

Korduma kippuvad küsimused seoses kohalike omavalitsuste ühinemisega haldusreformi käigus

15.10.2017				1.01.2018
KOV volikogude valimised	Valimistulemuste väljakuulutamine	Esimene istung	Hilisemad istungid	
	Uue volikogu liikmete mandaat algab päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist	Endise omavalitsuse valitsuse liikmed saavad volikogu töös osaleda, enda poolt hääletamine ei ole sobilik.		01.01.2018 uued KOV-id ametiasutusena hakkavad tööle.
		Valitakse omavalitsusjuht Kinnitatakse valitsuse koosseis Kinnitatakse uue ametiasutuse struktuur (KOKS §22 lg 1 punkt 36)		
Seni kuni pole uut valitsust kinnitatud jätkavad vanad valitsused (juhtimise mõttes) tööd.				
		Uue valitsuse kinnitamise järgselt jätkavad ühinenud endiste omavalitsuse ametiasutused tööd (nagu seni) kuni 01.01.2018 s.h valla- ja linnasekretär jätkab tööd alludes uuele ühisele vallavanemale/linnapeale.		
		Soovitav on võimalikult ruttu volikogu poolt kinnitada omavalitsuse põhimäärus (s.h kus vaja linnaosade ja osavaldade põhimäärused)		
		Enne 2018. aasta 1. jaanuari tuleb äriregistris registreerida uus omavalitsus ametiasutusena või muuta vajalikud registrikanded (liitumise korral, allasutused jne).		

ÜHINENUD OMAVALITSUSE MOODUSTAMINE JA ESMASED TOIMINGUD

1. Mis päev on valimistulemuste väljakuulutamise päev?

Valimistulemuste väljakuulutamise päevaks loetakse KOVVS § 68 lg 3 järgi valimiskomisjoni poolt volikogu liikmete registreerimise otsuse avalikustamisele järgnevat päeva. Valla või linna valimiskomisjon registreerib valitud volikogu liikmed oma otsusega pärast valimispäeva, kui Vabariigi Valimiskomisjonile ja Riigikohtule kaebuste esitamise tähtaeg on möödunud või kui nimetatud kaebuste kohta on tehtud lõplikud otsused.

2. Kuidas ja mis ajast tekib uus avalik-õiguslik juriidiline isik? Kuidas ja millal teavitada avalikkust, et on uus vald?

Uus avalik-õiguslik juriidiline isik ehk uus omavalitsus tekib valimistulemuste väljakuulutamise päeval vastavalt haldusterritoriaalse korralduse muutmise ehk ühinemise aluseks olnud [Vabariigi Valitsuse määrusele](#). ETHS § 10 lg 2 näeb ette, et Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatav haldusterritoriaalse korralduse ning sellest tulenev haldusüksuste nimistu muudatus jõustub vastavalt kehtestatavale haldusterritoriaalsele korraldusele toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval¹. Avalikkust võib informeerida juba varem, et moodustatakse uus vald. Avalikkust saab teavitada läbi kohaliku omavalitsuse veebilehe, infolehe, ajalehe erinumbri vms viisil.

¹ Ka Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lõike 5 alusel kehtestatav asustusüksuste nimistu maakondade ning neisse kuuluvate valdade ja linnade lõikes jõustub iga omavalitsusüksuse osas vastava volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

3. Millises osas on uus omavalitsus ühinenud omavalitsuste õigusjärglane? Millised õigused/kohustused on ühinenud valla- või linnavalitsustel ja ametiasutustel pärast valimistulemuste väljakuulutamist?

Õigusjärgluse aluseks on seadus (ETHS § 9²), milles sätestatakse et ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus on ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste üldõigusjärglane, kelle õigusvõime tekib KOV volikogu valimise tulemuste väljakuulutamise päeval.

KOKS § 35 lõigete 4¹ ja 4² kohaselt lähevad ühinenud KOVile üle ka ühinevate KOVide asutatud sihtasutuste asutajaõigused ning ei kohaldu sihtasutuste seaduse § 5 lg 5. Samuti kui MTÜ liikmeks olev KOV ühineb, siis MTÜ liikmelisus läheb üle KOV õigusjärgluse korras ühinenud KOVile ning ei rakendu MTÜS § 14 lõikes 2 sätestatu, et liikmelisus lõpeb juriidilisest isiku ühinemisel või jagunemisel. Küll aga on erand sätestatud Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse §-s 6, mille kohaselt haldusterritoriaalse korralduse muutmisel läheb liidu liikme staatus üle uuele kohaliku omavalitsuse üksusele vaid siis, kui kõik endised kohaliku omavalitsuse üksused olid sama liidu liikmed.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus (§ 6) eristab kahte tüüpi õigusjärglust - üldõigusjärglus ja üksikõigusjärglus. Üldõigusjärgluse korral astub õigusjärglane õiguseelneja asemel üheaegselt kõikidesse õigussuhetesse, milles viimane enne üleminekut osales. Üksikõigusjärgluse all mõistetakse üksikute õiguste või kohustuste üleminekut ühelt isikult teisele. KOV üksuste ühinemise korral on tegemist üldõigusjärglusega, mis tähendab, et ühinenud KOV üksus võtab valimistulemuste väljakuulutamisel üle kõik õigused ja kohustused, mis nendel omavalitsustel, kelle õigusjärglane ta on. Sealhulgas lähevad õigusjärglasele üle ka kõik poolleiolevad menetlused.

4. Kas praegused vallavanemad ja linnapead jätkavad praeguste valdade ja linnade ametiasutuste (valla- või linnavalitsuse) juhtimist kuni ametiasutuste tegevuse lõpetamiseni 31.12.2017. Millal vabastatakse praegune vallavanem või linnapea ametist?

Vallavanem ja linnapea on volikogu poolt moodustatud kollegiaalse täitevorgani juht. Vastavalt valla või linna põhimäärusele või ametiasutuse põhimäärusele võib vallavanem või linnapea olla nimetatud ka valla- või linnavalitsuse kui ametiasutuse juhiks.

Vallavanema või linnapea volituste pikkus on seotud uue valitsuse ametisse kinnitamisega. KOKS § 27 järgi valitakse vallavanem või linnapea kuni neljaks aastaks. Valitsus esitab lahkumispalve volikogu uue koosseisu esimesel istungil ja endise omavalitsuse vallavanema või linnapea volitused kehtivad kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni (KOKS § 29 lõiked 2 ja 3). Volikogu peab pärast valitsuse lahkumispalve ärakuulamist valima uue vallavanema või linnapea, kellel on valituks osutumise päevast volitus moodustada valitsus. Seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud volitused saab vallavanem või linnapea valitsuse ametisse kinnitamise päevast (KOKS § 28 lõiked 1 ja 3). Vallavanema või linnapea ja valla- või linnavalitsuse volitused algavad volikogu vastava otsuse vastuvõtmisest.

Seega ei ole vallavanema või linnapea volitused seotud haldusreformi seaduse (HRS) § 17 lõikega 2, mille kohaselt alustavad haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutused tööd 2018. aasta 1. jaanuaril. Uue valitsuse ametisse kinnitamisel täidab vallavalitsuse või linnavalitsuse kui ametiasutuse juhi ülesandeid kõikides senistes ametiasutustes uus vallavanem või linnapea.

Valla- ja linnavalitsuse kui ametiasutuse suhtes tööandja õigusi ja kohustusi täidab KOKS § 50 lõike 1 punkti 7 järgi uue ühinemisel moodustunud valla või linna vallavanem või linnapea, kui volikogu või valitsuse õigusaktis ei ole sätestatud teisiti.

5. Kas volikogu koosseisus võib olla isik, kes on töölepingulises suhtes ühe ühineva omavalitsusega või ühinemiste järgse uue omavalitsusega.

Kuna uus omavalitsus on eelmise omavalitsuse täielik ehk üldõigusjärglane, siis tekib isikul töölepinguline suhe ka uue omavalitsusega. Kui volikogusse kandideerib inimene, kellel on ühineva omavalitsusega töölepinguline suhe, siis peab ta KOVVS § 68 lg 3¹ järgi teavitama kolme tööpäeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates valla või linna valimiskomisjoni, kas ta soovib osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös või jätkata oma senises ametis ja mandaadist loobuda. Ühitamatu ametina on siin mõeldud KOKS § 18 lg 1 p 6 nimetatud sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametniku ametikohal töötamist või sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel töötamist.

Kui volikogusse kandideerib inimene, kes valimistulemuste väljakuulutamise päeval ei ole KOKS §-s 18 lg 1 p 6 nimetatud suhtes sama omavalitsusega, siis juhul kui ta uue struktuuri kinnitades astub sama linna või valla kohaliku omavalitsuse ametniku ametikohale või sama linna või valla ametiasutusse töölepingu alusel töötama, lõppevad tema volikogu liikme volitused ennetähtaegselt KOKS § 18 lg 1 p 6 alusel.

Sama kehtib ka lapsehoolduspuhkusel oleva töötaja või ametniku osas.

- 6. Kuidas peaks käituma ühinenud valla või linna volikokku kandideeriv ametnik valituks osutumisel kui ei ole veel teada uue valla- või linnavalitsuse struktuur ning kinnitatud teenistujate koosseis? Kuna uusi ametiasutusi ei ole veel moodustatud, siis valituks osutumise hetkel ei ole ametnikule teada, kas tal on võimalik jätkata uues ametiasutuses ametnikuna (struktuuri kinnitab uus volikogu). Valides volikogu liikmeks oleku, ei saa ta olla enam ametnik, kuid loobudes volikogu liikme kohalt ei saa ta ametniku ametikohalt vabastamise järgselt volikokku naasta.**

KOKS § 18 lg 1 punkt 6 ei võimalda KOV ametnikul täita samaaegselt valla- või linnavalitsuse ametniku ja uue valla või linna volikogu liikme ülesandeid. Praegune ametnik peaks volikogusse valituks osutumisel otsustama, kas jätkab ametnikuna või mitte, isegi siis, kui ei ole veel teada, kas ta jätkab uue moodustunud valla või linna ametiasutuses teenistust alates 1. jaanuarist 2018. Kuna KOKS § 18 lg 1 punkt 6 seab aluse volikogu liikme volituste lõpetamiseks, siis ei saa antud olukorras rakendada ka KOKS § 19 lg 2 punkti 3, mis võimaldaks volikogu liikme volitused ajutiselt peatada ametniku avalduse alusel vähemalt kolmeks kuuks. Seega KOKS § 18 lg 1 punkt 6 välistab ametniku ja sama valla või linna ametiasutuse töötaja ametite ühitamise. Ametnik peab otsustama, kas ta jätkab ametnikuna või volikogu liikmena ning KOKS § 19 lg 2 punkt 3 kohast volikogu liikme volituste peatamist ei saa rakendada.

Seega juhul, kui valimistulemuste väljakuulutamise päeval on valituks osutunud isik KOKS §-s 18 lg 1 punktis 6 nimetatud suhtes sama omavalitsusega, peab ta KOVVS § 68 lg 3¹ järgi valima, kas soovib osaleda volikogu töös või jätkata teenistust omavalitsusega, isegi kui ei ole teada, kas struktuuris jääb tema ameti- või töökoht alles.

- 7. Senine valla- või linnavalitsuse liige valitakse uude volikokku ja volikogu poolt vallavanemaks või linnapeaks. Kas sellisel juhul on vaja peatada uue vallavanema või linnapea volitused volikogu liikmena?**

KOKS § 19 lõike 2 punkti 1 kohaselt peatatakse volikogu liikme volitused kui volikogu liige on samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks, nimetatud osavalla või linnaosa vanemaks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks. KOKS § 19 lõike 3 järgi ei kehti KOKS § 19 lg 2 punktis 1 sätestatud piirang volikogu uude koosseisu valitud eelmise koosseisu poolt valitud vallavanema, linnapea, kinnitatud või ametisse nimetatud valitsuse liikme ja ametisse nimetatud osavalla või linnaosa vanema suhtes, kes jätkavad oma tegevust kuni volikogu poolt uue valitsuse kinnitamiseni. KOKS § 29 lõike 1 järgi saab uus valla- või linnavalitsus oma volitused volikogu poolt valitsuse ametisse kinnitamise päevast.

Seega senise valla- või linnavalitsuse koosseisu kuulunud valla- või linnavalitsuse liikme volitused volikogu liikmena enne uue valla- või linnavalitsuse koosseisu kinnitamiseni ei peatata. Isik saab paralleelselt täita nii valla- või linnavalitsuse kui volikogu ülesandeid ja lühiajaliselt on ta korruga uue koosseisu volikogu liige, uus valitud vallavanem või linnapea (veel ilma volitusteta) ja endise valitsuse liige.

- 8. Kes vahetab omavalitsuse halduspiire tähistavad sildid maanteedel?**

Senise praktika kohaselt paigaldavad omavalitsuse halduspiire tähistavaid märke kohalikud omavalitsused oma vahenditega. Viitade ja siltide paigaldamise kulud saavad omavalitsused katta ühinemistoetusest, Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatud omavalitsused saavad esitada siltide ja viitade katmise kulude riigieelarvest hüvitamiseks taotluse pärast uue valla või linna moodustamist riigihalduse ministri määruse alusel². Maanteeamet tegeleb liikluse korraldamiseks vajalike kohanime tähistega paigaldusega sellises ulatuses, et oleks tagatud ristmikel kasutatavate viitade süsteemi toimivus ehk teekonnal sihtpunkti oleks viitamine järjepidev³.

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/122092017007>

³ Tähistamist reguleerib Majandus- ja taristuministri 9. juuli 2015. a määrusele nr 89 „Tähistatavate teede liigid, juhatus- ja teeninduskohamärkide paigaldamise kord ning sihtpunktidele viitamise süsteem“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/111072015005>.

Liiklusmärkide paigaldamised ja olemasolevate kohanimetähiste ümbertõstmised tuleb eelnevalt kooskõlastada Maanteeametiga ja taotlelda selleks vastav luba.

AMETIASUTUSE MOODUSTAMINE JA REGISTREERIMINE

1. Mismoodi registreeritakse uus omavalitsus, kui uuel omavalitsusel puudub asukoht (juriidiline aadress)?

Omavalitsusel kui avalik-õiguslikul juriidilisel isikul ei ole registrikoodi ega juriidilist aadressi. Juriidiline aadress on omavalitsuse ametiasutusel. Äriregister koondab lisaks eraõiguslikele asutustele ka kohaliku omavalitsuse ametiasutusi ja ametiasutuste hallatavaid asutusi. Kui moodustub uus omavalitsus kui avalik-õiguslik juriidiline isik, lähevad kõik seniste omavalitsuste ametiasutused uue omavalitsuse koosseisu ja nii kaua, kui endiseid asutusi ei ole reorganiseeritud, ei ole tarvidust registriandmeid muuta. Registrikoodi jms andmete muutmise vajadus tekib siis, kui ametiasutused reorganiseeritakse, senise ametiasutuse tegevus lõpetatakse ja moodustatakse uus ametiasutus. Olenevalt asutuste reorganiseerimise viisist jääb alles, kas üks asutus, millele liidetakse juurde teine asutus ja seega jääb esimesele oma registrikood alles või ühendatakse asutused ja moodustub täiesti uus asutus (sel juhul annab äriregister moodustatud asutusele uue registrikoodi).

2. Kas uuel omavalitsusel on uus registrinumber? Kas vana omavalitsuse kustutamine riiklikust registrist toimub Vabariigi Valitsuse määruse alusel või on vaja esitada täiendavad dokumendid?

Omavalitsusel kui avalik-õiguslikul juriidilisel isikul registrikoodi ei ole, registrikoodid on ametiasutustel s.t linna- või vallavalitsustel ja lisaks ametiasutuste hallatavatel asutustel. Pärast ühinemist peab moodustunud omavalitsus viivitamata äriregistri ettevõtjaportaalis⁴ tegema vajalikud muudatused, kuid mitte hiljem kui 22.12.2017⁵. Asutuse registrisse kandmise aluseks on kohaliku omavalitsuse volikogu õigusakt, millega kohaliku omavalitsuse asutus on moodustatud (Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri pidamise korra § 3 lõige 1). See tähendab, et registreerimise hetkeks peab olema vastu võetud valla- või linna põhimäärus või ametiasutuse põhimäärus, millega moodustatakse 1. jaanuarist 2018 uus linna- või vallavalitsus ametiasutusena sh kinnitatud uue ametiasutuse struktuur (uue ametiasutuse registreerimiseks on vajalikud ka KOKS § 22 lg 1 punkti 34 alusel volikogu otsus ametiasutuse moodustamise kohta ning volikogu kinnitatud ametiasutuse põhimäärus). Kui ametiasutus moodustatakse valla ja linna põhimäärusega, siis tuleb ametiasutuse registreerimiseks esitada registripidajale valla või linna põhimäärus.

Registrikoodi saab taotlelda või muuta ettevõtjaportaali kaudu <https://ettevotjaportaal.rik.ee/> (täpsem juhised on leitavad: <http://abiinfo.rik.ee/rkoarrasutamine>). Registrikood tekib registrikande tegemisest.

3. Kas ametiasutuse moodustamise aluseks on vajalik ametiasutuse põhimäärus või piisab valla või linna põhimäärusest?

KOKS § 22 lg 1 punkt 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 punkti 4 järgi sätestatakse valla ja linna põhimääruses 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 üksikutele 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).

⁴ <https://ettevotjaportaal.rik.ee/>

⁵ Justiitsministri 5. jaanuari 2017 määruse nr 2 „Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri pidamise kord“ § 3 lõiked 2 ja 3, <https://www.riigiteataja.ee/akt/107012017001>.

ÕIGUSAKTIDE ANDMINE

1. Kuidas toimub valla- või linnavalitsuse korralduste ja määruste välja andmine pärast uue avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustumist, kuid enne uue valitsuse moodustamist?

Seni kuni kinnitatakse valitsuse liikmete arv, valitsuse struktuur (koosseis) ja valitsuse liikmed, kehtivad senised volitused kõigil ühinenud omavalitsuse üksuste täitevorganitel (linna- või vallavalitsustel kui poliitilistel organitel) senises pädevuses ülesannete täitmiseks enda territooriumil. Korraldusi ja määrusi antakse uue omavalitsuse nimel (uuel blanketil ja sümboolikaga), selgitades preambulas, miks akti andev täitevorgan (valla- või linnavalitsus) on teise nimega kui ühinemiste käigus moodustunud omavalitsus.

Preambulas tuleb esmalt loetleda ühinevate volikogude otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks (nt Kose Vallavolikogu 29. november 2012 otsus nr 165), seejärel viidata Vabariigi Valitsuse määrusele, millega haldusterritoriaalset korraldust muudeti, märkides ära määruse jõustumise aja ja uue omavalitsusüksuse tekkimise aja.

Järgnevalt tuleb selgitada, et senise omavalitsuse üksuse valla- või linnavalitsus täidab uue omavalitsuse nimel seniseid ülesandeid. Seejärel tuleks viidata ETHS §-le 9², § 14¹ lõikele 2, vajadusel § 14¹ lg 4¹-4⁴ ning KOKS § 29 lõikele 3.

Seejärel tuleks vajadusel välja tuua vastavad omavalitsuse üksuse volikogu otsused, millega kinnitati ühinemisleping ja viidata asjakohastele ühinemislepingu punktidele (kui neid on). Kui õigusakt ei reguleeri küsimusi, mille täitmine on kokku lepitud ühinemislepingus, siis ei ole vajadust ühinemislepingule viidata. Edasi tuleks viidata (kui on) kehtestatud uue omavalitsuse üksuse põhimäärusele ja seejärel muudele sisulistele õigusakti andmise õiguslikele alustele.

2. Kuidas toimub KOV otsustamine ja valitsuse antavate aktide viseerimine ajal kui ametis on uus ühinenud omavalitsuse valitsus, kuid uus ametiasutus ei ole veel toimima hakanud?

Kuna seadus seda üheselt ei reguleeri, oleks otstarbekas ühinemise järgselt valitud uuel vallavanemal või linnapeal oma käskkirjaga täpsustada töökorraldust kuni ametiasutuste reorganiseerimiseni 1. jaanuarini 2018. Kuni uue omavalitsusüksuse struktuuri kinnitamiseni ning ühe valla- või linnasekretäri ametisse nimetamiseni võiks kohustada kõiki seniseid 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 valla- või linnavalitsuse korraldustele ja määrustele peaks lisaks vallavanemale või linnapeale alla kirjutama selle ametiasutuse valla- või linnasekretär, millise ühinenud KOVi ametiasutuse poolt vastav eelnõu istungile esitati ja millise ühinenud omavalitsuse haldusterritooriumit vastuvõetav akt puudutab.

Valitsuse antavate aktide puhul tuleb rakendada KOKS § 31 lõiget 6 (määrustele ja teistele valitsuse dokumentidele kirjutab alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär), mida tuleb tõlgendada koosmõjus KOKS § 7 lõikega 3. KOKS § 7 lõikes 3 seotakse volikogu ja valitsuse õigusaktid konkreetse omavalitsuse haldusterritooriumiga, sätestades et volikogu ja valitsuse õigusaktid kehtivad antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil. Nende sätete koosmõjul tuleb toimida ka ühinemise situatsioonis, et kuna senised valla- ja linnavalitsused ametiasutustena tegutsevad edasi, siis tuleks ühinenud valla või linna valitsusel võtta vastu valitsuse määrusi ja korraldusi selliselt, et see puudutaks vaid konkreetse ühinenud KOV-i territooriumi ning aktile annaks kaasallkirja vaid selle ühinenud omavalitsuse valla- või linnasekretär. Teised ühinenud KOV valla- või linnasekretärid kaasallkirja aktile andma ei pea, kuna nemad ei ole antud olukorras asjassepuutuvad. Akti päisesse tuleb akti andjana märkida uus ühinemise tulemusena moodustunud KOV-i nimi.

Kui valitsuse antav õigusakt on universaalne, st hõlmab tervet ühinemise tulemusena moodustunud KOV-i haldusterritooriumi, siis selle akti peaksid viseerima kõik ühinenud KOV-ide valla- ja linnasekretärid.

3. Kuidas toimida kui uue omavalitsuse volikogu on valinud vallavanema või linnapea, kuid uut valitsust kui poliitilist organit veel moodustatud ei ole?

Kuna seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud volitused saab vallavanem või linnapea valitsuse ametisse kinnitamise päevast (KOKS § 28 lg 3), siis kuni uue valitsuse ametisse asumiseni annavad korraldusi ja määruseid endised valla- või linnavalitsused oma haldusterritooriumi suhtes. Vt lisaks eelmist punkti.

4. Millist sümboolikat kasutatakse uues omavalitsuses?

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

5. Millised otsused tuleb vastu võtta ametiasutuste osas?

Valla- või linnavalitsuse kui ametiasutuse osas tuleks vastu võtta esmalt uus valla või linna põhimäärus või eraldi valla- või linnavalitsuse põhimäärus, mille järgi ning lähtuvalt valla- või linnasekretäri ettepanekust (KOKS § 55 lg 4 p 1) tulenevalt saab uus ühinemisel moodustunud omavalitsuse volikogu kinnitada ametiasutuse struktuuri, teenistuskohdade koosseisu ning palgajuhendi (KOKS § 22 lg 1 p 36, ETHS § 14¹ lg 13)

Hallatavate asutuste osas kehtivad senised põhimäärused kuni uute põhimääruste kehtestamiseni. Põhimääruste uuendamise käigus on asjakohane mõelda, kas oleks otstarbekas sama liiki teenust pakkuvaid hallatavaid asutusi ühtse juhtimisstruktuuri alla koondada (nt raamatukogud). Volikogu pädevuses on valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine (KOKS § 22 lg 1 p 34).

6. Kes kinnitab uue omavalitsuse põhimääruse?

HRS § 16 lõike 2 kohaselt kehtestab valla või linna põhimääruse haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kuue kuu jooksul volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates ning uue põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku lepitud ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest. Kui ühinemislepingut või ühinemiskokkulepet ei ole kinnitatud, võetakse aluseks selle kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus, kellega omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus liidetakse või ühendatakse.

Uue põhimääruse vastuvõtmise otsusega tunnistatakse endised põhimäärused kehtetuks. Ainult ühinemislepingus sisalduvast sättest, et ühinemise jõustumisel kaotab senine valla või linna põhimäärus kehtivuse, ei piisa. Ühinemisleping kinnitatakse volikogu otsusega ent põhimäärus tuleb vastu võtta volikogu määrusega. Ühinemislepingu kui volikogu otsusega ei saa tunnistada kehtetuks õigustloovat akti – volikogu kehtestatud valla või linna põhimäärust.

Määruse kehtivuse tingimused on sätestatud HMS §-s 93. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt kehtib määrus seni, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Kui põhimäärust ei ole kehtivas korras kehtetuks tunnistatud, siis ta jääb kehtima ja isikud saavad sellele tugineda (määrus on kehtivana avalikult Riigi Teatajas üleval).

KOKS § 52 lõike 1 punkti 1¹ järgi on volikogu tegutsemisvõimetu, kui ta pole kuue kuu jooksul haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates kehtestanud ühinemise tulemusena moodustunud valla või linna põhimäärust.

7. Millise omavalitsuse põhimääruse järgi tegutsemine käib, kui ei ole veel ühtset põhimäärust?

HRS § 16 lõikest 2 tuli kohustus leppida ühinemislepingus või Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel ühinemiskokkuleppes kokku, millise ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest lähtutakse ühinemise järgsel ajal, kui ei ole kinnitatud uut põhimäärust. Kui ühinemislepingut või ühinemiskokkulepet ei ole kinnitatud, võetakse aluseks selle kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus, kellega omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus liidetakse või ühendatakse. Kui Vabariigi Valitsuse algatusel ühendati HRS §-s 3 nimetatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav omavalitsus volikogude algatusel ühinemist taotlenud omavalitsustega, kes on kinnitatud ühinemislepingu, siis lähtutakse ühinemislepingus sätestatud omavalitsusüksuse põhimäärusest.

AMETNIKE TÖÖSUHTE JÄTKAMINE VÕI LÕPETAMINE

1. Kas ühinemisprotsessis vallavanematele, linnapeadele ja volikogu esimeestele tuleb rakendada KOKS § 54¹ lõiget 1 või lõikeid 3 ja 3¹?

Volikogude algatatud ühinemise puhul tuleb rakendada hüvitise maksmisel linnapeale või vallavanemale ja volikogu esimehele HRS § 19 lõiget 1, valitsuse algatatud ühendamise korral tuleb rakendada KOKS § 54¹ lõikeid 3 ja 3¹. Mõlema seaduse sätte alusel üheaegselt hüvitist ei maksta (HRS § 19 lg 3). Juhul kui volikogu valib vallavanema, linnapea või volikogu esimehe uueks tähtajaks, siis hüvitist ei maksta (HRS § 19 lg 4 ja KOKS § 54¹ lg 4).

KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ei ole lubatud KOV juhtidele täiendavalt hüvitist maksta KOKS § 54¹ lõike 1 alusel (HRS § 19 lg 4 ja KOKS § 54¹ lg 5). Omavalitsuste ühinemisel hüvitise maksmine on reguleeritud seadustes ning volikogu ei saa samal põhjendusel määrata vallavanemale või linnapeale täiendavat preemiat (ka Riigikohus on leidnud, et kui seaduses on reguleeritud hüvitise maksmise alused, ei saa KOV samal põhjendusel maksta enda otsusega täiendavalt toetust, sest maksmise alused on seaduses juba sätestatud, vt: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-67-15>).

Vabariigi Valitsuse algatatud ühendatava omavalitsuse volikogu esimehele või vallavanemale ja linnapeale (st sellise KOV juhtidele, kes volikogude algatusel ühendamist ei taotlenud), kes on töötanud vallavanema, linnapea või volikogu esimehena alla ühe aasta, hüvitist ei maksta, samuti ei maksta HRS § 19 lõikes 1 toodud hüvitist.

2. Kuidas kohaldada KOKS § 54³ ja kas KOV ametiasutuste ametnike ja töötajate sotsiaalsed garantiid peaks olema kokku lepitud eraldi otsustega?

KOKS § 54³ sätte mõte on anda volikogule otsustuspädevus selle üle, kas ja millises suuruses pikaajalistele ja eeskujulike ametnikele ning töötajatele vastavalt nende panusele maksta omavalitsuste ühinemise tõttu ameti- või töökoha koondamisel hüvitist või preemiat. Seetõttu oli soovitatav jätta ühinemislepingusse paindlikkus, et volikogu võib kõigile KOKS § 54³ tingimustele vastavatele pikaajalistele ja eeskujulike töötulemustega ametnikele või töötajatele hüvitist või preemiat maksta (kuid ei pea).

Ühinemisleping ise ei ole väljamakse tegemise alusaktiks, konkreetsele isikule makstavad summad võiks määrata näiteks vallavanem või linnapea oma käskkirjaga. Arvestades, et KOKS sätte sõnastus võimaldab hüvitisi maksta kaks kuni kaheksa aastat töötanutele kuni kolm kuu maksimaalselt ja üle kaheksa aasta töötanutele kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kuid võib maksta ka vähem, siis on volikogudele antud üsna suur paindlikkus kujundada hüvitise või preemia maksmise täpsemad põhimõtteid. Ehk seadus sätestab preemia ja hüvitise määramise tingimused (teenistuse aeg) ning maksimaalsed määrad, kuid omavalitsuse volikogu võib otsustada täpsemad tingimused. Volikogu teeb üldise otsuse (ühinemislepingus või ühinemislepingu ja seaduse vastuolu korral eraldi otsusena) ja kehtestab preemia maksmise alused pikaajalistele ja eeskujulike töötulemustega omavalitsusüksuse ametiasutuse ametnikele ja töötajatele arvestades seaduses kehtestatud määrasid. Näiteks otsustab, kas diferentseeritakse hüvitise või preemia suurust konkreetsete ametikohtade kaupa vm. Vallavanem või linnapea teeb seejärel volikogu otsuse alusel käskkirjaga isikulise otsuse konkreetse töötaja või ametniku kohta, määrates isikule väljamakstava hüvitise või preemia summa, ja andes korralduse väljamakse tegemiseks. Kui ühinemislepingut ei muudeta ning ühinemislepingus kokku lepitud preemiad ei ole seadusega kooskõlas, on seadus ülimuslik ning seaduses sätestatud maksimaalse hüvitise või preemia ulatusi ei ole võimalik ületada.

Selgitame, et KOKS § 54³ sätte lisandumisega laiendati avaliku teenistuse seaduses kehtivaid piiranguid, mille § 61 lõike 5 kohaselt nimetatakse ametniku palga ebaregulaarset osa muutuvpalgaks ning seda võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete teenistuslaste saavutuste eest. Muutuvpalka saab kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast (arvestuse kohaselt on see u 2,4 kuu töötasu). Lisandunud KOKS § 54³ kehtestab sellest erandi ning tõstetakse maksimaalseid määrasid omavalitsuste ühinemise tõttu läbi viidavate koondamiste korral, võimaldades ühinemise tõttu koondamisel maksta 2-8 aastat ametis olnud isikutele ametist vabastamisel hüvitist või preemiat kuni kolme kuu ametipalga ulatuses ning enam kui kaheksa aastat töötanutele kuni kuue kuu ametipalga ulatuses.

Alla kahe aasta omavalitsuse ametiasutuses töötanud ametnike ja töötajate koondamise puhul on neile võimalik kohaldada avaliku teenistuse seaduse § 61 lõikes 5 sätestatud hüvitise või preemia maksmise aluseid.

3. Mille alusel toimub teenistujate tööle vormistamine uues moodustunud omavalitsuses?

Koheselt peale valimistulemuste väljakuulutamist ja KOV üksuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustumist viiakse HRS § 18 lg 1 alusel KOV ametiasutuste ja hallatavate asutuste töötajad ja ametnikud üle haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse moodustatava uue ametiasutuse või hallatava asutuse koosseisu, st senised ametiasutused lähevad kogu oma koosseisu/ personaliga üle uue avalik-õigusliku juriidilise isiku alluvusse. Töösuhete muutmise vajadus tekib uue ametiasutuse moodustamisel (so ühinenud valla- või linnavalitsuse struktuuri ja koosseisu kinnitamisel, mis jõustub 1.01.2018) ja seniste hallatavate asutuste reorganiseerimisel (nt kool, lasteaed jne). Hallatavate asutuste reorganiseerimise tähtaega seadusest ei tulene ning üldjuhul toimuvad need ümberkorraldused pikema perioodi jooksul.

Ametiasutuste reorganiseerimisel ja uue asutuse struktuuri kinnitamisel on võimalik:

- viia töötajad ja ametnikud, kelle töö- või ametikoha ülesanded antakse üle uuele ametiasutusele, üle uue moodustatava ametiasutuse struktuuri (ATS § 98 lg 1 p 1), st ametnik või töötaja jätkab teenistust moodustatava ametiasutuse struktuuris (HRS § 18 lg 2 ja 3). Töötajatele toob see kaasa töölepingu muutmise, ametnike puhul tuleb muuta ametisse nimetamise aluseks olevat akti. Teenistujate üleviimise puhul ei tohi teenistussuhte tingimused oluliselt erineda senise teenistussuhte tingimustest, sh põhipalk ei tohi olla väiksem kui senine põhipalk (ATS § 98 lg 3). Sellisel juhul konkurssi ei korraldata (ATS § 16 lg 1).
- pakkuda teenistujatele, kelle ametikoht koondatakse, tema haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele vastavat eelmise ametikohaga sarnaste teenistusülesannetega töö- või ametikohta uues ametiasutuses, sh:
 - kui ametniku senine ametikoht ühinemise järgselt moodustatava uue ametiasutuse koosseisus koondatakse, pakutakse ametnikule ATS § 90 lõike 7 alusel võimaluse korral muud tema haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele vastavat ning eelmise ametikohaga sarnaste teenistusülesannetega töö- või ametikohta uue ametiasutuse koosseisus. Kui ametniku senine ametikoht koondatakse ja talle pakutakse töökohta, tuleb ametnikule teenistusest vabastamisel maksta ATS § 102 lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimustel koondamishüvitist (HRS § 18 lg 5).
 - kui töötaja senine töökoht ühinemise tulemusena moodustatava uue ametiasutuse koosseisus koondatakse, pakutakse töötajale TLS § 89 lõike 3 alusel võimaluse korral muud tema haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele vastavat ning eelmise töökohtaga sarnaste tööülesannetega töökohta haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse koosseisus (HRS § 18 lg 6).
- korraldada uue ametiasutuse struktuuris ülejäänud vabade töö- ja ametikohtade täitmiseks konkurss, mis võib olla ka sisekonkurss (ATS § 16 lg 2 ja HRS § 18 lg 4).
- korraldada ametiasutuse struktuuris ülejäänud vabade töö- ja ametikohtade täitmiseks linna- või vallavalitsuse kehtestatud korra kohaselt avaliku konkursi.

Juhul kui kõiki teenistujaid ei ole võimalik või otstarbekas üle viia uue ametiasutuse teenistusse, tuleb mõned neist koondada, mistõttu on väga oluline jälgida vastavaid etteteatamistähtaegu.

Otstarbekas oleks uue moodustunud omavalitsuse volitused saanud vallavanemal või linnapeal määrata ametnik või moodustada ühinenud omavalitsuste esindajatest vastav komisjon, kes hakkab tegelema koondamistega, kes jälgiks, et kinni peetaks vajalikest etteteatamistähtaegadest, korraldaks millise ühinenud omavalitsuse eelarves nähakse ette koondamishüvitised jne ning korraldaks konkursse ametikohtade täitmiseks. Koondamishüvitised makstakse üldjuhul selle omavalitsuse eelarvest, kus vastav ametnik/ töötaja ametis oli, kasutades selleks näiteks ühinemistoetust.

Isegi kui ühinemistoetus kantakse ühe omavalitsuse kontole, võib sellest teha kulutusi kõigi KOVide ühinemisega seotud kulutuste katteks.

Ametiasutuste ümberkorraldamise kohta saab täpsemalt lugeda Rahandusministeeriumi tellimusel koostatud juhendist „Soovituslikud juhised uue ametiasutuse teenistuskohade koosseisu täitmiseks“, vt: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/04/uu_ametiasutuse_teenistuskohade_koosseisu_taitmine_juhend.docx.

4. Neli valda ühinevad. Uues vallas saab vallasekretäre olla vaid üks. Ühe ühineva valla vallasekretär on lapsehoolduspuhkusel (LHP). Kellest saab uue valla vallasekretär? Kas LHP-l olevale vallasekretärile saab maksta koondamishüvitist? Mis saab LHP-l oleva vallasekretäri asendajast?⁶

ATS § 90 lg 1 p 2 järgi võib ametiasutus ametniku teenistusest vabastada koondamise tõttu, kui põhjendatud juhul kaotatakse ametniku ametikoht ametiasutuse koosseisus. ATS § 90 lg 5 kohaselt on koondamise korral teenistusse jäämise eesõigus isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim. Kui nimetatud kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eesõigus kõigepealt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last, ja seejärel ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.

Samas ATS § 100 lg 1 ja § 90 alusel, v.a ametiasutuse likvideerimise korral, ei tohi teenistusest vabastada ametnikku, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last.

Koondamishüvitist LHP-l olevale vallasekretärile saab maksta preemiana.

LHP-l oleva vallasekretäri asendaja puhul on võimalik asendatava koha koondamisel ATS § 90 lg 6 kohaselt ametniku ümberpaigutamine, vabastades koondamise tõttu ametniku, kelle ametikoht säilib, ning nimetades sellele ametikohale ametniku, kelle ametikoht koondatakse.

5. Küsimus teenistusstaaži kohta. Endine ametnik, kes oli 31.03.2013 seisuga vallavolikogu liige ja jätkas 01.04.2014 seisuga vallavolikogu liikmena, osutub valituks ka 2013 oktoobris toimunud KOV valimistel. Kas tema staažiarvestus jätkub pärast valimisi? Kas tema staažiarvestus jätkub ka juhul, kui ta: a) valitakse vallavanemaks? b) valituks ei osutu, kuid jätkab tööd ametnikuna? või c) ta ei ole kunagi olnud ametnik?⁷

ATS § 115 on soodustav säte neile ATS § 2 lg 3 kohaselt ametis olijaile⁸, kes vana ATS järgselt said teatud tingimustel oma staaži arvestada ametniku staaži hulka.

ATS § 115 puhul lähtuti põhimõttest, et neile, kes jätkavad samal ametikohal (§ 2 lg 3), säilib staažiarvestus § 113 lg 3 ja 4 tingimustel (näide: KOV volikogu liige, kes osutub uuesti volikokku valituks, saab ametniku staaži).

Neile, kes liiguvad ATS § 2 lg 3 ametikohtade vahel, neile lisastaaži arvestus ei laiene (nt Riigikogu liikmest saab KOV volikogu liige). Selline lähenemine on põhjendatud, kuna uue ATS alusel tema uus ametikoht ei ole enam avalik teenistus ATS mõttes. Samast eesmärgist lähtuvalt ei jätku staažiarvestus ka neile, kes olid jõustumise hetkel tavalised ametnikud ja nüüd asuvad ATS § 2 lg 3 ametisse (nt vallavalitsuse liikmeks, volikogu liikmeks).

Kui aga ATS jõustumishetkel ATS § 2 lg 3 ametis oli jast, kellele vana ATS alusel oli staaži arvestatud, saab ametnik uue ATS mõttes, siis tema staažiarvestus jätkub, st isik jätkab avalikus teenistuses.

6. Milline on ühinemisest tulenevate struktuurimuudatuste (nt koondamised, uute ametikohtade loomine jms) tähtaeg? Kui algselt koondatud ametikoht luuakse mõne aja pärast uuesti, kuidas kohelda endist teenistujat?

Seadustes ei sisaldu tähtajalist piirangut, mis ajani läbi viidud koondamisi saab lugeda koondamisteks seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmisega. Praktikas võib tõepoolest olla olukordi, kus haldusterritoriaalse korralduse muutmise ehk ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsuse volikogus kinnitatakse valla või linna ametiasutuse struktuur ning teenistuskohdade koosseis 2017. aasta lõpuks, kuid realselt võib alles ametiasutuse tegevuse käivitamisel selguda ametnike ja töötajate tegelik koormus, mis võib tingida täiendavate koondamiste tegemise 2018. aasta jooksul. Sel juhul on olemuslikult tegemist ühinemisest tuleneva muudatusega. Seega tuleb iga koondamissituatsiooni eraldi hinnata.

Mõnedel juhtudel leppisid volikogude algatusel ühinevad omavalitsused ühinemislepingus kokku, mis ajani koondatavaid ametnikke loetakse koondatuks seoses ühinemisega. Erisusena on vaid Vabariigi Valituse algatusel

⁶ Küsimus-vastus ATS rakendamise kursusel kohaliku omavalitsuse asutuse personalitöötajale (nov 2016).

⁷ Küsimus-vastus ATS rakendamise kursusel kohaliku omavalitsuse asutuse personalitöötajale (nov 2016).

⁸ Sätte kohaselt ei kohaldata ATSi (välja arvatud erandid) Riigikogu liikmele, Euroopa Parlamendi liikmele, Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsuse liikmele, kohtunikule, õiguskantslerile, riigikontrolörile, riiklikule lepitajale, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele, osavalla- või linnaosavanemale.

ühendatud kohaliku omavalitsuse puhul riigieelarvest koondamishüvitise katmine seotud ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu esmakordse kinnitamisega. Sel juhul täiendavate struktuurimuutuste korral ei loeta koondamise kulu otseselt ühinemisest tulenevaks kuluks. Vt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrust nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“ (§ 3 p 1).

Koondamise tõttu teenistusest vabastamisel lähtutakse hilisemal ameti- või töökoha loomisel hetkeolukorrast. Kui mõne aja pärast ühe ametniku teenistusest või töötaja töölt vabastamise järgselt selgub, et seda või sarnast ametikohta on ikkagi vaja, tuleb see koht uuesti luua ja täita konkursi korras. Mingit piirangut ATS siin ette ei näe – tööandja võib hiljem sama ameti- või töökoha ametiasutuse struktuuris uuesti luua.

ARENKUKAVA

1. Kuidas rakendada KOKS § 37² lõiget 3?

ETHSi § 14¹ lõiked 4⁶, 5 ja 5² näevad ette erisused ühinemise tulemusena moodustunud KOVide arengukavade ja eelarvestrateegiate vastuvõtmisele. Kui ühinemise tulemusena moodustunud KOV volikogu valimiste tulemused kuulutatakse välja vahemikus 1. oktoober kuni 31. detsember, kinnitab moodustunud KOV volikogu arengukava ja eelarvestrateegia hiljemalt ühinemise aastale järgneva aasta 15. oktoobriks. Kuni ühinemise tulemusena moodustunud KOV arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmiseni kehtivad ühinenud KOVide arengukavad ja eelarvestrateegiad, millest tuleb lähtuda moodustunud KOV eelarve koostamisel.

KOKS § 37² lõike 3 kohaselt peavad arengukava ja eelarvestrateegia hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat. ETHS § 14¹ lõikega 4⁶ on sätestatud KOKS sättest erisus, mille kohaselt võivad ühinemise aasta 15. oktoobri seisuga kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava ja eelarvestrateegia hõlmata vähemalt kolme eelseisvat eelarveaastat, kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatava kohaliku omavalitsuse üksuse kohta on jõustunud haldusterritoriaalset korraldust muutev Vabariigi Valitsuse määrus. Seega uus arengukava ja eelarvestrateegia tuleks vastu võtta esimesel võimalusel ja hiljemalt ühinemise järgse aasta 15. oktoobriks.

EELARVE JA RAHANDUS

1. Kui pärast valimistulemuste väljakuulutamise päeva ei ole enam omavalitsusi kui avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, siis kuidas toimub omavaheline arveldamine ja üldiselt eelarvete täitmine jooksva aasta lõpuni?

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast kuni eelarveaasta lõpuni jäävaks perioodiks ei võeta vastu ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks uut eelarvet⁹, seega eelarved jäävad ühinemise aasta lõpuni lahku. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 30 lõikes 1 nimetatud andmete esitamist jätkatakse ühinenud omavalitsusüksuste kaupa kuni eelarveaasta lõpuni eraldi¹⁰.

Uus volikogu otsustab kõigi ühinenud omavalitsuste eelarve kasutamise ja muutmise üle. Kõik kulud, mis on endise omavalitsuse eelarves kavandatud, tehakse vastava eelarve kaudu.

Ka ühinemise aasta majandusaasta aruanne koostatakse vastavalt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse §-le 29 iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta eraldi. Ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse esimeses majandusaasta aruandes esitatakse sellele eelnenud majandusaasta võrreldavad arvnäitajad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste eelmise majandusaasta vastavate arvnäitajate liitmise teel, jättes välja ühinenud omavalitsusüksuste omavahelisi tehinguid kajastavad arvnäitajad¹¹.

⁹ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus § 14¹ lg 2

¹⁰ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus § 14¹ lg 6

¹¹ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus § 14¹ lg 8

2. Kas pärast ühinemist koostavad ühinenud omavalitsused järgmise aasta eelarve ühiselt või eraldi?

Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemused kuulutatakse välja pärast 1. oktoobrit, esitab valla- või linnavalitsus eelarve eelnõu ja seletuskirja volikogule hiljemalt lõppeva eelarveaasta 31. detsembril (ETHS § 14¹ lg 5³).

3. Kuidas toimub uutele volikogu liikmetele/ esimehele hüvitise ja vallavanemale või linnapeale töötasu maksmine, kui aasta lõpuni täidab iga omavalitsus oma eelarvet eraldi?

Moodustunud omavalitsuse volikogul on pädevus käsutada kõikide ühinenud omavalitsuste eelarvet, töötasu maksmisel arvestatakse ühinenud omavalitsuste eelarve seisusid ja volikogu teeb sellest tulenevalt otsuse, millise ühinenud omavalitsuse eelarvest töötasu maksmist korraldatakse.

Samuti toimub ametnikele palkade maksmine selle valla või linna eelarvest, kus vastava ametniku palgakulud enne ühinemist kavandatud olid.

4. Kas ühinevate omavalitsuste arveldusarved jäävad aasta lõpuni toimima?

Omavalitsuste arveldusarved jäävad toimima aasta lõpuni, kuni omavalitsuse poolt volitatud esindaja selle sulgeb. Arvestades, et moodustunud omavalitsuse eelarvete täitmine ning aruandlus toimub eelarveaasta lõpuni eraldi, on otstarbekas säilitada endised arveldusarve numbrid kuni eelarveaasta lõpuni ning hakata uut arveldusarvet kasutama uue eelarveaasta algusest. Ühel asutusel võib soovi korral olla ka mitu arveldusarvet.

5. Millal hakatakse ühinemistoetust välja maksuma ja mitmes osas seda makstakse?

Vastavalt HRS § 22 lõigetele 2-4 kantakse ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetus üle järgmiselt:

- 1) vähemalt üks neljandik kantakse ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele üle hiljemalt 2017. aasta lõpuks;
- 2) pool toetusest 2018. aasta esimesel poolaastal ning
- 3) ülejäänud summa hiljemalt 2019. aasta esimeses kvartalis (sh vähemalt 11 000 elanikuga või maakonnasuuruste omavalitsuste täiendav toetus).

Valla- või linnavalitsus esitab ühinemistoetuse eraldamise taotluse koos selgitustega eraldatava ühinemistoetuse kasutamise kohta Rahandusministeeriumile ühe kuu jooksul pärast ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist (HRS § 22 lg 6).

Kohaliku omavalitsuse volikogu otsustab, millisele arveldusarvele ühinemistoetus makstaks ja märgib selle ka taotlusesse.

Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemistoetuse suuruse kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega (HRS § 22 lg 5) ja seejärel kantakse ühinemistoetus kokkulepitud ühinenud omavalitsuse arveldusarvele.

ANDMEBAASID JA REGISTRID

1. Kuidas toimub olemasolevates andmebaasides ühineva omavalitsuse andmevahetus?

Rahandusministeerium informeerib erinevaid registripidajaid vajadusest seoses ühinemistega toimuvatest muudatustest registrites, edastades selleks vajalikud andmed, sh moodustuvate omavalitsuste uued nimed, EHAK (Eesti haldus- ja asustusjaotuse klassifikaator) koodid edastab Statistikaamet. Registrites muudatuste jõustumine võib toimuda erinevalt, osades registrites koheselt, osades järk-järguliselt. Nt uute andmete sisestamine registritesse hakkab toimuma kohe peale valimistulemuste väljakuulutamise päeva, kuid vanu menetlusi või andmeid kantakse üle pikema perioodi vältel (nt STAR-is pooleliolevad menetlused) vms.

2. Rahvastikuregistri kasutamine

Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) muudab pärast valimistulemuse väljakuulutamist ühinenud omavalitsuste andmed ja tõstab senini ligipääsu õiguseid omanud ametnikud automaatselt uue ühinenud omavalitsuse alla. Kohalik omavalitsus peab SMIT-i informeerima valimistulemuste väljakuulutamise päevast (abi@rahvastikuregister.ee, 612 4444).

Kuni uue ametiasutuse tööle hakkamiseni 01.01.2018 jätkavad registritoiminguid endiste omavalitsuste vastavate õigustega ametnikud uue omavalitsuse nimel (nt Lihula vallasekretär teeb toimingut Lääneranna valla nimel, Saue linnasekretär teeb toimingut Saue valla nimel jne). Peale uue ametiasutuse struktuuri kinnitamist peab omavalitsus pöörduma Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna poole, kes valmistab juurdepääsu õiguste saamiseks ette uue lepingu. Selleks tuleb saata vastavasisuline kiri rahvastiku toimingute osakonna e-posti aadressile rrleping@siseministeerium.ee. Oluline on, et omavalitsused jälgiksid, et ametnikud ei teeks toiminguid vae omavalitsuse alt pärast valimistulemuste väljakuulutamist (nt ei annaks välja tunnistusi vana valla nimel, ei kasutaks vana valla pitsatit). Samuti peaks püüdma valimiskomisjoni otsuse väljakuulutamise päevaks lõpetada kõik rahvastikuregistris pooleliolevad toimingud ning vana asutuse alt tuleks enne uue asutuse loomist välja võtta kõik aasta lõpus vajaminevad aruanded.

3. Äriregistri andmed

Seoses aadressandmete muutumisega muudab Registrate ja Infosüsteemide Keskus automaatselt äriregistris registreeritud juriidiliste isikute aadressid hiljemalt 01.01.2018. Kui aadressandmete muutumisega kaasnevad muutused ka põhikirjas, siis põhikirja ajakohastamiseks eraldi tähtaega ei ole sätestatud. Tulenevalt riigilõivuseaduse § 20 lõikest 1 on riigilõivu tasumisest vabastatud toimingud seonduvalt aadressandmete muutmisega, mis on tingitud kohanime muutmisest, haldusüksuse, asula või tänava piiride muutmisest või postisihnumbri muutmisest. Soovitatav on muudatused teha vajaduspõhiselt, selliselt aga ei kohaldu eelnimetatud sättest tulenev riigilõivu vabastus, kuna lõivust on vabastatud ainult aadressandmete muutmine.

4. Kuidas muutuvad inimeste koduaadressid

Ühinenud kohalikes omavalitsustes muutuvad koduaadressid. Aadressis võib muutuda omavalitsuse nimi (linna või valla nimi), mõnel juhul ka maakonna ja/või küla nimi.

Maakonna nimi muutub aadressis juhul, kui omavalitsus ühines teise maakonna omavalitsus(t)ega ja uus omavalitsus hakkab kuuluma teise maakonna koosseisu. Küla nimi muutub kui küla nime täiendati, et eristada loodavas valda muidu sattuvaid samanimelisi külasid.

Aadressimuutused toimuvad koos kohalike valimiste tulemuste jõustumisega. Kohalikud omavalitsused peaksid oma territooriumi puudutava info aadresside osas avaldama KOV kodulehel, et elanikel oleks lisaks Maa-ameti kodulehele ka harjumuspärasemas kohas olemas vajalik teave. Lisaks on oluline meeles pidada ning elanikke teavitada, et posti saatmisel kasutatakse sihtkoode, mis tagavad saadetise jõudmise õigesse kohta. Riigi registrites ja andmebaasides ei pea inimesed ise muudatusi tegema, need tehakse riigiasutuste poolt.

Näited (aadressid on mittetäielikud, asula täpsusega):

- Saare maakond, Pihtla vald, Kõnnu küla - > Saare maakond, Saaremaa vald, Pihtla-Kõnnu küla (*aadressis muutub ühinemise järgselt valla ja küla nimi; küla nimele lisatakse täiend, et eristada seda teisest Saaremaa valda jäävast Kõnnu külast*)
- Hiiu maakond, Hiiu vald, Nõmme küla - > Hiiu maakond, Hiiumaa vald, Reigi-Nõmme küla (*aadressis muutub valla ja küla nimi; küla nimele lisatakse eristav täiend, et eristada nime Hiiumaa valda jäävast kahest teisest Nõmme külast*)
- Rapla maakond, Märjamaa vald, Vanamõisa küla -> Raplamaa maakond, Märjamaa vald, Valgu-Vanamõisa küla (*aadressis muutub küla nimi; Vigala ja Märjamaa valla Vanamõisa külade nimedele lisatakse eristavad täiendid, et neid tulevases ühises vallas omavahel eristada*)
- Lääne maakond, Lihula vald, Aruküla -> Pärnu maakond, Lääneranna vald, Rootsi-Aruküla (*aadressis muutub maakonna, valla ja küla nimi; Lihula ja Hanila vald ühinesid kahe Pärnu maakonna KOViga ja uus omavalitsus*)

hakkab kuuluma Pärnu maakonna koosseisu. *Küla nimele lisatakse eristav täiend, et eristada seda teisest Arukülast moodustatava Lääneranna vallas)*

- Tartu maakond, Tähtvere vald, Ilmatsalu alevik -> Tartu maakond, Tartu linn, Ilmatsalu alevik (*aadressis muutub Tähtvere valla liitumisega Tartu linnaga haldusüksuse liik (valla asemel linn)*)
- Pärnu maakond, Pärnu linn -> Pärnu maakond, Pärnu linn, Pärnu linn (*Pärnu linna, Paikuse valla, Audru valla ja Tõstamaa valla ühinemisel moodustub uus haldusüksus nimega Pärnu linn; senise Pärnu linna aadressis märgitakse nii Pärnu kui haldusüksuse ja kui asustusüksuse nimi*)
- Ida-Viru maakond, Kohtla-Järve linn, Viivikonna linnaosa -> Ida-Viru maakond, Narva-Jõesuu linn, Viivikonna küla (*aadressis muutub seoses kahe Kohtla-Järve linnaosa üleandmisega haldusüksuse nimi ja liik (valla asemel linn) ja küla nimi (linnaosa asemel ennistatakse endine küla)*)

Vaata ka selgitust Maa-ameti lehelt: <https://www.maaamet.ee/et/uudised/haldusreformi-jarel-muutub-eestis-ligi-200-000-elukoha-aadressi>

ASJAAJAMINE JA SÜMBOOLIKA

1. Asjaajamine, kirjavahetus.

Igal asutusel on ülevaade teabehaldusest ja dokumentide liigitusskeem¹². Kuni uue asutuse moodustamiseni ja teabehalduse ülevaate loomise ning liigitusskeemi kehtestamiseni, lähtutakse asjaajamisel erinevates ametiasutustes kehtivatest kordadest, arvestades, et plankidel tuleb kasutada uue moodustunud omavalitsuse vapi kujutist (ETHS § 14¹ lg 4⁵).

2. Milline informatsioon peab olema kättesaadav uue KOV kodulehel?

Kõik dokumendid, mis pidid enne olema avalikud (õigusaktid, valimistega seonduv jms) peavad ikka olema avalikud. Avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 29 tulenevalt peab kohalik omavalitsus avalikustama veebilehel, või lisama veebilehele lingi, mille kaudu kättesaadava teabe loetelu on sätestatud AvTS § 28. Uue omavalitsuse moodustamise järgselt on olulisim tähelepanu juhtida järgmisele teabele:

- riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning nende struktuuriüksuste põhimäärused (AvTS § 28 lg 1 p 3);
- riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele esitatavate avalduste ja muude dokumentide vormid ning nende täitmise juhendi (AvTS § 28 lg 1 p 4);
- riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnike ametijuhendid (AvTS § 28 lg 1 p 5);
- riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste koosseisud ja neis asutustes ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbriid ning elektronpostiaadressid (AvTS § 28 lg 1 p 6);
- andmed riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste täitmata ametikohtade kohta (AvTS § 28 lg 1 p 19);
- muudatused riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste töös ja ülesannetes, mis on seotud isikute teenindamisega, vähemalt kümme päeva enne muudatuste rakendamist (AvTS § 28 lg 1 p 23);
- andmed riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste juhtide vastuvõtuaegade kohta (AvTS § 28 lg 1 p 24);
- riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste ametnike palga ja teenistusülesannetega seonduva muu tulu ning ametiasutuse palgajuhendi avaliku teenistuse seaduses sätestatud korras; (AvTS § 28 lg 1 p 25);
- asutuse dokumendiregister (AvTS § 28 lg 1 p 31).

Teabe avalikustamise korral peab olema märgitud, kes, millal ja millise toiminguga (kehtestamine, kinnitamine, registreerimine või muu ametlik toiming) on avalikustatava teabe dokumenteeritud ning kellelt saab avalikustatud teabe kohta selgitusi. (AvTS § 28 lg 2)

¹² Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ 4. peatükk ja Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011 määrus nr 181 „Arhiivieeskiri“.

3. Kuidas ja millal ühendada dokumendihaldussüsteemid?

Seni kuni toimivad eraldiseisvalt endised ametiasutused, jätkub asjaajamine ja dokumendihaldus endisel viisil kuni uue ametiasutuse moodustamiseni. Uue ametiasutuse loomisel tuleb ühendada elektroonilised dokumendihaldussüsteemid (DHS). Selleks on vaja läbi kaaluda tegevuste etapid sarnaselt uue DHS-i juurutamisega. Nendeks on:

- a) Dokumentide loetelu (liigitusskeemi) uuendamine;
- b) Elektroonilise lahenduse valimine;
- c) Tööprotseduuride ehk menetlusvoogude analüüs ja kokkuleppimine, süsteemi seadistamine;
- d) Süsteemi kasutuselevõtt, sh kasutajate koolitamine, asjaajamiskorra ja töö regulatsioonide loomine ja kehtestamine jms;
- e) Töö lõpetanud omavalitsuste dokumentide arhiveerimine.

Edukaks süsteemi juurutamiseks ja dokumentide arhiveerimiseks soovitame kasutada nõustajaid.

Uue süsteemi kasutuselevõtt on seotud uue asutuse struktuuride liitmise ja loomise tempoga. Esimesena alustab uues struktuuris tööd volikogu, seejärel vallavanem/linnapea ja vallavalitsus/linnaavalitsus (täitevorgan) ning lõpuks ühendatakse ja reorganiseeritakse ametiasutused (linna- või vallavalitsuse ja selle osakonnad). Soovitame ühendatud süsteemi kasutuselevõtu tähtajaks kokku leppida uue dokumendiaasta alguse, milleks on 1. jaanuar 2018. Ülemineku perioodil soovitame kasutada üht varianti kahest:

- a) Üleminekuajal kasutada ühe omavalitsuse DHS-i, näiteks seda, kus toimub praeguste valimiste valimiskomisjoni töö dokumenteerimine. Kui võimalik, võib ka üleminekuajaks luua eraldi keskkonna üleminekuaja dokumentide loeteluga. Kui tööd alustab uus ametiasutus, siis luua nii koosseisu- kui aastapõhised toimikud ja taasalustada registreerimisnumbrite andmine. Üleminekuajal võib vastavalt olukorrale mitte kasutada DHS-i menetlusvõimalusi (näit DHS-i sisene kinnitamine, kooskõlastamine, allkirjastamine), vaid teostada menetlused DHS-i väliselt kas elektrooniliselt (e-post, võrgukettad jms) või paberil ja dokumendid hõlmata vaid registri pidamise eesmärgil.
- b) Üleminek viia läbi järk-järguliselt. Kasutada liituvate omavalitsuste dokumendihaldussüsteeme edasi osas, kus uut ühendstruktuuri pole loodud. Dokumentide registreerimise taasalustamisel käituda nagu seni valimisjärgselt liituvatel asutustel. Ühendades organisatoorselt struktuur, luua vajalikud toimikud ühte senise omavalitsuse DHS-i ja võtta kasutusele selle DHS-i menetlusvahendeid.

Kuni uue teabehalduse ülevaate ja liigitusskeemi kehtestamiseni võib kokkulepped dokumendihaldussüsteemide ülemineku kohta (sh mis ajaks, millisele süsteemile jne) vormistada linnapea/ vallavanema käskkirjaga.

Lisalugemist ja kontaktid:

- Dokumentide loetelu uuendamine ja KOV dokumentide näidisloetelu: <http://kov.riik.ee/dokumentide-loetelu/>
- DHS-i juurutuse projektikogemus (sh dokumentide näidised): <http://kov.riik.ee/haldusvoimekuse-suurendamine/>
- KOV IKT Kompetentsikeskuse (ELL, EMOL) kontaktid: Henri Pook henri.pook@emovl.ee, 51 69 291 ja Nevel Paju nevel.paju@emovl.ee 53 483 576

4. Millise kirjega riigivapiga pitsarit kasutada peale valmistulemuste väljakuulutamist?

Vastavalt riigivapi seaduse §-le 15 kasutab kohaliku omavalitsuse organ ning juriidiline isik ja füüsiline isik väikese riigivapiga pitsatit üksnes neile seadusega või seaduse alusel pandud riiklikku ülesannet täites - näiteks sünni- või surmateatise registrikande väljatrüki kinnitamine.

Tava kohaselt on linna- ja vallavalitsuste riigivapiga pitseris selgitustekst kohaliku omavalitsuse üksuse nimega, näiteks Tõrva linn. Kuna peale ühinemist ei eksisteeri pitserikirjas olevat omavalitsusüksust, siis ei ole saa selle pitsatiga enam riiklikku toimingut kinnitada. Tuleb tellida uus riigivapiga pitsat ning enne selle kasutuselevõttu see registreerida Riigikantseleis.

Nt: Riigivapiga pitseri kujunduse näidis Tõrva valla näitel: Tõrva linna ning Helme, Hummuli ja Põdrala valdade nimega riigivapiga pitsereid peale Tõrva vallaks ühinemist enam ei kasutada; selle asemel võetakse kasutusele riigivapiga pitser, millel tekst TÕRVA VALD.



Üldjuhul on omavalitsusel üks riigivapiga pitsat. Kui riiklikke toiminguid tehakse mitmes kohas omavalitsusüksuses, siis on mõistlik tellida mitu riigivapiga pitsarit. Seejuures tuleb kinni pidada riigivapiga pitsarite unikaalsuse nõudest, see tähendab, et identse pitserijäljendiga pitsateid ei tohi kasutada. Erimärgistamiseks võib kasutada näiteks pitseri järjekorranumbrit, tärne jms.



Eritunnus (antud juhul araabia number 1, 2, 3, ja 4 vasakus allservas) paigutatakse tavapäraselt pitseri kordumustriga sõõri.

Riigivapi pitsati kasutamise lõpetamisest teatatakse riigikantseleile, kes teeb 3 tööpäeva jooksul registrisse vastava kande.

Uue riigivapiga pitseri registreerimiseks tuleb täita [taotlus](#) ning edastada see koos registreeritava pitseri kontrolltõmmisega Riigikantseleile. Registreerimise taotlus vaadatakse läbi kümne tööpäeva jooksul.

Küsimuste tekkimisel tuleks võtta ühendust Riigikantseleiga, kontakt sümboolikanõunik Gert Uiboaed, e-post gert.uiboaed@riigikantselei.ee, tel 6935 683.

5. Konkurs ühinenud omavalitsusele sümbolite (vapp ja lipp) leidmiseks ebaõnnestus või ei jõutud lõpuni viia. Kui sümboolikat ei ole, millise ühinenud omavalitsuse vapipitsatit KOV võib kasutada

HRS § 16 lg 3 sätestab, et kuni ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruse kehtestamiseni võib moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus kasutada ühinemislepingus kokku lepitud ühineva valla või linna sümboolikat.

Juhul, kui see on ühinemislepingus ajutiselt muu sümboolika jäetud reguleerimata ning konkurs on ebaõnnestunud, tuleks viia läbi uus konkurs, kuid seni ei ole õiguslikku alust ajutise sümboolika kasutamiseks.

Sümboolika osas on kõige korrektsem minna kohe üle uuele ühtsele sümboolikale, kuna sümboolika on avalik-õiguslikul juriidilisel isikul, mitte ametiasutusel. Valla või linna sümboleid ei kasutata mitte üksnes plankidel, vaid ka näiteks pitseril. Otsustades ühe endise valla või linna sümboolika kasutamises üleminekuperioodil, on vaja tellida ühele endisel ametiasutusele uus valla- või linnavapi ja asutuse nimega pitsat (nt kui Hiiu vallas oleks hakatud ajutiselt kasutama Kärdla linna sümboolikat, siis Kõrgessaare Vallavalitsus peab tellima Kärdla vapiga Kõrgessaare Vallavalitsuse nimega pitsati).

ÜHINEMISLEPINGU KOHALDAMINE VABARIIGI VALITSUSE ALGATUSEL ÜHENDATUD OMAVALITSUSELE

1. Ühinemislepingu sätete kohaldamisest volikogude algatusel ühinemist mitte taotlenud Vabariigi Valitsuse poolt ühendatud omavalitsusele

HRS § 12 lõike 7 järgi tuleb olukorras, kui Vabariigi Valitsuselt ühendamise ettepaneku saanud volikogud ühinemiskokkulepet ei kinnitanud ja valitsus ühendas sellise omavalitsuse volikogude algatusel ühendamist taotlenud kohaliku omavalitsuse üksustega, kes on kinnitanud ühinemislepingu, lähtuda kohaliku omavalitsuse üksuse nime, liigi ja sümboolika kasutamisel ühinemislepingust. Samuti tuleb volikogude algatusel ühinemist mitte taotlenud omavalitsuse puhul kohaldada ühinemislepingu sätteid, mis reguleerivad HRS § 14-18 kohustuslikuna sätestatud küsimusi. Näiteks sättest, mis määrab, millise ühinenud omavalitsusüksuse põhimäärusest lähtutakse kuni uue ühinemisel moodustunud valla või linna põhimääruse kehtestamiseni, kus on valla- või linna keskus, valla- või linnavalitsuse asukoht, mis on omavalitsusüksuse juriidiline aadress jne.

Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatava omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse puhul ei kohaldu ühinemisleping, mille osapoolteks ta ei ole, talle tervenisti. See tähendab ühinemislepingus sätestatud organisatsioonilised, eelarvelised ja muud varalisi kohustusi ja õigusi, sealhulgas erinevaid hüvesid ja soodustusi käsitlevad küsimused, mis on seotud konkreetse ühinemislepingu osapoolte vaheliste kokkulepetega, volikogude algatusel ühinemist mitte taotlenud omavalitsuste puhul ei kohaldu. Samuti ei laiene taoliste omavalitsuste osas ühinemislepingu sätteid, millega nähakse ette ühinemistoetuse kasutamine investeringuprojektide rahastamiseks, kuna Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatavale omavalitsusele ühinemistoetust ei maksta. Ühinemisleping on siiski volikogude algatusel ühinemist taotlenud omavalitsuste vabatahtlik kokkulepe, mille elluviimiseks eraldatakse vaid volikogude algatusel ühinevatele omavalitsustele riigieelarvest ühinemistoetust.

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas on lk 43 HRS § 12 lõiget 7 kommenteeritud nii: *kui ühinemiskokkulepet kõik asjaomased volikogud vastu ei võta ning tegemist on kohaliku omavalitsuse üksustega, kellest vähemalt kaks on võtnud vastu ühinemislepingu, lähtutakse KOV nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika küsimuste lahendamisel ühinemislepingus kokkulepitust (seda juhul, kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab ka KOV omaalgatuslikus etapis ühinemist taotlenud KOVe).* Ka HRS § 12 lõiked 4 ja 8 reguleerivad vaid omavalitsusüksuse nime, liigi ja sümboolikaga seonduvat Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatavate omavalitsuste puhul ega garanteeri Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatavale omavalitsusele ühinemislepingu üks-ühest kohaldatavust ka ühinemislepingu osapoolteks mitte olevale omavalitsusele.

Kõigil Vabariigi Valitsuselt haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksustel, sealhulgas ka omavalitsustel, kes olid kinnitanud ühinemislepingu ja esitasid maavanemale ühinemise taotluse 1. jaanuariks 2017, oli kohustus leppida omavahel HRS § 12 lg 2 punkti 3 alusel kokku ühinemiskokkuleppes. Ühinemiskokkuleppes tuli leppida kokku vähemalt ühinemisel moodustuva omavalitsusüksuse nimi, haldusüksuse liik ja sümboolika ja see, millise ühinenud omavalitsuse põhimäärusest kuni uue valla või linna põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse (vt HRS § 16 lg 2). Ühinemiskokkuleppes oleks saanud ühendatavad omavalitsused kokku leppida ka ühinemislepingu muude tingimuste kohaldamises või kohaldamata jätmises Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatava omavalitsusüksuse kohta, sealhulgas investeringute kavandamises.

Lisaks kuuluvad Vabariigi Valitsuse algatusel omavalitsuste ühendamisel kohaldamisele HRS §-d 14–18. Enamik sätetest on automaatsed garantiid, nt moodustunud omavalitsuse üldõigusjärglus ühinenud omavalitsuste suhtes, ametnike ja töötajate üleviimine uude omavalitsusse, ametiasutuste töö alustamine 1. jaanuarist 2018. Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatavatele omavalitsustele kehtivad ka kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 sätestatud põhimõtted, mille järgi peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused. Ühinemislepingus sätestatud avalike teenuste kättesaadavuse sätteid peaksid seetõttu samuti Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatava omavalitsuse suhtes rakenduma. Ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsust tuleb arendada terviklikult, seetõttu on oluline, et avalike teenuste pakkumisel ei tekiks uues vallas või linnas n-ö ääremaalisi osasid.

Omavalitsused võisid ühinemislepingus leppida kokku osavaldade moodustamise. HRS § 15 lõige 1 võimaldas erandlikult ühendatava omavalitsuse volikogul võtta vastu otsuse osavalla või linnaosa moodustamise kohta, milleks ei olnud teiste ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude nõusoleku saamine vajalik. Seetõttu tuleb ka

ühinemislepingu pooleks mitte olnud omavalitsuse puhul uues vallas või linnas moodustada osavallad või linnaosad, kuigi ühinemisleping taolise omavalitsuse suhtes automaatselt ei kohaldu.

Olukorras, kus ühendatakse omavalitsused, kellest keegi volikogude algatusel ei ühinenud, tuleb uuel vallal või linnal kõik HRS § 12 lg 2 p 3 küsimused endal lahendada.

2. Ühinemislepingu vaidlustamine

Ühinenud omavalitsus ei saa pöörduda ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsuse, kes on ühinenud omavalitsuse üldõigusjärglane, vastu kaebusega kohtusse.

KOV elanikel ei ole ühinemislepingu täitmise suhtes subjektiivseid õigusi, seetõttu ei saa elanikud pöörduda oma subjektiivsete õiguste kaitseks ühinemislepingu punktide täitmata jätmise korral halduskohtusse.

Ühinemislepingu täitmise üle on võimalik teha järelevalvet sisekontrolli korras näiteks KOKS § 48 alusel moodustatud volikogu revisjonikomisjonil. Haldusjärelevalvet saab Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 järgi ühinemislepingu täitmise üle teostada maavanem, alates 1. jaanuarist 2018 Justiitsministeerium VVS § 59 lõike 1 (Justiitsministeeriumi valitsemisalas on järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle) ja § 75³ alusel.