

8

Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee
VII toimkonna koosoleku protokoll nr. 4
5. oktoobril 1991

Koosoleku algus kell 10.00

Koosolekut juhatas VII toimkonna
abiesimees

Vello Saatpalu

Komisjoni liikmed

Viktor Andrejev
Rein Arjukese
Hillar Eller
Ants Erm
Ott Kool
Toomas Kork
Viktor Korrovits

Koosolekust võtsid osa:

Harju Maavolikogu esimees

Peeter Ugand

EV ÜN haldusreformi
ekspertkomisjoni esimees

Sulev Mäeltsemees

Tallinna Linnavolikogu esimees

Andres Kork

Eesti Linnade Liidu direktor

Taavi Torgo

Tartumaa Valdade Liidu juhatuse
esimees

Jaanus Öunapuu

Hiiu maavanem

Tarmo Mänd

Lääne-Viru maavanem

Lembit Kaljuvee

Tallinna Linnavalitsuse välissuhete
spetsialist

Oleg Kangur

P ä e v a k o r d :

1. Kohalikku omavalitsust puudutavad küsimused
põhiseaduses.

2. Tööplaani.

I

V.Saatpalu: 1920.a. põhiseaduses on kohalike omavalitsuste osa napp, 1933.a. ei muutunud, 1937.a. see mõneti suurenes. J.Raidla poolt esitatud projektis on käsitletud seda küsimust põhjalikult, A.Lepsi projektis on lühem (lähtub

1937.a. tekstist ja mahust), Kulboki ja Adamsi poolt on lähtutud 1937.a. variandist. Läti põhiseaduse eelnõus puudutab seda valdkonda 10 paragrahvi.

Diskussioonide käigus on tekkinud mõningad teravad küsimused:

1. Tasandite arv. See on Eesti ühiskonna jaoks poliitiliselt tähtis küsimus, kuigi seda ei pea tingimata kajastama põhiseadus.

2. Vahetatavuse sagedus (5, 4 või 3 aastat)

3. Eesti pealinn, mis on kujunenud ebaoproportsionaalselt suureks üksuseks. Minu ettepanek, et tema mõju Eesti riigile tuleks vähendada.

4. Küsimus, mida ilmselt põhiseadus ei käsitle - valimisseadus. Kes võib valida, kes kandideerida.

T.Kork: Teen ettepaneku kuulata kõigepealt ära külaliste ja ekspertide arvamusi.

A.Kork: Tallinna küsimus ei ole põhiseaduse küsimus, vaid linnaseaduse küsimus.

R.Arjukese: Kas Tallinnale on ikka vaja eristaatust?

V.Saatpalu: Jätame siis Tallinna küsimuse praegusest arutelust välja.

L.Kaljuvee: Maavanemate ja maavolikogude esimeeste nõupidamisel 30. septembril otsustati, et omavalitsuste osa väljatöötamisel tuleb lähtuda 1938.a. põhiseadusest ja Euroopa Harta põhitõdedest. Maavanemate seisukoht oli, et maakondade volikogud moodustuksid valdade ja linnade volikogude poolt delegeeritud saadikutest.

Tahtsime leida omavahel kompromissi. Leidsime selle ainult tasandilisuse küsimuses. Volikogude moodustamise osas ei leidnud kompromissi. Volikogude esimeeste seisukoht, et maakondade volikogud moodustatakse otsesest valimistel. Meie, s.o. maavanemate põhjendus, et valdade poolt delegeeritud saadikud on kompetentsemad. Meil ei ole välja kujunenud parteide süsteemi ja seetõttu võivad sattuda isikud, kes ei ole konkreetse eluga kursis. Minu seisukoht on, et maavanem tuleks nimetada kahepoolset - volikogu ja presidendi poolt.

A.Kork: Euroopa Hartas on põhimõte, et kohalikud omavalitsused moodustatakse otsesest valimistel, mingit delegeerimist ei ole.

T.Mänd: 30. septembri nõupidamisel jõudsimme istungi lõpus ühisele seisukohale, et volikogud valitakse otsesest

valimistel. Toetame põhiseaduse 1938.a. varianti, mis on mõlemat poolust tasakaalustav süntees riigivõimust ja omavalitsusest. Maavanem on nii omavalitsuse juht kui ka riigi esindaja. See ei ole vastuolus Euroopa Hartaga.

Ühetasandilise omavalitsuse puhul tekib kohapeal võimutäius, riigivõim teostuks täielikult, tugevatele valdadele annab see tugeva arengupotentsiaali. Miinuseks on ülitsentraliseeritud juhtimine kohtadel, s.o. ministriumide võim kohapeal ja maakondadel puudub võimalus arendada komplekselt majandust oma territooriumil. Kui maakonnas on ainult riigi valitsus - siis iga valitsuse kõikumine Toompeal annaks ennast tunda ka maakonnas.

Kahetasandilise puhul saab arendada ühist tegevust komplekselt, ei sõltuks vabariiklike organite tahtest. Maakonna omavalitsuse pädevus peaks siiski olema piiratum kui praegu.

J.Õunapuu: Tartumaal on praegu 16 valda, 2 linna ja 2 k/n. 12. septembril käesoleval aastal moodustasime valdade liidu. Meie seisukoht on, et omavalitsus peab olema ühetasandiline. Maavanema kohale määramisel peab otsustav sõna olema valdade poolt. Ülevalt poolt määramine tähendab diktatuuri. Meie ettepanek - maavanema nimetab president kooskõlastatult valdade liiduga.

T. Torgo: Eesti Linnade Liit otseselt käsitletavat küsimust arutanud ei ole. Arutasime küll Kuressaares nõupidamisel, kuid kuna ei olnud kvoorumit, ei saanud otsust vastu võtta. Kujunes siiski pooldav seisukoht ühetasandilise omavalitsuse suhtes. Arvan, et tasandite küsimus kujuneb kõige raskemaks, kui kompromissi ei saavutata, võiks see küsimus üldse mitte põhiseaduses kajastuda.

Isikutel, kes toetavad 2 tasandilist omavalitsust, peaks olema selle kohta konkreetne makett. Mina teeksin vahet teise tasandi omavalitsuse täitevorgani juhi ja riigiesindaja (kuberner) vahel. Kui otsustatakse ühetasandilise omavalitsuse kasuks, siis kui järgmise aasta sügisel tulevad valimised, ei ole veel kõik k/n saanud valla õigusi. Mida teha? Kas anda kõigile automaatselt valla staatus?

Tasandite küsimus puudutab ke Eesti Linnade Liitu, kuna linnade liitu kuuluvad just väikelinnad. Tallinna küsimust ma ei tahaks puudutada.

A.Kork: Kas maavanem tahab olla riigivõimu esindaja või kohapeal valitud mees? Kui maavanem on riigi esindaja - siis ei tohi kasutada seda terminit. Kui ta on riigi poolt määratud ja hakkab toetama maakonna huve, võidakse ka "ära koristada". Maavanem peab olema altpoolt toetatud mees.

Maakonnal peab olema üks poliitika sellistes valdkondades nagu tervishoid, haridus, sotsiaaltoetus jne. Selle peab määrama ikkagi maakonnas olev poliitiline jõud. Nad peavad ütlema oma sõna maavanema paika panekul. Praegune seadusandlus kehtestab täitevorgani diktatuuri. Maakonnas peavad olema määratletud riigi huvid maakonnas. Maavanem on riigi esindaja, ei pea aru andma volikogule, ei saa sekkuda volikogu tööesse.

Linnas peaks olema üks tase - volikogu ja valitsus. Valitsus annab aru volikogule. Ettevalmistamisel on linnaseadus. Meie poolt on paika pandud punktid, et täitevvõim peab kuulutama valitud kogule.

S.Mäeltsemees: On seisukohti, et praegune haldusreform tuleb ruttu ellu viia. On suures osas seotud maa- ja omandireformiga. Ekspertkomisjonis on 244-st omavalitsuse üksusest läbi käinud 94. 1938.a. põhiseaduses on kohalike omavalitsuste osa väga hea, sobib ka praegusesse aega. Ka 1920.a. vaieldi tasandite üle. Peale jäi seisukoht, et maakond on barjääriks riigi võimu vastu. See kinnistus 1938.a. põhiseaduses. Kui otsustame kahetasandilise kasuks, võime edaspidi ühiskonna arengu jätkudes minna edasi sõltuvalt sellest, kuidas funktsioonid jaotuvad. Sveitsi põhiseaduses näiteks on printsip, et esmatasand täidab neid funktsioone nii kaua, kui leitakse et esimene tasand täidab neid paremini kui teine tasand.

P.Ugand: Esmaseks sammuks on riiklike funktsioonide ja omavalitsuse funktsioonide lahutamine ja määratlemine seadusega. Kui see on tehtud, siis millised funktsioonid jäävad esimesele ja millised teisele tasandile.

1. Riiklikud funktsioonid sulavad nii maakonda kui ka valda (post, maksuamet, politsei)

2. Omavalitsuslikud funktsioonid - valla ja maakonna funktsioonid jaotatud otstarbekuse poolest. Ei ole valla ja maakonna alluvuslikku vahekorda. Ei ole võimalik funktsioonide delegeerimine, vaid see määratakse seadusega. Näiteks haridus. Põhihariduse saab inimene oma kodukohas, see on valla rea peal. Ametiharidus (eriharidus) - seda igasse valda ei ole mõtet teha, vaid maakonna piires. Kõrgharidus - riigi osaks! Ei ole välistatud ka erakoolide teket, mis ise leiavad oma finantseerimise vahendid.

Maavanema osa - on riigi poolt määratud ametimees, kellel on kontrollifunktsioon, mitte täitevvõim. Volikogu moodustab täitevaparadi. Küsimus, kas selle ees on volikogu esimees või eraldi täitevaparaadi juht. Samuti peaks see oledma vallas. Võib olla ka nii, et volikogu esimees on eraldi, üks volikogu liikmetest on täitevaparaadi juht. Tema on järjepidevuse kandja, teda võimuvahetus ei puuduta. Volikogu ei saa eriti tihti kokku. Maailmapraktikas 4 korda aastas.

Valimiste puhul kaks varianti - otsesed või kaudsed. Kui 1938.a. seadusega seostame kaudseid valimisi - siis see oli parteitu periood. Ei olnud nõutud, et parteide esindajad, vaid rahvaesindajad. Praegusel hetkel ei ole valdades ja maakondades erakondade fraktsioone.

Võib-olla fikseerida kohaliku omavalitsuse osa nii nagu 1920.a. põhiseaduses, seal tasandeid ei olnud. Täpsemalt reguleerib aga küsimust uus kohalike omavalitsuste aluste seadus, samuti linna-, maakonna- ja vallaseadused.

Valdade liit on ühiskondlik organisatsioon, ei saa delegeerida ühiskondlikule organisatsioonile riiklike funktsioone.

O.Kangur: Tallinna Linnavalitsus ei ole käesolevat teemat arutanud. Olles jälginud volikogu ja valitsuse tööd esitaksin mõned mõtted: Põhiseaduse tegemisel ei tohi lähtuda olukorrast, mis on täna. Kõik ei ole veel vallad, eelarve kujundamise kord on väär. Tulevikus kolm põhimõtet: 1) igasugune otsustamine viia nii madalale kui võimalik; 2) kompetents (võimkond) tuleb piiritleda ja lahutada seadusega - nii 1. ja 2. tasandi, kui ka riigi ja 2.tasandi, kui ka volikogu ja täitevvõimu vahel; 3) otsesed valimised alati demokraatlikumad kui delegeeritud volitused.

Põhiseadus ei saa lahendada erinevate tasandite kompetentsi. Seda peavad tegema eriseadused. Läänihärja, maavanem? Ei näe selle isiku järgi vajadust. Kohaliku volikogu otsused peavad toetuma seadusele, ei ole vaja veel seaduse järelevaatajat.

Põhiseaduse tekst peab olema nii lühike kui võimalik, paljudes asjades ei saa teha lõplikke otsuseid nagu näiteks tasandid.

V.Saatpalu: Me ei ole praegu pädevad panema põhiseadusesse tasandite arvu. Tekst peaks olema selline, et võimaldaks valida mitme variandi vahel ja see jääks juba seaduse osaks. Kas otsustame seda juba täna?

Toimkonna liikmete seisukoht - ei ole valmis praegu otsustama.

V.Saatpalu: Teen ettepaneku meie ekspertidele ja külalistele mõelda läbi järgmised küsimused:

1. Kutsealased omavalitsused, teine koda (omavalitsuste esindajatest);
2. Kas vajame omavalitsuse üksuste kategoriseerimist;
3. Linn või alev maakonna territooriumil, kas vajavad iseseisvat omavalitsuse üksust.

II

Otsustati: Järgmine koosolek läbi viia 11. oktoobril kell 10.00.

Igal toimkonna liikmel esitada 11. oktoobriks kirjalikult oma ettepanekud põhiseaduse kohaliku omavalitsust puudutava osa kohta.

Koosolek lõppes kell 13.30.

Toimkonna abiesimees

Vello Saatpalu