ARVAMUS

OMAVALITSUSKORRALDUSE REFORMI SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUSE PÕHISEADUSPÄRASUSE KOHTA

I. Kohaliku omavalitsuse (KOV) põhiseadusliku garantii struktuur e. KOV-le põhiseadusega[1] (PS) ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga[2] (EKOH) tagatud õigused

KOV põhiseaduslik garantii koosneb järgmistest tasanditest e. elementidest, mida riigivõim ei tohi ülemääraselt e. ebaproportsionaalselt riivata:

1) **õigussubjektsuse garantii**, mis hõlmab:

1.1) **KOV üksuste** (KOVü-te) **liikide kaitse** (PS § 155 lg 1);
1.2) **KOVü piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantii** (konkreetse KOVü õigused riigi poolt tema haldusterritooriumi suuruse muutmisel või tema õigussubjektsuse lõpetamisel):

2) **enesekorraldusõiguse garantii** (PS § 154 lg 1 ja § 160; EKOH art 4 lg-d 2 ja 4; art 6 lg 1) kui KOV põhigarantii (RKPJKo 09.06. 2009, 3-4-1-2-09, p 29)[3], mille eesmärk on tagada KOVü enesekorraldusõigus e. autonoomia, mille põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 16.01. 2007, 3-4-1-9-06, p 22)[4];
Garantii koosneb järgmistest elementidest:
1) universaalpädevus;
2) kohaliku elu küsimused;
3) iseseisvus;
4) seadusereservatsioon.
3) **finantsgarantii** (PS § 154 ja § 157 lg 2; EKOH art 9) alla kuuluvad õigused on suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele, seondudes KOVü-te majandusliku suutlikkusega

[1] Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349…RT I 27.04. 2011, 1.
[2] RT II 1994, 26, 95.
[3] RT III 2009, 31, 227.
[4] RT III 2007, 3, 19.

täita avalikke ülesandeid (omavalitsuslikke ülesandeid (PS § 154 lg 1), riiklikke ülesandeid (PS § 154 lg 2) (RKPJKo 09.06. 2009, 3-4-1-2-09, p 41; RKÜKo 16.03. 2010, 3-4-1-8-09, p 50). Garantii on aluseks KOVü-te rahastamise korraldusele ja koosneb:

- PS § 154 lg-st 1 tulenevatest elementidest:
3.1) **õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks;**
3.2) **õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele;**
3.3) **õigus võtta võlakohustusi;**
- PS § 157 lg-st 2 ja EKOH art 9 lg-st 3 tulenevast elemendist:
3.4) **õigus kehtestada kohalikke makse;**
- EKOH art 9 lg-st 3 tulenevast elemendist:
3.5) **õigus saada tulu teenustasudena**

4) kohaliku eelarve iseseisvuse garantii (PS § 157 lg 1), mis tagab kohaliku eelarve lahutatuse riigieelarvest;

5**) õiguste kaitse garantii** (PS § 154 lg 1; EKOH art 11), mille eesmärk on võimaldada KOVü-l vaidlustada oma põhiseaduslike õiguste rikkumist kas halduskohtus (halduskohtumenetluse seaduse[5] § 44 lg-d 4 ja 5), vaidemenetluse korras (haldusmenetluse seaduse[6] 14.ptk), põhiseadusliku järelevalve kohtumenetluse korras (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse[7] § 7), õiguskantsleri (PS § 142) või Vabariigi Presidendi (PS § 107) kaudu.

II. Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusest nähtuvad KOV põhiseadusliku garantii riived

Sissejuhatav märkus: omavalitsuskorralduse reformi seaduse eenõu väljatöötamiskavatsusest (ORSEV) endast ei tulene KOV põhiseaduslikule garantiile vahetult õiguslikke riiveid – need saavad tuleneda kehtiva(te)st õigusakti(de)st. Siiski saab ka ORSEV-i sisust lähtuvalt teatud ulatuses analüüsida KOV-i põhiseaduslikele garantiidele tulenevaid riiveküsimusi.

[5] RT I 23.02. 2011, 3...25.10. 2012, 1.
[6] RT I 2001, 58, 354...23.02. 2011, 3.
[7] RT I 2002, 29, 174...01.11. 2012, 1.

1. Eelloetletud põhiseadusliku garantii tasandite edasisest käsitlusest tuleb ORSEV-i sisust nähtuvalt jätta kõrvale KOV-i õiguste kaitse tasand, kuna selles pole muudatusi kavandatud. Samuti pole küsimus võimalikust alternatiivist - uus raamseadus *vs* praegu kehtivate seaduste täiendamine oma sisult põhiseadusliku tagatise küsimus.

2. Õigussubjektsuse garantii puhul esineb kaks tasandit: 1) KOVü-te liigi – valla ja linna – tasand; 2) konkreetse KOVü tasand.

2.1. KOV liigi tasandi osas tuleb KOV reformi puhul silmas pidada seda, et PS § 155 lg-t 1 muutmata ei saa kumbagi KOVü-i liiki reformiga *de facto* ära kaotada või marginaliseerida (nt 60 linna kõrval säiliks kaks-kolm valda KOVü-tena).

2.2. Konkreetse KOVü suhtes tuleb riigivõimul omavalitsuskorraldusreformi teostades järgida nii formaalseid kui materiaalseid nõudeid reformi põhiseaduspärasuse tagamiseks (garantii piiratud individuaalne mõju).

Formaalsed eeldused:

1) KOVü-i ja kohaliku kogukonna ärakuulamine (PS § 158; EKOH art 4 lg 6, art 5): nii asjaomase volikogu seisukoha küsimine (Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse[8] (ETHS) § 8 lg 3) kui ka elanike arvamuse väljaselgitamine (ETHS § 7 lg 8).

2) territooriumi muutmise otsustuse tähtsusele vastav otsustustasand ja otsustusele antav õiguslik vorm.

Nõuetekohase ärakuulamise teostamine erinevatel otsustustasanditel (omavalitsusliidud, volikogud, kogukonnad) on äärmiselt oluline õiguslik aspekt.

Materiaalsed eeldused:

1) Reformi eesmärk peab olema sõnastatud selliselt, et sellest nähtub: reformi tulemusena on põhiseaduslikud väärtused – nii kohaliku omavalitsuse autonoomia kui ka isikute põhiõigused ja –vabadused – senisega võrreldes selgelt paremini kindlustatud. See eeldab poolt- ja vastuargumentide, riigi ja KOV-i huvide kaalumist (NB! Kaalumine peab olema sisuline: s.t pelgalt kavandatud reformi kõikvõimalike positiivsete aspektide ülesloetlemine ja negatiivsete või problemaatiliste aspektide

[8] RT I 1995, 29, 356...19.03. 2013, 1.

ignoreerimine seletuskirjas vm asjakohases dokumendis viitab tegelikult puudulikule või kallutatud kaalumisele või diskretsiooni mitteteostamisele). Jättes kõrvale kogu erinevate mõjude analüüsi ploki, märgin siinkohal, et haldusstandardite ja nende järgimise üle teostatava järelevalve osas esitatud argumentatsiooniga ei saa kahjuks sisuliselt nõustuda: ilma haldusstandarditeta muutuvad erinevate põhiseaduslike institutsioonide senised etteheited KOVü-te ülesannete täitmisele paljuski ainetuks ning efektiivse riikliku järelevalve (haldusjärelevalve) teostamine KOVü-te tegevuse üle on riigi põhiseaduslik kohustus (PS § 160) ning seda ka sõltumatult igasugustest reformidest.

Piirimuudatused ei ole eraldi võttes põhiseaduslik väärtus haldusterritoriaalse korralduse muutmismenetluse korral. Teiste sõnadega: KOVü-te õigussubjektsuse lõpetamist kui KOVü õiguste väga intensiivset riivet õigustav saab olla mitte valla või linna „ebapiisav“ territoriaalne ulatus või elanikkonna arv kui selline, vaid sellest/nendest asjaoludest tulenev suutmatus nõuetekohaselt täita teatud õiguslikult kohustusliks muudetud avalikku ülesannet/ülesandeid (mh osutada avalikke teenuseid), sh suutmatus täita seda/neid nõuetekohaselt selliste õiguslike koostöövormide kaudu, mis säilitavad KOVü õigussubjektsuse ja on seega tema põhiseadusliku garantii riive seisukohast leebemad lahendused.

Üldeesmärk on ORSEV-s minu arvates iseenesest sõnastatud küll korrektselt, kuid vajab konkretiseerimist selles mõttes, et pelgalt üldise positiivse tulevikuvisiooni sõnastamise baasil ei saa asuda valdu-linnu ühendama. Konkreetse KOVü-i õigussubjektsuse põhiseaduspärane riigipoolne lõpetamine reformi kaudu eeldab eesmärgilt (seda ka seaduse raames) suuremat konkreetsust. Minimaalselt tähendab see seda, et riik sõnastab (reformi)seaduses selgelt ja arusaadavalt:

1) **milliste avalike ülesannete osutamist millistele haldusstandarditele vastavalt millise tähtaja jooksul riik KOVü-lt eeldab**. See on küsimus sellest, et õigusaktides (seadused-rakendusmäärused) peavad olema fikseeritud avalike teenuste suhtes piisava konkreetsusastmega kriteeriumid, millele oleks konkreetsel juhul õigusvaidluse korral võimalik KOVü-i õigussubjektsuse lõpetamise õigustamiseks tugineda:

1) nõuded teenuse kättesaadavusele, sh osutamise koha maksimaalne kaugus, teenuse osutamise sagedus, füüsiline juurdepääs, osutamise aeg;

2) nõuded teenuse pakkumise kanalitele ja kasutatavatele tehnilistele vahenditele;
3) nõuded teenuse osutaja kvalifikatsioonile[9].

Arvestades KOV autonoomia riive intensiivsust, ei piisaks üldsõnalistest viidetest sellele, et omavalitsussüsteem tervikuna ei taga küllaldaselt isikute põhiõiguste kaitset, vallad on territoriaalselt või elanike arvult liiga väikesed, et ülesannetega toime tulla vms.
Selgus selles, konkreetselt milliste ülesannete täitmist ja kuidas (haldusstandard) riik kohalikelt omavalitsustelt reformi tulemusena nõudma hakkab, on kindlasti ka **õigusselguse küsimus** (PS § 10): KOVü-tel peab olema võimalik aru saada, mida nendelt nõutakse, mis on nende kohustused ning et riigi tegevus oleks piisavalt ette ennustatav. Reformi kontekstis tähendab see sisuliselt territoriaalsete muudatuste tihedat sidustamist seaduses reformi funktsionaalse aspektiga.
2) Eelnevaga seondub **proportsionaalsuse põhimõtte arvestamine**: KOV-i enesekorraldusõiguse riive peab taotletava eesmärgi suhtes olema:
2.1) **sobiv**: abinõu peab soodustama eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.
2.2) **vajalik**: eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.
2.3) **mõõdupärane**: kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kaaluda tuleb ühelt poolt KOV-i enesekorraldusõigusesse sekkumise ulatust ja teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

ORSV-ga kavandatust tuleneb paljudele KOVü-tele väga intensiivne õigusriive ja seda nende õigussubjektsuse lõpetamise tõttu.

KOVü jaoks tõusetub sellise riive vajalikkuse aspekt järgmiselt: kas seaduse jõustumise hetkest kuni momendini, mil teda riigi poolt sundühendama asutakse, on tal võimalik riigi poolt nõutavat avalike

[9] Vt Riigikontrolli audit „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemalasuvates omavalitsustes (2012). – Kättesaadav http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx (23.08. 2013).

ülesannete täitmise taset saavutada vabatahtliku koostöö abil, mis võimaldab säilitada KOVü-te õigussubjektsuse. Riigi jaoks tõusetub autonoomia riive vajalikkuse küsimus lõppkokkuvõttes selliselt: kas riik ise on rakendanud kõiki vajalikke õiguslikke meetmeid selleks, et vabatahtliku ja nn sundkoostöö (s.t seaduse alusel KOVü-tele õiguslikult ettekirjutatavate koostöövormide) kaudu KOVü-tel oleks võimalik oma õigussubjektsust kaotamata reformiseaduse jõustumisest kuni sundühendamiseni seadus(t)ega nõutavat ülesannete täitmise taset saavutada. Kui vastus sellele küsimusele on eitav, pole nt vastava teenuse osutamise taseme mittesaavutamine KOV-le üldjuhul etteheidetav. Tuleb tõdeda, et praeguse seisuga pole riik KOV-de koostööõiguse regulatsioone piisavalt põhjalikult välja arendanud. Koostöövormid piirduvad ainult ja üksnes teatud vabatahtliku koostöö vormidega (liidud, MTÜ-d, teatud liiki äriühingud jne) ning nn sundkoostöövormid puuduvad kehtivast õigusest. Kui peaksid tekkima riigi ja KOVü(te) vahel õigusvaidlused ja Riigikohus asub hindama vastava seaduse sätete põhiseaduspärasust, siis praegusi ORSEV-s ses osas esitatud põhjendusi vabatahtliku koostöö sobimatusest püstitatud eesmärkide saavutamiseks ei saa minu hinnangul kuidagi lugeda piisavaks ja sundkoostöö temaatikat (miks pole see KOV õigussubjektsust säästev, seega vähemintensiivne riive aktsepteeritav) on dokumendis käsitletud omavalitsusliitude mudeli all samuti selgelt ebapiisavalt: esmalt on antud nn ülesandepõhiste ühisasutuste variandid Skandinaavia riikides, millele järgneb tõdemus, et nende maade omavalitsuskorraldus pole meie omast märkimisväärselt erinev, funktsiooni polüfunktsionaalsele esindusorganisatsioonile üle ei anta ja järelikult pole lahendus piisav. Proportsionaalsuse test on minu hinnangul siin keskse tähtsusega (kas meede on vajalik püstitatud eesmärgi suhtes või liialt koormav). Laskumata siinkohal erinevate eksisteerivate ja võimalike koostöövormide sügavamasse analüüsi (selle temaatika kohta eksisteerib teaduskirjutusi nt TTÜ teadlastelt ja koos prof. K. Meruskiga olen sügiseses „Juridica International'is avaldamiseks vastava artikli koostanud), piirdun siinkohal tõdemusega, et koostöövormide (vabatahtlik, sundkoostöö) reformi eesmärkide saavutamiseks mittesobivuse põhistamise nõudest ei saa riivete põhiseaduspärasuse hindamisel üle ega ümber ning piisavalt selgeid vastuseid käsitletavast dokumendis selles osas minu arvates ei nähtu:

selgusetuks nt jääbki, miks nö polüfunktsionaalne ühisasutus pole piisavaim ega sobiv.

Reformi käigus tuleb järgida põhiseaduslikke printsiipe ja alusväärtusi (demokraatia, sotsiaalriiklus, õigusriiklus jt). Iseenesest pole põhiseaduslikud printsiibid osaks KOV-i põhiseaduslikust garantiist, kuid KOVü saab neile põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel Riigikohtule esitatavas kaebuses tugineda, kui ta näitab ära, kuidas selle printsiibi mittejärgimine rikub tema põhiseaduslikku tagatist[10] Siiski piirdun siinkohal lühidalt **demokraatia** (§ 1 lg 1) põhimõttel. On selge, et KOVü-te ühendamine tähendab avaliku võimu teatud kaugenemist nö ääremaadelt uude keskusesse, kuid iseenesest ei pruugi see asjaolu veel kujuneda reformile ülemääraseks takistuseks, kuna on võimalik rakendada teatud kompenseerivaid meetmeid nt läbi osavaldade ühes nende esinduskogudega, vabaühenduste jne. Tuleb ka selgelt rõhutada, et haldussuutmatutes KOVü-tes valitseb praegu sageli pseudodemokraatia, kuna demokraatlik otsustusprotsess on muutunud seal tegelikult paljuski formaalsuseks, millest enam suurt midagi sisuliselt ei sõltu.

Õiguskirjanduses märgitakse (nt B. Rothe), et haldus-territoriaalse korralduse uus, kompleksne reformimine on üldjuhul aktsepteeritav viimasest reformist u. 30-40 aasta möödumisel. Kuna territoriaalne reform on kõigi asjaosaliste jaoks seotud märkimisväärsete ümberkorraldustega, niisiis koormav, kehtivad eeltoodust lühemate tähtaegade korral reformi, eelkõige selle põhjenduste suhtes ka tavapärasest oluliselt kõrgemad nõuded. Komplekssed haldus-territoriaalsed reformid peavad jääma erandlikuks nähtuseks[11].

Garantii kaitsealasse kuulub nii KOVü nimi tervikuna kui ka selle osa (nagu –linn või –küla) säilitamine. Vabariigi Valitsus ei saa neid muuta meelevaldselt, vaid üksnes seaduses sätestatud alustel[12].

---

[10] RKPJKo 15.12. 2008, 3-4-1-14-08, p 29.

[11] **B. Rothe.** Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004, lk-d 152-153.

[12] Kohanimeseaduse (RT I 2003, 73, 485…02.05. 2013, 1) (KNS) § 7; KOKS § 15 lg 1 ja ETHS § 12. Kohanime määramise või kasutamise üle KOVü ja teise avalik-õigusliku juriidilise isiku vahel tekkinud vaidluse võib seaduses sätestatud korras lahendada kohtuväliselt vaidemenetluses (kohanimenõukogus, kui nimevaidluse poolteks on KOV-d (KNS § 24 lg 2)) või halduskohtus (KNS § 24 lg 1).

Garantii kaitseb ka kohaliku omavalitsuse üksust sümbolite kui kohaliku kogukonna ühtsustunde kandjate riigi otsusega äravõtmise vastu juhul, kui see ei toimu koos kohaliku omavalitsuse üksuste liitmisega.

Avalike ülesannetega seondub nende täitmiseks piisavate **rahaliste ressursside** küsimus. Siin on vähemalt kaks aspekti: 1) üldine avalike ülesannete ja nende täitmiseks adekvaatsete ressursside küsimus – seda sõltumata kõne all olevast reformist;

2) reformiga KOV-le ületulevate ülesannete piisava rahastatuse küsimus. Loomulikult on kogu see finantstagatise temaatika väga mitmetahuline ja keerukas ning riigil on siin ka suur kaalutlusruum, kuidas ja mida täpselt teha, et põhiseaduslikku **finantstagatist** järgida. Selge on aga ka see, et RKÜKo 3-4-1-8-09 ei ole jätkuvalt nõuetekohaselt ellu viidud ja see riigi ning omavalitsuslike ülesannete piiritlemise teema kerkib ka selle reformi käigus taaskord üles, oodates oma õiguslikku lahendust. Vältimaks kestnud ja kestvaid ainetuid ja viljatuid vaidlusi selle üle, kas KOV-de rahastamine on praegu piisav PS-i ja EKOH-i mõttes või ei ole (isiklikult leian, et ei ole)[13], tuleks minu arvates alustada sellest, et piiritlemine KOV-le seadustega kohustuslikuks tehtud avalike ülesannete osas lõpuks reaalselt õiguslikult läbi viia, mis eeldab konkreetseid täpsustusi seadusandlikul tasandil. Kindel on, et täiendavate avalike ülesannete ületulemisega KOVü-tele reformi käigus peab vastavalt avarduma ka nende tulubaas.

Reformi ajagraafikust selle põhiseaduspärasuse aspektist lähtuvalt.

Esmalt märgin, et abstraktsel tasandil pole asjaolus, et riik teatud tähtajaks KOVü-te valikudiskretsiooni (nt millise tõmbekeskusega või mingi teise õigussubjektiga ühineda) nulli redutseerib ja ise sellise küsimuse lahendab, iseenesest veel midagi põhiseadusvastast. Teatavasti pole täielikult vabatahtlikel alustel KOV reformi läbiviimine üldjuhul mõeldav: ühel või teisel etapil ja ühel või teisel määral tuleb riigivõimul reeglina sellesse protsessi sekkuda. Küsimusele tuleb aga läheneda konkreetselt, lähtudes kõigi reformiga kavandavate muudatuste konkreetsest sisust, seda nii territoriaalse kui funktsionaalse aspekti osas. Iseäranis viimane on hetkel lahtine.

[13] Septembris asetleidval EKOH-i sõltumatute ekspertide komisjoni koosolekul ongi ühes teemaks dokument, milles analüüsitakse piisavate finantsressursside küsimust EKOH art 9 mõttes.

Ajagraafik seondub ***vacatio legise*** küsimusega: normide muutmisel peab enne nende jõustumist jätma normiadressaatidele piisavalt aega uute normidega tutvumiseks ja oma elus vajalike ümberkorralduste tegemiseks. Piisavuse (mõistlikkuse) hindamisel tuleb kaaluda normidega reguleeritavate õigussuhete iseloomu, õigussuhete muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti seda, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.

Seoses väljapakutud reformi ajagraafikuga on minu arvates teatud probleeme:
1) kõigepealt on kummastav, et novembris 2014 kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega haldusterritoriaalse korralduse muutmise KOV-de poolt kokkulepitud piires, ent alles mai 2015 kuni juuni 2017 peaks aset leidma ühinemise sisuline ettevalmistamine.
2) leian, et ei saa lugeda õiguslikult korrektseks sellist lahendust, kus territoriaalsete muudatuste aspekt jõustatakse kavandatud kujul lahus KOVü-te ülesannete sfääris asetleidvate muudatuste aspektist (viimasega seonduvad omakorda finantseerimisala muudatused). Võib tekkida olukord, kus suure osa KOVü-te õigussubjektsuse lõpetamine on juba otsustatud (*fait accomplit*), ent nö funktsionaalne aspekt, mis reformile tegelikult (ainu)õigustuse peaks andma (nõuetekohaselt täidetavad avalikud ülesanded), on iseenesest jätkuvalt sätestamist ootav. Leian, et KOVü-te õiguspärasele ootusele ja õigusselgusele vastaks selline lahendus, kus kehtestatakse kõigi asetleidvate muudatuste pakett korraga. Seejuures võivad konkreetsete ülesannete ülemineku tähtajad olla erinevad, ent selgus selles osas, mida reform funktsionaalses mõttes sisuliselt tähendab, peaks valitsema raamseaduse kehtestamisest peale.
3) Kui läheneda ajagraafiku küsimusele nö seaduste (reformiseadus + valdkondlikud eriseadused) üheaegse tervikpaketi seisukohast (mida ma toetan), siis on läbitöötamist vajavate küsimuste maht selline, et praegu väljapakutud reformietappide tähtajad muutuvad minu arvates ebarealistlikuks. Kui küsimus püstitada nii nagu ORSEV-s, siis tõusetub küsimus, kas erinevate vaheetappide tähtajad (detsember 2013; september 2014, sept.-nov, 2014, nov. 2014, jaan. 2015, veebr.-märts 2015, mai 2015-2017) on nende etappide sisuks olevate küsimuste lahendamiseks selgelt

ebamõistlikud, s.t kavandatud meetmete jaoks selgelt ajaliselt ebapiisavad. Asjaolu, et volikogude valimised on seotud juba uute KOVü-te moodustumisega, iseenesest vastuväiteid ei tekita ja on loogiline. Kas aga veebruar-märts 2015 on rakendusseaduse ühes valdkondlike seaduste muudatuste valmimiseks piisav aeg, on väga raske öelda: see sõltub sellest, kui süvitsi on kavas KOVü-te ülesannete reguleerimisega minna. Kui nt lähtutakse arusaamast, et standardite temaatikat, samuti erinevat liiki avalike ülesannete piiritlemist pole rakendusseadusega vajalik lahendada, siis võib see ajavahemik isegi piisav olla, vastupidisel juhul olen kahtleval seisukohal.

Märgin, et ka küsimus regionaalministri poolt ühinemisotsuste tegemises osalemises (sept.-nov. 2014) ja Vabariigi Valitsuse poolt tõmbekeskuse määramises (nov. 2014) eeldavad seaduses sellekohast õigusliku aluse olemasolu. Reformiprotsessi ajakava ühes vastavate etappide sisuga peab olema fikseeritud seaduse tasandil.

Täiendav märkus:

Kuigi see pole KOV põhiseadusliku garantii, vaid üldise halduskorralduse küsimus, on maavalitsuste (tegelikult laiemalt – regionaalhalduse) saatuse küsimus kogu reformi kontekstis olulise tähtsusega ja nõuab õiguslikku lahendust (iseäranis nt nö maakond-vald või sellele lähedase lahenduse puhul).

/allkirjastatud digitaalselt/

Vallo Olle 26.08. 2013. a

TÜ õigusteaduskond

haldusõiguse dotsent