

25 AASTAT

EESTI KOHALIKU OMAVALITSUSE SÜSTEEMI JA
ÜLERIIGILISTE LIITUDE TAASTAMISEST

KOGUMIK

Tallinn 2015

Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees

Väljaandja POLIS MTÜ koostöös Eesti Maaomavalitsuste Liidu
ja Eesti Linnade Liiduga

ISBN 978-9949-38-447-1

Trükikoda Vali Press OÜ

Sisukord

Õigusaktide ja dokumentide loetelu	4
Eessõna	6
Tervitused	
Riigikogu esimees Eiki Nestor	8
President Arnold Rüütel	9
EMOLi esimees Kurmet Müürsepp	11
Artiklid	
Omavalitsuste ja nende koostöö ajalooline areng	13
Omavalitsusliitude loomine ja toimimine aastail 1920-1940	20
Eesti kohalikud omavalitsused ja nende liidud – osalejad demokraatliku avaliku halduse ja euroopaliku omavalitsussüsteemi taasloomisel	27
MÕTTEID seoses Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõuga	53
Kohaliku omavalitsuse koht Eesti omariikluse taastamises.	58
Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele	70

Õigusaktid ja dokumendid

Eesti NSV Ülemnõukogu otsus. Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs. 8.08.1989

Eesti NSV Ülemnõukogu istungjärk. „Aluste seaduse“ 1. lugemine. 5.10.1989

ENSV Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta „Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus“.

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Kohaliku Omavalitsuse Aluste Seadus. 10.11.1989

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest. 6.12.1989

Eesti NSV kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses. 2.02.1990

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi otsus. Haldusreformi küsimuste ekspertkomisjoni moodustamisest. 7. 03.1990

Eesti NSV Ülemnõukogu otsus. Eesti riiklikust staatusest. 29.03.1990

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus. Kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus. Saare maakonna Kuressaare linna omavalitsusliku staatuse kinnitamise kohta; Seadlus Saare maakonna Muhu valla omavalitsusliku staatuse kinnitamise kohta. 25.09.1990

Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määrus. Antud Vabariigi Valitsuse poolt 17. augustil 1990.

19. septembril 1989. a. Tartu Linna Täitevkomitees toimunud Eesti Linnade Liidu taasloomist arutanud nõupidamise protokoll.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatava Kogu OTSUS. 23.02.1990

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend.

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Valitsuse Määrus 1. märtsist 1990. a nr 46 Tallinn. Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta.

Eesti Linnade Liidu Algatava Kogu Juhatusse pöördumine. Lugupeetud linnapead ja alevivanemad.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus. Eesti riiklikust iseseisvusest. 20.08.1990

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise deklaratsioon. 29.09.1990

Haldusreformi ekspertkomisjon. Ülemnõukogu Presiidiumi 7. märtsi 1990 otsus.

Haldusreformi komitee. 11. veebruaril 1991 moodustas Edgar Savisaare valitsus 21-liikmelise Haldusreformi komitee.

Kohaliku omavalitsuse seadused postsotsialistlikes riikides

Eessõna

Kohalik omavalitsus on meile olnud ajalooliselt omane kogukondliku elu korraldamise vorm. Tallinna Tehnikaülikooli professor Wolfgang Drechsler on öelnud, et Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem peaaegu kõigist Euroopa rahvastest.¹ Ilmselt just pikk traditsioon oli ka peamisi tegureid, miks meil veerand sajandit tagasi õnnestus kiirelt taastada pool sajandit puudunud kohalik omavalitsus.

Meie esimesest iseseisvusajast võib tuua rohkelt näiteid, mil rõhutati kohaliku omavalitsuse rolli ühiskonnas üldse ja sealhulgas omariikluse saavutamisel. Eesti Vabariigi taastamisel ja arengus on kohalike omavalitsuste ja nende üleriigiliste liitude panus olnud samuti väga oluline, kuid selle perioodi teaduslik analüüs ja toimunu kajastamine on jäänud suhteliselt tagasihoidlikuks. Üheks heaks näiteks on Põhiseaduse Kommenteeritud väljaanne², kus on tõdetud, et „Eesti rahvas saavutas omariikluse 1918. aastal suuresti tänu väljakujunenud omavalitsustraditsioonidele. Seega sai riik toimiva kohaliku omavalitsuse näol juba iseseisvuse kehtestamisest alates endale tõhusa toe ühiskonnaelu demokraatlikul korraldamisel. 1980. aastate lõpus alanud kohaliku omavalitsuse taasloomine andis olulise panuse taastatava Eesti omariikluse demokraatliku aluse kujundamisse.”

8. augustil 1989 (kaks aastat enne riikliku iseseisvuse taastamist) võttis Ülemnõukogu vastu otsuse haldusreformi läbiviimisest ja samal päeval ka kohalike rahvasaadikute nõukogude valimise seaduse. 10. novembril 1989 (Berliini müüri langemise ajal!) võeti vastu Kohaliku omavalitsuse aluste seadus, mis oli jõuline sissejuhatus kohaliku omavalitsuse taastamisele. Kuu hiljem, 10. detsembril 1989 järgnesid poole sajandi järel esimesed peaaegu vabad (kohalikud) valimised. Suurt rahvusvahelist tähelepanu pälvis 2. veebruaril 1990 Tallinna Linnahallis toimunud kõigi tasandi rahvasaadikute koosolek ja seal vastu võetud Deklaratsioon Eesti riiklikust iseseisvusest. Ligi 3500 rahva poolt seaduslikult valitud esindajat, kellest üle 95 protsendi olid kohalikud rahvasaadikud, väljendasid oma selget ja otsustavat tahet, mille vastu oli ainult vähem kui sadakond saalist demonstratiivselt lahkunud imperiumimeelset saadikut. Deklaratsiooni vastuvõtmist võrdles hilisem õiguskantsler professor Eerik-Juhan Truuväli sisuliselt rahvahääletusega³. Kõigis demokraatlikes riikides oli selline rahvaesindajate seisukoht selgelt mõistetav poliitiline signaal, mida ka idanaabri võimas propaganda ei saanud enam nimetada “käputäie dissidentide” arvamuseks.

1 Peter Schöber, Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn, Eesti Keele Sihtasutus, 2003. 224 lk

2 Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, 2012. 1048 lk

3 Arnold Rüütel. Tuleviku taassünd. Tallinn, Ilo, 2001. 197 lk.

Väga head kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud garantiid on meie 1992. aasta Põhiseaduses. Põhiseaduse kõrval on väga oluline regulatsioon Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. 1985. aastal Euroopa Nõukogus Strasbourgis vastu võetud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseeris Riigikogu 1994. aasta 28. septembril.⁴ Harta printsiibid sisalduvad väga selgelt ka meie juba kaks aastat varem vastu võetud Põhiseaduses. Nimelt Põhiseaduse koostamise ajal oli meil eelkõige tänu Soome kolleegidele kasutada harta tekst.

Käesoleva, MTÜ Polise poolt välja antud kogumikuga tähistame Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ning meie üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude – Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu taastamise 25. aastapäeva. Kogumik sisaldab artikleid kohaliku omavalitsuse ja nende liitude taastamisest ning kohast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisest. Kogumikku on koondatud seda protsessi 1980. aastate lõpul ja 1990. aastate algul reguleerinud õigusaktid ja muud dokumendid (seadused, Vabariigi Valitsuse määrused, üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude tegevust kajastavad dokumendid jne).

Head lugemist!
Kogumiku koostajad

4 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

Suurte tähtpäevade asjus on lausa kohustuslik heita pilk tagasi. Lubage mul siinkohal seda reeglit eirata ja kiigata edasi. Või isegi unistada raasike.

Kui juba eesmärke seada, siis ikka selliseid, mis läheneksid ideaalile. Eesti keele õigekirjas on mõiste „omavalitsus“ korrektne kirjutada kokku. Keelemeestega ei hakka vaidlema, kuid minu unistuste omavalitsus kõlbaks kirjutada kahe sõnana. Ehk siis minu „oma valitsus“ oleks kõige etem omavalitsus. Kus ma tunneks end omade keskel ühiseid asju ajamas. Oleks uhke selle üle, mida võim minu makstud maksude abil teeb ja kuidas toimetab.

Tunnistan, et kodaniku ja maksumaksjana olen „oma valitsusega“ suures osa rahul. Mis sest, et sõbrad pole alati valimisi võitnud ja keerukaid hetki on igal tasandil ja igal võimul tulnud läbi elada. Ja samal ajal tean ka omavalitsust, kuhu makse maksta ei soovi kohe kuidagi.

Mis siis segab? Eelkõige on vaja selgust selles, kus saavad riigivõimu kohustused otsa ja kus algavad omavalitsuse kohustused. Kodanik peab teadma, millise ukse peale koputada, kui küsimus tekib. Laias plaanis peaks ju asi selge olema, aga neid kohti, kus lugu hägune, on liiga palju.

Kohustustega koos peab käima ka võimalus nende eest vastutada. Seda viimast saab nõuda ja loota vaid juhul, kui tingimused selleks loodud. Nii rahalised kui otsustamise õiguse koha pealt.

Kui need kaks tingimust saavad täidetud, siis ongi haldusreform tehtud! Lihtne öelda, raske teha, aga tegemata ka jätta ei saa.

Soovin Teile tarku otsuseid, koostöövaimu ja mõistmist. Eelkõige aga teadmist, et Teie valla- ja linnakodanikud on omad inimesed.

Eiki Nestor
Riigikogu esimees

Austatud lugejad!

Rohkem kui veerand sajandit tagasi alustasime meie omavalitsuste süsteemi ümberkorraldamist.

8. augustil 1989. aastal võtsime Eesti NSV Ülemnõukogu vastu otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“. Eesmärgiks oli kehtiva haldussüsteemi kujundamine omavalitsuslikuks haldussüsteemiks. Reformi alustamise ajaks määrati 1. jaanuar 1990. a. Ühe märkimist vääriiva põhimõttena oli sellesse reformi sisse kirjutatud kahe- tasandilise haldusstruktuuri loomine, mis oleks kogu vabariigi territooriumil ühtne ja ühetaoline.

10. novembril 1989. a võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu kohalike omavalitsuste seaduse. See oli esmakordne kogu endises nn idabloki maades. Täpselt kuu aega hiljem toimusid esimesed kohalike nõukogude valimised, mida võime pidada igati vabadeks valimisteks ja seda veel endise NSV Liidu koosseisus.

Kui nüüd 20. oktoobril 1993. a toimusid kohalike omavalitsuste volikogude valimised, oli toimiv omavalitsuste süsteem Eestis juba loodud.

Täna võime tõdeda, et haldusreform Eestis on olnud kogu taasiseseisvumisele järgnenud perioodil poliitiliste erimeelsuste tõmbetuultes. Oleme olukorras, kus keskvoim paneb omavalitsusüksustele peale järjest uusi kohustusi, kuid vajalikku rahalist katet ei suudeta leida.

Paljus tegemata töö tulemuseks on:

1. ääremaastumise süvenemine,
2. tublide kaasmaalaste lahkumine välisriikidesse,
3. väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete ärakolimine maalt,
4. haridusreformi takerdumine jne.

On kahetsusväärne, et omavalitsustega seotud uurimistöö on ebapiisav. Siit ka vastava uurimistöö tagasihoidlik abi praktikale. Eesti regionaalareng on takerdunud. Meie rahva juurdekasv on miinusmärgiga. Meilt lahkub kõige elu- ja töövõimelisem osa rahvast. Maaelu taandarengut kinnitavad suletud koolid, postkontorid, pangaauto- maadid, bussiliinid.

On, mille pärast südant valutada.

Loodan, et käesolev kogumik saab üheks järjekordseks panuseks Eesti ees seisvatele probleemidele lahenduste leidmisel.

Euroopa kohalike omavalitsuste harta artikkel 9 sätestab: „Kohalike omavalitsuste üksuste rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja muu seadusega pandud kohustusega“. Seda ei tohiks meie tänased riigijuhid hetkekski unustada.

On rõõm tõdeda, et kehtivasse koalitsioonilepingusse on kohaliku halduse reform sisse kirjutatud. Probleemi tõsiseltvõetavust kinnitab see, et haldusreformi poliitiline koordineerimine viidi otseselt peaministri juhtimise alla.

Ei ole kahtlust selles, et Eesti areng peaks tuginema kohalike omavalitsuste osatähtsuse kasvu kindlale vundamendile. Seda sätestab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta.

Soovin kõigile head lugemist!

Arnold Rüütel

Tallinnas, 13. mail 2015. aastal.

Hea lugeja!

Eesti kohalikud omavalitsused on taasloomisest alates läbi käinud teguderohke aja. Eesti okupeerimisega Nõukogude Liidu poolt oli kohaliku omavalitsuse süsteem aastateks lõhutatud. Rahvasaadikute nõukogude ja nende täitevkomiteede roll võimaldas ainult näilist demokraatiat ja inimestelt oli võetud võimalus korraldada ning juhtida kohalikku elu.

Meie Põhiseadus sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. 25 aastat tagasi algas Eesti iseseisev tee paljude reformidega, milles olid sisuliselt kaasatud kohalikud inimesed – kogukonnad.

Kohalike omavalitsuste taasloomisel oli meil vaja tutvuda naaberriikide elukorraldusega, et aru saada ning rakendada euroopaliku omavalitsuse korraldust. Reforme teostati innukalt ja tulemused ei andnud kaua oodata. Eesti asus euroopaliku halduskorralduse teele. Iga muutus toob kaasa ka ebameeldivaid külgi. Nii pidid ka kohalikud omavalitsused koos keskvalitsusega sageli tegelema asjadega, millel puudus otsene vastutaja, kuid oli kohaliku elukorralduse mõistes vajalik ja möödapääsmatu.

Kohalike omavalitsuste arengule on kaasa aidanud paljud välisrahastajad. 1990-ndal oli selleks näiteks Avatud Eesti Fond ja Soome Linnade Liit. Abi on olnud hindamatu meie halduse paremaks korraldamiseks. Tänapäevaks oleme muutunud abi saajatest – abi andjateks. Meie e-riigi ja hea valitsemistava rakendamise kogemused on väga teretulnud idapartnerlusriikide sõpradele. Eesti kohalike omavalitsuste ametnikud osalevad paljudes välisprojektides kui tunnustatud spetsialistid.

Kohalike omavalitsuste rahastamisel toimus oluline muudatus, kui meile avanesid võimalused taotleda Euroopa Liidu eelarvest vahendeid oma ülesannete paremaks täitmiseks. Märkimisväärne osa kohalike omavalitsuste tuludest muutus nn projektipõhiseks. Teisest küljest on see pisendanud kohalike omavalitsuste omatulude kasvamist ning on olnud Omavalitsusliitude Koostöökogu ja keskvalitsusega läbirääkimistel oluliseks teemaks.

Meie Põhiseadus väljendab kohalike omavalitsuste süsteemi kui kogukondlikku elukorraldust, kus raha ja otsustusõigus on kogukonna käes, samas on keskvoimul soov omavalitsust igal sammul raamistada. Seda iseloomustab uute õigusaktide vastuvõtmisega kaasnev nähtus, kus ülesanded määratakse, aga seejuures ei hinnata piisava põhjalikkusega selle täitmise rahalist mõju. Just keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste igivana vastasseis omavalitsuste ülesannete jaotamisel ja nende rahastamisel on põhiline teema Omavalitsusliitude Koostöökogu ja Vabariigi Valitsuse vahelistel igaaastastel läbirääkimistel.

Eesti on arenenud veerand sajandi jooksul märkimisväärselt ebaühtlaselt. Tänapäevaks on Eestis kohalikke omavalitsusi, kus rahvaarv on tugevas kahanemises, ning vastukaaluks on piirkondi, kus rahvaarv on mitmekordistunud. Selline olukord seab neile väga erinevaid probleeme. Ühed sulgevad lasteaedu ja koole, samas teistel on raskusi tagada suurenevale elanikkonnale ootustele vastavaid teenuseid.

Üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude roll on siin vajalik ja möödapääsmatu. Üleriigilised liidud peavad seisma kõikide piirkondade ühtlasema arengu kaitsjana, eesmärgiga selgitada kohalike omavalitsuste soove ja huvisid.

Eesti elukorralduses on kogukonna roll kogu ajaloo jooksul olnud oluline ja olen veendunud, et nõnda see ka jääb.

Kurmet Määrsepp

Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees

Omavalitsuste ja nende koostöö ajalooline areng

Sirje Ludvig

2004– Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik
2001–2004 Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse tegevdirectori kt
1990–2001 Eesti Linnade Liidu vanemspetsialist
Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

Kohaliku omavalitsuse olulisus tuleneb asjaolust, et kogukondlik elukorraldus on olnud ajalooliselt Eesti ühiskonna üks olulisemaid aluseid ning seda nii ajalooliselt kui ka Eesti riikluse kujunemise ja praktilise loomise perioodil 20. sajandi alguses ning samuti selle taasloomisel sajandi lõpus.

Esimeste omavalitsuste e linnade tekkimist 13.–16. sajandil Eestis seletatakse mitme teooria abil, nagu lossiteooria, turuteooria ja külakondlik teooria. Prof Uluotsa arvates ei alanud Eesti õiguslik kord 13. sajandil, vaid juba Vana-Eestist. Juba siis olid olemas teedevõrk ja kaubanduslik käive. Tähtsamate asumite juurde, nagu Tallinn, Pärnu ja Haapsalu tekkisid kaubanduslikud keskpunktid, need olid omakorda tähtsaimad linnused, kus kehtis külakondlik kord. 13. sajandil hakkasid linnades kujunema omavalitsuse organid, millele järgnesid esimesed kirjutatud õigused. Esimesed linnaõigused said suuremad linnad 14. saj lõpul – 15. saj alguses. Linnasid valitses raad, kes koosnes 12–24 isikust. Sellises koosseisus tuldi kokku ainult 1–2 korda aastas, et elanikele seadusi ette lugeda. Tegelikult juhtisid linna 2–3 raehärrat.

15.–16. sajandil toimus linna juhtimisorganites teatud reform – nimelt ei oldud rae valitsemisega enam rahul, kujunesid tsunftid⁵ ja gildid⁶, kes said endale võrdlemisi suured õigused. Nüüd said linnakodanikud osa võtta linnavalitsemisest, mis tekitas tugeva ühistunde ja suurendas ka vastupanuvõimet välisvaenlastele. Gildid ja tsunftid pidasid peakoosolekut kord või kaks aastas. Ajastu lõpuks olid gildidel hästi väljatöötatud sisemäärustikud. Koos kaubanduse elavnemisega muutusid linnad tähtsaimateks kaubanduskeskusteks ja linnasid sidusid ühesugused õigused. Suuremad linnad konkureerisid, otsiti kaubavedudeks lühemaid ja ohutumaid mereteid, sõlmiti lepinguid kaupade tarvitamiseks ja edasimüügiks. Juba siis jõuti järeldusele, et lepinguid on igal linna eraldi raske sõlmida, see asjaolu lähendas Balti linnade sidemeid ning tekkis vajadus astuda Hansa Liitu. Liidu kaudu saavutati seda, et idamaale mi-

5 ühe v mitme lähedase ameti linnakäsitöölise kutseühing

6 usuline, poliitiline või kutseühing

nevad kaubad jäid peatuma ka Balti linnadesse, mis aitas kaasa nende majandusliku jõukuse kasvule. Oma ühiste huvide kaitseks Hansa Liidus moodustasid Balti linnad linnade liidu, mille organiks kujunes linnadepäev, kust võtsid osa Tallinna, Tartu ja Riia esindajad, varsti ka Pärnu, Narva ning Viljandi esindajad. Linnadepäeva otsused ei olnud kohustavad, vaid loodud lepete alusel. Tegelikult muutusid need otsused väga tähtsaks ja väiksemad linnad pidid suurtele alistuma. Kui ka vasallid⁷ väljaspool linna püüdsid luua omavahel taolist liitu, ei suutnud nad luua nii tugevat ühendust, kui seda oli linnade liit.

Eesti riikluse loomine baseerus suuresti kogemusel maal võimu mõisnikelt valda üle võttes 19. sajandil ning teda järk-järgult omakeelseks ja -meelseks muutes ning siis edaspidi ka linnas seni valdavalt sakslastest koosnevatest volikogudest eestlaste kätte valides. See protsess tipnes 1904. aastal Tallinna volikogu valmistega, kus aastasade järel esimest korda eestlased valimised võitsid ning koos vene valimisliiduga ka ühise linnavalitsuse löid, milles omakorda kinnitati abilinnapeaks Konstantin Päts. Linnavalikogusse valitud K. Päts tõlkis siis eesti keelde Adolf Damaschke raamatu „Kogukondliku omavalitsuse ülesanded”, mille eessõnas ta 1906. aastal kirjutas: „Omavalitsus on oma sisult kodaniku vabadustest kõige täielikum, sest kõik teised vabadused tõrjuvad ainult vägivalda tagasi, on kaitsevallid avaliku võimu vastu, kuna aga omavalitsus juba ühe osa sellest avalikust võimust kodanike eneste kätte usaldab... Kõige suuremad kodanlikud vabadused käivad alati käsikäes rahvameelse omavalitsuse asutamisega...”⁸.

Kuni Eesti iseseisvuseni oli 2 maaomavalitsusühikut – kubermang ja maakond. Iseseisvuse saavutamiseks langes ära kubermang ja jäi alles maakond. Eesti vabariik jaotati administratiivselt kümnesse maakonda (hiljem 11) ning maakondadesse määrati Ajutise Valitsuse esindajad – maakonna volinikud. Vene Ajutise Valitsuse seadustest olid meile kõige tähtsamad „Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korraldamise määrus” (30.03.1917) ja selle elluviimise määrus (22.06.1917), millest tulenevalt oli kohalikuks valitsuseks omavalitsus. 30. märtsil 1917 moodustas Vene Ajutine Valitsus Eestimaa kubermangu ning ellu kutsuti Eestimaa Kubermangu Ajutine Maanõukogu, hilisema nimetusega Eesti Maapäev⁹.

Siinkohal väärib mainimist, et esimest korda on Maapäeva nimetatud ja kokku kutsutud juba 13. sajandil. Maapäevast võtsid osa kõik maahärrad: piiskopid, ordu ja Taani kuningas. Kokku tuldi vastavalt vajadusele ja teadaolevalt toimusid Maapäevad Valgas, Volmaris, Pärnus, Viljandis ja Võnnus. Maapäeva otsuseid nimetati Abschiede, Beliebungen, Recesse ja Vereinigungen. Otsustel mingit jõudu ei olnud, kuna maahärrad olid kõik suveräänsed. Kuigi Maapäevade otsused polnud sunduslikud, aitasid need siiski säilitada rahu 300 aastat.

On üldiselt teada, et Baltimail püsis seisuslikule loomule vaatamata 1917. aastani tõeline autonoomia, kuna mujal Venes leidis ülemuslikult vaevaga loodud ja teataval määral pealesunnitud eestkostetav näiline omavalitsus. Vene Ajutine Valitsus rajas uuendatud semstvod, linna-, alevi- ja vallaomavalitsused, samuti Balti kubermangude

7 läänimees

8 S. Lääne artikkel Kohalikud omavalitsused ja nende liidud kui osalejad Eesti uue demokraatliku avaliku halduse loomisel. 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust, 1993. a, lk 12

9 *ibid*, lk. 13

autonoomia „riiklikule“, ebaajaloolisele (ekslilikule vaatele inglise *local government*’ist), revolutsioonilisele teooriale¹⁰.

Riigiõiguslikult on oluline fakt, et Asutava Kogu poolt võeti 4. juunil 1919. aastal vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord, 15. juunil 1920 aga esimene Eesti Vabariigi põhiseadus. Kuigi 1920. aasta põhiseaduse ettevalmistamise käigus toimus kohati äge mõttevahetus kohalike omavalitsuste õigusliku seisundi osas, toimus kogukondlik haldus ilma tõrgeteta, kuna jätkati ajalooliselt väljakujunenud rolli täitmist, olgugi et õigusliku aluse moodustasid valdavalt veel kehtivad Vene seadused¹¹.

Eesti I Põhiseadus pühendas omavalitsustele ainult 3 paragrahvi, milles avaldus omavalitsuste kompetents, omavalitsuste esinduskogude moodustamine valimise teel ja teatud maksustamise ülimuslikkus:

paragrahv 75 ütleb, et Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kui võrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi;

paragrahvi 76 kohaselt valitakse omavalitsusüksuste esituskogud üleüldisel, ühetaolisel, otsekoheisel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel;

paragrahv 77 sätestab, et omavalitsustel on õigus oma ülesannete täitmisel maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaks määratud piirides ja korras.

Asutava Kogu protokollide kohaselt toimusid ägedad vaidlused põhiseaduse komisjonis enne omavalitsuste kohta käiva peatüki „Omavalitsuse määrused“ vastuvõtmist.

09.12.1919. a protokollis nr. 41 olid välja toodud järgmised arvamised: „Tarvis on ära otsustada, missuguse põhimõtte järele omavalitsusi organiseerida, kas nad on keskvalitsuse organid, mida koha peal valitakse, ehk on nad iseseisvad asutused, milledele siin põhiseaduses teatud õigused ja tööpõllu kindlustamine“ (Uluots)¹² ning „koha peal ei peaks olema ühel ajal omavalitsuse ja keskvalitsuse ametnikud; keskvalitsuse ülesandeid tuleks anda omavalitsusele ellu viia“ (Neps).¹³

Et Eesti riik oli noor ja põhiliselt kehtisid veel tsariaegsed seadused, tundsid õigusteadlased vajadust ühise tegevuse järele, et töötada välja oma riigi õigusnormid. Saksamaal toimusid esimesed õigusteadlaste päevad juba 28.–30. augustil 1860. a Berliinis, millest võttis osa 710 liiget Saksamaalt ja Austriast. Sellele eeskujule järgnesid paljud teised riigid – ungarlased korraldasid 25.–30. septembril 1870. a. esimese maaõigusteadlaste päeva. Saksa eeskuju mõjus peagi ka põhjamaadele. Põhjamaade õigusteadlaste päevade „põhinormid“ võeti vastu juba 1910. a ja modifitseeriti 1928. a. Need on tänapäevani taani keeles. Põhjamaade õigusteadlaste päevad ühendasid Taani, Islandi, Norra, Rootsi ja Soome juriste. Veel toimus õigusteadlaste päevi Helveetsias alates 1877. aastast, Itaalias alates 1924. a, Tšehhoslovakkias koos saksa juristidega alates 1924. aastast.

I Eesti Õigusteadlaste Päev peeti 19.–20. aprillil 1922. a. Siinkohal väärrib mainimist ka Balti juristide konverents, mis toimus esimest korda 22.–23. septembril 1928. a ja mis ühendas Eesti ning Läti saksa soost juriste, edaspidi liitus ka Leedu.¹⁴

10 S. Csekey Omavalitsuste reform Eestis, X Õigusteadlaste Päeva protokollid 1931.a, lk 55

11 S. Lääne artikkel kogumikust 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust, 1993.a, lk 13

12 Administratiiviasjade Peavalitsuse juhataja E. Madissoni referaat “Omavalitsused põhiseaduse järele”, Esimene Eesti Omavalitsusetegeuste kongress 24.–26. oktoobril 1924, lk 16

13 *ibid*, lk 16

14 IX Õigusteadlaste päeva protokollid 1930. a, lk 66–67

Õigusteadlaste Päeval arutati nii tsiviilõigust, tsiviilprotsessi, kriminaalõigust, eraõigust kui ka maksureformi ja omavalitsuste reformi.

Näiteks arutati X Õigusteadlaste Päeval 1931. a maksureformi kõrval ka omavalitsuste reformi ja Baltimaade õiguste ühtlustamist.

Oma referaadis märgib S. Csekey, et „omavalitsus on rahva enesemääramise õigus halduses, mis tunnustatud riigi poolt. Omavalitsus tähendab demokraatlikult moodustuvat riigihaldust”¹⁵.

Samas tuuakse välja omavalitsuse rakenduse ja tegevuse puudused, nagu ebakindel võimkonnapiiritelu riigi ja omavalitsuste vahel, seadusandluse sage tungimine omavalitsuste võimkonda, mille tõttu tekib vankumisi võimkonnas. Seadustes pole alati täpselt ette nähtud, missugusteks haldusfunktsioonideks omavalitsused õigustatud on, kas ja kuidas riiklikud keskorganid omavalitsusorganitele halduseeskirju ja teenistuskäskke anda võivad, kui omavalitsused tegutsevad riigivõimu kohalike täiteorganitena. Suurimaks puuduseks on aga omavalitsuste politiseerimine parteipoliitiliste mõjude tõttu, eriti maaomavalitsustes. Poliitika ja haldus on kaks erinevat asja. Kogu Eesti riiklik olemus kannatab killustava parteivaimu surve all.

Puudusena toodi välja ka omavalitsuse ametnike puudulikku kvalifikatsiooni. Teadlik anglo-ameerika süsteemi järeleaimamine, millega juhtivatele kohtadele lühikesteks ajavahemikeks paigutatakse võhikuid, on tunduvalt alandanud Eesti halduse tasapinda omavalitsuste läbi. Osakondade juhid omavalitsustes pole asjatundjad, vaid poliitikategelased, kes mängivad miniatuuris ministrite osa.

Tolleaegne Eesti Riigiteenistuse seadus 18. detsembrist 1924. a nõudis ainult, et ametnik pidi olema vähemalt algkooli kuueaastasele kursusele vastava haridusega ja vähemalt kaksikümmend aastat vana. Omavalitsusametnikele polnud isegi lugemis- ja kirjutamisoskust ette kirjutatud.

Puuduseks omavalitsuste tegevuses toodi välja puudulikud sissetulekuallikad, seejuures uute kohustustega koormamist vastavate toetusteta ja sissetulekuallikateta¹⁶.

Rahuolematusega Eesti omavalitsuste tegevusega oli esile kutsunud reformiliikumise ja juba Asutava Kogu ajal võeti J. Jansi kava 18. mail 1929 omavalitsuskomisjoni kolmel lugemisel vastu, sama tegi ka Eesti Maakondade Liidu nõukogu oma istungil 18.-19. detsembril 1922. a. Seaduseelnõu omavalitsuste kohta täiendati 1925. aastal ja 1929. aastal töötati välja seaduseelnõu põhijooned maaomavalitsuste kohta. Reformiliikumises esines kolm suunda¹⁷:

Tsentralistlik suund nõuab täielikku maaomavalitsuste kaotamist. Nende õigused tuleks anda keskvalduse ametnikele, olgu see kohalik politseiprefekt või selleks eraldi nimetatud maakonna esimees, kellele oleks vaja lisada vallaomavalitsuste esindajaist koosnev nõuandev organ.

Radikaalse detsentraliseeriva suuna järgi tuleks maaomavalitsuste kõrvaldamisega maaomavalitsuste õigused jagada valdade ja riigi või selle kohalike ametnike vahel. Siinjuures tuleks riigile usaldada kohal ainult need ülesanded, millega vallad ise toime ei tule. Kogu maakonda puudutavate asjade lahendamiseks tuleks perioodiliselt kokku kutsuda valdade esindajatest koosnev otsustav kogu.

15 S. Csekey referaat, X Õigusteadlaste päeva protokollid 1931. a, lk 53

16 *ibid*, lk 57-59

17 *ibid*, lk 59 - 60

Maaomavalitsuste Liidu kavandis sisalduvat suunda nimetati tsentraliseeritud det-sentralisatsiooniks. Sellega taheti kõrvaldada riigi- ja omavalitsuse rööbiklust kohal, st kõrvaldada riigi kohalikud ametiasutused ja nende õigused keskendada valdade ja maaomavalitsuste kättesse.

Õigusteadlaste Päev võttis häälteenamusega vastu resolutsiooni omavalitsuste reformi kohta Eestis¹⁸:

Ära kuulates S. Scekey referaadi, tunnistas X Õigusteadlaste Päev tarvilikuks omavalitsuse reformimise täies ulatuses ja peab järgmisel Õigusteadlaste Päeval selle reformiga seotud küsimusi üksikasjalikumalt päevakorda võtta.

Omavalitsuste reform on maal hädatarvilik otstarbekohasuse ja kulude kokkuhoiu seisukohalt.

Vallaomavalitsused tuleb kujundada elujõulisteks ja ajanõuetele vastavateks omavalitsusühikuteks. Maavalitsused kui kulukad vahelülid tuleb likvideerida.

Üksikute novellidega omavalitsuse korraldamine ei ole otstarbekohane.

Üksikasjaline maa omavalitsusasutiste kavade käsitlemine peaks kuuluma järgmiste Õigusteadlaste Päeva ülesannete hulka.

Nagu resolutsioonis öeldud, pühendatigi järgmine, XI Õigusteadlaste Päev 1932. aastal peajasjalikult küsimustele, mis puudutasid omavalitsuste ja riigi vahekorda, maaomavalitsuste korraldust ja vallaomavalitsuste korraldust. Kohal olid Riigikohtu esimees K. Parts, Kohtu- ja Siseministeeriumi direktor E. Dolf jt. Tervitustelegrammi saatsid riigivanem J. Teemant ja kohtu- ja siseminister A. Anderkopp.

Referaatidega esinesid A.-T. Kliimann „Omavalitsuse ja riigi vahekord“¹⁹, Eugen Madisson „Maaomavalitsuste korraldus“, J. Jans „Vallaomavalitsuste korraldus“.

A.-K. Kliimann keskendus oma referaadis omavalitsuse kui juriidilise struktuuri määratlemisele ja teoreetilisele mõistele. Oluliseks omavalitsuse iseloomujooneks nimetas ta demokraatlikkust ja detsentraliseeritust. Ta rõhutas, et omavalitsus ei saa sõltuda tema kohaorganitest ega keskvalitsusest, omavalitsus on põhimõtteliselt sõltumatu administratiivvõimu ühik, mille välised kontuurid ja funktsioneerimisviisid määratakse kindlaks riigivõimu poolt.

E. Madisson püüdis lahti mõtestada Põhiseaduse paragrahvi 75. Tema tõlgenduse kohaselt tähendas see, et kohalik valitsus on omavalitsus, on detsentraliseeritud, mitte aga dekontsentreeritud valitsus.

Samuti lükkab ta ümber päevakorral oleva maakondade kaotamise, kuna peab sellist kavatsust ennatlikuks. Ta pakub välja maaomavalitsuste (maakondade) vähendamist 11-lt 7-le, millega seoses muutuks ka vabariigi administratiivjaotus. „Põhiseadusest tulenevalt selleks takistusi ei ole, kuna Paragrahv 2 leiduv loend määrab ainult lähemalt vabariigi maa-ala. Maa(konna)omavalitsusele jääks ka edaspidi 2 organit - korraldav ja täidesaatev - volikogu ja maavalitsus. Ümberkorraldatud Volikogu koosseis ei peaks ületama 15 liiget (kehtiv Tartumaal 25, Virumaal 24, Harjumaal 18, Võrumaal 16, Järva-, Lääne-, Saare-, Pärnu-, Viljandi-, Valga- ja Petserimaal 15)“²⁰.

18 *ibid.*, lk 79

19 A.-T. Kliimanni referaat „Omavalitsuse ja riigi vahekord“ XI Õigusteadlaste Päeva Protokollid, 1932, lk 4–6

20 *ibid.*, lk 7–8

E. Madisson²¹ leidis ka, et volikogu volituste tähtaega tuleks pikendada 3 aastalt 4-le ja valimised tuleks toimetada säärase süsteemi järgi, et valijal oleks suurem vabadus, st kui valija ei poolda ühtki erakonda, kuid nimekirjas on isikuid, keda ta tahab valida, siis tuleks anda talle võimalus iseseisvalt koostada nimekiri (valimisedel). „Sellega vähendatakse pahet „erakondlik poliitika“, mis pole soovitatav omavalitsuses kui valitsemisorganism. Maavalitsuse esimehe (maavanema) valimiseks peaks aga läbi viima üheaegselt volikogu valimistega nii, et valija saab märkida sedelile, keda ta tahab näha maavanemana. Samas peaks olema nõutud maavanemalt ja maavalitsuse liikmetelt teatud staaži ja vanust. Kõik see ja veel palju muud vajab eraldi seadust ning lisaks veel järelevalve korraldust“. Lisaks nendele muutustele pakkus ta välja moodustada sihtühingud. Nende ellurakendumisel kaoks vajadus maa(konna)omavalitsuste järele järk-järgult.

Selline järjest hooguvõttev rahulolematuse andis põhjust ja vajadust muuta Põhiseadust. 1933. aasta 20.-21. aprillil XII Õigusteadlaste Päeval käsitleti ühe päevakorrapunktina Põhiseaduse muudatuste eelnõu, mille ettekandjaks oli tollane kohtu- ja siseminister A. Anderkopp. Õigusteadlaste Päeval osales ka riigivanem K. Päts.

Oma ettekandes peatus A. Anderkopp kahel põhimõttel, millest ühe peaks aluseks võtma Põhiseaduse muutmisel²²:

Põhja-Ameerika süsteem

Harilik parlamentarism Euroopas, mis jaguneb puhtparlamentarismiks ja ebaparlamentarismiks (Dr. Robert Redslob, 1918. a)

„Puhtparlamentarismi mõtet näeb Redslob selles, et valitsus ja parlament on teineteise ees võrdväärsed, mõlema vahel valitseb tasakaal. Ebaparlamentarismi näeb aga seal, kus pole tasakaalu kahe võimu vahel ehk kus konfliktide puhul puudub võimalus pöörduda võimualgallika – rahva poole, kes konflikti lahendaks.

Tugeva demokraatia järgimiseks on Põhiseaduse muutmisel lähtutud puhtparlamentaristlikust süsteemist.”

A. Anderkopp andis oma ettekandes põhjaliku ülevaate tulevastest muudatustest Põhiseadusesse, näiteks Presidendi võimu suurendamine ja tema otse valitavus rahva poolt, valitsuse nimetamine ametisse Presidendi poolt, mitte ei toimu erakondadevahelise kokkuleppe alusel ning President on ka vahekohtunikuks valitsuse ja parlamendi vahel – nimelt parlamendi laialisaatmise küsimuses võib ta alati apelleerida rahva poole. Presidendi võim teostub aga valitsuse kaudu. Presidendile on antud ka õigus riigikogu poolt vastuvõetud seadusi jätta väljakuulutamata ja saata uuesti läbivaatamiseks, v.a riigieelarve ja Riigikogu kodukord. Üheks suurimaks õiguseks nimetas ta dekreedide väljaandmise õigust (millel on samasugune seaduse jõud) ajal, kui Riigikogu koos ei käi, kuid hiljem peab Riigikogu selle heaks kiitma – vastasel juhul kaotab see kehtivuse. Lisaks sellele on kitsendused dekreetide kohta välja toodud eelnõu paragrahvis 60, nimelt Presidendil ei ole õigust dekreediga muuta rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadust, Riigikogu valimisseadust, Presidendi valimisseadust, Riigikogu kodukorda, Riigikogu liikmete tasu seadust, riigi eelarvet ja veel rida seadusi, mis on üles loetud paragrahvides 67 ning 85. Samuti näeb paragrahv 67 ette presidendi vastutusele võtmise korra.

21 E. Madissoni referaat „Maaomavalitsuse korraldus“ *ibid*, 1932, lk 7-20

22 A. Anderkoppi referaat „Põhiseaduse muutmise eelnõu“, Õigusteadlaste Päeva Protokollid 1933, lk 4-10

Oma eelnõu Põhiseaduse muutmiseks esitas ka Eesti Vabadussõjalaste Liit. Mõlemat eelnõu kritiseeriti teravalt ning Õigusteadlaste Päev otsustas A. Aderkopi referaadi ja sellel järgnenud läbirääkimised teatavaks teha laiemale rahvahulkadele²³.

Olgu märgitud, et seisuga 1. oktoober 1929. a kehtis Eestis 276 seadust²⁴, lisaks nende muudatusi 349, määrusi ja korraldusi 319, lisaks nende muudatusi 126, millega oli pandud ülesandeid omavalitsustele või mis reguleerisid omavalitsuste tegevust.

23 Õigusteadlaste Päeva otsus, *ibid*, lk 70

24 A. Loorits, Omavalitsustesse puutuvate seaduste, määruste ja korralduste juht, 1929. a

Omavalitsusliitude loomine ja toimimine aastail 1920–1940

Sirje Ludvig

Nagu eespoole nimetatud, toimusid Asutavas Kogus Põhiseaduse koostamisel ägedad vaidlused selle üle, kuidas ja kui suurelt määratleda kohalikke omavalitsusi ja nende tegevust. Omavalitsused tundsid, et nende õigused on oluliselt kaitsmata ja võimalused iseseisvalt valda-linna juhtida väga väikesed.

Igaühel eraldi enda eest seista muutus võimatuks, sest omavalitsusi oli palju. Tallinna linnavalitsuse eestvedamisel ja 13. oktoobril 1919. a tehtud otsusest²⁵ lähtuvalt, kutsuti üles linnasid ning alevaid ühinema. Kutsuti kokku esindajate kongress ja moodustati korraldav komitee, kuhu kuulusid Anton Uesson, Rudolf Paabo, August Thomson, Eduard Türk, Ado Birk, Konstantin Päts ja Johann Aronson.

Teadmata põhjustel ei toimunud plaanitud üle-eestimaaline linnade esindajate kongress 13.–15. detsembril 1919. a.

Kongress toimus 17.–19. jaanuaril 1920. a Tallinnas linnateenijate seltsi saalis Mündi uulits nr 3. Kongressile registreeris 110 saadikut ning päevakorda kinnitati järgmised ettekanded²⁶:

1. Linnade ja alevite omavalitsusline seisukord (J. Jans)
2. Linna- ja alevivalitsuste sisemine korraldus (J. Umbliia)
3. Linnade ja alevite rahaasjandus ja majandus (R. Paabo, J. Lepa)
4. Linnade ja alevite tegevus hariduse alal (A. Weidermann, N. Kann)
5. Linnade ja alevite tegevus tervishoiu alal (K. Konik, M. Püümann)
6. Linnade ja alevite tegevus julgeoleku ja hääkorraaitse alal (A. Hellat)
7. Linnade ja alevite tegevus töökaitse ning hoolekande alal (A. Palwadre, A. Thomson)
8. Linnade ja alevite tegevus varustuse alal (H. Namsing, F. Suit)
9. Linnade ja alevite maapoliitika (K. Päts, E. Habermann)
10. Linnade Liit (A. Birk).

Kongressil osalejad võtsid vastu pöördumise Vabariigi Valitsuse poole, milles öeldakse²⁷:

25 Aastad 1920–1940, Eesti Linnade Liit 1920–1995, lk 6

26 Eesti Linnade Liidu asutamine, *ibid*, lk 13

27 Otsus luua Eesti Linnade Liit, *ibid*, 1995, lk 9

„Üleriikline linnade kongress tervitab vabariigi valitsust tema vastutusrikkas töös iseisva Eesti rajamisel ja usub, et riigivalitsuse ja linnade omavalitsuse ühisel jõupingutusel korda läheb kõiki raskusi kõrvaldada, millega linnades ja alevites võidelda tuleb“. Lisaks sellele pöördumisele võeti kongressil vastu veel mitmeid otsuseid, mis puudutasid omavalitsuste tegevusi ning nende täitmiseks valiti 15-liikmeline Täidesaatev Komitee ning 5-liikmeline juhatus eesotsas A. Uessoniga.

Pärast Kongressi hakkas Täidesaatev Komitee organiseerima Linnade Liitu, mille põhikiri võeti vastu Täidesaatva Komitee koosolekul 11. aprillil 1920 ja registreeriti Tallinn-Haapsalu Rahukogus 28. juunil 1920.

19. septembril 1920. a toimus Tallinnas Eesti Linnade Liidu asutamiskoosolek, kus valiti ajutine juhatus ning võeti vastu liidu 1920. aasta eelarve. Alalise juhatuse valimiseks ja 1921. aasta eelarve vastuvõtmiseks kutsuti kokku uus koosolek 24. oktoobril 1920. Seekord oli kohal juba 7 linna esindajad. Koosolekul valiti juhatuse esimeheks Tallinna linnapea A. Uesson ja asetäitjaks Tallinna linnavolinik A. Kask. Linnade Liidu peamiseks tegevusalaks 1920. a põhikirjas seisis:

„§ 1 Eesti Linnade ja alevite majandusliste ning kultuuriliste ülesannete võimsamaks täitmiseks nende tegevuse ühtlustamiseks ja ühiste kasude kaitseks asutatakse Eesti Linnade Liit.

Märkus: Liidu asutajateks on Tallinn, Tartu, Narva ja Pärnu.“²⁸

Liidu juhatus pöördus 1920. aasta lõpul Omavalitsuse Asjade Peavalitsuse juhataja E. Dolfi poole palvega ette valmistada uus linnaseadus. ELL juhatuse 6. novembri 1920. a. koosolekul otsustati „uue linnaseaduse väljatöötamist E. Dolfi kätte anda 30 000 margalise tasu eest“. 17. aprillil 1921. a teatab E. Dolf, et töö hakkab lõpule jõudma.

Liidu Juhatuses 07.10.1921. a koosolekul otsustati²⁹, et 1922. aasta ülesandeks oleks omavalitsuse seaduse väljatöötamine, eriti aga maksuseaduse ja -süsteemi uuendamine. Andmete kogumiseks ja eelnõu väljatöötamiseks peeti vajalikuks asjatundjate saatmist välismaale.

Nüüd, kus linnadel oli oma liit, otsustasid oma jõud ühendada ka maakonnaavalitsused. Esimene katse põhikirja registreerida toimus 13. septembril 1921, kui Harju maakonnaavalitsuse esimees Oskar Suursööt, Viru maakonnaavalitsuse liige Hans Nurk ja Lääne maakonnaavalitsuse esimees Aleksander Saar esitasid Tallinna-Haapsalu Rahukogule registreerimiseks Eesti Maakondade Liidu Põhikirja. Selle põhikirja järgi said liikmeteks olla kõik maakonnaavalitsused. Kahjuks otsustas Rahukogu põhikirja mitte registreerida ja tagastas märkusega, et pole lisatud otsuseid koos allkirjadega selle liidu moodustamise kohta. Teisel katsel, 18. mail 1922. a Eesti Maakondade Liidu põhikiri siiski registreeriti Tallinna-Haapsalu Rahukogus³⁰.

Segadust tekitas liidu registreerimise ja liidu tegevuse pädevus. Kerkis küsimus, kas Maakondade Liit on avalik-õiguslik või eraõiguslik ja kes peab registreerima liidu põhikirja.

Kõikides Vene ajutise Valitsuse poolt maksma pandud omavalitsuste seadustes sisaldas norm, mille põhjal oli omavalitsustel lubatud liitudesse koonduda. Nii näiteks

28 *ibid*, lisa 3

29 *ibid*, lk 9–14

30 Riigiarhiiv, Siseministeeriumi fond

ütles linnaseaduse paragrahv 2 p. 17³¹, et „linnade omavalitsuste üheks eriliseks ülesandeks on korraldada linna omavalitsuste tegelaste kongresse, sõlmida kokkuleppeid maa-, linna- ja aleviomavalitsustega nende tegevuse ühendamiseks ja kokkukõlastamiseks ning nende vahel liitude asutamiseks eriliste määruste alusel”. Semstvoseaduse paragrahv 3 märkus 2 omalt poolt kinnitas, et „kubermangu ja kreisi semstvo asutustel on õigus eriliste määruste alusel 2) asutada liitusi...” Vallasemstvo seaduse § 7 kordab jällegi, et „valla omavalitsused võivad oma ülesannete täitmiseks astuda omavahel liitudesse eriliste määruste alusel.” Sama norm sisaldub ka aleviomavalitsuse seaduses (paragrahv 11). Lõpuks kinnitab seda 22. juuni 1917. a omavalitsuse elluviimise seaduse paragrahv 5: „vallasemstvole antakse õigus asutada liitusi... semstvote kohta maksma pandud üldistel alustel” ja selle seaduse lisa paragrahv 6, mille põhjal oli ajutistele semstvo nõukogudele muuseas antud õigus, käsitades semstvote kohta maksma pandud määrusi, asutada omavahel liitused jne. Probleem seisnes selles, et registreerimine rahukogudes juriidilise isiku õiguste saamiseks oli ette nähtud ainult eraõiguslike ühingute ja ühisuste ning nende liitude jaoks³². „Ühingu- ja ühisused olid füüsiliste isikute koondused – nad võisid koonduda liitudesse ja need liidud võisid omandada registreerimise teel juriidilise isiku õigused, kuid sel tingimusel, et liituvad ühingu- ja ühisused juba ise on registreeritud. Maakonna omavalitsused olid kuni liidu asutamiseni küll olemas, kuid mitte rahukogude registreerimisotsuste, vaid sellekohase seaduse alusel. Teisalt aga kinnitas Riigikohus, et puuduvad avalik-õiguslike asutuste suhtes liitumise vabaduse lähemad korraldused. Kokkuvõttes tähendas see, et maakondade omavalitsustel puudus üldse võimalus liituda.

1926. aastal muudeti Maakondade Liidu põhikirja, mille registreeris juba Vabariigi Valitsus. Põhiline muudatus seisnes liidu liikmelisuses, nüüd võisid liikmeteks astuda ka vallaomavalitsused maakondade viisi, kuid mitte vähem, kui 1/3 vastava maakonna valdade arvust. See muudatus andis küll võimaluse osaleda liidus ka valdadel, kuid nad said seda teha ainult koos.

Kõigi segaduste lahendamiseks, mis oli liitude moodustumise ja registreerimisega tekkinud, ning edaspidiste vältimiseks võeti 26. märtsil 1926. a vastu Liitude seadus, mis põhimõtteliselt koosnes 3 lausest:

„Erilised määrused (põhikirjad) tähendatud omavalitsuste liitude kohta kinnitab Vabariigi Valitsus”. Nimetatud seadusega muudeti 1917. a „Omavalitsuste elluviimise seaduse” § 5 ja § 6, „Linnaseaduse” § 2, „Aleviseaduse” § 11, „Semstvo seaduse” § 3 ning „Vallasemstvo seaduse” § 7.

Kõik need muudatused olid üheks ajendiks, miks vallaomavalitsused hakkasid looma oma liitu. Eesti Vallasekretäride seltsi poolt esitati 1927. aasta lõpul Eesti Valdade Liidu põhikiri seisukoha võtmiseks³³:

„Valdade Liidu eesmärgiks oli vallaomavalitsuste majandusliste ja kultuuriliste ülesannete võimas edenemine, tegevuse ühtlustamine ning kasude kaitsmine. Nende eesmärkide kättesaamiseks avab liit igas maakonnas osakonna, töötab välja juhtnöörid, ergutab omavalitsusi, esineb vallaomavalitsuste õiguste kaitsmiseks, esitab ettepanekuid ja kavasi seadusandlise ja valitsusvõimudele, korraldab kongresse, teaduslisi koosolekuid ja ettelugemisi.” Nende ülesannete täitmise võimaldamiseks pidid val-

31 Linnaseadus, VSK II k.1915

32 E. Madisson “Omavalitsuste liitumisest ja eriti Eesti Maakondade Liidust”, Maaomavalitsus nr 15, Eesti Maakondade Liit 1925, lk 236–237

33 Artikkel “Eesti Valdade Liit”, Maaomavalitsus nr 2, Eesti Maaomavalitsuste Liit 1928, lk 37

lad suurusest olenevalt 500–2000 marka liikmemaksu ja 50% sellest sisseastumise raha maksma.

Valdade Liidu asutaja ise ei uskunud liidu töösse, sest põhikirja § 21 lubas asutada maakonna osakonna, kui kolm vallavalitsust liikmeks astuvad, ja liidu enese olemasolu oli võimalik, kui tal oleks 9 valda kolmes osakonnas liikmeks (§ 41).

Maakondade Liidu juhatus arutas oma 11. jaanuari 1928. a Valdade Liidu põhikirja ja leidis, et liidu põhikirjas ettenähtud ülesanded on senini kaetud Maakondade Liidu poolt ning et maakondade ja valdade huvid on sedavõrd seotud, et neid on võimatu lahutada.

Küll aga tuldi nii Maakondade Liidu juhatuses kui ka Harju maakonnavalitsuses järeldusele, et omavalitsuste jõudusid ei tohiks killustada ja liigseid rahalisi koormusi panna ning tegid ettepaneku võtta maakondade liidus küsimus põhikirja muutmiseks üles nii, et valdade esindajad saaksid maakondade liidu tööst osa võtta.

Vaatamata sellisele seisukohale toimus 29. jaanuaril 1928. a Tallinna pritsimaja saalis Eesti Valdade Liidu asutamiskoosolek. Oma esindajad olid koosolekule saatnud 114 valda. Puudusid esindajad ainult Petserimaalt ja Saaremaalt. Koosoleku avas Järve vallavanem E. Kitsas. Kutsutud olid nii Siseministeriumi kui Riigikogu liikmed. Sõna võtsid K. Rutoff ja H. Paulus. Ajakiri „Maaomavalitsus“ teeb kokkuvõtte nende kõne-dest nii: „Toonitati teravalt, et vallad seisvat praegu maavalitsuste eestkostmise all ja et viimased võtvat ära vallavalitsuste sissetulekud”.³⁴

Siinkohal väärrib mainimist Harju maavalitsuse esimehe hr. O. Suursööt'i artikkel³⁵ ajakirja „Maaomavalitsus“ 1928. a 4. numbris: „Et Valdade Liit sarnase tähtsuse omada suudaks, kui Linnade ja Maakondade Liidul on, on väga küsitav. Kahtlemiseks annab minule põhjust valdade suur arv, nende puuduste ning raskuste mitmekesisus ja kõige enam, meie valdade partikarismuse või kitsarinnaline poliitika. Üle 300 valda on eraseltsina väga raske ühisele otsusele viia, sest nende soovid ja puudused on väga lahkuminevad. Kui juba 11 maakonna hulgas, kes täitsa ühesugustel alustel töötavad, üksikud erahuvid esile tulevad, siis seda enam võib seda valdade suure arvu juures oodata.”

31. augustil 1927. aastal muudeti Eesti Maakondade Liidu põhikirja ning nime. Liit hakkas kandma nime Eesti Maaomavalitsuste Liit.

Uues, 1938. a Linnaseaduse³⁶ § 17 ütleb, et „oma tegevuse edukama ja otstarbekama korraldamise eest hoolitsemiseks ja oma ühiste huvide edustamiseks linnaomavalitsused koonduvad linnaomavalitsuste liitu Vabariigi Valitsuse poolt antava põhikirja alusel. Samal otstarbel võivad linnaomavalitsused koonduda liitudeks teiste omavalitsustega Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud põhikirja alusel”.

24.-26. oktoobril 1924. aastal kutsuti kokku esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress. Kongressi kokkukutsumise tingis omavalitsuste rahulolematuse, sest leiti, et nende korralik tegevus on takistatud, kusjuures põhjus peitus mitte kohapealsetes probleemides, vaid Vabariigi Valitsuse saamatuses koos ülesannetega näha ette ka tulused. Omavalitsuste seisukohti ei kaitsnud Riigikogu komisjonides keegi.

34 K. Rutoff ja H. Paulus, kokkuvõtte ettekannetest, Maaomavalitsus nr 3, 1928.a, lk 47

35 O. Suusööt, Valdade Liit, Maaomavalitsus nr. 4, 1928.a, lk 68-69

36 Linnaseadus, RT nr 43, 27.04.1938.a

Kongressist võtsid osa 77 valdade esindajat, 46 maakondade esindajat, 32 linnade esindajat, 15 alevite esindajat, lisaks neile oli kutsutud esindajaid 50 riigist ja Riigikogu liikmeid. Kahjuks tõdeti, et Riigikogu liikmetest viibis kohal mõni üksik, mille põhjuse ka kongressi liige hr. H. Kiiver välja ütles³⁷: „Riigikogul läheb palju aega omavahelise näaklemise peale ära ja põhjapaneva tähtsusega seaduste jaoks ei jätku aega”. Tervitama olid tulnud ka siseminister Th. Rõuk, Tallinna Linnapea ja Linnade Liidu esimees A. Uesson, Riigikogu esimees J. Tõnisson, Haridusministeeriumi esindaja E. Mikkelsaar.

Kinnitati 12 paragrahvist koosnev Kongressi kodukord ja päevakord³⁸.

Kongressil arutati järgmisi teemasid:

1. Omavalitsused põhiseaduse järgi (Administratiivasjade Peavalitsuse juhataja E. Maddison)
2. Omavalitsuste huvide kaitse (Riigikogu liige M. Juhkami)
3. Omavalitsuste maksud (Eesti Maakondade Liidu esimees H. Lauri)
4. Teede korraldus (Riigikogu liikmed O. Liigandi ja K. Einbund)
5. Maareform ja omavalitsused (Riigikohtunik P. Puusepp)
6. Hoolekande probleem omavalitsuste sotsiaalses elus ja palju muid küsimusi.

Kongressil tõdeti, et aastaid on kestnud olukord, kus omavalitsuste arendamises põhiseaduse põhimõtete järel on tekkinud seisak, kus omavalitsuste õigusi üksikute seadustega kärbitakse, kus pannakse kohustusi omavalitsustele ilma sissetulekute näitamiseta. Leiti, et omavalitsuste huvid on suurel määral ka riigi huvid ning ühenduses sellega on omavalitsuste käekäik ka riigi huvides.

Riigikogu liige M. Juhkami juhtis oma referaadis tähelepanu sellele, et seadustes katsetakse sisse viia ja sagedasti ka viiakse üksikuid paragrahve, mis valdade, linnade ja maakondade õigusi ühel või teisel alal tuntavalt kitsendavad. M. Juhkami dikteeris ka Rahvasteliidu viiendal täiskogul, 23. septembril 1924. a vastuvõetud otsust eri riikide omavalitsuste koostöötamise asjus³⁹: „... otsustab kõige suurema sümpaatiaga vastu võtta omavalitsuste koostöötamise põhimõtte, mida Sentiago konverentsi poolt soovitati üleameerikalise liidu liikmetele. ...”

„Meie siht peaks olema omavalitsuste ühine liit, kes oma peale võtaks uusi ülesandeid, mis seni valitsuse kanda, nõutades selleks tarbekorral alust seadustega. ... Omavalitsusliitude, omavalitsuste ja omavalitsustegelaste üheks ülesandeks on jooksvat seadusandlust jälgida. ... Rõhutades omavalitsuste ühinemise vajadust üldisesse omavalitsuste liitu, tuleb Maakondade ja Linnade Liitude juhatustel kaaluda võimalust ühineda sihtasutusena, kes oma peale võtaks uusi ülesandeid, mis seni valitsuse kanda, nõudes selleks tarbekorral alust seadusega.”

Nagu eespool öeldust nähtub, olid omavalitsuste esindajad juba tol ajal rahulolematud Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu tegevusega, kes seadustega neile uusi ülesandeid pandid, kuid selleks raha ette ei näinud. Teine rahulolematuse põhjus seisnes kehtivas põhiseaduses, kus omavalitsustele oli pühendatud ainult 3 paragrahvi⁴⁰, mis ei andnud omavalitsustele võimalusi rakendada kohapealset demokraatiat ja otsustamisõigust.

37 Esimene Eesti Omavalitsustegelaste kongress 24.-26.oktoobril 1924.a, Eesti Maakondade Liidu ja Eesti Linnade Liidu väljaanne 1925, lk 9

38 Kongressi kodukord ja päevakord, *ibid*

39 M. Juhkami referaat “Omavalitsuste huvide kaitse”, Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26. oktoobril 1924.a, lk 31-32

40 M. Nepsi referaat “Omavalitsuste võimust”, Maaomavalitsus nr 10, 1924, lk 171

Iga riigiametnik võis jagada omavalitsusele korraldusi, politseile oli pandud teede järelevaatus jne. Maakonnaavalitsuste vastu puudus igasugune usaldus. Omavalitsusest kui avalik-õiguslikust võimust või riigivõimu teostajast kohtadel ei saanud rääkida.

E. Madisson kutsub oma referaadi lõppsõnas üles ümber töötama omavalitsusealast seadusandlust, ilma milleta ei ole võimalik korralik asjaajamine omavalitsustes ega ka omavalitsusseaduse väljatöötamine⁴¹.

Teisel omavalitsuskongressil, 1928. aastal tõdeti kongressi resolutsioonis, et maaomavalitsuste arengu peamiseks takistusteks on olnud⁴²:

1. Maaomavalitsuste võimupiirkonna puudulik normeerimine seadusandluses.
2. Vastuolu suurte kohustuste ja väheste rahaliste abinõude vahel.
3. Valimisviisist tingitud poliitilised vahekorrad.

Sellest tulenevalt nõuti põhiseaduses väljendatud põhimõtete teostamist, kaheastmelist maaomavalitsust, väikeste ja elujõuetute valdade liitmist teistega, omavalitsuse täidesaatva organi võimupiiride laiendamist, valimiste viimist individuaalsele alusele, valimisperioodi pikendamist 4 aastale, vallavolinike ülemmäära vähendamist ja vajadusel ennetähtaegsete valimiste ettenägemist.

Juba sel ajal valmistati ette ka uut Põhiseaduse eelnõu, mis peale 1933. a Õigusteadlaste Päeva toimumist saadeti laiemale ringile.

Kohaliku omavalitsuse aspektist oli väga oluline tähtsus Rahvuskogu poolt 1937. aastal vastuvõetud ja Riigivanema poolt 17. augustil samal aastal välja kuulutatud uuel põhiseadusel, mis jõustus 1. jaanuaril 1938. aastal. Kohalike omavalitsuste ja nende liitude õiguslikud garantiid olid leidnud laialdase kajastamise põhiseaduses, selle alajaotuses „Kohalikud omavalitsused” sätestati:

„§ 122. Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu.

§ 123. Kohaliku omavalitsuse korraldavaks organiks on esinduskogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamise. Valijaiks on kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad hääleõiguslikud kodanikud, kes omavalitsuse piirkonnas omavad püsivat elukohta või töökohta. Teise astme omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega. Seaduse alusel võidakse korraldada omavalitsuste liite ja omavalitsuste ühisasutusi.

§ 124. Kohalikel omavalitsustel on õigus oma piirkonna kohta seaduse alusel ja piires anda määrusi. Neil on õigus seaduse alusel oma ülesannete täitmiseks võtta makse ning peale panna koormatise.

§ 125. Kohalikkude omavalitsuste lähem korraldus ja järelevalve nende üle määratakse seadusega.“

Paraku jäi selle põhiseaduse eluaeg lühikeseks. 21. juulil 1940. a Riigivolikogu koosoleku lõpphääletusel võeti vastu deklaratsioon riigivõimust Eestis, millega kuulutati välja Nõukogude võimu kehtivus kogu Eesti maa-alal ehk Eesti kuulutati Nõukogude Sotsialistlikuks Vabariigiks.

41 E. Madissoni referaat „Omavalitsused põhiseaduse järele”, Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.–26. oktoober 1924, lk 26

42 Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid, 2. omavalitsustegelaste kongressi ettekanded, 1929. a

Nimelt 21. juuni sisepoliitilise pöörde käigus nimetati ametisse uus Vabariigi Valitsus⁴³ eesotsas peaministri Johannes Varese ja tema asetäitja prof Hans Kruusiga. Siseminister – Max Unt, haridusminister – J. Semper, kohtuminister – F. Niggol, majandusminister – J. Nihtig, põllutööminister – A. Jõeäär, sotsiaalminister – N. Ruus, sõjaminister – kindral T. Rotberg, teedeminister – O. Kärm ja välisminister – N. Andresen.

Vaatamata nii Eesti Linnade Liidu kui ka Maaomavalitsuste Liidu pingutustele teha uue valitsusega koostööd, andis Eesti NSV Valitsus 17. augustil välja määruse⁴⁴ Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu likvideerimisest ja nende organite tegevuse lõpetamisest 24. augustist 1940. a. Liitude kaotamise määrus tugines maakonnaseaduse § 13-l, vallaseaduse § 15-l ja linnaseaduse § 17-l, mis kõik nägid ette üksnes võimaluse omavalitsusliitude moodustamiseks. Liitude likvideerimine oli sätestatud üksnes nende liitude põhikirjades. 1940. a 30. mail oli kinnitatud nii Eesti Linnade Liidu kui Maaomavalitsuste Liidu küllaltki ebademokraatlikud põhikirjad, milles sätestati muuhulgas, et liidud pidid tegutsema siseministri järelevalvel. Põhikirjas oli ka säte, mis algselt projektis puudus, nimelt oli Vabariigi Valitsusel siseministri ettepanekul õigus peatada Eesti Linnaomavalitsuste Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu üksiku organi või kõikide organite tegevus, pannes vajaduse korral vastava organi ülesanded Vabariigi Valitsuse poolt määratavale isikule.

43 Maaomavalitsus nr. 7, Eesti Maaomavalitsuste Liit 1940, lk 99–100

44 S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit 1920–1995, Eesti Linnade Liit ja Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 1995.a, lk 32–33

Eesti kohalikud omavalitsused ja nende liidud – osalejad demokraatliku avaliku halduse ja euroopaliku omavalitsussüsteemi taasloomisel

Sulev Lääne

MTÜ Polis asepresident

I AJALUGU KUI TÄNAPÄEVA HINDAJA NING TULEVIKU ÕPETAJA

Demokraatlikus ühiskonnas on üldjuhul loomulik soov luua midagi uut ja senisest paremat. Jätkuvalt räägitakse praegu palju haldusreformist, seda ka 2015. aasta uue valitsuse koalitsioonileppes. Ellu on kutsutud uus, riigihalduse ministri ametikoht. Valitsus on seadnud eesmärgiks läbi viia riigireform ja haldusreform, kusjuures: “Riigireformi eesmärkideks on: kvaliteetsemate teenuste pakkumine inimestele, maapiirkondade konkurentsivõime kasv, valitsemise mahu vähenemine avalikus sektoris (*dubleerivate tegevuste vähendamine, valitsussektori töökohtade arvu vähenemine kooskõlas tööealise elanikkonna kahanemisega ning põhiseaduslike institutsioonide ja valitsusasutuste omavahelise koostöö tihenemine*) ja avaliku sektori tegevuste strateegilise planeerimise, juhtimise ning seire tugevdamine ja eelarvete läbipaistvuse suurendamine. Haldusreformi eesmärk on omavalitsustele, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasv ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid täita. Haldusreformi läbiviimiseks võtame 1. juuliks 2016 vastu vajalikud seadusemuudatused, mis muuhulgas sätestavad reformi läbiviimise lõpptähtaja.” (<https://valitsus.ee/et/riigireform>).

Mitmed valitsused on püüdnud juba üle kahekümne aasta vastavate strateegiate, kontseptsioonide vms koostamise kaudu kavandatud reformidega hakkama saada. Kahjuks on aga avaliku halduse, eriti kohaliku omavalitsuse valdkonnas seni suurem osa kavadest jäänud realiseerimata. Reformikavad tehti ka siis, kui uut Eesti avaliku haldust, sealhulgas kohaliku omavalitsuse süsteemi, taasloodi. Võib-olla ei olnud reformikavad 1980. aastate lõpus ning 1990. aastate alguses väga hästi formuleeritud ja heale paberile trükitud, kuid selge oli see, et probleeme analüüsiti põhjalikult, räägiti läbi osapooltega ja kavandatu viidi maksimaalselt ka ellu, loomulikult arvestades ümbritsevate oludega. Kohaliku omavalitsuse reformi eripära seisnes selles, et 1989. aasta kevadel, kui vormistati esimest kohaliku omavalitsuse aluste seadust, otsiti liiks varasemale Eesti Vabariigi perioodile reformideid aktiivselt ka põhjanaabritelt, ennekõike Soomest (Georg Sootla, Sulev Lääne. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Koostanud Raivo Vetik. Tallinn

2012). Kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taastamine oli Eestis läbi viidud demokraatliku avaliku halduse ja euroopaliku omavalitsussüsteemi taasloomiseks kavandatud reformide väga oluline osa. Eeltoodut iseloomustab ka 23. septembril 2010 Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimuse *Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest* Eesti teadlaste ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse liitude ühises ettekandes öeldu: „1990. aastate alguses töötati Eestis välja ja viidi poliitikute koostöö ja rahva aktiivse toetuse tulemusena ellu Ida- ja Kesk-Euroopa ühe autonoomsema ja edukama omavalitsussüsteemi poliitika...” (<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno#pk6913>).

Võib küsida – milles seisnes siis eeltoodud reformide edu? Oluline on rõhutada, et reformid vajavad alati võimalikult selget eesmärkide määratlemist, asjakohast analüüsi ja läbirääkimist reformi osapooltega. Möödapääsmatu on avaliku halduse valdkonnas kavandatavate reformide selgitamine ühiskonnas ja maksimaalse poliitilise konsensusse leidmine. Vastasel korral kas reforme ei õnnestu realiseerida või valimiste tulemusena moodustatava uue koalitsiooni liikmed, kes seni protsessist kõrvale jäetud, võivad kasutada võimalust juba ellu viidud või realiseeritavad reformid kas katkestada või siis hoopis tagasi pöörata. Oluline on samuti reformide läbiviimise õigusliku aluse täpne määratlemine ja nende realiseerimiseks vajalike mehhanismide ning vahendite olemasolu kindlustamine. Koos korrektse juhtimise, tegevuse koordineerimise ja tagasisidemehhanismide loomisega peaks olema kindlustatud ka püstitatud eesmärkide saavutamine.

Mõningad konkreetset näited aitavad olustikku paremini mõista. Nii iseloomustab selgeid eesmärke ja head koostööd Eesti Linnade Liidu 29. novembril 1991 Türil toimunud Linnade Päeva seisukoht haldusreformi läbiviimisest Eesti Vabariigis, milles märgitakse:

1. Pidada eriti oluliseks Eesti Vabariigi faktilisel taastamisel Eesti Vabariigi Põhiseaduse ettevalmistamist, vastuvõtmist ning põhiseaduslike riigiorganite moodustamist.
2. Lugeda otstarbekaks viia kohaliku omavalitsuse organite üleriigilised valimised läbi peale p 1 toodu realiseerimist, arvestades seejuures järgmist:
 - 2.1 Vältimaks poliitilise vaakumi võimalikku tekkimist Eestis, moodustada kõigepealt Eesti Vabariigi põhiseaduslikud riigiorganid ja need tööle rakendada ning alles seejärel viia läbi kohaliku omavalitsuse organite valimised.
 - 2.2 Pidada õigeks, et uute kohaliku omavalitsuse organite valimised viiakse läbi uue Eesti kohaliku omavalitsuse seaduse alusel, mille võtab vastu Eesti Vabariigi Põhiseaduse järgselt moodustatud parlament.
3. Pidada õigeks, et uue Eesti kohaliku omavalitsuse seaduse ettevalmistamisel arvestatakse järgmisi printsiipe:
 - 3.1 kohalikku omavalitsust teostatakse ühel tasandil;
 - 3.2 uus kohaliku omavalitsuse seaduseelnõu peaks põhimõtteliselt reguleerima kõigi kohaliku omavalitsuse organite tegevust, arvestades seejuures vajaduse korral erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste eripära;
 - 3.3 koos kohaliku omavalitsuse seaduseelnõuga ette valmistada ka kohaliku omavalitsuse organite valimise seaduseelnõu ning kohaliku omavalitsuse

tegevuse garantiide ning vastava riikliku järelevalve mehhanism (Eesti Linnade Liit 1920–1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 1995).

Täna võib tunduda arusaamatu, kuidas kõik eeltoodu põhimõtteliselt ka sisuliselt realiseeriti. Vaatamata ühiskonnas ja riigis valitsevale suhteliselt suurele määramatusesele oli kogu selle reformide perioodi üks võtmeküsimus just võimalikult täpsete eesmärkide püstitamine koos nende eelneva ühise mõtestamise ja realiseerimisele järgneva põhjaliku aruteluga. Osapoolteks olid seejuures nii kohalikud omavalitsused ja nende liidud kui ka riigi institutsioonid. Arusaadavalt oli eeltoodud põhimõtete arutelu tekitanud eelnevalt suuri vaidlusi ja kõik ei olnud nendega alati nõus. Samas olid peale üleriigiliste kohaliku omavalitsuse liitude aruteludeks ja otsuste realiseerimiseks loodud vajalikud foorumid – näiteks Vabariigi Valitsuse Haldusreformi komitee, mille liikmeteks olid lisaks valdkonnaga seotud ministritele ja aseministritele ka üleriigiliste liitude juhid, juhtivad teadlased ja teiste oluliste institutsioonide esindajad. Eeltoodud seisukohtade realiseerimiseks ja täiendamiseks koostati riigi ja üleriigiliste omavalitsusliitude esindajate ning teadlaste koostöös asjakohane reformikava, mis jällegi kõigi osapoolte poolt eraldi läbi vaadati jne.

Võib-olla aitab kõigi sellel perioodil Eestis teostatud reformide olulisust mõista avaliku halduse professori Wolfgang Drechsleri seisukoht, kes küll ise selles protsessis vahetult ei osalenud: *“Vaatamata mõningatele püüetele reforme jätkata, on praeguseks 1989.–1992. aastate reformide ning muudatuste hoog ja ind Eestis suuresti raugenud ning seda mitte ainult riigiasjades. Siiski ei ole ka mõttekas läheneda asjadele nii, et tuleb jätkata kõigest hoolimata, sest – jättes kõrvale Eesti peaaegu uskumatud edusammud ja selle, et ka Läänes ei ole kõik mitte nii väga suurepärane – asjad ei ole siin nii hästi, nagu nad peaksid ja mis kõige tähtsam, nagu nad võiksid olla. Kõige olulisem ülesanne, mis Eesti ees seisab, on taastada või uuesti luua riigikontseptsioon, riigi kui polise, kui inimkoosluse kontseptsioon. Eesti valitud tee, demokraatia, peab saama tõelise sisu ja tähenduse ning ka valitud moodus majanduselu korraldamiseks – (enam-vähem vaba) turumajandus – ei toimi ilma hästitoimiva riigita. Väidetavalt on kõik suuremad probleemid, mille ees Eesti praegu seisab, seotud küsimustega, mis või milline peaks olema riik.”* (Wolfgang Drechsler „Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid”, Tartu Ülikooli kirjastus (1997).

Seega ei tohiks reformid olla eesmärk omaette, vaid vahend avalikule võimule pandud ülesannete paremaks täimiseks. Kas alati ongi meil enam vaja reformi - võib-olla piisab nii mõneski konkreetses valdkonnas sellest, kui püüda analüüsi ning monitooringu abil oma igapäevase tööga ühiskonna toimimist, sealhulgas selle avaliku sektori osa, pidevalt kaasaja arengute tasemel hoida?

Uus olustik tekkis Eestis pärast 14. septembri 2003 referendumit ja mais 2014 Euroopa Liiduga liitumist. Nüüd ei ole subsidiaarsuse põhimõte enam vaid kohaliku omavalitsuse hartast tulenev põhimõte, vaid üks Euroopa Liidu toimimise olulisemaid alus- talasid. Möödapääsmatu peaks olema riigi ja kohaliku omavalitsuse institutsioonide vastastikune koostöö nii horisontaal- kui ka vertikaaltasemel ning koos sellega peaks olema möödas nn tsentraliseerimise suuna võimalik valitsevaks muutumine. Eelnevale olid paljuski suunatud ka mitmed reformikavad: näiteks ministrite Peep Aru, Tarmo Looduse, Jaan Õunapuu, Vallo Reimaa ja Siim-Valmar Kiisleri poolt kavandatu. Kahjuks need aga ei realiseerunud ja veel tänapäevalgi kehtib president Lennart Meri 1994. aastal omavalitsuste üleriigilisel nõupäeval öeldu:

„Sõjajärgses Eesti Vabariigis toimus riigivõim kohalike omavalitsuste kaudu. See peaks olema meie eesmärgiks ka praegu. Viimasel ajal kipub aga süvenema tendents haldusriigi ja võimu tsentraliseerimise poole. Selline suundumus töötab meie põhiseaduse vaimule vastu. Nõrgad omavalitsused ei suuda teostada oma rolli riigivõimu teostajana kohtadel. Omavalitsus on ju see kapillaar, see juussoon, kus toimub hapniku vahetus, või närvilõpp, mis teatab ajju, kas organism külmetab või higistab, tunneb nälga või janu. Kui see side ei toimi, jääb riik inimesele võõraks, sest inimene ei samasta ennast riigiga. Riik elab inimese kõrval, riik on tülinaks ja nii ta jääbki lükata ja tõugata ja naerutada.

Armsad kaasmaalased, te olete mulle usaldanud Eesti riigikaitse kõrgeima juhtimise (Põhiseaduse paragrahv 78 punkt 16) ja seepärast on minu kohustuseks teile öelda: selle tendentsi edasikestmine ohustab meie riigi edasikestmist...” (Lennart Meri, Eesti Vabariigi President. Sõnavõtt omavalitsuste üleriigilisel nõupäeval 11.02.1994. Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. Tallinn, 1994).

Tegelikult on vaja tunduvalt paremini tunda oma ajalugu, kuna kohaliku omavalitsuse põhimõtet on käsitletud mitmed tuntud riigimehed ja teadlased. Näiteks võib selles osas klassikaks pidada professor Jüri Uluotsa poolt 1933. aastal öeldut:

„...Üks Inglise kuulus jurist ütles, et ei ole vägevamat asutust, mis võiks võistelda oma vanaduse, tähtsuse ja mõjukuse poolest sellega, mida esitab endas Inglise parlament. Seda ütelist võib kohandada ka Eestile. Ei ole õiguslikku põhimõtet, mis võiks Eestis võistelda omavalitsuse ideega vanuselt, pidevusest ja kasvatustlikult. Eesti omavalitsus on olnud nurgakiviks, millele praegune aeg tugineb”. (Jüri Uluots. „Omavalitsuste tähtsus Eesti ajaloolisest seisukohast”, ajakiri Eesti Maaomavalitsus 1933).

Selles, et Eesti riik kasvas välja omavalitsustest ja algaastatel juhiti teatud mõttes ka riiki kui valda ehk kogukonda, on kindlasti omajagu tõtt. Näiteks võib tuua tsitaadi tuntud saksa teadlase professor Adolf Damaschke eessõnast oma raamatu (võiks öelda, et valdkonna klassika hulka kuuluva teose) „Kogukondlise omavalitsuse ülesanded” eestikeelsele väljaandele (kirjutatud Berliinis 30. novembril 1906): „Nüüd ilmub see raamat selle rahva keeles, kes nii suure visadusega ka kõige raskematel aegadel oma rahvuslist isolemist on kaitsnud ja sellega kõige selgema tunnistuse andnud, et ta, oma väiksuse peale vaatamata, eluvõimuliste rahvaste liigist on, keda kindel tulevik ootab”. (A. Damaschke. Kogukondlise omavalitsuse ülesanded. Eestindanud cand. jur. K. Päts. Tallinnas 1908).

Eelnevat tõendab samuti fakt, et Tallinna linnapea oli ka austatud diplomaat Jaan Poska. Teatud ja tuntud on 1917. aasta Vene Ajutise Valitsuse Eestimaa autonoomia (omavalitsuse) seadus, mis ühendas Eesti ühtseks haldusterritoriaalseks struktuuriks ja millega loodi võimalus eestlastele hakata meie maad juhtima. 30. märtsil 1917 moodustas Vene Ajutine Valitsus Eestimaa kubermangu ning ellu kutsuti Eestimaa Kubermangu Ajutine Maanõukogu, hilisema nimetusega Eesti Maapäev. Jällegi oli siin ühendavaks lülilik juba toimiv Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem; näiteks valiti Maanõukogu maakondade ja linnade esindajate poolt. Märkimisväärne on tõsiasi, et 24. veebruari 1918. aasta iseseisvusmanifestis “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele” oli oluline koht kohalikel omavalitsustel. Riigiõiguslikult oluline on fakt, et Asutava Kogu poolt võeti 4. juunil 1919. aastal vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord, 15. juunil 1920 aga esimene Eesti Vabariigi põhiseadus. Kuigi 1920. aasta põhiseaduse ettevalmistamise käigus toimus kohati väga äge mõttevahetus kohalike omavalitsuste

õigusliku seisundi osas, toimis kogukondlik haldus ilma tõrgeteta, kuna jätkati ajalooliselt väljakujunenud rolli täitmist, olgugi et õigusliku aluse moodustasid valdavalt veel kehtivad nn Vene seadused. Edasi asuti juba looma oma õiguslikku baasi ja arendama vastavaid avaliku võimu institutsioone.

Konkreetselt kohalikke omavalitsusi ja nende liitude ajalugu uurides tundus nii kätte saadud kirjandusest loetu kui ka vastavate õigusaktide analüüsist ammutatu lausa uskumatuna – nii täpne ja korrektne, kõik süsteemselt käsitletud. Üsnagi loogiline tundus Eesti riigi, sh kohaliku omavalitsuse süsteemi areng kuni 1940. aastani. Koos riigi ja selle õigussüsteemiga oli loodud ka juba toimivate valdade ja linnade ning maakondade ühendlülid – omavalitsuste liidud: 1920 Eesti Linnade Liit (ELL) ja 1921 Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL). Need omakorda asusid ise korraldama ühisüritusi; näiteks toimus 1924. aastal liitude eestvedamisel I Eesti omavalitsustegelaste kongress, mis leidis riigis laialdast vastukaja. Hiljem organiseeriti liitude koostöökoogu, toimus pidev diskussioon kohaliku omavalitsuse arengu teemadel nii asjaomastes institutsioonides kui ka riigi tasandil. 1926. aastal võttis Riigikogu vastu omavalitsuste liitude seadus. Kaasa hakati lööma ka rahvusvahelisel tasandil, seda alates Balti koostööst kuni vastavate ülemaailmsete liitudeni välja. Näiteks asutati 1927. aastal Riias Eesti, Läti ja Leedu Linnade Liitude poolt vastav Balti Komitee, mis asus koordineerima liitude koostööd, korraldama ühiseid konverentse, kus osalesid ka teiste riikide esindajad, eelkõige soomlased. Samuti oli muljetavaldav 1938. aastal läbi viidud haldusterritoriaalne reform jne. Arusaadavalt tekkis materjalidega tutvudes ka küsimusi, kuid selle aja olustiku teatud idealiseerimine oli vist alguses möödapaäsmatu.

Arenguprotsessi lõpetas 1940. aasta juuni. J.Vares-Barbaruse valitsus vajab algselt ka omavalitsuste ja nende liitude toetust. Kui aga võim oli kindlustatud, võttis sama valitsus 17. augustil 1940. aastal vastu Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määruse. Liitude tegevus lõpetati 24. augustil – enam ei vajatud selleks mingit korrektset õiguslikku alust, sest vajalik oli tagada uus kord, mida pidi muuhulgas kindlustama 25. augustil kehtestatud ENSV konstitutsioon. Sätestas ju selle § 3, et kogu võim ENSVs kuulub nüüd töötavale linna- ja maarahvale rahvasaadikute nõukogude kaudu. Lisaks kogukondliku halduse sisulisele likvideerimisele represseriti paljud senised omavalitsusjuhid ja -töötajad ...

Alustades Eesti avaliku halduse ning sealhulgas kohaliku omavalitsuse süsteemi taasloomisega, oli just kohaliku omavalitsuse aspektist väga olulise tähtsusega Rahvuskogu poolt 1937. aastal vastu võetud ja Riigivanema poolt 17. augustil samal aastal välja kuulutatud uus põhiseadus, mis jõustus 1. jaanuaril 1938. aastal.

Oluline on märkida, et just see põhiseadus oli üks alusdokumentidest, millest ammutasime teadmisi uue, kehtiva põhiseaduse eelnõu ning ka teiste asjaomaste õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel (Eesti Linnade Liit 1920-1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 1995). Väga olulised olid ka põhiseadusega samal perioodil kehtestatud vallaseadus, linnaseadus ja maakonnaseadus.

Käesoleva kogumiku lisade hulgast leiate väljavõtted Eesti põhiseadustest seonduvalt kohaliku omavalitsusega. Väga oluline oleks nende põhjalik analüüs, aga loodame, et need saavad teoks tulevikus. Käesoleva kirjatüki autori kui põhiseaduse assamblee eksperdi mõtteid, mis saadetud 1991. aasta sügisel ka assambleele, saab täpsemalt lugeda käeoleva kogumiku lisadest. Tegelikult oleks vajalik tunduvalt enam sisulist tähelepanu pöörata põhiseaduses toodud põhimõtete praktilisele realiseerimisele. Siinjuures võib jällegi leida nii mõndagi kasulikku meie oma ajaloolisest kogemusest.

Kõige olulisem on aga selles protsessis ehk see, et pidevalt iga otsustuse või toimingu juures oleks mees, milleks me seda kõike teeme, milleks on vaja näiteks haldusmenetluse seadust ja head halduse tava või miks ühiskonnas avalik võim üldse loodud on. Vastuse annab siin lisaks õigusnormidele, Riigikohtu asjakohastele lahenditele väga kontsentreeritud kulul jällegi paljuski põhiseadus, konkreetsemalt selle § 14 (kus tuleb esile kohaliku omavalitsuse eriline roll meie ühiskonnas, sest loendis ollakse koos traditsiooniliste võimu kolmikjaotuse osapooltega): „§ 14. Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus”. (https://www.riigiteataja.ee/tervikteksti_tulemused.html?pealkiri=p%C3%B5hiseadus&tekst=&valjDoli1=&valjDoli2=&valjDoli3=&nrOtsing=tapne&aktiNr=&minAktiNr=&maxAktiNr=&kehtivusKuupaev=13.05.2015&valislepingud=on&valitsuseKorraldused=on&riigikoguOtsused=on&kehtivuseAlgusKuupaev=&kehtivuseLoppKuupaev=).

II OTSUSTAVAD SAMMUD DEMOKRAATLIKU HALDUSSÜSTEEMI TAASTAMISEL JA EUROOPALIKU KOHALIKU OMAVALITSUSE KUJUNDAMISEL

Kuidas luua uus demokraatlik avalik haldus – see oli üks 1980. aastate lõpu ja 1990. aastate alguse arutluste olulisemaid küsimusi. Oli ju Eesti olnud näiteks üks regionaalse halduse arendamise teaduskeskusi. Neid ja veel palju muid oma elukorralduse muutmise mõtteid liikus nende inimeste peades, kes olid huvitatud sellest, et ümbritsev stagneerunud keskkond saaks muudetud. Tekkis mõte, et teeks ajaloolisele kogemusele toetudes vastupidiselt sellele, mis 1940. aastal algas. Loomulikult ei õnnestunud teha kõike nii, nagu kirjatükkidest sai loetud, ja nüüd tundub siis teada saadud „eelnev aeg“ isegi teatud idealiseerimise jälgi kandvat, kuid eesmärgina oli kuni 1940. aastani tehtu siiski lummas. Samuti oli vaja teada saada, mida möödunud aastakümnete jooksul on teinud meid ümbritsev demokraatlik maailm.

Uusi teadmisi püüdsime saada ka otsides inimesi, kes ise olid esimesel iseseisvusajal avalikus elus aktiivselt tegutsenud. Loomulikult asusime looma kontakte teiste, eriti lähima piirkonna demokraatlike riikidega. Eeskujuks kujunesid eelkõige Soome, Rootsi ja Taani. Võimaluste piires arendati koostööd ka teiste riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega – eriti Euroopa Nõukogu ja IULA-ga (Ülemaailmne Kohalike Omavalitsuste Liit).

Arvestades eelnevat, asuti nüüd võimalusi ja uusi arenguid arvesse võttes kuni 1940. aastani toimunud asjakohaste institutsioonide ja koostöövormide taastamisele ning arendamisele. Omavalitsusliikumises, nii nagu Eesti ühiskonnas tervikuna, saabus põhimõtteline pööre 1988. aastal. Koos vastavate küsimuste sisulise läbitöötamise taseme kasvuga muutus ka see teema üha aktuaalsemaks kohtumistel erinevates Eestimaa paikades. Samuti arenes valdkond teadusliku mõtte osas, näiteks TA Majanduse Instituudis, Tartu Ülikoolis, Pirgu Arenduskeskuses, Tallinna Linnauurimise Instituudis jm. Ka Toompea ja Kadrioru võimukoridorides räägiti üha enam avalikult uuest avaliku halduse mudelist. Suur osa avalikkuse tähelepanu võitmisel ja huvi tõusul uue avaliku võimu loomise mudelite otsingute ja vastavate analüüside vastu oli kindlasti IME programmi ettevalmistamisel ja sellega seonduvatel diskussioonidel. Samuti tekitas suurt vastukaja Eesti kodanike komiteede liikumine ning koos sellega kuni 1940. aastani kehtinud riigi ja kohaliku omavalitsuse õigusliku baasi, haldusterritoriaalse mudeli ja praktilise võimu korraldamise mehhanismi tundmaõppimine. Lisaks endis-

aegsele kättesaadavale kirjandusele ja siis kehtinud õigusaktide analüüsile olid eriti tänuväärased kohtumised inimestega, kes kuni 1940. aasta juunipöördeni olid aktiivselt tegevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas.

Väga positiivselt emotsionaalne, kuid samas uute teadmiste osas viljakas oli näiteks kohtumine Vardi Velneriga, endise Valga maavanema ja EMOL-i juhiga. Kitsukeses Tartu korteris avanes kohtumisel osalenud Sulev Läänele, Sulev Mäeltsemehele, Robert Närskale ja Uno Heinlale elav pilt olustikust, mida tegelikult tähendas igapäevases elus olla maavanem, juhtida omavalitsusliitu, olla riigi ja kohaliku omavalitsuse juhtimises vahetu osaline. Lisaks õiguslikele ja riigikorralduslikele aspektidele tõi kohtumine esile tähtsaima – kõik seni loetud materjalid ei olnud surnud kirjatekst, vaid osa praktilisest elust, mis toimus realselt ühes iseseisvas riigis, kus kohalikel omavalitsustel ja nende liitudel oli eriline roll inimeste igapäevaelu küsimuste realsel lahendamisel. Hoolimata läbielatud keerulistest aegadest, aitas härra Velner kohtumisel luua senistest mõtetest ja kavadest tervikpildi sellest, kuidas võiks edasi korraldada uut, Eesti ajaloolisel kogemusel põhinevat haldusmudelit ja selle õiguslikku baasi.

Samas ei olnud mitte kõik ühte meelt; samuti olid vahepealsete aastate jooksul paljuski unustusehõlma vajunud endisaegsed mõisted ja nende sisu. Nii mõnelegi oli ka riigijuhtimise tasandil vastavate muudatuste ettevalmistamine lausa arusaamatu ja vastuvõetamatu. Arengud olid siiski õnneks pöördumatud. Rõõmu sai tuntud tagantjärele pealtnäha isegi kõige väiksemast muudatusest. Nii avaldas näiteks ajakiri Kultuur ja Elu 1988. aasta nr 6 väikese nupu, milles tituleeris Lembit Kaljuveed „Rakvere maavanem, rajooninõukogu täitevkomitee esimees“.

Hiljem aga, 1989. aasta sügisel, kui kaitsti Ülemnõukogu Presiidiumis uut kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõu (aluste seadus), mille praktiline ettevalmistus oli alanud juba sama aasta mais, tekkis samuti tõsine diskussioon nii terminite kui ka nende sisu üle. Näiteks kerkis päevakorda otsene küsimus – kas te soovite oma seaduse ja tegevusega likvideerida nõukogude võimu ja kehtestada sõjaeelse korra koos vastavate struktuuride, oma terminitega jne. See ju meie eesmärk oli ja me ei saanud survelle järele anda ega kavatsenud seaduses midagi muuta. Seaduse eelnõus oli aga üks teine termin, mis tekitas mõnedes tollastes otsustajates samuti vastuseisu – valla ja linna asutav kogu. Nii nimetasime eelnõus esimest organit, mis pidi valimiste tulemusena esimesel tasandil seniste külanõukogude asemel üleminekuperioodil kohapeal võimu teostama kuni tegelike kohalike omavalitsuste funktsioonide täies mahus üle võtmiseni ja nende praktilise täitma asumiseni. Asutava kogu mõistet aga keelduti täielikult tunnustamast ja seaduse edasise menetlemise võimaldamise huvides tuli vastavad sätted ühe öö jooksul ümber kirjutada. Seaduse eelnõu aitas kaitsta ka esimene, kuni 1940. aasta juunisündmusteni kehtinud süsteemi kogemuse baasil ettevalmistatud ja ametlikult 8. augustist 1989. aastal vastu võetud uue avaliku halduse loomise õigusakt – Ülemnõukogu otsus „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs“, milles sätestati, et 1990-1994 tuleb läbi viia haldusreform, mis peab hõlmama:

- 1) rahvavõimu vabariigisisesest detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;
- 2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise. Haldusreformi alustamise tähtajaks on 1. jaanuar 1990 sellest hetkest jõustuva seadusandluse alusel“.

Kehtestati, et: „... haldusreformiga luuakse ... kaheastmeline haldusstruktuur, mis on kogu vabariigi territooriumi ulatuses ühtne ja ühetaoline. Esmase haldustasandi moodustavad omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis on üheaegselt nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased täidavad samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse funktsioone...

Haldusreformi läbiviimise kohtadel tagavad kohaliku omavalitsuse volikogud, mis valitakse eelseisvatel valimistel vastavalt ... seadusele... Seejuures maakondade ja vabariikliku alluvusega linnade volikogud asuvad tegevusse 1. jaanuarist 1990, valdade, alevite ja linnade kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid tegutsevad valimisjärgselt vastavate asutavate kogudena, vastavate valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest aga volikogudena... Esmatasandi haldusüksuste piirid kuuluvad läbivaatamisele ja korrigeerimisele elanikkonna arvamusest lähtudes vastavate kohaliku omavalitsuse esindusorganite poolt, mille kinnitab ... Ülemnõukogu“.

Mitmetele keerukustele vaatamata õnnestus siiski astuda väga oluline samm uue avaliku halduse mudeli loomisel ja kohaliku omavalitsuse aluste seadus võeti 10. novembril 1989 Ülemnõukogu poolt vastu. Vahepealne eelnõu rahvaarutelu oli toonud üle 70 ettepanku ja märkuse 17 ettevõttelt, asutuselt ja mitmesugustel kohtumistel osalenu-telt ning 11 üksikisikult. Seaduse eelnõu olid ette valmistanud T. Anton, E. Markvart, M. Kaldmäe, T. Kirss, A. Lauren, S. Lääne, M. Moll, S. Mäeltsemees, U. Nõu, A. Paltser, I. Preeks, I. Selge, T. Torgo ja R. Vare.

10. detsembril 1989 oli Eesti kogukondliku halduse arengus eriti oluline sündmus: toimusid esimesed esinduskogude valimised, kus pea poole sajandi järel oli inimestel võimalus otsustada oma elukorralduse üle. Siinjuures oleks asjakohane tuua tsitaat varasema Riigikogu esimehe Toomas Savi kõnest konverentsil „10 aastat esimestest volikogude valmistest ja kohalike omavalitsuste taasloomisest“, mis toimus 10.12.1999 Sakala Keskuses:

„Tänane konverents on kokku kutsutud, et väärikalt tähistada sündmust, mis viib meid ajas täpselt kümme aastat tagasi – 10. detsembril 1989. aastal toimusid tollases ENSV-s esimesed sõjajärgsed vabad kohaliku omavalitsuse valimised. See on fakt. Sellest daatumist jäi iseseisvuse taastamiseni käia veel küll mitme aasta pikkune tee, kuid esimene samm sellel teel astuti just täna 10 aastat tagasi, kui Eesti rahvas oli jõudnud äratundmisele, et oma elu on võimalik hakata ise kujundama omal nõul, jõul ja vastutusel, ära ootamata kõrgelt ja kaugelt antavate käsulaudade korraldusi. Tegelikult, head sõbrad, tähistame me täna siin kohaliku võimu poliitilise kooli aastapäeva - sest nende valimiste kaudu astus Eesti elu kujundama uus poliitikute põlvkond; paljud meie praegustest poliitikutest said esimesed tuleristsed just nendel valimistel. Oluline meie omavalitsuste jaoks oli loomulikult ka 1992. aasta, mil Eesti omavalitsused said toimimiseks põhiseadusliku garantii, muutudes seeläbi demokraatliku riigikorralduse lahutamatuks osaks. Omavalitsuste taastamine oleks olnud tunduvalt raskem, kui oleksime oma isade-vanaisade aegsed mõtted unarusse jätnud: ennesõjaaegne Eesti haldusterritoriaalne korraldus on sedavõrd tugev kandepind, et sellele ehitatu püsib.“

Nagu hilisematest teadusuuringutest on selgunud, oli Eesti esimene endiste nn idabloki riikide hulgas, kus kehtestati uus õiguslik alus demokraatliku ühiskonna loomiseks – kohalike omavalitsuste loomise ja vastavate esinduskogude valimise kaudu.

Kohalike valimiste ja eriti valijaskonna küsimused olid niivõrd oluliseks kujunenud, et sellesse protsessi sekkus isegi NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidium.

Toodud sätted annavad ülevaate sellest, et loodava kohaliku omavalitsuse mudel lähtus oma olemuselt kuni 1940. aasta juunipöördeni toimunud põhimõtetest ja edasises arenguprotsessis, lähtudes saadud kogemustest, oli ette nähtud ka valla-, linna- ning maakonnaseaduste vastuvõtmine. Väga oluline oli aga loodud institutsioonide sisuline tegevus – kohaliku omavalitsuse põhiprintsiibid, omavalitsusorganite pädevus ja selle jaotus riigiorganitega, institutsioonide moodustamise põhimõtted ja sisemine demokraatia, võimalus luua liite ja ühisasutusi, tegevuseks vajalike rahaliste vahendite tagamine, haldusreformi protsessi edasine kulg jne.

Vaid mõned rõhuasetused. Kui senine nõukogude süsteem baseerus sisuliselt sellel, et kohalikud võimuorganid olid „ülevalt“ tulnud otsustuste vormistamiseks, olgu need partei- või haldusorganite poolt tehtud, siis nüüd oli aluseks enesejuhtimine, -otsustamine ja -haldamine vastava haldusüksuse elanike huvidest ning selle territooriumi arengu iseärasustest ja kohalikest võimalustest lähtudes; oma pädevuse piires on kohaliku omavalitsuse organid sõltumatud jne. Sisuliselt kaotati ka senine vahetu halduslik alluvus, kus nn kõrgem instants võis tühistada alama instantsi otsustusi. Tekkis täiesti uus võimalus, ka avaliku võimu institutsioonid võisid pöörduda kohtusse, olgugi et me ei kujutanud täpselt ette, kuidas see kehtivas olukorras koheselt realselt toimida võiks.

Nüüd võib tunduda kohati ebademokraatlikuna seaduse § 12 lg 2, mille alusel maavanem ja vabariikliku linna linnapea kuulus kinnitamisele Eesti NSV Ülemnõukogu poolt hiljemalt ühe kuu jooksul pärast tema nimetamist vastava volikogu poolt. Tema kandidatuuri kinnitamata jätmise korral pidi volikogu nimetama uue maavanema või vabariikliku linna linnapea kahe nädala jooksul, arvates ülemnõukogu otsuse vastuvõtmisest, kelle kinnitamata jätmise korral pidi küsimuse lahendama Eesti NSV Ülemnõukogu. Vastav norm sai eelnõusse lisatud hiljem, arvestades kohtumisi ja mõttevahetusi mitmete poliitikutega. Ühelt poolt väideti, et koos kohalike omavalitsuste liitude loomisega võib muutuda nende roll liiga suureks, kuna oma riigivõimu meil täielikult veel ju polnud. See väide ei leidnud edaspidi kinnitust, sest taasloodud ELL ja EMOL asusid just aktiivselt toetama omariikluse loomise ideed. Samas oli oht, et mitte kõik valimiste tulemused ei pruugi toetada Eesti seaduste täitmist ja riiklust. Nii ka praktikas juhtus, kus näiteks pärast valimisi Kohtla-Järve Linnavolikogu poolt esitatud linnapea kandidaat asus seisukohale, et kui tekib vastuolu Eesti ja NL seaduste vahel, asub tema juhinduma NL seadustest. Tuginedes eeltoodud sättele ei kinnitanud Ülemnõukogu esitatud linnapead ametisse ning alles teisel katsel sai Kohtla-Järve endale uue, aluste seadusele tugineva linnapea.

Olulise tähtsusega oli rakendussäte, § 21, kohaliku omavalitsuse loomise reglementeerimine ja praktiliseks haldusreformi läbiviimise aluseks kujunes Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest“.

Kuivõrd senised seadused tunnistati kehtetuks, tuli tagada üleminekuperiood ja reaalse haldusprotsessi korraldamine. Selleks nähti ette, et teise tasandi kohalik omavalitsusüksus täidab esmatasandi kohaliku omavalitsusüksuse funktsioone aluste seaduse § 21 lg 1 toodud normatiivaktidega sätestatud ulatuses kuni vastava esmatasandi haldusüksuse omavalitsuse juriidilise tunnustamiseni eelnimetatud normatiivaktidega määratud korras. Viimati toodud säte tekitas aga praktikas mitmeid probleeme ning

võimu detsentraliseerimisprotsess riigi kesktasandilt regionaalsele ja sealt esmatasandile ei kulgenud sugugi valutult.

Eeltoodu oli ka üks põhjus, mis tingis edaspidi EMOL-i kõrvale Valdu Asutava Liidu loomise (EVAL). Kuigi kohaliku omavalitsuse aluste seaduses oli ette nähtud kahetasandiline kohalik omavalitsus, oli seaduse loogika paljuski suunatud tugevate esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste loomisele. Ühe- või kahetasandiline kohalik omavalitsus oli tol ajal peamisi vaidlusteemasid ja ega see pole lõppenud tänini. Ka tulevikus tuleb meil arvestada, et Euroopa üks peamisi arengusuundi on regionaliseerumine vastukaaluks objektiivselt toimuvale globaliseerumisele. Ka Eesti Vabariigi algaastail vaieldi palju selle üle, kas maakond peaks olema riikliku juhtimise käepikendus või kaitsebarjäär valdadele ja linnadele riigi keskvõimu võimaliku omavoli vastu.

Taoline reformi taktika tagas, et garanteeritult igasse valda ja linna jõudis omavalitsuslik idee ja arusaam, et mitte enam majandid, vaid kohalik omavalitsus tagab inimestele sotsiaalmajanduslikud teenused ning kohapeal hakati küsimustega tegelema, teostama oma valitsust.

Uue avaliku halduse süsteemi loomine oli praktiliselt käivitunud ja selle käiku sobiks illustreerima konstateering Euroopa Nõukogu Kohaliku ja Regionaalse Omavalitsuse Konverentsi (CLRAE) presidendi Lucien Sergenti pärast Eesti visiiti 1991. aasta juulis ajakirjale Forum tehtud lõppraportist, kus nenditi kõrvuti mitmete teiste Ida-Euroopa riikide probleemide äratoomisega, et näiteks Eesti kohalikud omavalitsused toimivad juba väga demokraatlikult.

Samuti olid uue avaliku halduse mudeli aktiivsed ettevalmistajad ja realiseerijad kohalike omavalitsuste liidud. ELL, EMOL ja EVAL olid selles protsessis väga olulise tähtsusega, osaledes ühtlasi nii mitmeski aspektis laiemalt Eesti sisepoliitikas ja välises arengutes.

Samas oli ka reformi taktikale vastuseisjaid. Ühest küljest seondus see detsentraliseerimise põhimõtte mittemõistmisega või siis kohati isegi sellega mittenõustumisega.

III ÜLERIIGILISTE OMAVALITSUSLIITUDE TAASLOOMISEST JA TEGEVUSEST

Kuna avaliku halduse uue mudeli loomine eeldas asjaomaste subjektide koostööd ja ühishuvide kaitsmist, siis oli vajalik asuda korraldama ka vastavate liitude taasloomist. Eelnevalt juba märgiti, et eeskujuks olid kuni 1940. aastani kehtinud põhimõtted ja toimunud institutsioonid. Oli selge, et kui õnnestubki kogukondlik haldus taas luua, siis ei suuda vallad, linnad, alevid ja maakonnad üksi kanda kogu demokraatliku halduse loomise raskust. Vajalik oli luua ka asjakohased koostöö- ja kaitsemehhanismid. Ei olnud ju võimalik täpselt ette näha, millised demokraatlikud muudatused õnnestub tegelikult realiseerida; samuti oli lahtine, kuidas Eesti areneb edasi riigiõiguslikult, sh missugused õigusaktid õnnestub vastu võtta.

Kui kohaliku omavalitsuse süsteemi taas käivitamiseks oli koheselt vajalik ja möödapääsmatu muuta kehtivat õigust, sest vastavaid muudatusi ei oleks olnud võimalik muidu realiseerida, siis omavalitsusliitudega oli küsimus algselt keerukam. Näiteks oli vaja veenda inimesi taaslooma midagi, mille kohta ei olnud selget ettekujutust (omavalitsussüsteem oli alles taasloomisel), samuti ei olnud ette valmistatud täpset õiguslikku alust. Teisalt aga oli enam lootust õnnestumisele, sest kui oleks läinud korda

leida aktiivset toetust ja mõttekaaslasti valdkonnas töötavate inimeste ja teadlaste ning spetsialistide hulgas, oleks otseselt piiravaid bürokraatlikke takistusi olnud võib-olla vähem. Eeltöoks oligi kuni 1940. aastani toimunud süsteemi ja kogemuste võimalikult laialdasem analüüs ja, niipalju kui võimalik, ka 50 aastat mujal demokraatlikus maailmas toimunu tundmaõppimine, samuti eeltoodu teadvustamine.

Korralduslikult oli oluline etapp 1989. aasta suvel, kui toleaegete kohalike nõukogude kursuste raames kohtus käesoleva kirjutise autor eelneval kokkuleppel mitmete omavalitsusjuhtidega, kus koostöös Tartu linnajuhhi Toomas Mendelsoniga selgitati linnade ja alevite juhtidele kohaliku omavalitsuse olemust, vastava süsteemi taasloomise vajadust ja koos sellega omavahelise koostöö olulisust. Lisaks seni uuritud ELL-i ja EMOL-i ajaloole sai edasi antud ka Soome Linnade Liidu esindajatega kohtumistel saadud teave ning sealt kaasatoodud materjali analüüsi tulemused, sh seonduvalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja selle rakendamisega. Kuivõrd Eesti Linnade Liidu asutamiskoosolek oli aset leidnud 19. septembril 1920. aastal, siis otsustati uuesti kokku tulla 19. septembril 1989. aastal Tartus, et kujundada seisukoht edaspidise tegevuse suhtes.

Vahepeal aga jätkus kohtumiseks vajalik ettevalmistustöö. Kätesaadava kirjanduse ja juba omandatud kogemuste põhjal fikseeriti liitude võimaliku ühistegevuse peamised suunad:

1. Demokraatliku ühiskonnakorralduse mudeli, halduse taasloomise ja vajaliku reformi ettevalmistamine, koos sellega linnade ja alevite ühistegevuse organiseerimine ning elanike õiguste kaitse tagamine.
2. Omavalitsuste tegevuse taastamiseks vajaliku õigusliku ja sotsiaalmajandusliku baasi loomine.
3. Omavalitsustegelaste väljaõpe ja kvalifikatsiooni tõstmine, töökogemuste üldistamine ja vastastikuse teabesüsteemi loomine kõigi demokraatiameelsete institutsioonidega.
4. Rahvusvahelise koostöö taastamine, Eesti pürgimuste ja demokraatliku avaliku halduse loomise suundade tutvustamine.

Nii nagu kohaliku omavalitsuste taasloomise mõte baseerus kuni 1940. aastani saadud kogemuse tundmaõppimisel ja uuesti realiseerimisel, oli sama suund ka omavalitsusliitude loomisel, et toetada ja koordineerida veel paljuski olematute kohalike võimuorganite ühistegevust ning luua demokraatliku ühiskonna ülesehitamise võimalused nõ altpoolt. Ei olnud ju veel mingit garantiid, et kavandatud seadused kehtinud poliitilises olustikus ka vastu võtta õnnestub, ega teadmist, milliseks kujuneb nende realiseerimine. Seepärast pidid taasloodavad liidud lisaks nn normaalse riigi ülesannete täitmisele kõigepealt aitama seda normaalset riiki luua.

Ettevalmistustöö esimese etapi lõpetas Eesti Linnade Liidu loomise 69. aastapäeval 19. septembril 1989. aastal Tartu Raekojas kogunenud Eesti Linnade Liidu taasloomist arutav nõupidamine (Eesti Linnade Liit 1920–1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 1995).

Vaatluse all olid ka Soome Linnade Liidu kogemused. Asjakohane on selgitada, et S. Läänel õnnestus isiklikku küllakutset ära kasutades kohtuda Soomes 1989. aasta juunis Soome Linnade Liidu peasekretäri Heikki Telakiviga, kelle vahendusel saadi ülevaade arengutest kohaliku omavalitsuse valdkonnas ja omavalitsusliitude tegevusest selle pea 50 aasta vältel, mil Eestil vastavad võimalused puudusid. Kuna senised

ametlikud kontaktid olid Soomest Eesti suunal olnud võimalikult vaid Moskva kaudu, siis taolist kohtumist ei saanud ametlikult kuidagi ette valmistada. Kohtumine osutus aga vägagi viljakaks ning seal saadud teave, aga ka edasine informatsioon sai eriti oluliseks aluseks vastavate Eesti arengute kavandamisele. Lisaks vajaliku teabe saamisele ja headele isiklikele kontaktidele alusepanekule leidis kohtumisel aset ka üks vägagi emotsionaalne hetk, kui nõupidamislauale ilmus Eesti sinimustvalge lipp ja selgus, et tegemist oli ajaloolise rariteediga – Eesti Linnade Liidu kingitusega nende delegatsiooni ametliku visiidi raames Soome Linnade Liitu 1936. aastal. Vaatamata asjaolule, et ametlik Soome oli meie suhtes väga ettevaatlik, lepiti selle kohtumise käigus kokku, et Soome kolleegid püüavad meid meie demokraatlikes püüdlustes nii palju toetada, kui neil antud oludes võimalik on, sh abistada meid omavalitsussüsteemi ja -liitude taasloomisel ning rahvusvaheliste kontaktide loomisele kaasaaitamisega. Nii see õnneks ka läks ja tegelikult on võimatu Soome kohalike omavalitsuste liitude ning valdade ja linnade kolleegide abi ja tuge üle hinnata (nüüdseks on erinevate liitude ühendamisel loodud maailma üks tunnustatumaid omavalitsusliite – Kuntaliitto, mille aparaadis töötab pea 400 spetsialisti, koos liidu omanduses olevate firmadega aga pea 700 inimest).

Tartu koosoleku protokollist loeme: „Sõnavõtule järgnes arutelu, milles osalesid praktiliselt kõik kohalviibijad ning selle tulemuseks oli osalejate üksmeelne otsus – pidada vajalikuks taasluua ELL ning võtta taasloomise Algatava Koguna enda peale selleks vajalike ettevalmistustööde tegemine, kaasates vastavasisulisse tegevusse kõiki asjastuhvitatuid Eesti linnu ja alevide.“

Edasise tegevuse paremaks organiseerimiseks moodustati toimkonnad – põhikirja-toimkond, ajaloo-, info- ja propagandatoimkond, rahvusvahelise suhtlemise toimkond, majandusliku koostöö toimkond, haldusreformi ettevalmistamise toimkond, finantstoimkond ja revisjonitoimkond. Järgnevalt otsustati protokollis kohaselt kogu ettevalmistava tegevuse paremaks kooskõlastamiseks moodustada ELLi taasloomise Algatava Kogu Juhatus. Üksmeelselt valiti Juhatusesse koosseis: esimeheks T. Mendelson, vastutavaks sekretäriks S. Lääne, liikmeteks kõikide toimkondade juhid ning S. Mäeltsemees. Peab tunnistama, et esimene õigusliku järjepidevuse alusel loodud avaliku võimu institutsioon oli taas asunud tegevusse (küll mitte veel täpselt juriidilises mõttes) ja ELList sai sellest hetkest aktiivne osaleja Eesti uue avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse süsteemi, sh selle õigusliku aluse, taasloomisel.

Esialgu aga polnud ametlikult võimalik end kusagil registreerida, seetõttu otsustati, et juhatuses esimees T. Mendelson peab informeerima Tartus vastuvõetud otsusest Eesti NSV Valitsust, samuti nähti ette vajalike finantsvahendite ühendamise ning seda Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi Ajutise Teaduskollektiivi baasil. Kehtivat olukorda arvestades püüti igati tagada õigusliku järjepidevuse põhimõtte järgimist ning seda nii riigisisises kui ka rahvusvahelises suhtlemises. Need põhimõtted räägiti lõplikult selgeks pärast 10.12.1989. aastal toimunud kohalikke valimisi.

Konkreetses ajaloolises olukorras oli vajalik leida õiguslik lahend olukorrale, kus 1940. aasta Vabariigi Valitsuse ELLi ja EMOLi likvideerimise otsus oli formaaljuriidiliselt jõus. Küsimus seisnes näiteks mitmete valdade ja linnade jaoks ka selles, et kuna nad said oma linna või alevi seisundi pärast 1940. aastat, siis ei olnud neil õigusliku järjepidevuse mõttes võimalik liidu taasloomise juriidilises portsessis võrdväärselt kaasa rääkida. Kompromiss leiti selles, et kokku kutsutakse uus Linnade Päev kui kõrgem kogu ja 1940. aastal liikmeks olnud linnad ja alevid taastavad liidu õigusliku järjepide-

vuse alusel, nn uued liikmed valivad aga oma esindajad samaaegselt Linnade Päevale ja nad võetakse liidu liikmeks koheselt, kui liit on taastatud (vastava avalduse esitasid 13 alevit ja 2 linna). Lahtiseks jäi ikkagi Paldiski ja Petseri esindajate reaalne osalemine; kompromiss leiti ka Nõmme linna delegatsiooni osas. ELLi tegevuse taastamisprotsess viidi lõpule 30. mail 1990. aastal Käärikul, kus vastuvõetud Eesti Linnade Liidu tegevuse taastamise deklaratsioonis märgitakse muuhulgas: „Balti riikides toimuv iseisvuse taastamise protsess on osa XX sajandi lõpu Euroopa poliitilisest renessansist. Eesti Linnade Liidu mitteõiguspärane likvideerimine 1940. aasta augustis katkestas tema tegevuse linnade ja alevite majandusliku ja kultuurilise koostöö arendamisel ja ühishuvide kaitsmisel. Samuti lõppes koostöö Rahvusvahelise Linnade ja Kohalike Omavalitsuste Liidu ning teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Pidades äärmiselt oluliseks Eesti Linnade Liidu osa vabariigi arengus, loeb Käärikule kogunud linnade ja alevite volitatud esindajate kogu 1920. a. asutatud Eesti Linnade Liidu tegevuse taastatuks.“

Eeltoodud otsus edastati Eesti Komiteele, Ülemnõukogule ja Vabariigi Valitsusele, samuti kohaliku omavalitsuse rahvusvahelistele organisatsioonidele ja mitmete riikide analoogsetele organisatsioonidele.

Samas jätkus, arvestades ka eelnevat, töö Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamiseks. Kuivõrd vastava liidu liikmeteks olid ajalooliselt maakonna- ja vallaomavalitsused, siis võib öelda, et teatud mõttes olid siia juba algselt sisse programmeeritud ka vastuolud, mis löid välja ka 1920. ja 1930. aastatel. Omavalitsuste taastamisprotsessis oli maakonnatasand vaadeldaval perioodil algselt ka aktiivsem ja tegutsemisvõimelisem, kuna nii täidetavate ülesannete mahu kui ka töötajate kogemuste, aga ka ühiskondlikult suurema rolli tõttu oldi ühiskonnas enam esil ja tähelepanu all kui valdav osa veel külanõukogude staatuses olevaid esimese tasandi üksusi. Kõige aktiivsemad olid alguses just paljud maavanemad.

Ettevalmistustööd kulmineerusid 23. veebruaril 1990, kui tuli kokku Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatav Kogu. Protokollis märgitakse: „...kuulanud ära S. Lääne, R. Närska, T. Kirsi ja U. Heinla ettekanded ning järgnenud sõnavõttud Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta, otsustab:

1. Kiita heaks:

- 1) Eesti NSV Valitsuse protokollilise otsuse ning Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse projektid Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta;
- 2) Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend. Esitada nimetatud dokumendid Eesti NSV Valitsusele ning Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile, volitades Algatava Kogu seisukohti esindama dokumentide koostajad ning R. Närska ja U. Heinla.

2. Kutsuda kokku Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõukogu 2 kuu jooksul alates Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse „Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamisest“ vastuvõtmisest, arvestades seejuures, et valdadepoolseteks liidu liikmeteks võivad olla külanõukogud“.

Vahepeal oli valminud eelmainitud otsuses toodud õiend. Nimelt oli võimalik olemasolevate õiguslike materjalide analüüsi alusel väita, et 1940. aasta 17. augusti Vabariigi Valitsuse otsus liitude likvideerimise kohta oli mitteõiguspärane ka puhtalt juriidilisest aspektist lähtudes (poliitiline aspekt oli selge). Selgus, et juba 1938. aastal olid ELL

ja EMOL alustanud uute põhikirjade projektide väljatöötamist. Samas oli aga Siseministeeriumi poolt ettevalmistatud projekt suunatud keskvõimu kontrolli tugevdamisele liitude üle. Näiteks fikseeriti projektis, et siseministril on õigus lõpetada liidu esindusorganite koosolek enne päevakorra läbiarutamist jne. Olgugi et liidud ei olnud taoliste põhimõtteliste muudatustega nõus, kinnitas Vabariigi Valitsus põhikirjad 30. mail 1940. Olgugi et liitude nõudel teatud formuleeringuid pehmendati, oli sinna lisatud hoopis § 5, mille alusel oli Vabariigi Valitsusel õigus siseministri ettepanekul seisma panna liitude üksiku või kõigi organite tegevus, pannes vajaduse korral vastava organi ülesanded Vabariigi Valitsuse poolt määratavatele isikutele.

Peale nn juunipööret nõudsid liidud J. Vares Barbaruse valitsuselt endiste, enne 1940. aastat kehtinud põhikirjade taaskehtestamist, mida see ka tegi. Tagantjärele on arusaadav ka J. Vares Barbaruse „leplikkus“ – oli tal ju algselt vajalik saada kohalike omavalitsuste ja nende liitude toetus. Olukord muutus aga põhimõtteliselt pärast „valimisi“, kui uus nn Riigivolikogu oma otsustused vormistanud oli. Uues olukorras viitas J. Vares Barbaruse valitsus liitude likvideerimise õigusliku alusena maakonnaseaduse §13, linnaseaduse §17 ja vallaseaduse §15. Tegelikult reguleeriti vastavate sätetega liitude moodustamist, mitte aga nende likvideerimist, viidates seejuures liitude põhikirjadele. Kuivõrd aga 1940. aasta põhikirjad oli J. Vares Barbaruse valitsus ise kehtetuks tunnistanud, siis tuli juhendada hoopiski liitude varasematest põhikirjadest. ELLi põhikirja kohaselt oli siin vaid kaks võimalust – likvideerimise otsustab kas ELLi esindajate kogu või liit likvideeritakse, kui liidu liikmete arv langeb alla kolme. Täpselt oli sätestatud ka likvideerimise protseduur jne. Analoogiliselt oli sätestatud ka EMOLI likvideerimine. Lähtudes eelnevast oli liitude likvideerimine 1940. aasta augustis selgelt mitteõiguspärane (vt käesoleva kogumiku asjakohane lisamaterjal).

Kuivõrd I. Toome valitsus ei olnud seni ise langetanud vahetult õiguspoliitilist sisu omavaid otsustusi, siis oli vajalik kokku leppida Ülemnõukogu Presiidiumiga ja eelnõusolek selleks ka anti. Lähtudes eelnevast valmistatigi ette valitsuse protokolliline otsus ja asjakohane Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse eelnõu. Poliitiline olukord Eestis muutus aga iga päevaga ning kui küsimus tuli valitsuse istungile, otsustas I. Toome ise eeltoodud 1940. aasta augustikuise Varese valitsuse määruse tühistada (vt käesoleva kogumiku asjakohane lisamaterjal).

Edasi toimisid liidud vastavalt oma kujundatud seisukohtadele.

ELLi tegevuse täielikust taastamisest oli juba juttu eespoolt. Liidu esimeheks oli valitud Tartu linnapea T. Mendelson. Kuivõrd liit taastati õigusliku järjepidevuse alusel, oli endiselt keeruline selle „legaliseerimine“ olemasolevas õigusruumis. Väljapääsuna otsustati seda teha läbi Tallinna Linnavalitsuse.

EMOL taastati lõplikult 29. septembril 1990. aastal Maapäeval Paides. Maapäeval osalesid ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel, ELLi esimees Toomas Mendelson, Valdu Asutava Liidu esimees Madis Kaldmäe, aseesimees Jüri Allikalt jt. Liidu esimeheks valiti Tartu maavanem Robert Närska. Liidu uus põhikiri registreeriti Ülemnõukogu Presiidiumi poolt 6. novembril 1990. Maapäeval võeti vastu ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise deklaratsioon (vt käesoleva kogumiku asjakohane lisamaterjal).

Ajalooliselt eksisteerinud liidud olid sellega taastatud.

Arvestades mitmeid asjaolusid, sh haldusreformi läbiviimisel tõusetunud probleeme, asus osa vallajuhte seisukohale, et vajalik on ka valdade seisukohtade vahetu esile-

toomine. Selle protsessi kulminatsiooniks kujunes Eesti Valdu Asutava Liidu loomine esimesel Omavalitsuspäeval 12. juulil 1990. aastal Pärnus. Liidu esimehe asetäitjaks valiti Vinni vallavanem Jüri Allikalt (esimeest ei valitud) ning liidu põhikiri registreeriti Vabariigi Valitsuse poolt 10. septembril 1990. Protokollist loeme, et I Omavalitsuspäeva koosolekust võttis osa 98 esindajat 98 esmatasandi haldusüksusest, nendest 31 omasid kirjalikku volitust. Päevakorrapunktis 6 (Eesti Valdu Asutava Liidu loomine) oli mitmeid sõnavõtte. Tõnu Otsasson rääkis oma ettekandes EVALi moodustamise vajadusest, et koordineerida esmatasandi haldusüksuste tegevust ja kaitsta nende ühishuvisid. Ettekandja märkis, et liidu kaudu saab esindada ja realiseerida oma ühishuve vabariigi riigivõimu- ja valitsemisorganeis paremini kui läbi maakonna. Tiit Vaher avaldas oma sõnavõtus kahtlust taolise liidu moodustamise vajaduses. Sõnavõtja arvas, et valdade moodustamine sõltub ainult kohapealsetest oludest. Olukord on nii, et vald ei saa võimu maakonnalt kätte, maakond omakorda vabariigilt jne. Ta tegi ettepaneku moodustada liidu asemel ainult infopank. Jüri Allikalt rääkis, kui palju on raskusi omavalitsuse loomisel siis, kui ollakse üksi (killustatult). Ta leidis, et tuleb liituda, et ühendada oma jõud, siis valdadega ka arvestatakse ja siis on lihtsam esmatasandi huvisid realiseerida. Pärast sõnavõttude ärakuulamist otsustati moodustada Eesti Valdu Asutav Liit (poolt 96, vastu ei olnud, erapooletuid oli 2).

Kohalike omavalitsuste koostöös püüti rakendada mitmeid teisigi vorme. Nii toimus 12. aprillil 1990. aastal Raplas maakondade volikogude esimeeste nõupidamine, kus otsustati: „Pidada vajalikuks Volikogude Liidu moodustamine, mida käsitame ettevalmistava organina ülevabariigilise omavalitsusliidu loomisele. Kutsume maakondade ja vabariiklike linnade volikogusid ühinema käesoleva initsiatiiviga. Linnade volikogude ühinemisel antud initsiatiiviga reorganiseeritakse Maakondade Volikogude Liit Eesti Volikogude Liiduks.“

12. juulil 1990. aastal tegi Eesti Komitee juhatus Otepääl avalduse, kus märgiti: „Eesti Komitee koosolek ... otsustab:

1. Kiita heaks Eesti Vabariigi kodanike ja kõigi teiste hea tahtega inimeste initsiatiiv kohalike linna- ja maaelu probleemide lahendamisel ja kõigiti tunnustada Otepääl Linnavalitsuse sellesuunalist tegevust.
2. Toetada ka omalt poolt kohalike omavalitsuste liitude loomist regionaalsete haldusprobleemide lahendamiseks, arvestades kogemusi Otepääl, kus taoline liit on juba loodud.

Seoses omavalitsuspoliitika arenguga Otepääl ja kogu Eestis peame vajalikuks moodustada Eesti Komitee juures haldusküsimustega tegelev toimkond.“

Kohalike omavalitsuste ja riigi esindajate üheks eredamaks ühistegevuse näiteks kujunes 2. veebruaril 1990, Tartu rahulepingu 70. aastapäeval Tallinnas toimunud kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu, millel võeti vastu deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses.

Deklaratsioonis märgitakse: „...Täiskogu leidis: Annekteeritud riigina on Eesti pool sajandit olnud Nõukogude liiduvabariigiks nimetatud provints, aga säilitanud rahva südames kustumatu omariiklusih... Täiskogu tõdes: Eesti Vabariigi järjepidevusel põhinev demokraatlik omariiklus on tänapäevani Eesti rahva vaieldamatu poliitiline paleus. ... Täiskogu kuulutab: Iseseisva Eesti Vabariigi taastamise eesmärgil ja lähtudes Tartu rahulepingu kehtivusest alustab Eesti oma esindajate kaudu konstruktiiv-

seid läbirääkimisi kõigi osapooltega, kellest oleneb iseseisva Eesti Vabariigi taastamine *de facto*.”

Deklaratsiooni poolt oli enamus 3090 kohal olnud rahvasaadikust, vastu oli 101 ja erapooletuks jäi 16. President Arnold Rüütel kirjutab oma raamatus „Tuleviku taas-sünd“: „...Niisugune formuleering tunnistas juristide hinnangul Eesti Vabariigi eksisteerimist *de jure* ja sisaldas iseseisvuse saavutamise ühe võimalusena rahvusvahelist konverentsi. Saatsime deklaratsiooni ÜRO peasekretärile ning Helsingi Euroopa julgeoleku- ja koostöönõupidamisest osavõtivatele riikidele. Deklaratsioon oli sisuliselt rahvaasemike referendum iseseisvuse küsimuses, nagu on märkinud professor Truuväli. Oma valitud esindajate kaudu kinnitas meie rahvas tahet jätkata katkenud oma riiklust. Juba samal õhtul helistati Moskvast ja küsiti meil toimunu kohta karmil toonil selgitust. Kuuldes, et tegemist oli kõigi Eestis valitud rahvasaadikute täievolilise koosolekuga, muututi kõnetraadi teises otsas mõtlikuks. Ilmselt arvati seal siiani, et Ülemnõukogu on võimalik korrale kutsuda esimehe hirmutamise või väljavahetamisega ...14. veebruaril algas NSV Liidu Ülemnõukogu istungjärk. Kohe alguses teatasime meie ja leedulased oma iseseisvusdeklaratsioonist. Lisasime, et vaja on arutada meie kui okupeeritud riikide staatust, sest sellest sõltub meie saadikute osavõtt istungjärgust. Küsimus otsustati panna arutusele rahvaste nõukogus. Istungjärgul oli tunda, et poliitiline mõtlemine on Moskvast väga oluliselt muutunud reaalsuse tajumise suunas. Sel päeval kohtusin Gorbatšoviga ja andsin talle üle meie iseseisvusdeklaratsiooni.“

Eelnevaga seondub ka ÜN Presiidiumi esimehe Arnold Rüütli oluline roll selles protsessis, kuna oma positsiooni tõttu tuli temal peale formaalsete otsustuste vastuvõtmise seista vastu ka jõududele, kelle jaoks Eesti iseseisvuse taastamine oli viisakalt öeldes vastuvõetamatu. Samuti ei olnud vastavad õiguslikud ja poliitilised muudatused mitte kõigile otsustamises osalejatele arusaadavad. Ühelt poolt oldi näiteks vastu kuni 1940. aastani kehtinud ja ka varem toimunud institutsioonide taastamisele (vald, maakond, volikogu, asutav kogu jne). Teisalt aga oldi põhimõtteliselt kavandatavate muudatuste osas eri meelt, kuna nähti kogu protsessis senikehtinud nõukogude süsteemi lammutamist. Eeltoodu aga meie tegelik eesmärk ju oligi ning seaduse eelnõu kaitsmine erinevastes institutsioonides, sh ÜN Presiidiumis, oli väga keeruline.

Koos eelnevaga tuli arvestada, et mitte kõikidel juhtudel ei tähendanud kohalike omavalitsuste ühistegevuse püüd automaatselt ka positiivset suhtumist Eesti taasiseisvumisse. Näiteks võib tuua Ida-Viru maakonnas kolme suurema linna (Narva, Kohtla-Järve ning Sillamäe) volikogude juhtide kavandatud kolme linna linnade liidu tegevust. Näiteks väidavad kolme volikogu esimehed 1991. aasta juulikuises läkituses Ülemnõukogu esimehele A. Rüütlile ja valitsusjuhile E. Savisaarele muuhulgas, et Eesti Ülemnõukogu ja valitsuse katsed ühepoolses korras realiseerida oma poliitikat toovad kaasa Kirde-Eesti elanike vastureaktsiooni. Avaldajate sõnutsi muutub Kirde-Eestis üha populaarsemaks idee luua Narva-äärne nõukogude sotsialistlik vabariik, mis väljuks Eestist ja liituks Vene Föderatsiooniga (analoogne käsitlus Moldovas moodustatud Dnestri-äärse „vabariigiga“). Viidatakse ka 3. ja 17. märtsil läbiviidud nn referendum tulemustele. Kolm volikogu märgivad, et nende meelest oleks väljapääsuks Kirde-Eestile eristaatuse andmine. Olukord oli küllaltki keeruline ja tarvitusele tuli võtta erinevaid abinõusid. Lõpptulemusena olid Ülemnõukogu Presiidium ja Vabariigi Valitsus ning teised riigorganid sunnitud andma nende volikogude tegevusele karmi hinnangu, mis viis lõppkokkuvõttes uute volikogude valimiseni. Samas oli ka selles piirkonnas palju inimesi ja institutsioone, kes soovisid teha koostööd Eesti riigi taasloomiseks ja selle ühtsuse tagamiseks, ning sellega õnnestus vältida nn Eesti

Dnestri tekkimist. Näiteks taotles Narva-Jõesuu omaette kohaliku omavalitsuse üksuse staatust ja vaatamata Narva linna volikogu juhtide teravale vastuseisule ja soovile liita vastav territoorium koos Vaivara vallaga üheks üksuseks (see oleks omakorda loonud territoriaalse ühenduse Sillamäega jne) – iseseiseva omavalitsusüksuse staatus Narva-Jõesuule ekspertkomisjoni ettepanekul Ülemnõukogu Presiidiumi poolt ikkagi anti. Pärast tõsist tööd kohapeal eraldati Kohtla-Järve linnast ning moodustati ja kinnitati Ülemnõukogu Presiidiumis iseseisvate haldusterritoriaalsete üksustena Kohtla-Nõmme alev, Jõhvi linn jms. Tulenevalt mitmetest asjaoludest olid need uued üksused lojaalsed Eesti Vabariigile ega osalenud Eesti riigile mittevastuvõetavas poliitilises tegevuses, võrreldes asjaomaste volikogude juhtidega kolmes eespool mainitud linnas. Otse vastupidi – nad olid paljuski kohapealseks tasakaalustavaks teguriks ja Eesti riigile toetavaks jõuks.

Pärast 1991. aasta augustisündmuse võttis Ülemnõukogu Presiidium 28. augustil vastu otsuse „Eesti Vabariigi Valitsuse erivolitustega esindaja kohta Kirde-Eestis“ ja 30.08.1990 Vabariigi Valitsus asjakohase määruse. Valitsuse Haldusreformi Komitee moodustas 23.09.1991 istungil vastavasisulise töögrupi.

Tänu kasutusele võetud abinõudele muutus olukord regioonis stabiilsemaks. Vastu võeti ka eraldi seadus Kohtla-Järve linna haldusterritoriaalse reformi kohta, kuid mitmetel põhjustel on haldusterritoriaalne reform Ida-Viru maakonnas senini lõpetamata ja paljuski ebaloogiline; nõukogude perioodi tootmistevõime tulenev haldusterritoriaalne korraldus takistab valdade-linnade ja kogu piirkonna normaalset arengut.

Rääkides kohaliku omavalitsuse ja nende liitude kohast Eesti taasiseseisvumises, ei saa mööda minna lisaks eeltoodule asjaolust, mis kinnitab kohaliku omavalitsuse süsteemi tugevust ja riigiorganite usaldust tema suhtes. Üks näide on 1991. aasta keeruliste augustisündmuste ajal Kadriorus Arnold Rüütli juhtimisel toimunud kohtumine maavanemate ja mõnede vabariiklike linnade linnapeadega, kus koos analüüsiga olukorrast riigis valmistati ette kohaliku omavalitsuse seaduse muutmise eelnõu ja Ülemnõukogu otsuse projekt. Nimetatud eelnõud nägid ette tegutsemisvariandi juhiks, kui riigi kesktasandil ei saa institutsioonid enam toimida. Siis pidid saama tunduvalt suurema pädevuse just kohaliku omavalitsuse juhid ja üleriigiline koordinaatsioonifunktsioon oleks läinud kolmele kohaliku omavalitsuse keskliidule. Nõupidamisel osalesid ka E. Savisaar, R. Vare, S. Lääne ning A. Almann. Koos nõupidamisega hiljem liitunud volikogude esimeestega hakati praktiliselt välja töötama salajast koordinaatsiooni- ja teabevahetussüsteemi; vastavat teabesüsteemi asuti välja töötama tollase Tallinna linnavolikogu esimehe Andres Korgi koordineerimisel. Sündmuste areng aga oli nii kiire, et enne vastavate eelnõude Ülemnõukogu saali saatmist tuli teade riigipöördekatse läbikukkumisest.

IV ÜHISTEGEVUS RIIGIELU ARENDAMISEL JA KOOSTÖÖ RAHVUSVUSVAHELINE MÕÖDE

Eeltoodud kolm liitu (ELL, EMOL, EVAL) tegutsesid aktiivselt oma liikmete huve esindades nii siseriiklikult, kuid arvestades olemasolevaid olusid, ka laiemalt rahvusvahelises suhtlemises. Lisaks igapäevasele tegevusele haldusreformi ning kohaliku omavalitsuse küsimuste lahendamisel osalesid liitude juhid Ülemnõukogu esimehe juhtimisel töötava nõukogu töös (sinna kuulusid ka peaminister, mitmed olulisemad ministrid jt). Samuti kuulusid liitude juhid koos mitmete ministrite ning teiste Valitsuse ja Ülemnõukogu Presiidiumi esindajate ja teadlastega 1991. aasta 11. veebruaril

moodustatud Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komitee ja selle oluliste valdkondade probleemide läbitöötamiseks moodustatud kuue komisjoni koosseisu. Komitee esimeheks oli riigiminister R. Vare, esimehe asetäitja valituse nõunik S. Lääne, liikmed liitudest: EVAL – J. Allikalt ja M. Kaldmäe; ELL – T. Mendelson ja V. Sassi; EMOL – R. Närska, T. Vilosius ja H. Oidermaa. Liidud osalesid aktiivselt õigusloomeprotsessis, sh uue põhiseaduse eelnõu ettevalmistamises. Aktiivset koostööd kohaliku omavalitsuse esindajatega tegid Põhiseaduse Assamblee liikmed Liia Hänni, Kalle Jürgenson, Vello Saatpalu jt ning Assamblee eksperdid. Ühise mõtletegevuse ja diskussioonide tulemusel sündis põhiseaduse XIV peatükk ja mitmed põhiseaduse teised sätted, mis annavad vajaliku aluse kohaliku demokraatia arenguks Eestis ja garantiid kogukondliku halduse toimimiseks.

Nagu demokraatlikus ühiskonnas loomulik, oli nii liitudes endis, nendevahelistes suhetes kui ka arvamuste vahetuses riigi esindajatega erinevaid seisukohti. Kuid siiski püüti valdavalt leida ühist keelt, mis küll alati täielikult ei õnnestunud, näiteks mitmes põhiseadust puudutavas küsimuses. Nii pooldas EMOL aktiivselt presidendi otsevalimist ja kahetasandilise kohaliku omavalitsuse süsteemi fikseerimist otse põhiseaduses. Äge mõttevahetus käis samuti kohaliku omavalitsuse poolt täidetavate ülesannete jaotuse ning vastava eelarve ja maksusüsteemi üle. Omaette probleemiks kujunes võimalus jätkuvalt aktiivselt osaleda õigusloomes jms. Põhimõtteliselt õnnestus näiteks põhiseaduse koostamisel sellesse lülitada mitmeid kohaliku omavalitsuse olulisi põhimõtteid, sh neid, mis tulenesid Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, kuid edasises õigusloomes tekkis kohalike omavalitsuste seisukohtade arvestamisega mitmeid probleeme. ELL, EMOL ja EVAL võtsid näiteks vastu ühisavalduse Põhiseadusliku Assamblee moodustamise ja töökorralduse kohta. Avalduses märgitakse muuhulgas, et tugev riiklus tugineb omavalitsustele. Ühtlasi tegid liidud ettepaneku: „1. Kaasata Põhiseadusliku Assamblee tegevusse valdade, alevite, linnade ja maakondade esindajad kas vahetult või vastavate omavalitsusliitude kaudu. 2. Enne põhiseaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsustamist vastavalt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 3. septembri 1991. a otsusele „Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee tööülesannetest ja töökorraldusest“ p. 5 esitada projekt seisukohavõtuks kohalikele omavalitsustele kas vahetult või nende liitude kaudu. 3. Elanike paremaks informeerimiseks ning kaasamiseks põhiseaduse loomisse anda teabevahendites pidevalt informatsiooni assamblee tegevusest ning arutlusalustest põhiseaduse sõlmküsimustest.“

ELL võttis Türi Linnade Päeval 29. novembril 1991 vastu juba viidatud seisukoha haldusreformi läbiviimisest Eesti Vabariigis. Arusaadavalt eelnes vastavale ühisele seisukohale tõsine diskussioon, kuid edasine õigussüsteemi ja avaliku sektori areng näitas paljuski toodud seisukohtade paikapidavust. Näiteks ei olnud kuigi kerge loobuda senisest ideest arendada kohaliku omavalitsuse süsteem välja varasema kogemuse põhjal valla-, linna- ning maakonnaseaduse alusel. Vahepealsel perioodil olime aga juba palju juurde õppinud nii oma kogemustest kui ka teiste demokraatlike riikide õigusnormide ja praktika analüüsist. Seega tundus loogiline luua edaspidi ühine õiguslik baas kõigile kohalikele omavalitsustele, mis loomulikult oleks võinud sisaldada ka vajalikke erandeid. Nii on näiteks Riigikogu kehtestanud teatud lisa-sätted nn väikesaarte osas, pikemat aega arutatakse nn pealinnaseaduse või vastava eriregulatsiooni üle jne. Päevakorras oli nii siis kui ka edaspidi võimalik haldusterritoriaalne reform ja selle mõjud, kuid see oleks juba täiesti iseseisva analüüsi teema.

ELLi seisukohti ei jaganud täielikult aga näiteks EMOL. Nagu demokraatlikus ühiskonnas kohane, kujundasid ka nemad oma seisukoha ning toetasid näiteks põhisea-

duses maakondliku ehk teise tasandi kohaliku omavalitsuse põhimõtte otsesest fikseerimist. EVAL oli otse vastupidisel seisukohal. Põhiseaduse Assamblee redaktsiooni-toimkonnas kiideti aga heaks käesoleva artikli autori algatatud kehtiva põhiseaduse nn kompromiss-säte, mille kohaselt: „§ 155 Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras“.

Diskuteeriti näiteks ka volikogu volituste tähtaja ja muude kohaliku omavalitsuse ja nende liitude oluliste küsimuste osas (märkimist väärib asjaolu, et kehtiva põhiseaduse esimene muudatus toimus just äsja Riigikogus ning sellega muudeti volikogude volituste tähtaega). Siinkohal oleks asjakohane ära märkida ka kehtiva põhiseaduse 14. peatüki teisi sätteid, kuna mitmete välis-ekspertide arvamuse kohaselt on see üks kaasaegsemaid põhiseadusi just kohaliku omavalitsuse garantiide ning samuti Euroopa kohaliku omavalitsuse põhimõtete realiseerimise aspektist. Kohaliku omavalitsuse olulisust Eestis näitab ka asjaolu, et lisaks 14. peatükile on asjasse puutuvaid sätteid mitmetes teisteski põhiseaduse peatükkides. Lugeja tunneb aga täna kehtivas põhiseaduse 14. peatükis kindlasti ära seosed eeltoodud 1938. aasta Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse osaga.

Nagu eespool juba mainitud, olid meile esmatähtsad kontaktid Põhjamaadega, alguses eriti Soome kohalike omavalitsuste ja nende liitudega. Lisaks sisuliste küsimuste lahendamisele aitasid Soome kolleegid meil taasluua kontakte rahvusvaheliste kohaliku omavalitsuse institutsioonidega, sh IULAGA, mille tegevuses ELL osales kuni 1940. aasta suvesündmusteni ja kuhu meil oli järelikult õigusliku järjepidevuse alusel alust taas kuuluda.

Juba 1990. aastal osales ELLi delegatsioon (koosseisus T. Mendelson, S. Lääne ja A. Streimann) Soome Linnade Liidu juhtide Raimo Ilaskivi ja Jussi-Pekka Alaneni kutsetel Helsingis toimunud IULA juhtide ja paljude liikmesriikide kohtumisel. Samas ei laabunud mitte kõik sujuvalt. Näiteks nõudis N. Liidu delegatsioon Eesti kui iseseisva delegatsiooni mittetunnustamist ja koos sellega ka meie sinimustvalge lipu laualt kõrvaldamist. Pärast keerukaid läbirääkimisi jõuti tulemuseni, et Eesti jätkab omaette delegatsioonina, kuid kõigi esinduste lipud võeti laudadelt ära. Kindlasti aitas Eesti delegatsiooni läbirääkimiste edule kaasa asjaolu, et meie esitasime nii IULA juhtkonnale (teadaolevalt on tegemist ÜRO kohaliku omavalitsuse koostööorganisatsiooniga) kui ka rohkem kui sajale tema liikmesriigi organisatsioonile Ülemnõukogu esimehe Arnold Rütli spetsiaalse pöördumise, milles rõhutati Ülemnõukogu 30. märtsi 1990. aasta otsust Eesti riikliku staatuse kohta ning samuti Eesti kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taasloomist õigusliku järjepidevuse alusel ja nende varasemaid pikaajalisi suhteid IULAGA.

Samal kohtumisel jõuti kokkuleppele IULA presidendi Lars-Eric Ericssoniga tema Eesti-visitide suhtes. Lisaks presidendi ametile oli L.-E. Ericsson ka Rootsi Kommuunide Liidu esimees ning Uppsala kommuuni juht. Hr Ericssoni Eesti-visit toimus kõrgel riiklikul tasemel, mille raames ta kohtus nii riigi- kui ka kohalike omavalitsuste juhtidega, kusjuures kõne all oli ka Eesti 1925. aastast pärineva liikmelisuse taastamine IULAs. Rootsi pool meenutab senini Tartus üle elatud – nimelt sõitis Raekotta suunduva delegatsiooni ees veoauto, millel rippus just maha võetud Lenini kuju. Rootslased arvasid esialgu, et ka see kuulus nende ametliku Eesti-visitide programmi.

Õiguslikult on oluline, et IULA liikmete esindajate kohtumisel Torontos, kus Eestit esindas ELLi büroo direktor Taavi Torgo, võeti vastu ülemaailmne kohalike omavalit-

suste deklaratsioon, mis tunnustas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtteid ka teistel kontinentidel. Oluline on märkida, et edaspidi ELL taastatigi IULA liikmena just õigusliku järjepidevuse alusel.

Väga olulisel kohal oli suhete taasloomine Läti ja Leedu kohalike omavalitsustega. Kuna naabritel ei olnud kohalikud omavalitsused ja vastavad liidud veel piisavalt tugevad, olime omalt poolt nõuga abiks. Eeltöö tulemusena toimus Lätis Ogre linnas 14. detsembril 1990 ametlik kohtumine kolme riigi linnade esindajate vahel. Otsustati põhimõtteliselt toetada Balti riikide linnade liitude koostööd ja vastavate institutsioonide taastamist. Jällegi oli abi ajaloolisest taustast, mida iga osapool püüdis kättesaadavate materjalide alusel täpsustada. Teadaolevalt oli juba 1927. aastal Riias Läti Linnade Liidu algatusel kokku kutsutud Baltimaade Linnade Liitude I konverents ja seejärel moodustatud ka alaline linnade liitude komitee. Ühiste mõttevahetuste tulemusena sündis kolmepoolne koostööprotokoll ning edaspidi taastati eelneva traditsiooni eeskujul ühine komitee ja võeti ette mitmeid ühiseid aktsioone ka rahvusvahelisel tasandil.

Tähtsaks kujunes koostöö Euroopa Nõukoguga (EN). Mitmesugust õiguslikku ja poliitilist materjali saadeti sealt juba 1990. aastal, aktiivsemaks muutus kontakt aga pärast Vilniuse 1991. aasta veretööd. Lõpptulemusena kutsuti 19. märtsiks Strasbourgi kolme Balti riigi kohalike omavalitsuste liitude juhid. Seejuures oli Toomas Mendelsonil võimalus esineda Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (siis veel Alalise Konverentsi - CLRAE) plenaaristungil. Samas leidis aset rida ametlike ja mitteametlike kohtumisi erinevate riikide esindajatega. Olulisemana võiks mainida kohtumist Euroopa Nõukogu (EN) peasekretäri Catherine Lalumiere`ga. See visiit leidis olulist vastukaja ka Eestis, seda nii Ülemnõukogu ja Valitsuse juhtide hulgas kui ka Välisministeeriumis. Tulemusena saadeti pr Catherine Lalumiere`le Ülemnõukogu esimehe Arnold Rüütli ja peaministri Edgar Savisaare pöördumised ning ELList sai CLRAE vaatlejaliige. EN soovis praktiliselt toetada Balti riikide püüdlusi, kuid Nõukogude Liidu vastuseisu tõttu ja poliitilist situatsiooni arvestades kasutati selleks erinevaid võimalusi - üks olulisemaid neist oligi koostöö kohalike omavalitsuste ja nende liitude kui demokraatlike institutsioonide kaudu.

Oma osa suhete kiirel arengul Euroopa suunal oli ka selles, et 31. jaanuaril 1991 oli pärast keerukaid läbirääkimisi ELLi ja Nõukogude Liidu Sõpruslinnade Assotsiatsiooni vahel alla kirjutatud protokoll, milles fikseeriti, et poolte suhete alus on võrdõiguslikud partnersuhted. Protokolliga fikseeriti ka põhimõte, et kui seni kuulus Sõpruslinnade Assotsiatsioonile kogu Nõukogude Liidu kohalike omavalitsuste välissuhetes esindamise õigus, siis selle protokolliga kuulus Eesti linnade ja alevite esindamise õigus ELLile.

Väärrib märkimist, et kui enne 1990. aastat olid ainult üksikutel linnadel välissuhted sõpruslinnade näol, siis paari aastaga tõusis see arv juba üksnes suhetes Soomega üle saja. Lisandusid Rootsi, Saksamaa Liitvabariik, Taani, aga ka mitmed teised riigid, nagu Suurbritannia, Holland, Norra, USA jt. 1991. aasta augustis kavandati Pärnus läbi viia esimene Soome ja Eesti sõprusvaldade ja -linnade kokkutulek. Vahetult kokkutuleku eel toimusid Moskvas tuntud sündmused, mistõttu osavõtt kujunes tagasihoidlikuks, kuid üritust ära ei jäetud. Kokkutuleku puhul anti välja eraldi ajaleht, kus A. Rüütel kirjutas: „Oma iseseisvuse taastamise eest võitlev Eesti näeb enda tulevikku üksnes demokraatliku, kõiki kodanikuõigusi tagava riigina. Tähtis koht selle eesmärgi saavutamiseks on demokraatliku omavalitsuse väljaarendamisel.“

Meie rahvusvaheliste sidemete arendamise seisukohalt oli suur tähtsus, et Eesti kohaliku omavalitsuse esindajate delegatsioon sai osaleda 1992. aasta suvel Lappeenrannas toimunud IV Põhjamaade kohaliku omavalitsuse konverentsil, mille jätkukonverents toimus Tallinnas. Viimasel osalesid IULA ja selle Euroopa seksiooni (CEMR), samuti CLRAE juhid. Arnold Rüütel esines konverentsil ettekandega ning võttis seejärel Kadriorus vastu maailma oluliste omavalitsuste organisatsioonide ja Põhjamaade kohaliku omavalitsuse liitude juhid. Ridamisi toimus väga erinevaid seminare, konverentse ja muid koolitusprogramme, suhtlemine kohalike omavalitsuste ja nende liitude vahel muutus üha mitmekesisemaks nii sisuliselt kui ka geograafiliselt. Eesti kohalikud omavalitsused ja nende liidud olid taas vastu võetud demokraatlike riikide kolleegide perre.

V REGIONAALSE KOOSTÖÖ ARENDAMINE – UUED VÄLJAKUTSED

Koos Eesti iseseisvuse kindlustumise ja põhiseaduse praktilise realiseerimisega, sh kõigi põhiseaduslike institutsioonide ellu kutsumisega, tekkisid ka kohalike omavalitsuste ja nende liitude arenguks uued väljakutsed.

Pärast pikki ja keerukaid diskussioone võttis Riigikogu vastu otsuse muuta Eestis kohalik omavalitsus ühetasandiliseks. Lähtudes eelnevast põhimõttelisest seisukohast, osutus võimalikuks 2. juunil 1993 vastu võtta ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS). Uue seaduse alusel toimusid 17. oktoobril samal aastal volikogude valimised.

Lähtudes eelnevast, võttis Riigikogu 29. juunil 1993. aastal vastu maakonna valitsemiskorralduse seaduse, mille § 7 (maavalitsus) sätestab: „(1) Maavalitsus on riigi valitsusasutus seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. (2) Maavalitsus koosneb maavalitsuse kantseleist ja osakondadest. Maavalitsuse tööd juhib ja korraldab maavanem, kes allub Vabariigi Valitsusele. (3) Maavalitsuse asjaajamiseks moodustatakse kantselei, mille struktuuri kinnitab maavanem maasekretäri ettepanekul. (4) Maavalitsuse struktuur ja töökorraldus sätestatakse Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavas maavalitsuse põhimääruses. Maavalitsuse teenistujate koosseisu kinnitab maavanem maavalitsuse põhimääruse alusel.“

Pärast volikogude valimisi võttis M. Laari valitsus 21. oktoobril 1993 vastu määruse nr 323 – Maavanemate ametisse nimetamise ning ametis olevate maavanemate ja maavalitsuste poolt maakonna valitsemiskorralduse seadusest tulenevate ülesannete täitmise kohta. Määruses sätestatakse: „1. Siseministeriumil kooskõlastatult maakondade maakogudega esitada 15. detsembriks 1993. a Vabariigi Valitsusele ettepanekud maavanemate ametisse nimetamise kohta. 2. Käesoleval ajal ametis olevatel maavanematel ja maavalitsustel täita pärast oma volituste lõppemist maakonna valitsemiskorralduse seadusest tulenevaid ülesandeid kuni uute maavanemate ametisse nimetamiseni.“

Nimelt oli koos KOKSi vastuvõtmisega loodud maakondlikul tasandil kompromissina uus regionaalne institutsioon – maakogu. KOKS § 11 (maakogu) sätestas, et ülemaakonnaliste küsimuste kooskõlastamiseks moodustatakse maavanema juurde nõuandva organina maakogu, kuhu kuuluvad kõigi antud maakonna omavalitsusüksuste esindajad. Maakogu moodustamise, pädevuse ja töökorra sätestas seaduse IX peatükk. Samas on KOKS § 12 alusel omavalitsusüksustel õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras. Omavalitsusüksuste koostöö täpsemad vormid, omavalitsusüksuste liidu asutamine

ja lepingud riigiorganitega sisaldusid seaduse X peatükis. Arusaadavalt oli nii õiguslik kui ka praktiline olustik ühest süsteemist teisele üleminekuks keeruline. Samas oli regionaalne, sh ka maakondlik kohalike omavalitsuste koostöö objektiivselt möödapääsmatu ning koos sellega olid tekkinud juba paljudes kohtades ka maakondlikud liidud. Järelikult oli koos maakogu institutsiooni täiendava loomisega, olgugi et kompromissina, juba iseenesest süsteemi sisse programmeeritud teatud vastuolud ja dubleerimine. Maakogud alustasid mitmel juhul aktiivselt tegevust, samas oli aga ka maakondi, kus põhirõhk jäi maakondliku liidu tegevusele. Lühidalt öeldes – lõpptulemuseks oli maakogude kui institutsioonide tegevuse lõpetamine.

Maakondliku ja regionaalse juhtimise teema on sellest hoolimata endiselt aktuaalne ja vajab täiendavat kompleksanalüüsi, leidmaks optimaalset riigi ja kohaliku omavalitsuse regionaalse halduse mudelit. Eeltoodule avaldavad kindlasti oma mõju nii Euroopa Liidu (EL) regionaliseerumisprotsess kui ka vastavate institutsioonide tegevus ENis ja ELis.

Küsimus on selles, et kui 1990. aastate alguses tuli mitmetel põhjustel olla tähelepanelik ja täpne regionaalsete erisuste väljatoomisel, siis on nüüd need protsessid ja nende rõhutamine üldiselt mõistetavad. Üha aktuaalsemaks on muutunud ka vajadus erinevate õiguslike ja sotsiaalmajanduslike lahendite järele. Tagasipõikena regionaalsete struktuuride loomise algusaega võib näiteks tuua Tartu ja teiste Lõuna-Eesti maakondade juhtide kava luua institutsioon nimetusega LEA (Lõuna-Eesti Arenduskeskus). Kuivõrd aga Kirde-Eestis oli poliitilisi jõude (koos mõttekaaslastega, kes asusid kaugel antud piirkonnast), kelle ideed olid hoopis teist laadi, siis oleks igasuguste eriõigustega territoriaalsete lülide loomine võimaldanud mõnes teises piirkonnas kasutada seda hoopiski mitte Eesti riigi arengu huvides.

Eelnevaga seondub ka näide sellest, kuidas teatud kohalikud omavalitsused püüdsid regiooni eripära põhjenduseks tuues sekkuda tegelikult selgelt riigi pädevuses olevate küsimuste lahendamisse, leidis kahjuks aset veel 1993. aastal. Kuivõrd tegemist oli väga olulise pretsedendiga uue põhiseaduse rakendamisel ning samas näitas see vajadust riigis uues olustikus võimalikult täpselt piiritleda riigi ja kohaliku omavalitsuse pädevuse piirid, koos sellega tagada riigi terviklikkus ja samas teatud mõttes määratleda, mida võimaldab kohalik demokraatia ja regionaalsus, siis annan kaasusest täpsema ülevaate (tegemist oli ka õiguskantsleri institutsiooni esimese ettepanekuga ja Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi teise lahendiga; istung ise toimus oludest tulenevalt Tartu Raekojas). Nimelt arutas Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium 11.08.1993 õiguskantsleri poolt põhiseaduse §142 lg 2 korras esitatud ettepanekut tunnistada Narva Linnavolikogu 1993. a 28. juuni otsus nr 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse“ kehtetuks (Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile esitatud materjalidest nähtub, et 28. juunil 1993. a võttis Narva Linnavolikogu vastu otsuse nr 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse“. Selle otsuse preambulis leiti, et Eesti Vabariigi välismaalaste seadus ja mitmed teised varem vastu võetud Eesti Vabariigi seadused (Keeleseadus, Kodakondsuse seadus, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seadused, Koolide ja gümnaasiumide seadus), samuti viisarežiimi sisseseadmine, on volikogu valijate enami suhtes diskrimineeriv. Linnavolikogu otsustas viia Narvas 16. ja 17. juulil 1993. a läbi referendum (plebistsiidi) järgmise küsimusega: „Kas Te soovite, et Narval oleks rahvuslik-territoriaalse autonoomia staatus Eesti Vabariigi koosseisus?“ Referendumi tulemused otsustati läbi vaadata volikogu istungil. Samas otsustati lahendada ka linna volikogu valimise korraldamine. Referendumi läbiviimiseks kohustati ühiskondlikke

organisatsioone ja liikumisi esitama 30. juuniks oma esindajad referendumi läbiviimise linnakomisjoni koosseisu. Referendumi linnakomisjoni koosseis kinnitati Narva Linnavolikogu 30. juuni 1993. a otsusega. Õiguskantsler tugines Põhiseaduse §-le 142 lg1 ja tegi Narva Linnavolikogule 30. juunil 1993. a ettepaneku viia Narva Linnavolikogu 1993. a 28. juuni otsus nr 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse“ kooskõlla Põhiseaduse ja seadusega. Narva Linnavolikogu jätkas referendumi ettevalmistamist 7. juuli 1993. a otsusega nr 15/165 „Referendumi (plebistsiidi) läbiviimise ruumide kohta“. Otsusega nr 15/166 samast kuupäevast nimetati referendumi korraldamise linnakomisjoni koosseisu täiendavad liikmed, kinnitati referendumi küsimuse tekst ja hääletussedeli vorm ning määrati muud referendumi korralduslikud küsimused. 17. juuli 1993. a vastuses õiguskantslerile teatas Narva Linnavolikogu, et volikogu otsus nr 15/163 ei riku Põhiseadust ega konkreetset selle §2 ning jättis otsuse muutmata. Referendum viidi läbi 16. ja 17. juulil 1993. a.

Taotlust põhistab õiguskantsler järgmiste väidetega: 1. Põhiseaduse §2 ei näe ette rahvuslik-territoriaalset autonoomiat Eesti Vabariigi koosseisus. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse puudumine ei anna kohaliku omavalitsusüksuse volikogule alust ise määratleda oma staatust, rääkimata õigusest otsustada Eesti Vabariigi riikliku korralduse muutmist. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §2 lg2 p2 kohaselt teostub kohalik omavalitsus demokraatlikult moodustatud võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse, -hääletuse või -algatuse teel. Riikliku korralduse muutmine pole kohaliku elu küsimus (Põhiseaduse §-d 2 lg 2, 3, 106 lg2, 161 lg1 ja 162). Tutvunud esitatud materjalidega ning ära kuulanud asjaosaliste selgitused, leidis Riigikohus: „Mõiste rahvahääletus käsitlemisel lähtub kohus Põhiseaduse §-st 105 lg1, mille kohaselt rahvahääletusele pannakse seaduseelnõusid ja muid riigielu küsimusi. Kohalikke rahvahääletusi Põhiseadus ei maini. Analoogia alusel mõistab kohus kohaliku rahvahääletuse all otsuse vastuvõtmist küsimuses, mis kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse. Mõistet rahvaküsitlus Põhiseadus ei kasuta. Rahvaküsitluse tulemus, erinevalt rahvahääletuse tulemusest, ei ole riigi- või kohaliku omavalitsuse organile kohustuslik ja seisneb üksnes rahvaküsitlusest osavõtu õigust omavate isikute arvamuse väljaselgitamises. Narva Linnavolikogu otsuses kasutati mõistet „referendum (plebistsiit)“. Mõistet „plebistsiit“ Põhiseaduses ja kehtivates seadustes ei ole. Põhiseaduse ametliku tõlke venekeelses tekstis on eestikeelse mõiste „rahvahääletus“ vasteks „referendum“. Narva Linnavolikogu 28. juuni otsuses nr. 15/163 sisaldub kahe juriidiliselt erisulise mõiste – referendum ja plebistsiidi segikäsitlust, mistõttu jääb selgusetuks, mida tegelikult silmas peeti. Põhiseaduse §154 lg1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimusi. Rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamine ei ole kohaliku elu küsimus, vaid üldriiklik küsimus, mida otsustatakse üldriiklike küsimuste otsustamise korras. Seetõttu on rahvahääletuse korraldamine rahvuslik-territoriaalse autonoomia küsimuses väljaspool kohaliku omavalitsuse pädevust ning vastuolus Põhiseaduse §-ga 154 lg1. Põhiseaduse §50 näeb vähemusrahvustele ette võimaluse luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Põhiseaduses ei ole ette nähtud rahvuslik-territoriaalset autonoomiat. Rahvuslik-territoriaalse autonoomia põhiseaduses nimetamata jätmine tähendab, et rahvuslik-territoriaalne autonoomia on vastuolus Põhiseaduse mõttega. Eelmärgitud põhjustel on Narva Linnavolikogu 28. juuni 1993. a otsuse p1 vastuolus Põhiseadusega. Samadel põhjustel on Põhiseadusega vastuolus ka Narva Linnavolikogu 28. juuni 1993. a otsuse punktid 2 ja 3, mis reguleerivad esimese punkti täitmist ja vastavalt on

kehtetud ka nimetatud otsuse alusel ja selle täitmiseks tehtud otsused ja rakendatud toimingud. Kui Narva Linnavolikogu kasutas mõistet „referendum“ rahvaküsitluse tähenduses, siis pole niisuguse küsitluse tulemus õiguslikult kohustav. Eeltoodu alusel ja juhindudes Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-st 19 lg 1 p 2, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium otsustas: rahuldada Eesti Vabariigi õiguskantsleri taotluse nr 1. 20. juulist 1993. a ning tunnistada Narva Linnavolikogu 28. juuni 1993. a otsus nr 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse“ kehtetuks täielikult. Kohtuotsus jõustub selle kuulutamise ega kuulu edasikaebamisele.“

Samasuguse otsuse tegi Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium 6. septembril 1993. a õiguskantsleri poolt põhiseaduse §142 lg2 korras esitatud ettepaneku osas, millega paluti tunnistada Sillamäe Linnavolikogu 1993. aasta 6. juuli otsus „1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmisest“ kehtetuks.

Võib öelda, et paljuski tänu nendele lahenditele mõisteti nii mõneski kohas, et Eesti riik toimib, toimivad asjakohased riigi institutsioonid ja iga päevaga areneb edasi õigussüsteem. Edaspidi näitasid ka Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikohtu, õiguskantsleri jt institutsioonide tegevus ja otsustused, et põhiseadus toimib ning vastavad sätted omavad väga olulist praktilist tähendust inimeste, kohalike omavalitsuste ja nende liitude õiguste kaitsel. Samas võimaldasid eeltoodud otsustused loogilisemalt välja arendada avalikku haldust ja vastavat õiguslikku alust. Kindel koht selles protsessis oli ka maakondlikel ja regionaalsetel omavalitsusliitudel. Maakondlike liitude loomise algatajad olid Võru ja Tartu maakonna kohalikud omavalitsused. Tekkis ka regionaalseid ühendusi, esimesena teadaolevalt Kiviõli regionaalne omavalitsusliit. Liitudele viitasid mitmed seadused (näiteks avaliku teenistuse seadus ning planeerimis- ja ehitusseadus); maakondlik riiklik juhtimine ja vastavad seosed sätestati paljuski 1995. aastal vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduses; väga oluline koht omavalitsusliitude arengus on aga 1. jaanuaril 2003 jõustunud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusel jne.

Kogu selles protsessis ja paljus muus, mis seondub Eesti kohaliku ja regionaalse halduse arenguga, oli oluline roll uuel liidul – Eesti Omavalitsusliitude Ühendusel (EOÜ), mille asutamiskoosolek tuli kokku 23. märtsil 1993. a Tartus. Koosolek valis liidu juhiks Tartumaa Valdade Liidu juhatuse esimehe ja Luunja vallavanema Jaan Õunapuu ning EOÜ põhikiri kinnitati Vabariigi Valitsuse poolt 27. mail 1993.

Ring oli täis saanud – kohalikud omavalitsused ja nende huve erinevatel tasanditel esindavad liidud olid loodud ja need moodustasid iseseisva riigi demokraatliku võimumehhanismi väga olulise osa. Ent miski pole ideaalne ja seda, et ajaloolisest kogemusest on veel mõndagi õppida, näitas liitude poolt 11. veebruaril 1994 kokku kutsutud omavalitsuste üleriigiline nõupäev. Koos kohalike omavalitsuste esindajatega arutasid tõusetunud küsimusi president Lennart Meri, peaminister Mart Laar jt. Kõrvuti muude otsustustega tuleb esile tõsta otsust omavalitsusüksuste koostöö kohta, mille p 1 ütleb: „Pidada otstarbekaks Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse koostöö tugevdamist ja võrdsetel alustel Omavalitsusliitude Koostöökogu moodustamist“ (vt analoog 1924. aasta I kongressiga ja samuti sellel ajaloo perioodil moodustatud koostöökoguga).

Edasised arengud on näidanud kohalike omavalitsuste ja nende liitude tähtsust Eesti ühiskonnas ning samuti nende elujõudu. Selles on suurim teene kõigil neil tuhandetel omavalitsustegelastel, kes erinevatel aegadel ja ametikohtadel on püüdnud korralda Eestis OMA VALITSUST. Rääkides kohaliku omavalitsuse liitudest, kuulub eriline

tänu nende juhtidele: ELL - Toomas Mendelson, Väino Sassi, Tiit Vähi, Raivo Murd, Tõnis Lukas, Andrus Ansip, Jaanus Tamkivi, Margus Lepik, Taavi Aas, Vello Saatpaalu, Taavi Torgo, Juhan Sillaste, Ain Kalmaru ja Jüri Võigemast. EMOL - Robert Närska, Uno Heinla, Tarmo Mänd, Jüri Võigemast, Sven Kesler; Kurmet Müürsepp, Karl Türk, Uno Silberg ja Ott Kasuri; EVAL - Jüri Allikalt ja Madis Kaldmäe; EOÜ - Jaan Õunapuu, Aivar Ojaverre, Üllar Vahtramäe, Toomas Välimäe, Kurmet Müürsepp ja Sirje Ludvig ning paljudele, paljudele teistele.

Palju on korda saadetud, kuid nii mõndagi on veel teha. Aktuaalsed on tänini president Arnold Rüütli sõnad linnade ja valdade päevadel 18.02.2005: „Omavalitsuse arengu võtmeks on elanikke rahuldav tasakaal ühiskonna arengu vajaduste ja võimuste vahel ... Käesoleval aastal seisavad meil ees kohaliku omavalitsuse volikogude valimised. Valimiste eel oleme me silmitsi tõsise ja murettekitava probleemiga - rahva usaldus riigi vastu on ohtlikus madalseisus, kasvab nende valijate hulk, kes on pettunud senises poliitikas.

Kohtumistel valdade ja linnade juhtide ning elanikega on jäänud kõlama ka mitmed probleemid, millele lahendusi pole tänaseni leitud ning mida olete arutanud ka eile ja täna. Neist probleemidest olulisemateks pean kohalike omavalitsuste mitteküllaldast ja ebastabiilset tulubaasi, regionaalse arengu ja halduse nõrkust, vähest usaldust riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel ning nõrka koostööd mitmes valdkonnas.“. Samad teemad olid päevakorras mitmetel foorumitel, kui valmistati ette 23. septembril 2010 Riigikogus toimunud riiklikult olulist küsimust riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest. Aruelul tegi MTÜ Polise, ELLi ja EMOLi nimel ettekande professor Georg Sootla (<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm#pk6913>).

Eesti kui Euroopa Liidu täieõiguslik liige peab arenema koos sellest tulenevate õiguste, kohustuste ja vastutusega. Välja on kujunemas valdkonna koostöövõrgustik, milles koordineeriv roll on 2004. a asutatud MTÜ Polisel, mille president on taasiseseisvunud Eesti esimene õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli. Polis on seadnud oma eesmärgiks valdkonna poliitikute, teadlaste ja praktikute koostöö arendamise, et koos leida lahendusi Eesti õigussüsteemi, avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse probleemidele. Polise eestvedamisel on välja kujunenud konverentside ja foorumite traditsioon, kus arutatakse Eesti avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse aktuaalseid teemasid. Kohaliku omavalitsuse valdkonna probleemidele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus, riigikontrolör ja õiguskantsler. Eesti kohaliku omavalitsuse traditsioonil on pikk ja rikas ajalugu, ent meie Põhjala naabritega võrreldes on meil veel palju teha, et jõuda kohaliku omavalitsuse demokraatliku ja efektiivse toimimiseni.

Kakskümmend viis aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taasloomisest on hea võimalus võrrelda tänast päeva varasema kogemusega ja ühtlasi vaadata tulevikku. Koos e-riigi ja e-valla või e-linnaga jms ei tohiks ehk unustada, et kui me oma eilseid ja tänaseid probleeme-tegevusi nende lahendamiseks teatud ajaloolisest aspektist ei analüüsi, võime kaotada nn ajataju. Vaimse ja materiaalse ajaloo talletamine on ka omaette väärtus tulevastele põlvedele - mainitagu siin taas ajaloolist kogemust kuni 1940. aastani hästi toiminud ajakirjade ja muude valdkonna analüüside, trükiste jms väljaandmise osas. Viimaste aastate jooksul on selles osas mitmeid katseid tehtud, kuid kõiki ühendavat ja stabiilset väljaande vormi pole suudetud leida, rääkimata valdkonna põhjalikust ja süsteemsest analüüsist. Mis aga just enne 1940. aasta väljaannetest meelde on jäänud - lisaks targale teabele, seadustele, välismaa ja oma kogemustele oli nendes väga olulisel kohal valla- ja linnakodanik ning omavalitsustegelane. Olulisel kohal oli INIMENE, kes korraldas rahva volitusel omavalitsust ja

omavalitsusliitude tegevust ning meeles peeti neid nii rõõmsate kui ka kurbade sündmustega seoses. Jäi mulje, et ollakse nagu üks pere ...

Mida me oleksime teinud siis, kui meie esivanemad ei oleks kirjutanud ja trükinud ajakirju ja raamatuid? Siis ei oleks ju meil võimalik rääkida Eesti omavalitsuse järjepidevusest ja traditsioonist. Millest oleksime me siis õppinud ja ka edaspidi õpiksime?

Nüüd, kui kavandamisel on koos riigireformi ja haldusreformiga suured muudatused Eesti avalikus halduses, oleks vaja kultuurrahvale kohaselt talletada ka oma käsitletava valdkonna ajalugu – seda nii materiaalses kui ka vaimses mõttes. Loodame, et riigi esindajad seda ka mõistavad, kuna kohalikud omavalitsused, nende liidud ja teadlased on selleks huvi ja valmisolekut juba ilmutanud.

MÕTTEID seoses Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõuga

Sulev Lääne

Põhiseaduse Assamblee ekspert; esitatud Põhiseaduse Assambleele

Üldist

Õiguse ja poliitika seosed ilmnevad muuhulgas selles, et poliitika kui ühiskondlik kategooria määratletakse tegelikkuses õigusnormide kaudu. Õigussüsteemi üks alustalasid on aga riigiõigus, mille abil toimubki omakorda ka poliitilise võimu teostamine.

Riigiõiguse aluseks on aga omakorda enamikes riikides põhiseadus.

Eelnevast tõusetuvad loogiliselt küsimused sellest, millised on tänapäeva Eestis need seosed:

- kas meil on välja kujunenud need poliitilised struktuurid ning ühtlasi tagatud nende „stabliine ja tasemel“ tegevus - s.o millised on võimalused rahva soovide ja arusaamade demokraatlikuks väljendamiseks;
- kas on olemas see riiklik struktuur ja piisav riigiõiguslik alus, mille kaudu poliitilist võimu võiks teostada;
- kas Eesti ühiskond soovib talle väljapakutavat poliitikat ja vastavaid institutsioone tunnustada ning missugusesse „seisundisse“ (majanduslikku, poliitilist, juriidilist ...) ta soovib „minna“.

Kui me oskame neile küsimustele positiivselt vastata, siis on ka lootust valmistada ette taoline põhiseaduse eelnõu, mis vastaks ühiskonna käesolevale seisundile ning lubaks Eesti viia tegelikkuses Euroopasse.

Laskumata edasisse teoreetilisse arutellu, toon esile kolm järgimist vajavat põhimõtet:

1. Põhiseadus peab olema aluseks Eesti kujunemisele demokraatlikuks riigiks, kusjuures

- sellega koos peavad olema põhiseadusesse projekteeritud mehhanismid, mis tagaksid riigi sõltumatuse püsimise vaatamata kõigile võimalikele avalikele või varjatud kriisidele (s.o ka olukorras, kus ei ole formaalselt alust välja kuulutada erakorralist seisukorda ...);
- riigi ja kohalike omavalitsuste tööjaotus ning -korraldus peab võimaldama tegutseda kohalikel omavalitsustel demokraatia ja kohaliku rahvavõimu garantiina.

2. Põhiseadus peab tagama põhirahvuse säilimise ja looma tema arenguks maksimaalsed tingimused, tagades seejuures kõigile Eesti Vabariigi elanikele inimõigused ja turvalisuse.

3. Põhiseadus peab olema sätestatud nii, et ta ise ei muutuks takistuseks ühiskonna arengus, s.h erinevate arenguvariantide realiseermisel.

Johtuvalt eelnevast peab olema võimalik täiendada või isegi muuta põhiseadust, olgu see siis „Ameerika moodi“ või muud demokraatlikku varianti järgiv.

Olulised on siintoodud põhimõtted veel eriti seetõttu, et käesoleva kirjatüki autoril ei ole kasutada Assamblee poolt muudetud ja täiendatud Põhiseaduse eelnõu kogu teksti (isegi mitte neid sätteid, mis vahetult seonduvad kohaliku omavalitsusega - näiteks paragrahvid 2, 22, 24, 30, 31, 36 jne.)

Ajaloolist

Teades üldjoontes arutelu kulgu Põhiseaduslikul Assambleel, s.h tema VII toimkonnas esilekerkinud probleemistikku, toon lohutuseks ühe ajaloolise seiga 1920. a põhiseadust väljatöötanud Põhiseaduskomisjoni kogemustest (J. Jans'ilt):

„Mag. Kliimanni väide, et Põhiseadus ei garanteeri omavalitsuse olemasolu, on ekslik. Mina mäletan vaidlusi ja seisukohavõtmisi Põhiseaduskomisjonis. Ühel häälel võeti komisjonis otsus vastu, et omavalitsusühikud on maa- ja vallaomavalitsus. Kui projekt valmis oli ja Asutavale Kogule esitati, vahetas tööerakond oma esindajaid komisjonis – uuteks esindajateks tulid hr. Strandman ja Anderkopp, kes vaidlesid projektile kolmandal lugemisel vastu – ja vaidlus oli just maaomavalitsuste küsimuse puhul –, kuid nemadki ei pooldanud absoluutset maaomavalitsuste kaotamist, mis oleks tol ajal igatahes furoori tekitanud, vaid pooldasid maaomavalitsustele mingit surrogaati – sihtühingut. Kuid nende arvamused ei leidnud poolehoidu.“

Vaidlused kestsid nendes küsimustes (Põhiseaduse §75–77) kogu Eesti Vabariigi perioodi, k.a 1938. a põhiseaduseni, eriti aga selle alusel vastuvõetud valla-, linna- ja maakonnaseaduseni, mis tegelikkuses kehtestasid Eestis „tsentraliseeritud kohaliku omavalitsusliku süsteemi“, millega kaasnes riigiorganite, eriti Siseministeeriumi üliulatuslik järelevalveõigus.

Selle aastatepikkuse poleemika kohta kirjutas selgelt hr. S. Csekey artiklis „Omavalitsuste reform Eestis“:

Tsentristlik suund nõuab täielikku maaomavalitsuste kaotamist. Nende õigused tuleks kanda keskvalduse kohalikkudele ametnikkudele, olgu see kohalik politseiprefekt või seks eriti nimetatud maakonna esimees, kellele oleks veel lisandada vallaomavalitsuste esindajaist koosnev nõuandev (seega mitte otsustav) organ. Selle suuna kõrvalliik tahab näha praegust maaomavalitsust üldjoontes endisel kujul, kusjuures aga selle esimees oleks riigivalitsuse poolt nimetatav ja varustatud oluliselt suuremate õigustega, näiteks vetoõigus maavolikogude otsuste suhtes.

Radikaalse detsentraliseeriva suuna järgi tuleks maaomavalitsuste kõrvaldamisega maaomavalitsuste õigused jagada valdade ja riigi või selle kohalikkude ametnikkude vahel. Siinjuures tuleks riigile usaldada kohal ainult need ülesanded, millega vallad ise toime ei saa. Kogu maakonda puutuvate asjade lahendamiseks tuleks perioodiliselt kutsuda kokku valdade esindajaist koosnev otsustav kogu. Sama suuna eriliik nõuab niihästi maa- kui ka vallaomavalitsuste kaotamist ja nende asemele ainsa uue terri-

toriaalselt kui ka administratiivselt maakonnale ja vallale vahepealse organi loomist umbes kihelkonnaavalitsuse näol.

Kolmas suund esineb Maaomavalitsuste Liidu kavandis ja oleks nimetatav tsentraliseeritud detsentralisatsiooniks. See tahab kõrvaldada riigi- ja omavalitsuse rööbiklust kohal ja nimelt seega, et riigi kohalikud ametiasutised tuleks kõrvaldada ja nende õigused tuleks keskendada valdade ja maaomavalitsuste kättes.

Kuna arvamused maaomavalitsuste säilitamise, kaotamise või muutmise küsimusis lahku lähevad, võib seisukohta vallaomavalitsuste suhtes ühtlaseks pidada. Vallaomavalitsused oleksid kogu omavalitsussüsteemi põhialuseks ja olulistes joontes siseselt ehituselt säilitatavad, kusjuures ainult väiksemad elujõuetumad vallad naabervaldadega tuleks ühendada.

Vallareformi kohta esitas Siseminister Vabariigi Valitsusele 20. märtsil 1928. a seaduseelnõu, millele järgnes 31. jaanuaril 1930 125 paragrahvist koosnev eelnõu. Et omavalitsusreform tuleks teostada ainuühtlase, selge, sihikindla ja süstemaatilise kava järgi, siis tundub ekslikuna niisugune väljavõte vallareformi alal, enne kui ollakse jõutud selgusele vähemalt põhijoontes eventuaalse kõrgema astme ülesehituses ja võimkonnas.“

Sama autori sulest veel üks mõte:

„Suurimaks puuduseks Eesti omavalitsuste rakingus ja tegevuses on omavalitsuste politiseerimine parteipoliitiliste mõjude tõttu, eriti maaomavalitsustes. Poliitika ja haldus on kaks põhiliselt erinevat asja. Sellest siis on tingitud meie pealetungiv soov lahti saada poliitikast omavalitsustes. Kogu Eesti riiklik olemus kannatab killustava parteivaimu surve all.“

Tuleb välja, et ilmas ei ole midagi uut, seda enam, kui tuua siinjuures ära veel ühe tuntud tolle aja omavalitsustegelase hr. E. Madisoni mõte:

„Asutav Kogu ei tahtnud midagi muud, kui jätta harilikule seadusandlusele vabad käed selleks juhuks, kui tulevikus olukord nii muutuks, et tekiks vajadus olemasolevate omavalitsusühikute ümberkujundamiseks.“

Kohalik omavalitsus on Eesti riigi ja rahva arengus etendanud tervikuna erakordselt positiivset ning mõnel ajalooetapil isegi üht otsustavamat rolli. Nii on näiteks T. Grünthal kirjutanud:

„Meie omavalitsusasutistel on suured teened oma riigi tekkimisel ja kujundamisel. Omavalitsuste väärtusliku abiga suutsime üle saada esimesest enamlikust riigipöördest, võidurikka lõpuni viia Vabadussõja kui ka teostada maareformi soovitavas ulatuses. Suured teened on omavalitsusel meie koolielu ümberkorraldamisel, samuti ka teede korraldamisel.“

Teema lõpetuseks tooksin ära ühe ülevaate 1938. a põhiseaduse alusel suure töö tulemusena vastu võetud põhjalike kohalike omavalitsuste seaduste mitte just kõige demokraatlikumana tunduva osa kohta:

„Vallaomahaldus on asetatud võrdemisi tiheda järelevalve alla, mida teostavad Siseministerium, maavalitsus ja maavanem. See järelevalve suundub vallaomahalduse tegevuse seaduspärasuse ja teatud, eriti majandusliku iseloomuga küsimustes ka otsustarbekuse kontrollimisele. Viimast liiki vallavolikogu aktid kuuluvad maavalitsuses kinnitamisele. Järelevalve teostamiseks saadetakse ära kirjad vallavolikogu protokol-

lidad koos vastavate lisadega maavalitsusele 7 päeva jooksul arvates koosoleku päevast. Kui maavalitsus leiab, et järelevalveasutise kinnitamisele mittekuuluv otsus on toimetatud seadusevastases protseduuris või on sisult seadusvastane, seistab ta selle, teatades sellest vallavanemale. Seistamise peale võib kaevata administratiivkohtu korras. Järelevalve teostamiseks on Siseministeeriumil ja maavalitsusel õigus oma ametnike kaudu igal ajal revideerida vallaomahaldusasutiste asjaajamist.

Edasi evib keskhalldus järelevalve teostamisel veel mitmesuguseid laialdasi õigusi. Olgu neist nimetatud olulisemad.

Esiteks – Vabariigi Valitsus võib Siseministeeriumi ettepanekul vallandada vallaomahalduse teenistujaid, kelle tegevus on kahjulik riigi või valla huvidele. Enne sellise ettepaneku tegemist korraldab Siseminister juurdluse ja nõuab vastavalt vallaomahalduse teenistujalt kirjaliku seletuse. Teiseks – Siseminister võib vallandada vallasekretäri, kui see pole ilmselt suuteline sooritama oma ülesandeid. Kolmandaks – Vabariigi Valitsus võib Siseministri ettepanekul „kohaliku omavalitsuse või riigi huvides“ hajutada vallavolikogu, kusjuures uue vallavolikogu valimised peavad järgnema 2 kuu jooksul. Vaheajal täidab vallavolikogu funktsioone vallavanem. Neljandaks – Vabariigi Valitsus võib Siseministri ettepanekul seistada vallavolikogu tegevust, kui vald on makseraskusis. Volikogu funktsioonid kanduvad siis Siseministri poolt nimetatud uuele vallavanemale ja ta abidele. Viiendaks – Siseministril on õigus kõrvaldada vallavolikogust üksikuid vallavolinikke kuni volikogu volituste lõpuni, kui nad oma tegevusega takistavad valla volikogu või vallavalitsuse tööd või kui nende tegevus on kahjulik valla või [riigi] üldhuvidele.“

Kas aga võib keegi väita, et 1938. a. Põhiseaduse 12. peatüki 1. jagu oli mingiski mõttes ebademokraatlik?

Seepärast ongi kirjatüki alguses juhitud tähelepanu Põhiseadusele kui tervikule ning teistele sellega seonduvatele asjaoludele.

Tänapäevast

Paljudes põhiseaduse eelnõu kohalikku omavalitsust käsitlevates seisukohtades on õigustatult viidatud Euroopa Nõukogu poolt heakskiidetud vastavale hartale (edaspidi: harta). Siinjuures aga oleks otstarbekas veel kord rõhutada kahte asjaolu:

- a) formaalne – Eesti ei ole käesoleval momendil Euroopa Nõukogu liikmesriik ning samuti ei ole tema võimuorganid heaks kiitnud nimetatud hartat;
- b) sisuline – harta II osa §12 „Kohustused“ määratleb väga demokraatlikult ning täpselt ka hartale allakirjutanud riigi kohustused, mille järgi see kohustub täitma vähemalt 20 harta I osa lõiget, millest vähemalt 10 valitakse loetletud lõigete hulgast (kokku 14). Samuti on väga oluline harta §13 teine lause.

Käesolevas arengustaadiumis ei ole me tõenäoliselt võimelised täpsemalt formuleerima kohaliku omavalitsuse kohta ja struktuure Eesti ühiskonnas ning seepärast tuleb leppida variandiga, mis jätab võimalikult laia arenguruumi nii praktiliseks tegevuseks kui ka vastavate ühiskondlike suhete õiguslikuks reguleerimiseks seadusandluse kaudu edaspidi, mida lubab ka nimetatud harta §2.

Samas võiks põhiseaduse eelnõu §117 käsitlemisel kõrvutada antud redaktsiooni harta §3 lg.1: „Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimude õigust ja võimet kohaliku elanikkonna huvides seaduslikkuse raames korraldada ja juhtida nende kohustuste

hulka kuuluvat olulist osa ühiskondlikest küsimustest“, jättes seejuures tekstist välja lõpust neljanda sõna „olulist“ ning asendades viimase sõna „küsimustest“ sõnaga „protsessidest“.

Põhjendus: §117-l oleks olnud tähendus tema esialgse redaktsiooni juures, kus ta määratles ühel või teisel kujul kohaliku omavalitsuse subjektid - vallad, alevid ... Nüüd, kui selles küsimuses konsensust ei saavutatud, on antud sõnastus sellega kaotanud ka esialgse tähenduse. Samuti ei sisalda see sõnastus antud kujul enam isegi mitte ligilähedaselt kohaliku omavalitsuse legaaldefiniitsiooni, mis harta formuleeringus aga sisaldub.

Samuti oleks kohane kasutada terminit „kohalik omavalitsus“, vältimaks segadust teiste omavalitsuslike nähtustega seoses (kultuuromavalitsus, kutse- ja ametialane omavalitsus).

Õiglaselt on kritiseeritud termini „organid“ kasutamist kaasaja kohaliku omavalitsuse alases seadusandluses, kuid samuti ei ole õige võrdsustada mõistet „kohalik omavalitsus“ seda teostavate struktuuride - „organitega“. Võib-olla tasuks kaaluda termini „kohalikud omavalitsusorganid“ asemel termini „kohalikud võimud“ edaspidist kasutuselevõtmist? Kui termin „kohalik omavalitsus“ on võetud aluseks, siis tuleks seda kasutada ka kõikjal - näiteks §118 lg.2., §120 teine lause, §121 teine säte.

§118 lg.2 on väga oluline selles mõttes, et ta eristab küll isiku, kes osaleb antud juhul valimistel, kuid ei tee seda mitte lähtudes kodakondsuse olemasolust. Samuti ei tooda sisse valla, linna ... kodaniku mõistet (Eesti Vabariigi linnaseadus §7), kuid kui otsustav on piirata seda ainult valimisseaduses ettenähtud ajaga? Kõne alla võib tulla küsimus kinnisvara olemasolust, võimatu ei ole mingi valimiste erikord vastavatel territooriumidel, mis seonduvad piiriläbirääkimistega Vene Föderatsiooniga või tervikuna seoses mõne teise riigi kodanikega. Seega oleks võib-olla otstarbekas viidata lihtsalt „vastavalt valimisseadusele“.

Kui jääb alles § 117 antud redaktsioonis, siis ei ole üheselt mõistetav see, mida tähendavad §-s 119 toodud „...ülesanded ... välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel“, ning samuti §120 teine lause, kuna § 117, mitte sisaldades kohaliku omavalitsuse legaaldefiniitsiooni, ei räägi järelikult ka vastavatest õigustest-kohustustest ning seda enam jääb arusaamatuks, mis see „täiendav ülesanne“ siis veel on.

Seoses eelnevaga oleks võib-olla otstarbekas veel kord ka harta § 4 (Kohaliku omavalitsuse volitused) lg.1 ja lg.2 üle vaadata.

Tervikuna on kaasaegses euroopalikus põhiseaduslikus praktikas kasutatud mitmeid erinevaid võimalusi kohaliku omavalitsuse koha ning rolli määramiseks. Üldiselt ei ole see aga mitte eriti laialt lahti kirjutatud ning seega on jäetud võimalus nii seadusandlikul teel kui ka praktikas kasutada erinevaid kohaliku omavalitsuse ülesehituse - tegevuse ning selle õigusliku reguleerimise võimalusi.

Kohaliku omavalitsuse koht Eesti omariikluse taastamises

Sulev Mäeltsemees

Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Eesti omariikluse taastamise järgselt on kohaliku omavalitsuse rolli selles protsessis kahetsusväärset vähe uuritud ja vastavalt ka hinnatud. Kindlasti on teisigi avaliku halduse institutsioone, poliitilisi ühendusi jms, kelle kohta väidetakse analoogiliselt. Aga seonduvalt kohaliku omavalitsusega on see lõhe üks suurimaid, kui mitte suurim. Eriti kui võrrelda esimese iseseisvusajaga. Siis tunnistati ja tunnustati kohalikku omavalitsust omariikluse saavutamise üliolulise tegurina. Kinnituseks olgu toodud vaid üks fakt. 1938. aastal kirjutas Tallinna kauaaegne (1919–1934) linnapea ja Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees (1920–40) Anton Uesson, et „*kaugele ettenägeliku poliitikuna tundis Konstantin Päts ära ... et tugevad omavalitsused on riigi rajamisel esimeseks tähtsamaks eeltingimuseks. Ja nagu hiljem selgus, olid Eesti riigi loomise esimestel päevadel rahva jõudude organiseerimisel just omavalitsused määrava tähtsusega teguriks...*“⁴⁵

Võrdluseks toome, mida on peetud vajalikuks kohaliku omavalitsuse kohta riigi iseseisvuse taastamise perioodist kirjutada meie ajaloo kahtlemata peateoses. Eesti ajaloo VI osas on lühike lõik⁴⁶: „1989. aastal algas ka nõukoguliku haldusjaotuse kaasajastamine. Augustis võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu otsuse haldusreformi läbiviimise kohta. Põhimõtteliselt otsustati Eestis üle minna kahetasandilisele haldussüsteemile, mis teostus lõplikult järgmisel aastal.⁴⁷ 9. augustil 1989 vastu võetud uus kohalike nõukogude valimise seadus oli

45 Adolf Damaschke. Kogukondliku omavalitsuse ülesanded (originaalpealkiri „Aufgaben der Gemeindepolitik“). Tartu, Kirjastus OÜ Loodus, 1938, 383 lk. Raamatu tõlkis sajandi algul eesti keelde K. Päts ja see ilmus juba 1908. aastal. 1938. aastal ilmus selle raamatu teine trükk, mille eessõna kirjutas Anton Uesson.

46 Eesti ajalugu VI osa, Tartu 2005, lk 382-383

47 Arusaamatu on lause: „Põhimõtteliselt otsustati Eestis üle minna kahetasandilisele haldussüsteemile, mis teostus lõplikult järgmisel aastal“ 8. augusti 1989. a otsusega seati haldusreformi alustamise tähtajaks 1. jaanuar 1990. Otsusega kehtestati, et haldusreformiga luuakse kaheastmeline haldusstruktuur. Esmase haldustasandi pidid moodustama omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis pidi üheaegselt olema nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased pidid täitma samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone. Aga selle struktuuri väljaarendamisega üksnes alustati 1990. aastal. Küll aga nimetati 1. jaanuarist 1990 rajoonid (15 rajooni) maakondadeks, kuid need olid siis kuni 1993. aastani teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksused, kus valiti maavolikogu ja maavolikogu esimees ning maavolikogu poolt ka maavanem, kes pidi kohaliku volikogu poolt antud ülesannetega üheaegselt siiski täitma ka teatud riiklikke ülesandeid (nt noormeeste sõjaväeteenistusse, st veel Nõukogude Armeese kutsumine, mis tekitas paljudes kohtades suuri vastuolusid).

sammuks edasi demokraatlike valimiste kehtestamisel⁴⁸. Valimised ise toimusid 1989. aasta detsembris. Tegemist oli põhimõtteliselt vabade valimistega, kuigi mitte lõpuni demokraatlikega, sest kodanikkond polnud veel määratletud ning valimistel võisid osaleda ka okupatsiooniar mee esindajad.“

Selles ajalooraamatus ei ole sõnagi 2. veebruaril 1990 Tallinna Linnahallis toimunud kõigi tolleaegsete rahvasaadikute täiskogust⁴⁹. Kokku osales seal 3 090 kõigi tasandite rahvasaadikut, kellest lõviosa moodustasid 10. detsembril 1989. aastal valitud kohalike rahvasaadikute nõukogude liikmed. Nende ja lisaks veel NSVL Rahvasaadikute Kongressi (umbes 30-35 inimest) ja ENSV Ülemnõukogu liikmete (ca 250 inimest) poolt kiideti heaks Deklaratsioon Eesti riiklikust iseseisvusest. Vastu oli 101 peamiselt Narva, Kohtla-Järve ja Sillamäe linnavolikogu⁵⁰ liiget ja erapooletuid 16. Professor Eerik-Juhan Truuväli on seda deklaratsiooni nimetanud rahvaasemike referendumiks iseseisvuse küsimuses⁵¹. Deklaratsioon kuulutas muuhulgas: „Iseseisva Eesti Vabariigi taastamise eesmärgil ja lähtudes Tartu rahulepingu kehtivusest alustab Eesti oma esindajate kaudu konstruktiivseid läbirääkimisi kõigi osapooltega, kellest oleneb iseseisva Eesti Vabariigi taastamine de facto.“ Rahvusvaheliselt pälvis see sündmus väga suurt tähelepanu, sest see väljendas rahva poolt valitud esindajate seisukohta.

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida 1980. aastate lõpul alanud protsesse seoses kohaliku omavalitsuse taastamisega ja nende protsesside mõjuga Eesti omariikluse taastamisele. Püütakse ka võrrelda meie arengut teiste transformatsiooniriikidega. Kusjuures Eesti üks selgeid eripärasid saatusekaaslaste riikide hulgas iseseisva demokraatliku ja turumajandusliku riigi loomisel 1990. aastate algul seisneb just kohaliku omavalitsuse erilises rollis.⁵² See tulenes kindlasti ka kohaliku omavalitsuse ajaloolisest tähtsusest meil. Professor Wolfgang Drechsleri hinnangul on „Eesti riik ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises

48 Faktitäpsustus – vastav valimisseadus võeti samuti vastu 8. augustil 1989, seega päev varem kui ajalooraamatus märgitud. Nagu paljud olulised tolle perioodi õigusaktid avaldati see valimisseadus eraldi brošüürina (Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus. Tallinn, Eesti Raamat, 1989, 32 lk. 20 000 eks). Artikli autor ei ole ka nõus tagasihoidliku hinnanguga, et see valimisseadus oli kõigest sammuks edasi demokraatlike valimiste kehtestamisel. Võrreldes eelneva poole sajandi jooksul korraldatud hääletamistega oli see seadus radikaalne muudatus valimiskorralduses (sh mitmemandaadilised ringkonnad, kehtestati piirangud nii aktiivset kui ka passiivset valimisõigust omavate isikute elamise aja kohta jne). Tõsi küll, Interrinde jt taoliste poliitiliste jõudude survele loobuti Ülemnõukogu 5. oktoobri 1989 otsuses „Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse mõningate sätete rakendamise kohta“ mõningatest piirangutest (nt paiksustsensusest) eesiseisnud (10. detsembril 1989) kohalike rahvasaadikute nõukogude valimistel, kuid see asjaolu ei tohiks vähendada 8. augusti valimisseaduse läbimurdelist tähendust demokraatlikele valimistele üleminekuks Eestis.

49 On väidetud (Tiit Made. Ükskord niikuinii 1986-1991. Kirjastus Argo ja Tiit Made 2006, lk 187) , et „see tekitas EKP-s paanikat, kuna arvati, et Linnahallis tahetakse välja kuulutada Eesti Vabariik.“

50 Siinkohal vajab selgitamist sageli küsimusi tekitav asjaolu – kas 1989. aastast saame ikka rääkida nt Tallinna Linnavolikogust? 10. detsembri 1989. aasta kohalikud valimised toimusid tõepoolest Kohalike rahvasaadikute nõukogu valimisseaduse alusel, kuid valitud organite tegevust reguleerinud ja 10. novembril 1989 vastu võetud Kohaliku omavalitsuse aluste seadus sätestas nende kohta volikogu mõiste. Õigupoolest juba 8. augustil 1989 Ülemnõukogu otsuses haldusreformi läbiviimisest märgiti, et haldusreformi läbiviimise kohtadel peavad tagama kohaliku omavalitsuse esindusorganitena tegutsema hakkavad volikogud, mis polnud veel valitud, kuid pidid saama valitud vastavalt samal päeval vastu võetud Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadusele.

51 Arnold Rüütel. Tuleviku taassünd. Tallinn, kirjastus Ilo, 2001, lk 100

52 Vrdl nt Paul Blokker. Multiple democracies: political cultures and democratic variety in post-enlargement Europe. In „Contemporary Politics“, Vol. 14, No. 2, June 2008, pp 161-178 etc

kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem peaaegu kõigist Euroopa rahvastest.”⁵³ Täendusrikas on võrdlus Läti Vabariigiga, kus 1940. aasta eelses Põhiseaduses kohaliku omavalitsuse märksõna üldse puudus.

Kohaliku omavalitsuse taastamise ettevalmistamine

1989. aasta esimesel poolaastal tehti suurt eeltööd kohaliku omavalitsuse seadusandluse väljatöötamisel. Kohaliku omavalitsuse aluste seadusest sai IME koondkontseptsiooni raames esimene seadus, mis võeti vastu 10. novembril 1989⁵⁴. Seaduse väljatöötamisel olid peamised osapooled Ülemnõukogu Presiidium, IME Probleemnõukogu ja Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut. Käesoleva kirjutise autor väidab, et 1989. aasta teise poolaasta poliitilise võitluse raskuspunkt omariikluse taastamiseks seondus kohaliku omavalitsusega, eelkõige detsembris toimunud kohalike valimistega.

Tolleaegsest omariikluse ettevalmistamise optimistlikust (ja kohati illusoorsest) meeleolust annavad kinnitust mõned asjaolud.

1. Esialgu oli plaanis välja töötada eelnõu kaks konkureerivat redaktsiooni – Tallinna ja Tartu töögrupi poolt. Peagi siiski veenduti, et õigem on meie tagasihoidlik seadusloome potentsiaal ühendada. 2. Mõnda aega kavandati koguni kolme seaduse – Valla-, Linna- ja Maakonnaseaduse üheaegset väljatöötamist, nagu need olid meil vastu võetud vastavalt 1937. või 1938. aastal. Aga siis otsustati, et esialgu peaks olema üksnes üldine raamseadus ja edaspidi kohaliku omavalitsuse praktika kogunedes tuleksid vastu võtta ka nimetatud kolm liigiseadust. Igal juhul Kohaliku omavalitsuse aluste seadusesse kirjutati sisse väga palju regulatsioone põhimõttel „Vastavalt Valla-, Linna- ja Maakonnaseadusele ...“.

Seaduse kirjutamine toimus ajal, mil alles aegamisi hakkasid kättesaadavaks muutuma esimese iseseisvusaja asjakohased seadused ja publikatsioonid. Samuti puudus ülevaade, mis oli poole sajandi jooksul toimunud Lääne-Euroopas, kuigi eelkõige tänu kiirelt arenenud koostööle Soome kolleegidega saime Euroopa kohaliku omavalitsuse harta teksti jne.

Paradoksaalsel kombel püüdis nõukogude impeerium (kuuendik planeedist, nagu tatseti sageli rõhutada) ennast päästa regionaalse isemajandamise⁵⁵ ja peagi ka kohalike rahvasaadikute nõukogude asemel kohaliku omavalitsuse⁵⁶ arendamise sildi all, aga tema loodenurgas (Eesti) hakkas sellest murenema tükike, mida oluliselt mõjutas just kohaliku omavalitsuse kui kohaliku demokraatia tagamise vormi arendamine (taastamine).

8. augustil 1989 võttis Ülemnõukogu vastu põhimõttelise tähtsusega otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“ (ÜN ja VT, 1989, 26, 348). Lähtudes IME koond-

53 Peter Schöber. Kohalik omavalitsus. Eesti KeeleSihtasutus, Tallinn 2003, lk 5.

54 Järgmisena võeti nädal hiljem (17. novembril 1989) vastu Ettevõtteseadus (ÜN ja VT 1989, 36, 551).

55 1986. aastal moodustati Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi juurde töörühm regionaalse isemajandamise (*региональный хозяйсчёт*) uurimiseks, mis sai NSVL juhtivaks teaduskollektiiviks selles valdkonnas. Toimus mitmeid sotsialismimaade (osalesid veel Bulgaaria, Poola, Saksa DV, Tšehhoslovakkia, Ungari) konverentse (Karlovy Varis, Potsdamis jm).

56 Pea 70 aastat propageeritud loosung „Kogu võim (rahvasaadikute) nõukogudele!“ oli ennast lõplikult kompromiteerinud, sest võimutäius koondus üha enam ja enam kommunistliku partei struktuuride kätte. 1989. aastal moodustati Moskvast NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi juures töögrupp (igast liiduvabariigist üks esindaja) NSVL kohaliku omavalitsuse seaduse (*Закон о местном самоуправлении*) väljatöötamiseks.

kontseptsioonist ja seadusest Eesti NSV isemajandamise alused ning vajadusest tagada üleminek kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile, nähti selle otsusega ette viia vabariigis (NB! mitte enam liiduvabariigis – S.M.) 1990.-1994. aastatel läbi haldusreform, mis pidi hõlmama:

- 1) rahvavõimu vabariigisisese detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;
- 2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise.

Haldusreformi alustamise tähtjaks seati 1. jaanuar 1990. Otsusega kehtestati, et esmatasandi pidid moodustama omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis pidi üheaegselt olema nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased pidid täitma samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone. Otsuse kohaselt pidid maakondade ja vabariiklike linnade volikogud asuma tegevusse 1. jaanuarist 1990, kuid valdade, alevite ja linnade kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid pidid tegutsema valimisjärgselt vastavate asutavate kogudena, nende valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest aga volikogudena. Hiljem loobuti termini „asutav kogu“ kasutamisest, kuid oluline on veel rõhutada, et juba selle otsuse vastuvõtmise ajaks oli põhimõtteliselt kindlaks määratud haldusreformi läbiviimine nii, et esmatasandi haldusüksustele omistatakse omavalitsuslik staatus.

Nagu juba märgitud, võeti samal päeval (8. augustil 1989) vastu ka Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus. Nõukogude „demokraatiale“ vastuvõetamatult nähti nüüd ette, et valimised võivad toimuda mitmemandaadilistes valimisringkondades, kuigi jäi alles ühemandaadiliste valimisringkondade moodustamise võimalus⁵⁷. Uues seaduses tehti oluline piirang nii aktiivset kui passiivset valimisõigust omavate isikute elamise aja kohta. Varem olid teiste liiduvabariikide elanikel võrdsed valimisõigused kohalike elanikega. Nüüd sätestati, et õigus valida (aktiivne valimisõigus) on Eesti NSV kodanikel, kes on elanud valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil vähemalt 2 viimast või Eesti NSV-s kokku 5 aastat, millest siiski Interrinde jt impeeriumimeelsete jõudude survele sama aasta 10. detsembri kohalike rahvasaadikute nõukogude valimistel erandlikult tuli loobuda. Valimisseaduse alusel lubati ka Eesti elanikel valida ainult oma elukohajärgses valimisringkonnas. Eelnevalt kehtinud valimisseaduse alusel moodustati näiteks isegi suurtes raudteejaamades valimisjaoskonnad ning tuli tagada niihästi jaamades kui ka kaugreisirongides olevate valijate hääletamine⁵⁸. Passiivset valimisõigust siiski piirati ja see anti Eesti NSV kodanikele, kes olid valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil elanud vähemalt 5 viimast või Eestis kokku 10 aastat.

Üks olulisemaid uuendusi oli selles valimisseaduses aga asjaolu, et väeosade territooriumil elavatel sõjaväelastel ja nende perekonnaliikmetel lubati valida ainult üks rahvasaadik selle rajooni või vabariikliku linna nõukogusse, mille territooriumil nad

⁵⁷ Näiteks veel eelmises samasuguses valimisseaduses, mis oli vastu võetud 26. märtsil 1987 sätestati §-s 7, et igast valimisringkonnast valitakse ainult üks saadik. Uue seaduse § 29 kohaselt pidi aga saadikukandidaate olema valimisringkonnas üles seatud vähemalt ühe võrra rohkem kui oli valimisringkonnas mandaate. Mandaatide arvu piirsuurustena kehtestati rajooni tasandil 30-50 saadikut, vabariiklikus linnas 20-50 saadikut, Tallinnas 80 saadikut ning rajoonilise alluvusega linnades, alevites ja külanõukogudes 5-30 saadikut.

⁵⁸ Võib ainult oletada, mis sellise õiguse säilimine võinuks kaasa tuua. Moskva-meelsed jõud oleksid ilmselt isegi erirongid Venemaalt käima pannud.

elavad, väeosades moodustatava valimisringkonna kaudu, kui selle moodustamiseks on küllaldaselt valijaid.

Kuigi 1989. a valimisi võime tagantjärele nimetada esimesteks peaaegu demokraatlikeks valimisteks kahe asjaolu tõttu: (1) ei olnud määratletud kodanikkond ning 2) valimistel osalesid ka okupatsioonijõudude (Nõukogude Armees) sõjaväelased), võib viimaste passiivse valimisõiguse järsku piiramist lugeda toleaegetes tingimustes suurepäraseks saavutuseks. Just selle piirangu vastu oldi tol ajal ka väga raevukalt.⁵⁹

Üheparteilise süsteemi juures anti saadikukandidaatide ülesseadmisel oluline roll ka nt töökollektiividele jne⁶⁰. Valimistulemused tehti valimisringkonnas kindlaks üksiku ülekantava hääle meetodil⁶¹. Üks isik võis olla üheaegselt mitte rohkem kui kahe nõukogu saadik. Seega näiteks isik, kes oli Eesti NSV või NSV Liidu Ülemnõukogu (Rahvasaadikute Kongressi) saadik, võis kandideerida veel ainult ühte kohalikku rahvasaadikute nõukokku. Isik, kes ei olnud kummaski eelnimetatud kogus, võis aga kandideerida korraga nii rajooni kui ka külanõukogu, alevi või rajoonilise linna rahvasaadikute nõukogusse. Vastavalt valimisseadusele valiti saadikud tol ajal viieks aastaks⁶².

Sügisel 1989 lõppes Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse ettevalmistus. Tolleaegse Sakala keskuse (nüüd Solarise keskus) saalis toimunud Eesti NSV Ülemnõukogu XI koosseisu 13. istungjärgul 10. novembril (eelmine päev oli langenud Berliini müür!) oli päevakorra teiseks punktiks „Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõu teine lugemine“⁶³.

59 Kohalike nõukogude valimisseadus oli põhjuseks, miks Eesti NSV Töökollektiivide Ühendnõukogu, Eesti NSV Streigikomiteede Vabariiklik Nõukogu, Eesti NSV Internatsionaalne Liikumine ning Sõja- ja relvajõudude veteranide ning sõjameeste-internatsionalistide vabariiklik sektsioon allkirjastasid sügisel pöördumise (piltlikult appikarje Moskvasse), mis lõppes sõnadega: „... Me pöördume NSV Liidu Ülemnõukogu poole palvega võtta oma teise istungjärgu päevakorda küsimus Eesti NSV juhtivate organite õigusvastasest tegevusest, mis on vastuolus Nõukogude seadustikuga ning millega rikutakse kodanike konstitutsioonilisi õigusi. Me pöördume NSV Liidu rahvasaadikute poole üleskutsega taastada seaduslikkus, tegelikkuses astuda otsustav samm õigusriigi rajamise teel.“

60 See õigus oli Eestimaa Kommunistlikul Parteil, ametiühingutel, kooperatiivsetel organisatsioonidel, Eestimaa leninlikul Kommunistlikul Noorsooühingul, naisteühendustel, sõja- ja tööveteranide ning teadustöötajate ühendustel ja loomingulistel liitudel, töökollektiividel, samuti seaduse ettenähtud korras registreeritud ühiskondlikel organisatsioonidel ja ühiskondlikel liikumistel, nende moodustatud valimisliitudel, valijate elukohajärgsetel koosolekutel ning kodanikualgatuse korras saadikukandidaatide ülesseadmiseks liitunud valijatel. Rajoonide ja vabariiklike linnade rahvasaadikute nõukogude valimistel võisid saadikukandidaatide üles seada vastava rajooni või vabariikliku linna territooriumil asuvate töökollektiivide koosolekud, millest pidi osa võtma vähemalt 100 töötajat. Väikesed töökollektiivid võisid saadikukandidaatide üles seada ühiselt. Rajoonilise alluvusega linnades, alevites ja külanõukogudes pidi taolistest koosolekutest osa võtma vähemalt 50 selle töökollektiivi (nende töökollektiivide) töötajat. Saadikukandidaat loeti ülesseatuks, kui tema ülesseadmise poolt hääletas üle poole koosolekust osavõtjatest. Vormikohasele esildisele pidi saadikukandidaat saama rajoonides ja vabariiklikes linnades 50 toetusallkirja ning rajoonilise alluvusega linnades, alevites ja külanõukogudes 25 toetusallkirja.

61 Selleks märkis valija valimisedeli täitmisel kandidaatide nimede juures olevatesse tühjadesse lahtritesse numbrid järgmiselt: number „1“ oma esimese eeliskandidaadi juurde, number „2“-, „3“-, „4“-ga jne võis ta märkida ka nende kandidaatide nimed, kellele ta oli nõus oma hääle üle kandma tingimusel, kui mandaatide jaotamisel oleks tekkinud vajadus hääle ülekandmiseks.

62 Tegelik tööperiood kujunes aga umbes aasta võrra lühemaks, sest rahvahääletusel 28. juunil 1992 vastu võetud Põhiseadus sätestas kohaliku omavalitsuse volikogude valimisperioodi pikkuseks ainult kolm aastat ning 17. oktoobril 1993 toimusidki uued valimised. Sedapuhku juba täiesti demokraatlikud valimised, kus olid kõrvaldatud ka eelnimetatud puudused.

63 Vahepealne rahvaarutelu oli toonud üle 70 ettepaneku ja märkuse 17 ettevõttelt, asutuselt või mitmesugustelt ametlikelt nõupidamistelt ning 11 kodanikult. Nagu Ülemnõukogu haldusreformi ettevalmistamise komisjoni esimehe rahvasaadik R. Kirsi ettekandest selgus („Rahva Hääle“, 12. november 1989), oli muuhulgas tehtud ka ettepanek, et volikogu esimees ei tohiks ei esmatasandil

Pole tähtsusetu märkida, et Eestis võeti kohaliku omavalitsuse seadus transformatsiooniriikidest vastu esimesena⁶⁴.

Eestimaa Rahvarinne avaldas oma valimisplatvormi („Noorte Hää!“, 17. oktoober 1989), mis algas 1918. aasta Iseseisvusmanifestist tuntuks saanud sõnadega: „Eesti, sa seisad lootusriikka tuleviku lävel.“ Muuhulgas märgiti valimisplatvormi sissejuhatuses: „Kogu Ida-Euroopa on jõudmas suurimate muudatuste ajajärku pärast Teist maailmasõda... Meie rahvale on antud veel üks šanss, mis kohustab meid maksimaalselt kasutama avanenud võimalusi ning andma oma panus Ida-Euroopa uuestisündi... on möödapääsmatu Eesti kõigi rahvaliidumiste uus poliitiline enesemääratlus. Oluliseks etapiks selles enesemääratluses ongi eelseisvad valimised. Oleme jõudnud mitmeparteilise poliitilise süsteemi künnisele...“ Peaks olema raske vastu vaielda, et eeltoodud laused olid selge suunitlus omariiklusele.⁶⁵ Kui lugeda Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisest ja kohaliku omavalitsuse kohast selles protsessis, siis tasub nii mõnigi kord meenutada vürst Kozlovski epigrammi „Jumal loob ainult tulevikku, aga tsaar teeb ka möödaniku ümber.“

Juba 25. septembril olid Ülemnõukogu Presiidiumi poolt moodustatud Eestis 1940. a sündmuste ajaloolis-õigusliku hinnangu väljatöötamise komisjoni liikmed allkirjastanud oma otsuse (allkirjadega teksti vt Noorte Hää!, 6. oktoober 1989). Otsus võeti Ülemnõukogu poolt vastu 1989. aasta 12. novembril (ÜN ja VT 1989, 34, 519) ja sellega tunnistati „Riigivolikogu 1940. aasta 22. juuli otsus „Deklaratsioon Eesti astumise puhul Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liitu“ õigustühiseks, kuna see ei olnud Eesti rahva vaba tahteavaldus“. Samas taotleti Eesti taastamist rahvusvahelise õiguse subjektina.

ega ka teisel tasandil olla ühegi valitseva partei ega liikumise juht. Seda piirangut komisjon ei aktsepteerinud. „Arvestades, et vallad kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksused tuleb jalule panna, milleks on vajalik kõigi jõudude ühtekoondamine kohtadel,“ oli komisjon jäänud seisukohale, „et vähemalt esialgu on vajalik ühitada valla volikogu esimehe ja vallavanema ametid“. Ettekandes märgiti veel, et „mis puutub aga maavanemasse ja vabariikliku linna linnapeasse, siis kuna sellel tasandil ristuvad nii kohaliku omavalitsuse kui ka riikliku juhtimise huvid, siis tuleb tõmmata piir ja rakendada põhimõtet, et maavanem või linnapea ei tohi olla volikogu esimees või tema asetäitja. Üpris palju poleemikat tekitas küsimus, kas maavanem või vabariikliku linna linnapea tohib olla volikogu liige või mitte. Näiteks otsustas rajooninõukogude täitevkomiteede esimeeste Paide nõupidamine häälteenamusega toetada varianti, mille kohaselt maavanem või linnapea ei või olla volikogu liige. Samas leiti ka, et võib, ent ei pea olema volikogu liige. Ilmselt on see ka õige, kuna ta igal juhul ju nimetatakse volikogu poolt. Las siis see ise otsustab, keda ta soovib. Probleemi aitaks üheselt lahendada maavanema ja linnapea (ka vallavanema) otsevalimine. Sellist varianti pakkusid paljud ettepanekute tegijad. Kuna aga valimisküsimused on sätestatud valimisseaduses, ja seda teisiti, siis ei saa meiegi esialgu teistmoodi.“ Üksikuid vastuväiteid oli eelnõu rahvaarutelu pälvunud ka selles osas, kus sätestati maavanema või vabariikliku linna linnapea kinnitamine Ülemnõukogu poolt. R. Kirs märkis selles küsimuses: „Kui võrd nimetatud ametiisik on üheaegselt nii kohaliku omavalitsuse täitevorgani juht kui ka riigivõimu kõrgeim esindaja kohapeal, siis tema staatuse garanteerimiseks olekski vaja parlamendi kinnitust“.

64 Eestile järgnesid 1990. aastal Leedu (Law on the Fundamentals of Local Government (12 February 1990), Läti (law „On Local Governments“ of January 1990), Poola (Act 95 of 1990 on Local Self-Government), Slovakkias (Act No 369/1990 Local Government Act), Tšehhi Vabariik (Act of the Czech National Council No 367 of 1990 on municipalities), kusjuures Tšehhi oli ka esimene transformatsiooniriik, kus võeti vastu Pealinnaseadus, mis ka meil taasiseseisvumise järgselt üks enim vaieldud probleeme (Act of the Czech National Council No. 418 of 1990 about the Capital, Prague, amended by an Act of the Czech National Council No 439 of 1991), Ungari (Act No. L1990 on Local Self-Government). 1991. aastal võeti kohaliku omavalitsuse seadused vastu Bulgaarias, Makedoonias, Rumeenias, Valgevenes, 1992. aastal Albaania ja alles 1993. aastal Sloveenias ning veelgi aasta hiljem Ukrainas. In: „Decentralization: Experiments and Reforms“. Edited by Tamas Horvath. Budapest, Local Government and Public Service Initiative, 2000

65 Nagu oli selge sõnum rahva poolt valitud organi poliitilisest eesmärgist vastvalitud Tallinna Linnavolikogu esimesel istungil (22. detsembril 1989) vastu võetud pöördumine Tallinna kodanike poole. See algas sõnadega: „Meie linna tuhandeaastases ajaloos on olnud kaks väärikat ajastut – XIV-XV sajand, mil Tallinn õitses vaba hansalinnana Ida-Lääne kaubateel, ning meie sajandi 20.-30. aastad, mil Tallinn arenes iseseisva Eesti riigi pealinnana. Mõlemal ajajärgul on üks oluline ühisjoon – Tallinna valitsesid tema kodanikud. See tingimus on taas täitumas...“

Seonduvalt kohaliku omavalitsusega peab märkima, et sellele otsusele tuginedes võeti I. Toome valitsuse poolt vastu esimene õigusakt, millega 1. märtsil 1990 tunnistati kehtetuks 1940. aasta 17. augustil J. Varese valitsuse poolt Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu likvideerimise määrus. Sellega anti legalne võimalus nende liitude taastamiseks.

Hoolimata teatud poliitiliste jõudude tugevast survest valimisi boikoteerida⁶⁶, oli valimisosalus tol päeval Eesti keskmisena 72%. Sellist valimisaktiivsust pole õnnestunud järgneval kahekümnel aastal enam saavutada. 263 kohalikku rahvasaadikute nõukogusse kuulus valimisele 4 256 saadikut. Valimisringkondades, kus hääletamisest võttis osa alla 50 protsendi valijatest, tunnistati valimine mittetoimunuks. 15 rajooninõukogusse kuulus valimisele 638 saadikut ja kõik saadikukohad täideti. 6 vabariikliku alluvusega linnanõukogusse kuulus valimisele 301 saadikut. Valituks tunnistati 285 saadikut. Võib veel kord rõhutada, et oluline valimisseaduse säte, mis hiljem kujundas ka Tallinna Linnavolikogu suuruse, oli see, et valimised tunnistati valimisringkonnas mittetoimunuks, kui hääletamisest võttis osa alla poole valijate nimekirjadesse kantud valijatest.

Kohaliku omavalitsuse taastamine

Eestis töötati kohaliku omavalitsuse taastamiseks välja spetsiaalne taktika. Kuna vahepealsetel perioodidel oli kaotatud kohalikul tasandil iseotsustamise ja -tegemise võimalus, siis oli kõigepealt vaja just see taastada⁶⁷. Selleks otsustati, et haldusterritoriaalsetele üksustele tuleb ükshaaval omistada omavalitsuslik staatus ja alles siis, kui nad on võimelised kohalikke sotsiaalmajanduslikke ülesandeid täitma. Eriti külanõukogudes,

66 ENSV Töötajate Interliikumise Koordinatsiooninõukogu häälekandja „Eesti Interliikumine“ 8. numbris oktoobris 1989, mida Eesti iseseisvumise raevukamaid vastaseid Jevgeni Kogan oli NSV Liidu Ülemnõukogu istungjärgul levitanud oli ka „Pöördumine NSV Liidu Ülemnõukogu poole“. Selles konstanteeriti: „Kujunenud olukorras pidada võimatuks osavõttu kohalike võimuorganite valimistest kehtiva Eesti NSV seaduse alusel. Asuda organiseerima ja läbi viima alternatiivseid kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisi, lähtudes Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu konstitutsiooni sätetest“. 1. detsembri 1999. a „Eesti Päevalehest“ saime eeltoodud teksti levitaja (kes 17. oktoobril samal aastal oli valitud Tallinna Linnavolikogu liikmeks ja seal oma volitused peatanud) enda sulest teada, et kogu tolleaegne suhtumine olevat olnud üksnes kättemaks holokausti eest ning „kui ta (s.o J. Kogan – S. M.) oleks olnud teadlik, et Eesti iseseisvust taotlevad inimesed ei ole fašistide poolehoidjad, poleks interliikumist kui niisugust olnud..“

Pea iga tallinlase postkasti jõudsid enne valimisi sellised lendlehed, kus Eesti NSV töötajate interliikumine põhjendas, miks on vaja boikoteerida eelseisvaid valimisi. Muuhulgas olid seal sellised fraasid nagu: „Нам не по пути с обманщиками и преступниками, ... нам не по пути с политическими жуликами, ... нам не по пути с организаторами фарса вместо выборов..“ („meil pole ühist teed petiste ja kurjategijatega, ... meil pole ühist teed poliitiliste sulidega, ... meil pole ühist teed valimiste asemel farside organiseerijatega...“).

67 Sageli võib lugeda alates 1990. aastate algusest eelneva nõukogude perioodi kohta kirjutatud raamatuid, artikleid jms, kus märgitakse, et sel perioodil kohalik omavalitsus arenes aeglaselt või et 1990. aastast muudeti kohaliku omavalitsuse mudelit jms. Olgu siinkohal toodud kõigest paar näidet. On kirjutatud (Juhan Sillaste. Perestroika laborandi mälestused. Mineviku mustad kastid. Tallinn, Varrak, 2009, lk 111), et NSVL Ministrite Nõukogu 1987. aasta määruse (legaliseeris tarbekaupade tootmisega, elutarbelise teenindamisega ja toitlustusega tegelevad kooperatiivid) kohaselt „tuli loodavad kooperatiivid registreerida kohalikus omavalitsuses...“. Need tuli registreerida kohaliku rahvasaadikute nõukogu täitevkomitees. Veelgi laiemat perioodi käsitletakse väites, et „vaid näiliselt juhtisid igapäevast elu (nõukogude ajal – S.M.) kompartei nomenklatuur, ministrite nõukogud, plaanikomiteed või kohaliku omavalitsused.“ (Tiit Made. Ükskord niikuinii 1986-1991. Kirjastus Argo ja Tiit Made 2006, lk 13). Ekslik on kohalike (rahvasaadikute) nõukogude perioodi käsitleda kohaliku omavalitsusena. Kohalikud (rahvasaadikute) nõukogud ja nende täitevkomiteed olid riikliku juhtimise alumised lülid (riigi keskvoimu ripatsid), kus puudus otsustamise iseseisvus ja puudus ka otsustuste täitmiseks vajalik iseseisv eelarve.

aga ka alevites ja väiksemates linnades täitsid neid ülesandeid sageli põllumajanduslikud majandid (kolhoosid, sovhoosid) või ka mõned tööstus-, ehitusettevõtted⁶⁸.

Omavalitsusliku staatuse taotlemiseks oli vaja igal külanõukogul, alevil ja rajoonilisel linnal koostada oma põhimäärus⁶⁹ ning välja töötada haldusüksuse arengukava⁷⁰. Nende dokumentide analüüsiks ja iga üksuse omavalitsuslike sotsiaalmajanduslike ülesannete sisulise täitmise võimekuse hindamiseks moodustas Ülemnõukogu Presiidium 7. märtsil 1990 haldusreformi ekspertkomisjoni⁷¹, kuhu kaasati märkimisväärse arvul teadlasi⁷².

Eestis valitud haldusreformi taktika tagas enam-vähem garanteeritult igasse senisesse külanõukogusse, alevisse või rajoonilisse linna (nende üksuste kohalike poliitikuteni ja ametnikeni) omavalitsusliku elukorralduse mõtte jõudmise. Õnneks polnud vahele jäänud kahe põlvkonna pikkune periood seda ka täielikult kustutada suutnud, mistõttu kohaliku omavalitsuse taastamine kulges kiirelt ja tulemuslikult⁷³. Omavalitsusliku staatuse omistas neile üksustele Ülemnõukogu Presiidium⁷⁴. Esialgu rakendati küll kahetasandilist kohalikku omavalitsust, kuid suund oli võetud ühetasandilisele kohalikule omavalitsusele ning võimalikult tugevate valdade, alevite ja linnade kujunemisele. Ka seetõttu ei puudutanud omavalitsusliku staatuse saamise protseduur

68 Vt nt „Kehrast kujunes tüüpiline ühe ettevõtte asula, kus kommunaalelamud, klubi, spordihoone, lasteaed ja asula teenindus oli tselluloosi- ja paberikombinaadi omandis ning hooldamisel.“ (Raul Kuutma. Wabariigist vabariigini. Mälestused. Tallinn, Varrak, 2009, lk 219) jne

69 Põhimäärust võib tinglikult nimetada valla või linna „konstitutsiooniks“. Selle väljatöötamisel tugineti sageli 1937. aasta Vallaseaduse või 1938. aasta Linnaseaduse sätetele. Nt Linnaseaduse § 50 kohaselt oli koosoleku juhatajal õigus kõrvaldada koosolekult koosoleku korda rikkuvaid linnavolinikke. Koosolekult kõrvaldatud linnavolinikku võidi linnapea või linnavanema otsusel karistada kuni 20-kroonise rahatrahviga. Haldusreformi ekspertkomisjoni ülesanne oli muuhulgas leida toimiva õigusruumiga vastuolus olevad sätted ja need kõrvaldada.

70 Raske ülesanne oli arengukava koostamine. Puudus igasugune regionaalstatistika (alates rahvaarvust), majanduse arengut mõjutas kõrge (1991. aastal tuhande protsendini ulatunud) inflatsioon, plaanimajanduse allergia (arengukava mõisteti omaaegse viisaastaku plaaniga sarnase dogmaatilise dokumendina) ning mitte väheolulise tegurina asjaolu, et kohapeal puudusid praktiliselt spetsialistid sotsiaalmajanduslike näitajate analüüsiks ja prognoosimiseks. Seetõttu tellisid paljud haldusüksused oma arengukava väljaspoolt. Kahtlemata aitas see kaasa arengukava kvaliteedile, kuid sellega jäi täitmata arengukava ülioluline eesmärk – kohalikud poliitikud ja ametnikud ning kohalik kogukond pidanuks oma koduse haldusüksuse arengu läbi mõtestama.

71 Lätis moodustati 1990. aasta jaanuaris vastu võetud Kohaliku omavalitsuse seaduse alusel ekspertkomisjonid kahel tasandil – maakonnasiseselt, kes analüüsisid valdu ja linnu, ning üleriigiliselt, kes analüüsisid, kas maakond suudab täita omavalitsuslikke ülesandeid.

72 Otsuses sätestati muuhulgas: „1. Moodustada teadlastest ja kvalifitseeritud spetsialistidest- praktikutest haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimisega seotud küsimuste läbitöötamiseks ning vastavasisulise konsultatiivabi osutamiseks, samuti ekspertarvamuste andmiseks kohaliku omavalitsuse küsimusi puudutavate seaduseelnõude ning esmatasandi haldusüksuste omavalitsusliku staatuse tunnustamise kohta ekspertkomisjon lisan toodud koosseisus...“

73 Tagantjärele võib väita, et sellel protsessil oli hindamatu tähendus riikliku iseseisvuse taastamisel, sest juba 1991. aasta suveks oli kogu riigi territooriumil loodud tugev demokraatia ja usaldusväärne avaliku võimu alusmüür. Olgu selle kinnituseks toodud fakt, et ohtlike augustisündmuste ajal valmistati Kadriorus ja Toompeal ette tegutsemisvariant juhuks, kui riigi (tõsi küll – rahvusvaheliselt veel viimaseid päevi tunnustamata riigi) kesktasandi institutsioonid ei saa enam toimida. Siis pidid riigivõimu ülesandeid hakkama täitma tolleaegse kahetasandilise kohaliku omavalitsuse juures maakondade ja vabariiklike linnade esindajad.

74 Esimesena omistati omavalitsuslik staatus 1. oktoobril 1990 Kuressaare linnale ja Muhu vallale. Omavalitsusliku staatuse saanud valdade, alevite ja linnade arv oli 1990. aastal 19, 1991. aastal 135, 1992. aastal 93 ja 1993. aastal 6. Ainult Piirissaare külanõukogu ja Paldiski linn ei saanud selle haldusreformi taktika kohaselt omavalitsuslikku staatust. Viimased staatused 1992. aasta lõpus ja 1993. aastal omistas Vabariigi Valitsus, sest peale põhiseaduse vastuvõtmist lakkasid olemast Ülemnõukogu ja selle Presiidium.

teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksusi – maakondi ja vabariiklikke linnu. Küll aga andsid need üksused, eelkõige Tallinn oma panuse omariikluse taastamise poliitilises võitluses. Tähelepanuväärselt julge otsuse tegi Tallinna Linnavolikogu, kui juba 14. mail 1990 otsustas hakata piirama N. Liidu sõjaväelaste ja nende perekonnaliikmete sissekirjutamist Tallinnasse. Linnavolikogu vastava otsuse kohaselt võis neid sisse kirjutada neile seoses sõjaväeteenistusega antud elamispiiridele ajutiselt teenistuse kestuse ajaks, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks.

Tol ajal valitud haldusreformi taktika otstarbekust, mis seisnes individuaalses lähenemises igale territoriaalüksusele, kinnitas muuhulgas asjaolu, et omavalitsuslikku staatust ei omistatud vene sõjaväebaasile Paldiskile. Oma põhimääruse ja arengukava töötasid Paldiski esindajad välja ja esitasid haldusreformi ekspertkomisjonile, kes lükkas need dokumendid tagasi. Muuhulgas lähtuti sellest, et linnas puudus kodanike register. Paldiski oli vahelahendusena aastatel 1993-96 Keila linnaosa⁷⁵. Ka seda sammu võiks käsitleda kohaliku omavalitsuse tagasihoidliku panusena juriidiliselt küll juba taastatud Eesti Vabariigi omariikluse kindlustamiseks.

1990. aastate algul toimunud kohaliku omavalitsuse taastamise arvustajad on kritiseerinud, et valdu moodustades jäeti alles külanõukogude piirid. Aga piiride muutmist püüti vältida teadlikult. Oluline eesmärk oli taastada kohalik omavalitsus sisuliselt ja vastavad territoriaalüksused, kellest saaksid siis võrdväärsed partnerid piiriküsimuste diskussioonides.

Liitigi oli piiride osas vähemalt kolm suurt gruppi soove. Kohati taheti valda taastada 1930. aastate lõpul toimunud vallareformi piires, kohati esimese iseseisvusaja varasemates piirides, kohati aga 1970.-80. aastatel suhteliselt edukalt toimunud suurmajandi (eelkõige mõne kolhoosi) piires, sest külanõukogude piire oli omal ajal püütud järjest enam sobitada kohaliku sotsiaalset infrastruktuuri (taristut) ülalpidavate majandite piiridega. Pole ka tähtsusetu meenutada, et rahva demokraatliku elukorralduse ihalus prevaleeris sageli (raskelt määratletava) sotsiaalse ja majandusliku efektiivsuse üle. Ja kuigi tol ajal räägiti-kirjutati palju sellest, et meie vallad on liiga väikesed, otsustas Riigikogu 1993. aastal kuus valda poolitada⁷⁶.

Haldusreformi ekspertkomisjoni osalusel asuti reorganiseerima Kohtla-Järve (endise vabariikliku linna) suurt agglomeratsiooni, mis koos Narva ja Sillamäega toetas Kirde-Eesti autonoomse oblasti provokatiivset, Eesti riigi terviklikkust lõhkuvat ideed. Muuhulgas taastati 1991. aastal nõukogude ajal Kohtla-Järve linna koosseisu kuulunud Jõhvi kui iseseisva linna ja maakonnakeskuse staatus.

Kui analüüsida 1990. aastate lõpust toimunud edutuid vaidlusi haldusterritoriaalse reformi teemal, siis võib väita, et kümnendi algul vallapiiridega tegelemine olekski kogu tähelepanu endale tõmmanud ja kohaliku omavalitsuse sisuliste, sh eelarve teemadega tegelemine oleks jäänud tagaplaanile.

⁷⁵ 9. märtsil 1994. aastal võttis Riigikogu vastu Paldiski omavalitsuse korraldamise seaduse, mille kohaselt Suur-Pakri ja Väike-Pakri saare ning Pakri poolsaare maa-ala otsustati jagada Padise ja Keila valla ning Keila linna haldusterritooriumiks Vabariigi Valitsuse poolt määratud piirides, lähtudes majanduslikust otstarbekusest, ajalooliselt väljakujunenud haldusterritoriaalsest korraldusest ning kuulates ära vastavate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude arvamused. Sama seaduse kohaselt Paldiski linna maa-ala liideti Keila linna haldusterritooriumiga Keila linna Paldiski linnaosaks. 1996. aasta 20. oktoobril toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimise järgselt taastati Paldiski kui iseseisva linna staatus.

⁷⁶ Vastavatest valdadest tulnud ettepanekute alusel otsustas Riigikogu 11. märtsil 1993 poolitada (muidugi mitte geomeetriliselt) Juuru – Kaiu, Kadrina – Saksi, Saku – Kiili, Nissi – Kernu ja Salme – Torgu.

Kohaliku omavalitsuse majandusruumi kujundamine

Kohalikel (rahvasaadikute) nõukogudel teatavasti puudus iseseisev eelarve⁷⁷. Kui 1980. aastate lõpus asuti meil taastama kohalikku omavalitsust, siis tekitas toleaesgses nn nomenklatuuris (partei, nõukogude jt ametiisikutes) vastuseisu valla ja maakonna nimetuse kasutamine. Olid need ju meil 1950. aastal kasutuselt kõrvaldatud kui kodanliku haldusstruktuuri mõisted. Kuid veelgi raevukamalt seisti vastu iseseisva kohaliku eelarve seadustamisele, mis siiski jõustus juba 1989. aasta Kohaliku omavalitsuse aluste seadusega. Vastavad ametiisikud mõistsid suurepäraselt, et andes käest eelarve kaudu keskusest (esmal Moskvas ja seejärel Tallinnast) juhtimise hoovad, kaotatakse kontroll kohapealsete poliitiliste otsustuste üle ja muidugi ka võimalus anda telefoni teel „tarku nõuandeid“.

Kohaliku omavalitsuse toimimise tulemuslikkus sõltub paljuski tulubaasi suuruselt ja mitmekesisusest ning võimalusest iseseisvalt oma eelarve kasutamise üle otsustada. Pealiskaudnegi kohaliku omavalitsuse tulubaasi dünaamika analüüs kinnitab, et 1990. aastate algul oli see oluliselt mitmekülgsem kui praegu. Kuni 1993. aastani laekus kohalikku eelarvesse 35 protsenti ettevõtte tulumaksust, millega kaeti õpetajate palgad kohalikust eelarvest (ja seda ajal, kui kohalikku eelarvesse laekus kogu üksikisiku tulumaks). Kuni 1992. aastani (Põhiseaduse vastuvõtmiseni) oli kohaliku omavalitsuse volikogul suur vabadus kohalike maksude rakendamiseks. Selleks oli vaja üksnes Rahandusministeeriumi kooskõlastust. 1994. aasta Kohalike maksude seadusega piirati kehtestatavate kohalike maksude arv üheksaga ning 2000. aastatel on seda arvu veelgi kärbitud⁷⁸.

Ainsa maksuna on kohaliku omavalitsuse ja tema volikogu roll tõusnud maamaksu puhul. Kui maamaks oma kaasaegses tähenduses 1990. aastate algul kehtestati, siis hakkas sellest kohalikku eelarvesse laekuma üksnes pool. 1995. aastal valitud Riigikogu leidis, et valdade ja linnade tulubaasi tuleb tõsta ning üksikisiku tulumaksust otsustati 1996. aastast kohalikele eelarvetele eraldada 56 protsenti varasema 52 protsendi asemel ja samaaegselt otsustati ka, et kogu maamaks peaks laekuma kohaliku omavalitsuse üksustele.⁷⁹

77 Külanõukogudes, alevites ja rajoonilistes linnades piirdus normatiivselt ülalt ette antud eelarve paari-kolme inimese palgaga, millele lisandus pisut majanduskuludeks (seebi, pesupulbri jms ostmiseks). Mõnevõrra enam oli raha kasutada vabariiklikel linnadel. Kuid ka nt Tallinna linna 1990. aasta eelarve oli ainult 28 leheküljel, millest poole moodustas venekeelne tõlge. Sisuliselt tosinal leheküljel Tallinna 1990. aasta eelarve oli tõepoolest „läbipaistev“ (vastu valgust vaadates). Aga eelarve sisulisest läbipaistvusest ei saanud muidugi üldse rääkida. Nüüdseks pea 20 korda paksemas ja üksnes eestikeelses eelarves on kahtlemata linna tulud ja kulud võrreldamatult suuremad kui kohaliku omavalitsuse taastamisele asudes, kuid need eelarvenumbrid on ka võrreldamatult selgemalt lahti kirjutatud.

78 Võrdluseks võib märkida, et 1938. aasta linnaseadus lubas kehtestada kuni 26 kohalikku maksu. Kohalike maksude küsimuses on meil täiesti vastupidiseid seisukohti. On avaldatud arvamusi, et meil pole otstarbekas kohalikke makse üldse rakendada. Seevastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta loeb kohalike maksude kehtestamise õigust kohaliku omavalitsuse üheks olulisemaks tunnuseks. Rahvusvahelised võrdlused (nt DEXIA raportid) näitavad, et ELi riikidest oleme viimaste hulgas omatulude osatähtsusest kohalike eelarvete tuludes. Eestis on see suhtarv 4 protsenti, ELs keskmiselt 27, Soomes 43 ja Rootsis koguni 69 protsenti. Aga need arvud peegeldavad teatud määral kogukonna omavalitsemise ulatust, sest ülejäänud kohaliku eelarve tulud on kas riigi „jaga ja valitse“ või otseselt keskvalitsemise poliitika.

79 Rahandusministeeriumi veebil on „Ülevaade arengutest kohaliku omavalitsuse eelarvekorralduses“, kus on (2011 märtsis) ekslikult märgitud, et 1994. aastast kehtestati maamaks, mis hakkas 100%-liselt laekuma kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse ning kohaliku omavalitsuse üksusele anti õigus kehtestada ise seaduses sätestatud vahemikus maamaksu määr. Viimane väide

Maksuliikide mitmekesisus tähendab ka majanduspoliitilisi hoobasid ning Eesti kohaliku omavalitsuse toimimise tulemuslikkus sõltub oluliselt sellest, kas ja kuidas suudetakse stimuleerida kohaliku omavalitsuse organeid tegelema ettevõtluse arendamisega ja üldse töökohtade loomisega, mis paljudes Euroopa riikides on üks peamisi kohaliku omavalitsuse ülesandeid. Tuntud kohaliku omavalitsuse teadlane professor Peter Schöber on kirjutanud, et riik, mis ei arvesta kohalike omavalitsuste õigustatud huvisid, nõrgestab iseennast.

Kokkuvõtteks

Kui 1989. aastal pärast poolesajandilist vaheaega alustati kohaliku omavalitsuse taastamisega, siis võeti selge suund demokraatlikule, kogukondlikule kohalikele omavalitsusele. Selle põhiseaduslikud garantiid sisalduvad 1992. aasta 28. juunil rahvahääletusel vastu võetud Eesti Vabariigi Põhiseaduses. Põhiseaduse ettevalmistamisel kasutati muuhulgas Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat, mis ratifitseeriti Riigikogus 1994. aastal.

Kohaliku omavalitsuse aspektist tuleb tõdeda hämmastavat sarnasust Eesti Vabariigi loomise ja 70 aastat hiljem alanud taasiseseisvumise etappidel. Olgu siinkohal üksnes ühe sarnase joonena märgitud, et esimesel juhul tulid likvideerida mõisad, teisel juhul üldistatult – kolhoosikord. Erinevus nendel ühesuguse tulemuseni viinud kahel ajajärgul seisnes peaaesjalikult selles, et 1918. aastal sai tugineda juba eelnevalt välja kujunenud kohalikele omavalitsusele ja turumajandusele. Taasiseseisvumisel tuli aga alustada nullist. Olulise panuse andis siin „tundmatu omavalitsustegelane”. Taolise koondnimetuse alla võib mahutada neid tuhandeid poliitikuid või ametnikke meie külades ja muudes asulates, kellest vaid vähestel oli esimese iseseisvusaja vallaelu kogemus, rääkimata ülevaatest, kuidas on vahepealsel poolsajandil arenenud muu maailm. Kuid neil oli ühise tunnusega tugev tahe taastada oma demokraatlik riik.

Kuigi Eesti kohaliku omavalitsuse arengu kohta 1990. aastatel puuduvad seni põhjalikumad uurimused, võib eksperthinnanguna väita, et see on olnud edukas kasvõi võrdluses meie saatusekaaslaste riikidega. Viimastel aastatel tõusetunud vajadus kohaliku omavalitsuse moderniseerimiseks (haldusreformiks) ei tohiks tuleneda mitte niivõrd senise arengu hukka mõistmisest (mida aeg-ajalt kiputakse tegema), vaid kiirelt muutuva ühiskonna ja tehnoloogia mõju arvestamise vajadusest.

Paneb imestama, kui pakutakse lihtsaid, peaasi, et senist avaliku halduse, sh kohaliku omavalitsuse korraldust „pea peale pööravaid” lahendusi. Muidugi ühest küljest reformi märksõna eeldab vähem või rohkem radikaalseid muudatusi, aga üllatab just see, et ettepanekute tegemisel enamasti ei analüüsita muudatuste võimalikke negatiivseid tagajärgi. Justkui „õnn saabuks kohe meie õuele”, kui taastaksime kahetasandilise kohaliku omavalitsuse või läheksime kohalike volikogude valimistel üle majoritaarsele valimissüsteemile jne. 1939. aasta vallareformi eelselt kirjutas selle reformi üks peaideoloog professor Edgar Kant⁸⁰, et „kogukondlike omavalitsuste reformimine on olnud alati ja kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal.” Ja see oli realistlik hinnang.

Pole tähtsusetu rõhutada, et Eesti kohaliku omavalitsuse taastamisest möödunud veerand sajandi jooksul on selle põhiseadusliku institutsiooni toimimise erinevates

on õige, sest kohalikud volikogud võivad muuta maamaksu määra (esialgu oli see vahemikus 0,8–1,2 protsenti, aga 2000. aastatel juba vahemikus 0,1–2,5 protsenti).

80 Edgar Kant. Linnad ja maastikud. Tartu, Ilmamaa, 1999, lk 471

valdkondades katsetatud erinevaid lahendusi. Üksikute näidetenäidena võib siin nimetada kohaliku omavalitsuse tasandite küsimust, valla või linna eelarve formeerumist, aga samuti kohaliku omavalitsuse organite moodustamist või ametnike töö tasustamist. See praktika vajaks põhjalikumat analüüsi.

Eelmise aastakümne esimesel poolel, kui meil pandi alus praegusele kohaliku omavalitsuse süsteemile, olid globaliseerumine, rääkimata e-omavalitsusest jms veel suhteliselt vähekasutatud mõisted. Nüüd on printsiipiaalse tähendusega küsimus, kas need uued protsessid ja võimalused võiksid või koguni peaksid muutma kohaliku omavalitsuse ühte olemuslikku tunnust – olla demokraatliku elukorralduse kandja, tagada kohalikele inimestele õiguse ise otsustada oma kohalike küsimuste üle? Samas võib veendunult väita, et riigi avaliku halduse korraldus, eriti kodanikulähedase kohaliku omavalitsuse puhul peab tuginema ka ajaloolistele traditsioonidele.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele⁸¹

Sulev Mäeltsemees

Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna dekaan, professor

Sulev Lääne

Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant, Siseministeeriumi nõunik

Kalle Merusk

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan, professor

Vallo Olle

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dotsent

Eerik-Juhan Truuväli

Tartu Ülikooli Õigusinstituudi professor

Sissejuhatus

1985. aastal allakirjutamiseks avatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on unikaalne dokument. Ta on ainus rahvusvaheline leping subsidiaarsusprintsiiibi ja kohaliku omavalitsuse kaitseks ja arendamiseks. Harta universaalsust kinnitab muuhulgas asjaolu, et ta on „üle elanud“ Euroopa Nõukogu territooriumi mitmekordse laiendamise ja väga erineva demokraatiatasemega riikide liitumise hartaga. Harta on oma printsiiptidega oluliselt kujundanud tänapäeva Euroopa kohaliku omavalitsuse korraldust ja arengut. Erilise rakendusliku väärtuse ja laialdase tuntuse sai aga Euroopa kohaliku omavalitsuse harta alles 1980. aastate lõpust, kui endistes tsentraliseeritud võimuga nn idabloki riikides algasid demokratiseerimisprotsessid. Huvitava ajalise kokkulangevusena algasid need protsessid just pärast Euroopa kohaliku omavalitsuse harta jõustumist 1988. aastal.

Harta on ainus rahvusvaheline leping, mis määrab kohaliku omavalitsuse olulisemad tunnused ja nende rakendamise liikmesriikides. Harta mõju tuleb analüüsida poliitilisest, õiguslikust ja majanduslikust aspektist. Kohustab ju harta temaga liitunud riike kohaldama põhieeskirju, millega tagatakse kohaliku omavalitsuse üksuste poliitiline, halduslik ja majanduslik iseseisvus. Harta preambulis väljendatakse veendumust, et

81 *Avaldatud kogumikus: 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile : [konverents : 1. veebruar 2006, Tallinn] / Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskond, Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Tallinna Tehnikaülikool, 2006*

kohalikule omavalitsusele antava autonoomia ulatust võib käsitleda tõelise demokraatia mõõdupuuna. Harta peab aitama kaasa Euroopa ühiste väärtuste kaitsmisele ja edendamisele. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat nimetatakse ka kohaliku omavalitsuse põhiõiguste *Magna Charta* (suur vabaduskiri) ⁸².

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tekst oli Eestis juba 1990. aastate alguseks tänu eelkõige Soome kolleegidele olemas ja asjasthuvitatuile kättesaadav. See asjaolu on tähtis nagu ka see ja paljuski eelnevast tulenev fakt, et Eestis ratifitseeriti harta 1994. aastal, Lätis kaks ja Leedus alles viis aastat hiljem.

Väga kontsentreeritud printsiipidega Euroopa kohaliku omavalitsuse harta juurde kuulub ka seletuskiri, mis aga võrreldes harta tekstiga oli meil varasemal perioodil ja on praegugi veel üsna tundmatu. Esmakordselt avaldati harta seletuskiri alles 1999. aastal ning sedagi üsna piiratud tiraažiga ja Soome Omavalitsusliidus trükitud väljaandes.⁸³ Käesolevas kirjutises kasutatakse võrdlemisi palju ka seda harta seletuskirja. Seletuskirjas öeldakse muuhulgas, et ta „ei kujuta harta teksti määravat tõlgendust, kuid võib hõlbustada harta sätete mõistmist.“ Vähemalt mõne harta artikli puhul on seletuskirja kasutamine möödapääsmatu. Lisaks on harta mõistmiseks vaja tunda neid sageli mahukaid soovitusi, mida Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on hartale tuginedes heaks kiitnud näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse (sh pealinna) juhtimise, kohaliku rahanduse jms valdkonnas.

1. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja Eesti Vabariigi põhiseadus

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 2 „Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik ja õiguslik alus“ näeb ette, et „kohaliku omavalitsuse põhimõtet tunnustatakse riigisiseses seadusandluses ning seal, kus võimalik, põhiseaduses“.

Eesti põhiseaduses on kohalik omavalitsus kasutusel veerandsajast paragrahvis, mille hulgas erilisel kohal on XIV peatükk „Kohalik omavalitsus“ seitsme paragrahviga (§ 154–160).

Põhiseaduse Assamblee 11. istungil öeldi XIV peatüki eelnõu arutelu⁸⁴, et detailsuse osas olid ettepanekud kahesugused: „Üks suund soovib võrdlemisi täpselt kirjeldada omavalitsussüsteemi põhiseaduses ja teine suund on siis see, mis lähtub kohaliku omavalitsuse Euroopa Harta põhimõttest... Need kaks seisukohta, nagu te mõistate, kujundavad täiesti erineva mahuga meie põhiseaduse. ... Ühes fikseeritakse Euroopa Nõukogu kohaliku omavalitsuse harta poolt esitatav harta artikkel 2 printsiip jne, et kohaliku valitsemisala iseseisev valdamine ja elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu. Me konstateerime Euroopa Nõukogu ekspertide soovitusel, et kohaliku omavalitsuse volikogu või siis esinduskogu valijaks on kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil elavad hääleõiguslikud kodanikud vastavalt valimisseadusele.“ Põhiseaduse Assamblees ühes teises sõnavõtus märgitud fakt „harta sisaldab 18 paragrahvi...“ kinnitab samuti veenvalt harta tundmist. Kahjuks ei ole kasutada Põhiseaduse Assamblee kohaliku omavalitsuse peatüki töögrupi koosolekute protokolle, kuid võib väita, et just seal oli eriti olulisel kohal Euroopa koha-

82 H. Heberlein. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa. 9. Bad Iburger Gespräche. Universitätsverlag Rasch Osnabrück, 1999, S. 55.

83 Tiit Kirss, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Deiv Rahumägi. Euroopa Nõukogu ja kohalik omavalitsus. Välja antud Euroopa Nõukogu 50. aastapäevaks. Tallinn, Eesti Linnade Liit, 1999, lk 39–49

84 Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos / Justiitsministeerium. Tallinn: Juura, 1997. 1296 lk.

liku omavalitsuse harta tekst. Öeldut peaks kinnitama ka meie põhiseaduse teatud paragrahvide ja harta artiklite võrdlus, sest vaevalt saab lugeda juhuseks järgnevaid kokkulangevusi.

Põhiseaduse § 154 kohaselt „*kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.*“ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 lg 1 alusel „*kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.*“

Siinkohal peab tegema viite harta seletuskirjale, kust selgub, et harta ettevalmistuses lükati tagasi väljendid nagu „kohalikud asjad“ ja „oma asjad“, kui liiga ebamäärased ja raskesti interpreteeritavad. Seda eriti riikidevaheliselt. Vaevalt harta teksti kirjutades osati sellele mõelda, et kunagi (tegelikult peagi!) hakatakse teda rakendama ka Venemaal jm. Aga „kohalike asjade“ kõrvalejätmist tingis tookord asjaolu, et märkimisväärselt erinev oli ja on ainuüksi Lääne-Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse korraldus, sh traditsioonid, mis puudutavad küsimusi, mida peetakse kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonda kuuluvaks. Piisab, kui võrrelda nt Põhjamaid ja Vahe-mere-äärseid riike. Liiatigi muutub paljudes valdkondades jagunev riikliku ja omavalitsusliku juhtimise vahekord ja vastutus ka ajas. Kokkuvõtlikult öeldes jagunevad paljudes valdkondades nii riiklik kui ka omavalitsuslik juhtimine ning vastutus võib riigiti ja eri aegadel erineda.

Põhiseaduse § 159 alusel „*kohalikel omavalitsustel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.*“ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 10 lg 1 kohaselt „*kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.*“

Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö on tänapäeval juriidilisest aspektist endastmõistetav, kuigi sisuliselt on sotsiaalmajanduslike ülesannete täitmisel see koostöö meil sageli tagasihoidlik. Aga õiguslikust seisukohast on ajal, mil meie vastavad üle-riigilised liidud tähistavad oma asutamise 85. aastapäevi, paslik meenutada, et alles 1926. aastal võeti vastu seadus, mis lubas taolisi liite moodustada. Eialgu moodustati Eesti Linnade Liit (1919. aastal) ja Eesti Maaomavalitsuste Liit (1920. aastal) Tallinn-Haapsalu Rahukogu otsuse alusel.

Põhiseaduse § 160 kohaselt „*kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.*“ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 8 lg 1 näeb ette, et „*administratiivkontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle võib teostada vaid põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras.*“ Artikli kohaselt peab järelevalve teostamiseks eksisteerima piisav seadusandlik baas ja seega on välistatud *ad hoc* järelevalve.

2. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta eestikeelsest tõlkest

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta mitme artikli puhul tuleb märkida küsitavusi harta tõlkes eesti keelde. Muidugi tuleb seejuures mõista avaliku halduse alles kujunenud terminoloogia olukorda poolteist aastakümnet tagasi, millega on jätkuvaid probleeme ka praegusel ajal.

Põhiseaduse § 157 kohaselt „*kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada kohalikke makse ning panna peale koormisi.*“ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel

9 lg 3 alusel „vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.“

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 36 alusel on koormis „kohustus, mis seaduse alusel kehtestatakse volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeskirjade täitmiseks. Isik, kellele koormise täitmine lasub, võib oma arvel lasta selle täita teisel isikul. Isiku põhjendatud taotlusel on volikogul õigus lubada isikul koormise täitmise eest maksta raha, mida peab kasutama selle koormise täitmiseks.“ Koormise asemel peaks harta tõlkes olema lõiv, sest harta algtekstis nii *charge* (ingl k), *la redevance* (pr k) kui ka *die Gebühr* (sks k) tähendavad lõivu. Nagu märgitakse ka põhiseaduse kommentaarides⁸⁵, on võrreldes teiste Euroopa Liidu riikide põhiseadustega koormise nimetamine meie põhiseaduse kohalikku omavalitsust reguleerivas normistikus erandlik nähtus. Samas on koormise kasutamisel meil ajalooline tagapõhi, sest ta oli märgitud ka sõjaeelse Eesti Vabariigi põhiseadustes nii 1920., 1933. kui ka 1938. aastal.

Kui Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 9 puhul oli probleem ühe termini tõlkimises, siis artikli 5 puhul tuleb tähelepanu juhtida selle artikli mõttele. Harta artikkel 5 kohaselt „muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ei tehta kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata...“ Põhiseaduse § 158 alusel „kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.“

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta aruteludel, seminaridel jm on jäänud mulje, et harta artiklit 5 mõistetakse meil kui kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalsete piiride kaitset. Eriti kui seda seostada meie põhiseaduse osundatud §-ga 158. Territoriaalsete piiride küsimus on kahtlemata väga oluline harta artikli 5 eesmärk, sest kogukonnal peab olema piisav võimalus oma territooriumi suurust kaitsta (ja mitte ainult vähendamise eest, nagu me riigipiiride puhul oleme harjunud ühesuunaliselt mõistma). On riike (nt Poola mõned aastad tagasi), kes sellele artiklile tuginedes on esitanud koguni protesti Euroopa Nõukogusse oma keskasutuste tegevuse kohta.

Kuid harta artikkel 5 peab silmas ka kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesannete jaotust teiste avaliku halduse tasanditega, mis ilmneb kõigepealt harta seletuskirjast. Seletuskirjas märgitakse, et „ettepanekud piiride muudatusteks, mille äärmuslikuks näiteks on ühinemised teiste kohalike omavalitsustega, on ilmselt põhimõttelise tähtsusega kohaliku omavalitsuse ja elanike jaoks, keda antud kohalik omavalitsus teenindab.“

Harta artikli 5 laiem tähendus ilmneb eriti selgelt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt 2004. aasta 20. oktoobril antud soovitusel kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride muutmise kohta. Soovitusel märgitakse: „Kohaliku omavalitsuse mis tahes süsteemi suhtes kehtib viis põhilist parameetrit: 1) suurus (suurust väljendatakse tavaliselt elanike arvu, asustustiheduse, geograafilise pindala ja käsutatavate vahendite kaudu); 2) pädevus; 3) iseotsustusõiguse ulatus; 4) rahastamise kord; 5) tegutsemisvorm (tegutsemisvorm viitab sellele, kas kõnealune võimuorgan vastutab üksnes teenuste vahetu osutamise või ka nende väljatöötamise eest).“

Seda, et harta artiklit 5 tuleks mõista laiemalt, kinnitab eelmärgitud soovitusel põhimõte, et riigi keskvalitsustel peab „muutuste kavandamise lähtekohaks olema eesmärgi seadmine suuruse või pädevuste osas. Mis tahes muutuste aluseks peab olema kõikehaarav käsitlus või teooria eri valitsemistasanditest ja nende koostoisest riigis.“ Mis puudutab haldusterritoriaalset korraldust, siis (kuigi see pole hartaga seotud) Soome 1995. aasta

85 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 655

vallaseaduse § 5 lg 2 kohaselt: „Vald võib kasutada linna nimetust, kui ta on seisukohal, et vastab linnataolisele kogukonnale esitatavatele tingimustele.“

Seonduvalt kohaliku omavalitsuse võimupiiride ja harta artikliga 6 lg 1 („Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine“) on Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress eraldi analüüsinud pealinnade juhtimist. 2003. aastal võttis Kongress vastu otsuse nr 158, kus muuhulgas on tõdetud: „Kongress tunnustab, et pealinnad peavad teenima kaheksugust ülesannet, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad täitma ka rahvusliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri jms... Pealinnade ja teiste valitsemistasandite vahel on raskused, mis on põhjustatud:

- 1) erinevatel tasanditel erinevatest parteipoliitilistest valitsustest;
- 2) huvide konfliktist erinevate valitsemistasandite vahel;
- 3) pädevuse ebaselgusest erinevatel valitsemistasanditel;
- 4) pealinnades rahvuslikult tähtsate ülesannete finantseerimise puudusest.“

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas kasutatakse esmakordselt ühes õigusaktis subsidiaarsusprintsipi, kuigi veel mitte terminina.⁸⁶ Harta artikkel 4 lg 3 kohaselt „riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid“.

Taas peab aga tähelepanu pöörama tõlkele. Termin „riigi kohustusi“ kasutamine jätab mulje, nagu oleks meil riigistatud omavalitsus. Ilmselt peaks olema tõlgitud „avalikke kohustusi“ või „avalikke ülesandeid“, sest ka algtekstides on „Public responsibilities shall generally be exercised ...“ või „Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt ...“. Oma sisult väljendab see paragrahv üldpõhimõtet, et avalike kohustuste täitmine peaks olema detsentraliseeritud.

Siin on meie avaliku halduse üks sõlmprobleeme, ka seonduvalt regionaalhalduse ümber toimunud ja jätkuvate vaidlustega. Avaliku võimu detsentraliseerituse mõõtmiseks saab kvantitatiivsete näitajatena kasutada avalike teenistujate või rahastamise (eelarve) jagunemist erinevate avaliku halduse tasandite vahel. Võrreldes teiste postsotsialistlike riikidega on Eesti avalik võim küll vähemalt veidi rohkem detsentraliseeritud (tabelid 1 ja 2), kuid Lääne-Euroopa riikidest on mahajäämus selles osas üsna suur (tabel 3).⁸⁷

86 Subsidiaarsusprintsipi kasutati esmakordselt paavst Pius XI (1922–39) sotsiaalentsüklikas „*Quadrogesimo anno*“, kus ta formuleeriti osana katoliiklikust sotsiaalõpetusest. Nagu ei tohi ühiskondliku tegevusega olla ära võetud see, mida üksik inimene omal initsiatiivil ja jõul suudab saavutada, nii eksitakse õigluse vastu, kui kõrgema kogukonna poolt võetakse üle see, mida väiksemad ja madalama astme kogukonnad võivad saavutada ja eduka lõpuni viia (tõlge – S. M.). *Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.*“).

87 Local Finance in the twenty five countries of the European Union. DEXIA Editions, Paris 2004 pp.

Tabel 1.

Kohaliku omavalitsuse kulude osatähtsus riigivalitsemise üldkuludes (%des) 2001. aastal transformatsiooniriikides

Riik	Osatähtsus (%des)	Riik	Osatähtsus (%des)
Eesti	24,4	Slovakkia	7,3
Leedu	21,7	Sloveenia	11,6
Läti	25,8	Tšehhi	20,8
Poola	22,2	Ungari	23,7

Tabel 2.

Riigivalitsemise üldkulud ja kohaliku omavalitsuse kulud ühe inimese kohta (eurodes) transformatsiooniriikides 2001. aastal

Riik	Riigivalitsemise üldkulud	Kohaliku omavalitsuse kulud
Eesti	1 700	420
Leedu	1 200	260
Läti	1 400	370
Poola	2 600	580
Slovakkia	1 700	120
Sloveenia	4 800	550
Tšehhi	2 800	580
Ungari	3 100	740

Tabel 3.

Kohaliku omavalitsuse kulude osatähtsus riigivalitsemise üldkuludes (%des) 2001. aastal mõningates Euroopa Liidu riikides 2001. aastal

Riik	Osatähtsus (%des)	Riik	Osatähtsus (%des)
Hispaania	36,7	Rootsi	44,3
Holland	36,7	Saksamaa	44,2
Iirimaa	39,9	Soome	37,9
Itaalia	30,0	Taani	54,6

Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu eelnõus sai subsidiaarsusprintsip uue definitsiooni võrreldes varasema Amsterdami lepinguga. Amsterdami lepingus on artikkel 5 „Valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, võtab ühendus kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil.“ Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu eelnõus on artikkel I-11 „...tagada võimalikult kodanikulähedane otsuste tegemine ja luua tingimused subsidiaarsuse põhimõtete tagamiseks...“ Euroopa Liidu Regioonide Komitee toetas subsidiaarsuse printsipi uut definitsiooni oma 2004. aasta novembris toimunud 57. plenaaristungil, kus käsitleti põhiseaduse lepingu eelnõud. 27. mail 2004. aastal toimus Berliinis subsidiaarsuse printsipi alane rahvusvaheline konverents.

Regioonide Komitee president Peter Straub märkis oma visiidil Tallinna 2005. aasta septembris: „Põhiseaduse lepingus tunnustatakse esimest korda (Euroopa Liidu regulatsioon) regionaalse ja kohaliku omavalitsuse pädevust ning võetakse kohustus nendega ar-

vestada. Euroopa Komisjoni õigusaktidele eelnevad konsultatsioonid regionaalse ja kohaliku omavalitsuse üksustega ja nende liitudega muutuvad kohustuslikuks. Esimest korda nimetatakse piiriülene koostöö Euroopa Liidu poolt toetatavate eesmärkide hulka. Kujundatakse täielikult ümber subsidiaarsuse põhimõte, mida Regioonide Komitee nõudis juba kümne aasta eest. Subsidiaarsuse põhimõtte laiendamine regionaalse ja kohaliku mõõtme võrra ning kõnealusest põhimõttest kinnipidamise järelevalvesüsteemi loomine, mis annab Regioonide Komiteele hagi esitamise õiguse Euroopa Kohtule, toovad regionaalse ja kohaliku omavalitsuse Euroopa otsustusprotsessi keskmesse.“

Ühele probleemile peab veel tähelepanu juhtima, millel õigupoolest on hartast ja tema tõlkest palju laiem tähendus. See seondub meil paljude seadustega, alates raamseadusest – kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Nimelt kasutatakse massiliselt selliseid sõnu, nagu kohalik omavalitsusasutus, kohalik omavalitsusüksus, kohalike omavalitsusüksuste liit vms. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas on artikkel 4 lg 5 „Kui kesk- või piirkondlik võimuorgan delegeerib volitused kohalikule omavalitsusasutusele, peab viimasel olema õigus võimaluse piires kohandada nende rakendamine kohalikele oludele.“ Õigupoolest tulevad kõik kolm sõna lahku kirjutada, sest „kohaliku omavalitsusasutuse“ vastand oleks ju „mittekohalik omavalitsusasutus“. Seega tuleb kirjutada „kohaliku omavalitsuse asutus“ ja analoogiliselt kohaliku omavalitsuse üksus või kohaliku omavalitsuse üksuste liit.

3. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sünnilugu

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (*the European Charter of Local Self-Government*) avati Euroopa Nõukogu liikmesriikidele alla kirjutamiseks 15. oktoobril 1985. aastal. Esimestena tegid seda 10 riiki (arusaadavalt üksnes Lääne-Euroopast), kellest Prantsusmaa pole hartat 2006. aastani ratifitseerinud. Belgia ratifitseeris harta alles 2004. aastal. Riigikogu ratifitseeris Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 28. septembril 1994. aastal. Võrdluseks võib öelda, et harta ratifitseeriti Lätis 22. veebruaril 1996. aastal ja Leedus 22. juunil 1999. aastal.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta teksti valmistati ette kolmandik sajandit. Harta enda idee on aga oluliselt vanem ning langeb kokku ühendatud Euroopa ülesehitamise algusega. Põhimõtteliselt on aga kohaliku omavalitsuse riikidevaheliste sarnaste printsiipide ja õiguslike regulatsioonide rakendamine koguni sajandeid vana. Peaksime siinkohal tegema viite kasvõi Lübecki õigusele, mis Tallinnas hakkas kehtima 1248. aastast.

Harta idee tekkis pärast Teist maailmasõda Euroopas alanud eesmärgipärasel demokraatiseerimises esialgu üldse väljaspool Euroopa Nõukogu – Euroopa Munitsipaliteetide ja Regioonide Nõukogus (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*). Ülemaailmse Kohalike Omavalitsuste Liidu (*International Union of Local Authorities – IULA*) Euroopa sektsiooni (CEMR) initsiatiivil toimus 18. oktoobril 1953. aastal Versailles' lossis Euroopa Kohalike Omavalitsuste Põhiriikide (*States General of the Local Authorities of Europe*) 16 Euroopa riigi linnapeade kohtumine, kus kiideti heaks Euroopa kohaliku omavalitsuse vabaduste harta (*European Charter of Municipal Liberties*).⁸⁸

88 Alain Delcamp. *Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Working Group "European Charter of Local Self-Government". Draft publication of the Council of Europe on the European Charter of Local Self-Government and its monitoring system. Volume 1, p 5.*

Euroopa kohaliku omavalitsuse vabaduste harta nägi muuhulgas ette järgmist⁸⁹:

Preambul

Euroopa munitsipaliteetid, kes on ühinenud Euroopa Munitsipaliteetide ja Regioonide Nõukokku, on otsustanud luua kõigi huvides vaba ja rahuarmastava Euroopa.

Nad on otsustanud taastada oma õigused, mis baseeruvad pikaajalisel traditsioonil ning olemuslikult inimese vabadusel ja väärikusel.

Nad märgivad, et need õigused on käesoleval ajal ohus ning mõningail juhtudel on koguni hävitatud.

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu ülesanne on neid õigusi kaitsta ja taastada ning kasutades kõigi munitsipaliteetide kombineeritud võimet aidata üksikuid munitsipaliteete nende vabaduste eest võitlemisel.

Printsiibid

Munitsipaliteetid sõltuvad väga palju sellest, kuidas riik on üles ehitatud. Kõik kodanikud kui kogukonna liikmed peavad olema võimelised kaasa aitama oma kommuuni arengule ja võtma aktiivselt osa kohalikust elust. Munitsipaliteetidel on kohustus anda oma kodanikele selleks võimalused.

Tõeline kohaliku omavalitsuse vabadus saab eksisteerida üksnes siis, kui elanikud on kindlalt otsustanud end ise valitseda ja kaitsta oma vabadusi totalitarismi kõigi vormide eest. Vastutustundega kodanikud peavad kinni pidama seadusest, kuid nad peavad ka individuaalselt või kollektiivselt tagasi lükkama alistumise omavoliliste kitsenduste ükskõik millisele vormile.

Seadus peab kaitsma munitsipaliteetide õigusi nende suhetes kõrgemate valitsemisorganitega ning munitsipaliteetides asuvate kodanike õigusi.

Definitsioonid

Kohaliku omavalitsuse vabadus peab olema määratud konstitutsioonis ja peab olema garanteeritud apelleerimine sõltumatu kohtu ees. Välja arvatud parlamendi juhtumid, ei tohi kohaliku omavalitsuse generaalset organisatsiooni puudutavaid eelnõusid võtta vastu ilma eelneva konsultatsioonita kohaliku omavalitsuse esindusorganitega.

Munitsipaliteetid peavad andma kogu jõu, et olla kohalikes huvides. Seaduse piires peavad nad olema võimelised looma avalikke eeskirju.“

Laiemalt aktsepteerituna tekkis kohaliku omavalitsuse vabaduste rahvusvahelise kaitsmise idee siiski alles pärast seda, kui vastavat printsiipi oli tunnustanud ka Euroopa Nõukogu. Seda tehti 11. mail 1953. aastal Konsultatiivse Parlamentaarse Assamblee resolutsiooniga nr 37, kus avaldati lootust, et „*saabub päev, mil liikmesriikide munitsipaliteetid võiksid regulaarselt kohtuda Euroopa Maja Assamblee istungisaalis, et vaadata läbi ühiseid probleeme*“. See soov täitus mõned aastad hiljem, kui Euroopa Nõukogus 1957. aastal asutati Euroopa Kohalike Omavalitsuste Konverents (*Conference of Local Aut-*

⁸⁹ Sulev Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. Tallinn, TTÜ kirjastus, 2002, lk 66–67

horities of Europe – CLAE). Eesmärk oli kaasata Euroopa probleemide lahendamisse rohkem kohaliku omavalitsuse esindajaid. Konverentsi esimesel istungil 14. jaanuaril 1957. aastal kiideti heaks otsus nr 6 „Kohaliku autonoomia kaitsest ja arengust”. Üks olulisemaid seisukohti selles otsuses oli, et munitsipaliteetide regionaalne vabadus peab olema sätestatud riigi põhiseaduses ja neil peab olema tagatud õigus pöörduda sõltumatu kohtu poole.

29. aprillil 1960. aastal soovitas Konsultatiivne Parlamentaarne Assamblee (otsus nr 160) oma seadusandlikul komiteel luua uus konventsioon või protokoll Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde kohaliku autonoomia kaitse ja arengu kindlustamiseks.

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Konverents esitas 1968. aastal oma resolutsiooniga nr 64 (1968) kohaliku autonoomia printsiipide deklaratsiooni ning kutsus Ministrite Komiteed üles seda heaks kiitma. Seda deklaratsiooni loeti aga liiga üldsõnaliseks.

Regioonide positsioonide tugevnemine Euroopas ja üksikute regioonide (Trentino Itaalias, Baskimaa Hispaanias, Šotimaa Suurbritannias jmt) separatistlik tegevus tõi kaasa regioonidele suurema tähelepanu osutamise ka Euroopa Nõukogus. Selle üheks resultaadiks oli asjaolu, et 1975. aastal nimetati Kohalike Omavalitsuste Konverents ümber Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alaliseks Konverentsiks (*Conference of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE*). Sellest alates on ka kasutusel ingliskeelne lühend CLRAE, kuigi 1994. aastast muudeti veel kord selle institutsiooni nime.

Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alaline Konverents esitas oma 29. oktoobri 1981. aasta resolutsiooniga nr 126 (1981) juba paindlikuma dokumendina Euroopa kohaliku omavalitsuse harta eelnõu Ministrite Komiteele sooviga edastada see kohaliku omavalitsusega tegelevate ministrite 5. konverentsile Luganos 5.–7. oktoobril 1982. aastal. Veel kord vaadati harta läbi nende ministrite 6. konverentsil Roomas 1984. aasta 6.–8. novembril. 1985. aasta juunis kiitis Euroopa kohaliku omavalitsuse harta konventsioonina heaks Ministrite Komitee. Arvestades, et selle harta koostamise initsiatiiv tuli Euroopa Kohalike ja Regionaalsete

Omavalitsuste Alalise Konverentsi poolt, siis otsustati, et konventsioon avatakse alla kirjutamiseks selle Alalise Konverentsi 20. plenaaristungil 15. oktoobril 1985. aastal.

4. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta allakirjutamise järgne periood

Kõigepealt peab märkima Euroopa kohaliku omavalitsuse harta maailmajaost välja jõudnud mõju. Üsna selgelt inspireerituna selle harta tekstist võttis Rahvusvaheline Kohalike Omavalitsuste Liit⁹⁰ (*International Union of Local Authorities – IULA*), mille üks viiest põhieesmärgist on: „Edendada kohalikke omavalitsusi kui demokraatia nurgakivi.” 1993. aastal Torontos vastu uuendatud Kohalike omavalitsuste ülemaailmse deklaratsiooni, kus muuhulgas on märgitud:

„... arvesse võttes, et kohalik omavalitsus riikliku struktuuri lahutamatu osana on kodanikele kõige lähemal asetsev valitsemistasand ja seega ka parimas positsioonis, kaasamiseks neid nende endi elutingimusi puudutavate otsuste langetamiseks ja kasutamaks nende teadmisi ja võimeid arengu toetamiseks;

90 IULA liige on Eesti Linnade Liit taas 1995. aastast. Enne seda oli Eesti Linnade Liit IULA (õigupoolest tema eelkäija organisatsioon) liige juba aastatel 1925–1940.

meenutades Inimõiguste deklaratsioonis tunnustatud põhimõtet, et rahva tahe on valitsuse võimu aluseks;

arvestades, et kohalikul tasandil saab kõige paremini luua tingimusi harmoonilise ühiskonna loomiseks, millega kodanikud tunnevad oma ühtekuuluvust ja mille ees nad tunnevad vastutust;

rõhutades, et tugev kohalik omavalitsus tugevdab kogu rahvast, tagades efektiivsema ja demokraatlikuma riikliku poliitika;

arvestades, et detsentraliseeritud otsuste langetamine vähendab võimu koondamist keskusesse ning parandab ja kiirendab valitsuse tegevust, et ta stimuleerib kohalikku initsiatiivi, et ta päästab valla loova ja uuendava energia, annab elujõudu uutele institutsioonidele ja et ta suurendab tõenäosust, et teenused, mis on kord loodud, ka säilivad ja arenevad;...”

1990. aastate alguseks teravnesid vaidlused Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alalise Konverentsi nime ja koha üle Euroopa Nõukogus ning eelkõige tema võime üle esindada regioonide huve. Kuigi arvamused läksid kardinaalselt lahku, võitis tugevate regioonidega riikide (Austria ja Saksamaa oma liidumaadega, Hispaania ja Itaalia oma provintsidega jmt) tahe ning jätkati ühise institutsioonina, aga sisemiselt kahe kojana – Kohalike Omavalitsuste Kojana ning Regioonide Kojana. 14. jaanuaril 1994. aastal võttis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee vastu otsuse moodustada Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (*Congresse of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE; Congresse des Pouvoirs Locaux et Regionaux de l’Europe – CLRE; Kongress der Gemeinden und Regionen Europas – KGRE*). Sellega tagati ka juba paarikümne aasta jooksul omaseks saanud lühendi (CLRAE) jätkuv kasutamine. 2005. aastal otsustati selle institutsiooni nimes kasutada ka Euroopa Nõukogu, mistõttu nüüd on ta nimi Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress.

Kongressi delegaatideks võib valida ainult kas kohaliku ja regionaalse omavalitsuse üksuste volikogude liikmeid või neid, kes on otseselt aruandekohustuslikud vastava volikogu ees. Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste liitude delegatsioonid olid esmakordselt Strasbourgis 1993. aasta kevadel, kuid siis veel vaatleja staatuses. Sama aasta 14. mail võeti Eesti Vabariik Euroopa Nõukogusse ning sellest alates on meil Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressis alaline delegatsioon (kolm põhiliiget ja kolm asendusliiget), mille kohta lähem informatsioon sisaldub selles kogumikus Toomas Välimäe artiklis.

Oma esimese istungjärgu pidas ümberkorraldatud Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress 1994. aasta 31. maist kuni 3. juunini Strasbourgis. Osales 32 riiki 234 delegaadiga, teiste hulgas ka täisliikmetena Eesti esindajad. Juba kongressi esimese istungi 8. resolutsioonis peeti vajalikuks Euroopa regionaalse omavalitsuse (autonoomia) harta koostamist. Kongressi neljandal istungjärgul 1997. aasta 3.–5. juunil kiideti heaks Euroopa regionaalse omavalitsuse (*the European Charter of Regional Self-Government*) harta, mis loodeti kõigepealt Euroopa Nõukogu 50. aastapäevaks (1999. aastaks) vastu võtta⁹¹. Kuna see ei õnnestunud, siis järgmise tähtajana seati 2002. aastal Soomes toimuv Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsustega tegelevate ministrite 13. konverents. 2005. aastal Budapestis Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsustega tegelevate ministrite järjekordsel konverentsil lükati regionaalse omavalitsuse regulatsiooni väljatöötamine veel aastateks edasi. Õigupoolest

⁹¹ S. Mäeltsemees. Euroopa regionaalse omavalitsuse harta. Eesti Vabariigi Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Kohaliku omavalitsuse teatmik IV valla- ja linnasekretärile, Tallinn 1999, lk 10–32

on vaidlused Euroopa regionaalse omavalitsuse harta vms regulatsiooni sisu osas aja jooksul pigem teravnenud ja on leitud, et regionaalsel tasandil on riikidevahelisi ühi-seid printsiipe hoopis raskem leida ja formuleerida kui kohalikul tasandil.

Kokku oli 2006. aasta alguseks Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil 46 riigist 315 liiget ning 315 asendusliiget, kes kõik on enam kui 200 000 kohaliku omavalitsuse üksuse valitud esindajad, kus elab üle 800 miljoni inimese.

Olukorras, kus Euroopa Nõukogu ulatub Islandilt Sahhalinini ja Norrast Sitsiiliani ning harta peab sobima kõigi nende alade kogukondadele, kaalutaksegi harta moderniseerimist. Teisest küljest on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta alusel ja eeskujul 1990. aastate teisest poolest koostamisel Maaailma kohaliku omavalitsuse harta.

1996. aastal Istanbulis toimunud ÜRO Inimasustuse II konverentsi (HABITAT II) järgselt moodustatud ÜRO Inimasustuse Keskus (CNUEH-Habitat) ja Linnade ja Valdade Koordinatsiooni Maaailma Liit (WACLAW) allkirjastasid 1998. aastal omavahelise koostöö tulemusel sündinud Maaailma kohaliku omavalitsuse harta eelnõu. Seda arutati 8 regionaalsel konverentsil, kus osales üle 100 riigi ja enam kui 50 riigi keskvalitsuse esindajad. Paraku mõned riigid (suurematest Hiina ja USA) lükkasid selle eelnõu tagasi. 2002. aastal võeti Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi poolt vastu otsus nr 138, mis käsitles Maaailma kohaliku omavalitsuse harta teist (parandatud ja täiendatud) eelnõud. Paraku oldi otsuses taas sunnitud tõdema, et osa riike leiavad, nagu rikutaks sellega nende suveräänsust ja surutakse peale poliitilist mudelit, mis neile ei sobi. Pole ehk tähtsusetu taas märkida, et kui 1985. aastal Euroopa kohaliku omavalitsuse harta heaks kiideti, siis olid Euroopa Nõukogus ainult Lääne-Euroopa riigid, aga nüüdseks ulatub see territoorium, nagu märgitud, Vaikse ookeanini.

Euroopa Nõukogu keskseks dokumendiks on 1950. aastal vastuvõetud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Ülejäänud konventsioonide hulgas on oma ulatuslikkuse ja universaalsuse seisukohalt tähtsaim Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Kui Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on meil vähemalt nimetusena hästi tuntud, siis kahjuks oluliselt vähem ollakse kursis Euroopa Nõukogu teiste territoriaalse omavalitsuse konventsioonide ja hartadega. Nendeks on:

1. Territoriaalsete kogukondade ja võimuorganite vahelise piiriülese koostöö Euroopa raamkonventsioon (*the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*) 1980. aastast (võeti vastu Madridis 21. mail 1980) ja selle lisaprotokoll 1995. aastast, mis soodustab ja võimaldab riikidevahelisi kokkuleppeid naaberpiirkondade ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel sellistes küsimustes nagu piirkondlik areng, looduskaitse ning teenindamise parandamine. Konventsioon jõustus 1989. aastast.
2. Välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsioon (*the European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*) 1992. aastast, mille eesmärk on saavutada suurem ühtsus EN liikmesriikide vahel, et kaitsta ja ellu viia nende ühispärandiks olevaid ideaale ja põhimõtteid ning soodustada inimõigusi ja põhivabadusi austades nende majanduslikku ja sotsiaalset edenemist.

3. Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa harta (*the European Charter for Regional or Minority Languages*) 1992. aastast, mille eesmärk on mitte lihtsalt ära hoida väikerahvaste ja regionaalsete keelte väljasuremist, vaid säilitada neid Euroopa kultuuripärandi unikaalse koostisosana ja hoopis laiendada nende kasutamist koolides, kultuuri- ja ühiskonnaelus ning massiteabes.⁹²
4. Euroopa maastikualade kaitse konventsioon (*the European Landscape Convention*) 2000. aastast esitab avaliku võimu organitele nõude töötada kohalikul, regionaalsel, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil välja Euroopa maastikualade kaitse, haldamise ja planeerimise põhimõtted ja meetmed.
5. Euroopa linnade harta (*the European Urban Charter*) 1992. aastast, mis defineerib kodanikuõigusi Euroopa linnades ning annab praktilisi suuniseid heaks linnajuhtimiseks, hõlmates elamuehitust, linnaarhitektuuri, transporti, energiavarustust, sporti ja puhkust, keskkonna saastamist ja tänavajulgeolekut.
6. Noorte kohalikus ja regionaalses elus osalemise harta (*the Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life*) 1992. aastast, mis annab suunised, julgustamaks noori osalema neid mõjutavate otsustuste langetamisel ja sotsiaalsetes muudatustes, mis leiavad aset nende tänaval, lähiümbruses, kohaliku omavalitsuse üksuses või regioonis.

Euroopa Nõukogu liikmesriikide planeeringuministrite konverentsil 20. mail 1983. aastal Hispaania linnas Torremolino´es võeti vastu Euroopa ruumilise/regionaalse planeerimise harta (tuntud ka kui Torremolinos harta). Sellega toodi sisse termin ruumiline planeerimine (*spatial planning*). Kui varasem suuremate territooriumide planeerimine, mis oli välja kasvanud arhitektuursest planeerimisest (linnaplaneerimisest), oli suhteliselt puhtalt territoriaalplaneerimine, siis hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikas välja kujunenud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine ei ole võimalik ilma sotsiaalsete, majanduslike, keskkonnakaitseliste ja kultuuriliste aspektide tasakaalustatud käsitleseta. Sellist, varasemaga võrreldes interdistsiplinaarsemat lähenemist, kus territoriaalplaneerimine ühildati sotsiaalmajandusliku arengu prognoosimisega, hakati nimetama ruumiliseks planeerimiseks.

Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress otsustas 1990. aastatel seada sisse Euroopa kohaliku omavalitsuse harta monitooringu. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee andis selle ülesande oma otsusega (2000) 1. täielikult Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi pädevusse. 2000. aastal viidi läbi ja esitati Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressile ettekanne (selle koostas Suurbritanniast Owen Masters) kohaliku demokraatia olukorra kohta Eestis.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema eelkäija – Euroopa kohaliku omavalitsuse vabaduste harta on oluliselt mõjutanud Euroopa kohaliku omavalitsuse korraldust ja arengut. Kui 1980. aastate lõpus algas demokratiseerumine Kesk- ja Ida-Euroopa ning Balti riikides, siis kujunes Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee ja Parlamentaar- se Assamblee seisukohaks, et uued Euroopa Nõukogu liikmesriigid peavad Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tingimata ratifitseerima. Õigupoolest sai just nüüdsest Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast suure poliitilise ja rakendusliku tähtsusega dokument.

Euroopa põhiseaduse lepingu ettevalmistamisel tehti Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi ja tema institutsioonide (nt Kongressi juur-

⁹² V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu, Iuridicum, 2001, lk 27.

de moodustatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ekspertide grupi⁹³) poolt ettepanekuid, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta võiks koos 1950. aastast pärineva Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga saada Euroopa põhi-seaduse lepingu lisaks. Kuigi see ettepanek ei realiseerunud, võib tõdeda, et Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu kohaselt peab oluliselt tugevnema regionaalse ja kohaliku omavalitsuse roll selles maailmajaos.

Euroopa Konvendi poolt konsensuse alusel 13. juunil ja 10. juulil 2003. aastal vastu võetud Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõus on III jaotis „Liidupädevus“ ja seal on artikkel 9 „Aluspõhimõtted“, mille punkt 1 kohaselt „liidu pädevuse teostamist reguleerivad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte“ ning punkt 3 „liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt põhiseadusele lisatud protokollile.“.

5. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta struktuur

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on kolmeosaline. Esimeses osas on sisulised sätted, milles esitatakse kohaliku omavalitsuse põhimõtted. Selles piiritletakse vajadus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku ja õigusliku aluse järele, määratletakse kohaliku omavalitsuse mõiste ja kehtestatakse kohalike omavalitsuste võimu laadi ja ulatust korrastavad põhimõtted.

Edasised artiklid käsitlevad kohalike omavalitsuste võimupiiride kaitset, tagades, et nendel organitel on iseotsustusõigus oma haldusstruktuuride osas ja et pädevad töötajad on neile kättesaadavad, ja määratledes valitaval kohalikul ametikohal olemise tingimused. Kahe tähtsa artikliga püütakse piirata kohalike omavalitsuste tegevuse halduslikku järelevalvet ja tagada, et nende käsutuses on piisaval hulgal rahalisi vahendeid tingimustel, mis ei kahjusta nende põhilist iseseisvust. Selle osa ülejäänud sätted käsitlevad kohalike omavalitsuste õigust teha koostööd ja moodustada ühendusi ning kohaliku omavalitsuse kaitset kohtulikule kaitsesele tuginemise õiguse kaudu.

II osa sisaldab mitmesuguseid sätteid, mis käsitlevad hartaga liitunud riikide võetud kohustuste ulatust. Oluliste põhimõtete kaitsmise ning liikmesriikide õiguslike ja korralduslike iseärasuste arvessevõtmiseks vajaliku paindlikkuse vahel tõepärase tasakaalu tagamise soovi kohaselt võimaldab II osa hartaga liitunud riikide jätta selgesõnaliselt teatavad sätted välja harta nende sätete hulgast, mida nad käsitlevad endale täitmiseks kohustuslikuna. Niisiis on tegu vastastikuse järeleandmisega ühelt poolt selle vahel, et tunnustatakse asjaolu, et kohalik omavalitsus mõjutab riigi enda ülesehitust ja korraldust, mis on keskvalitsuse üheks põhimureks, ja teiselt poolt selle vahel, et püütakse kaitsta vähimaid aluspõhimõtteid, mida tuleb järgida igas demokraatlikus kohaliku omavalitsuse süsteemis. Pealegi saab hartaga liitunud riikide kohustusi hiljem täiendada igal ajal, kui asjakohased takistused on kõrvaldatud.

Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtteid võidakse kohaldada iga tasandi või igat liiki kohalike omavalitsuste suhtes kõikides liikmesriikides ja tõepoolest, vajalike kohandustega, ka piirkondliku tasandi võimuorganite suhtes. Erijuhtude arvessevõtmiseks võivad hartaga liitunud riikide teatavad võimuorganite liigid harta kohaldamisalast välja.

93 1994. aastast on Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi juurde moodustatud igast Euroopa Nõukogu liikmesriigist (eelkõige ülikoolidest) ühe põhiliikmeka ja ühe asendusliikmeka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ekspertide grupp.

Hartaga ei nähta ette organit selle rakendamise järele valvamiseks, vaid nõutakse üksnes, et hartaosalised esitaks kogu asjakohase teabe harta täitmiseks võetud seadusandlikest ja muudest meetmetest. Kaaluti küll Euroopa sotsiaalharta omale sarnaneva rahvusvahelise järelevalvesüsteemi loomist, kuid leiti siiski, et on võimalik läbi ajada keerulise järelevalvemehhanismiga, arvestades, et tegutseb Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress, kes suhtleb otse Ministrite Komiteega, mis läbi tagatakse piisav poliitiline järelevalve selle üle, kas hartaosalised täidavad harta nõudeid.

Teksti viimane osa sisaldab lõppsätteid, mis sarnanevad nendele, mida tavaliselt kasutatakse Euroopa Nõukogu heakskiidul koostatud riikidevahelistes kokkulepetes.

Harta preambul annab võimaluse harta sissejuhatuses rõhutatud põhipunktide esiletoomiseks. Need on peamiselt: 1) kohaliku omavalitsuse eriti oluline panus demokraatia arendamiseks; 2) tõhusaks haldamiseks ja võimu detsentraliseerimiseks; 3) kohaliku omavalitsuse tähtis osa Euroopa ülesehitamisel; 4) kohaliku omavalitsuse vajadus olla demokraatlikult moodustatud ja omada võimalust kasutada laiaulatuslikku autonoomiat.

Harta artikkel 12 lubab mööndusi, mille kohaselt kõik lepinguosalisel kohustuvad järgima harta I osas vähemalt kahtekümnet lõiget, kusjuures vähemalt kümme neist valitakse järgnevatel lõigete hulgast: artikkel 2; artikkel 3, lõiked 1 ja 2; artikkel 4, lõiked 1, 2 ja 4; artikkel 5; artikkel 7, lõige 1; artikkel 8, lõige 2; artikkel 9, lõiked 1, 2 ja 3; artikkel 10, lõige 1; artikkel 11. Artikkel 1 väljendab osapoolte üldist kohustust järgida kohaliku omavalitsuse põhimõtteid vastavalt harta I osale (artiklid 2–11) harta 12. artiklis ettenähtud ulatuses. Meie Riigikogu nagu ka Leedu parlament on ratifitseerinud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta täielikult. Läti parlament jättis ratifitseerimata harta artikli 9 lõike 8.

6. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja demokraatia

Kohaliku omavalitsuse näol on tegemist üksikisikule kõige lähemal asuva avaliku võimuga. Mõningates Lääne-Euroopa riikides tehtud küsitlused näitavad, et 80% kodanike igapäevastest pöördumistest ametiasutuste poole on seotud kohaliku omavalitsusega.

See on probleemi üks kül. Teisest küljest tuleb tõdeda, et kohalik omavalitsus kaotab kohalike elanike osaluseta oma sisulise tähenduse. Harta artikkel 3 lg 2 näeb teatavasti ette, et kohaliku omavalitsuse „õigust kasutavad otsestelt, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu (volikogu) või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul (eesti keeles võiks olla tõlgitud volikogul) või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid (rahvahääletusi) ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.“

Kuidas hinnata Eestis kohaliku demokraatia olukorda? Kahtlemata positiivsest küljest iseloomustab seda asjaolu, et 2005. aasta oktoobris toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideeris 227 vallas või linnas 3 111 volikogu liikme kohale 14 656 inimest ehk keskmiselt 4,5 inimest ühele kohale. Sellest võiks järeldada, et erinevate sotsiaalsete gruppide esindatus oma koduvalla, -linna arendamisel on tagatud. Paraku valimisaktiivsus on langenud. Lisada võib tabelis 4 toodud andmetele veel, et 1989. aasta kohalikel valimistel osales Eestis koguni 74% hääleõiguslikest isikutest.

Meid ei tohiks lohutada teadmine, et ka Skandinaavia riikides on valimisaktiivsus langenud.

Tabel 4.

Elanike osavõtt kohaliku volikogu valimistest mõningates riikides.

Aasta	Eesti	Norra	Rootsi	Soome	Taani
1991		66,0			
1992				70,9	
1993	52,6				71,2
1994			84,4		
1995		62,8			
1996	52,5			61,3	
1997					70,1
1998			78,6		
1999	49,8	60,4			
2000				55,9	
2001					85,0
2002	52,5		77,9		
2003		????			
2004				58,6	
2005	47,0				

Igal juhul sunnib valimisaktiivsuse vähenemine Eestis kogu taasiseseisvumisjärgse aja madalaimale tasemele mõtlema nii põhjustele kui ka kohaliku demokraatia muudele vormidele. Põhjuste osas tuleb järeldada, et suur osa inimesi pole teadvustanud, mida tähendab kohalik omavalitsus. Võiks ehk arusaadavamalt ja mitte valitsusekeskselt öelda – mida tähendab omavalitsemine? Kohaliku demokraatia tagamise muudest vormidest tuleks rohkem kasutada rahvaküsitlusi ja vähemalt väiksemates valdades ja linnades rahvakoosolekuid. Selles osas on kindlasti positiivne samm 2002. aastast seadustatud kohustuslik iga-aastane rahvakoosolek väikesaartel. Võib öelda, et see oli nagu edasimineku minevikku, sest rahvakoosolek on sajandeid olnud meie väikesaartel kasutusel. 1866. aasta vallaseadus aga sätestas tähtsaima kohaliku omavalitsuse organina vähemalt üks kord aastas toimuva vallaelanike üldkoosoleku. Lisaks eeltoodud võimalustele on meil vähe kasutatud mujal Euroopas tavapäraseid teatud sotsiaalsete gruppide (õpilased, pensionärid, ettevõtjad jm) nõukodasid.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 20. oktoobrist 2004. aastast kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride muutmise kohta on elanike aktiivsuse tõstmise vahendina nähtud e-omavalitsust ja kohaliku omavalitsuse üksuse sisemist detsentraliseerimist: „E-omavalitsus suudab mõjutada ühelt poolt kohalike ja piirkondlike võimuorganite suuruse ja teiselt poolt teenuste korralduse ning kohaliku ja regionaalse demokraatia vahelisi seoseid. Vajadus kapitali ja inimressursi järele e-omavalitsuse loomisel nõuab laiaulatuslikku ühist tegutsemist. Samas loob e-omavalitsus võimalused kodanikuosaluse suurendamiseks... Suurtes pealinnapiirkondades võib sisemine võimu ja ülesannete hajutamine (nt valitud organid linnaosatasandil) soodustada elanike osalemist.“ Kohaliku omavalitsuse õigusi peavad ellu viima demokraatlikult moodustatud võimuorganid – esinduskogud, millega harta artikkel 3 lg 2 kohaselt võivad, kuid (NB!) ei pea kaasnema täidesaatvad organid, mis on esinduskogule aru andvad. Igal juhul

tuleb aga tagada elanikele vahetu demokraatia võimalused. 1990. aastatel laienes Euroopas vallavanema/linnapea otsevalimine. 2000. aastal valiti elanike poolt otse nt Londoni linnapea. Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil on avaldatud arvamust, et kohaliku omavalitsuse täidesaatva organi juhi valimine vajaks mingisugust Euroopa Nõukogu regulatsiooni.

7. Riigi keskvõimu ja kohaliku omavalitsuse seoseid

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 4 lg 6 kohaselt „kohalike võimuorganitega konsulteeritakse õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik.“ Tekst näitab, et konsultatsiooni ajastamine ja viis peaksid olema sellised, et kohalikul omavalitsusel oleks reaalne võimalus seda mõjutada, samal ajal nõustudes sellega, et erandlikud olukorrad võivad välisendada konsulteerimise nõude, eriti pakulistel juhtudel. Selline konsultatsioon peaks aset leidma otseselt asjaomase võimuorgani või võimuorganitega või kaudselt nende osapoolte vahendusel, kui küsimusega on seotud mitmed võimuorganid.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 20. oktoobri 2004. aasta soovitusel kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride ja/või struktuuri muutmise kohta on märgitud: „Liikmesriikide valitsustel, kui võetakse ette kohalike ja/või piirkondlike võimuorganite piiride ja/või struktuuri muutmine:

- 1) teha põhjalikud ettevalmistused valitsevate õiguslike ja rakenduslike eelduste kindlakstegemiseks ja arvessevõtmiseks;
- 2) tagada hästitoimivate otsustamismenetluste olemasolu, mille aluseks on sujuv asustevaheline dialoog;
- 3) töötada välja üksikasjalik plaan ja täpselt määrata kohustused reformi teostamiseks, sealhulgas juhtimiseks, samuti korraldada plaani järjekindel jälgimine;
- 4) viia läbi laiaulatuslik ja erapooletu tulemuste hindamine ja pidevalt teavitada asjaomaseid kohalikke ja/või regionaalseid omavalitsusi.

Lisaks peavad riigid vajadusel tagama, et reformi eesmärgid, meetodid ja tulemused on kooskõlas nende kohustustega, mis tulenevad Euroopa regionaalsete või vähemuskeelte harta artikli 7 lõike 1 punktist b ning vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artiklist 16.

1. Põhjalik ettevalmistus eeldab alljärgneva teadmist:

- probleemide sõnastamise viis on olemuslikult seotud võimalike leitavate lahendustega;
- kohaliku ja/või regionaalse omavalitsuse mis tahes süsteemi suhtes kehtib 5 põhilist parameetrit (need on märgitud eespool);
- need parameetrid on vastastikku seotud ja seega mõjutab ühe muutmine üht või mitut parameetrit;
- huvigruppide ja muude reformiga seotud osapoolte hulgas peab eksisteerima vähemalt teatav üksmeel, mis võimaldab seada reformile kindlad sihid

2. Muutuste kavandamise lähtekohaks peaks olema eesmärgi seadmine suuruse või pädevuste osas. Kui selline eesmärk puudub, on tagajärjeks tõenäoliselt võimetus täpselt sõnastada selge tegevusstrateegia.

3. Mis tahes reformikava aluseks peaks olema kõikehaarav käsitus või teooria eri valitsemistasanditest ja nende koostoimest riigis (kavand) nii antud hetke seisuga kui ka pärast reformi lõppemist.

4. Kindlat analüüsimist vajab laiem sotsiaalmajanduslik olukord, milles reform peab toimuma, eriti majanduslikud tingimused ning elanikkonna jagunemine kogu territooriumil.

5. Kui kohalikud ja regionaalsed võimuorganid ei suuda pakkuda selliseid teenuseid sellisel viisil, nagu kodanikud nõuavad, või kui demokraatia on nõrk, võib see õõnestada nende võimuorganite õiguspärasust. Seepärast tuleks reformi eeltingimuste analüüsimisel käsitleda:

- tõhususe ja tegutsemisvõime küsimusi,
- demokraatlikku õiguspärasust, sealhulgas valimiste mõju;
- küsimusi, mis puudutavad üksmeele saavutamise võimet ning kogukondliku ühtekuuluvustunde säilitamist või loomist.

Tuleks hoolikalt hoiduda valimisringkondade ebaõiglasest muutmisest või isegi sellisele muutmisele viitavast tegevusest...

14. Reformi, mille aluseks on reformitavate kohalike ja regionaalsete võimuorganite vabatahtlik osalemine, tuleks eelistada olukorrale, kus kõrgem võimuorgan kasutab oma seaduslikku võimu asjaomase tasandi tahte vastaselt.“

Kohaliku omavalitsuse õiguste kaitse sisaldub ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 9 lg 6, mille kohaselt „kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.“ Positiivsena väärrib siin märkimist, et juba 1994. aastast toimuvad läbirääkimised Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ning Omavalitsusliitude Koostöökogu vahel, kus olulisel kohal on küll eelarve temaatika, kuid ka paljud muud küsimused, sh avaliku halduse ülesannete jagamine riikliku juhtimise ja kohaliku omavalitsuse vahel.

8. Kohaliku omavalitsuse majanduslik autonoomia Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas

Eelkõige sisalduvad kohaliku omavalitsuse majandusliku autonoomia printsiibid harta artiklis 9 „Kohalike võimuorganite rahalised vahendid“ .

Artikli 9 lg 1 kohaselt „kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.“ Eesmärk on tagada, et kohalikult omavalitsuselt ei võeta vabadust kindlaks määrata kulutuste prioriteete.

Artikli 9 lg 2 näeb ette, et „kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega“. See eeldab, et kohalikule omavalitsusele kättesaadavate finantsressursside ja nende poolt täidetavate ülesannete vahel peab olema adekvaatne seos. Vastav seos on eriti tugev funktsioonide osas, mis on neile spetsiaalselt ülesandeks tehtud.

Eestis ilmselt üks enim põhimõtteliselt vastandlikke seisukohti on seotud kohalike maksudega. Harta artikkel 9 lg 3 kohaselt „vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.“

Riigikontrolli Peakontrolöri 18. jaanuari 2000. aasta otsuses on aga märgitud, et Eesti on liiga väike kohalike maksude kehtestamiseks. Ometi tuleb maksustamisõigust lugeda igasuguse omavalitsuse (kiriku- jms omavalitsuse) möödapääsmatuks eeltingimuseks. Pole ka tähtsusetu märkida, et Eestis on kohalike maksude osatähtsus valdade ja linnade tulubaasis Euroopas üks väiksemaid (tabel 5).

Tabel 5.

Kohalike maksude osatähtsus (%des) mõningate riikide kohaliku eelarve tuludes⁹⁴.

Riik	Osatähtsus (%des)
Albaania	2,5
Bulgaaria	1,0
Eesti	0,1
Leedu	6,4
Norra	47,5
Rootsi	56,0
Saksamaa	35,0
Taani	52,2
Euroopa Nõukogu riikides keskmiselt	25,7

Kuna põhiseadusest tulenevalt saab kohalikke makse kehtestada vastavalt seadusele, siis on Riigikohus tunnistanud põhiseadusevastaseks mitmed meie volikogude poolt kehtestatud tasud (Tallinna vanalinna sissesõidu tasu, Narva linnas transiittranspordi platsi kasutamise tasu, Tallinna kesklinnas tänavakaubanduse kauplemiskohtade tasu). Taolisi makse ei näe ette kohalike maksude seadus. Aga kahtlemata vajab kohalike maksude temaatika põhjalikke majandus- ja halduspoliitilisi analüüse. Võib isegi väita, et majandus- ja halduspoliitika seisukohad selles küsimuses on vastuolulised. Majanduslikust seisukohast võib kohalike maksude kehtestamine Eesti-taolises väikeriigis olla ebaotstarbekas, kuid halduspoliitiliselt on kohalike maksude õiguslik võimaldamine möödapääsmatu.⁹⁵

Maksustamise eesmärk on lisaks sotsiaalmajanduslike ülesannete täitmise finantseerimisele ka aktiivse majanduspoliitika teostamine. Harta artikkel 9 lg 4 kohaselt „*rahandussüsteem, millele tuginevad kohalike võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.*“ Harta seletuskirja kohaselt on teatud maksud või kohaliku omavalitsuse finantseerimise allikad oma loomu või praktiliste põhjuste tõttu suhteliselt raskesti mõjutatavad inflatsiooni ja muude majanduslike tegurite poolt. Ülemäärane sõltuvus sellistest maksudest või allikatest võib kohalikud võimud viia raskustesse, kuna teenuste osutamise kulud on otseselt mõjutatavad majanduslike tegurite arengust.

Väiksemate rahaliste vahenditega valdade ja linnade kaitseks on vaja rakendada teatud rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Seejuures ei tohi need

94 The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities. Strasbourg, 27. April 1998 (Application of Articles 9 and 4, paragraphs 4 and 5, of the European Charter of Local Self-Government). Rapporteur: Jean-Claude Frecon. CPL (5) 4, Part II, pp 38–39

95 Sulev Mäeltsemees. Wirtschafts- und Verwaltungspolitik – Zusammenhänge und Gegensätze. Beiträge der XIII wissenschaftlichen und ausbildenden Konferenz. Berliner Wissenschaftsverlag 2005, S. 420–427

mehhanismid või meetmed kahandada kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires. Harta artikkel 9 lg 5 kohaselt *"vähemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebahõltsat jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires.* Harta seletuskirjas märgitakse, et erinevate finantsvõimalustega valdade ja linnade rahalise ühtlustamise eesmärk on neis sarnasemate elamistingimuste (teenuste pakkumise) saavutamise, mitte aga kohaliku omavalitsuse üksuste eripära kõrvaldamine või nende otsustamisvabaduse piiramine või koguni kaotamine.

Rahaliste vahendite ümberjaotamisele peavad eelnema konsultatsioonid kohaliku omavalitsuse üksustega, nagu seda näeb ette juba viidatud harta artikkel 9 lg 6.

Kohaliku omavalitsuse organite jaoks iseseisvate majanduslike otsustuste tegemiseks peavad neile ümberjagatavad vahendid olema mitte sihtotstarbelised, vaid üldotstarbelised. Nii nagu seda näeb ette ka harta artikkel 9 lg 7: *"Kui võimalik, ei seostata kohalikele võimuorganitele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega. Toetuste saamine ei võta kohalikul võimuorganil ära tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires omal äranägemisel."* Harta seletuskirja kohaselt on teise lause eesmärk tagada, et erieesmärkideks saadud toetus ei kahjusta kohaliku võimu vabadust kasutada otsustamisvõimet oma pädevuse piires.

Kohalikele omavalitsusele on tähtis võimalus kasutada laenu rahaga kapitali investeerimiseks. Selles osas on ka harta artiklis 9 lg 8 märgitud, et *"laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel on kohalikel võimuorganitel juurdepääs riiklikele kapitaliturule seadusega lubatud piires."*

Lisaks harta printsiipidele on oluline teada, et 2004. aasta 8. jaanuaril võeti Euroopa Nõukogu Ministrite Komitees vastu eraldi soovitus, mis käsitleb finantsjuhtimist ja eelarve haldamist kohalikul ja regionaalsel tasandil. Märgitakse, et *"soovitus on suunatud keskvõimuorganitele, kes vastutavad õigusliku raamistiku määratlemise ning järelevalve eest kohalike või regionaalsete võimuorganite tegevuse üle. Keskvalitsustel on soovitatud kohaliku ja regionaalse tasandi finantsjuhtimise ja eelarve haldamise poliitika väljatöötamisel võtta aluseks järgmised põhimõtted:*

- a) *koostöö tagamine riikliku majanduspoliitika makromajanduslike eesmärkidega;*
- b) *kohalike ja regionaalsete võimuorganite majandusliku stabiilsuse loomine ja kindlustamine;*
- c) *elanikkonnale pakutavate teenuste kuluefektiivsuse taotlemine;*
- d) *otsuste avatuse ja otsuste eest vastutuse tagamine.*

Soovitustes on üldpõhimõttena märgitud:

1. *Kohalikul või regionaalsel võimuorganil peaks riikliku majanduspoliitika raames olema õigus saada ettenähtavaid vahendeid, mida ta võib vabalt käsutada ning mis on samaulatuslikud tema pädevuse ja kohustustega ning võimaldavad tal oma pädevust tulemuslikult teostada.*
2. *Kohaliku ja regionaalse omavalitsuse üldise rahandussüsteemi eesmärgiks peaks olema sobiva tasakaalu leidmine tulusiirete vahel, kus ühel pool on toetused ja osa riiklikest maksudest ning teisel pool kohalikud maksud ja koormised. Selline tasakaal peaks looma võimalused kulude ja tulude mahu kohandamiseks kohalikele rõhuasetustele*

ning ühtlasi tagama, et kohalikke teenuseid osutatakse siiski nõutaval tasemel, olenevata kohaliku või regionaalse võimutasandi rahalistest võimalustest.

3. Kõrgemalseisvad võimuorganid, kelle otsuste täitmine toob kohalikele ja regionaalsele võimuorganitele kaasa täiendavaid kulutusi, peaksid kindlustama nende kulude katmise uute rahaliste vahendite, näiteks täiendavate eelarvevahendite, muutuivate tulusiirete või muude rahaliste vahendite arvel.
4. Seadusega tuleks kehtestada kohalike ja piirkondlike eelarvete koostamise, vastuvõtmise, täitmise ning täitmise kontrollimise reeglid, samuti reeglid eelarvete pikaajaliseks usaldusväärseks ja tasakaalustatud haldamiseks.“

8. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja kohaliku omavalitsuse õiguste kaitse

Seda probleemi on otstarbekas käsitleda kahest aspektist. Ühest küljest on hartas otsesed printsiibid. Harta artikkel 11 on „Kohaliku omavalitsuse õiguslik kaitse“, kus on märgitud, et „kohalikel võimuorganitel on õigus taotleda õiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või seadusandluses sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtete täitmine.“. Eestis võib vastavalt 13. märtsil 2002. aastal vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-le 7 kohaliku omavalitsuse volikogu esitada taotluse Riigikohtule tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

Aga üldisemalt lähenedes on Euroopa kohaliku omavalitsuse hartal olnud väga suur tähtsus Eesti avaliku halduse toimimises. Käesolevas kogumikus iseloomustavad öeldud asjakohased artiklid põhiseaduslike institutsioonide esindajatelt. Siinkohal võib kokkuvõtlikult öelda, et sageli võib Riigikogu stenogrammidest lugeda erinevates valdkondades eelnõude menetlemisel viiteid Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale. Silmapaistva panuse omavalitsusmõtte arendamises seonduvalt harta printsiipidega on andnud Riigikohus ja Õiguskantsler. Olulisele kohale on harta tõusnud Riigikontrollis, sealhulgas eriti seonduvalt Riigikontrolli seaduse muutmise 2004. aastast.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on olnud tõhus avaliku halduse võimaliku tsentraliseerimise vastane vahend kohaliku omavalitsuse üksustele ja nende liitudele. Tagab ju Põhiseaduse § 123 „Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.“

Tänu hartale loetakse tänapäeva Euroopa avaliku halduse kohustuslikuks osaks demokraatlikel alustel ja tõhusalt toimivat kohalikku omavalitsust. Koostoimes meie põhiseaduse normidega annavad Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kui demokraatlike riikide mitmekesisest kogemust üldistava rahvusvahelise lepingu normid Eesti kohalikele omavalitsusele kindla õigusliku aluse ja tagavad ka selle kaitse.

Õigusaktid ja dokumendid

1920. aasta Põhiseadus

VII peatükk:

§ 76. *Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.*

§ 77. *Omavalitsusüksuste esinduskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.*

§ 78. *Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaksmääratud piirides ja korras.*

1933. aasta Põhiseaduse muutmise seadus

VII peatükk:

§ 75. *Linna, alevi ja valla omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.*

§ 76. *Omavalitsusüksuste esinduskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.*

§ 77. *Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaksmääratud piirides ja korras.*

1937. aastal võeti vastu Vallaseadus ja Maakonna seadus ning 1938. aastal Linnaseadus. Eelnevalt oli vastu võetud ka uus Põhiseadus, mis jõustus 1. jaanuarist 1938.

1938. aasta Põhiseadus

12. peatükk.

Omavalitsused

1. jagu. Kohalikud omavalitsused

§ 122. Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu.

§ 123. Kohaliku omavalitsuse korraldavaks organiks on esinduskogu, kes valitakse üldisel, ottsel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valijaiks on kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad hääleõiguslikud kodanikud, kes omavalitsuse piirkonnas omavad püsivat elukohta või töökohta.

Teise astme omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega.

Seaduse alusel võidakse korraldada omavalitsuste liite ja omavalitsuste ühisasutisi.

§ 124. Kohalikel omavalitsustel on õigus oma piirkonna kohta seaduse alusel ja piires anda määrusi.

Neil on õigus seaduse alusel oma ülesannete täitmiseks võtta makse ning peale panna koormatise.

§ 125. Kohalikkude omavalitsuste lähem korraldus ja järelevalve nende üle määratakse seadusega.

Eesti NSV Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta otsus „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“

1. Lähtudes IME koondkontseptsioonist ja seadusest „Eesti NSV isemajandamise alused“ ning vajadusest tagada üleminek kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile, viia vabariigis 1990.–1994. a. läbi haldusreform, mis hõlmab:

- 1) rahvaõimu vabariigisisese detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;
- 2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise.

Haldusreformi alustamise tähtajaks on 1. jaanuar 1990 sellest hetkest jõustuva seadusandluse alusel.

2. Kehtestada, et haldusreformiga luuakse Eesti NSV-s kaheastmeline haldusstruktuur, mis on kogu vabariigi territooriumi ulatuses ühtne ja ühetaoline. Esmase haldustasandi moodustavad omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis on üheaegselt nii omavalitsuslikuks kui riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased täidavad samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone.

3. Haldusreformi läbiviimise kohtadel tagavad kohaliku omavalitsuse esindusorganitena tegutsema hakkavad volikogud, mis valitakse eelseisvatel valimistel vastavalt „Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadusele“. Seejuures maakondade ja vabariiklike linnade volikogud asuvad tegevusse 1. jaanuarist 1990, valdade, alevite ja linnade kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid tegutsevad valimisjärgselt vastavate asutavate kogudena, vastavate valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest aga volikogudena.

4. Esmatasandi haldusüksuste piirid kuuluvad läbivoatamisele ja korrigeerimisele elanikkonna arvamusel lähtudes vastavate kohaliku omavalitsuse esindusorganite poolt, mille kinnitab Eesti NSV Ülemnõukogu.

5. Eesti NSV Ministrite Nõukogul tagada haldusreformi läbiviimine ning selleks vajalike normatiivaktide projektide ettevalmistamine esitamiseks Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile.

6. Moodustada haldusreformi ettevalmistamise komisjon järgmistest Eesti NSV Ülemnõukogu saadikutest: K. Benno, R. Hagelberg, R. Kirs, M. Kolossova, T. Kork, H. Lumi, N. Mihejeva, V. Mižui, N. Preiman, E. Savisaar, L. Sirel, A. Tammleht ja J. Uluots.

EESTI NSV ÜLEMNÕUKOGU OTSUS Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu otsustab:

1. Lähtudes IME koondkontseptsioonist ja Eesti NSV seadusest „Eesti NSV isemajandamise alused“ ning vajadusest tagada üleminek kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile viia vabariigis 1990.-1994. a läbi haldusreform, mis hõlmab:

- 1) rahvavõimu vabariigisisese **detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;**
- 2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise.

Haldusreformi alustamise tähtajaks on 1. jaanuar 1990 sellest hetkest jõustuva seadusandluse alusel.

Kehtestada, et haldusreformiga luuakse Eesti NSV-s **kaheastmeline haldusstruktuur**, mis on kogu vabariigi territooriumi ulatuses ühtne ja ühetaoline. Esmase haldustasandi moodustavad omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis on üheaegselt nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise*; regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased täidavad samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone.

Haldusreformi läbiviimise kohtadel tagavad kohaliku omavalitsuse*¹ esindusorganitena tegutsema hakkavad volikogud, mis valitakse eelseisvatel valimistel vastavalt „Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadusele“. Seejuures maakondade ja vabariikliku alluvusega linnade volikogud asuvad tegevusse 1. jaanuarist 1990, valdade, alevite ja linnade kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid tegutsevad valimisjärgselt vastavate asutavate kogudena, vastavate valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest aga volikogudena.

Esmatasandi haldusüksuste piirid kuuluvad läbivaatamisele ja korrigeerimisele elanikkonna arvamusest lähtudes vastavate kohaliku omavalitsuse esindusorganite poolt, mille kinnitab Eesti NSV Ülemnõukogu.

Eesti NSV Ministrite Nõukogul tagada haldusreformi läbiviimine ning selleks vajalike normatiivaktide projektide ettevalmistamine esitamiseks Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile.

Moodustada haldusreformi ettevalmistamise komisjon järgmistest Eesti NSV Ülemnõukogu saadikutest: K. Benno, R. Hagelberg, R. Kirs, M. Kolossova, T. Kork, H. Lumi, N. Mihejeva, V. Mižui, N. Preiman, E. Savisaar, L. Sirel, A. Tammleht ja Ü. Uluots.

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees A. RÜÜTEL

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi sekretär A. ALMANN Tallinn, 8. augustil 1989.
(ENSV ÜVT 1989, nr. 26, art. 348)

EESTI NSV ÜLEMNÕUKOGU

Üheteistkümnenda koosseisu kolmeteistkümnes istungjärk

TL-1-91

ISBN 5-460-00119-6

ESIMENE ISTUNG

Vabariikliku Poliitharidusmaja saal 5. oktoobril 1989. aastal, kell 10.00. Presiidiumi laua taha asuvad Eesti NSV Ülemnõukogu juhataja E.-A. Sillari ning Ülemnõukogu juhataja asetäitjad N. Bolšakova ja J. Rääts.

Eesti NSV Ülemnõukogu juhataja E.-A. Sillari: Lugupeetud rahvasaadikud ja külalised! Istungjärgule on saabunud 284 rahvasaadikust 243, nii et oleme pädevad istungjärku läbi viima. Avan Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi ülemnõukogu üheteistkümnenda koosseisu kolmeteistkümnenda istungjärgu. Kõigepealt on ettepanek moodustada rahvasaadikutest häältelugemiskomisjon, seekord 11-liikmeline. Kas arvulise koosseisu kohta on rahvasaadikutel teisi arvamusi? Ei ole. Sel juhul teen personaalse ettepaneku komisjoni kohta: esimeheks rahvasaadik Tammleht valimisringkonnast nr. 197, liikmeteks rahvasaadikud Boitsova, valimisringkond nr. 102, Gretškina, valimisringkond nr. 74, Loidap, valimisringkond nr. 100, Mets, valimisringkond nr. 208, Manniste, valimisringkond nr. 279, Mihejeva, valimisringkond nr. 198, Renser, valimisringkond nr. 20, Sirel, valimisringkond nr. 167, Subbota, valimisringkond nr. 46, ja Tikk, valimisringkond nr. 271. Kas on teisi arvamusi? Ei. Palun hääletada, kes on selle koosseisu poolt. Tänan. Kas keegi on vastu või erapooletu? Ei ole. Sel juhul palun häältelugemiskomisjonil olla tööks valmis. On ettepanek moodustada istungjärgu sekretariaat sõnavõtusoovide, esitatavate küsimuste ja ettepanekute vastuvõtmiseks ning töö korraldamiseks. Teen ettepaneku moodustada sekretariaat järgmises koosseisus: sekretariaadi juhatajaks rahvasaadik Niisuke valimisringkonnast nr. 237, liikmeteks rahvasaadik Blažys valimisringkonnast nr. 4 ja seltsimees Propsi, Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi nõukogude töö osakonna juhataja asetäitja. Kas on teisi ettepanekuid? Ei ole. Panen hääletusele, kes on selle ettepaneku poolt. Tänan väga. Vastu? Erapooletuid? Ei ole. Palun sekretariaadil võtta laua taga kohad sisse.

Nüüd, lugupeetud rahvasaadikud, asume istungjärgu päevakorra juurde ...

.....

Meil on päevakorras järgmise punktina "Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduseelnõust". Ettekande teeb Eesti NSV Ministrite Nõukogu esimees Indrek Toome.

1. Toome (Tallinna Laulikuvalimisringkond nr. 19):

Lugupeetud rahvasaadikud! Oleme asunud ehitama endale uut maja, ühist IME-maja. Tema alusmüür tuleb rajada sügavalt ja kindlalt. Kavandatav haldusreform kuu-

lub kindlasti selle maja alusmüüri. Viimasel, augustikuu istungjärgul, langetasime põhimõttelise otsuse haldusreformi läbiviimiseks. Täna on arutlusküps saanud kaks esmaotsust selles vallas: Eesti NSV seaduse projekt «Kohaliku omavalitsuse alused» ja Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse projekt "Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest". Nende dokumentide juhtmõtteks on kaheastmelise rahvaomavalitsusliku haldussüsteemi loomine, mis lähtuks isejuhtimise, iseotsustamise ja isehaldamise põhimõtetest. Haldusreform saab edukas olla vaid siis, kui meil on olemas üldpoliitilised eeldused selle läbiviimiseks. On nad meil olemas? Usun, et on. IME ettevalmistav periood on lõpule jõudmas, alanud on tema rakendusprotsess. Tuge oma tänastes tegudes leiame NSV Liidu Ülemnõukogu käesoleva aasta 27. juuli otsusest, kolme vabariigi juhtkonna koostumisel Mihhail Gorbatsõviga ja teatud osas ka NLKP rahvussuhete pleenumilt. Kõikjal on IME toetust pälvinud. See valdavalt hea üldpoliitiline taust on soodsalt mõjutanud IME-ga seonduvaid konkreetseid läbirääkimisi Moskvast. Oleme sealsetel väitlustel jõudmas alluva-ülemuse suhetelt lepingulise partnerluse põhimõtteni. Muidugi jagub ka mittemõistmist ja vastasseisu, kuid kuulub ju seegi loomulikuna dialektilise arengu juurde.

Nii või teisiti, oleme läbirääkimistel keskviimudega jõudnud otsuste vastuvõtmise ajajärku. Eelarve, liidutehaste ületamine vabariigi haldusesse, töö kaubanduskokkuleppe sõlmimiseks, arvamustevahetus paljudes teistes eluvaldkondades – kõik see lubab väita, et meil on olemas täna see vajalik üldpoliitiline iseotsustamise miinimum, mis võimaldab alustada ja läbi viia omavalitsuse reformi kohapeal.

Teine küsimus on see, kas oleme ise selleks valmis. On ju täna esimesele lugemisele esitatud seaduseprojekt sisuliselt esimene IME seaduspaketi põhilistest seadustest. Lisaks on omavalitsusseadus kõige otsesemal moel seotud maksu, eelarve, omandi, ettevõtluse ja paljude teiste seadustega, mille tekste me veel lugenud ei ole. Siit tuleneb küsimus, kas poleks õigem pisut oodata, et neid üheskoos paketina arutusele võtta. Selles on kindlasti oma loogika. Kuid on teinegi loogika, see, mida meile surub peale aeg. Ja surub halastamatult. 10. detsember, kohalike valimiste päev – see on esimene tähtne, mida peame arvestama. Kui me selleks ajaks ei suuda seadusandja autoriteediga öelda, milline on kohaliku valitsuse tegelik võimutäius, milline tema rahakott, millised on majandamistingimused tervikuna – küllap, pole siis põhjust kõnelda ka sisulistest valimistest.

Seda esiteks. Teisalt, eelnimetatud seaduste endi väljatöötamisele saab oluliselt kaasa aidata just kohalike omavalitsuste aluste kui raamseaduse vastuvõtmine. Haldusreformi elluviimise mõõtühikuks pole nädalad ega kuud. Maailmapraktika veenab üheselt: realiseerimisaega mõõdetakse aastatega. Küll aga vajame raamseadust nii kiiresti kui võimalik, et käivitada haldusreformi, luua baasi teiste seaduste väljatöötamiseks. Selline oleks lühidalt mu mõttekäik, et veenda ennast, et püüda veenda teid: aeg on küps seaduseprojekti arutamiseks.

Täna algab IME seadusandluse praktiline läbivaatamine vabariigi parlamendis. Enam kui paarikümnes valitsuse töögrupis valmistatakse ette paljusid analoogilisi seaduseelnõusid. Milline peaks olema lühim, kuid kindlasti põhjalik, vigasid välistav tee nende arutamiseks, vastuvõtmiseks ülemnõukogus? Ka selle üle peaksime mõtlema.

Nüüd aga lähemalt seaduseprojektist endast. Öeldakse, et tindil on kaks olulist võimet: väljendada mõtteid ja jätta plekke. Milline on garantii, et tänane seaduseprojekt oma viie peatüki ja 22 paragrahvi plekivaba on? Enn Markvardi juhitud teadlastest ja spetsialistidest koosnev töögrupp avaldas oma töö põhimõtted ajakirjanduses. Pro-

jektis pakutu kohta on öelnud oma arvamuse paljud kohalike nõukogude rahvasaadikud, täitevkomiteede juhid ja spetsialistid. 21. septembril arutasid projekti ühiselt linnade ja rajoonide täitevkomiteede esimehed. Enne seaduseprojekti arutelu vabariigi valitsuses andis tehtule hinnangu Plaanikomitee kolleegium. Lisaks on seaduseprojekti kohta teinud märkusi ja täiendusi vabariigi ministeeriumid ja ametkonnad, Eesti NSV Ülemnõukogu saadikud, ka parteiorganid. Heaks näiteks on siin hiljuti toimunud partei Paide rajoonikomitee pleenum. Toimunud on põhjalik arutelu Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumis. Seda kõike polegi nii vähe. Samas on senised väitlused näidanud ka seda, et mitmelegi küsimusele ei ole meil veel ühest vastust. Rahvaarutelu ja väitlused siin, meie parlamendis, peavad tooma neis punktides lõpliku selguse.

Mis väärrib esiletõstmist seaduseprojekti endas? Rõhutatud on omavalitsuse esmatasandi osa. Ja nii see peabki olema. Me ei saa käsusüsteemi lammutamisel jääda poolele teele pidama. Eesmärgiks pole ju võimu ülekandmine ametkonnalt näiteks Põlva või Viljandi täitevkomiteele, vaid tõeline rahva omavalitsus kohapeal. Efektiivselt saab omavalitsus tegutseda vaid inimesele lähedal, olgu selleks siis väikelinn või vald. Ent rahvavõimu kohtadel tuleb alles luua. Seda ei saa teha ilma reaalse õigusliku aluseta. Just seepärast on seaduseprojekti suhteliselt suur organisatsiooniliste sätete osakaal. Volikogu ainupädevuses olevate õiguste ja kohustuste täpne fikseerimine loob eeldused tegeliku omavalitsuse kujundamiseks kohtadel. Õigus iseseisvale eelarvele, Eesti NSV seadustest lähtuv kohalike maksude kehtestamine, munitsipaalomandi õigusliku režiimi määramine – needki on märksõnad omavalitsuse teel. Omavalitsuse volikogu suhted majandusorganite ja elanikega – siingi on püütud olla konkreetne, seda tänapäeva nõuetest lähtudes. On ju senine rahvasaadikute nõukogu seadus üsna heaks näiteks üldsõnalisusest ja deklaratiivsusest. Nii väljendatakse selles kohaliku nõukogu õigusi pea 20 eri terminiga ja ikka nii, et «võtab tarvitusele», «tagab» või «osutab kaasabi» ja vaid kolmel korral võib senine nõukogu selle seaduse järgi ka «otsustada».

Eraldi tooksin seaduseprojekti esile ka erinevate omavalitsusorganite ning teiste juriidiliste ja füüsiliste isikute suhete tulevase lepingulise iseloomu. On selge, et võimu käsu korras esmatasandile anda pole võimalik. Aluseks saavad siin olla vaid vastavad lepingud. Siin peame olema paindlikud. On ju regiooniti väga suured erinevused majandus- ja sotsiaalelus. Erinev on ka esmatasandi omavalitsusorganite võime täita kõiki seadusega ettenähtud omavalitsuslikke funktsioone. Seepärast peaks järkjärguline, lepingutel baseeruv üleminek leevendama eri tasandite kohalike omavalitsusüksuste vahelisi vastuolusid, samuti vastuolusid oma territooriumil asuvate asutuste ja ettevõtetega. Küll on seaduseprojekti püütud piiritleda eri tasandite kompetentsi ja vastastikuseid suhteid ühelt poolt üsna konkreetset ja samas ka sedavõrd avaralt, et see ei muutuks takistuseks kohalikele omaalgatusele.

Samas tuleb tõdeda, et omavalitsusorganite kompetentsi piiritlemine on eeldiskussioonide käigus olnud üheks enam vaidlustatud küsimuseks. Huvide erinevus on kohati väga suur. Nagu ikka elus, leidub siingi üsna vastakaid, äärmuslikke arvamusi. Mõnele näib, et esmatasandi omavalitsus tähendab lõplikku otsustamisõigust kõigis küsimustes. Nii see siiski olla ei saa. Me räägime tulevasest Eestist kui suveräänsest riigist võrdväärsete riikide liidus. See on õige. Kuid samasid seoseid ei tohi üle kanda näiteks vabariigi ja valla suhetele. Siin on põhimõtteline vahe. Suveräänne saab olla vaid vabariik. Me ei taha ju luua tulevast Eestit kui suveräänsete valdade konföderatsiooni. Neis ja paljudes teistes küsimustes tuleb edasi mõelda. Loodame arutelult siin Ülemnõukogus ja rahvaarutelult uusi ideid.

Omaette probleemiks on võimude lahususe küsimus. Palju on kõneldud vajadusest lõpetada «aparaadi» diktaat, seda ka kohalike organite suhtes. Teisalt aga, ülemineku- perioodil on omad iseärasused. Siit ka projekti esitajate üks väljapakutud seisukoht, variant, et esialgu oleks mõistlik esmatasandil vastava volikogu esimehe ja valla-, ale- vivanema või linnapea funktsioonide ühitamine, et tõhusalt vastu seista mõne ettevõt- te või majandi majanduslikule survele.

Eriarvamusi võib tekitada küsimus sellest, kas näiteks linnapea peab olerna saadik või mitte. Nii ühes kui teises küsimuses on arutelule esitatud alternatiivsed variandid. Eks kaalugem siin veel kord nii poolt- kui vastuargumente.

Projektis on püütud kaasajastada omavalitsusaparaadi tööd. Siingi on tuginetud maa- ilma- ja linnapraktikale. Näiteks ainujuhi ja kollegiaalse organi – valitsuse vahekord. Uus on ka omavalitsuse sekretäri seisund, tema töö õiguslikud alused ja funktsioonid.

Seaduseprojekt näeb ette ka uue organi – kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjoni tekke. Võib arvata, et esmatasandil saab uue organi mõju tuntavaks, kuivõrd siin on just omavalitsuse funktsioonid määrava tähtsusega. Probleeme tekib kõrgemal tasan- dil, kus täidetakse ka riiklikke funktsioone. See tõstatab taas küsimuse riigikontrolli kohast ja funktsioonidest tulevases Eestis. Projektis on veel mitmeid küsimusi, mis va- javad edasist lahtimõtestamist, teadlaste ja praktikute jätkuvat ühistööd. Täpsustamist vajab seegi, kas üritada kõike reguleerida antud seaduseprojektiga või lahendada neid teiste normatiivaktide vastuvõtmisega, ja veel palju muudki.

Näiteks, kuidas realiseerub haldusreform Tallinna linnarajoonides. Ja teisalt on neidki, kus vastusega tuleb kiirustada. Olgu siin mainitud omavalitsus ja loodusressursside käsutamine, munitsipaalomandi küsimused, ettevõtete ja asutuste filiaalide muutmi- ne iseseisvaks, ja muu selletaoline. Või küsimus filiaalidest. Võru rajoonis on neid üh- tekokku 21. Vaid 7 on valmis iseseisvaks saama. Aga teised? Kes segab? Miks? Neis küsimustes peavad vabariigi Plaanikomitee, Rahandusministeerium ja teised amet- konnad aktiivsemalt käsutama neile antud volitusi.

Need olid mõned seaduseprojektiga seotud mõtted. Lisan vaid, et arvustada ja hukka mõista üht uuendust või ettepanekut on tuhat korda kergem kui seda pooldada ja edasi arendada. Kõik on ju hukkamõistja poolt – traditsioon, inimlik laiskus ja mõt- tetuimus. Loodan, et seaduseprojekti arutamisel see siiski nii ei ole. On olemas põhi- mõtteline vahe tänase haldusreformi ja tolle vahel, mis tehti 1950. aastal. Tollal kaotati pika ja loomuliku arengu tulemusena loodud vallad ja maakonnad. Asemele loodi 39 rajooni, millest tänaseks on järele jäänud 15. Veidi hiljem loodud 3 oblastit ei püsinud aastatki. Vägisi ei loo. Täna on hea meel tunda, et haldusreformi põhimõtted tervikuna ja samuti ajalooliste, eesti keelele ja kultuurile, traditsioonidele vastavate haldusük- suste loomise kava leiab elanike poolt mõistmist ja tuge. Inimesed, sõltumata rahvu- sest, tahavad osaleda oma elu korraldamisel, soovivad endale luua turvalist kodu. Just seda soovi peab haldusreformi käik süvendama ja mulle näib, et suures plaanis vastab seaduseprojekt juba täna sellele ootusele.

Hea põhimõte, hea seaduseprojekt üksipäini on aga kui tühi karikas. Kui paljud head mõtted on nõrkenud janust meie endi loodud tühjade astjate keskel. Üksnes narr uh- keldab nendega ja asetab nad maja ette vaatamiseks. Tark täidab aga karika – viib kavandatu ellu.

Meie tänane tarkus on esiteks selles, et kaasata rahvaarutellu parimad pead ja teha seadusse vastavad korrektiivid. Teiseks selles, et kaasata haldusreformi läbiviimisele

eri majandus- ja juhtimistasandid. Esmäülesandeks peab valitsus siin vajaliku normatiiv-baasi loomist, et asuda haldusreformi praktilisele juurutamisele, alustada vastava kaadri väljaõpet ja täienduskoolitust, piisava motivatsiooni loomist kohalikele tegelikele liidritele. Mõndagi on siin juba tehtud. Valitsus on vastu võtnud täienduskoolituse programmi, Rahandusministeerium tegeleb kohalike organite töötajate palkadega jne. Näib siiski, et haldusreformi elluviimise keerukus, omavalitsus-seoste komplitseeritus eeldab ka alaliselt tegutsevaid koordineerivaid organeid. Näiteks Eesti NSV Ülemnõukogu haldusreformi ettevalmistamise komisjoni, Eesti NSV Ministrite Nõukogu vabariiklikku ametkondadevahelist tööorganit.

Lugupeetud rahvasaadikud! Minu sõnavõtt oli rohkem lahtisi otsi kui raudseid veendumusi. Eksida võib mitmel viisil, kuid õigesti toimimiseks on tavaliselt vaid üks võimalus. Selle äratundmisele võime jõuda vaid ühist mõttetööd tehes, ühes olen ma veendunud. Täna arutusele esitatud seaduseprojekt väärrib mõtlemist, väärrib parandamist ja vastuvõtmist. Väärrib elluviimist. Täna tähelepanu eest. (K i d u a v a l d u s e d.)

Juhataja: Täna. Võib-olla on ettekandjale kohe küsimusi saalist? On. Rahvasaadik Toome, on küsimus kohe saalist. Rahvasaadik Malkovski tahab küsida.

V. Malkovski: Kuidas te käsitate paragrahvi 6 punkti 8?

I. Toome: Paragrahv 6 punkt 8. Valla-, alevi- ja maavanem ning linnapea peab valdama riigikeelt ja teisi keeli vastavuses Eesti NSV keeleseaduse nõuetele. Keeleseaduse oleme me vastu võtnud ja kui tahame, et meie seadused oleksid vabariigi territooriumil mõeldud kõigile täitmiseks, siis peame selle punkti siia sisse kirjutama. Ma saan aru, nähtavasti on küsimus esitatud sellepärast, et mis saab omavalitsuse reformi käigus näiteks Narvas, kui me valime teisel tasandil linna täitevkomitee esimeheks inimese, kes täna ei valda hästi riigikeelt, see tähendab eesti keelt. Nähtavasti toimib siin jällegi keeleseaduse paragrahv 4, kus antakse võimalus teha teatud mõõndus seaduse rakendamise osas selles nõukogus, kus selline probleem võib kerkida. Aga ma olen sügavalt veendunud, et ta seal sees peab olema, kui me tahame oma eelmist seadust täita.

Juhataja: Rahvasaadik Zahharov, palun.

N. Zahharov: Miks on uuesti kasutusele võetud vanad terminid vald, maakond, volikogu?

I. Toome: Mina isiklikult ei tähtsustaks seda vormiküsimust liialt ja mingil juhul ei politiseeriks seda üle. Läbi aegade on siin Eestimaal, kui loodi omariiklus, kasutatud just neid termineid, rahva ajaloolises mälus on need volikogud ja maakonnad ja vallad kõik olnud siinamaani. Ma arvan, et sellest me saame üsna kergesti ja normaalselt üle, sest siin ei ole midagi sellist, mis võiks olla vastuvõetamatu näiteks muukeelsele elanikkonnale. Ma usun, et eestikeelne elanikkond toetab neid muutusi; nii palju kui mina olen aru saanud kohtumistelt tänaste külanõukogude ja alevinõukogude inimestega, on nad kõik selle poolt. Las siis rahvaarutelu käigus öeldakse erinevaid arvamusi välja, aga ma tahan veel kord toonitada, et seda ei tohiks mingil juhul üle politiseerida. Minu teada on meil juba täna Nõukogudemaal praktikas kišlakinõukogud ja auulinõukogud ja muud selletaolist ja oleme elanud, pole häda olnud midagi. Kui nüüd tuleb vallanõukogu, on see sisuliselt tagasipöördumine olukorda enne 50. aastaid, kus olid maakonnad, 40. aastatest alates olid vallavanemad jne, jne. Mis puudutab mõnede inimeste vastuvõtlikkust nendele nimetustele, nendele, kes seondavad neid Suure Isamaasõja ajal ka Nõukogudemaal tegutsenud selliste tegelastega, kes töötasid koos

fašistidega ja olid nende käsilasteks, siis siin me politiseerime üle, kui me hakkame ainult sellel põhjusel lahti ütlema aastakümnete jooksul kasutusel olnud nimetustest.

Juhataja: Kas on veel ettekandjale küsimusi? Ei ole. Aitäh. Kas oleme nüüd valmis andma seda seadust niisugusel kujul, nagu ta on teile projektina kätte jagatud, rahvaarutelule? Et seda teha, peaksime vastu võtma vastava otsuse. Ma loen otsuseprojekti teile ette.

«1. Esitada kohaliku omavalitsuse seaduseelnõu rahvaarutelul, avaldada ta ajalehtedes «Rahva Hää» ja «Sovetskaja Estonia».

Kohalikel rahvasaadikute nõukogudel, riiklikel ja ühiskondlikel organitel ning massiteabevahendeil üldistada rahvaarutelu käigus laekuvaid ettepanekuid ja märkusi ning esitada need üldistatult 25. oktoobriks 1989. a. Eesti NSV ülemnõukogu haldusreformi ettevalmistamise komisjonile.

Eesti NSV Ülemnõukogu haldusreformi ettevalmistamise komisjonil vaadata läbi ja üldistada kodanikelt, töökollektiividelt ning riiklikelt ja ühiskondlikelt organitelt seaduseelnõu kohta laekunud ettepanekud ja märkused ning kanda nendest ette Eesti NSV Ülemnõukogule seaduseelnõu teisel lugemisel.»

Kas see otsuseprojekt on vastuvõetav? Kes on selle poolt, et see vastu võtta otsusena? Palun hääletada. Täna. Kas keegi on vastu? Ei ole. Kas keegi jäi erapooletuks? Ei. Seega on meil otsus vastu võetud.

ENSV Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta „Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus”

AVALDATUD : ÜVT 1989, 26, 346

KEHTETU : RK s 19.04.95 nr. 3 jõust.20.05.95
RT I 1995, 46, 721

AVALDATUD : RT/89/26/ 346

REDAKTSIOON : ün s 27.01.92 nr. 1066 jõust.27.01.92

EESTI NÕUKOGUDE SOTSIALISTLIKU VABARIIGI

Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus

I osa

ÜLDSÄTTED

Paragrahv 1. Valimissüsteemi alused

Kohalike rahvasaadikute nõukogude saadikuid valivad ühe- või mitmemandaadilistes valimisringkondades Eesti NSV kodanikud üldise, ühetaolise ja otsese valimisõiguse alusel salajasel hääletusel.

Paragrahv 2. Üldine valimisõigus

Õigus valida on Eesti NSV kodanikel, kes on saanud 18-aastaseks ja elanud valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil vähemalt 2 viimast või Eesti NSV-s kokku 5 aastat.

(2) Eesti NSV kodanik valib ainult oma elukohajärgses valimisringkonnas.

(3) Rahvasaadikuks võib kandideerida iga vähemalt 18-aastane Eesti NSV kodanik, kes on valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil elanud vähemalt 5 viimast või Eesti NSV-s kokku 10 aastat.

(4) Valimisest ei võta osa psüühiliselt haiged kodanikud, kelle kohus on seadusega kehtestatud korras tunnistanud teovõimetuks, samuti kodanikud, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust vabaduskaotuskohas või kes kohtu otsuse kohaselt viibivad sundraviasutuses.

(5) Eesti NSV kodaniku valimisõiguse mis tahes otsene või kaudne piiramine on keelatud alustel, mida ei ole nimetatud käesoleva paragrahvi esimeses, teises, kolmandas ja neljandas lõikes.

Paragrahv 3. Ühetaoline valimisõigus

Iga kohaliku rahvasaadikute nõukogu valimisel on valijal üks hääl, valijad võtavad valimisest osa võrdsel alusel.

Paragrahv 4. Otsene valimisõigus

Kodanikud valivad rahvasaadikuid vahetult.

Paragrahv 5. Salajane hääletamine

Hääletamine rahvasaadikute valimisel on salajane. Igasugune kontroll valijate tahtavalduse üle ei ole lubatud.

Paragrahv 6. Valimise läbiviimine valimiskomisjonide poolt

Valimise läbiviimise tagavad valimiskomisjonid, mis moodustatakse töökollektiivide, saadikukandidaatide ülesseadmise õigust omavate ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste ning valijate elukohajärgsete koosolekute esindajast.

Paragrahv 7. Kohaliku rahvasaadikute nõukogu saadiku staatuse ja ametiseisundi ühitamatus

Rajooni või vabariikliku alluvusega linna rahvasaadikute nõukogu poolt ametisse nimetatud isikud ei või olla selle nõukogu saadikud. Nende isikute saadikuks valimise korral tuleb neil vabastada oma ametikoht.

(ÜNP seadlus 15.12.89 nr.2252)

Paragrahv 8. Väeosade territooriumil elavate sõjaväelaste osavõtt valimistest

(1) Väeosade territooriumil elavad sõjaväelased ja nende perekonnaliikmed võivad valida ühe rahvasaadiku Eesti NSV selle rajooni või vabariikliku alluvusega linna rahvasaadikute nõukogusse, mille territooriumil nad elavad, väeosades moodustatava valimisringkonna kaudu, kui selle moodustamiseks on küllaldaselt valijaid.

Väeosades valimisringkonna moodustamiseks teevad väeosade komandörid ühise ettepaneku vastava rahvasaadikute nõukogu täitevkomiteele hiljemalt 10. päeval pärast valimise määramist.

(2) Väeosades valimisringkonna ja -jaoskondade ning valimise jaoskonnakomisjonide moodustamine, saadikukandidaatide ülesseadmine ja muud valimisüritused toimuvad käesoleva seadusega kehtestatud tähtaegadel ja korras.

(3) Väeosades valimisringkonna moodustamisel seavad väeosades valijate koosolekud üles oma esindaja valimise rajooni või vabariikliku alluvusega linna valimiskomisjoni.

Esindajad väeosas moodustatavasse valimise jaoskonnakomisjoni seab üles väeosas valijate koosolek.

Valimise jaoskonnakomisjoni esimese koosoleku kutsub kokku väeosa komandör.

Saadikukandidaadid väeosades moodustatud valimisringkonnas seatakse üles väeosades valijate koosolekutel käesoleva seaduse nõudeid arvestades.

(4) Väeosades moodustatud valimisjaoskondades võib valimise jaoskonnakomisjon kuulutada hääletamise lõppenuks mis tahes ajal, kui hääletanud on kõik nimekirja kantud valijad.

Paragrahv 9. Vastutus valimisseaduse rikkumise eest Isik, kes takistab vägivald, pettuse või ähvardusega või muul viisil valijal vabalt teostamast tema õigust valida või olla valitav rahvasaadikuks või tegemast valimiseelset agitatsiooni, samuti valimiskomisjoni liige, riigi- või ühiskondliku organi ametiisik ning kodanik, kes on võltsinud valimisdokumente, teadvalt ebaõigesti lugenud hääli, rikkunud hääletamissaladust või mõnel muul viisil rikkunud käesoleva seadust, kannab vastutust seadusega ettenähtud korras.

Vastutusele võetakse ka isik, kes on teadvalt levitanud saadikukandidaadi kohta valet või teisi teda häbistavaid väljamõeldisi, ükskõik millisel viisil alandanud tema au ja väarikust.

II osa

VALIMISE MÄÄRAMINE JA VALIMISRINGKONDADE MOODUSTAMINE

Paragrahv 10. Valimise määramine

- (1) Kohalike rahvasaadikute nõukogude korraline valimine toimub iga viie aasta järel.
- (2) Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimispäeva määrab Eesti NSV Ülemnõukogu hiljemalt neli kuud enne nende nõukogude volituste tähtaja lõppemist.
- (3) Eesti NSV Ülemnõukogu võib määrata ennetähtaegse kõigi või üksikute kohalike rahvasaadikute nõukogude valimise.

Paragrahv 11. Valimisringkondade moodustamine

- (1) Valimisringkonnad moodustatakse ühe- või mitmemandaadilistena.
- (2) Mandaatide arvu nõukogus määrab vastav rahvasaadikute nõukogu, mille alusel nõukogu või tema täitevkomitee moodustab hiljemalt kolm kuud enne valimispäeva valimisringkonnad. Uue territoriaalse haldusüksuse rahvasaadikute nõukogu valimisel määrab mandaatide arvu nõukogus ja moodustab valimisringkonnad vastav kõrgema tasandi rahvasaadikute nõukogu või tema täitevkomitee. Seejuures lähtutakse mandaatide arvu järgmistest piirsuurustest: rajooni rahvasaadikute nõukogus 30 kuni 50; vabariikliku alluvusega linna rahvasaadikute nõukogus 20 kuni 50; Tallinna rahvasaadikute nõukogus 80; rajoonilise alluvusega linna, alevi ja küla rahvasaadikute nõukogus 5 kuni 30.
- (3) Valimisringkondade piiride määramisel lähtutakse võimalikult võrdsest valijate arvust valimisringkondades ning arvestatakse territooriumi haldusjaotust ja muid iseärasusi.
- (4) Teadaande valimisringkondade moodustamise kohta ja nende piiride kirjelduse koos valijate arvuga igas valimisringkonnas avaldab vastava rahvasaadikute nõukogu täitevkomitee hiljemalt 85 päeva enne valimispäeva.

III osa

VALIMISJAOSKONNAD

Paragrahv 12. Valimisjaoskondade moodustamine

- (1) Hääletamise ning häälte lugemise korraldamiseks kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisel jaotatakse rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade territoorium valimisjaoskondades. Valimisjaoskondade moodustamisel asub valimisringkond tervikuna ühes valimisjaoskonnas või valimisjaoskond tervikuna ühes valimisringkonnas.
- (2) Valimisjaoskondi võidakse moodustada ka valimispäeval sõidus olevatel laevadel. Need valimisjaoskonnad kuuluvad laeva kodusadama valimisringkonda.

Paragrahv 13. Valimisjaoskondade moodustamise kord ja normid

(1) Valimisjaoskondi moodustavad rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade rahvasaadikute nõukogud või nende täitevkomiteed. Valimispäeval sõidus olevatel laevadel moodustavad valimisjaoskondi nimetatud rahvasaadikute nõukogud või nende täitevkomiteed, kelle territooriumil laeva kodusadam asub.

(2) Valimisjaoskonnad moodustatakse hiljemalt 75 päeva enne valimispäeva. Teadaanne valimisjaoskondade moodustamise ning nende piiride kohta avaldatakse hiljemalt kaks kuud enne valimispäeva vastavas rajooni või linna ajalehes, näidates ära jaoskonnakomisjoni ja hääletamisruumi asukohta. Nimetatud teadaannet korratakse hiljemalt 15 päeva enne valimisi.

(3) Valimisjaoskonnad moodustatakse vähemalt 20 ja mitte rohkem kui 3000 valijaga. Erandjuhtudel võib Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi loal moodustada valimisjaoskondi ka vähem kui 20 või enam kui 3000 valija olemasolu korral.

IV osa

VALIJATE NIMEKIRJAD

Paragrahv 14. Valijate nimekirjade koostamine

(1) Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimise läbiviimiseks koostab iga valimisjaoskonna valijate nimekirja vastav valimise jaoskonnakomisjon koostöös vastava rahvasaadikute nõukogu täitevkomiteega. Seda tehakse Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt määratud vormi kohaselt kas selleks trükikud plankidel või raaliga. Valijate nimekiri koostatakse valimisjaoskonna valijate kohta olemasolevate andmete alusel; nende õigsust kontrollib vajaduse korral valimise jaoskonnakomisjon aktiivi kaasabil.

(2) Valijate nimekirja koostamise õiguse eest vastutavad valimise jaoskonnakomisjoni esimees ja sekretär, kes kinnitavad valijate nimekirja õigsust oma allkirjaga valijate nimekirja lõpus.

Paragrahv 15. Valijate nimekirja kandmise kord

Valijate nimekirja kantakse kõik valimisõiguslikud Eesti NSV kodanikud, kes valimispäevaks on saanud või sel päeval saavad 18-aastaseks ja kes nimekirja koostamise ajal elavad selle valimisjaoskonna territooriumil. Valija elukoha kohta vaidluse tekkimisel kantakse valija valijate nimekirja vastavalt sissekirjutusele tema passis. Valijat võib kanda ainult ühte valijate nimekirja.

Paragrahv 16. Valijate nimekirja tutvustamine valijatele ja selles paranduste tegemine

(1) Valijate nimekirja tutvustamine valijatele algab valimise jaoskonnakomisjoni ruumes 15 päeva enne valimispäeva. Iga valija võib valijate nimekirjas vigade avastamisel nõuda valimise jaoskonnakomisjonilt nende kõrvaldamist. Vead tuleb parandada kohe, kui aga vea parandamiseks on vaja täiendavat kontrolli, siis tuleb seda teha kahe päeva jooksul ettepaneku esitamisest arvates. Kui paranduse tegemiseks ei ole alust, teatatakse sellest ettepaneku esitajale hiljemalt kahe päeva jooksul. Selle otsuse peale võib kaevata hiljemalt viis päeva enne valimispäeva vastavalt rajooni või vabariikliku alluvusega linna valimiskomisjonile, kes on kohustatud kaebuse läbi vaatama kolme päeva jooksul ning kelle otsus on lõplik. Paranduse valijate nimekirjas teeb vastavalt sellele otsusele valimise jaoskonnakomisjon viivitamatult.

(2) Valijate nimekirjadesse kantud isikuid nimekirjast valimispäeval ei kustutata.

(3) Valijate nimekirjast eksituse tõttu välja jäänud valija kannab valimise jaoskonnakomisjon nimekirja lisasse, millele jaoskonnakomisjoni esimees ja sekretär valimispäeval hääletamise lõpetamisel alla kirjutavad.

V osa

VALIMISKOMISJONID

Paragrahv 17. Valimiskomisjonide süsteem

(1) Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisi valmistavad ette ja viivad läbi:

1. Rajoonide, linnade, alevite ja külade valimiskomisjonid (valimise territoriaalkomisjonid);
2. Valimise jaoskonnakomisjonid.

(2) Valimise territoriaalkomisjonide volituste aeg on viis aastat.

Paragrahv 18. Rajoonide, linnade, alevite ja külade valimiskomisjonide moodustamine

(1) Rajoonide, linnade, alevite ja külade valimiskomisjone (valimise territoriaalkomisjone) moodustavad ja nende koosseisus teevad muudatusi vastavad rahvasaadikute nõukogud. Komisjoni koosseisu kuulub 5 kuni 18 (Tallinna valimise linnakomisjonis kuni 30) liiget.

(2) Valimise territoriaalkomisjonid moodustatakse hiljemalt kolm kuud enne valimispäeva. Esindajaid rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade valimiskomisjonidesse seavad üles nende territooriumil asuvad töökollektiivid või nende nõukogud ja töökollektiivide allüksused ning saadikukandidaatide ülesseadmise õigust omavate ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste rajooni- või linnaorganid. Esindajaid rajoonilise alluvusega linnade, alevite ja külade valimiskomisjonidesse seavad üles nende territooriumil asuvad töökollektiivid või nende nõukogud ja töökollektiivide allüksused ning saadikukandidaatide ülesseadmise õigust omavate ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste algorganisatsioonid.

Paragrahv 19. Valimise territoriaalkomisjonide volitused

(1) Valimise territoriaalkomisjon:

1. Kontrollib käesoleva seaduse täitmist vastava rajooni, linna, alevi ja külanõukogu territooriumil;
2. Kuulab valimise jaoskonnakomisjonide, riigi- ja ühiskondlike organite, ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide informatsiooni valimise korraldamise küsimuses;
3. Otsustab valimise materaal-tehnilise kindlustamise küsimusi Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt eraldatud summade piires;
4. Peab arvestust vastavasse rahvasaadikute nõukogusse ülesseatud saadikukandidaatide kohta;
5. Registreerib vastavasse rahvasaadikute nõukogusse ülesseatud saadikukandidaadid ja nende usaldusmehed ning annab neile vastavad tõendid;
6. Korraldab saadikukandidaatide ülesseadmist nendes valimisringkondades, kus seda 5 päeva enne ülesseadmise lõppemist ei ole tehtud;

7. Kinnitab valimisedelite teksti ning tagab valimisedelite valmistamise ja nendega valimise jaoskonnakomisjonide varustamise;
8. Kontrollib valimise läbiviimise õigsust, teeb kindlaks saadikute valimise tulemused vastavasse rahvasaadikute nõukogusse ja registreerib valitud saadikud, avaldab valitud saadikute nimekirja;
9. Teeb ettepanekud vastavasse rahvasaadikute nõukogusse valitud isikute saadikuvolituste tunnustamiseks ja lõpetamiseks;
10. Korraldab kordus- ja asendusvalimisi;
11. Täidab muid volitusi vastavalt käesolevale seadusele.

(2) Rajooni ja vabariikliku alluvusega linna valimiskomisjon lisaks 1. lõikes toodud volitustele:

1. Moodustab valimise jaoskonnakomisjonid ja teeb nende koosseisus muudatusi, suunab nende tegevust;
2. Vaatab läbi avaldused ja kaebused valimise jaoskonnakomisjonide otsuste ja tegevuse peale ning teeb nende kohta otsused.

Paragrahv 20. Valimise jaoskonnakomisjonide moodustamine

(1) Valimise jaoskonnakomisjonid moodustab vastav rajooni või vabariikliku alluvusega linna valimiskomisjon hiljemalt 45 päeva enne valimispäeva. Komisjoni koosseisu kuulub 3 kuni 15 liiget.

(2) Esindajaid valimise jaoskonnakomisjonide koosseisu seavad üles vastava rajooni või vabariikliku alluvusega linna territooriumil asuvad töökollektiivid või nende nõukogud ja töökollektiivide allüksused, saadikukandidaatide ülesseadmise õigust omavate ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste rajooni- või linnaorganid ja algorganisatsioonid ning valijate elukohajärgsed koosolekud.

Paragrahv 21. Valimise jaoskonnakomisjonide volitused

(1) Valimise jaoskonnakomisjon:

1. Koostab valijate nimekirja;
2. Tagab valijatele võimaluse valijate nimekirjaga tutvumiseks; võtab vastu ja vaatab läbi ettepanekud valijate nimekirjas paranduste tegemiseks; teeb vajalikud parandused valijate nimekirjas;
3. Teeb valijatele teatavaks jaoskonnakomisjoni asukoha ja tööaja, valimispäeva ja hääletamise koha;
4. Võtab enne valimispäeva vastu valimispäeval äraolevatelt valijatelt valimisedeleid suletud ümbrikus;
5. Tagab hääletusruumi ja valimiskastide ettevalmistamise;
6. Korraldab valimispäeval hääletamist;
7. Loeb valimisjaoskonnas antud hääled;
8. Vaatab läbi valimise ettevalmistamise ja hääletamise korraldamisega seotud avaldused ja kaebused ning võtab nende kohta vastu otsused;
9. Täidab muid volitusi vastavalt käesolevale seadusele.

(2) Valimise jaoskonnakomisjoni volitused lõpevad valitud rahvasaadikute volituste tunnustamisega.

Paragrahv 22. Valimiskomisjonide töökorraldus

(1) Valimiskomisjoni esimees, esimehe asetäitja ja sekretär valitakse komisjoni koosolekul. Komisjon, kus on vähem kui 5 liiget, valib esimehe ja sekretäri.

(2) Valimiskomisjoni koosolekud kutsuvad kokku selle esimees ja need on õiguspädevad, kui neist võtab osa vähemalt kaks kolmandikku komisjoni koosseisust.

Valimise jaoskonnakomisjoni esimese koosoleku kutsuvad kokku vastav valimise territoriaalkomisjon.

Komisjoni otsused võetakse vastu avalikul või salajasel hääletamisel lihthäälteenamusega. Komisjoni liikmetel, kes ei ole nõus komisjoni otsusega, on õigus avaldada eriarvamust, mis lisatakse kirjalikult valimiskomisjoni koosoleku protokollile.

(3) Oma volituste piires vastu võetud valimiskomisjonide otsused on täitmiseks kohustuslikud kõigile riigi- ja ühiskondlikele organitele, ettevõtetele, asutustele ja organisatsioonidele.

(4) Valimise jaoskonnakomisjoni otsuste ja tegevuse peale võib kaevata vastavale rajooni või vabariikliku alluvusega linna valimiskomisjonile; valimise territoriaalkomisjoni otsuste ja tegevuse peale – Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile.

(5) Kuni viis valimiskomisjoni liiget võidakse komisjoni otsuse alusel vabastada valimise korraldamise ajaks töö- või ametikohustuste täitmisest keskmise palga säilitamisega valimise korraldamiseks eraldatavast rahast. (EV ÜN s. 27.01.92. nr.1066 RT 1992, nr.4, art.57)

(6) Valimiskomisjoni liikmel ei ole õigust saadikukandidaatide poolt või vastu agiteerida.

Paragrahv 23. Muudatuste tegemine valimiskomisjonide koosseisus

Valimiskomisjoni liikme võib kohustuste täitmisest komisjonis vabastada selle komisjoni koosseisu kinnitanud organ tema isikliku avalduse või teda ülesseadnud töökollektiivi, ühiskondliku organisatsiooni, ühiskondliku liikumise või valijate elukohajärgse koosoleku esildise põhjal. Uue esindaja ülesseadmine ja tema kinnitamine komisjoni koosseisu toimub käesoleva seadusega kehtestatud korras.

Paragrahv 24. Avalikkus valimiskomisjonide töös

Valimiskomisjonid informeerivad elanikke oma koosolekutest, tehtud otsustest ja korraldatavatest üritustest. Komisjonide istungid on avalikud.

Paragrahv 25. Kaasabi valimiskomisjonidele nende volituste täitmisel

(1) Riigi- ja ühiskondlikud organid, ettevõtted, asutused, organisatsioonid ja ametiisikud on kohustatud osutama valimiskomisjonidele kaasabi nende volituste täitmisel ning andma nende tööks vajalikke andmeid ja materjale.

(2) Valimiskomisjonidel on õigus pöörduda valimise korraldamise küsimustes riigi- ja ühiskondlike organite, ettevõtete, asutuste, organisatsioonide ja ametiisikute poole, kes on kohustatud tõstatatud küsimuse läbi vaatama ja andma valimiskomisjonile vastuse hiljemalt kolme päeva jooksul.

VI osa

SAADIKUKANDIDAATIDE ÜLESSEADMINE JA REGISTREERIMINE

Paragrahv 26. Saadikukandidaatide ülesseadmine

(1) Saadikukandidaatide ülesseadmine algab 75 päeva ja lõpeb 45 päeva enne valimispäeva.

(2) Saadikukandidaatide üleseadmise õigus on Eestimaa Kommunistlikul Parteil, ametiühingutel, kooperatiivsetel organisatsioonidel, Eestimaa Leninlikul Kommunistlikul Noorsooühingul, naisteühendustel, sõja- ja tööveteranide ning teadustöötajate ühendustel ja loomingulistel liitudel, töökollektiividel, samuti seadusega ettenähtud korras registreeritud ühiskondlikel organisatsioonidel ja ühiskondlikel liikumistel, nende moodustatud valimisliitudel, valijate elukohajärgsetel koosolekutel ning kodanikualgatuse korras saadikukandidaatide ülesseadmiseks liitunud valijatel.

(3) Rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade rahvasaadikute nõukogude valimisel võivad saadikukandidaate üles seada valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil asuvate töökollektiivide või nende allüksuste koosolekud, millest võtab osa vähemalt 100 töötajat. Väikesed töökollektiivid võivad saadikukandidaate üles seada ühiselt. Saadikukandidaatide ülesseadmise õigus nende rahvasaadikute nõukogude valimisel on ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste vastava rajooni, linna või linnarajooni esinduskogudel (konverentsidel, volikogudel, pleenumitel), samuti ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste rajooni, linna või linnarajooni esindusorganite poolt kokku kutsutud koosolekutel, kui neist koosolekutest võtab osa vähemalt 100 selle organisatsiooni liiget või liikumises osalejat.

(4) Rajoonilise alluvusega linnade, alevite ja külade rahvasaadikute nõukogude valimisel on saadikukandidaatide ülesseadmise õigus valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil asuvate töökollektiivide või nende allüksuste koosolekutel, kui nendest koosolekutest võtab osa vähemalt 50 selle töökollektiivi töötajat. Väikesed töökollektiivid võivad saadikukandidaate üles seada ühiselt. Saadikukandidaatide ülesseadmise õigus nende rahvasaadikute nõukogude valimisel on samuti ühiskondlike organisatsioonide algorganisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste tugirühmade koosolekutel, kui nendest koosolekutest võtab osa vähemalt 50 selle algorganisatsiooni või tugirühma liiget: valijate elukohajärgsetel koosolekutel, kui nendest võtab osa vähemalt 50 valijat.

(5) Saadikukandidaadi ülesseadmist võib algatada valitava nõukogu iga valija (sealhulgas esitada iseenda kandidatuuri).

(6) Saadikukandidaadi ülesseadmine vormistatakse Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatud vormi kohase töökollektiivi või selle allüksuse, ühiskondliku organisatsiooni, ühiskondliku liikumise või valijate elukohajärgse koosoleku protokollina. Kodanikualgatuse korras saadikukandidaadi ülesseadmine vormistatakse Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatud vormi kohase esildisena.

(7) Saadikukandidaat loetakse ülesseatuks, kui tema ülesseadmise poolt hääletas üle poole koosolekust osavõtjatest või esinduskogu koosseisust, kodanikualgatuse korras saadikukandidaadi ülesseadmisel aga siis, kui tema ülesseadmise poolt andis vormikohasele esildisele oma allkirja rajooni või vabariikliku alluvusega linna rahvasaadikute nõukogu valimisel 50 ja rajoonilise alluvusega linna, alevi või küla rahvasaadikute nõukogu valimisel 25 vastava rahvasaadikute nõukogu valijat.

(8) Saadikukandidaadi ülesseadmisel kodanikualgatuse korras korraldab valijate toetusaalkirjade kogumist ja allkirjade õigsuse eest vastutab valijate esindaja, kelleks võib olla saadikukandidaadi ülesseadmist algatanud kodanik.

(9) Saadikukandidaadi ülesseadmisel kodanikualgatuse korras kontrollib valija allkirja õigsust pärast saadikukandidaatide ülesseadmise tähtaja lõppu valimise territoriaalkomisjon omal algatusel või kirjaliku kaebuse põhjal, mille on esitanud vastavas valimisringkonnas kandideerivad saadikukandidaadid, neid saadikukandidaadiks ülesseadnud valijate esindajad või nende saadikukandidaatide usaldusmehed. Kui allkirja väidetav omanik seda omaks ei tunnista, allkiri tühistatakse.

(10) Töökollektiivi või selle allüksuse koosoleku, ühiskondliku organisatsiooni või ühiskondliku liikumise esinduskogu või koosoleku ning valijate elukohajärgse koosoleku protokoll esitatakse vastavale valimise territoriaalkomisjonile 3 päeva jooksul pärast saadikukandidaadi ülesseadmist.

Kodanikualgatuse korras saadikukandidaadi ülesseadmisel esitatakse esildis ülesseadmise kohta vastavale valimise territoriaalkomisjonile hiljemalt ülesseadmise tähtaja lõpuks.

(11) Protokolli või esildise valimise territoriaalkomisjonile esitamisel kontrollib dokumenti vastuvõttev komisjoni liige selle vastavust kehtestatud vorminõuetele. Nende nõuete rikkumise avastamisel antakse ülesseadjale ilmnenu vigade parandamiseks 72 tundi. Kui valimiskomisjoni poolt vastuvõetud dokumentides leitakse vormistamisvigu hiljem, loetakse ülesseadmisdokumendid kehtivaiks.

(12) Valimise territoriaalkomisjonile laekunud protokollide ja esildiste alusel koostab komisjon ülesseatud saadikukandidaatide pidevalt täiendatavad nimestikud, millega võimaldab tutvuda kõigil soovijail.

Paragrahv 27. Nõusolek saadikukandidaadina kandideerimiseks

(1) Saadikukandidaadiks ülesseatud isik annab kirjaliku nõusoleku kandideerimiseks vastavale valimise territoriaalkomisjonile hiljemalt registreerimise tähtaja alguseks. Nõusolekuavalduses peab saadikukandidaat täpselt märkima, millises valimisringkonnas ta on nõus kandideerima ning kui kaua ta on elanud vastava rahvasaadikute nõukogu territooriumil või Eesti NSV-s. Nimetatud elamise aja tõendamise kohustus lasub saadikukandidaadil.

(2) Eesti NSV kodanik ei või olla üheaegselt enam kui kahe rahvasaadikute nõukogu saadik. Ta ei või kandideerida üheaegselt enam kui kahte rahvasaadikute nõukogusse. Saadikukandidaat ei või anda nõusolekut kandideerimiseks ühte rahvasaadikutenõukogusse enam kui ühes valimisringkonnas.

(3) Kui ülesseatud saadikukandidaat pole nõusolekuavaldust vastavale valimiskomisjonile tähtjaks esitanud või kui ta on kandideerimast loobunud, kustutatakse tema nimi valimiskomisjoni poolt peetavast ülesseatud saadikukandidaatide nimekirjast.

Paragrahv 28. Saadikukandidaadi loobumine kandideerimast

Registreeritud saadikukandidaadil on õigus kandideerimast loobuda, kuid mitte hiljem kui 20 päeva enne valimispäeva, pöördudes sellekohase kirjaliku avaldusega vastava valimise territoriaalkomisjoni poole ning teatades sellest ülesseadjale.

Paragrahv 29. Täiendavalt saadikukandidaatide ülesseadmine

(1) Kui ülesseatud saadikukandidaatide arv osutub võrdseks mandaatide arvuga või on saadikukandidaat välja langenud pärast saadikukandidaatide registreerimise tähtaja lõppemist ja järelejäänud kandidaatide arv ei ületa valimisringkonnas mandaatide arvu, pöördub vastav valimise territoriaalkomisjon valijate poole ettepanekuga seada üles uusi saadikukandidaate. Kui saadikukandidaat langeb välja vähem kui 15 päeva enne valimispäeva ja järelejäänud kandidaatide arv ei ületa valimisringkonnas mandaatide arvu, määrab vastav valimise territoriaalkomisjon täiendavalt saadikukandidaatide ülesseadmise ja registreerimise uued tähtajad ning viib läbi valimised selles valimisringkonnas hiljemalt kuu aja jooksul pärast üldist valimispäeva.

(2) Täiendavalt saadikukandidaatide ülesseadmine toimub käesoleva seadusega kehtestatud korras.

Paragrahv 30. Saadikukandidaatide registreerimine

(1) Ülesseatud saadikukandidaadi registreerimiseks on nõutavad vormikohane protokoll või esildis ülesseadmise kohta ning saadikukandidaadi kirjalik nõusolekuavaldus kandideerimiseks.

(2) Saadikukandidaate registreerib vastav valimise territoriaalkomisjon. Saadikukandidaatide registreerimine algab 40 päeva ja lõpeb 30 päeva enne valimispäeva.

(3) Vastav valimise territoriaalkomisjon ei või keelduda ülesseatud saadikukandidaadi registreerimisest, kui saadikukandidaat on üles seatud käesoleva seaduse nõuete kohaselt või kui puudused ülesseadmisdokumentides jõuti kõrvaldada nõutud aja jooksul. Registreerimisest keeldumise peale võib kolme päeva jooksul kaevata Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile, kelle kahe päeva jooksul vastuvõetud otsus on lõplik ja vastavale valimise territoriaalkomisjonile kohustuslik.

(4) Käesoleva seaduse rikkumise avastamisel võib saadikukandidaadi registreerimise tühistada vaid saadikukandidaadi registreerinud valimise territoriaalkomisjon. Selle otsuse peale võib kaevata Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile, kelle kahe päeva jooksul tehtud otsus on lõplik.

(5) Igale registreeritud saadikukandidaadile annab vastav valimise territoriaalkomisjon sellekohase tõendi.

(6) Valimise territoriaalkomisjon avalikustab hiljemalt kolmandal päeval pärast registreerimistähtaja lõppu andmed registreeritud saadikukandidaatide kohta, näidates ära iga saadikukandidaadi ees- ja perekonnanime, sünniaasta, ametikoha (tegevusala), töö- ja elukoha ning vastava rahvasaadikute nõukogu territooriumil või Eesti NSV-s elamise aja.

(7) Saadikukandidaadiks ülesseatud isik, kes kuulub selle rahvasaadikute nõukogu valimise territoriaalkomisjoni või jaoskonnakomisjoni, mille saadikukandidaadiks ta on üles seatud, vabastatakse kohustest komisjonis alates tema saadikukandidaadiks registreerimise hetkest.

Paragrahv 31 Valimisedel

(1) Valimisedelid trükitakse eraldi eesti ja vene keeles vastava valimise territoriaalkomisjoni korraldamisel. Valimisedelid antakse valimise jaoskonnakomisjonile ühe hiljemalt 15 päeva enne valimispäeva.

(2) Eestikeelsele valimisedelile märgitakse saadikukandidaatide ees- ja perekonnanimed, venekeelsele valimisedelile märgitakse saadikukandidaatide perekonna-, ees- ja isanimed.

(3) Registreeritud saadikukandidaadid kantakse valimisedelile tähestikulises järjekorras.

VII osa

SAADIKUKANDIDAADI TEGEVUSE PÕHITAGATISED

Paragrahv 32. Saadikukandidaadi õigus esineda koosolekutel, kasutada massiteabevahendeid, saada informatsiooni

(1) Pärast registreerimist valimise territoriaalkomisjoni poolt luuakse saadikukandidaadile võimalused valimiseelsetel koosolekutel, nõupidamistel, istungitel, ajakirjanduses ja kohalikus raadios esinemiseks.

(2) Riigi- ja ühiskondlikud organid ning ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide juhid on kohustatud abistama

saadikukandidaati valijatega kohtumiste korraldamisel ning vajalike teatme- ja informatsioonide saamisel.

Paragrahv 33. Saadikukandidaadi usaldusmehed

(1) Saadikukandidaadil võib olla kuni viis usaldusmeest, kes pärast nende registreerimist vastava valimise territoriaalkomisjoni poolt aitavad saadikukandidaadil läbi viia valimiskampaaniat, esindavad tema huve suhetes riigi- ja ühiskondlike organitega, valijate ja valimiskomisjonidega.

(2) Saadikukandidaat nimetab usaldusmehed oma äranägemisel ja teatab neist registreerimiseks valimise territoriaalkomisjonile. Pärast usaldusmeeste registreerimist annab valimiskomisjon neile tõendi.

(3) Usaldusmees ei või olla selle rahvasaadikute nõukogu valimise territoriaalkomisjoni või jaoskonnakomisjoni liige, kes korraldab ja viib läbi tema poolt esindatava saadikukandidaadi valimised.

Paragrahv 34. Valimiseelne agitatsioon

(1) Eesti NSV kodanikele, töökollektiividele, ühiskondlikele organisatsioonidele ja ühiskondlikele liikumistele tagatakse saadikukandidaatide poliitiliste, tööalaste ja isiklike omaduste vaba ja igakülgne arutamine, samuti õigus agitatsiooniks koosolekutel, trükisõnas, televisioonis ja raadios.

(2) Valimiskomisjonid korraldavad saadikukandidaatide ülesseadjatele vastava sisseseadega ruumide andmist koosolekute ja miitingute pidamiseks, samuti võimaluste loomist valimiseelse agitatsiooni tegemiseks massiteabevahendites.

(3) Saadikukandidaadid korraldavad kohtumisi oma valijatega neile sobivas vormis. Valijate koosolekuid korraldavad saadikukandidaadi usaldusmehed koos vastava rahvasaadikute nõukogu täitevkomiteega, töökollektiivide, ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumistega. Koosolekute ja kohtumiste ajast ja kohast teatatakse valimiskomisjonile ja valijatele aegsasti.

(4) Agitatsioon valimise päeval ei ole lubatud, välja arvatud varem ülespandud trüki-
sed väljaspool hääletamisruumi.

Paragrahv 35. Valimisega seotud kulud

(1) Valimise korraldamiskulud tasutakse Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi määratud riiklike rahaliste vahendite arvel.

(2) Saadikukandidaadi kulutused valimiskampaaniale kompenseeritakse vastava valimise territoriaalkomisjoni poolt Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi määratud ulatuses ja korras. Eesti NSV kodanikud, töökollektiivid, ühiskondlikud organisatsioonid ja ühiskondlikud liikumised võivad valimiseelseks agitatsiooniks kasutada oma vahendeid Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi määratud ulatuses.

(3) Ettevõtted, asutused, organisatsioonid ja riigiorganid annavad valimise korraldamiseks valimiskomisjonide käsutusse tasuta vajalikud ruumid ja sisseseade.

Paragrahv 36. Saadikukandidaadi puutumatus

(1) Saadikukandidaati ei tohi võtta kriminaalvastutusele ega vahistada või tema suhtes kohaldada kohtu korras administratiivkaristust ilma vastava valimise territoriaalkomisjoni nõusolekuta.

(2) Ohu tekkimisel saadikukandidaadi ja tema perekonnaliikmete julgeolekule või vara puutumatusle tagavad õiguskaitseorganid saadikukandidaadi taotlusel vajaliku kaitse.

VIII osa

HÄÄLETAMISE JA VALIMISEST KOKKUVÕTETE TEGEMISE KORD

Paragrahv 37. Hääletamise aeg ja koht

(1) Valimise päeval algab hääletamine kell 7 hommikul ning lõpeb kell 8 õhtul.

(2) Hääletamise ajast ja kohast inforeerib valimise jaoskonnakomisjon kõiki valijaid hiljemalt 15 päeva enne valimispäeva.

(3) Valimisjaoskondades, mis on moodustatud valimispäeval sõidus olevatel või ühendustingimuste tõttu raskesti ligipääsetavatel saartel, võib valimise jaoskonnakomisjon kuulutada hääletamise lõppenuks mis tahes ajal, kui on hääletanud kõik nimekirja kantud valijad.

(4) Valija, kes ajutiselt lahkub oma elukohast pärast valijate nimekirjade tutvustamise algust ja on ära valimispäeval, võib oma elukohajärgselt valimise jaoskonnakomisjonilt nõuda valimissedelid, teha oma otsuse saadikukandidaatide suhtes ja jätta täide-
tud valimissedelid suletud ümbrikus jaoskonnakomisjonile, kes valimispäeval häälte lugemisel avab ümbriku ja paneb ümbrikus olevad valimissedelid teiste hääletamisest osavõtnud sedelite hulka. Valijate nimekirjas annab valija valimissedelite saamise kohta allkirja.

Paragrahv 38. Hääletamine

(1) Igas valimisjaoskonnas hääletatakse selleks eraldatud ruumis, kus peavad olema salajase hääletamise kabiinid, valimissedelite väljaandmise koht ja valimiskastid.

(2) Hääletusruumis korra tagamise eest vastutab valimise jaoskonnakomisjon.

- (3) Enne hääletamise algust kontrollib valimise jaoskonnakomisjoni esimees komisjoni kõigi liikmete juuresolekul valimiskaste ning plommib või pitseerib need.
- (4) Iga valija hääletab isiklikult. Valimissedelid annab valijale valimise jaoskonnakomisjon valijate nimekirja alusel passi või muu isikut tõendava dokumendi esitamisel. Valimissedelite saamise kohta annab valija nimekirjas allkirja.
- (5) Eksituse tõttu valijate nimekirjast väljajäänud valijad kantakse isikut ja elukohta tõendava dokumendi alusel valijate nimekirja lisasse.
- (6) Eraldina võib valimise jaoskonnakomisjon üksikute valijate palvel, kes tervisliku seisundi tõttu või mõnel muul mõjuval põhjusel ei saa isiklikult tulla hääletusruumi, teha vähemalt kahele komisjoni liikmele ülesandeks koos korraldada hääletamine nende valijate viibimise paigas eraldi nende kohta koostatava nimekirja alusel.

Paragrahv 39. Valimissedeli täitmise kord

- (1) Valija on salajase hääletamise kabiinis üksi ja täidab valimissedeli iseseisvalt. Valijal, kellel ei ole võimalik sedelit iseseisvalt täita, on õigus kutsuda kabiini omal äranägemisel teist isikut, kuid mitte valimiskomisjoni liiget.
- (2) Valimissedeli täitmisel valija märgib kandidaatide nimede juures olevatesse tühjadesse lahtritesse numbrid järgmiselt: numbriga "1" oma esimesena eelistatud kandidaadi; numbriga "2", "3", "4" jne, võib ta märkida ka nende kandidaatide nimed, kellele ta on nõus oma hääle üle kandma tingimusel, kui mandaatide jaotamisel tekib vajadus hääle ülekandmiseks.
- (3) Kui valija valimissedeli täitmisel täheleanematuse tõttu rikkus oma valimissedeli, on tal õigus pöörduda valimise jaoskonnakomisjoni esiehe või sekretäri poole ja rikutud sedeli komisjonile tagastamisel saada teise valimissedeli.
- (4) Valija hääletab sedeli valimiskasti laskmise teel.

Paragrahv 40. Hääle lugemine valimisjaoskonnas

- (1) Valimise jaoskonnakomisjon loeb hääli iga valimisringkonna ja iga saadikukandidaadi kohta eraldi.
- (2) Valimise jaoskonnakomisjon avab valimiskastid pärast hääletamise lõpetamist. Valimiskastide avamine enne hääletamise lõpetamist on keelatud. Enne valimiskastide avamist peab valimise jaoskonnakomisjon üle lugema ja kustutama kõik valijatele välja andmata jäänud valimissedelid. Pärast seda tehakse kindlaks väljaspool hääletusruumi valimiskasti lasted valimissedelite arv.
- (3) Valimise jaoskonnakomisjon teeb valijate nimekirja ja selle lisade alusel kindlaks valijate üldarvu valimisringkonnas või -jaoskonnas, samuti sedelid saanud valijate arvu. Valimiskastides olevate ja ajutiselt äraolevate valijate poolt enne valimise päeva täidetud ja jaoskonnakomisjonile jäetud sedelite alusel teeb valimise jaoskonnakomisjon kindlaks hääletamisest osavõtnud valijate üldarvu, iga saadikukandidaadi poolt antud hääle arvu ja kehtetuks tunnistatud valimissedelite arvu.
- (4) Kehtetuks tunnistatakse valimissedelid, mis ei ole Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatud vormi kohased või kus on jäetud märgistamata kandidaat numbriga "1" või on märgistatud numbriga "1" kaks või enam kandidaati või on kandidaat üheaegselt märgistatud numbriga "1" ja mõne teise numbriga. Kahtluse korral otsustab valimissedeli kehtivuse küsimuse valimise jaoskonnakomisjon hääletamise teel.

(5) Häälte lugemise tulemused vaadatakse läbi valimise jaoskonnakomisjoni koosolekul ja kantakse protokollile, mis koostatakse eraldi iga valimisringkonna kohta. Protokollile kirjutavad alla komisjoni esimees, esimehe asetäitja, sekretär ja liikmed ning see saadetakse otsekohe vastavale valimise territoriaalkomisjonile. Protokollile lisatakse komisjoni liikmete eriarvamused, komisjonile tulnud avaldused ja kaebused hääletamise käigus või häälte lugemisel esinenud rikkumiste kohta ning akt, mis on koostatud valimiskastil oleva plommi või pitseri kahjustuse korral.

(6) Häälte lugemine on avalik.

Paragrahv 41. Valimistulemuste kindlakstegemine valimisringkonnas

(1) Valimistulemused valimisringkonnas teeb kindlaks vastav valimise territoriaalkomisjon üksiku ülekantava hääle meetodil.

(2) Valimise territoriaalkomisjonid võivad valimise jaoskonnakomisjonide liikmeist moodustada töögrupe valimisringkonniti valimistulemuste kindlakstegemiseks.

(3) Valimine tunnistatakse valimisringkonnas mittetoimunuks, kui hääletamisest võttis osa alla poole valijate nimekirjadesse kantud valijatest, samuti seoses saadikukandidaadi surmaga, kui järelejäänud kandidaatide arv ei ületa valimisringkonnas mandaatide arvu.

(4) Valimistulemused tehakse kindlaks valimise territoriaalkomisjoni koosolekul ja kantakse protokollile, millele kirjutavad alla valimiskomisjoni esimees, esimehe asetäitja, sekretär ja liikmed. Protokollile lisatakse komisjoni liikmete eriarvamused, komisjonile tulnud avaldused ja kaebused hääletamise käigus, häälte lugemisel või valimise tulemuste kindlakstegemisel esinenud rikkumiste kohta.

(5) Valimistulemuste kindlakstegemine on avalik.

Paragrahv 42. Saadikute registreerimine. Valimistulemuste avaldamine

(1) Valimise territoriaalkomisjonid teevad valimistulemuste alusel kokkuvõtte vastava rahvasaadikute nõukogu valimisest ning registreerivad valitud saadikud.

(2) Valimise territoriaalkomisjon võib keelduda saadiku registreerimisest ja tunnistada valimise kehtetuks, kui selle käigus, häälte lugemisel või valimistulemuste kindlakstegemisel rikuti käesolevat seadust.

(3) Teadaande rahvasaadikute nõukogu valimise tulemuste kohta ning valitud saadikute nimekirja avaldab vastav valimise territoriaalkomisjon hiljemalt viiendal päeval pärast valimispäeva.

IX osa

KORDUS- JA ASENDUSVALIMINE

Paragrahv 43. Kordusvalimine

(1) Kui valimine valimisringkonnas tunnistati mittetoimunuks või kehtetuks, toimub kordusvalimine. Selle korraldamise otsustab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium. Seejuures pöörduv ta vajadusel vastava valimise territoriaalkomisjoni poole ettepanekuga kinnitada selle valimisringkonna valimise jaoskonnakomisjonid uues koosseisus.

(2) Kordusvalimine viiakse läbi käesoleva seaduse nõudeid järgides 45 päeva jooksul. Selleks moodustatakse valimise jaoskonnakomisjonid hiljemalt 40 päeva, saadikukan-

didaatide ülesseadmise algab 45 ja lõpeb 30 päeva, nende registreerimine algab 25 ja lõpeb 15 päeva ning valijate nimekirjade tutvustamine valijatele algab 10 päeva enne valimispäeva.

Hääletatakse saades valimisjaoskondades ja samade valijate nimekirjade põhjal, mis olid koostatud üldvalimise läbiviimiseks.

Paragrahv 44. Asendusvalimine

(1) Kui rahvasaadikute nõukogu tunnustab mõne selle nõukogu saadiku volitused kehtetuks, samuti kui rahvasaadik langeb välja rahvasaadikute volituste tähtaja kestel, korraldab vastav valimise territoriaalkomisjon selles valimisringkonnas asendusvalimise. Asendusvalimine korraldatakse iga aasta märtsi kolmandal pühapäeval vastavalt käesolevale seadusele. Asendusvalimine viiakse läbi 45 päeva jooksul. Seejuures moodustatakse valimise jaoskonnakomisjonid hiljemalt 40 päeva, saadikukandidaatide ülesseadmise algab 45 päeva ja lõpeb 30 päeva, saadikukandidaatide registreerimine algab 25 päeva ja lõpeb 15 päeva ning valijate nimekirjade tutvustamine valijatele algab 10 päeva enne valimispäeva.

(2) Üks valimise jaoskonnakomisjoni liige võidakse komisjoni otsuse alusel vabastada kordus- või asendusvalimise ettevalmistamise ja läbiviimise ajaks töö- või ametikohustuste täitmisest 20 kalendripäevaks keskmise palga säilitamisega valimise korraldamiseks eraldatavast rahast.

X osa

LÕPPSÄTTED

Paragrahv 45. Saadikuks valimise tõend

(1) Viis päeva pärast registreeritud saadikute nimekirja avaldamist, kordus- ja asendusvalimise korral aga pärast teadaande avaldamist valimise tulemuste kohta valimisringkonnas annab vastav valimiskomisjon valitud saadikule tõendi tema valimise kohta.

(2) Pärast valimise territoriaalkomisjoni ettepanekul saadiku volituste tunnustamist vastava rahvasaadikute nõukogu poolt asendatakse saadikuks valimise tõend saadikutunnistusega.

Paragrahv 46. Valimisdokumentide vormid, valimiskastide ja -pitsatite näidised

Kõigi valimisdokumentide vorid ja nende hoidmise korra, valimiskastide ja -pitsatite näidised määrab kindlaks Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium.

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees A. Rüütel

Eesti NSV Ülemnõukogu Prsiidiumi sekretär A. Almann

Tallinn, 8. augustil 1989.

Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse töögrupp:

Juht Enn Markvart

Liikmed: Madis Kaldmäe, Tiit Kirss, Andrus Lauren, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Urve Nõu, Albert Paltser, Ingrid Preeks, Ilmar Selge, Taavi Torgo ja Raivo Vare

AVALDATUD : ÜVT/89/34/ 517

KEHTETU : rk s 02.06.93 nr. 152 jõust.17.10.93

REDAKTSIOON : ün s 21.08.91 nr. 859 jõust.21.08.91

(Asendatud sõnad "maakonnavolikogu", "maakonnaavalitsus" ja "maakonnasekretär" vastavalt sõnadega "maavolikogu", "maavalitsus" ja "maasekretär" EV ÜN s. 21.08.91. nr.859 RT 1991, nr.27, art.324)

EESTI NÕUKOGUDE SOTSIALISTLIKU VABARIIGI ENSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus

Tallinn, 10. novembril 1989

I peatükk Üldsätted

§ 1. Kohaliku omavalitsuse mõiste

Kohalik omavalitsus on elanike poolt vahetult või vastavate organite kaudu Eesti NSV seaduste raames kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine, lähtudes elanike huvidest ja vastava haldusterritooriumi arengu iseärasustest.

§ 2. Kohaliku omavalitsuse struktuur

(1) Kohalik omavalitsus rajaneb Eesti NSV haldusterritoriaalsel jaotusel.

(2) Kohalik omavalitsus teostub kahel tasandil. Esmatasandi moodustavad vallad (külanõukogud, edaspidi vallad), alevid ja linnad (rajoonilise alluvusega linnad, edaspidi linnad), teise tasandi maakonnad (rajoonid, edaspidi maakonnad) ja vabariiklikud linnad (vabariikliku alluvusega linnad, edaspidi vabariiklikud linnad), kusjuures viimaste kohaliku omavalitsuse organid realiseerivad ühtlasi ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite funktsioone.

(3) Esmatasandi kohalik omavalitsus tagab vastavalt valla- ja linnaseadustele elanike huvidest tulenevalt iseseisva majandustegevuse raames kohaliku tähtsusega küsimuste lahendamise.

(4) Teise tasandi kohalik omavalitsus tagab kooskõlas maakonna- ja linnaseadustega elanike huvidest ja riigi regionaalpoliitikast lähtuvalt vastaval haldusterritooriumil kõigi elualade tasakaalustatud arendamise, Eesti NSV seadusandluse elluviimise ja täitmise kontrolli.

§ 3. Kohaliku omavalitsuse teostamine

Vastavalt Eesti NSV seadustele teostavad elanikud kohalikku omavalitsust:

- 1) vahetult rahvahääletuse (referendumi) või rahvaarutelu teel/ samuti kodanikualgatuse korras mitmesuguste ühenduste kaudu või individuaalselt;
- 2) omavalitsusorganite kaudu, mis moodustatakse Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse, käesoleva seaduse ning valla-, maakonna- ja linnaseadustega määratud korras.

§ 4. Kohaliku omavalitsuse põhiprintsiibid

Kohalik omavalitsus lähtub järgmistest printsiipidest:

- 1) isejuhtimine, -otsustamine ja -haldamine vastava haldusüksuse elanike huvidest ning selle territooriumi arengu iseärasustest ja kohalikest võimalustest lähtudes;
- 2) seaduslikkus ja selle tagamine;
- 3) erinevate omavalitsusüksuste omavalitsusorganite ning omavalitsusorganite ja teiste juriidiliste ning füüsiliste isikute vaheliste suhete lepinguline iseloom;

- 4) regionaalne isemajandamine;
- 5) avaliku arvamuse arvestamine ja avalikkus töös, omavalitsusorganite aruandekohustus elanike ees.

§ 5. Kohalike omavalitsusüksuste ühendused

Kohalikel omavalitsusüksustel on vastavalt Eesti NSV seadustele õigus moodustada ühendusi, kes võivad realiseerida nende huve- riigisiselt ja rahvusvahelisel tasandil.

II peatükk Kohaliku omavalitsuse organid ja nende pädevus

§ 6. Kohaliku omavalitsuse organid

(1) Kohaliku omavalitsuse organiteks on:

- 1) volikogu (rahvasaadikute nõukogu);
- 2) valla-, alevi- ja maavanem ning linnapea (küla, alevi, rajooni ja linna rahvasaadikute nõukogu täitevkomitee esimees);
- 3) valla-, alevi-, maakonna- ja linnavalitsuse (küla, alevi, rajooni ja linna rahvasaadikute nõukogu täitevkomitee);
- 4) revisjonikomisjon.

(2) Volikogu on vastava kohaliku omavalitsuse esinduskogu, mis koosneb volikogu liikmetest (rahvasaadikutest), kelle valivad haldusüksuse elanikud vastavalt valimis- seadusele viieks aastaks.

(3) Volikogu valib oma liikmete hulgast salajasel hääletusel volikogu esimehe ja esi- mehe asetäitja.

(4) Volikogu moodustab vajaduse korral komisjone, valib oma liikmete hulgast ende esimehed ja kinnitab koosseisu, millesse liikmetena võivad kuuluda nii volikogu liik- med kui ka teised kodanikud.

(5) Volikogu juurde võib moodustada konsultatiivorganina esmatasandil külade, ale- vike, alevi- ja linnaosade vanemate kogu, teisel tasandil valdade, alevite ja linnaosade vanemate ning linnapeade kogu.

(6) Valla- ja alevivanema ning linnapea valib vastav volikogu salajasel hääletusel, maa- vanema ja vabariikliku linna linnapea aga nimetab vastav volikogu. Ettepaneku nende kandidatuuride osas võivad esitada nii volikogu liikmed kui ka esmatasandil külade, alevike, alevi- ja linnaosade vanemate kogu, teisel tasandil aga valdade, alevite ja lin- naosade vanemate ning linnapeade kogu.

(7) Valla ja alevi ning linna volikogu esimees on ühtlasi vastavalt valla- või alevivanem või linnapea. Maavanema ja vabariikliku linna linnapea nimetab vastav volikogu, kus- juures ta ei või olla volikogu liige.

(8) Valla-, alevi- ja maavanem ning linnapea, samuti vastavate valitsuste liikmed pea- vad valdama eesti keelt, vene keelt ja teisi keeli, lähtudes Eesti NSV keeleseaduse nõuetest.

(9) Valitsus on vastava volikogu koosseisu volituste ajaks tema poolt vanema või lin- napea esildisel ametisse kinnitatav kollegiaalne täitevorgan, mille koosseisu kuuluvad valla-, alevi- või maavanem või linnapea, tema abid ja valitsuse liikmed (nõunikud).

Valitsusse kuulub ametikoha järgi valla-, alevi-, linna- või maakonnasekretär. Valitsuse liikmed ei või olla vastava volikogu liikmed, välja arvatud valla- ja alevivanem ning linnapea.

(10) Volikogu valib salajasel hääletusel revisjonikomisjoni, kusjuures komisjoni esimees ja esimehe asetäitja peavad olema volikogu liikmed.

(11) Revisjonikomisjon kontrollib volikogu ülesandel valitsuse tegevust ning aruandluse õigsust, samuti informeerib sellest volikogu ja elanikke.

(12) Volikogul ja valitsusel on juriidilise isiku õigused. Teistel kohaliku omavalitsuse organitel on juriidilise isiku õigused, kui see on ette nähtud Eesti NSV seadusandlusega.

(13) Kohaliku omavalitsuse organite palgaliste ametiisikute ettevõtluses osalemise alused ja kord reglementeeritakse Eesti NSV seadusandlusega.

(14) Kohaliku omavalitsuse organite pädevus, tegevuse alused ja korraldu määratakse käesoleva seaduse, valla-, maakonna- ja linnaseadustega ning muude Eesti NSV seadustega, nendest lähtuvate Eesti NSV valitsuse aktide ja vastavate volikogude otsustega ning vastavate esmatasandi kohalike omavalitsusüksuste põhimäärustega.

§ 7. Kohaliku omavalitsuse organite pädevus

(1) Omapädevuse piires on kohaliku omavalitsuse organid sõltumatud. Vastastikusel kokkuleppel võivad nad delegeerida oma pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamisõiguse koos nende realiseerimiseks vajalike ressursidega haldussüsteemi teiste tasandite organitele. Vaidluse korral võib küsimuse lahendada pooltevaheline kooskõlastuskomisjon.

(2) määratud alustel ja ulatuses vastaval haldusterritooriumil järgmiste funktsioonide täitmine:

- 1) vastava haldusterritooriumi haldamine;
- 2) piirkondliku majandus-, sotsiaal-, kultuuri- ja demograafiapoliitika väljatöötamine ning elluviimine, rahvatraditsioonide ja kombestiku alalhoidmine; isemajandamise põhimõtete realiseerimisele oma territooriumil selle sotsiaalse ja tootmisliku infrastruktuuri ja munitsipaalomandi arendamisele kaasaaitamine;
- 3) elanike üldhariduse, esmase arstiabi ja sotsiaalhoolduse ning elutarbelise, kaubandusliku ja muu teenindamise korraldamine;
- 4) võimaluste loomine elanike kindlustamiseks elamispinnaga;
- 5) kohalike elanike üldise tööhõive tagamine ja koos riikliku rändetalitusega rändeküsimuste lahendamine vastavalt Eesti NSV seadusandlusele;
- 6) kohalike ressurssside ja infrastruktuuri käsutamise korraldamine;
- 7) keskkonnakaitse nõuete järgimine ja heakorra tagamine;
- 8) elanike abistamine loodusõnnetuste ja katastroofide puhul;
- 9) avaliku korra tagamine ja Eesti NSV seadusandluse elluviimisele kaasaaitamine.

(3) Eesti NSV seadustega võib kohaliku omavalitsuse organitele panna ülesannete täitmise teatud riigivalitsemisaladel. Igasugune seadustega mitte ettenähtud lisaüles-

annete panemine kohaliku omavalitsuse organitele toimub üksnes konkreetse riigior-
gani ja vastava kohaliku omavalitsusüksuse volikogu või valitsusega sõlmitava kok-
kuleppe alusel.

§ 8. Esmatasandi kohaliku omavalitsusüksuse volikogu ainupädevus

Valla-, alevi- või linnavolikogu otsustab oma ainupädevusse kuuluvaid järgmisi kü-
simusi:

- 1) vastavalt Eesti NSV eelarveseadustele kinnitab kohaliku omavalitsusüksuse iseseisva eelarve, samuti selle eelarve täitmise ning eelarveväliste lisatuluallikate käsutamise aruanded. Nii eelarve projekt, eelarve ise kui ka selle täitmise aruanne avaldatakse üldiseks teadmiseks;
- 2) vastavalt Eesti NSV seadustele kehtestab kohalikud maksud ning eraldised, otsustab laenude andmise ja võtmise, samuti mitmesuguste kohustuste (koormatiste) kehtestamise;
- 3) otsustab soodustuste andmise füüsilistele ja juriidilistele isikutele tema poolt määratud maksude, koormatiste, eraldiste ja toetuste osas;
- 4) määrab oma munitsipaalomandiks oleva vara õigusliku režiimi ja kontrollib selle vara käsutamist ja kasutamist, otsustab selle omandusvormi muutmise ja muude omandusvormidega koostöötegemise küsimuse;
- 5) kavandab vastava haldusüksuse arengu põhisuunad, kinnitab iseseisvad arenguplaanid;
- 6) annab asutamisoa ja sõlmib lepinguid majandus- ja ehitustegevuseks oma haldusterritooriumil vastavalt Eesti NSV seadustes määratud korrale;
- 7) kontrollib kõigi oma haldusterritooriumil asuvate ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide poolt volikoguga sõlmitud lepingute täitmist, nende tegevust keskkonnakaitsealaste normatiivaktide järgimisel, maa ja loodusressursside käsutamist, sanitaar- ja tervishoiualastest eeskirjadest ja teistest Eesti NSV seadusandluse nõuetest kinnipidamist;
- 8) peatab selle ettevõtte asutuse ja organisatsiooni tegevuse, kes kahjustab paikkonna elanike huve käesoleva lõike p. 7 nimetatud aladel või rikub temaga sõlmitud lepingu tingimusi; vajaduse korral rakendab muid Eesti NSV seadustega ettenähtud sanktsioone;
- 9) kehtestab elanike huvidest ja sanitaarnõuetest lähtudes elanike teenindamise üldise korra;
- 10) otsustab maa ja teiste loodusressursside käsutamisele andmise küsimused oma haldusterritooriumil Eesti NSV seadusandlusega määratud korras ja ulatuses;
- 11) suunab oma haldusterritooriumil territoriaalplaneerimisalast tegevust, otsustab ehituste ja administratiivkeskuse paiknemise; esitab taotlusi või annab arvamusi haldusüksuse reorganiseerimise, tema piiride, staatuse ja nimetuse muutmise asjus, otsustab neil juhtudel tekkivates varalistes vahekordades kokkulepete sõlmimise küsimused;

- 12) vaatab läbi kodanike taotlused oma haldusterritooriumile elama asumiseks ning esitab oma seisukoha vastavale riigiorganile uusasukatele elamisloa andmiseks kooskõlas Eesti NSV seadusandlusega;
- 13) valib ja vabastab ametist valla- või alevivanema või linnapea, kinnitab tema esildisel valla-, alevi- või linnavalitsuse koosseisu ning selle kantselei palgafondi;
- 14) kuulab valla-, alevivanema või linnapea ning valla-, alevi- või linnavalitsuse aruandeid volikogu otsuste täitmisest;
- 15) valib revisjonikomisjoni esimehe ja tema asetäitja, teiste komisjonide esimehed ja kinnitab nende komisjonide koosseisud ning kuulab nende aruandeid;
- 16) kinnitab vastava valla, alevi või linna põhimääruse ning teeb selles muudatusi;
- 17) esitab ettepanekuid vastava omavalitsusüksuse vapi ja lipu kinnitamiseks ning kinnitab muu sümboolika vastavalt Eesti NSV seadustele;
- 18) omab teisi volitusi valla- ja linnaseadusega määratud ulatuses.

§ 9. Valla-, alevi- ja linnavalitsus

(1) Valla-, alevi- ja linnavalitsus on vastava esmatasandi kohaliku omavalitsusüksuse täitevorgan, kes tegutseb talle volikogu poolt antud volituste piires ning kaitseb vastava omavalitsusüksuse huve. Valla- ja alevivanem ning linnapea on vastava valitsuse juht.

(2) Valla- ja alevivanem ning linnapea on, teised valitsuse liikmed võivad olla palgalised töötajad. Neile makstakse palka volikogu otsusel vastavast kohalikust eelarvest. Valla- ja alevivanema ning linnapea palk määratakse Eesti NSV valitsuse poolt kehtestatud piirmäärade ulatuses.

(3) Valla-, alevi- ja linnavalitsuse töö tagab kantselei, mille koosseisus võidakse moodustada ühe või mitme eluala küsimustega tegelevaid struktuuriüksusi. Kantselei palgafondi kinnitab vastav volikogu ning selle koosseisu komplekteerib valla- või alevivanem või linnapea koos kantselei eesotsas oleva valla-, alevi- või linnasekretäriaga.

§ 10. Valla-, alevi- ja linnaosad

Haldusüksuse elanike initsiatiivil võib valla-, alevi- ja linnavolikogu moodustada haldusterritooriumi omavalitsuslike allüksustena valla-, alevi- või linnaosi. Volikogu võib delegeerida oma volitusi teatud küsimuste lahendamiseks vastava allüksuse eestseisusele või vanemale, kelle staatus ja volitused määratakse kindlaks valla-, maakonna- ja linnaseadustega.

§ 11. Maakonna- ja vabariikliku linna volikogu

(1) Maakonna- ja vabariikliku linna volikogu pädevusse kuulub nende elualade iseseisev korraldamine, milles põimuvad mitme esmatasandi haldusüksuse elanike ühishuvivid ja riiklik juhtimine kohapeal või mille korraldamine on temale delegeeritud esmatasandi kohaliku omavalitsuse organitega sõlmitud lepingute alusel.

(2) Volikogu võib moodustada oma töö koordineerimiseks eestseisuse, kuhu kuuluvad volikogu esimees, tema asetäitja, volikogu komisjonide esimehed ning volikogus esindatud ühiskondlike organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste esindajad.

(3) Volikogu esimees esindab volikogu ning juhib tema töö korraldust ja volikogu teevõimude kantseleid, mille arvulise koosseisu ja palgafondi kinnitab volikogu.

(4) Volikogu nimetab ja vabastab ametist maavanema või linnapea, määrab tema palga Eesti NSV valitsuse poolt kinnitatud piirmäärade ulatuses ning kinnitab maavanema või linnapea esildisel maakonna- ja linnavalitsuse koosseisu ning selle palgafondi, samuti selle kantselei palgafondi.

(5) Volikogu täidab teisi volitusi vastavalt maakonna- ja linnaseadustele.

§ 12. Maavanem ja vabariikliku linna linnapea ning maakonna ja vabariikliku linna valitsus

(1) Maavanem ja linnapea on vastavalt maakonna- ja vabariikliku linna valitsuse juht, kes vastutab volikogu ees volikogu otsuste täitmise eest, organiseerib riikliku poliitika elluviimist ja seaduste täitmise kontrolli vastavas maakonnas või Vabariiklikus linnas ning vastutab selles osas Eesti NSV Ülemnõukogu ja valitsuse ees, võib võtta vabariigi valitsuse tööst osa nõuandva hääleõigusega. Maavanem ja vabariikliku linna linnapea kooskõlastab Eesti NSV seadustega ettenähtud korras vabariiklike organite poolt maakonda või vabariiklikku linna määratavate juhtivate ametiisikute kandidatuurid. Keeldumine kooskõlastusest peab olema motiveeritud.

(2) Maavanem ja vabariikliku linna linnapea kuulub kinnitamisele Eesti NSV Ülemnõukogu poolt hiljemalt ühe kuu jooksul pärast tema nimetamist vastava volikogu poolt. Tema kandidatuuri kinnitamata jätmise korral nimetab volikogu uue maavanema või vabariikliku linna linnapea kahe nädala jooksul, arvates ülemnõukogu otsuse vastuvõtmisest, kelle kinnitamata jätmise korral lahendab küsimuse Eesti NSV Ülemnõukogu.

(3) Maakonna- ja vabariikliku linna valitsuse koosseisu kuuluvad abimaavanemad ja -linnapead ning maa- ja linnanõunikud, kelle kinnitab maavanema ja linnapea esildisel volikogu oma volituste ajaks.

(4) Maakonna- ja vabariikliku linna linnavalitsusel on kantselei, mille eesotsas on Eesti NSV valitsuse poolt maavanema või vabariikliku linna linnapea ettepanekul ametisse kinnitav maakonna- või linnasekretär.

(5) Igal maa- või linnanõunikul võib olla oma tööaparaat vastava kantselei koosseisus.

(6) Maavanem ja vabariikliku linna linnapea ning maakonna- ja vabariikliku linna linnavalitsuse liikmed, selle kantselei töötajad saavad palka maakonna- või linnaeelarvest Eesti NSV valitsuse kehtestatud piirmäärade ulatuses.

III peatükk Kohaliku omavalitsuse majandustegevuse alused

§ 13. Munitsipaalomand

(1) Kohaliku omavalitsuse majandustegevus baseerub munitsipaalomandil.

(2) Munitsipaalomand on vara, mis kuulub vastava haldusterritooriumi elanikele kohaliku omavalitsusüksuse volikogu kaudu.

(3) Munitsipaalomandiks on kohalikele omavalitsusüksustele Eesti NSV seadusandlusega määratud korras riigi poolt üle antud, samuti kohaliku omavalitsuse organite poolt asutatud munitsipaalettevõtete, -asutuste ja -organisatsioonide vara, muu vara, sealhulgas eelarvelised ja eelarvevälised vahendid.

(4) Munitsipaalomandiks olevat vara valdavad, käsutavad ja käsutavad omanikuna vastava haldusterritooriumi elanikud kohalike omavalitsusorganite kaudu. Munitsipaalettevõtted, -asutused ja -organisatsioonid tegutsevad munitsipaalomandi suhtes operatiivsete haldajatena vastavalt Eesti NSV seadusandlusele.

(5) Munitsipaalomandiks oleva vara õigusliku režiimi määravad kohaliku omavalitsuse organid kooskõlas Eesti NSV seadustega ning lepingutega.

§ 14. Munitsipaalettevõtted, -asutused ja -organisatsioonid

(1) Munitsipaalettevõtete, -asutuste ja -organisatsioonideks on kohaliku omavalitsuse organite poolt asutatud või neile riigi poolt üle antud tööstus-, transpordi-, kommunaalmajandus-, teenindus-, kaubandus- ja ühiskondliku toitlustuse ettevõtted, finants-, kultuuri-, tervishoiu-, sotsiaalhooldus- ja haridusasutused, muud ettevõtted, asutused ja organisatsioonid, mis põhinevad munitsipaalomandil.

(2) Munitsipaalettevõtete, -asutuste ja -organisatsioonide moodustamise korra, õigusliku seisundi ja tegevuse alused määrab kindlaks kohaliku omavalitsusüksuse volikogu, lähtudes Eesti NSV seadusandlusest.

§ 15. Kohaliku omavalitsuse rahalised vahendid

(1) Igal kohalikul omavalitsusüksusel on oma iseseisev eelarve.

(2) Riigieelarve ja kohalike eelarvete vahekordi, samuti eri tasandite kohalike omavalitsusüksuste eelarvete omavahelisi vahekordi reguleerivad eelarve- ja maksuseadused.

(3) Kohalikule eelarvele kinnistatud tulud laekuvad üldjuhul esmatasandi kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse. Maakonna ja vabariikliku linna volikogul on õigus kehtestada Eesti NSV seadustega ettenähtud alustel makse ja lõive, mis laekuvad maakonna või vabariikliku linna eelarvesse. Maakonna ja vabariikliku linna eelarve formeerub vastavalt täidetavatele funktsioonidele maksudest, esmatasandi kohalike omavalitsusüksuste eelarvete ning riigieelarve eraldistest.

(4) Kohalike omavalitsusüksuste eelarvetesse eraldatakse riigieelarvest vahendeid regionaalse arengu, majandusstruktuuri täiustamise ning regionaalpoliitika vajadustest lähtudes ning Eesti NSV Ülemnõukogu poolt määratud korras.

§ 16. Kohaliku omavalitsuse organite funktsioonid majandustegevuse valdkonnas

(1) Kohaliku omavalitsuse organid koostavad ja kinnitavad iseseisvalt Haldusterritooriumi arenguplaanid. Kohaliku omavalitsuse organid võivad omavahelisel kokkuleppel koostada ja kinnitada mitme haldusterritooriumi ühiseid arenguplaane või kitsamalt piiritletud sihtprogramme.

(2) Kohaliku omavalitsuse organid annavad Eesti NSV seadusandlusega määratud korras käsutusse oma territooriumi, selle loodusressursse ning korraldavad looduskasutust ja keskkonnakaitset.

(3) Maakonna ja vabariikliku linna omavalitsusorganid organiseerivad vastava vabariikliku süsteemi baasil oma haldusterritooriumil majandustegevuse korraldamiseks vajalikku infosüsteemi, samuti peavad töövõimeliste inimeste arvestust. Nad korraldavad koostöös vabariiklike organitega tööjõu üldväljaõpet ja vabaneva tööjõu ümberkvalifitseerimist.

(4) Kohaliku omavalitsuse organid teostavad ka teisi, nii käesolevast kui ka muudest Eesti NSV seadustest tulenevaid majandusfunktsioone.

IV peatükk Kohaliku omavalitsuse õiguslikud tagatised

§ 17. Kohaliku omavalitsuse riiklik reguleerimine

(1) Kohaliku omavalitsuse riiklik reguleerimine ja vastavate riigiorganite pädevus suhetes kohaliku omavalitsuse organitega on määratud Eesti NSV konstitutsiooni, käesoleva seaduse, valla-, maakonna- ja linnaseadustega, seadustega Eesti NSV valitsuse kohta ning teiste Eesti NSV seadustega ja nendest lähtuvate Eesti NSV valitsuse aktidega.

(2) Riigiorganid kontrollivad kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkust.

(3) Kohaliku omavalitsuse organid osalevad nende tegevust puudutavate normatiivaktide väljatöötamisel ja arutamisel vahetult või omavalitsusüksuste ühenduste kaudu.

§ 18. Haldusüksuste piiride ja nimetuste muutmine, uute haldusüksuste loomine ja haldusüksuste likvideerimine

(1) Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium muudab haldusüksuste piire ja nimetusi arvestades nende elanike initsiatiivil vastuvõetud vastavate volikogude taotlusi.

(2) Uute haldusüksuste loomisel ja haldusüksuste likvideerimisel arvestab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium vastavate territooriumide elanike ja volikogude arvamust.

§ 19. Kohaliku omavalitsuse realiseerimise tagamine

(1) Volikogul on õigus oma pädevusest lähtudes võtta vastu kõigile vastava haldusüksuse territooriumil asuvatele üksikisikutele ja juriidilistele isikutele kohustuslikke otsuseid, mille mittetäitmine toob kaasa vastutuse vastavalt Eesti NSV seadustele. Maakonna- ja linnaseadustega määratud juhtudel võib maakonna ja vabariikliku linna volikogu vastu võtta määrusi oma pädevusest väljuvates küsimustes, mis omandavad üldkohustusliku jõu maakonna või linna territooriumil pärast nende kinnitamist pädeva riigiorgani poolt.

(2) Valla-, linna-, maakonna- ja vabariikliku linna valitsus võtab vastu määrusi, valla-, alevi- ja maavanem ning linnapea annavad korraldusi.

(3) Haldusterritooriumi elanike huvidest lähtudes on kohaliku omavalitsusüksuse volikogul ja valitsusel (volikogu kinnitusel) õigus:

- 1) peatada oma haldusterritooriumil paiknevate juriidiliste isikute otsuste täitmine juhul, kui need on vastuolus Eesti NSV seadusandlusega või kohaliku omavalitsuse organi pädevuse piires vastuvõetud otsustega, kuni küsimuse lahendamiseni pädeva riigiorgani poolt. Kohaliku omavalitsuse organ kannab materiaalset vastutust juriidilise isiku otsuse täitmise õigusvastase peatamise eest;
- 2) tühistada haldusterritooriumil ehitatavate objektide projektide ja tootmismajanduslike põhjenduste kooskõlastus, samuti maaeraldus nende ehitamiseks või keelata ehitamine juhul, kui ehitaja või maakasutaja rikub omavalitsusorganiga sõlmitud lepingut või Eesti NSV seadusandluse nõudeid;

- 3) nõuda või organiseerida ehitatavate ja tegutsevate objektide ning käsutatavate tehnoloogiate täiendavat ökoloogilist või muud vajalikku ekspertiisi;
- 4) kehtestada oma haldusterritooriumil keskkonnakaitse kõrgendatud nõudmisi ja kohaldada nende rikkumise korral majandussanktsioone.

(4) Üksikisikutel ja juriidilistel isikutel on õigus kaevata valla-, alevi- ja maavanema ning linnapea korralduste, samuti valla-, alevi-, maakonna- ja linnavalitsuse määruste peale volikogule või kohtusse, volikogu otsuste peale aga Eesti NSV Ülemnõukogule.

(5) Esmatasandi kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus protestida Eesti NSV Ülemnõukogus või valitsuses teise tasandi kohaliku omavalitsuse organi otsuste täitmist küsimustes, mis kuuluvad tema ainupädevusse ning mille otsustamine teise tasandi kohaliku omavalitsuse organi poolt pole vastava lepinguga ette nähtud.

(6) Teise tasandi kohaliku omavalitsusüksuse volikogul on õigus peatada Eesti NSV seadusandlusega vastuolus olevaid esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite otsuseid. Vaidluse korral lahendab küsimuse lõplikult Eesti NSV Ülemnõukogu.

(7) Eesti NSV valitsus võib protestida maakonna ja vabariikliku linna volikogu otsuseid, kui need on vastuolus Eesti NSV seadusandlusega, samuti Eesti NSV seadustega ettenähtud alustel peatada või tühistada maakonna- ja vabariikliku linna linnavalitsuse määrusi ning maavanema ja vabariikliku linna linnapea korraldusi. Vaidluse korral lahendab küsimuse lõplikult Eesti NSV Ülemnõukogu.

§ 20. Kohaliku omavalitsuse organite töökorraldus

(1) Kohaliku omavalitsuse organite töökorralduse kehtestavad vastavad volikogud iseseisvalt käesoleva seadusega või teiste Eesti NSV seadustega määratud põhimõtete alusel. Valla, alevi ja linna omavalitsusorganite töökorraldus määratakse kindlaks vastava valla, alevi, või linna põhimäärusega.

(2) Volikogu kutsub esimesele istungjärgule hiljemalt ühe kuu jooksul pärast valimispäeva volikogu eelmise koosseisu valla-, alevi-, linna- või maakonnavalitsus.

(3) Volikogu koosolek loetakse otsustusvõimeliseks, kui sellest võtab osa üle poole volikogusse valitud liikmetest, välja arvatud juhud, kui Eesti NSV seadused määravad teisiti.

(4) Volikogu otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega, välja arvatud Eesti NSV seadustega ettenähtud juhud, kui küsimus otsustatakse kähe kolmandiku istungist osavõtvate volikogu liikmete häältega.

(5) Volikogu otsused võetakse vastu lahtisel, salajasel või nimelisel hääletusel. Nimelise hääletamise nõudmisel on eesõigus salajase hääletuse nõudmise ees, salajase hääletuse nõudmisel lahtise hääletuse ees. Eesti NSV seadustega võidakse kindlaks määrata küsimuste ring, milles toimub ainult salajane hääletus.

(6) Volikogu istungid toimuvad avalikult. Volikogu võib määrata ka juhtumid, mil istung kuulutatakse kinniseks.

(7) Volikogu loetakse tegutsemisvõimetuks ning kuulub ümbervalimisele juhul, kui ta kähe kuu jooksul vähemalt kolm korda osutub otsustusvõimetuks.

(8) Volikogu liikmed täidavad oma kohustusi üldjuhul tasuta. Volikogu otsusel võidakse kohalikest eelarvest maksta tema liikmetele kompensatsiooni teatud ülesannete täitmisel kantud kulutuste eest või vabastada neid põhitööst koos vastava kompen-

satsiooni maksmisega kohaliku eelarve vahendite arvel. Volikogu liikme põhitööst vabastamise kohta vastuvõetud volikogu otsus on volikogu liikme töökoha administratsioonile kohustuslik.

(9) Volikogu võib ette näha juhtumeid, mil volikogu liige taandatakse konkreetse küsimuse lahendamisest.

(10) Kohaliku omavalitsusüksuse valitsuse koosoleku kutsub kokku selle juht ning koosolek on otsustusvõimeline, kui koosolekust võtab osa üle poole valitsuse liikmeid. Valitsuse otsused võetakse vastu lahtisel hääletusel lihthääaltenamusega, kusjuures võrdse häälte arvu korral otsustab valitsuse juhi hääl.

(11) Volikogu poolt moodustatud komisjoni koosoleku kutsub kokku selle esimees ning koosolek on otsustusvõimeline, kui koosolekust võtab osa üle poole selle liikmeid. Komisjoni otsus loetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletas lahtisel hääletusel üle poole komisjoni liikmeid.

V peatükk

Lõppsätted

§ 21. Kohaliku omavalitsuse loomise reglementeerimine

(1) Haldusreformi algperioodil omavalitsusliku regionaaljuhtimise süsteemi kujundamisel reglementeeritakse selle protseduuri vastavate Eesti NSV Ülemnõukogu otsustega, Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega "Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest" ja muude Eesti NSV normatiivaktidega.

(2) Käesoleva seaduse kehtima hakkamisega kaotavad seadused "Eesti NSV küla ja alevi rahvasaadikute nõukogu kohta", "Eesti NSV rajooni rahvasaadikute nõukogu kohta" ning "Eesti NSV linna ja linnarajooni rahvasaadikute nõukogu kohta" kehtivuse selles osas, milles nad on vastuolus käesoleva seadusega.

§ 22. Teise tasandi kohaliku omavalitsuse funktsioonid esmatasandi kohaliku omavalitsuse loomisel

Teise tasandi kohalik omavalitsusüksus täidab esmatasandi kohaliku normatiivaktidega sätestatud ulatuses kuni vastava esmatasandi haldusüksuse • omavalitsuse juriidilise tunnustamiseni eelnimetatud normatiivaktidega määratud korras.

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees A. RÜÜTEL

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi sekretär A. ALMANN Tallinn,

10. novembril 1989.

(ENSV ÜVT 1989, nr. 34, art. 517)

EESTI NÕUKOGUDE SOTSIALISTLIKU VABARIIGI
ENSV ülemnõukogu presiidiumi istung

PROTOKOLL nr. 74

6. detsembril 1989

**EESTI NSV ÜLEMNÕUKOGU PRESIIDIUMI SEADLUS
omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest**

Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse ja Eesti NSV Ülemnõukogu 1989. aasta 8. augusti otsuse "Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s" ellurakendamiseks haldusreformi esimesel etapil Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium otsustab:

1. Valitavate külade, alevite, rajoonilise alluvusega linnade, rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade rahvasaadikute nõukogude ülesandeks on kohalikule omavalitsusele ülemineku kindlustamine, lähtudes Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadusest ning teistest Eesti NSV seadusandlikest aktidest.

2. Küla, alevi ja rajoonilise alluvusega linna rahvasaadikute nõukogu tegevuse põhieesmärgiks on vastava esmatasandi omavalitsusliku haldusüksuse asutamine oma territooriumil.

3. Valla, alevi ja linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseks on nõutavad vastava rahvasaadikute nõukogu poolt väljatöötatava vastava omavalitsusliku valla, alevi või linna sotsiaalmajandusliku arengu kava ja põhimääruse olemasolu, mille vastavust Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatavatele nõuetele hindab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi moodustatav ekspertkomisjon. Ekspertkomisjoni arvamusele tuginedes kinnitab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse. Ülemnõukogu Presiidiumi vastavas otsuses fikseeritud tähtjast alates astub vald, alev või linn omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse.

4. Maakonnad ja vabariiklikud linnad moodustatakse 1. jaanuarist 1990 olemasolevate rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade halduspiirides. Nende staatusorganid ning nende pädevus ja funktsioneerimise kord sätestatakse Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadusega ning teiste Eesti NSV seadusandlike aktidega. Seejuures toimub vastavate organite formeerimine ja nende tegevus alates 10. detsembrist 1989 eelnimetatud seaduses ettenähtud korras.

5. Kuni käesoleva seadluse punktis 3 ettenähtud korras valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseni täidavad tema funktsioone ja käsutavad vahendeid vastavad teise tasandi omavalitsusorganid. Nad annavad enne nimetatud staatuse tunnustamist esmatasandi rahvasaadikute nõukogude taotlusel neile üle neid Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduses ja teistes Eesti NSV seadustes ettenähtud volitusi, mille teostamine on esmatasandi vastavas haldusüksuses võimalik, kui Eesti NSV seadusandlusega ei ole ette nähtud teisiti.

6. Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse paragrahvides 13 ja 14 ettenähtud munitsipaalomandi hulka arvatava ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide vara vastavate kohalike omavalitsusüksuste munitsipaalomandusse üleandmine toimub Eesti NSV Valitsuse poolt määratud korras ja ulatuses. Kuni vastava esmatasandi haldus-

üksuse omavalitsusliku staatuse käesoleva seadluse punktis 3 ettenähtud korras tunnustamiseni käsutab munitsipaalomandiks antud vara vastava teiste tasandi kohaliku omavalitsusüksuse täitevorgan. Kõik kohaliku omavalitsuse organitele üleantavad ettevõtted, asutused ja organisatsioonid antakse üle koos neile kuuluvate põhi- ja käibevahenditega.

7. Tallinnas jätkavad linnarajoonid tegevust kuni küsimuse täiendava reguleerimiseni Eesti NSV seadusandlusega. Linnarajoonide ja teiste Tallinna omavalitsuslike üksuste organite pädevuse piiritleb Tallinna linnavolikogu. Tallinna linnarajoonide täitevorganite moodustamisel lähtutakse Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse paragrahvi 6 lg. 8 ja paragrahvist 12, kusjuures nende täitevorganite juhid ei või olla Tallinna linnavolikogu liikmed ning nad kinnitab Tallinna linnavolikogu hiljemalt ühe kuu jooksul pärast nimetamist vastava linnarajooni volikogu poolt.

8. Rahvakontrollikomiteede seadustega ettenähtud volitusi pikendatakse kohtadel kuni Eesti NSV-s riikliku kontrollorganite süsteemi reorganiseerimiseni.

9. Juhul kui vastava volikogu otsusel moodustatakse maakonna ja vabariikliku linna volikogu esimehe või tema asetäitja palgaline ametikoht, samuti volikogu eestseisuse kantselei, siis nende palgafondi võib volikogu näha vastavas maakonna või vabariikliku linna eelarves ette kas kinnitatud palgafondi kokkuhoiu, eelarve vabade jääkide või muude vahendite arvel. Volikogu esimehe või tema asetäitja, samuti volikogu eestseisuse kantselei töötajate palgamäärad ei tohi ületada Eesti NSV Ministrite Nõukogu 1989. a. 11. oktoobri määrusega nr. 335 sätestatud piirmäärasid.

10. Vastvalitud volikogu (rahvasaadikute nõukogu) esimese istungjärgu avab vastava valimise territoriaalkomisjoni esimees, kes juhatab istungjärgu tööd kuni volikogu (rahvasaadikute nõukogu) esimehe valimiseni ning kirjutab alla volikogu (rahvasaadikute nõukogu) otsusele esimehe valimise kohta. Kuni uue valitsuse (täitevkomitee) koosseisu kinnitamiseni vastvalitud volikogu (rahvasaadikute nõukogu) poolt täidab selle volitusi eelmise koosseisu valitsus (täitevkomitee).

11. Volikogu (rahvasaadikute nõukogu) ja selle eestseisuse otsustele kirjutab alla volikogu esimees, vastava valitsuse (täitevkomitee) määrustele valla-, alevi-, maavanem või linnapea (täitevkomitee esimees) ning valla-, alevi-, maakonna- või linnasekretär (täitevkomitee sekretär).

12. Valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse kinnitamisel astub vastav rahvasaadikute nõukogu volikoguna täitma omavalitsuslikke funktsioone täies mahus. Nõukogu enda initsiatiivil või vähemalt poolte valijate nõudmisel või administratiivpiiride muutmisel vastava haldusüksuse territooriumile lisandunud territooriumi osas määrab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium vastava nõukogu ennetähtaegse valimise.

13. Haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimise kindlustamiseks Eesti NSV Ministrite Nõukogul näha ette alaliselt tegutseva tööorgani moodustamine ning vajalikud vahendid riigieelarves.

14. Teise tasandi kohaliku omavalitsuse organitele soovitada haldusreformi elluviimise tagamiseks näha kohalikes eelarvetes ette vajalikud vahendid.

15. Käesolev seadlus kaotab kehtivuse pärast kõigi Eesti NSV haldusüksuste omavalitsusliku staatuse tunnustamist.

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees A. RÜÜTEL Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi sekretär A. ALMANN Tallinn, 6. detsembril 1989. (ENSVÜVT 1989, nr. 40,art.614)

Deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses (kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu)

„Rahva Hää!” 03.02.1990

Deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses

Täna, 2.veebruari 1990, Eesti Vabariigi ja Nõukogude Venemaa vahel sõlmitud ja Eesti Vabadussõja lõpetanud Tartu rahulepingu 70-ndal aastapäeval, arutas Eesti NSV kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu oma kokkutulekul Tallinna Linnahallis Eesti riigi staatuse küsimust.

Täiskogu meenutas:

Eestilt võeti tema 20 aastat kestnud ja kõigi riikide poolt tunnustatud sõltumatu omariiklus 1940-ndal aastal. See sündis Stalini, Hitleri, Molotovi ja Ribbentropi rahvusvahelisõiguslikult kuritõise sobingu alusel. Punaarmee jõule toetunud riigiõigusliku pettelavastuse ning riigi okupeerimise korras (17.juuni 1940), samal nädalal, kui Pariis langes Hitleri vägede kätte, demokraatliku maailma šokiseisundit ära kasutades.

Täiskogu leidis:

Annekteeritud riigina on Eesti pool sajandit olnud Nõukogude liiduvabariigiks nimetatud provints, aga säilitanud rahva südames kustumatu omariiklusihä. Maa ja rahvas on selle aja jooksul kandnud stalinismi ja tema pärandi koorma all ja sügavas õiguslikus kaitsmatuses lugematuid terroriohvraid ning saanud määratud moraalset, kultuurilist, poliitilist, ökoloogilist ja majanduslikku kahju.

Täiskogu tõdes:

Eesti Vabariigi järjepidevusele põhinev demokraatlik omariiklus on tänapäevani Eesti rahva vaieldamatu poliitiline paleus. Viimase poole sajandi kogemus on üha uuesti kinnitanud meie veendumust, et ainult sõltumatu omariiklus tagab eesti rahva olemasolu ja arengu.

Täiskogu otsustas:

Meie kui rahva valitud esindajate püha kohus on võidelda selle eesti rahva paleuse teostumise eest. Meie võitluse aluseks peavad olema – kogu maailma ees – kõik rahvaste enesemääramisõigust reguleerivad rahvusvahelise õiguse aktid ning – eriti Nõukogude Liidu ees – Tartu rahulepingu vankumatu kehtivus. Sest Tartu rahulepinguga tunnustas Nõukogude Venemaa Lenini valitsus Eesti õigust riiklikule iseolemisele, loobudes igaveseks ajaks kõigist nõudlustest Eesti rahva, maa ja varade suhtes.

Täiskogu kinnitab:

Meie võitlus Eesti sõltumatu omariikluse eest on rahumeelne, kasutab ainult demokraatlikke vahendeid ning toimub koostöövaimus kõigi ideerühmadega, kelle tegevus ei ole vastuolus demokraatia põhimõtete ega rahvusvahelise õiguse normidega. Kuulutades Eesti omariikluse aadet, oleme teadlikud sadade tuhandete mitte-eestlaste toetusest iseseisvale Eestile. Riigis, mille taastamist me taotleme, austatakse inimõigusi ja rahvusrühmade õigusi Eesti Vabariigi traditsioonide ja rahvustevahelise sallivuse

põhimõtete alusel. Rahvus- ja ideevähemuste teisitimõtlemine ja teisititundmine peab olema Eesti seadustega kaitstud.

Täiskogu meenutab

Ühinenud Rahvaste Organisatsioonile, Nõukogude Liidu ja kõigi maade valitsustele ning maailma avalikkusele:

pärast Teist maailmasõda taastati Atlandi Harta üldtunnustatud põhimõtete järgi iseseisvate riikidena kõik sõdinud riikide poolt sõja ajal okupeeritud riigid – kõik, peale kolme endise Rahvasteliidu liikme, kolme Balti riigi, kelle seas Eesti Vabariik on üks.

Täiskogu tervitab

kõiki demokraatlikke samme, mis on suunatud Eesti Vabariigi taastamisele, ja kutsub kodanikke üles aktiivselt osalema Eesti Kongressi ja Eesti NSV Ülemnõukogu valimistel.

Täiskogu pöördub

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni, Helsingi Euroopa Julgeoleku ja Koostöönõupidamisest osavõtjate, kõigi riikide valitsuste ning maailma avalikkuse poole üleskutsega mõista ja toetada meie seaduslikke nõudmisi, meie endastmõistetavat õigust tagasi saada meilt vägivaldselt röövitud täisõiguslik koht sõltumatute riikide hulgas, kuhu me kuulusime ja kuhu me oleme 70 aastat moraalselt ning *de jure* kuulunud. Suurriikide otsused ja kokkulepped ei tohi enam kunagi määrata väikeriikide ning -rahvaste saatust.

Täiskogu pöördub

NSV Liidu Ülemnõukogu poole ettepanekuga alustada Eesti rahva seaduslike esindajatega läbirääkimisi Eesti riigi iseseisvuse taastamiseks.

Täiskogu kuulutab:

Iseseisva Eesti Vabariigi taastamise eesmärgil ja lähtudes Tartu rahulepingu kehtivusest alustab Eesti oma esindajate kaudu konstruktiivseid läbirääkimisi kõigi osapooltega, kellest oleneb iseseisva Eesti Vabariigi taastumine *de facto*.

Otsus haldusreformi küsimuste ekspertkomisjoni moodustamisest

Vastavalt Eesti NSV ülemnõukogu Presiidiumi 1989. aasta 6. detsembri seadluse «Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest» p. 3 Eesti NSV ülemnõukogu Presiidium otsustab:

1. Moodustada teadlastest ja kvalifitseeritud spetsialistidest-praktikulest ekspertkomisjon haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimisega seotud küsimuste läbitöötamiseks ning vastavasisulise konsultatiivabi osutamiseks, samuti ekspertarvamuste andmiseks kohaliku omavalitsuse- küsimusi puudutavale seaduseelnõude ja teiste normatiivaktide ning esmatasandi haldusüksuste omavalitsusliku staatuse tunnustamise kohta.
2. Kinnitada ekspertkomisjoni esimeheks Sulev Mäeltsemees, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor, dotsent, geograafia kandidaat, komisjoni esimehe asetäitjateks Sulev Lääne, Eesti NSV Riigikantselei munitsipaalosakonna vanemkonsultant ning Raivo Vare, Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi nõukogude töö osakonna juhataja asetäitja, komisjoni sekretäriks Elvi Sepp, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi sotsiaalse infrastruktuuri ja regionaalökonomika küsimuste sektori vanemteadur, geograafiakandidaat.
3. Anda ekspertkomisjoni esimehele õigus kinnitada komisjoni liikmete nimekiri ning lisaks kaasata teadus- ja ametiasutuste juhtidega kooskõlastatult komisjoni töösse vastavate asutuste töötajaid.
4. Määrata, et ekspertkomisjon on otsustusvõimeline, kui koos olekust võtab osa vähemalt pool komisjoni kinnitatud koosseisust, komisjoni otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega kohalolevaist komisjoni liikmeist ning neile ja tööprotokollidele kirjutavad alla komisjoni esimees või tema asetäitja ja sekretär.
5. Lähtudes Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 1989. aasta 6. detsembri seadluse «Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest» p. 13 Eesti NSV Rahandusministeeriumil eraldada vajalikud rahalised vahendid ekspertkomisjoni sekretäri, liikmete ja kaasatavate spetsialistide töö tasustamiseks, samuti nende komandeerimiskulude katteks vastavalt Eesti NSV ülemnõukogu Presiidiumi poolt kinnitatavale ekspertkomisjoni aastaeelarvele, mille alusel teostab väljamakseid Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi asjadevalitsus ekspertkomisjoni esimehe esildisel.
6. Pidada otstarbekaks maakondade ja Vabariiklike linnade voli kogude või valitsuste juures haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimise komisjonide moodustamist, kelle esindajaid kaasatakse koos vastava esmatasandi haldusüksuste esindajatega maakonnas või linnas esmatasandi haldusüksuse omavalitsusliku staatuse tunnustamisega seotud ekspertiisi.

Eesti NSV ülemnõukogu otsus

Eesti riiklikust staatusest

Eesti NSV Ülemnõukogu kinnitab, et Eesti Vabariigi okupeerimine NSV Liidu poolt 17. juunil 1940. a. ei ole katkestanud Eesti Vabariigi olemasolu de jure. Eesti Vabariigi territoorium on okupeeritud tänaseni.

Eesti NSV Ülemnõukogu, arvestades eesti rahva selgesti väljendatud tahet Eesti Vabariigi iseseisvuse ja seadusliku riigivõimu taastamiseks tunnistas Eestis NSV Liidu riigivõimu ebaseaduslikkust selle kehtestamise momendist alates ja kuulutas välja Eesti Vabariigi taastamise (restitutio ad integrum);

kuulutas välja üleminekuperioodi, mis lõpeb Eesti Vabariigi põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamisega.

Üleminekuperioodiks töötab Eesti NSV Ülemnõukogu välja valitsemise ajutise korra koos õiguslike garantiidega kõigile elanikele, rahvusest sõltumata.

Käesolev otsus jõustub vastuvõtmise hetkest.

Eesti NSV Ülemnõukogu esimees A. RÜÜTEL

Tallinn, 29. märtsil 1990.

Kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta

Lähtudes Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadusest täpsustatakse kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajale staatust edaspidi valla-, linna- ja maakonnaseadustes. Vastavate ametiisikute staatuse reguleerimiseks kuni nimetatud seaduste kehtestamiseni Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium otsustab:

Kehtestada kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate ajutine staatus ning täpsustada sellega seonduvaid kohaliku omavalitsuse organite mõningaid töökorralduse küsimusi järgmiselt:

Volikogu (rahvasaadikute nõukogu) esimees ja aseesimees

1. Maavolikogu ja vabariikliku linna linnavolikogu, samuti valla-, alevi- ning linnavolikogu (küla, alevi ja maakonna alluvusega linna rahvasaadikute nõukogu) esimehe ülesandeks vastava esindusorgani töö juhtimisel on:

- 1) volikogu istungjärkude (koosolekute) kokkukutsumine ja nende istungite juhatamine;
- 2) volikogu istungjärgu (koosoleku) päevakorra projekti koosta mine laekunud ettepanekute alusel ning selle volikogu liikmetele teata vaks tegemine hiljemalt viis päeva enne istungjärgu (koosoleku) algust, päevakorraküsimuste arutelu juhatamine istungjärgul (koosolekul) ning nende kohta otsuseprojektide ettevalmistamise koordineerimine;
- 3) volikogu töö avalikustamine, volikogule elanike saadetud pöördumiste läbivaatamine ja nende lahendamise korraldamine;
- 4) volikogu töökorra (reglemendi) väljatöötamine ja selle täitmise tagamine;
- 5) volikogu komisjonide (toimkondade) ning töögruppide tegevuse koordineerimine;
- 6) volikogu otsuste täitmise kontrolli korraldamine;
- 7) volikogu liikmete abistamine nende volituste elluviimisel, nende teabeteeninduse korraldamine, samuti töökogemuste üldistamine ja täiendusõppe korraldamine;
- 8) volikogu otsusel. läbiviidavate kohalike referendumite ja rahva arutelude korraldamine;
- 9) valimisseadustega ettenähtud kohaliku omavalitsuse organite volituste elluviimine ning valimiskomisjonide abistamine tehnilise teenindamise alal;
- 10) volikogu esindamine suhetes üksik- ja juriidiliste isikute ning riigi- ja omavalitsusorganitega nii kodu- kui välismaal; volikogu nimel dokumentidele allakirjutamine;

Omavalitsusliku staatuse kinnitamisest

25. septembril 1990

2. Seadlus Saare maakonna Kuressaare linna omavalitsusliku staatuse kinnitamise kohta

Lähtudes Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi küsimusest, ekspertkomisjoni otsusest Saare maakonna Kuressaare Linna Rahvasaadikute Nõukogu valmisoleku kohta minna üle omavalitsusele, otsustab Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidium:

Kinnitada Saare maakonna Kuressaare linna omavalitsuslik staatus ja kehtestada see 1990. a. 1. oktoobrist.

3. Seadlus Saare maakonna Muhu valla omavalitsusliku staatuse kinnitamise kohta

Lähtudes Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi küsimuste ekspertkomisjoni otsusest Saare maakonna Muhu Küla Rahvasaadikute Nõukogu valmisoleku kohta minna üle omavalitsusele, otsustab Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidium:

Kinnitada Saare maakonna Muhu valla omavalitsuslik staatus ja kehtestada see 1990. a. 1. oktoobrist.

1054. Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määrus

Antud Vabariigi Valitsuse poolt 17. augustil 1940.

Alus: Maakonnaseaduse § 13 (RT 1938, 43, 405), Linnaseaduse § 17 (RT 1938, 43, 404) ja Vallaseaduse § 15 (RT 1938, 43, 405 XII).

I.

§ 1. Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikiri (RT 1926, 73; 1927. S2; 1931, 2, 1S; 1940, 48, 434; 1940, 63, 596) ja Eesti Linnade Liidu põhikiri (RT 1926, 70; 1940, 48, 433; 1940, 63, 596) kaotavad kehtivuse ja Eesti Maaomavalitsuste Liit ning Eesti Linnade Liit ühes kõigi nende liitude organitega lõpetavad oma tegevuse 24. augustist 1940 arvates.

§ 2. Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu varad ning kõik nende varalised õigused ja kohused lähevad üle Siseministeeriumile.

§ 3. Likvideerimise lähema korra määrab, likvideerimiseks vastavad korraldused teeb ja varade likvideerimise tähtjad määrab Siseminister. Aruannete koostamise ning nende likvideerimise korra määrab Siseminister kokkuleppel Riigikontrolöriaga.

II. Käesolev määrus jõustub avaldamisega.

Peaminister Joh. Vares

Siseminister M. Unt

Riigisekretär K. Terras

19. septembril 1989. a. Tartu Linna Täitevkomitees toimunud

Eesti Linnade Liidu taasloomist arutanud nõupidamine

PROTOKOLL

Vastavalt 1939. a. septembris Eesti NSV Ministrite Nõukogu Asjadevalitsuse nõukogude töötajate kursustel vabariigi 35 linna ja alevi täitevkomiteede esimeeste poolt tehtud ettepanekule kogunesid kursustel volituse saanud linnade ja alevite esindajad koos Eesti Hansalinnade esindajatega Tartusse, et arutada Eesti Linnade Liidu * taasloomise küsimust.

Esindatud olid:

Rakvere linn	- E. Tagamets
Vändra alev	- T. Ling
Põlva alev	- S. Rooden
Saue alev	- J. Liventaal
Kiviõli linn	- J. Salulaidi
Paide linn	- J. Anspal
Põltsamaa linn	- A. Kossatkin
Keila linn	- P. Kõresaar
Elva linn	- L. Semilariski
Võru linn	- E. Tupp
Rapla alev	- V. Sassi
Pärnu linn	- V. Tenson
Narva linn	- V. Lössenko
Tartu linn	- T. Mendelson, T. Anton

Puudusid:

Tallinna, Viljandi, Kuressaare, Haapsalu, Tõrva ning Suure-Jaani linnad, kuid samas olid nad teatanud, et toetavad täielikult ELLi taasloomist ning on nõus aktiivselt lülituma vastavasisulisse tegevusse.

* Edaspidi lühendatult ELL

Kohal olid ka Eesti NSV Ministrite Nõukogu Asjadevalitsuse juhtiv spetsialist S. Lääne, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor S. Mäeltsemees, samuti ETA ning ajalehe "Vperjod" esindajad.

Nõupidamise avas T. Mendelson. Ta tervitas Tartu linnavalitsuse poolt kolleege ning soovis nendepoolset aktiivset osalemist päevakorras oleva küsimuse arutamisel.

Samuti ütles ta oma nägemuse sellest, miks just praegu on ELLi taasloomise küsimus päevakorda tõusnud.

Järgnevalt sai sõna S. Lääne, kes peatus ELLi ajalool, tema tegevuse põhisuundadel ning liidu osal linnade ja alevite omavalitsuste tegevuse koordineerimisel. Vaatluse all olid ka ELLi kirjastustegevus, suhted rahvusvahelisel areenil jne.

Eraldi käsitleti linnade ja alevite ühistegevuse vajadust ja seda eriti seoses käimasolevate ettevalmistustega haldusreformi läbiviimiseks Eestis. Konkreetselt olid vaatluse all Soome Linnade Liidu sellealased kogemused.

Märkimist leidis asjaolu, et 19. september on ajalooline päev – nimelt just sellel kuu-päeval pandi 1920. a. alus ELLi tegevusele.

Omaette küsimuste kompleksi moodustasid sõnavõtus probleemid, mis seondusid ELLi tegevuse ning selle katkemise juriidilise küljega – tema põhikirjad ja teised vastavad normatiivaktid.

Sõnavõttule järgnes arutelu, milles osalesid praktiliselt kõik kohalviibijad ning selle tulemuseks oli osalejate üksmeelne OTSUS:

1. Pidada vajalikuks taasluua ELL ning võtta ELLi taasloomise Algatava Koguna enda peale selleks vajalike ettevalmistustööde tegemine, kaasates vastavasisulisse tegevusse kõiki asjasthuvitatud Eesti linnu ja alevaid.

Töö paremaks organiseerimiseks moodustada toimkonnad ning ühtlasi nimetada vastavasisulist tegevust koordineerivad linnad ja alevid, samuti neid puudumise korral asendajad ning teised toimkondade liikmed. *

Toimkond	Koordineerib	Asendab	Liikmed
- põhikirja toimkond	Tartu linn	Rakvere linn	kõigi teiste toimkondade juhid
- ajaloo, info ning propaganda toimkond	Tallinna linn	Põltsamaa linn	Keila linn Haapsalu linn
- rahvusvahelise suhtlemise toimkond	Pärnu linn	Elva linn	Kuressaare linn Kiviõli linn
- majandusliku koostöö arendamise toimkond	Narva linn	Rapla alev	Otepää linn
- haldusreformi ettevalmistamise toimkond	Saue alev	Võru linn	Põlva alev
- finantstoimkond	Viljandi linn	Paide linn	
- revisjoni toimkond	Vändra alev	Tõrva linn	

2. Kogu ettevalmistava tegevuse paremaks kooskõlastamiseks moodustada ELLi taasloomise Algatava Kogu juhatus.

Üksmeelselt valiti Juhatus järgmises koosseisus:

Juhatuse esimeheks T. Mendelson

vastutavaks sekretäriks S. Lääne

liikmeteks – kõigi toimkondade juhid ning S. Mäeltsemees.

Näha ette vajalike finantsressursside ühendamise ning seda Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi Ajutise Teaduskollektiivi baasil. Selleks kõikidel asjaomastel linnadel ning alevitel astuda kontakti finantstoimkonna juhi Viljandi linnapea A. Aniga, kes koos S. Mäeltsemehega kooskõlastab ka vajalikud vormistamise-ülekanemise küsimused.

Jooksva töö koordineerimiseks ning operatiivseks kooskõlastamiseks näha ette vastutava sekretäri koht palgalisena, mille suuruse määrab Juhatus, kinnitab aga Algatav Kogu. Vajaduse korral näha ette ka teiste vajalike tööde tasustamise võimalused. Vastava korra projekt töötada A. Anil välja koostöös teiste toimkondadega ning esitada läbivaatamiseks Juhatusale.

Toimkondadel asuda kavandama oma tegevust. Juhatusel aga ette valmistama järgmist ELLi Algatava Kogu istungit, mis kutsuda kokku Tartus, 26. oktoobril 1989. a.

Juhatuse esimehel T. Mendelsonil informeerida käesolevast otsusest Eesti NSV Valitsust.

Protokollis:

T. Anton

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatav Kogu

OTSUS

23. veebruar 1990. a.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatav Kogu, kuulunud ära sm-te S. Lääne, R. Närska, T. Kirsi ja U. Heinla ettekanded ning järgnenud sõnavõttud Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta, otsustab:

1. Kiita heaks:

Eesti NSV Valitsuse protokollilise otsuse ning Eesti NSV Ülemnõukogu presiidiumi seadluse projektid Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta:

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend.

Esitada nimetatud dokumendid Eesti NSV Valitsusele ning Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile. Volitades Algatava Kogu seisukohti esindama dokumentide koostajad ning sm-d R. Närska ja U. Heinla.

2. Kutsuda kokku Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõukogu 2 kuu jooksul alates Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse „Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamisest“ vastuvõtmisest, arvestades seejuures, et valdade-poolseteks liidu liikmeteks võivad olla tänased külanõukogud.

ELLI ja EMOLi tegevuse ajaloolis-õiguslik ÕIEND

I. Eesti Linnade Liidu tegevusest

Eesti Linnade Liidu (ELL) loomine otsustati põhimõtteliselt 1920. aasta jaanuaris I Eesti linnade ja alevite esindajate kongressil. Liidu põhikiri registreeriti Tallinn – Haapsalu Rahukogus 28. juunil 1920. a. Liidu asutamiskoosolek toimus 19. septembril 1920. a.

ELL-i liikmeskond kasvas järgmiselt: 1920. aastal olid liikmed 7 linna ja 1 alev, 1925. aastaks oli liidu liikmed juba kõik 13 linna ja 12 alevit.

26. märtsil 1926. a. võttis Riigikogu vastu „Omavalitsuste liitude seaduse“ (lisa 1), 9. septembril 1926. a. kinnitas aga Vabariigi Valitsus ELL-i põhikirja (lisa 2).

ELL-i tegevuse olulisemad põhisuunad olid:

1. Linnade ja alevite ühistegevuse organiseerimine ning nende õiguste kaitse.

ELL-i poolt algatati ja paljudel juhtudel ka ta enda poolt töötati välja mitmeid seaduseelnõusid (näiteks uus linnaseadus, maksuseadus, kogukonnaseadus, linnade ja alevite hoiukassade asutamise seaduseelnõu ja palju teisi). Sellega seondub vahetult arvamuste avaldamine, aga samuti mitmesuguste märgukirjade koostamine teiste poolt esitatud, kuid linnade ja alevite huve puudutavate normatiivaktide kohta.

Peale selle osalesid ELL-i esindajad sageli Riigikogu ja ministeeriumide mitmesuguste komisjonide töös, tähtsamatel juhtudel läkitas ELL oma delegatsioone riigivanema või ministrite juurde. Pidevalt suurenes nende asutuste ja organisatsioonide arv, mille tööst ELL-i esindajad osa võtsid. Mainida võiks Hooldekandenõukogu, Tervishoiunõukogu, Tariifinõukogu, Riigi Majandusnõukogu, Sihtasutist „Turismi Keskkorraldus Eestis“, Liikluskomiteed, asutist „Fenno-Ugria“, Maksupeakomiteed.

Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse (1933. a.) paragrahvile 84 oli valimise alusel Riiginõukogu liikmeks ka Eesti linnaomavalitsuste esindaja.

Oluline on veel märkida esindajatekogu tegevusest, et nn kevadised koosolekud peeti igal aastal ise linnas või alevis, mis võimaldas omavalitsustegelastel tutvuda kohapeal majandamise tulemustega ja probleemidega.

2. Sotsiaalmajanduslik tegevus

ELL-i poolt koostati omavalitsuste eelarvete ja aruannete nomenklatuur, uus raamatupidamise süsteem, ühtlustati statistiliste andmete kogumist, perekonnaseisuametnike tööd jms. Tehti ülevaateid linnade ja alevite büdžettidest, alevite raamatupidamistest jne. Erilisel kohal olid kommunaalmajandusküsimused, aga samuti hariduse, tervishoiu, sotsiaalhoolekande, kaubanduse, puhkemajanduse ja kogu ettevõtluse probleemid.

3. Omavalitsustegelaste väljaõpe ja kvalifikatsiooni tõstmine, töökogemuste üldistamine ning tutvustamine.

ELL-i poolt korraldati mitmesuguseid kursusi, mis üldjuhul lõppesid komisjoni ees tehtud kutseksamitega ja kutsetunnistuste väljaandmisega, korraldati ka üksikute

erialade esindajate päevi (linnade sekretäride, statistikute, perekonnaseisuametite ja maksunõudjate nõupidamised ja päevad.)

Suur tähtsus linnade ja alevite omavalitsustegelaste ning ametnike õpetamisel, aga samuti kogemuste tundmaõppimisel ning levitamisel oli ajakirjal „Linnad ja alevid“, mille väljaandmist alustati alates 1927. a. (peale haldusreformi kandis nimetust „Eesti Linnad“). Ajakiri oli praktiliselt käsiraamatu eest, olgugi et ELL tegeles ka linnade omavalitsust puudutavate raamatute väljaandmisega.

Omaette sündmuseks kujunesid ELL-i ning Eesti Maaomavalitsuste Liidu poolt ühiselt organiseeritud Eesti omavalitsustegelaste kongressid, kusjuures esimene toimus juba 24.–26.10.1924. a.

4. Rahvusvaheline koostöö

ELL osales aktiivselt rahvusvaheliste omavalitsusi ühendavate organisatsioonide tegevuses:

- 1925. aastast kuulus ELL linna ja omavalitsust ühendavasse 1913. aastal asutatud Rahvusvahelisse Linnade ja Kohalike Valitsuste Liitu (Brüssel).

Peale selle osales ELL veel omavalitsuste konkreetsete tegevusvaldkondade rahvusvahelistes ühendustes: Rahvusvaheline Korteriasjanduse ja Linnaplaneerimise Ühing (London), Rahvusvaheline Korteriasjanduse Ühing (Frankfurt Maini ääres) ning Kommunaalmajanduse ja Kommunaalpoliitika Liit (Berliin).

Eraldi märkimist väärivad ELLi sidemed Läti ja Leedu vastavate liitudega. Töö koordineerimiseks moodustati Balti riikide linnade liitude vaheline Komitee. Alates 1927. aastast korraldati regulaarselt Balti Linnade Liitude konverentse. Peamisteks eesmärkideks oli linnade planeerimise, rahanduse, linnaseaduste unifitseerimise ja linnamajandusealaste küsimuste läbitöötamine ja ühiste seisukohtade leidmine jne. Balti ühenduse raames toimus pidev informatsiooni vahetamine linnade ja liitude tegevusest. Viimane, arvult viies, Balti riikide linnade liitude konverents toimus 1940. aasta juunis Tallinnas. 1923. aastal seati sisse suhted Soome Linnade Liiduga. Sidemetes oldi aga paljude Euroopa riikidega, eriti Läänemere maadega.

II. Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevusest

Eesti Vabariigi Siseministeriumi Omavalitsusasjade Peavalitsuse poolt 13.–19. juunil 1921. a kokku kutsutud Eesti Maakonnaomavalitsuste esindajate konverents otsustas asutada Eesti Maakondade Liidu (EML), mis oleks analoogiline 1920. a asutatud ELL-ile. EKL-i ellukutsumise eeltööde tegemiseks valiti ajutine 3-liikmeline komitee, kes esitas EML-i põhikirja projekti registreerimiseks Tallinna-Haapsalu Rahukogule. Nimetatud komitee poolt kutsuti kokku 20.–22. novembrini 1921. a esindajad EML-i nõukogu esimeseks koosolekuks, millest võtsid osa kõikide maakondade esindajad, EML-i esimene põhikiri registreeriti 13. mail 1922. a Tallinna-Haapsalu Rahukogu poolt.

9. septembril 1926. a kinnitas Vabariigi Valitsus teise EML-i põhikirja (lisa 3). Seoses valdade osatähtsuse suurenemisega Eesti omavalitsuse struktuuris nimetati Vabariigi Valitsuse otsusega 20.08.1927.a Eesti Maakondade Liit ümber Eesti Maaomavalitsuse Liiduks (EMOL) (lisa 4). 17.12.1930. a muudeti Vabariigi Valitsuse otsusega EMOL-i põhikirja, millega laiendati valdade õigusi EMOL-i liikmeks astumisel ja tegevuses osalemisel (lisa 5).

EMOL-i liikmeskond kasvas järgmiselt: 1921–1923 olid liidu liikmeteks kõik maakonnad peale Saaremaa, „kes astus liidu liikmeks 1924. a. 1927. a alates võtsid liidu tegevusest osa ka vallad. 1939. a koondusid EMOL-i kõik 11 maakonnaomavalitsut ja algul 365 vallaomavalitsust, hiljem – valdade territoriaalse ümberkorralduse järel kõik 248 vallaomavalitsust.

EMOL-i tegevuse põhisuundadest tuleks tähelepanu pöörata järgmistele:

1. Maakondade ja valdade ühistegevuse organiseerimine ja õiguste kaitse.

EMOL-i poolt töötati välja rida seaduseelnõusid, näiteks koolimaade ja majade valdadele määramise seaduse eelnõu; maksuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille vastuvõtmisel maakonnaomavalitsused vabaneksid dotatsiooni vajadusest; uus valla-seadus, maakonnaseadus ja rida teisi.

Samuti esitati mitmesuguseid märgukirju ja ettepanekuid valdade ja maakondade huve puudutavate normatiivaktide projektide kohta. Vaatluse all olid õpetajate ja omavalitsuse töötajate palkade ja pensionide, tuletõrje, ehituse, telefoni- ja postiside, tervishoiu, liikluse, maakorralduse jms. küsimused.

EMOL võttis oma esindajate kaudu osa Tervishoiunõukogu, Hoolekandenõukogu, Tariifidenõukogu, Riigi Statistikanõukogu, Riigiarhiivinõukogu, Omavalitsuste Liitude vahelise komisjoni, Riigi majandusnõukogu, Sotsiaaltöökomitee, Maksupeakomitee, Metsahoiukomitee, Geodeetilise komitee, Lennuasjanduse komitee, Tuletõrjekapitali komitee ja mitmete sihtasutiste ja nõukogude tööst.

2. Sotsiaalmajanduslik tegevus, omavalitsuste töökorralduse ühtlustamine.

Esimestel tegevusaastatel pöördus liit sageli Valitsuse poole maakondade eelarvetele dotatsioonide saamiseks.

EMOL-i poolt koostati vallavalitsuste ja maakonnaomavalitsuste raamatupidamise eeskirjad, arhiivide kodukord, maakonnaomavalitsute eelarvete ja aruannete nomenklatuur, ühtlustati statistiliste andmete kogumist, kirjade registreerimist, tehti ettepanekuid perekonnaseisuametnike ja vallakohtunike töö täiustamiseks jne. EMOL-i algatusel asutati koolimajade ehitusfond, 1939. a taotleti ka vallamajade ehitusfondi loomist. Igal aastal avaldati maakonnaomavalitsuste ja vallavalitsuste eelarvete aruanded.

3. Omavalitsustegelaste väljaõpe ja kvalifikatsiooni tõstmine.

EMOL-i poolt korraldati mitmesuguseid täienduskursusi vallavanematele, vallasekretäridele, raamatupidajatele, arhivaaridele ja teistele omavalitsusametnikele, mis üldjuhul lõppesid kutseksamitega.

Kõrvuti ajakirja „Maaomavalitsus“ väljaandmisega aastatel 1923–1940 tegeles EMOL ka mitmesuguste käsiraamatute kirjastamisega (näiteks „Vallavolikogude kord“, „Vallaseaduse seletustega“ jne.)

4. Rahvusvaheline koostöö.

EMOL-i olid tihedad sidemed Soome Maakogukondade Liiduga, kellega esimest korda astuti ühendusse 1927. a. Rootsi Landstingide (maakondade) Liiduga astuti sidemetesse 1928. a. Sidemed olid ka Läti Maakondade Omavalitsuste Liidu, Taani Maaomavalitsuste Liidu, Poola Maaomavalitsuste Liidu jmt.

III. Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse õiguslik reguleerimine ning nende töö lõpetamisega seonduvad asjaolud

Lähtealusena ELL-i ja EMOL-i tegevuse õigusliku reguleerimise ja selle lõpetamisega seonduvate asjaolude analüüsimisel tuleks silmas pidada seda, et juba 1933. aastal alustasid nad uute põhikirjade projektide väljatöötamist.

Uute põhikirjade projektide iseloomuslikeks joonteks olid nende suurem vastavus tolleaegse elu nõuetele. Uutes põhikirjades asetati Siseministeeriumi poolt rõhk keskvõimu kontrolli tugevdamisele nimetatud liitude tegevuse üle (arvestada tuleks siin ka poliitilist tausta – keerukat sise- ja välispoliitilist olukorda). Nii sätestati põhikirjades (vt. RT 1940, 48, 433 ja RT 1940, 48, 434), et:

- Liidud võisid astuda omaavalitsuste rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks üksnes Siseministri nõusolekul (Eesti Linnaomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 3 p. 6 ja Eesti aomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 3 p.6)
- Liidud tegutsevad siseministri järelevalvel, kellel on õigus nõuda liidu esimehelt ja juhatuselt ettekandeid liidu tegevuse kohta ja lasta revideerida liidu tegevust (Põhikirjade paragrahv 4);
- Liitude organite koosolekud kutsutakse kokku siseministri nõusolekul ja teadmisel (Põhikirjade paragrahvid 12, 13, 25 ja 26);
- Fikseeriti siseministri õigus lõpetada esindusorganite koosolek enne päevakorra läbiarutamist (Põhikirjade paragrahv 21) ;
- Liitude nõukogude otsused küsimustes, mis puudutavad liikmemaksu määramist liidu ülesannete teostamiseks, aga samuti asutiste ja ettevõtete ellukutsumist, kinnisvarade omandamist, pantimist ja võõrandamist ning laenude tegemise otsustamist, jõustuvad pärast nende kinnitamist siseministri poolt (Eesti Linnaomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 31, Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 32).

ELL ja EMOL ei olnud sääraste tsentristlike, vabariigi keskvõimu tugevdamisele suunatud sätetega nõus, olgugi et projektide arutamisel tehti nendes mitmeid redaktsioonilist laadi muudatusi. Põhikirjad kinnitati Eesti Vabariigi Valitsuse poolt 30. mail 1940. aastal.

Vastuvõetud põhikirjades oli mitmeid liitude poolt kritiseeritud sätteid pehmendatud, kuid juurde oli lisatud esialgses projektis puudunud säte – paragrahv 5, mille kohaselt Vabariigi valitsusel oli õigus siseministri ettepanekul seisma panna liitude üksiku või kõigi organite tegevus, pannes vajaduse korral vastava organi ülesanded Vabariigi Valitsuse poolt määratavatele isikutele. Eeltoodu alusel võib aru saada ELL-i ja EMOL-i soove, et J. Varese valitsus paneks uuesti kehtima 1926. aasta liitude põhikirjad, mida ka tehti (lisa 6). Selles kontekstis on ka mõistetav 4. juulil 1940. aastal ELL-i juhatuse tervituskiri peaministrile (lisa 7). Tagantjärele on mõistetav ka J. Varese valitsuse sammude poliitiline eesmärk – saavutada 1940. aasta 14. ja 15. juuli Riigivolikogu „valimistel“ kohalike omaavalitsuste ja nende liitude toetus ning poolehoid.

Olukord muutus põhimõtteliselt peale „valimisi“, mille järgselt Riigivolikogu oma „ajaloolised“ otsused teinud oli. Probleemi olemuse ja tausta mõistmiseks on oluline tähelepanu pöörata ka Vabariigi Presidendi dekreedile 31. juulist 1940. aastal „Valla-seaduse täiendamise seadus“ (lisa 8), millega sätestati siseministri õigus riiklikes huvides vabastada ametist kas üksikute või kõigi valdade vallavanemad ja nende abid

ning määrata nende asemele ametisse uued isikud. Dekreedile on alla kirjutanud siseminister Vabariigi Presidendi ülesannetes.

ELL-i ja EMOL-i saatus aga otsustati Eesti NSV Valitsuse 17. augusti 1940. aasta „Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määruse“ vastuvõtmisega (lisa 9).

Otsuse õiguslikul hindamisel tuleks lähtuda sellest, et kohalike omavalitsuste ja nende liitude tegevuse õiguslikud alused olid põhimõtteliselt reguleeritud Eesti Valla-, Maakonna- ja Linnaseadusega, seejuures tegevuse põhiprintsiibid, organisatsiooniline struktuur ja lõpetamise alused aga konkreetselt vastavate omavalitsuste liitude põhikirjadega. Eesti NSV Valitsuse 17. augusti 1940. aasta liitude likvideerimise määruks viidatakse selle õigusliku alusena Eesti Maakonnaseaduse paragrahvile 13, Linnaseaduse paragrahvile 17 ja Vallaseaduse paragrahvile 15 (RT 1938, 43; 1937, 32). Tegelikult vastavate paragrahvidega reguleeriti omavalitsuste liitude moodustamist: sätestades, et oma tegevuse edukama ja otstarbekama korraldamise eest hoolitsemiseks ja oma ühiste huvide edendamiseks linnaomavalitsused koonduvad omavalitsuste liitu Vabariigi Valitsuse poolt antava põhikirja alusel.

Toodud paragrahvidest järeldub, et eri liiki omavalitsusseadustes puudusid üldse sätetud omavalitsuste liitude likvideerimise kohta. Järelikult puudus ka Eesti NSV Valitsusel seaduslik alus nimetatud liitude likvideerimiseks, seda enam, et nagu eespool öeldud, viidati seadustele, kus see küsimus üldse käsitlemist ei leidnud.

Vaadeldavad probleemid olid aga lahendatud omavalitsuste liitude põhikirjades. Näiteks ELL-i Põhikirjas (1926. a) VI osa (Liidu tegevuse lõpetamine) paragrahv 22 kohaselt liidu tegevus lõpeb: a) kui esindajate kogu otsustab paragrahv 10 ja 14 ettenähtud korras; b) kui liidu liikmete arv langeb alla kolme. Kumbki neist tingimustest ei olnud 1940. a liitude likvideerimisel aluseks ning seda isegi formaalselt mitte. Põhikirja paragrahvid 23 ja 24 reglementeerivad detailselt Eesti Linnade Liidu tegevuse lõpetamise protseduuri. Paragrahv 23 kohaselt liidu tegevuse lõpetamise korral pidi esitajate kogu valima vähemalt kolmeliikmelise likvideerimiskomisjoni ja määrama ära likvideerimise korra. Eraldi rõhutamist väärib paragrahv 23 lg 2, mis sätestab, et likvideerimise ajal ei kaota käesoleva põhikirja määrused esitajate kogu kohta oma jõudu. Analoogiliselt oli liidu tegevuse lõpetamine reguleeritud ka EMOL-i 1926. a põhikirjas. Tegelikult määrati likvideerimiskomisjon siseministri abi P. Vihalema otsuse alusel (lisa 10).

Eeltoodu võimaldab teha järelduse, et ENSV Valitsuse 17. 08. 1940. a „Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määrus“ on mitteõiguspärane.

Eesti Linnade Liidu tegevuse

taastamise Algatava Kogu nimel

T. Mendelson

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse

taastamise Algatava Kogu nimel

R. Närska

ENSV Määrus

1. märtsist 1990. a. nr. 46 Tallinn. Toompea

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta

Lähtudes omavalitsusliku haldussüsteemi loomise eesmärgist ja maavalitsusüksuste nii riigisisese kui rahvusvahelise ühistegevuse arendamise vajadusest

Eesti NSV Valitsus m ä ä r a b:

Nõustuda Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise algatavate kogude ettepanekutega vastavate liitude tegevuse taastamise kohta ning tühistada Vabariigi Valitsuse 17. augusti 1940. a Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määrus kui mitteõiguspärane.

Toetada Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise algatavate kogude otsuseid, milles peetakse vajalikuks kutsuda vastavate liitude tegevuse taastamiseks kokku Eesti Linnade Liidu esindajate kogu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõukogu.

Eesti NSV Riigikantseleil ning ENSV Majandusministeeriumil osutada vajalikku abi liitude tegevuse taastamisel tõusetuvate küsimuste lahendamisel.

Eesti NSV Valitsuse esimees I. Toome

Eesti NSV riigiminister T. Järve

MN AV 1842. 10000. 1989

LUGUPEETUD LINNAPEAD JA ALEVIVANEMAD

19. septembril 1989. a toimus Tartu linnas 14 Eesti linna ja alevi esindajate kohtumine. Arutamisel oli Eesti Linnade Liidu taasloomine*. Kõik osalejad olid üksmeelsed Eesti Linnade Liidu taasloomise vajalikkuses ning otsustasid moodustada vajalike ettevalmistustööde koordineerimiseks Eesti Linnade Liidu taasloomise Algatava Kogu ja toimkonnad ning valida juhatuse.

Taasloodava Linnade Liidu eesmärgiks peaks saama Eesti linnade ja alevite uue omavalitsusliku süsteemi väljakujundamisele kaasaaitamine, nende tegevuse kooskõlastamine majandus- ja kultuurialaste ülesannete lahendamisel, ühiste huvide kaitsel ning linnade ja alevite omavalitsusorganite töötajate teadmiste täiendamisel ja muu ühistegevuse arendamine.

Kui Teil on soov kaasa lüüa Eesti Linnade Liidu taasloomisel, palume võtta ühendust Algatava Kogu Juhatusega: esimees T. Mendelson (tel. Tartu 33 128), sekretär S. Lääne (tel. Tallinn 606 795) või ajaloo-, info- ning propaganda toimkond (tel. 444 058, 666 291 - Tallinna Linna Täitevkomitee) ning vastavalt lisatud protokollile ka Teid huvitavate toimkondadega.

Edasisest tegevusest informeerime Teid täiendavalt.

Eesti Linnade Liidu taasloomise

Algatava Kogu Juhatus

Eesti Vabariigi ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest

Lähtudes Eesti Vabariigi järjekestvusest rahvusvahelise õiguse subjektina, toetudes 1991. aasta 3. märtsi rahvahääletusel Eesti elanikkonna selgesti väljendatud tahteavaldusele taastada Eesti Vabariigi riiklik iseseisvus, arvestades 1990. aasta 30. märtsi Eesti NSV Ülemnõukogu otsust „Eesti riiklikust staatusest“ ja Eesti NSV Ülemnõukogu deklaratsiooni „Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi koostööst“, võttes arvesse, et NSV Liidus toimunud riigipööre seab tõsisesse ohtu Eestis toimuvad demokraatlikud protsessid ning on teinud võimatuks Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse taastamise NSV Liiduga kahepoolsete läbirääkimiste teel

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsustab:

1. Kinnitada Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja taotlema Eesti Vabariigi diplomaatiliste suhete taastamist.
2. Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele esitamiseks moodustada Põhiseaduslik Assamblee, mille koosseis kujundatakse delegerimise teel Eesti Vabariigi kõrgeima seadusandliku riigivõimuorgani Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ning Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu Eesti Kongressi poolt.
3. Viia läbi Eesti Vabariigi uue põhiseaduse järgi Eesti Vabariigi parlamendivalimised 1992. aasta jooksul.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimees A. RÜÜTEL

Tallinn, 20. augustil 1991.

(RT 1991, nr. 25, art. 312)

Eesti maaomavalitsuste liidu tegevuse taastamise deklaratsioon

Meie, Eesti maaomavalitsuste 69 volitatud esindajat, olles kogunenud 29. septembril Paidesse, deklareerime järgmist:

oleme seisukohal, et Eestis toimuva iseseisvumise lahutamatuks osaks on kohalike omavalitsuste tunnustatud tegevuspõhimõtete taastamine, koostöö korraldamine eri tasandite omavalitsuste vahel;

leiame, et Eesti Maaomavalitsuste Liidu mitteõiguspärane likvideerimine 1940. a 17. augustil katkestas maakondade ja valdade koostöö majanduse ja kultuuri alal, tegi võimatuks ühishuvide kaitse ja rahvusvaheliste sidemete korraldamise;

peame tähtsaks Eesti Maaomavalitsuste Liidu osa ja võimalusi vaba ja arenguvõimelise Eesti kujundamisel.

Lähtudes ülalloodust ja toetudes Vabariigi Valitsuse määrusele 1. märtsist 1990. a. „Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta“, loeme 1921. a asutatud Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastatuks.

Soovime asjalikku koostööd kõigi tasandite kohalike omavalitsuste vahel. Kutsume kõiki maaomavalitsusi ühinema Eesti Maaomavalitsuste Liiduga.

Eesti maaomavalitsuste volitatud esindajad

Paides 29. septembril 1990. a.

Haldusreformi ekspertkomisjon

Ülemnõukogu Presiidiumi 7. märtsi 1990 otsusega kinnitati 17-liikmeline **haldusreformi ekspertkomisjon** (hiljem suurendati komisjoni ettepanekul liikmete arvu):

Esimees:

Sulev Mäeltsemees – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor

Aseesimehed:

Sulev Lääne – Riigikantselei vanemkonsultant

Raivo Vare – Ülemnõukogu Presiidiumi osakonna juhataja asetäitja

Sekretär:

Elvi Sepp – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi vanemteadur

Liikmed:

Ann Marksoo – Tartu Ülikooli majandusgeograafia kateedri juhataja

Ants Tõnissoo – Majandusministeeriumi looduskasutuse osakonna juhataja

Elvi Ulst – Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rahanduse ja krediidi kateedri prof kt

Jüri Jagomägi – Tartu Ülikooli füüsilise geograafia kateedri vanemteadur

Lembit Tepp – Statistikaameti peadirektori esimene asetäitja

Liina Tõnisson – Majandusministeeriumi osakonna juhataja

Madis Kaldmäe – EMI konsultatsiooniosakonna territoriaalse juhtimise sektori juhataja-vanemkonsultant

Rait Roosve – Majandusministeeriumi regionaalpoliitika ja territoriaalse juhtimise osakonna juhataja

Raivo Vallner – Maa-ameti peadirektori asetäitja

Rein Reinholm – Ehitusministeeriumi peaspetsialist

Tiit Kirss – Majandusministeeriumi regionaalpoliitika ja territoriaalse juhtimise osakonna juhataja asetäitja

Tiit Saat – Majandusministeeriumi majanduspoliitika osakonna juhataja

Väino Voolaid – Rahandusministeeriumi osakonna juhataja

Hiljem kinnitati ekspertkomisjoni liikmeteks täiendavalt:

Aadu Keskaik

Igor Ligema

Jüri Liventaal

Arvi Lundver

Rivo Noorkõiv

Jüri Saar

Taavi Torgo

Uno Vatsel

Haldusreformi komitee

11. veebruaril 1991 moodustas Edgar Savisaare valitsus 21-liikmelise **Haldusreformi komitee**

Esimees: Raivo Vare – riigiminister

Aseesimees: Sulev Lääne – Eesti Vabariigi valitsuse nõunik

Liikmed:

Jüri Allikalt – Vinni vallavanem, Eesti Valdu Asutava Liidu (EVAL) aseesimees

Andres Jaaska – siseministri esimene asetäitja

Madis Kaldmäe – Eesti Valdu Asutava Liidu (EVAL) esimees

Eva Kraav – keskkonnaministri asetäitja

Arvo Kuddo – sotsiaalminister

Jaak Leimann – majandusminister

Kalju Luts – haridusministri asetäitja

Enn Markvart – justiitsministri asetäitja

Toomas Mendelson – Tartu linnapea, Eesti Linnade Liidu esimees

Rein Miller – rahandusminister

Sulev Mäeltsemees – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor

Tiit Nuudi – Ülemnõukogu esimehe nõunik

Robert Närska – Tartu maavanem, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees

Hele Oidermaa – Vastse-Kuuste vallavanem

Maido Pajo – põllumajandusministri asetäitja

Voldemar Promet – kultuuriministri asetäitja

Aade Saade – Riigikantselei munitsipaalosakonna juhataja

Väino Sassi – Rapla alevivanem, Eesti Linnade Liidu esimehe asetäitja

Toomas Vilosius – Lääne Maakonnavolikogu esimees, Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatuse liige

Kohaliku omavalitsuse seadused postsotsialistlikes riikides

Albania

Act No. 7572 of 10 June 1992 on the Organization and Functions of Local Government

Belarus

The Law of 1991 on Local Self-Government in the Republic of Belarus

Bulgaria

Law on Local Self-Governance and Local Administration of 1991

Czech Republic

Act of the Czech National Council No 367 of 1990 on municipalities

Act of the Czech National Council No. 418 of 1990 about the Capital, Prague, amended by an Act of the Czech National Council No 439 of 1991

Estonia

Law of the Local Self-government of 10 November 1989

Hungary

Act No. L1990 on Local Self-Government

Latvia

The law "On Local Governments" of January 1990

Lithuania

Law on the Fundamentals of Local Government (12 February 1990)

Macedonia

Decree on General Principles for Internal Organization of the Administrative Organs 22 and 43/1991

Decision for Taking on Duties by the Republic Administrative Organs from the Municipal Organs 1/1991

Poland

Act 95 of 1990 on Local Self-Government

Romania

Law No. 69/1991: Law of Local Public Administration, 26 November 1991

Slovakia

Act No 369/1990 Local Government Act

Slovenia

The Local Self-Government Act (1993)

Ukraine

Law on the Forming of Local Organs of Power (3 February 1994)

ISBN 978-9949-38-447-1



9 789949 384471