuste tegemist. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsuse tegemise ajaks asjaomases volikogus peavad olema lahendatud kõik ühinemisega seotud küsimused, mis on seaduses ette nähtud, sealhulgas peab olema kinnitatud ühinemisleping koos selle lisadega, milles on sätestatud ETHS § 9¹ lõikes 1 nimetatud asjaolud. Kõikvõimalikud ühinemise nn kõrvaltingimused peavad leidma lahenduse ühinemisläbirääkimiste menetluses.

Ka haldusmenetluse seaduse § 53 lõike 2 punkti 1 alusel võib haldusaktile, sh volikogu otsusele, kehtestada kõrvaltingimuse seaduses või määruses sätestatud juhul. Kuna sellist õiguslikku alust ühinemismenetluses ei nähta ette ei HRSis ega ETHSis, siis ei oleks ühinemisotsuses kõrvaltingimuse sätestamine kooskõlas kehtiva õigusega.

7) Asutuste liitmine või reorganiseerimine. Kas valdade ühinemisel peab moodustama uue ametiasutuse, s.t kõikide seniste tegevus lõpetatakse ning moodustatakse uus? või võib valdade ühinemisel kasutada ametiasutuste liitmist?

ATS ei reguleeri ametiasutuste ümberkorraldamist. KOKS § 22 lg 1 p 34 kohaselt on valla või linna ametiasutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine volikogu ainupädevuses. Üldjuhul ei ole linnad ega vallad ametiasutuste moodustamiseks (ega ka selle ümberkorraldamiseks või tegevuse lõpetamiseks) eraldi korda kehtestanud vaid piirdunud KOV põhimääruses ametiasutuste üldregulatsiooniga (nt nimetanud ametiasutuse(d) ning täpsustanud, et muudatused otsustab volikogu. Seega ei ole detailselt ette nähtud ametiasutuse reorganiseerimise korda. Samas tuleb arvestada kuni 2013. aastani ATS sätestatud põhimõtet, mille kohaselt eristati ametiasutuse likvideerimist ja reorganiseerimist, reorganiseerimiseks loeti asutuste ühendamist, liitmist, jagamist, eraldamist ja ümberkujundamist, mis ei ole ametniku vabastamise

aluseks. Ametiasutuse likvideerimine eeldab, et ametiasutusel olevate ülesannete täitmist ei jätkata teine ametiasutus.

Seega ei saa omavalitsused ühinemist käsitleda kui ametiasutuste likvideerimist, vaid kui ametiasutuse ümberkorraldamist (ühinemist või liitmisel ei ole ametiasutuste reorganiseerimise kontekstis õiguslikku erinevust), kus senised ametiasutused lõpetavad tegevuse seoses ümberkorraldamisega ning tema ülesanded lähevad üle uuele moodustatud ametiasutusele.

8) Kuidas tuleks külade üleandmisel leppida kokku õigusaktide kehtivuses? Millised õigusaktid kehtivad territooriumiosal peale ühinemist, kui selles ei ole piiride muutmise kokkuleppes eraldi kokku lepitud?

ETHS § 14¹ lõike 4¹ järgi kehtivad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid kuni haldusterritaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide kehtestamiseni selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, kus need valdade ja linnade ühinemiseni kehtisid. Nimetatud säte ei reguleeri siiski haldusüksuse piiride muutmisega kaasnevate õigusaktide kohaldamist, vaid nendes küsimustes peavad omavalitsused ETHS § 8¹ lõike 8 punktide 6 ja 7 järgi haldusüksuse piiride muutmise menetluses kokku leppima (so selles, millise KOV õigusaktidest lähtutakse ülevõetava küla territooriumil kuni ühinenud omavalitsuse poolt uute õigusaktide vastuvõtmiseni)

9) Kas ATS üleminekuperioodi sätted (soodustingimustel tööleping) kohalduvad ka reformi läbiviimisel, s.t et kui ametnik viiakse üle, töötaks, siis jätkub avaliku teenistuse staazi arvestus vms?

ATS § 113 lõige 3 sätestab, et kui ATS alusel sõlmitakse isikuga soodustingimustega tööleping või ta jätkab soodustingimustel teenistust või teenistust ATS § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohal (nt volikogu liikmena või valla- või linnavalitsuse liikmena), siis jätkub tema teenistusstaazi arvestus viie aasta jooksul ATS jõustumisest. Kuna ATS jõustus 2013. aasta 1. aprillil, siis teenistusstaazi arvestus nimetatud isikute puhul jätkub kuni 2018. aasta 1. aprillini.

10) Kes korraldavad ühinenud KOVis sisekonkursid?

Ühinenud omavalitsused saavad omavahel kokku leppida, kas konkursside korraldamiseks moodustatakse kõigi ühinenud valla valitsuste esindajatest konkursikomisjon või antakse ülesanne ühele konkreetsele vallavalitsusele lahendada.

11) Kuidas toimub KOV aktide viseerimine vahepealsel ajal kui uut valitsust ei ole veel moodustunud, millist sümboolikat kasutatakse?

Sümboolika on valla ja linnal avalik-õigusliku juriidilise isikuna mitte valla- või linnavalitsusel ametiasutusena ega valla- või linnavalitsusel kollegiaalse organina. (KOKS § 10 lg 2). Haldusreformi seaduse § 16 lg 3 kohaselt võib kuni uue põhimääruse kehtestamiseni ühinemisel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus kasutada ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes (VV algatatud ühinemiste korral) kokku lepitud ühineva valla või linna sümboolikat. See tähendab, et valimistulemuste väljakuulutamise päevast on uuel valla sümboolika, mida peavad kasutama ka uue valla koosseisu üle toodud endised ametiasutused aktide andmisel.

Kuna seadus seda üheselt ei reguleeri, oleks otstarbekas ühinemise järgselt valitud uuel vallavanemal või linnapeal mõistlik oma käskkirjaga täpsustada töökorraldust kuni ametiasutuste reorganiseerimiseni 1.01.2018. Kuni uue omavalitsusüksuse struktuuri kinnitamiseni ning ühe valla- või linnasekretäri ametisse nimetamiseni kohustades kõiki endisi valla- või linnasekretäre osalema sõnaõigusega uue ühinenud linna- või vallavalitsuse istungitel, valmistama ette vastavalt oma ametiasutusest esitatud õigusaktide eelnõud ning tagama nende vastavuse kehtivatele õigusaktidele. Vastuvõetud korraldustele ja määrustele peaks kirjutama alla selle ametiasutuse vallasekretär, millise ühinenud KOVi ametiasutuse poolt vastav eelnõu istungile esitati.