SELETUSKIRI

Saaremaa Vallavolikogu määruse „Saaremaa valla osavaldade põhimäärus“ eelnõu juurde

1. Õigusakti vastuvõtmise vajalikkuse põhjendus

Saaremaa valla moodustamisel 2017. aastal moodustati kõigi Saaremaa vallaks ühinenud seniste valdade haldusterritooriumidel osavallad. Erandiks oli Lääne-Saare valla haldusterritoorium, mille puhul moodustati iga kolme Lääne-Saare vallaks ühinenud endise valla – Kaarma, Kärla ja Lümanda vallad – endisel haldusterritooriumil kogukond. Saaremaa vallal on praegu 10 osavalda ja 3 kogukonda. Kuressaare linna territooriumil osavalda või kogukonda ei ole.

Praktikas on ilmnenud, et osavalda ja kogukonda ei ole põhjust eristada. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) näeb ette osavalla institutsiooni. Kogukonna institutsiooni seadus ette ei näe. Saaremaa valla osavallakogu ja kogukonnakogu esimeeste ümarlaud on osavaldade ja kogukondade korraldust korduvalt arutanud. 18. augustil 2022. a otsustas ümarlaud võtta sihiks kogude viimine ühtse nimetuse alla ja 2025. aastaks valmistada uueks perioodiks ette piirkondlike esinduskogude võimalikult ühtsed aluspõhimõtted.

Saaremaa Vallavalitsus algatas Saaremaa Vallavolikogule asjakohase otsuse eelnõu esitamisega kolme senise kogukonna – Kaarma, Kärla ja Lümanda – likvideerimise ja nende senistel territooriumidel samanimeliste osavaldade moodustamise. Otsus jõustub 2025. aastal toimuvate Saaremaa Vallavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval.

Saaremaa valla osavaldade põhimääruse eelnõu on välja töötatud selleks, et kõiki osavaldu reguleeriksid samad õigusnormid. Praegused osavaldade ja kogukondade põhimäärused on küll küllaltki sarnased, kuid neis on samas ka olulisi erinevusi. Osavaldade õigusraamistiku erisused ei ole sisuliselt põhjendatud ning kohustus teada ja järgida suhetes osavaldade ja kogukondadega 13 eri põhimääruse norme on valla organitele ja asutustele tarbetult koormav. Määruse jõustumise järel kajastuksid osavaldade eripärad osavallakogude sisulises tegevuses, kuid institutsionaalne ja õigusraamistik oleks kõigile osavaldadele ühtne.

Sama lähenemist kasutab ka Hiiumaa vald, kus osavaldu reguleerib Hiiumaa valla osavaldade põhimäärus.

2. Küsimust reguleerivad õigusaktid ning nende kehtestamine ja muutmine

KOKS § 22 lõike 1 punkti 11 kohaselt on osavalla moodustamine ja lõpetamine, tema pädevuse kindlaksmääramine ja põhimääruse kinnitamine volikogu ainupädevuses.

Osavalda ja selle moodustamist reguleerivad vastavalt KOKS §-d 56 ja 57. KOKS § 57 lõige 2 sätestab, et osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse:

1) osavalla või linnaosa piiride kirjeldus;

1^1) osavalla- või linnaosakogu kui osavalla või linnaosa elanike esinduskogu moodustamise kord ning osavalla- või linnaosakogu esimehe valimise kord;

2) osavalla või linnaosa valitsuse moodustamise kord, kui moodustatakse osavalla või linnaosa valitsus;

3) osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise kord, kui osavallas või linnaosas moodustatakse osavalla või linnaosa vanema ametikoht, kusjuures vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada selle valla- või linnavalitsuse volituste tähtaega;
4) osavalla- või linnaosakogu, osavalla- või linnaosakogu esimehe, osavalla või linnaosa valitsuse ja osavalla või linnaosa vanema volitused ning nende teostamiseks vajalikud valla või linna eelarvelised vahendid;
5) osavalla- või linnaosakogu, osavalla- või linnaosakogu esimehe, osavalla või linnaosa vanema ja osavalla või linnaosa valitsuse tegevuse järelevalve ning osavalla või linnaosa likvideerimise alused ja kord.

Saaremaa vallas osavallavalitsusi ja osavallavanemate ametikohti ei ole ning eelnõu kohaselt neid ei moodustata.

Osavallakogu pädevust reguleerivad veel KOKS § 22 lõige 2 (seaduses sätestatud omavalitsusüksuse pädevuse volitamise võimalus) ning § 37^2 (pädevus seoses omavalitsusüksuse arengukava ja eelarvestrateegiaga). Osavallakogu pädevust on reguleeritud ka kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 22 lõikes 2^1 (omavalitsusüksuse eelarve eelnõu kohta arvamuse andmise pädevus). Küberturvalisuse seaduse § 3 lõike 4 punkti 13 kohaselt kohaldatakse samas seaduses teenuse osutaja kohta sätestatud ka osavallale.

Saaremaa valla osavaldade ja kogukondade põhimäärused on praegu järgmised:
1) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 4 „Kihelkonna osavalla põhimäärus“;
2) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 5 „Laimjala osavalla põhimäärus“;
3) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 6 „Leisi osavalla põhimäärus“;
4) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 7 „Mustjala osavalla põhimäärus“;
5) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 8 „Orissaare osavalla põhimäärus“;
6) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 9 „Pihtla osavalla põhimäärus“;
7) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 10 „Pöide osavalla põhimäärus“;
8) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 11 „Salme osavalla põhimäärus“;
9) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 12 „Torgu osavalla põhimäärus“;
10) Saaremaa Vallavolikogu 10. novembri 2017. a määrus nr 13 „Valjala osavalla põhimäärus“;
11) Saaremaa Vallavolikogu 28. mai 2020. a määrus nr 20 „Kaarma kogukonna põhimäärus“;
12) Saaremaa Vallavolikogu 28. mai 2020. a määrus nr 21 „Kärla kogukonna põhimäärus“;
13) Saaremaa Vallavolikogu 28. mai 2020. a määrus nr 22 „Lümanda kogukonna põhimäärus“.

Eelnõu kohaselt tunnistatakse määruse jõustumisel kõik ülalnimetatud määrused kehtetuks.

Osavalda ja kogukonda reguleerib ka Saaremaa valla põhimäärus, eelkõige selle 9. peatükk „Osavald ja kogukond“. Koos selle eelnõuga esitatakse volikogule ka valla põhimääruse muutmist käsitlev eelnõu, mille kohaselt jäetakse põhimäärusest välja kogukonda ja kogukonnakogu käsitlevad sätted.

Seoses kogukondade likvideerimisega ja nende asemele uute osavaldade moodustamisega tuleb muuta järgmisi volikogu määrusi:
1) Saaremaa Vallavolikogu 24. novembri 2017. a määrus nr 14 „Saaremaa Vallavalitsuse põhimäärus“;
2) Saaremaa Vallavolikogu 8. detsembri 2017. a määrus nr 16 „Saaremaa Vallavolikogu töökord“;

3) Saaremaa Vallavolikogu 20. detsembri 2018. a määrus nr 67 „Tunnustusavaldused ja nende andmise kord“;
4) Saaremaa Vallavolikogu 28. märtsi 2019. a määrus nr 4 „Saaremaa valla aleviku- ja külavanema statuut“;
5) Saaremaa Vallavolikogu 26. novembri 2021. a määrus nr 52 „Osavallakogu ja kogukonnakogu esimehele ning liikmetele tasu määramise ja maksmise kord“;
6) Saaremaa Vallavolikogu 25. mai 2023. a määrus nr 11 „Saaremaa valla arengudokumentide menetlemise kord“;
7) Saaremaa Vallavolikogu 25. mai 2023. a määruse nr 12 „Saaremaa valla finantsjuhtimise kord“.

Kõigist neis määrustest tuleb välja jätta kogukonda ja kogukonnakogu käsitlevad sätted. Asjakohane eelnõu esitatakse volikogule koos selle eelnõuga.

Praegused osavaldade ja kogukondade põhimääruste kehtetuks tunnistamine ning ülalnimetatud määruste muudatused jõustuvad 2025. aastal toimuvate Saaremaa Vallavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval.

Pärast määruse vastuvõtmist vaadatakse üle valitsuse kui kollegiaalorgani ja vallavalitsuse kui ametiasutuse õigusaktid, mis käsitlevad osavalda ja kogukonda, ja vajaduse korral tehakse neis kogukondade lõpetamisest tulenevad muudatused.

3. Õigusakti sisu selgitus

Eelnõu ülesehituses on järgitud võimalikult palju praeguste osavaldade ja kogukondade põhimääruste ülesehitust. Eelnõus on 29 paragrahvi, mis on koondatud viieks peatükiks. Enamus õigusnorme on kõigi osavaldade kohta ühised. Eraldi normides on reguleeritud Saaremaa valla (osavallad § 4 punktid 1-13), nende territooriumid ja piirid (§ 5 lõiked 1-13), osavallakogude liikmete arv (§ 7 lõiked 1-13) ning iga osavallakogu liikmete valimine (§-d 9-21).

1. peatükis „Osavald“ on reguleeritud Osavalla mõiste ja eesmärk, sümboolika ning moodustamine ja lõpetamine.

2. peatükis „Osavallad“ on sätestatud kõik 13 osavalda ning nende territooriumid ja piirid.

3. peatükis „Osavallakogu“ on reguleeritud osavallakogu kui osavalla elanike esinduskogu mõiste, volituste aeg, iga osavallakogu liikmete arv, osavallakogu moodustamise kord ning iga osavallakogu puhul asustusüksuste piirkonnad, kust osavallakogu liikmed valitakse, ja igast piirkonnast valitavate liikmete arv.

4. peatükis „Osavallakogu pädevus, töökorraldus ja otsuste kontroll“ on reguleeritud Osavallakogu pädevus, osavallakogu esimehe ja aseesimehe valimine, ülesanded ning kohustustest vabastamine, osavallakogu töökorraldus (sh eraldi paragrahvis koosoleku läbiviimine elektrooniliselt – s.o praktikas eeldatavalt eelkõige e-kirjavahetuse teel), osavallakogu otsuste üle kontrolli teostamine ning osavallakogude koostöö.

5. peatükis „Lõppsätted“ on sätestatud praegu kehtivate osavaldade ja kogukondade põhimääruste kehtetuks tunnistamine ning määruse jõustumine. Määrus jõustub 2025. aastal toimuvate Saaremaa Vallavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval.

4. Ülevaade õigusakti vastuvõtmisega kaasnevatest kuludest ja nende katteallikatest

Määruse vastuvõtmise ja jõustumisega ei kaasne vallaeelarvele lisakulusid, kuna määruse jõustumise järel ei erine osavallakogude pädevus ja töökorraldus oluliselt osavalla- ja kogukonnakogude praegustest pädevustest ja töökorraldusest.

5. Õigusakti eelnõu kooskõlastamine

Eelnõuga seotud küsimusi on korduvalt arutatud Saaremaa valla osavallakogu ja kogukonnakogu esimeeste ümarlaua koosolekutel, nendel koosolekutel tehtud ettepanekuid on eelnõu koostamisel arvestatud.

Osavalla- ja kogukonnakogude esimeestel paluti eelnõu mustandit tutvustada kogude liikmetele. Osavallakogude liikmete valimiste korra kohta on oma ettepaneku või seisukoha esitanud mitu osavalla- ja kogukonnakogu. Enamikku neist ettepanekutest on eelnõu koostamisel arvestatud. Arvestatud ei ole ettepanekuid osavallakogu moodustamise kohta muul viisil kui asustusüksuste piirkonna elanike koosolekutel toimuvatel valimistel. Tulenevalt KOKS § 56 lõikest 2 tuleb osavallakogu liikmed valida demokraatlikkuse põhimõttel. Samuti on eelnõu väljatöötamisel lähtutud põhimõttest, et kõik osavallakogud moodustatakse territoriaalse esindatuse põhimõttel asustusüksuste piirkonna elanike koosolekutel toimuvatel valimistel.

Osavalla- ja kogukonnakogude koosolekutel käsitletud eelnõu mustandi kohta ning eelnõuga seotud küsimustes on esitanud ettepanekuid ka mitmed kogude liikmed, vallaelanikud ja ühendused. Eelnõu koostamisel on võimalikult paljude ettepanekute ja arvamustega arvestatud.

Eelnõu avalikustatakse valla veebilehel. Avalikustamise käigus esitatavad arvamused ja ettepanekud töötatakse läbi eelnõu volikogule esitatava versiooni ettevalmistamisel. Samal ajal avalikustamisega esitatakse eelnõu seisukoha kujundamiseks ja ettepanekute esitamiseks kõigile osavalla- ja kogukonnakogudele.

Eelnõu on kavandatud menetleda volikogus kahel lugemisel.
Eelnõu esitaja: valitsus
Eelnõu kuupäev: 1. oktoober 2024. a
Eelnõu ja seletuskirja koostas: vallasekretär Aivar Rahno
Ettekandja: vallavanem Mikk Tuisk , kaasettekandja: vallasekretär Aivar Rahno